



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE

GABRIELA CALÁBRIA ARAÚJO MORAES DOS SANTOS

**A TRANSPARÊNCIA ADMINISTRATIVA E O COMPARTILHAMENTO DE DADOS
DE ACESSO RESTRITO ENTRE ÓRGÃOS PÚBLICOS: aspectos gerais sobre a
cooperação no intercâmbio de informações classificadas**

Recife
2023

GABRIELA CALÁBRIA ARAÚJO MORAES DOS SANTOS

**A TRANSPARÊNCIA ADMINISTRATIVA E O COMPARTILHAMENTO DE DADOS
DE ACESSO RESTRITO ENTRE ÓRGÃOS PÚBLICOS: aspectos gerais sobre a
cooperação no intercâmbio de informações classificadas**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito da Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel(a) em Direito.

Área de concentração: Direito Administrativo. Direito Constitucional.

Orientadora: Prof. Dr. Edilson Pereira Nobre Júnior

Recife
2023

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do programa de geração automática do SIB/UFPE

Santos, Gabriela Calábria Araújo Moraes dos.

A TRANSPARÊNCIA ADMINISTRATIVA E O COMPARTILHAMENTO DE DADOS DE ACESSO RESTRITO ENTRE ÓRGÃOS PÚBLICOS: aspectos gerais sobre a cooperação no intercâmbio de informações classificadas / Gabriela Calábria Araújo Moraes dos Santos. - Recife, 2023.

60 p.

Orientador(a): Edilson Pereira Nobre Júnior

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, Direito - Bacharelado, 2023.

1. Direito Administrativo. 2. Transparência administrativa. 3. Compartilhamento de dados. 4. Órgãos públicos. 5. Informações classificadas. I. Júnior, Edilson Pereira Nobre. (Orientação). II. Título.

340 CDD (22.ed.)

GABRIELA CALÁBRIA ARAÚJO MORAES DOS SANTOS

**A TRANSPARÊNCIA ADMINISTRATIVA E O COMPARTILHAMENTO DE DADOS
DE ACESSO RESTRITO ENTRE ÓRGÃOS PÚBLICOS: aspectos gerais sobre a
cooperação no intercâmbio de informações classificadas**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito da Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel(a) em Direito.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Edilson Pereira Nobre Júnior (Orientador)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof^ª. Ma. Larissa Medeiros Santos (Examinadora Interna)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Manoel de Oliveira Erhardt (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

AGRADECIMENTOS

Desde a minha escolha de curso eu sinto, intimamente, que meu propósito é maior do que o meu racional consegue alcançar. Assim sendo, não poderia deixar de agradecer, sobretudo e primeiramente, a Deus e à espiritualidade, que me guiaram até aqui.

Em segundo lugar, à minha família, com quem partilho os melhores momentos da minha existência. Vocês são a base da minha atuação. Sempre lembrarei, em todas as minhas escolhas, dos nossos princípios. A matriarca da família Calábria, Walda, minha avó, desempenhou, com maestria, o papel de criação de uma família amorosa, honesta e unida. Nos momentos de adversidade tenho a certeza de que tudo ficará bem, bastando voltar para casa e encontrá-los. Essa conquista não é só minha, é nossa!

Em especial, à minha mãe, Cláudia, minha inspiração de uma mulher forte, sagaz, batalhadora e independente. Quem nunca teve medo do trabalho e sempre fez tudo que esteve ao seu alcance para nos proporcionar uma vida maravilhosa. Quem fez uso de todos os recursos (risos) para me mostrar a importância do estudo, quando eu ainda não tinha maturidade suficiente para entender sozinha. Se sou “desenrolada”, devo a você. Amo a senhora eternamente, nessa vida e nas próximas.

Ao meu pai, Adilson, minha inspiração de integridade, inteligência e amorosidade. Quem, em minha infância, me levava à biblioteca semanalmente, estimulando a leitura como quem já acreditava que ela seria fundamental no meu futuro. Meu pai sempre soube, com muito esmero e paciência, e como ninguém, acalmar, aconselhar e encorajar. Amo-te para sempre. Meus pais, juntos, demonstram os efeitos positivos de um lar harmonioso, e fazem questão de lembrar que não existe propósito em uma vida individualista. Que eu seja instrumento do bem. Só tenho a agradecer, nem todas as palavras do mundo seriam suficientes.

Ao meu irmão, Giovanni, a pessoa de quem eu devo ser mais dependente. Ele é quem me faz rir e quem torna a rotina sustentável. Muito obrigada por todos os momentos juntos, e, principalmente, por todas as garrafas d'água abastecidas enquanto eu redigia este trabalho. Amo você.

Ao meu irmão mais velho, Arthur, quem, na distância, sempre se fez presente. Dono das melhores palavras, ele seria infinitamente melhor redigindo esses agradecimentos. Obrigada por todos os conselhos e incentivos, sempre me lembrando da mulher forte que me tornei, graças, também, a você.

Às minhas irmãs de faculdade - Lu, Bella, Fefe, Ju, Babi, Alice e Lê, um grupo alicerçado em tanto amor, compreensão e escuta ativa. Fomos suporte umas das outras durante toda a graduação, que nos mantivemos sendo suporte para toda a vida. Cresci rodeada por mulheres fortes, encontrá-las foi mais uma confirmação. Sempre estarei aqui, torcendo pelo sucesso de cada uma.

Aos meus grandes amigos do “*Cana e Carroça*”, grupo que se iniciou na faculdade, mas que não se restringe a ela. Tê-los em minha rotina foi um enorme prazer, sentirei saudades. Vocês fizeram meus dias mais alegres e me proporcionaram um crescimento pessoal e intelectual que não imaginava alcançar. É esse o efeito de estarmos rodeados por pessoas brilhantes. Que nossa amizade permaneça firme.

Aos meus amigos de infância e juventude, que não conseguiria fazer menção, nome a nome, nesse curto espaço de texto, mas que foram os primeiros incentivadores da minha trajetória profissional. Em cada elogio pela petulância (ou teimosia) vocês me construíram. Fico feliz pelo imenso prazer de compartilhar mais essa etapa de vida com vocês, que estiveram presentes em tantas outras.

Aos colegas de trabalho de todos os espaços que passei e pude me desenvolver, em especial à Procuradoria Jurídica do Tribunal de Contas de Pernambuco, em nome de Aquiles Viana Bezerra, com quem tive a oportunidade de aprender não só sobre o Direito. Nele, encontro a melhor representação do serviço público, enquanto executor incansável de suas funções institucionais. É quem acredita no potencial da juventude e me faz ter esperança, diariamente, em uma Administração Pública íntegra e eficiente.

Ao professor Edilson Nobre, que me concedeu o privilégio de sua orientação. Muito obrigada por todo suporte e confiança!

E, por fim, ao ensino público de qualidade, ao qual tive acesso desde os meus 10 anos. Primeiro, no Colégio de Aplicação da UFPE, que integra o movimento de uma educação libertadora, objetivando o desenvolvimento da criticidade como pressuposto do desenvolvimento educacional. Ao corpo docente, saibam que vocês são transformadores. E, depois, na Faculdade de Direito do Recife, onde tive o privilégio de aprender, com célebres nomes do direito nacional, que a justiça precisa ser social. Que permaneçam sendo dois espaços formadores de grandes personalidades, resistindo a um país onde a crise da educação é um projeto.

RESUMO

Em um cenário de modernização da Administração Pública, que passa a ser digital, o presente trabalho de conclusão de curso aborda o complexo princípio da transparência administrativa no contexto de compartilhamento interorgânico de dados de acesso restrito entre órgãos públicos. Considerando a evolução do *big data* público e o incentivo da cooperação como forma de incremento da eficiência administrativa, o estudo pretende esclarecer os termos que devem reger o intercâmbio de informações sigilosas, sob a égide do interesse público. Analisa, para tal, fazendo uso da doutrina e jurisprudência, uma série de normativos, dando ênfase à Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e à Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018).

Palavras-chave: Direito Administrativo; Transparência administrativa; Compartilhamento de dados; Órgãos públicos; Informações classificadas;

ABSTRACT

The Public Administration landscape is going through a modernization period, focused on becoming increasingly more digital, this undergraduate thesis addresses the complex principle of administrative transparency, specifically in the context of interorganizational restricted-access-data sharing between public agencies. Considering the evolution of the use of big data in the public sector, this study aims to clarify the terms of engagement that must rule the exchange of classified information under the aegis of the public interest in order to incentivize cooperation between agencies as a mean to enhance administrative efficiency. In order to make it so, a series of regulations are analyzed using doctrine and jurisprudence, with an emphasis on the Access to Information Law (Law 12.527/2011) and the General Data Protection Law (Law 13.709/2018).

Keywords: Administrative Law; Administrative transparency; Data sharing; Public agencies; Classified information;

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AGU Advocacia-Geral da União
ANPD Agência Nacional de Proteção de Dados
AREsp Agravo em Recurso Especial
Art(s)/art(s). Artigo(s)
coord. Coordenação
CRFB Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CTN Código Tributário Nacional
DJe Diário de Justiça Eletrônico
EC Emenda Constitucional
ed. Edição
LAI Lei de Acesso à Informação
LGPD Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais
MC Medida Cautelar
Min. Ministro(a)
n./nº Número
OAB Ordem dos Advogados do Brasil
ONU Organização das Nações Unidas
org. Organização
p. Página
PSB Partido Socialista Brasileiro
Rel. Relator
SNC Sistema Nacional de Cultura
STF Supremo Tribunal Federal
TCMS Termo de Compromisso de Manutenção de Sigilo
v. Volume

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	9
2	A TRANSPARÊNCIA ADMINISTRATIVA E O COMPARTILHAMENTO DE DADOS ENTRE ÓRGÃOS PÚBLICOS.....	11
2.1	A Administração pública e a cooperação entre órgãos.....	11
2.2	Do intercâmbio de dados entre órgãos públicos no contexto da Administração Pública digital: os reflexos da virada tecnológica.....	14
2.3	A transparência administrativa: esclarecimento conceitual e a admissão do sigilo de informações em posse do poder público.....	19
3	A LEI Nº 12.527/2011 (LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO) E O COMPARTILHAMENTO DE DADOS DE ACESSO RESTRITO.....	23
3.1	O capítulo IV da LAI e o compartilhamento de dados classificados em grau de sigilo.....	25
3.1.1	Da restrição de acesso a informações sob a égide do interesse público ou da proteção da sociedade: o dever de preservação do sigilo no compartilhamento de dados.....	25
3.1.2	Do tratamento e compartilhamento de dados pessoais.....	28
3.2	Uma análise dos principais decretos regulamentadores da Lei de Acesso à Informação....	29
3.2.1	O Decreto nº 7.724/2012.....	30
3.2.2	O Decreto nº 7.845/2012.....	31
3.2.3	O Decreto nº 10.046/2019.....	33
4	A LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS E O COMPARTILHAMENTO DE DADOS ENTRE ÓRGÃOS PÚBLICOS.....	38
4.1	Reflexões sobre o capítulo IV da Lei nº 13.709/2018.....	40
4.2	O art. 25 da LGPD e o conceito da interoperabilidade na criação de plataformas de compartilhamento de dados.....	43
4.3	A interpretação concedida pela Suprema Corte à LGPD no compartilhamento de dados sigilosos em posse da Administração Pública: a ADI nº 6.649/DF e a ADPF nº 695/DF.....	45
4.4	A Lei nº 14.129/2021: as interseções com a LGPD e a menção ao compartilhamento de dados protegidos por sigilo fiscal.....	51
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	54
	REFERÊNCIAS.....	57

1 INTRODUÇÃO

“Sociedade móvel, dinâmica, na qual as classes estão umas dentro das outras, atraídas pela energia da conectividade e nela dissolvidas em forma quase imaterial” (Cardoso, 2015, p. 74). A sentença proferida pelo sociólogo Fernando Henrique Cardoso, em sua obra “A soma e o resto: um olhar sobre a vida aos 80 anos”, refere-se à sociedade digital.

Tangenciando o seu brilhantismo poético, em um mundo contemporâneo, constituído por “sociedades caleidoscópicas” (Cardoso, 2015, p. 86), habitado por indivíduos que se conectam entre si por meio das tecnologias, passa-se a exigir da Administração Pública uma atuação igualmente integrada. Relevante, pois, uma rede de cooperação entre órgãos capaz de incrementar a eficiência administrativa na busca por um maior dinamismo e velocidade de resposta aos anseios e demandas sociais.

Nesse cenário de uma Administração Pública digital, adquire relevância o *big data* público, conjunto de dados em alta velocidade de processamento, exponencialmente abastecido com informações que merecem um maior cuidado para o desempenho das funções estatais típicas, decerto que o Estado passa a ostentar uma nova dimensão ante a possibilidade do compartilhamento interorgânico desses dados, que se demonstram verdadeiros insumos (Coutinho; Marcon, 2023, p. 173).

Todavia, nos processos de compartilhamento de informações entre órgãos públicos, muito se fala sobre a transparência administrativa e pouco sobre o sigilo que pode ser conferido a determinados dados, aspecto que a compõe em substrato material negativo, surgindo uma série de questionamentos acerca dos termos em que se deve dar o compartilhamento de dados de acesso restrito, ou, nomenclatura que também se adota, classificados como sigilosos.

O presente trabalho, portanto, estrutura-se para demonstrar, por meio de pesquisa exploratória, as bases para um escorreito compartilhamento de informações sigilosas por parte do poder público, formando uma base conceitual para que se esclareça o processo de utilização de dados compartilhados, na hipótese de serem de acesso restrito.

Diante da complexidade do princípio da transparência administrativa e da possibilidade de restrição de acesso a informações em posse da Administração Pública para a segurança do Estado e da sociedade, tornam-se importantes as seguintes indagações: sob quais termos e regidos por quais instrumentos normativos dão-se os compartilhamentos de dados classificados como sigilosos entre os órgãos públicos? A classificação pelo grau de sigilo

conferida à informação na origem deve ser mantida pelo órgão que passa a processá-la após o intercâmbio dos dados, ainda que suas atividades sejam, via de regra, publicizadas? Quais os deveres dos órgãos públicos no processo de compartilhamento de dados classificados, com especial foco nos dados pessoais?

Far-se-á, para o alcance desses objetivos, uma análise da legislação nacional sobre o tema, elegendo os normativos do ordenamento jurídico nacional que influenciam, de forma direta, o compartilhamento de dados de acesso restrito entre órgãos da Administração, excluindo as legislações que tratam do assunto de forma pontual, com escopo limitado. No bojo da inquirição encontram-se a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018).

Para maior esclarecimento dos conceitos abordados, a doutrina será utilizada, assim como a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, de forma residual. Analisou-se, exclusivamente, o precedente de maior repercussão sobre o tema, o julgamento conjunto da ADI nº 6.649/DF e da ADPF nº 695/DF, considerada a contemporaneidade da matéria e a inexistência de outros julgados que se debrucem, de tal forma, sobre a temática.

Por fim, é importante esclarecer que se trata de pesquisa acerca dos aspectos gerais do compartilhamento de informações classificadas em posse do poder público, sob a ótica administrativista, exaltando-se o interesse público e as possibilidades de restrição do direito à informação, não sendo o foco do presente trabalho, ainda que não totalmente desconsiderado, o direito à privacidade. De igual modo, não se pretende adentrar às minúcias de compartilhamentos específicos de dados, sendo algumas das atividades e atribuições de entes administrativos mencionadas com finalidade meramente exemplificativa.

2 A TRANSPARÊNCIA ADMINISTRATIVA E O COMPARTILHAMENTO DE DADOS ENTRE ÓRGÃOS PÚBLICOS

2.1 A Administração Pública e a cooperação entre órgãos

Oswaldo Aranha Bandeira de Mello (2010, p. 48), quando se indaga acerca da origem do vocábulo “administração”, encontra duas hipóteses: a primeira refere-se à junção da preposição *ad* com “ministro”, no sentido de executar; já a segunda, vem da expressão *ad manus trahere*, cuja acepção refere-se a “direção”.

In concreto, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2020, p. 193) compreende a Administração Pública, em sentido subjetivo, como sendo as pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos no exercício da função administrativa, e, em sentido objetivo, como a própria atividade administrativa por eles exercida.

Nessa toada, *lato sensu*, a Administração é tida, essencialmente, como o conjunto de órgãos responsáveis pela gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito federal, estadual e municipal, sob a égide dos preceitos do direito e da moral, com o objetivo primordial de estabelecimento do bem comum (Meirelles, 2004, p. 84):

Em sentido formal é o conjunto de órgãos instituídos para a consecução dos objetivos do governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício o da coletividade. Numa visão global, a administração é, pois, todo o aparelhamento do Estado pré-ordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas. (Meirelles, 2004, p. 64)

Trata-se, portanto, de um complexo de órgãos instituídos com a incumbência de executar atividades administrativas (Carvalho Filho, 2019, p. 85). Intitulados “órgãos públicos”, representam um grande número de repartições públicas internas que se tornam imprescindíveis à organização do Estado.

No Brasil, os órgãos são instituídos (ou extintos) por lei, e a sua estruturação é também definida por instrumento legal, havendo a possibilidade de serem as suas atribuições estabelecidas por decreto do chefe do Poder Executivo, nos termos da alteração conferida ao art. 48, XI, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, pela Emenda Constitucional nº 32/2001¹ (Carvalho Filho, 2019, p. 87).

¹ Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre: XI - criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública;

O doutrinador Celso Antônio Bandeira de Mello (2013, p. 144) observa a existência de diversas teorias que buscam definir o conceito de “órgãos públicos”: uma delas, a subjetiva, equipara esses entes aos próprios agentes públicos, pensamento criticado por Carvalho Filho (2019, p. 88) em decorrência de sua fragilidade ante o desaparecimento do agente, o que, por si só, não tem o condão de extinguir o respectivo órgão.

Em sequência, sob um viés mais objetivo, Bandeira de Mello (2013, p. 144) define os órgãos públicos como “simples repartições de atribuições”, havendo a crítica, em contraposição ao pensamento anteriormente exposto, de que há um excessivo vínculo do conceito à unidade funcional em si, repudiando-se o agente (Carvalho Filho, 2019, p. 88).

Outra teoria, conciliatória, é a teoria eclética, que, não rechaçando nenhum dos dois elementos – o objetivo e o subjetivo –, aduz serem os órgãos públicos “agentes integrados em unidades de plexos de competência” (Mello, 2013, p. 145). Caracteriza-se, desse modo, o órgão público como um “círculo efetivo de poder, que para tornar efetiva a vontade do Estado precisa estar integrado pelos agentes” (Carvalho Filho, 2019, p. 88).

Os órgãos vêm adquirindo, nos tempos recentes, uma maior autonomia, podendo, inclusive, serem aferidos alguns avanços relacionados à ideia de conferir a eles maior capacidade em situações de litígio (Carvalho Filho, 2019, p. 89).

Nada obstante, a despeito da individualidade e autonomia conferida aos entes públicos no cenário nacional, termo que aqui será utilizado em referência aos órgãos públicos, existe uma rede de cooperação à qual frequentemente recorrem para a obtenção de informações e dados para o desempenho de suas missões institucionais, com arrimo em preceito constitucional (Carvalho Filho, 2019, p. 360):

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

[...]

Parágrafo único. Leis complementares fixarão **normas para a cooperação** entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, **tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional**.

Entre outros meios, para o cumprimento desse escopo cooperativo, fazem-se valer de instrumentos denominados “convênios administrativos”. Os convênios administrativos, em uma breve conceituação, são os ajustes firmados entre os entes para que se alcance, em união de esforços, determinado objetivo de interesse público (Carvalho Filho, 2019, p. 357).

Não se confundem com os contratos administrativos, apesar de respaldarem-se na livre manifestação de vontade dos participantes e pressuporem a existência de vínculo jurídico. Nos contratos, porém, as partes têm interesses diversos e opostos, enquanto que os partícipes

de um convênio administrativo tem interesses comuns e coincidentes (Meirelles, 2015, p. 511).

Os convênios, pois, são instrumentos apropriados para que os órgãos públicos se associem a outras entidades públicas ou privadas, quando não há contraposição de interesses (própria da dualidade contratual prestação/contraprestação), mas há a convergência de esforços para que se atinjam as mesmas metas.

Outras características fundamentais dessa cooperação associativa são a liberdade de ingresso e a livre retirada dos partícipes, ficando a execução dos convênios a cargo das entidades participantes ou de comissões diretoras previamente instituídas a essa finalidade (Meirelles, 2015, p. 512). Representam, nas ideias de Fernando Luiz Abrucio e Cibele Franzese (2007, p. 19), uma das formas mais recentes de cooperação intergovernamental para a implementação de políticas públicas.

Na Administração Pública, diferencia-se o que até aqui se intitulou “convênio administrativo” dos “acordos de cooperação”, tratando-se, esse último, de uma espécie de convênio em que não se admite o repasse de recursos financeiros entre os partícipes. É uma distinção controversa na doutrina nacional.

Nos acordos de cooperação, pelos que assim o distinguem, as duas partes devem fornecer a sua parcela de conhecimento, equipamento, ou até mesmo uma equipe, para que seja alcançado o objetivo acordado, não havendo, contudo, nenhum tipo de repasse financeiro. É comum que esse tipo de cooperação ocorra nos campos técnicos e científicos, com cada uma das partes realizando as atividades que foram propostas por meio de recursos próprios.

Tal diferenciação entre os institutos é rechaçada por parte da doutrina, que adota a nomenclatura “convênio administrativo”, *lato sensu*, diferenciando-os, de forma simples, dos contratos administrativos. Nesse sentido:

Quanto à sua formalização, são eles normalmente consubstanciados através de “termos”, “termos de cooperação”, ou mesmo com a própria denominação de “convênio”. Mais importante que o rótulo, porém, é o seu conteúdo, caracterizado pelo intuito dos pactuantes de recíproca cooperação, em ordem a ser alcançado determinado fim de seu interesse comum. Tendo a participação de entidade administrativa, é fácil concluir que esse objetivo sempre servirá, próxima ou mais remotamente, ao interesse coletivo.

Cabe observar, todavia, que alguns atos internos de entes federativos fazem distinção entre convênios e termos de cooperação. Cuida-se, porém, eminentemente de opção administrativa interna, sem qualquer lei que ampare semelhante diferença. Ambos os ajustes têm, ontologicamente, o mesmo alvitre cooperativo, razão por que a distinção mais confunde que elucida. (Carvalho Filho, 2019, p. 359)

Superada tal distinção meramente conceitual, percebe-se que a cooperação entre órgãos públicos demonstra-se fundamental para a supressão de barreiras operacionais e a

melhor realização de uma série de atividades desempenhadas pela Administração Pública, funções que seriam de difícil desempenho sem o fluxo de colaboração (Rosa, 2017, p. 98), a exemplo das atividades de fiscalização e controle externo:

Individualmente, eles (os órgãos) só podem atuar até onde a legislação permite, o que, na maioria das vezes, é suficiente. Pode acontecer, porém, que as responsabilidades de um impeçam ou limitem a execução de uma operação que demandaria também a atuação de outro limitação que pode ser resolvida pela associação entre ambos e consequente expansão das fronteiras individuais.

Nos últimos anos, o setor público brasileiro tem dado bons exemplos de atuações conjuntas, que assumem diferentes denominações: força-tarefa, operação especial, ação conjunta, etc. O Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle, por exemplo, só em 2015 realizou 32 operações especiais - termo que utiliza para denominar os trabalhos realizados em conjunto com outros órgãos de defesa do Estado. Também em 2015, a Polícia Federal desarticulou, junto com o Ministério da Previdência Social, uma quadrilha que fraudava benefícios previdenciários, na chamada Operação Malloy, enquanto em 2014, outra força-tarefa realizou 28 ações conjuntas no combate a crimes praticados contra a previdência.

Além disso, intensificou-se nos últimos anos a troca de informações entre órgãos do governo federal e das esferas estadual e municipal. O TCU, atento a essa tendência, tem posto em prática seu objetivo estratégico de intensificar parcerias e intercâmbios sob a forma de acordos de cooperação com entidades congêneres. Desde 2012, realiza auditorias coordenadas em temas relevantes, em conjunto com outras instituições de controle de todo o Brasil e da América Latina.

Parece não restar dúvida de que este é o caminho, formar redes - e redes de redes - que permitam ampliar a capacidade de processar e de acumular informações por meio do conhecimento e do modo de fazer das organizações públicas. Os primeiros produtos dessas parcerias são animadores e encorajam o avanço das atuações conjuntas. As redes formadas por esses órgãos têm recebido destaque na mídia e aprovação popular, justamente porque têm alcançado resultados que não seriam possíveis a cada instituição alcançar isoladamente.

Do excerto colacionado pode-se extrair, também, que esse fluxo de cooperação entre entes da Administração Pública foi incrementado com o advento da Administração Pública Digital, havendo uma constante procura pelo uso das novas tecnologias da informação e comunicação como forma de alcançar a excelência na prestação de serviços públicos (Cavalcanti, 2017, p. 13).

2.2 Do intercâmbio de dados entre órgãos públicos no contexto da Administração Pública digital: os reflexos da virada tecnológica

Nos tempos atuais, é inequívoca a importância e relevância dos avanços tecnológicos nas atividades da sociedade, e, em decorrência, nas atividades de governo, tratando-se, muitas vezes, de sistemas indissociáveis tanto da vida institucional quanto pessoal ante a massificação das tecnologias. Adquire especial relevância, nesse contexto, a tecnologia de dados (Cavalcanti, 2017, p. 13).

Vive-se uma verdadeira revolução tecnológica, capaz de alterar, substancialmente, as relações intergovernamentais e sociais. Em um cenário de evolução das necessidades humanas, o desenvolvimento tecnológico faz surgir ciclos mais rápidos de transformação social, impondo, como consequência lógica, novas demandas sobre as instituições públicas. O que se chamava de um momento de “transitoriedade” prolonga-se de tal forma que a mudança já é considerada algo permanente (Borges; Monte, 2023, p. 123).

Pioneiro no estudo do que se denomina “sociedade em rede”, o sociólogo espanhol Manuel Castells identifica a ocorrência de um fenômeno cuja principal característica é a sociabilidade virtual advinda da computação e da internet, elementos que redimensionaram o tempo e o espaço e marcaram a chegada do século XXI: “entramos plenamente numa sociedade digital – não no futuro, mas no presente – e teremos que reexaminar tudo o que sabíamos sobre a sociedade industrial, porque estamos em outro contexto”. Para ele, a transmissão de dados torna-se a forma de comunicação predominante e um produto do processo produtivo (Castells, 1999, p. 20 e p. 109).

Com os avanços cada vez mais céleres em uma sociedade que se automatizou, há o surgimento de um vocábulo atualizado do que intitulou “sociedade em rede”: a expressão “sociedade digital”. Surge, inicialmente, em uma série de encontros das mais relevantes organizações internacionais, sendo um dos pontos mais relevantes de sua construção o Fórum Econômico Mundial de 2016, sediado na cidade de Davos, na Suíça (Nogueira, 2017, p. 59).

O fundador do Fórum e presidente executivo, o alemão Klaus Schwab, acerca da sociedade que passa a ser digital, institui o conceito da Quarta Revolução Industrial, afirmando que as tecnologias digitais, embora não tão recentes, evoluíram de forma exponencial, rompendo, assim, as fronteiras da Terceira Revolução industrial, com efeitos econômicos e sociais disruptores (Schwab, 2016):

Em sua escala, escopo e complexidade, essa transformação será diferente de tudo que a humanidade tenha experimentado antes. Ainda não sei exatamente como isso vai se desenrolar, mas uma coisa é clara: a resposta a ela deve ser integrada e abrangente, envolvendo todas as partes interessadas da política mundial, dos setores público e privado, até a academia e a sociedade civil.²

Assim como existiu a Era Agrícola e a Era Industrial, por exemplo, a Era Digital, da informação, firmou-se e intensificou-se a partir do fim do século XX, sendo o seu ápice o início do século XXI. A modernização tecnológica surge como uma inovação capaz de alterar,

² Do inglês: “*In its scale, scope, and complexity, the transformation will be unlike anything humankind has experienced before. We do not yet know just how it will unfold, but one thing is clear: the response to it must be integrated and comprehensive, involving all stakeholders of the global polity, from the public and private sectors to academia and civil society.*”

consideravelmente, todos os campos de conhecimento, extinguindo as barreiras geográficas e temporais, oferecendo recursos poderosos para a substituição de antigos métodos e procedimentos (Oliveira, 2017, p. 23).

Em síntese, essa modernização é capaz de reformular os fundamentos da sociedade contemporânea. Certo é que a Administração Pública, para atender às complexidades da Era Digital, necessita de reformulações (Borges; Monte, 2023, p. 123).

Em 1887, o estudioso Woodrow Wilson (2014, p. 352) já afirmava que “a ideia do Estado é a consciência da Administração”, aferindo que, observados os novos encargos aos quais é submetido o Estado, “cumpre ao mesmo tempo distinguir claramente como lhe caberá desincumbir-se deles”.

Assim, com o avanço das inovações e com a chegada da contemporaneidade, inúmeras construções teóricas passam a tentar explicar o novo papel do Estado em uma sociedade digital: quais seriam as novas configurações jurídico-institucionais que possibilitariam à Administração desempenhar seus novos fins? (Oliveira; Schwanka; 2009, p. 304).

Para a Administração Pública, o alto implemento de novas ferramentas oportunizado por tamanha revolução tecnológica possibilita que se revise alguns dos paradigmas e procedimentos administrativos que, embora relevantes quando da época de suas instituições, podem ser raciocinados de modo a aproveitar as opções mais eficientes, com base nas novas tecnologias de informação e comunicação (Nogueira, 2017, p. 60).

Assim, cria-se uma maior “agilidade institucional”, possibilitada pela redução da burocracia e por estratégias de inovação (Howard et al., 2016), capaz de elevar a Administração Pública a níveis de excelência ainda não experienciados. Tal intervenção já se faz de grande valia ante o advento da Constituição de 1988, que, para muitos teóricos, fez a Administração sofrer um “enrijecimento burocrático extremo”, com um alto custo e uma baixa qualidade na prestação dos serviços públicos (Borges; Monte, 2023, p. 126).

À vista disso, a Administração precisa reagir, em tempo recorde, a todas as mudanças sociais, necessário, pois, o desenvolvimento tecnológico e pessoal do aparato estatal. Para Eduardo Casado e Rúben Gutiérrez (2010, p. 80), a sociedade da informação é o ponto de partida para uma Administração Pública Eletrônica. Pondera-se, de tal modo, se a Administração consegue acompanhar esse dinamismo, como forma, inclusive, de legitimar a sua própria existência (Cavalcante, 2017, p. 68).

De tal forma, com a finalidade de “fazer frente à expansão das funções sociais e econômicas do Estado, agravadas pela globalização”, e proporcionar “a melhoria dos serviços, a despeito da redução dos custos” (Nobre Júnior, 2021, p. 67), emerge o modelo

gerencial de uma Administração Pública moderna, que se auto regula pelos resultados (Borges; Monte, 2023, p. 126).

Com arrimo no princípio constitucional da eficiência,³ a Administração Pública nacional, nesse novo ecossistema e em todas as suas esferas, incrementa ainda mais a lógica cooperativista, encontrando no intercâmbio de dados entre órgãos públicos uma forma de facilitação da persecução de seus objetivos e interesses. Faz uso, inclusive, de uma alternativa ao paradigma gerencialista: a governança, que engloba uma atuação negocial, interativa, coordenada e inovadora da Administração Pública (Borges; Monte, 2023, p. 128).

A nova realidade representada pela sociedade digital proporciona ganhos de eficiência e de qualidade nas engrenagens internas do Estado, que passam a ser inter fronteiriças (Oliveira, 2017, p. 20). Surge, de tal modo, um modelo de operação da Administração Pública que faz amplo uso de informações extraídas de diferentes sistemas do poder público, fortalecendo a própria razão de ser do Estado (Oliveira, 2017, p. 25).

A manipulação de informações torna-se, nesse contexto, competência essencial das organizações governamentais, ainda mais quando considerado que a Administração Pública é uma grande coletora de dados dos cidadãos, “porquanto a própria lei, em várias ocasiões, assim exige” (Borges; Monte, 2023, p. 138). Nesse contexto, demonstram-se verdadeiros ativos. “Dados são o novo petróleo.”⁴

O principal beneficiário dessa evolução no tratamento de informações, representada pela troca otimizada de dados entre entes públicos, deve ser a sociedade: a transformação digital completa-se quando as instituições passam a funcionar a serviço da sociedade. Necessária, pois, uma maior atenção sobre a gestão da informação.

Perseguindo esse objetivo, acredita-se que o compartilhamento e a integração de bases de dados no âmbito estatal pode significar o aumento da confiabilidade dos sistemas, além de uma excelente oportunidade de redução de custos do Estado, culminando na melhoria progressiva das políticas públicas, que passam a ser decididas a partir de uma análise sistemática de dados estruturados (Oliveira, 2017, p. 20).

Constata-se que o corpo social do Estado Contemporâneo encontra-se, portanto, ordenado em redes, exigindo que se “imprima maior capilaridade aos órgãos e entidades integrantes da arquitetura administrativa”, uma vez que a própria organização

³ “Sobreveio, ainda, a Emenda Constitucional nº 19/1998, conhecida como Reforma Administrativa, que positivou o princípio da eficiência (art. 37 da CF/88) como um dos pilares da Administração Pública.” (Borges; Monte, 2023, p. 127).

⁴ A expressão *data is the new oil* é creditada ao matemático Clive Humby. Ganhou popularidade a partir de publicação na revista *The Economist* de 06.05.2017, em artigo intitulado “O recurso mais valioso do mundo não é mais petróleo, mas sim dados”.

político-administrativa do Estado passa a adotar uma lógica difusa, baseada em uma atuação cooperativa de gestão integrada entre órgãos e entidades administrativas, que não é mais compatível com uma organização “autocentrada, hermética e incomunicável” (Oliveira; Schwanka, 2009, p. 307).

Cunhou-se, inclusive, a expressão “Administração em rede”, reforçando as premissas de uma atuação coordenada entre órgãos. A inserção da esfera pública no meio digital, nessa conjectura, reduz os custos da informação e aumenta a possibilidade de direcionamento de serviços públicos, transformando, assim, uma Administração Pública verticalizada e desmembrada em uma Administração em rede (Santanna, 2022, p. 63).

O compartilhamento surge, também, como uma forma de construção de relacionamentos intergovernamentais que tem como base a colaboração mútua e o compartilhamento efetivo de dados entre os órgãos envolvidos. A modernização tecnológica é o elemento de ligação que permite o desenvolvimento de softwares que transformam o processo de integração (Oliveira, 2017, p. 23), concebendo os órgãos públicos como entidades de processamento de grandes volumes de informação, cada um em seu escopo.

Necessário é que o modelo de operação integrado da Administração Pública seja compatível com as normas vigentes no país, de forma a investigar se a Administração Pública Digital, na atividade de compartilhamento de dados, em tempos de moderna governança, coleta-os, armazena-os, trata-os e compartilha-os adequadamente. Questiona-se o avanço do Direito enquanto sistema normativo diante de uma sociedade em acelerada mutação, e a forma de lidar com as legislações que, tão rapidamente, tornam-se anacrônicas.

O Brasil, ainda que de forma embrionária, conta com avançada legislação nacional sobre o tema, que será adiante analisada. Na última edição do ranking de maturidade em governo digital,⁵ produzido pela Organização das Nações Unidas (ONU), ficou em primeiro lugar na América do Sul, em frente a países altamente desenvolvidos, a exemplo do Canadá, ocupando a posição de nº 20 entre os 193 países.

O cenário instaurado de um governo digital⁶ considera a existência de duas características básicas que devem ser inerentes à atuação estatal: a eficiência, conforme previamente abordado, e a transparência, apontada como a maior revolução proporcionada pela tecnologia da informação, e que adquire especial relevância no estudo do

5

Disponível

em:

<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2020/julho/governo-eletronico-onu-classifica-brasil-entre-os-20-paises-com-melhor-oferta-de-servicos-publicos-digitais#:~:text=O%20Brasil%20ficou%20em%20primeiro,atr%C3%AAs%20somente%20dos%20Estados%20Unidos>. Acesso em: 10 ago. 2023.

⁶ Expressão utilizada como uma evolução do governo eletrônico. (Borges; Monte, 2023, p. 133)

compartilhamento de dados de acesso restrito entre entes da Administração Pública, impondo-se como regra que comporta fundamentais exceções.

2.3 A transparência administrativa: esclarecimento conceitual e a admissão do sigilo de informações em posse do poder público

Norberto Bobbio (1997, p. 30), em uma de suas últimas produções acadêmicas, refere-se à visibilidade dos atos do poder público como base da democracia representativa “a república democrática – *res* pública não apenas no sentido próprio da palavra, mas também no sentido de exposta ao público – exige que o poder seja visível”.

Sob a influência dos alicerces de um Estado de Direito, que tem a Constituição como lei fundamental para sua regência (Nobre Júnior, 2017, p. 250), a Administração Pública, segmento deste, subordina-se a alguns princípios basilares, ditames constitucionais que devem reger a sua atuação, em especial, o que aqui será posto em evidência, o da transparência administrativa.

Nos estudos acerca de tais princípios, deve-se articular o seu contexto, significado, e as possibilidades de uso, considerando que são, nos termos da doutrina de Wilson Engelmann, o ponto de partida da elaboração jurídica, responsável pelo encadeamento das normas e a formação do sistema normativo (Santanna, 2022, p. 63).

Os valores compartilhados pela sociedade, frutos dos seus novos anseios e necessidades, inserem-se, de forma explícita ou implícita, no texto constitucional, denominando-se “princípios”. Nesse quadro, conferem harmonia à Constituição na medida em que condensam esses valores, dão unidade ao sistema, e condicionam a posterior atividade dos intérpretes (Barroso, 2003, p. 301).

A transparência é um dos principais aspectos do processo de democratização da Administração, que tem como marco, no Brasil, a Constituição de 1988. Com uma maior participação do cidadão e da sociedade na gestão e no controle da Administração, a transparência administrativa possui como escopo principal a moralização da atividade administrativa (Di Pietro; Martins Júnior, 2022), reorientando o alcance do interesse público (Ivanega, 2016).

Não imune às transformações sociais e tecnológicas, o poder público estabelece as suas relações jurídico-administrativas por meio de uma aproximação entre o cidadão e o aparato administrativo, nos termos de um onipresente interesse público que adquire notória

relevância com a facilitação dos processos de disponibilização da informação pública (Nobre Júnior, 2017, p. 251).

A Constituição e a legislação infraconstitucional pouco fazem referência à transparência administrativa como princípio da Administração, decerto que ela resulta implícita em uma série de normas, inclusive de ordem constitucional, como a publicidade disposta no retromencionado *caput* do art. 37 da Carta Magna, além das legislações que asseguram o direito à informação ou restringem o sigilo (Di Pietro; Martins Júnior, 2022):

Pode ser entendida, em sentido amplo, como um princípio que abrange, ainda que implicitamente, todos os dispositivos legais e constitucionais que têm por objetivo garantir a visibilidade da atuação do poder público. Este deve ser visível, aberto, sem mistérios ou segredos.

Para alguns, a transparência tem sentido amplo e abrange publicidade, motivação, participação, devido processo legal, direito à informação, direito à obtenção de certidão, direito de acesso ao processo. (Di Pietro; Martins Júnior, 2022)

Em fundamental complemento, Wallace Martins Júnior (2022), reconhecido estudioso do tema, afirma que o princípio da publicidade, mencionado em Constituição, demonstra-se um subprincípio capaz de concretizar a transparência administrativa:

É inerência do princípio democrático (princípio fundamental estruturante) e, à míngua de clara e precisa denominação normativo-constitucional, resulta como o valor impresso e o **fim expresso pelos princípios da publicidade, da motivação e da participação popular, como princípios constitucionais especiais ou subprincípios que a concretizam**, uma vez que todos (isolada ou cumulativamente) apontam para a visibilidade da atuação administrativa e inspiram a produção de regras como o direito de petição, o direito de certidão e o direito de informação, tidos como mecanismos constitucionais essenciais no controle jurisdicional da transparência, legalidade, moralidade e probidade na gestão da coisa pública.

Compreende-se, portanto, a finalidade da transparência administrativa como sendo a de atribuir uma legitimidade material à Administração, garantindo a visibilidade dos atos administrativos e a viabilidade do controle social, tendo como mero subprincípio a publicidade, conforme previsão no art. 37, *caput*, da CRFB. Em verdade, entende-se que a publicidade instrumentaliza o princípio da transparência, ainda mais quando considerado que esse dever administrativo suplanta a simples publicidade dos atos estatais (Medeiros; Wacheleski, p. 2).

Para além do retromencionado dispositivo, em sede constitucional, a transparência administrativa traduz-se em vários incisos do elementar art. 5º, a exemplo do inciso LX, que dispõe que “a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem”; o inciso XIV, que “assegura a todos o acesso à informação e resguarda o sigilo da fonte”; e o inciso XXXIII, que dispõe sobre o “dever de fornecimento, pelos órgãos públicos, das informações de interesse particular, coletivo ou

geral, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado” (Di Pietro; Martins Júnior, 2022).

Acerca do tema, conclui Fabrício Motta (2003, p. 97):

Os atos administrativos, impõe a conclusão, devem ser públicos e transparentes – públicos porque devem ser levados a conhecimento dos interessados por meio dos instrumentos legalmente previstos (citação, publicação, comunicação, etc.); transparentes porque devem permitir enxergar com clareza seu conteúdo e todos os elementos de sua composição, inclusive o motivo e a finalidade, para que seja possível efetivar seu controle.

A Constituição Cidadã, nessa toada, desenvolvendo o Estado Democrático de Direito, posicionando o cidadão como o destinatário do poder estatal, transforma o direito de acesso à informação pública no cenário nacional, retirando do sigilo o *status* de padrão de conduta. Foi assim que a Lei Fundamental de 1988 permitiu o estreitamento dos laços entre a sociedade e o poder público, dela decorrendo um conjunto de normas que instrumentalizam o princípio da transparência administrativa, ainda que seja escasso o número de menções à palavra (Nobre Júnior, 2017, p. 256).

Cite-se que a primeira aparição da palavra “transparência” na Constituição deu-se por meio da EC nº 71/2012, que alterou o texto constitucional para adicionar o art. 216-A, em um contexto específico de definição das características do então criado Sistema Nacional de Cultura (SNC).⁷

Trata-se de princípio que deriva, portanto, de uma elaboração das expressões iniciais e das intenções manifestadas na Carta Política de 1988, viabilizando a cognição do funcionamento e feitos da máquina estatal sob dois dos seus principais parâmetros: eficácia e eficiência (Martins, p. 3):

O Estado serve à sociedade, em um novo significado de interesse público. Neste contexto, a publicidade e a transparência configuram valores muito relevantes. Elas viabilizam a cognição pela sociedade de como está sendo efetivado o funcionamento da máquina estatal, seja em termos de seus custos (eficiência), seja em termos da consecução de suas finalidades (eficácia).

Outra fundamental conclusão do doutrinador Fabrício Motta (2018), de especial relevância no presente estudo, faz referência à transparência administrativa como um substrato material, aduzindo a existência de um substrato positivo, que se traduz no dever do

⁷ Art. 216-A. O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais.

§ 1º O Sistema Nacional de Cultura fundamenta-se na política nacional de cultura e nas suas diretrizes, estabelecidas no Plano Nacional de Cultura, e rege-se pelos seguintes princípios: [...] IX - transparência e compartilhamento das informações.

Estado de promover um amplo e livre acesso à informação, como forma de controle social; e um substrato negativo, afirmando que as ações administrativas não podem desenvolver-se em segredo, salvo no que afete à segurança da sociedade e do Estado.

Sobre o primeiro, o substrato positivo, infere-se que, de fato, cada vez mais se fala no conceito de “governo aberto”, no qual se disponibiliza à sociedade, em amplo acesso, os dados e informações governamentais, sendo feitos investimentos em projetos e ações que visem a promoção da transparência, de modo a tornar os governos cada vez mais responsivos. Em conjunto, surge o conceito de dados abertos, informações que qualquer pessoa, física ou jurídica, pode fazer uso livremente, respeitados os direitos autorais e os requisitos legais para um correto compartilhamento de informações.

Contudo, o substrato negativo da transparência administrativa merece inabitual atenção, ao qual não se tem dado o devido enfoque. Isso porque a transparência, portanto, assume as feições de permissão do acesso à informação e, concomitantemente, de inibição de práticas de atos prejudiciais ao interesse público, na medida em que, sob os mesmos fundamentos, restringe-se a possibilidade de determinadas informações serem reveladas (Justen Filho, 2014, p. 209).

Dessa forma, na política de gestão e compartilhamento de dados entre entes da Administração, a transparência administrativa, nesse momento entendida como o dever de divulgação das informações e atos administrativos, encontra uma limitação, referente aos dados em que se impõe, por lei, o sigilo, ou que devem ser classificados em graus de sigilo para a segurança do Estado e da sociedade, sob a égide do interesse público, o que será, agora, melhor abordado. “A disposição geral sobre a transparência ganha relevo se contrastada aos casos nos quais é imperiosa a atribuição de sigilo.” (Martins, p. 6).

Por conseguinte, considerando o substrato material negativo do princípio da transparência administrativa e a decorrente possibilidade de restrições de acesso a informações em posse da Administração Pública para a segurança do Estado e da sociedade, reprise-se as indagações que servem de guia para a presente pesquisa: sob quais termos e regidos por quais instrumentos normativos dão-se os compartilhamentos de dados classificados como sigilosos entre órgãos públicos? A classificação pelo grau de sigilo conferida à informação na origem deve ser mantida pelo órgão que passa a processá-la após o intercâmbio dos dados? Quais os deveres dos órgãos públicos no processo de compartilhamento de dados classificados, com especial foco nos dados pessoais?

3 A LEI Nº 12.527/2011 (LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO) E O COMPARTILHAMENTO DE DADOS DE ACESSO RESTRITO

A Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, a Lei de Acesso à Informação, doravante invocada pela sigla “LAI”, conhecida por parte da doutrina como a “nova Lei da Transparência” (Martins, p. 4), é um marco jurídico para a fixação de sistemas de gestão da informação.

Em decorrência de compromisso firmado pelo governo brasileiro por ocasião do *Open Government Partnership* (Cruz, 2017, p. 220), regulamenta, fundamentalmente, o direito fundamental de acesso à informação, previsto no retromencionado inciso XXXIII do art. 5º da CRFB, e no inciso II do § 3º do art. 37 do mesmo diploma, que assim dispõem:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

Tal instrumento normativo pretende conferir ampla efetividade ao direito fundamental à informação, garantindo a transparência e o controle da Administração Pública, de forma a superar o reducionismo da publicidade como sendo medida suficiente para legitimar a ação administrativa (Medeiros; Wacheleski, p. 1). A norma define uma série de princípios que devem orientar as ações dos órgãos públicos. Mais do que publicidade, almeja-se a transparência administrativa (Rosa, 2017, p. 195).

Trata-se de legislação infraconstitucional cujos dispositivos devem ser observados por todas as esferas da Administração Pública, ou seja, pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Subordinam-se a ela (i) todos os órgãos públicos integrantes da administração direta dos três poderes, incluindo os Tribunais de Contas; (ii) os que integram a administração indireta; e (iii) as entidades privadas sem fins lucrativos que recebem recursos públicos para realização de ações de interesse público (arts. 1º e 2º da Lei nº 12.527/2011).

“Está-se diante de uma lei nacional e não federal”, possuindo apenas alguns de seus dispositivos a eficácia limitada à Administração Federal em decorrência objetiva da autonomia político-administrativa dos demais entes da Administração (Nobre Júnior, 2017, p. 257).

O referido diploma legal rege, entre outros escopos, o tratamento de dados pelo poder público, incluindo, decerto, o compartilhamento de dados e informações de acesso restrito entre os entes administrativos, razão pela qual é um dos principais objetos da presente análise.

Logo no inciso I do art. 3º, a LAI reafirma o direito à informação como fundamental, exigida a transparência na atuação do Estado, em especial da Administração Pública, após a promulgação da Constituição (Nobre Júnior, 2017, p. 252). Ademais, reitera a diretriz constitucional de “observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção”.

Dessa forma, em um contexto de compartilhamento de dados entre órgãos públicos, em uma primeira análise, não há de existir impedimento a esse ato de cooperação: o intercâmbio de informações, ainda que promovidos, na prática, por meio de instrumentos de cooperação (convênios administrativos) ou solicitações a casos específicos, “impõe-se independente de requisição formal, com os meios viabilizados pela tecnologia da informação, nos termos do art. 3º, incisos II e III, o que se denomina de “dever de transparência ativa” (Nobre Júnior, 2017, p. 260).

Mas isso no tocante aos dados abertos, aos quais não incide qualquer dever de sigilo da informação. O art. 4º da LAI conceitua a “informação sigilosa” como sendo “aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado”.

Sopesado um dos objetivos políticos da LAI, realizada uma interpretação histórica, sistemática e teleológica do ordenamento jurídico vigente, infere-se a influência da derrocada do segredo como prioridade de um Estado Democrático de Direito, sendo o sigilo um dos pilares de regimes autoritários (Nobre Júnior, 2017, p. 250). Nesse contexto, observa-se a existência de algumas possibilidades de redução da transparência administrativa a seu substrato negativo no compartilhamento de dados entre órgãos públicos, aos quais se pode impor o sigilo como forma de garantia de direitos fundamentais.

Para Vanice Regina do Valle (2014, p. 125), a obtenção de uma informação em posse de um dos órgãos da Administração Pública não se opera de forma instantânea, devendo submeter-se a um ciclo de tratamento, motivo pelo qual é possível a restrição da transparência e a negativa do pedido de compartilhamento nas hipóteses em que o ciclo de conhecimento da informação não se aperfeiçoou, por exemplo. É esse, inclusive, o teor do art. 7º, § 3º, da LAI,

que dispõe que o direito de acesso a informações que embasam decisões ou atos administrativos apenas é garantido após a publicação do ato principal.

De forma específica, o Capítulo IV da LAI, seguindo os comandos do art. 5º, XXXIII da CRFB, disciplina as restrições de acesso à informação, as quais são de observância obrigatória em processos de compartilhamento de dados entre entes da Administração Pública, considerado o interesse público e a proteção da própria sociedade, respeitado o núcleo estabelecido na norma constitucional (Medeiros; Wacheleski, p. 6).

3.1 O capítulo IV da LAI e o compartilhamento de dados classificados em grau de sigilo

3.1.1 Da restrição de acesso a informações sob a égide do interesse público ou da proteção da sociedade: o dever de preservação do sigilo no compartilhamento de dados

Inicialmente, rememore-se o conceito de informação sigilosa contido no art. 4º da Lei nº 12.527/2011: “aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado”. Serão abordados neste subtópico os principais dispositivos que regulamentam a matéria, em específico os que interferem no compartilhamento de dados sigilosos entre entes que compõem a Administração.

O art. 6º da Lei 12.527/2011, no que concerne ao acesso a informações e a sua divulgação, afirma competir aos órgãos e entidades do poder público assegurar a proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e possível restrição de acesso (art. 6º, III, da Lei nº 12.527/2011).

A Seção I do Capítulo IV do mesmo diploma legal dispõe, de forma específica e reforçando a excepcionalidade do segredo (Nobre Júnior, 2017, p. 265), a impossibilidade de negativa de acesso a informação que seja necessária para a tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais, afirmando, ainda, que o disposto na lei não exclui ou excetua as hipóteses legais de sigilo, segredo de justiça ou segredo industrial (arts. 21 e 22).

A Seção II do Capítulo IV, que aqui adquire maior relevância, classifica a informação quanto ao grau e prazo de sigilo, conceituando o que se considera, nos termos do já mencionado art. 4º, informação imprescindível à segurança da sociedade ou do Estado, às quais, ainda que não ostentem o caráter prévio de sigilo, podem ser atribuídas restrições de acesso:

Art. 23. São consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado e, portanto, passíveis de classificação as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam:

I - pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional;

II - prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do País, ou as que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais;

III - pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população;

IV - oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País;

V - prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicas das Forças Armadas;

VI - prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional;

VII - pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; ou

VIII - comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações.

As informações e dados em posse dos órgãos e entidades públicas devem, ainda, ser classificadas em ultrassecreta, secreta ou reservada, com prazos máximos de restrição de acesso de 25 anos, 15 anos e 5 anos, respectivamente, observado o seu teor e imprescindibilidade à segurança da sociedade ou do Estado. Findo o prazo, que deve ser o menos restritivo possível, serão de acesso público (art. 24 da Lei nº 12.527/2011).

Portanto, do texto legal, extrai-se a possibilidade de conferir sigilo a determinada informação com base em norma autorizadora, ou, alternativamente, nos termos da Lei de Acesso à Informação, uma restrição de acesso aos dados imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado. Isso porque o direito de acesso à informação não ostenta colorido absoluto, sendo da alçada da lei formal a definição de situações em que não incidirá o acesso imediato e irrestrito à informação pública (Nobre Júnior, 2017, p. 265).

Em termos práticos, o que se opera é uma restrição de acesso a determinada informação com base em sigilo determinado por lei ou que se faça necessário à garantia da segurança da sociedade ou do Estado, quando o cumprimento da transparência administrativa, em sua plenitude, demonstraria-se majoritariamente prejudicial.

Para conferir maior clareza aos conceitos, explique-se: informação classificada, nos termos do art. 24 da LAI, é toda aquela submetida a qualquer dos três graus de sigilo previstos no texto legal. Já a informação sigilosa é aquela cuja restrição de acesso ocorre em virtude de sua classificação ou por hipótese legal de sigilo. Trata-se de definição formulada pelo

Gabinete de Segurança Institucional no Tratamento da Informação Classificada e Credenciamento de Segurança.⁸

Dessa forma, “toda informação classificada é sigilosa, porém nem toda informação sigilosa é classificada”. Aqui, para fins didáticos, utilizar-se-á a nomenclatura de “dados sigilosos” ou “classificados” para todas as informações que possuem acesso restrito.

A questão a ser melhor analisada é o compartilhamento desses dados cujo acesso foi restringido ou cujo sigilo tenha sido atribuído na fonte, de forma a promover um escoamento intercâmbio de informações entre órgãos que compõem o poder público.

Chegando à Seção III do Capítulo IV, obtém-se maiores esclarecimentos relacionados à proteção e controle das informações tidas como sigilosas. O *caput* do art. 25 reitera, de forma similar ao já abordado art. 6º, III, ser dever do Estado o controle do acesso e divulgação de informações sigilosas produzidas por seus órgãos. No tocante ao compartilhamento, o § 2º do art. 25 da LAI dispõe que “o acesso à informação classificada como sigilosa cria a obrigação para aquele que a obteve de resguardar o sigilo”.

Aponta-se, ainda que de forma tímida, para a necessidade de preservação do sigilo atribuído aos dados na origem pelos órgãos que passam a tratá-los após o compartilhamento das informações. Tendo sido imposto ao Estado o dever de informar, certo é que se atribua também a ele o dever de controle do acesso e divulgação de informações sigilosas de sua posse (Nobre Júnior, 2017, p. 258).

A lei, em diversos de seus artigos, dispõe acerca do processo para obtenção da informação. Em sua maioria, tratam-se de dispositivos direcionados à sociedade, *stricto sensu*, diverso o processo de obtenção das informações pelo poder público, que se dá, em sua maioria, pela assinatura de convênios administrativos ou instrumentos congêneres que facilitam o processo de compartilhamento de informações, conforme previamente esclarecido.

Outra questão de destaque, também abordada pela Lei de Acesso à Informação, é o tratamento de dados pessoais, merecendo especial atenção o compartilhamento desses dados, de natureza restrita, entre os órgãos que compõem a Administração Pública. Em verdade, são os dados pessoais informações às quais usualmente se atribui determinado nível de restrição de acesso, passando a serem, portanto, sigilosas. O normativo, ao optar por destacar esse tipo de dado, almeja conferir maior prestígio e estabelecer critérios individualizados para o seu tratamento, dada a fundamentalidade de sua existência e a maior necessidade de segurança.

8

3.1.2 Do tratamento e compartilhamento de dados pessoais

A seção V da LAI é a responsável por dispor acerca do tratamento das informações pessoais. Em seu art. 31, faz menção à transparência administrativa, dispondo:

Art. 31. O tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais.

§ 1º As informações pessoais, a que se refere este artigo, relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem:

I - **terão seu acesso restrito, independentemente de classificação de sigilo** e pelo prazo máximo de 100 (cem) anos a contar da sua data de produção, a agentes públicos legalmente autorizados e à pessoa a que elas se referirem; e

II - poderão ter autorizada sua divulgação ou acesso por terceiros diante de previsão legal ou consentimento expresso da pessoa a que elas se referirem.

§ 2º Aquele que obtiver acesso às informações de que trata este artigo será responsabilizado por seu uso indevido

§ 3º O consentimento referido no inciso II do § 1º não será exigido quando as informações forem necessárias:

I - à prevenção e diagnóstico médico, quando a pessoa estiver física ou legalmente incapaz, e para utilização única e exclusivamente para o tratamento médico;

II - à realização de estatísticas e pesquisas científicas de evidente interesse público ou geral, previstos em lei, sendo vedada a identificação da pessoa a que as informações se referirem;

III - ao cumprimento de ordem judicial;

IV - à defesa de direitos humanos; ou

V - à proteção do interesse público e geral preponderante.

§ 4º A restrição de acesso à informação relativa à vida privada, honra e imagem de pessoa não poderá ser invocada com o intuito de prejudicar processo de apuração de irregularidades em que o titular das informações estiver envolvido, bem como em ações voltadas para a recuperação de fatos históricos de maior relevância.

§ 5º Regulamento disporá sobre os procedimentos para tratamento de informação pessoal.

O tratamento das informações, usualmente, deve ser feito, conforme a legislação, de forma transparente, o que difere da restrição de acesso às informações pessoais, sobre as quais se depreende que a restrição opera de forma distinta ao sigilo anteriormente mencionado, na medida em que a norma afirma a necessidade de restrição de acesso a dados pessoais independente de classificação e por um prazo máximo consideravelmente superior, de cem anos.

Possuem acesso a esses dados relativos à intimidade, vida privada, honra e imagem, portanto, os agentes públicos legalmente autorizados e as pessoas às quais as informações se referem, autorizado o acesso por terceiros mediante previsão legal ou prévio consentimento dos seus titulares. Prevê-se, ainda, nos termos do § 2º do art. 31, a devida responsabilização dos agentes por uso indevido das informações.

O que merece especial atenção no presente estudo é, no entanto, o inciso V do § 3º do art. 31, o qual afirma a inexigibilidade do consentimento dos titulares dos dados pessoais

quando estes fizerem-se necessários à proteção do interesse público e geral preponderante. Nesses termos, pode-se concluir, ainda que preliminarmente, a possibilidade de compartilhamento de dados pessoais entre entes da Administração Pública, desde que atendida a premissa de aferição do interesse público e cujo uso limite-se à atuação do órgão receptor, sob pena de caracterização de uso indevido dos dados em tratamento.

Seguindo essa linha de raciocínio, o § 5º do art. 31 da Lei nº 12.527/2011 aduz que regulamento próprio será responsável por dispor acerca dos procedimentos para tratamento de informação pessoal pelos órgãos do poder público. Tal função é cumprida com determinado grau de êxito pela Lei nº 13.709/2018, a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), objeto de capítulo próprio.

Foram publicados, ainda, uma série de decretos regulamentadores da Lei nº 12.526/2011, os quais serão agora analisados sob a ótica da operacionalização do tratamento e compartilhamento de dados sigilosos entre órgãos públicos, buscando os dispositivos que permitam um maior esclarecimento dos termos que devem reger esses processos de intercâmbio de informações entre entes da Administração Pública. Ressalte-se que serão mencionados os principais dispositivos, sem menção aos que não se relacionam ao tema do presente estudo ou que meramente reproduzem artigos da LAI.

3.2 Uma análise dos principais decretos regulamentadores da Lei de Acesso à Informação

De proêmio, ressalte-se que o campo de aplicação dos decretos regulamentadores que serão agora analisados restringe-se, formalmente, aos órgãos do Poder Executivo Federal, decerto que servem de modelo para a regulamentação nos demais entes federativos, que, respeitada a autonomia administrativa,⁹ devem produzir seus próprios atos normativos, observada a Lei Maior.

Ressalte-se, também, a possibilidade e efetiva existência de regulamentações específicas elaboradas por cada órgão público, que, por meio de resoluções, portarias normativas ou instrumentos análogos, editam atos normativos próprios acerca do tratamento e

⁹ Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

compartilhamento de informações sigilosas, adotados os comandos legais e constitucionais pertinentes.

3.2.1 O Decreto nº 7.724/2012

O Decreto nº 7.724/2012, publicado em 16 de maio de 2012, é um dos instrumentos regulamentadores da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011). Seu principal objetivo é estabelecer procedimentos e regras para garantir o acesso à informação pública e a sua divulgação, com foco, também, na transparência das ações governamentais.

Conforme previamente exposto, no conjunto de regras do direito administrativo brasileiro é incomum o uso da expressão “transparência“. No entanto, tal decreto, principalmente em seus Capítulos III e IV, faz menção expressa à transparência administrativa, distinguindo a transparência ativa da transparência passiva (Nobre Júnior, 2017, p. 256).

A primeira, a transparência ativa, refere-se ao dever dos órgãos públicos de promover, independente de requerimento, a divulgação de informações de interesse geral, tanto as por eles produzidas quanto as custodiadas, respeitados os termos da LAI (art. 7º do Decreto nº 7.724/2012).

Já a segunda, a transparência passiva, diz respeito ao dever inerente aos órgãos e entidades públicas de criarem e manterem serviços de informação para o processamento dos pedidos de acesso à informação, que poderão ser formulados por qualquer pessoa física ou jurídica.

Como já mencionado, os processos de cooperação entre órgãos públicos, em sua maioria, estabelecem-se sob termos de convênios administrativos previamente assinados, os quais preveem o repasse de informações e dados de interesse do órgão para o desempenho de suas competências funcionais, respeitadas as limitações ao repasse e as disposições legais.

Aos casos em que não há um fluxo pré estabelecido de compartilhamento de dados entre os órgãos públicos envolvidos na transação, o art. 13 do Decreto nº 7.724/2012 destaca que pedidos de acesso a informações não serão atendidos caso demonstrem-se genéricos, desproporcionais, desarrazoados ou que exijam trabalhos adicionais de análise, consolidação e interpretação de dados e informações.

Realizando uma interpretação teleológica da norma supracitada, que supera a lógica formal e dirige a atenção do intérprete conforme o fim colimado pelo dispositivo (Maximiliano, 2017, p. 150), pode-se extrair, com certo grau de certeza, que a finalidade de

sua edição foi evitar o uso indevido de dados em posse do poder público, além de uma mobilização infundada de recursos, pelos órgãos detentores da informação, para a organização específica dos dados a serem disponibilizados a outros requerentes, nos moldes das solicitações a eles endereçadas.

Porém, o acesso à informação a que se refere o decreto não se aplica às hipóteses de sigilo previstas na legislação, a exemplo do sigilo fiscal, bancário, de serviços no mercado de capitais ou segredo de justiça, nos termos do seu art. 6º. A essas informações, aplica-se a regra geral de tratamento restrito das informações sigilosas, nos termos da classificação estabelecida e respeitado o prazo de sigilo deferido aos dados em específico. Nesse ponto, o decreto apenas reproduz os dispositivos da LAI.

Sobre as informações pessoais, também ratifica o conteúdo da Lei nº 12.527/2011, mencionando a possibilidade de divulgação ou acesso por terceiros autorizados, como as entidades do poder público, aos dados pessoais, quando existente a finalidade de proteção do interesse público (art. 57, V).

Além disso, dispõe, em seu art. 58, I, cuja redação foi recentemente alterada pelo Decreto nº 11.527/2023, que as informações pessoais não podem sofrer restrições de acesso quando houver o intuito de prejudicar processos de apuração de irregularidades em que o titular das informações seja parte ou interessado.

Dessa maneira, compreende-se que não há menções explícitas ao compartilhamento de dados sigilosos ou de acesso restrito entre órgãos que compõem a Administração Pública. Entretanto, seu conteúdo inicia o processo de esclarecimento dos termos aos quais restam submetidos os processos de tratamentos de dados pelo poder público, ratificando o dever de preservação do sigilo, nas hipóteses legalmente admitidas, impondo a transparência dos dados como regra, e limitando o atendimento das solicitações de acesso a dados à demonstração de finalidade idônea, específica e bem delimitada, que não exija maiores esforços de consolidação e organização da informação por parte do órgão público que a possua.

3.2.2 O Decreto nº 7.845/2012

Agora, de forma específica, o Decreto nº 7.845, publicado em 14 de novembro de 2012, é o responsável por regulamentar os procedimentos para credenciamento de segurança e tratamento de informação classificada em qualquer grau de sigilo, nos termos da Constituição e da Lei nº 12.527/2011. Do mesmo modo, tem o seu campo de aplicação restrito ao Poder Executivo Federal, nos termos do *caput* de seu art. 1º.

No inciso XVIII do art 2º, para efeitos do decreto, define o tratamento de informação classificada como sendo “o conjunto de ações referentes à produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transporte, transmissão, distribuição, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação, destinação ou controle de informação classificada em qualquer grau de sigilo”.

Nos termos do art. 37 da Lei nº 12.527/2011, no Poder Executivo Federal, compete ao Núcleo de Segurança e Credenciamento, órgão central de credenciamento de segurança, credenciar pessoas para o tratamento de informações classificadas (art. 3º do Decreto nº 7.845/2012), existindo outras entidades, como o Comitê Gestor da Segurança da Informação e o Gabinete de Segurança Institucional (arts. 5º e 6º), com funções específicas relacionadas à cadeia de controle e tratamento de informações classificadas.

Nessa mesma cadeia, devem existir, também, os intitulados “órgãos de registro”, que, entre outras competências, habilitam postos de controle nos órgãos e entidades públicas para o armazenamento e tratamento de informações classificadas em qualquer grau de sigilo (art. 7º). No Poder Executivo Federal, podem ser os ministérios ou órgãos de nível equivalente (art. 2º, XIII). Os postos de controle, por sua vez, devem garantir a segurança da informação classificada sob sua responsabilidade (art. 9º, II), podendo ser uma unidade de órgão ou entidade pública ou privada, desde que habilitada.

A habilitação dos órgãos e entidades públicas para o credenciamento de segurança condicionam-se à comprovação de qualificação técnica suficiente para garantir a segurança da informação classificada, além de dever ser designado um gestor de segurança e credenciamento (art. 10, I e II).

Ressalte-se que aos órgãos de registro possibilita-se a celebração de ajustes, convênios e termos de cooperação com outros órgãos públicos habilitados para o credenciamento de segurança e tratamento de informações classificadas (art. 14), restringindo o acesso, divulgação e tratamento de informações classificadas às pessoas com necessidade de conhecê-las, credenciadas ou autorizadas por legislação (art. 18).

Excepcionalmente, admite-se a celebração do que se intitula Termo de Compromisso de Manutenção de Sigilo (TCMS), sob o qual a informação classificada será disponibilizada a pessoa que se obrigará a manter o sigilo dos dados disponibilizados, sob pena de responsabilização penal, civil e administrativa (art. 18, parágrafo único).

O decreto preocupou-se, de forma incisiva, com os processos de segurança da informação classificada, dispondo acerca da obrigatoriedade de serem mantidas em condições especiais de segurança (art. 30). Os dados classificados como ultrassecretos ou secretos

devem ser armazenados, inclusive, em ambientes que ofereçam segurança compatível com o grau de sigilo, devendo os meios eletrônicos fazerem uso de sistemas de tecnologia da informação atualizados e prevenidos contra ameaças de quebra de segurança (art. 30, § 2º).

Em qualquer grau de sigilo, os meios eletrônicos devem possuir recursos criptográficos adequados (art. 31), entendendo-se esses recursos como a conversão de dados de um formato legível a um formato codificado, que só podem ser lidos ou processados após um processo de descryptografia. Trata-se do formato mais simples e importante para que informações classificadas não sejam extraviadas e utilizadas para fins não idôneos (Kaspersky).

Principalmente nos processos de transmissão da informação, o decreto regulamenta a necessidade de controle e registro de acesso às informações classificadas, que deverá ser garantido, no mínimo, por uso de certificado digital (art. 38, §§ 1º, 3º e 4º).

3.2.3 O Decreto nº 10.046/2019

Já o Decreto nº 10.046, de 09 de outubro de 2019, cuida da governança no compartilhamento de dados na Administração Pública Federal, instituindo o Cadastro Base do Cidadão e o Comitê Central de Governança de Dados. Trata-se de decreto que regulamenta não só a Lei de Acesso à Informação, mas a Lei nº 13.709/2018, a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, legislação à qual será concedido capítulo próprio.

Em suas disposições gerais, afirma estabelecer as diretrizes para o compartilhamento de dados entre os órgãos e entidades da Administração Pública Federal e demais poderes da União, objetivando, entre outros escopos, promover a melhoria da qualidade e da fidedignidade dos dados custodiados, aumentando a eficiência das operações internas (art. 1º, IV e V). O § 2º do art. 1º exclui de sua regulamentação, exclusivamente, os dados protegidos por sigilo fiscal, sob gestão da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.

Muitas são as finalidades e discussões em torno do decreto, cuja constitucionalidade vem sendo objeto de diversas ações em tramitação no Supremo Tribunal Federal. Aqui, a análise se restringe ao compartilhamento de dados de acesso restrito entre os órgãos da Administração Pública.

Nessa toada, o art. 2º, VIII, conceitua o compartilhamento de dados como sendo a “disponibilização de dados pelo seu gestor para determinado receptor de dados”. Em sequência, a confidencialidade como sendo a “propriedade que impede que a informação fique disponível ou possa ser revelada à pessoa natural, sistema, órgão ou entidade não

autorizado e não credenciado” (art. 2º, IX); e a governança de dados como o “exercício de autoridade e controle que permite o gerenciamento de dados sob as perspectivas do compartilhamento, da arquitetura, da segurança, da qualidade, da operação e de outros aspectos tecnológicos” (art. 2º, XV).

Outra definição que merece a devida atenção refere-se ao “mecanismo de compartilhamento de dados”: “recurso tecnológico que permite a integração e a comunicação entre aplicações e serviços do receptor de dados e dos órgãos gestores de dados, tais como serviços web, cópia de dados, lago de dados compartilhado e plataformas de interoperabilidade” (art. 2º, XX).

O acima mencionado conceito de interoperabilidade adquiriu especial relevância no ordenamento jurídico nacional com a publicação da LGPD, que regulamenta uma série de aspectos do que se intitulou governo eletrônico. Diante de sua relevância no compartilhamento de dados de acesso restrito entre órgãos públicos, será melhor analisado no tópico 4.2 do presente trabalho.

Ainda no que se refere ao compartilhamento de dados, o Decreto nº 10.046/2019 afirma que a informação em posse do Estado deverá ser compartilhada da forma mais ampla possível. Todavia, estabelece, também em seu art. 3º, I, uma ressalva acerca do dever de observância das restrições legais para o compartilhamento, dos requisitos de segurança da informação e demais disposições da LGPD.

Mas o que é de extrema relevância a essa análise, no entanto, é o inciso II do mesmo dispositivo, que disciplina: “o compartilhamento de dados sujeitos a sigilo implica a assunção, pelo receptor de dados, dos deveres de sigilo e auditabilidade¹⁰ impostos ao custodiante dos dados”. Reitera-se, no dispositivo regulamentador, a possibilidade de compartilhamento de dados sigilosos, explícito, agora, o dever de preservação de sigilo e auditabilidade pelo órgão receptor dos dados.

Sobre os dados pessoais, após uma série de alterações promovidas pelo Decreto nº 11.266/2022, regulamenta:

¹⁰ “A palavra “auditar” já existe no nosso dicionário e significa fazer a auditoria de. “Auditoria”, por sua vez, significa processo de exame e validação de um sistema, atividade ou informação. A partir dessa palavra, criou-se “auditável”, por um processo de derivação que inseriu o sufixo -vel para indicar a possibilidade de praticar ou sofrer a ação de auditar. Ou seja, algo “auditável” é algo que é possível auditar.

A partir dessa nova palavra, criou-se “auditabilidade”, outra derivação, dessa vez com o acréscimo do sufixo -idade – com as devidas adaptações –, a fim de formar um termo que expressasse a ideia de condição do que é “auditável”. Além disso, a palavra também tem origem no termo “*auditability*”, que é da Língua Inglesa e não tinha correspondente em Língua Portuguesa.

O conceito de “auditabilidade” alude a soluções que promovem confiança na informação. É a qualidade de algo que se pode analisar de maneira metódica e a capacidade de aferir práticas com características explicativas e informações rastreáveis, de modo a ensejar uma análise crítica das informações fornecidas.” (Fernandes)

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

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

VI - a coleta, o tratamento e o compartilhamento de dados por cada órgão serão realizados nos termos do disposto no art. 23 da Lei nº 13.709, de 2018 - Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais;

[...]

IX - a limitação do compartilhamento de dados pessoais ao mínimo necessário para o atendimento da finalidade informada, nos termos do disposto no inciso III do caput do art. 6º da Lei nº 13.709, de 2018 - Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, e o cumprimento integral dos requisitos, das garantias e dos procedimentos estabelecidos na referida Lei, no que for compatível com o setor público.

Do inciso IX do supracitado artigo, depreende-se a limitação do compartilhamento de dados pessoais ao mínimo necessário para o atendimento da finalidade informada para o tratamento, devendo ser cumpridos todos os procedimentos e garantias estabelecidas na LGPD.

De mais a mais, o Capítulo II do referido decreto estabelece três níveis de compartilhamento de dados: (i) o compartilhamento amplo, referente aos dados públicos e sem restrição de acesso; (ii) o compartilhamento restrito, acerca dos dados protegidos por sigilo e cuja concessão de acesso pode ser dada para todos os órgãos de que trata o art. 1º, objetivando a execução de políticas públicas; e (iii) o compartilhamento específico, sobre os dados protegidos por sigilo e cujo acesso restringe-se a órgãos específicos, para os fins previstos em lei (art. 4º).

Sobre esse último, o compartilhamento e regras são definidos pelo gestor de dados, devendo a categorização do nível de compartilhamento ser por ele também realizada (art. 4º, § 1º).

Para os órgãos integrantes da Administração Pública Federal, inclusive, o decreto dispensa a celebração de convênios ou instrumentos congêneres para o compartilhamento de dados, observadas as diretrizes regulamentares e legais (art. 5º). Ainda sobre o compartilhamento de dados nos níveis de categorização restritos e específicos, o que aqui mais interessa, disciplina:

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

§ 3º O compartilhamento de dados nos níveis de categorização restritos e específicos serão autorizados pelo gestor de dados e **seu processo será formalizado por documentos de interoperabilidade cuja solicitação seguirá os critérios estabelecidos pelo Comitê Central de Governança de Dados**, em observância:

I - aos dispositivos:

- a) da **Lei nº 13.709, de 2018** - Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais;
- b) da **Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021**; e
- c) da **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**;

II - às orientações da Autoridade Nacional de Proteção de Dados; e

III - às normas correlatas.

§ 4º Nas solicitações de interoperabilidade que envolvam dados pessoais, serão explicitados, além do disposto no § 3º:

I - o propósito legítimo, específico e explícito

II - a compatibilidade com a finalidade; e

III - o compartilhamento do mínimo necessário para atendimento da finalidade.

Art. 7º As plataformas de interoperabilidade contemplarão os requisitos de sigilo, confidencialidade, gestão, auditabilidade e segurança da informação necessários ao compartilhamento de dados, conforme regras estabelecidas pelo Comitê Central de Governança de Dados.

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

Assim, o compartilhamento de dados nos níveis restrito e específico, ou seja, restrito aos órgãos enumerados no decreto ou especificamente indicados no processo específico de intercâmbio de informações, deverá sempre ser formalizado por documentos de interoperabilidade, observadas as três leis analisadas por este trabalho, a LAI, a LGPD e a Lei nº 14.129/2021 (que será analisada adiante).

Fazendo acréscimos ao previamente apresentado art. 3º, no que tange aos dados pessoais, disciplina a necessidade de ser explicitado, quando do compartilhamento, o propósito legítimo e específico do ato, a compatibilidade entre a ação e a sua finalidade, e o dever de tratar-se de um compartilhamento mínimo de informações. Para o compartilhamento específico de dados, modalidade mais restrita, dispõe, ainda, o dever de condicionamento do compartilhamento à concessão de acesso pelo gestor dos dados, assim como o integral atendimento dos requisitos por ele definidos, incluindo o dever de implementação de todos os mecanismos de segurança da informação.

Outrossim, os dados recebidos por compartilhamento específico não podem ser retransmitidos pelos órgãos receptores, exceto quando existir autorização expressa do gestor de dados, anterior ou posterior ao recebimento:

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

I - à concessão de permissão de acesso pelo gestor de dados; e

II - ao atendimento dos requisitos definidos pelo gestor de dados como condição para o compartilhamento.

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

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

Art. 15. O órgão interessado em acessar dados sujeitos a compartilhamento específico enviará os documentos de interoperabilidade para o gestor de dados, observados as normas, as condições e os requisitos de acesso por ele estabelecidos, nos termos do disposto no inciso III do caput do art. 4º, e fundamentará o pedido e especificará os dados solicitados no maior nível de detalhamento possível.

§ 3º O receptor de dados por compartilhamento específico é responsável por implementar e seguir as regras de segurança da informação estabelecidas pelo gestor de dados de compartilhamento específico, conforme o disposto no inciso III do caput do art. 4º.

Para total compreensão dos dispositivos, o decreto conceitua o gestor de dados como sendo o “órgão ou entidade responsável pela governança de determinado conjunto de dados” (art. 2º, XIII).

Por fim, em suas disposições finais e transitórias, confere ao Comitê Central de Governança de Dados, órgão que institui, a competência para dirimir eventuais controvérsias no compartilhamento de dados entre órgãos federais, e para revisar a categorização dos níveis de compartilhamentos de dados (art. 26, *caput* e § 4º).

4 A LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS E O COMPARTILHAMENTO DE DADOS ENTRE ÓRGÃOS PÚBLICOS

Sabe-se que o tratamento de dados pessoais pelo poder público guarda uma série de peculiaridades, decorrentes da necessária compatibilização entre o exercício de prerrogativas estatais típicas e os princípios estabelecidos no ordenamento jurídico vigente.

Por meio da Emenda Constitucional nº 115/2022, alterou-se a Constituição para incluir a proteção de dados pessoais entre os direitos e garantias fundamentais, acrescentando ao texto do art. 5º o seguinte inciso LXXIX: “é assegurado, nos termos da lei, o direito à proteção dos dados pessoais, inclusive nos meios digitais”.

O tratamento de dados pessoais não é tema novo, contudo, o processamento desses dados pelo Estado brasileiro vinha sendo negligenciado. No desempenho das atividades públicas, a Administração passa a ser detentora de milhares de dados, sendo imprescindível a sua proteção, sem, no entanto, impossibilitar o seu compartilhamento entre os órgãos públicos. É por meio dessa troca que se confere maior eficiência ao labor estatal, como já mencionado (Coutinho; Marcon, 2023, p. 164-165).

Fixou-se, também, por meio da retromencionada EC, a competência da União para legislar sobre a proteção e tratamento de dados pessoais (art. 21, XXVI). Nesse contexto, ganha relevância a Lei nº 13.709/2018, a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), ainda mais quando analisado o compartilhamento de dados sigilosos entre órgãos públicos.

Por meio de legislações de tamanha magnitude e pertinência, evidencia-se a fundamental importância do direito administrativo à concretização do direito constitucional: ao passo em que o segundo traceja as linhas estruturais da organização estatal, o primeiro, de forma dinâmica, satisfaz os comandos constitucionais por meio da regulamentação de atividades (Nobre Júnior, 2020, p. 19), como no caso da proteção de dados pessoais.

De tal maneira, o poder público adequa-se à nova realidade na medida em que, com a crescente necessidade de tratamento dos dados pessoais, deve, também, garantir a concreta proteção desses dados (Coutinho; Marcon, 2023, p. 163).

A LGPD, de 14 de agosto de 2018, versa sobre o tratamento de dados pessoais inseridos em bases de dados digitais, os quais ostentam a natureza de acesso restrito por razões que serão oportunamente evidenciadas:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre o tratamento de dados pessoais, inclusive nos meios digitais, por pessoa natural ou por **pessoa jurídica de direito público** ou privado, com o objetivo de proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural.

Parágrafo único. As normas gerais contidas nesta Lei são de interesse nacional e devem ser observadas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

A fim de traçar uma melhor resposta para as indagações às quais essa pesquisa pretende responder, é essencial a análise de certos dispositivos da LGPD, com ênfase nos que tratam do compartilhamento de dados entre instituições públicas, decerto que os dados a que se refere são os de titularidade de pessoas naturais que gozam do direito à privacidade e livre desenvolvimento, o que não é o caso das pessoas jurídicas de direito público.

Ressalve-se, desde já, que a LGPD não se aplica ao tratamento de dados pessoais realizados para fins exclusivos de segurança pública, defesa nacional, ou atividades de investigação e repressão de infrações penais (art. 4º, III, *d*), não sendo esse, de igual modo, o objeto do presente estudo, que excetua o compartilhamento de dados sigilosos para fins de segurança pública, *lato sensu*.

O art. 5º da Lei 13.709/2018 é o responsável por definir fundamentais conceitos para sua plena compreensão, sendo os principais:

Art. 5º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - dado pessoal: informação relacionada a pessoa natural identificada ou identificável;

II - dado pessoal sensível: dado pessoal sobre origem racial ou étnica, convicção religiosa, opinião política, filiação a sindicato ou a organização de caráter religioso, filosófico ou político, dado referente à saúde ou à vida sexual, dado genético ou biométrico, quando vinculado a uma pessoa natural;

III - dado anonimizado: dado relativo a titular que não possa ser identificado, considerando a utilização de meios técnicos razoáveis e disponíveis na ocasião de seu tratamento;

[...]

V - titular: pessoa natural a quem se referem os dados pessoais que são objeto de tratamento;

VI - controlador: pessoa natural ou jurídica, de direito público ou privado, a quem competem as decisões referentes ao tratamento de dados pessoais;

VII - operador: pessoa natural ou jurídica, de direito público ou privado, que realiza o tratamento de dados pessoais em nome do controlador;

[...]

IX - agentes de tratamento: o controlador e o operador;

[...]

XVI - uso compartilhado de dados: comunicação, difusão, transferência internacional, interconexão de dados pessoais ou tratamento compartilhado de bancos de dados pessoais por órgãos e entidades públicos no cumprimento de suas competências legais, ou entre esses e entes privados, reciprocamente, com autorização específica, para uma ou mais modalidades de tratamento permitidas por esses entes públicos, ou entre entes privados;

[...]

XIX - autoridade nacional: órgão da administração pública responsável por zelar, implementar e fiscalizar o cumprimento desta Lei em todo o território nacional.

A legislação pressupõe, portanto, o uso compartilhado de bancos de dados pessoais por órgãos e entidades públicas, desde que no cumprimento de suas competências legais e mediante autorização específica para uma das modalidades de tratamento pré-existent.

Ademais, além das posições de controlador e operador, ambos considerados agentes de tratamento de dados, existe a figura da Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), órgão da Administração Pública responsável pelo fiel cumprimento da LGPD no Brasil, entre outras funções.

Destaque-se que os dados anonimizados, considerando a impossibilidade de identificação do titular dos dados, não se confundem com os dados pessoais, exceto nas hipóteses em que o processo de anonimização for ou puder ser revertido (art. 12 da Lei nº 13.709/2018). Tratam-se de informações distintas e às quais não será dado enfoque.

O art. 6º da LGPD estabelece os princípios que devem reger a atividade de tratamento de dados pessoais. Destaque-se os mais relevantes: boa-fé, finalidade, propósito legítimo, específico, explícito, adequação, necessidade, segurança dos dados e prevenção da ocorrência de danos.

Somado a isso, o art 7º autoriza o tratamento de dados pessoais pela Administração Pública, assim como o uso compartilhado de dados necessários à execução de políticas públicas previstas em leis e regulamentos ou respaldadas em contratos, convênios ou instrumentos congêneres, sem a necessidade de consentimento do titular (art. 11, II, *b*).

Reservou-se o Capítulo IV da Lei para disciplinar o tratamento específico de dados pessoais pelo poder público.

4.1 Reflexões sobre o capítulo IV da Lei nº 13.709/2018

Inicialmente, rememore-se que, nos termos do art. 31, § 1º, I, da Lei nº 12.527/2011, o tratamento das informações pessoais que se referem à intimidade, vida privada, honra e imagem terão o seu acesso restrito, independente de classificação posterior de sigilo, desde a data da sua produção.

Fazendo menção à LAI, o art. 23 da LGPD permite o tratamento de dados pessoais por instituições públicas para a execução de suas competências legais ou para o cumprimento de atribuições legais do serviço, não desobrigando os agentes de tratamento da observância dos princípios gerais e da garantia dos direitos dos titulares das informações:

Art. 23. O tratamento de dados pessoais pelas pessoas jurídicas de direito público referidas no parágrafo único do art. 1º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), deverá ser realizado para o atendimento de sua finalidade pública, na persecução do interesse público, com o objetivo de executar as competências legais ou cumprir as atribuições legais do serviço público, desde que:
I - sejam informadas as hipóteses em que, no exercício de suas competências, realizam o tratamento de dados pessoais, fornecendo informações claras e

atualizadas sobre a previsão legal, a finalidade, os procedimentos e as práticas utilizadas para a execução dessas atividades, em veículos de fácil acesso, preferencialmente em seus sítios eletrônicos;

II - (VETADO); e

III - seja indicado um encarregado quando realizarem operações de tratamento de dados pessoais, nos termos do art. 39 desta Lei; e

IV - (VETADO).

§ 1º A autoridade nacional poderá dispor sobre as formas de publicidade das operações de tratamento.

§ 2º O disposto nesta Lei não dispensa as pessoas jurídicas mencionadas no caput deste artigo de instituir as autoridades de que trata a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação).

Do colacionado extrai-se a necessidade de informação das hipóteses de realização de tratamento de dados pessoais, conforme previsão legal, e de indicação de um encarregado para o tratamento dos dados pessoais, cabendo à ANPD dispor sobre as formas de publicidade das operações de tratamento.

Ainda segundo a norma, os mesmos princípios gerais também precisam ser observados no caso de compartilhamento de dados pessoais pelo poder público, o que, para além da admissão, recebe considerável enfoque pela Lei nº 13.709/2018:

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

O compartilhamento de que trata a LGPD, consoante previamente mencionado, envolve a comunicação, difusão, transferência internacional, interconexão de dados pessoais ou tratamento compartilhado de bancos de dados pessoais por órgãos e entidades públicas no cumprimento de suas competências legais (art. 5º, XVI), para a execução de políticas públicas previstas em leis e regulamentos ou respaldadas em contratos, convênios ou instrumentos congêneres (art. 7º, III):

(há a) possibilidade do compartilhamento dos dados pessoais pelos órgãos entre si, mediante a observância de critérios como propósitos legítimos, específicos e explícitos sobre o seu tratamento, limitado ao mínimo indispensável ao atendimento do interesse público e em estrita observância à LGPD. (Borges; Monte, 2023, p. 147)

No tocante ao compartilhamento de informações e a primazia do interesse público, Nobre Júnior (2019, p. 53) afirma que se tem valorizado, principalmente no estrangeiro, a constatação da presença do interesse público no plano real, o que vai além da mera abstração legal.

Nos termos do art. 30 da Lei nº 13.709/2018, a ANPD poderá estabelecer normas complementares para o uso compartilhado de dados pessoais, cabendo também a ela, de

acordo com o art. 55-J, zelar pela observância da proteção de dados pessoais, do sigilo das informações quando protegidos por lei, ou quando a quebra do sigilo violar os fundamentos do art. 2º da LGPD: o respeito à privacidade (inciso I), a autodeterminação informativa (inciso II), a inviolabilidade da intimidade, da honra, da imagem (inciso IV), os direitos humanos, o livre desenvolvimento da personalidade, a dignidade e o exercício da cidadania pelas pessoas naturais (inciso VII), entre outros.

Os arts. 46, 47 e 49 exigem a adoção, por todos os agentes de tratamento de dados, de medidas de segurança, técnicas e administrativas, aptas a proteger os dados pessoais em posse do poder público, o que inclui, decerto, os órgãos públicos receptores das informações em um processo de compartilhamento de dados restritos:

Art. 46. Os agentes de tratamento devem adotar medidas de segurança, técnicas e administrativas aptas a proteger os dados pessoais de acessos não autorizados e de situações acidentais ou ilícitas de destruição, perda, alteração, comunicação ou qualquer forma de tratamento inadequado ou ilícito.

§ 1º A autoridade nacional poderá dispor sobre padrões técnicos mínimos para tornar aplicável o disposto no caput deste artigo, considerados a natureza das informações tratadas, as características específicas do tratamento e o estado atual da tecnologia, especialmente no caso de dados pessoais sensíveis, assim como os princípios previstos no caput do art. 6º desta Lei.

§ 2º As medidas de que trata o caput deste artigo deverão ser observadas desde a fase de concepção do produto ou do serviço até a sua execução.

Art. 47. Os agentes de tratamento ou qualquer outra pessoa que intervenha em uma das fases do tratamento obriga-se a garantir a segurança da informação prevista nesta Lei em relação aos dados pessoais, mesmo após o seu término.

Art. 49. Os sistemas utilizados para o tratamento de dados pessoais devem ser estruturados de forma a atender aos requisitos de segurança, aos padrões de boas práticas e de governança e aos princípios gerais previstos nesta Lei e às demais normas regulamentares.

Ficam os dados pessoais, portanto, disponíveis tão somente aos agentes autorizados para tratamento. Evita-se, dessa forma, a utilização de informações pessoais de forma inadequada ou, de maior gravidade, ilícita. A proteção de dados pessoais é um direito fundamental essencial na sociedade moderna, amparado pela Constituição, e que merece atenção em todos os processos de compartilhamento de informações entre órgãos públicos, sendo a privacidade um bem jurídico que recebe a proteção do Estado como forma de cumprimento do escopo de resguardo da sociedade e primazia do interesse público.

O vazamento de informações ou o uso dos dados para fins diversos do que se designou de início deve resultar em uma responsabilização administrativa do agente público, podendo servir, inclusive, como fundamento para pedidos de indenização por danos morais (Coutinho; Marcon, 2023, p. 170).

Aponte-se, ainda que brevemente, que parte da doutrina discorda da utilização da expressão “proteção de dados”, considerando que ela não reproduz, de forma fiel, a essência da disciplina: “não são os dados que são protegidos, mas a pessoa à qual se referem” (Doneda, 2003, p. 118).

Para finalizar a seção, ressalte-se que o conteúdo do art. 25 da LGPD exige que os dados pessoais sejam mantidos em “formato interoperável e estruturado para o uso compartilhado, com vistas à execução de políticas públicas e à prestação de serviços públicos”, merecendo proeminência.

4.2 O art. 25 da LGPD e o conceito da interoperabilidade na criação de plataformas de compartilhamento de dados

“Substantivo feminino. Qualidade do que é interoperável. Capacidade de um sistema para interagir e comunicar com outro.”¹¹ O conceito de interoperabilidade apresentado pelo Dicionário Priberam da Língua Portuguesa introduz, com precisão, o objeto do presente subtópico.

Trata-se, destarte, de conceito que afirma a necessidade dos sistemas desenvolvidos pelos órgãos públicos serem compatíveis e utilizáveis por todas as possíveis entidades que integram o processo de cooperação e titularizam o compartilhamento de dados entre órgãos públicos.

Reitere-se que aqui se analisa as plataformas interoperáveis de compartilhamento entre entes que compõem a Administração Pública, não sendo objeto de interesse as que promovam o acesso dos cidadãos a dados abertos. Sobre essas, há alguns anos, o Brasil vem adotando instrumentos verdadeiramente inovadores que simplificam o cotidiano dos administrados. Faltam, porém, tecnologias interoperáveis que permitam o intercâmbio de informações entre os órgãos públicos.

Não apenas no art. 25 da LGPD se faz menção à interoperabilidade no ordenamento jurídico nacional, tendo o conceito sido devidamente regulamentado por meio do retromencionado Decreto nº 10.046/2019.

Trata-se do decreto responsável por, entre outras finalidades, melhor conceituar o que se chama de “interoperabilidade”, o que define como sendo a “capacidade de diversos sistemas e organizações trabalharem em conjunto, de modo a garantir que pessoas, organizações e sistemas computacionais troquem dados” (art. 2º, XVIII). Nos termos do

¹¹ Disponível em: <https://dicionario.priberam.org/interoperabilidade>. Acesso em: 01 jul. 2023.

normativo, tal capacidade pode ser adquirida por meio de plataformas de interoperabilidade, que são o “conjunto de ambientes e ferramentas tecnológicas, com acesso controlado, para o compartilhamento de dados da administração pública federal entre órgãos e entidades especificados no art. 1º” (art. 2º, XXI).

Essa necessária interconexão entre sistemas é uma das mais delicadas e problemáticas características dentro da estrutura administrativa brasileira. Em verdade, apesar das diversas menções na legislação nacional, a depender do contexto, a interoperabilidade não passa de letra morta (Santanna, 2022, p. 69), dificultando o processo de cruzamento de informações e o consequente compartilhamento de dados entre órgãos públicos.

Nos tempos atuais, com o crescente processo de modernização da Administração Pública, que passa a ser digital, ainda não existem programas ou políticas consolidadas para colocar em prática esse atributo que é um dos vértices dessa Administração Pública eletrônica. Permanece a mentalidade de implantação de sistemas isolados para o *e-Gov*, dificultando o estabelecimento de sistemas em rede que favoreçam a real existência de um poder público cuja prioridade seja a colaboração administrativa entre suas estruturas, facilitando o compartilhamento de informações (Santanna, 2022, p. 70-71).

O estreitamento das relações entre entidades públicas por meio de sistemas interoperáveis, ou seja, integrados, tecnicamente compatíveis, seja para fins sociais, públicos ou arrecadatórios, dificulta o cometimento de ilícitos e aperfeiçoa a eficiência estatal, (Santanna, 2022, p. 71), devendo ser o elemento prioritário para quem pretende aprimorar o compartilhamento de dados entre órgãos públicos, em especial o compartilhamento de informações classificadas.

Isso porque, considerando o dever de proteção do sigilo atribuído aos dados classificados, sistemas interoperáveis facilitam a garantia da segurança da informação por meio de plataformas que conseguem ser acessadas pelos agentes sem a necessidade, por exemplo, de uma efetiva transferência da informação, mas apenas de um mero repasse de acesso.

Imperiosa, pois, a reversão do atual cenário brasileiro, para que o escopo do art. 25 seja cumprido e os dados em posse do poder público sejam mantidos em formato interoperável e estruturado para uso compartilhado, como forma, inclusive, de perpetuar a cultura de cooperação entre órgãos, favorecendo o diálogo entre as esferas administrativas. Para Gustavo Santanna (2022, p. 78), a interoperabilidade e a cooperação são duas faces da mesma moeda.

4.3 A interpretação concedida pela Suprema Corte à LGPD no compartilhamento de dados sigilosos em posse da Administração Pública: a ADI nº 6.649/DF e a ADPF nº 695/DF

Um ponto de partida da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal acerca do tema, que merece maior destaque por facilitar a compreensão dos termos básicos em que se deve dar o compartilhamento de dados de acesso restrito entre órgãos públicos, foi o julgamento conjunto da ADI nº 6.649/DF e da ADPF nº 695/DF.

Trata-se de ações ajuizadas, respectivamente, pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB), sob o argumento de violação do direito à privacidade no compartilhamento de dados pessoais entre órgãos públicos e a inconstitucionalidade do Decreto nº 10.046/2019.

A União, em contrapartida, defende a necessidade do compartilhamento para uma maior eficiência administrativa, tendo o decreto cumprido a sua finalidade de desburocratização para o desempenho da função pública.

Manifestando-se nos autos, em termos citados nos votos proferidos pelos nobres julgadores, a Advocacia-Geral da União (AGU) aduziu ser “nítida a preocupação do Decreto 10/046/2019 em adotar mecanismos de segurança da informação aptos a garantir o compartilhamento seguro dos dados nas plataformas de interoperabilidade”, ponderando que:

ao reforçar a aplicabilidade da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, o Decreto 10.046/2019 deixa claro que todo o processo de compartilhamento de dados pessoais deve seguir os mecanismos de segurança da informação nela previstos”, razão pela qual “não há falar em omissão por parte do Estado na busca por um compartilhamento seguro de dados pessoais”.¹²

Pelo exposto, para além das demais questões processuais e inconstitucionalidades suscitadas, vislumbra-se uma contraposição entre o direito à privacidade e a primazia do interesse público no compartilhamento de dados em posse da Administração Pública Federal.

Conforme previamente delimitado, o foco do presente trabalho é a análise do compartilhamento de dados de acesso restrito sob a ótica da transparência administrativa e os demais termos que devem ser observados pela Administração Pública a um escorrito intercâmbio de informações. Apesar do inerente tangenciamento, o direito à privacidade não é tema de aprofundamento.

¹² ADI 6649, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 15/09/2022, DJe 19/06/2023, p. 10 do acórdão.

Com as atenções direcionadas para a LGPD, em julgamento ocorrido no Plenário do STF no dia 15 de setembro de 2022, conferiu-se interpretação conforme a Constituição ao Decreto nº 10.046/2019, especificando alguns critérios a serem observados pelas instituições para a governança no compartilhamento de dados pessoais, de acesso restrito, no âmbito da Administração Pública Federal. Vide trecho da ementa:

[...] 3. O tratamento de dados pessoais pelo Estado é essencial para a prestação de serviços públicos. Todavia, diferentemente do que assevera o ente público, a discussão sobre a privacidade nas relações com a Administração Estatal não deve partir de uma visão dicotômica que coloque o interesse público como bem jurídico a ser tutelado de forma totalmente distinta e em confronto com o valor constitucional da privacidade e proteção de dados pessoais. [...]

Em complemento, restou assim decidido, finalizados os pronunciamentos e realizada a votação do colegiado:

No mérito, por maioria, julgou parcialmente procedentes os pedidos, conferindo interpretação conforme ao Decreto 10.046/2019, traduzida nos seguintes termos: **1. O compartilhamento de dados pessoais entre órgãos e entidades da Administração Pública, pressupõe: a) eleição de propósitos legítimos, específicos e explícitos para o tratamento de dados (art. 6º, inciso I, da Lei 13.709/2018); b) compatibilidade do tratamento com as finalidades informadas (art. 6º, inciso II); c) limitação do compartilhamento ao mínimo necessário para o atendimento da finalidade informada (art. 6º, inciso III); bem como o cumprimento integral dos requisitos, garantias e procedimentos estabelecidos na Lei Geral de Proteção de Dados, no que for compatível com o setor público.** 2. O compartilhamento de dados pessoais entre órgãos públicos pressupõe rigorosa observância do art. 23, inciso I, da Lei 13.709/2018, que determina seja dada a devida **publicidade às hipóteses em que cada entidade governamental compartilha ou tem acesso a banco de dados pessoais**, “fornecendo informações claras e atualizadas sobre a previsão legal, a finalidade, os procedimentos e as práticas utilizadas para a execução dessas atividades, em veículos de fácil acesso, preferencialmente em seus sítios eletrônicos”. 3. O acesso de órgãos e entidades governamentais ao Cadastro Base do Cidadão fica condicionado ao atendimento integral das diretrizes acima arroladas, **cabendo ao Comitê Central de Governança de Dados**, no exercício das competências aludidas nos arts. 21, incisos VI, VII e VIII do Decreto 10.046/2019: 3.1. prever mecanismos rigorosos de controle de acesso ao Cadastro Base do Cidadão, o qual será limitado a órgãos e entidades que comprovarem real necessidade de acesso aos dados pessoais nele reunidos. Nesse sentido, a **permissão de acesso somente poderá ser concedida para o alcance de propósitos legítimos, específicos e explícitos, sendo limitada a informações que sejam indispensáveis ao atendimento do interesse público, nos termos do art. 7º, inciso III, e art. 23, caput e inciso I, da Lei 13.709/2018; [...]** **3.3. instituir medidas de segurança compatíveis com os princípios de proteção da LGPD, em especial a criação de sistema eletrônico de registro de acesso, para efeito de responsabilização em caso de abuso. [...]** 5. **O tratamento de dados pessoais promovido por órgãos públicos ao arrepio dos parâmetros legais e constitucionais importará a responsabilidade civil do Estado pelos danos suportados pelos particulares, na forma dos arts. 42 e seguintes da Lei 13.709/2018**, associada ao exercício do direito de regresso contra os servidores e agentes políticos responsáveis pelo ato ilícito, em caso de culpa ou dolo. 6. A transgressão dolosa ao dever de publicidade estabelecido no art. 23, inciso I, da LGPD, fora das hipóteses constitucionais de sigilo, importará a responsabilização do agente estatal por ato de improbidade administrativa, nos termos do art. 11, inciso IV, da Lei 8.429/92, sem prejuízo da aplicação das sanções disciplinares previstas

nos estatutos dos servidores públicos federais, municipais e estaduais. **Por fim, o Tribunal declarou, com efeito pro futuro, a inconstitucionalidade do art. 22 do Decreto 10.046/19**, preservando a atual estrutura do Comitê Central de Governança de Dados pelo prazo de 60 dias, a contar da data de publicação da ata de julgamento, a fim de garantir ao Chefe do Poder Executivo prazo hábil para (i) atribuir ao órgão um perfil independente e plural, aberto à participação efetiva de representantes de outras instituições democráticas; e (ii) conferir aos seus integrantes garantias mínimas contra influências indevidas.

Verifica-se, assim, um reforço por parte da Suprema Corte dos princípios e garantias fundamentais dispostas na LGPD, além da possibilidade de responsabilização civil do Estado por eventuais danos gerados aos particulares no processo de tratamento ou compartilhamento de dados pessoais (art. 42 e seguintes da LGPD).

Em seu voto, o relator ressaltou a existência de um direito fundamental autônomo à proteção de dados pessoais, nos termos da ADI nº 6.387/DF,¹³ de relatoria da Ministra Rosa Weber, tendo sido previamente construída pelo STF “uma dogmática constitucionalmente adequada para o que se tem chamado de era digital, berço de uma sociedade fundada no desenvolvimento tecnológico e no intercâmbio de informações digitais”:¹⁴

Aqui também, nos casos ora em julgamento, surge outra auspiciosa oportunidade para que a Corte, no contexto das relações entre os gestores públicos e os titulares de dados pessoais, examine o âmbito de proteção do direito à autodeterminação informativa, mais precisamente **os limites e as salvaguardas institucionais que se aplicam ao compartilhamento de informações entre órgãos e entidades da administração pública federal**.

(ADI 6649, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 15/09/2022, DJe 19/06/2023, p. 25 do acórdão).

De forma incisiva, o relator, Min. Gilmar Mendes, defendeu o compartilhamento de dados entre órgãos públicos como forma de aplicação do princípio da eficiência administrativa:

A partir de agora, a Administração Pública se valerá de mecanismos menos intrusivos, como o compartilhamento de dados, para evitar pagamentos indevidos a pessoas falecidas e combater fraudes no âmbito da seguridade social. Por meio de integração de bases de dados, informações que já se encontram em posse de órgãos públicos federais serão utilizadas para dispensar a prova de vida. Basta que o cidadão tenha sacado dinheiro em agências bancárias, solicitado renovação de carteira de identidade ou habilitação, passaporte ou registro de votação, para que seja considerado vivo. Deparamo-nos, aqui, com exemplo real de legítima utilização do compartilhamento de dados em benefício do cidadão. (p. 74 do acórdão)

Outrossim, pronunciando-se acerca da restrição de acesso a dados pessoais, elucida importante questão acerca do compartilhamento de dados restritos, aduzindo que tal nível

¹³ ADI 6387 MC-Ref, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 07/05/2020, DJe 12/11/2020.

¹⁴ ADI 6649, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 15/09/2022, DJe 19/06/2023, p. 24 do acórdão.

engloba informações que, apesar de sigilosas, podem vir a ser acessadas por todos os órgãos e entidades que compõem a Administração Pública Federal.

Os critérios estabelecidos almejam, no entanto, impedir, exclusivamente, o acesso do público externo:

O evento preocupa, na medida em que, por definição, o nível de compartilhamento restrito engloba dados que, apesar de sigilosos, podem ser livremente acessados por todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal. Cuida-se, assim, de categoria que almeja impedir o acesso do público externo a dados cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, sem obstaculizar o livre fluxo das informações entre os diferentes órgãos que compõem o aparelho estatal. Por permitirem ampla difusão de dados sensíveis entre entidades governamentais, os limites impostos pelo nível de compartilhamento restrito oferecem proteção inadequada para a tutela dos valores estruturantes da LGPD. (p. 32 do acórdão)

Sobre a proteção de dados pessoais e o compartilhamento entre órgãos públicos, acrescenta a necessidade de evolução da Administração para adequar-se à evolução tecnológica, sendo fundamental a mediação entre as garantias de autodeterminação informativa e de proteção dos dados pessoais nos cenários de compartilhamento de informações, o que deve ser realizado de forma comedida:

Os riscos inerentes à era digital devem ser considerados na leitura e na aplicação da Constituição Federal de 1988. Aliás, ousaria dizer que nunca foi estranha à jurisdição constitucional a ideia de que os parâmetros de proteção dos direitos fundamentais devem ser permanentemente abertos à evolução tecnológica. (p. 41 do acórdão)

[...] a intervenção estatal na esfera privada deve (i) envolver apenas o universo de dados estritamente necessário para o alcance das finalidades eleitas; e (ii) ser acompanhada do incremento dos protocolos e mecanismos de segurança do sistema de informação, de acordo com o grau de risco gerado pela relativização do direito fundamental à autodeterminação informativa (p. 50 do acórdão)

Assim, é clara a necessidade de temperar os valores constitucionais da eficiência da Administração Pública com o regime constitucional de tutela dos direitos individuais, particularmente as garantias de autodeterminação informativa e de proteção dos dados pessoais (art. 5º, caput e incisos X, XII e LXXIX, da Constituição Federal). (p. 61 do acórdão)

Nossa legislação federal, portanto, contempla um plexo de disposições normativas que impõem à Administração Pública a difícil tarefa de implementar bancos de dados de natureza interoperável, desenvolvidos para permitir o compartilhamento eletrônico de informações entre órgãos governamentais, sem prejuízo da irrestrita observância dos princípios gerais e mecanismos de proteção elencados na Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. (p. 73 do acórdão)

Outro ponto relevante no texto do acórdão é o do controle de acesso. Para o relator, deve-se implementar mecanismos eletrônicos rigorosos de controle de acesso, facilitadores de eventuais responsabilizações por mau uso, cabendo ao Comitê Central a instituição de medidas de segurança compatíveis com a legislação regente.

Em sequência, da leitura do voto proferido pelo Min. André Mendonça, pode-se depreender relevantes considerações no tocante aos desafios enfrentados pela Administração digital para a proteção de dados pessoais em economias globalizadas (p. 151 do acórdão), tendo sido ressaltado, inclusive, as inúmeras vantagens práticas da adoção do compartilhamento de dados na ambiência estatal, como o aumento da capacidade de tomada de decisões informadas, o favorecimento de políticas públicas baseadas em evidências, o estabelecimento de economia baseada em informações e um maior planejamento e possibilidade de resposta emergencial, incrementando, desse modo, a eficiência pública (p. 152 do acórdão).

O Min. Nunes Marques, por sua vez, ressaltando ser um tema novo na jurisprudência pátria, aduz a necessidade de atenção sobre as consequências práticas das teses fixadas, reconhecendo a existência de dois extremos interpretativos que devem ser evitados: o primeiro, excessivamente restritivo, que impede o compartilhamento de dados entre órgãos da Administração Pública. Já o segundo, excessivamente liberal, que libera e incondiciona qualquer compartilhamento (p. 197 do acórdão).

Posiciona-se favorável, nos termos da relatoria, à imposição de um limite vinculado ao atendimento de interesse público que justifique o compartilhamento:

O primeiro, sob o pretexto de proteger a intimidade e a privacidade das pessoas, obstaria a migração da Administração Pública para o estágio contemporâneo de evolução de organizações públicas e privadas que já trabalham guiadas por dados (data driven), e frustraria também a eficácia prática de uma série de políticas públicas que demandam naturalmente a varredura de dados distribuídos entre vários órgãos.

[...] Na zona intermediária entre os dois extremos, existe espaço para que a Administração possa, sim, conceber soluções gerenciais automatizadas para problemas de negócio próprios de sua atividade, mediante o compartilhamento de dados entre os diversos órgãos públicos, respeitando os direitos dos titulares dos dados pessoais, assim como o direito fundamental de acesso à informação. (p. 197-198 do acórdão)

[...] Constata-se, a partir desses exemplos, a ausência de fundamento constitucional para afirmar-se que é vedado o compartilhamento de dados pessoais entre órgãos do poder público. Aliás, é só olhar a realidade prática da Administração para ver o despropósito que uma tal proibição induziria. Como a Administração descobriria eventual acumulação indevida de cargos públicos ou o recebimento de remuneração acima do teto constitucional se não fossem trocadas informações entre órgãos públicos? Como ela fiscalizaria a correção de uma informação prestada por um candidato a um cargo público caso não pudesse pedir o compartilhamento de dados constantes do registro original? Como a polícia de trânsito conseguiria exercer fiscalização se não pudesse acessar a base de dados dos registros de veículos? Como poderia ser checada a validade de um certificado de vacinação, se não houvesse compartilhamento de dados? (p. 200-201 do acórdão)

Reforça-se, portanto, a permissão de acesso a dados pessoais por outros órgãos públicos apenas mediante a existência de propósitos legítimos, específicos e explícitos para o

seu tratamento. A finalidade dos critérios é, primordialmente, evitar o compartilhamento dos dados pessoais em tratamento com pessoas externas aos órgãos e com entidades que não possuam competências legais semelhantes, cujo acesso aos documentos objeto da proteção poderia gerar danos passíveis de responsabilização do Estado, na figura do órgão detentor das informações restritas.

Apresenta-se mais uma razão, agora de ordem jurisprudencial, para a garantia do sigilo atribuído às informações compartilhadas entre órgãos públicos, quando encaminhadas sob esse *status*, reiterado o compartilhamento limitado ao mínimo necessário e o dever de atendimento da finalidade informada.

Sobre o julgamento, surgem uma série de observações relacionadas à constatação, pela Suprema Corte, da redação genérica dos decretos que regulamentam as tecnologias incorporadas ao aparato estatal, incluindo as de segurança para proteção de dados pessoais no compartilhamento entre órgãos públicos. Para o aumento da eficiência da Administração Pública, não são construídos, de forma concreta, os alicerces indispensáveis para a adoção de um governo efetivamente digital, cabendo ao STF, residualmente e em consequência, a fixação desses parâmetros mínimos de proteção (Borges; Monte, 2023, p. 149).

A maioria das organizações que compõem a Administração Pública permanecem inaptas e sem a devida estruturação ao atendimento das exigências legais para o tratamento de dados de acesso restrito, demandando um redesenho institucional para um escoreito compartilhamento dos dados pessoais entre órgãos públicos (Borges; Monte, 2023, p. 149).

Aqui, no que concerne à interpretação concedida à LGPD e decretos regulamentadores, garante-se o direito à privacidade: informações sobre pessoas jurídicas de direito público não gozam dessa prerrogativa. Dessa forma, eventuais sigilos ou restrições atribuídas a informações sobre entes públicos devem ser pautadas em lei ou em razões de ordem lógica que justifiquem a restrição ao acesso (art. 4º, III, c/c art. 23, VIII, e art. 24, da Lei nº 12.527/2011).

Demonstrou-se que, estabelecidas as relações de cooperação, é evidente que o compartilhamento de dados entre órgãos que compõem a Administração Pública, incluindo os dados classificados por grau de sigilo, afigura-se majoritariamente benéfico. Entretanto, faz-se necessária a devida atenção e responsabilização do setor público pelo tratamento dos dados por ele coletados e compartilhados.

4.4 A Lei nº 14.129/2021: as interseções com a LGPD e a menção ao compartilhamento de dados protegidos por sigilo fiscal

A Lei nº 14.129/2021, mencionada no art. 5º, § 3º, I, *b*, do Decreto nº 10.046/2019, como sendo de observância obrigatória para o compartilhamento de dados nos níveis de categorização restrito e específico, datada de 29 de março de 2021, dispõe sobre os princípios, regras e instrumentos para o governo digital e para o aumento da eficiência pública, alterando, também, alguns dispositivos da LAI.

Em seu art. 3º, IX, afirma a necessidade dos órgãos públicos atuarem de forma integrada para a prestação dos serviços públicos, possibilitando o compartilhamento de dados pessoais em ambiente seguro, observada a imprescindibilidade do intercâmbio, e o compartilhamento de dados sigilosos, quando cabível.

Refere-se, de forma específica, ao compartilhamento de informações protegidas por sigilo estabelecido em lei, citando, especificamente, o sigilo fiscal e financeiro:

IX - a atuação integrada entre os órgãos e as entidades envolvidos na prestação e no controle dos serviços públicos, com o compartilhamento de dados pessoais em ambiente seguro quando for indispensável para a prestação do serviço, nos termos da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais), e, quando couber, com a transferência de sigilo, nos termos do art. 198 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), e da Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001;

Isso porque o art. 198 do Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/1966), por exemplo, possibilita o compartilhamento de informações protegidas por sigilo fiscal entre órgãos que compõem a Administração Pública, desde que comprovada a instauração regular de um processo administrativo e existente finalidade investigativa em decorrência da prática de infração administrativa.

Na mesma linha das legislações e decretos anteriormente analisados, condiciona o compartilhamento, entretanto, à preservação do sigilo:

Art. 198. Sem prejuízo do disposto na legislação criminal, é vedada a divulgação, por parte da Fazenda Pública ou de seus servidores, de informação obtida em razão do ofício sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades.

§ 1º Exceção-se do disposto neste artigo, além dos casos previstos no art. 199, os seguintes:

I – requisição de autoridade judiciária no interesse da justiça;

II – solicitações de autoridade administrativa no interesse da Administração Pública, desde que seja comprovada a instauração regular de processo administrativo, no órgão ou na entidade respectiva, com o objetivo de investigar o sujeito passivo a que se refere a informação, por prática de infração administrativa.

§ 2º O intercâmbio de informação sigilosa, no âmbito da Administração Pública, será realizado mediante processo regularmente instaurado, e a entrega será feita

pessoalmente à autoridade solicitante, mediante recibo, que formalize a transferência e assegure a preservação do sigilo.

O CTN, em complemento à Lei nº 14.129/2021, destarte, fortalece a cooperação e assistência mútua entre as Fazendas da União, Estados e Municípios, possibilitando a permuta de informações, inclusive as sigilosas, entre autoridades administrativas.

Desse modo, compreende-se que o compartilhamento de informações e documentos protegidos por sigilo fiscal, devidamente autorizado pela legislação regente, não representa a quebra do sigilo instituído pelo órgão de origem, mas a mera transferência dos dados, devendo a natureza sigilosa ser mantida durante todo o tratamento de informações pelo órgão receptor. É esse, inclusive, o entendimento que vem sendo adotado pelo STF e pelo Superior Tribunal de Justiça.¹⁵

Regressando às disposições gerais da Lei nº 14.129/2021, o art. 10 reitera a necessidade de observação dos termos da LAI para a classificação da informação quanto ao grau de sigilo, e a possibilidade de limitação de acesso aos dados por servidores autorizados e terceiros interessados.

No art. 16, disciplina-se que a administração de cada ente federado, na busca por um avançado governo digital, poderá editar uma estratégia própria, respeitada a sua competência e na busca por uma compatibilização com as demais estratégias adotadas por outros entes e pela Administração Pública Federal. Trata-se de dispositivo que materializa o escopo cooperativo que deve imperar entre os entes federativos, traduzindo uma tendência de integração e cooperação que se estende aos órgãos públicos.

No Capítulo IV, o qual dispõe sobre o “governo como plataforma”, reitera-se o dever de respeito à privacidade dos dados pessoais e sensíveis, nos termos da LGPD, possibilitando, também, o intercâmbio de dados entre órgãos e entidades dos diferentes poderes e esferas da federação, respeitados os dispositivos legais constantes nas legislações relacionadas (art. 29, § 1º, VII e IX).

¹⁵ [...] Logo, não se verifica a violação do sigilo fiscal do recorrente. Isso porque o Supremo Tribunal Federal, julgando conjuntamente as ADIs 2.386/DF, 2.390/DF, 2.397/DF e 2.859/DF, assentou inexistir quebra de sigilo na hipótese de haver intercâmbio de informações sigilosas no âmbito da Administração Pública, conforme preceitua o art. 1º da Lei Complementar n. 104/2001, ao inserir o § 1º, inciso II, e o § 2º ao art. 198 do CTN. (p. 19 do acórdão)

[...] deve ser realçado que as informações fiscais do recorrente foram obtidas pela comissão sindicante através dos dados armazenados nos sistemas internos da Receita Federal, sendo certo que tais informações não foram divulgadas a terceiros. Por isso, a Administração Pública agiu dentro dos limites legais e constitucionais, não se cogitando quebra de sigilo fiscal. (p. 21 do acórdão)

(AREsp n. 1.068.263/RJ, relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, relator para acórdão Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 20/2/2020, DJe de 5/3/2020).

Outra importante disposição da Lei nº 14.129/2021 refere-se às solicitações para compartilhamento da base de dados em posse de determinado órgão público para fins de pesquisa acadêmica. Sobre o tema, afirma que os órgãos gestores dos dados poderão disponibilizar os dados de pessoas físicas e jurídicas em transparência ativa, desde que anonimizados os dados protegidos por sigilo ou com restrição de acesso, nos termos da LAI (art. 36).

De forma específica, também faz menção à interoperabilidade de dados entre órgãos públicos, disciplinando a necessidade de atenção aos requisitos de segurança da informação, das limitações tecnológicas, e da relação custo-benefício da interoperabilidade, sendo de responsabilidade dos órgãos os custos de adaptação de seus sistemas e bases de dados (art. 38, I, c/c art. 41).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente ensaio revisitou o instituto da transparência administrativa, reconhecendo a sua fundamentalidade para o direito nacional a partir da Constituição de 1988: agregados novos parâmetros às relações jurídico-administrativas, substituiu-se o segredo, pilar de sistemas autoritários, pelo livre acesso à informação pública (Nobre Júnior, 2017, p. 251).

Entretanto, nessa movimentação, o substrato material negativo do princípio da transparência, no que se refere às possibilidades de classificação de determinadas informações em graus de sigilo quando fundamental à segurança do Estado e da sociedade, passou a ser, em parte, negligenciado, suscitando uma série de dúvidas que merecem a devida atenção.

Em um governo que busca uma reestruturação com base em modelos de governança eletrônica, o uso consciente e seguro de um dos maiores insumos da sociedade digital, o *big data* público, demonstra-se uma necessidade, tendo sido constatado um baixo nível de esclarecimento para os gestores da informação acerca dos termos sob os quais se deve dar o compartilhamento de dados classificados entre órgãos que compõem a Administração Pública Digital.

O compartilhamento de dados entre entes que compõem a Administração, conforme evidenciado, é um dos caminhos de aprimoramento de processos de gestão, aumentando a eficiência pública e garantindo a confiabilidade das informações. Órgãos públicos isolados encontram limitações de atuação que podem ser facilmente resolvidas por meio de atos de cooperação entre as peças que movimentam a engrenagem administrativa, respeitadas as suas competências institucionais.

Em processo investigativo, verificou-se a existência de determinados normativos que regulamentam a matéria, tendo sido considerado pertinente a realização de uma interpretação sistemática do ordenamento para a fixação de critérios a serem observados para um escoreito compartilhamento de dados sigilosos entre órgãos públicos. São eles: a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018), e, residualmente, a Lei nº 14.129/2021 e os Decretos regulamentadores de nºs 7.724/2012, 7.845/2012 e 10.046/2019.

Ainda que alguns dos normativos discutidos sejam de aplicação restrita à Administração Pública Federal, frequente é a utilização desses como modelo de regulamentação nos entes federativos, respeitada a autonomia administrativa e observada a Lei Maior.

Atestou-se, de forma embrionária, a existência de uma produção legislativa que autoriza e incentiva o compartilhamento de dados entre órgãos públicos, inclusive dos sigilosos, e que define alguns mecanismos legais para que a distribuição de informações ocorra de forma não conflitante com garantias constitucionais e legais. Necessário, pois, um diálogo entre as fontes legislativas envolvidas, sob a primazia do interesse público, sem o descuido da proteção da sociedade e dos direitos individuais, como o direito à privacidade.

A Lei nº 12.527/2011 (LAI) designou os órgãos e entidades do poder público como os responsáveis por assegurar a proteção da informação sigilosa e da informação pessoal de suas posses, observada a disponibilidade, autenticidade, integridade e a possibilidade de restrição de acesso (art. 6º, III) às informações, resguardado o sigilo e auditabilidade dos dados recebidos sob esse status nos cenários de compartilhamento (art. 25, § 2º).

Em termos gerais, tratando-se de aspectos que foram amplamente discutidos ao longo do trabalho, o sigilo pode ser imposto por norma autorizadora, nos casos de sigilo legal, ou, alternativamente, por meio de restrição de acesso às informações que são imprescindíveis para a segurança do Estado e da sociedade ou violem o direito fundamental à proteção dos dados pessoais. Nessas hipóteses, a interpretação restrita da transparência administrativa, reduzida a seu substrato positivo, demonstraria-se prejudicial.

O acesso a informações classificadas, portanto, deve ser restrito a pessoas com a necessidade de conhecê-las, com a finalidade de cumprimento de escopos que motivaram a transferência. Das legislações extrai-se, também, a existência de órgãos vinculados ao governo federal instituídos para a gestão da cadeia de controle e tratamento de informações sigilosas, a exemplo do Gabinete de Segurança Institucional e o Comitê Gestor da Segurança da Informação.

De forma específica, sobre o compartilhamento de dados pessoais, pode-se concluir que se tratam de dados originalmente restritos, ficando o seu compartilhamento entre órgãos condicionado à presença de interesse público geral e preponderante, limitado à atuação do órgão que fará uso da informação, sob pena de responsabilização de agentes públicos. Tal processo deve ser regido pelos princípios da boa-fé, adequação, necessidade, segurança dos dados, prevenção da ocorrência de danos e exposição de propósito legítimo e específico que justifique o compartilhamento.

Da análise jurisprudencial, com foco no julgamento conjunto da ADI nº 6.649/DF e da ADPF nº 695/DF, foram esclarecidas as premissas fundamentais para um correto compartilhamento de dados pessoais, tendo sido incentivado o intercâmbio de informações

entre órgãos públicos. Para além disso, trata-se de julgamento que esclarece critérios essenciais para todo compartilhamento de dados mantidos sob restrição de acesso.

Na oportunidade, reconheceu-se a integração de bases de dados como uma legítima utilização dos dados em benefício da sociedade, e para as mais diversas finalidades, a exemplo do favorecimento de políticas públicas e o estabelecimento de uma Administração Pública mais responsiva, cuja economia se baseia em informações.

A pesquisa permitiu, inclusive, a compreensão da preocupação dos legisladores com os processos de segurança da informação classificada, evidente o dever de instituição de condições especiais de segurança para a manutenção e compartilhamento de dados. Em processos de transmissão de informações pessoais, há, ainda, a obrigatoriedade de controle de registro da informação.

Apesar de estarem na fase inicial de implementação na Administração Pública, tais diretrizes legais encontram resistência no que se refere à adequação da Administração, ainda mais no tocante à interoperabilidade entre os sistemas de compartilhamento de informações, pressuposto fundamental para a redução do número de ilícitos e o aperfeiçoamento da eficiência estatal. “Somente ao desonesto interessa a falta de comunicabilidade entre os sistemas estatais.” (Santanna, 2022, p. 71).

Feitas tais considerações, demonstrou-se que, estabelecidas as relações de cooperação, é evidente a permissão do compartilhamento de dados classificados por sigilo entre órgãos que compõem a Administração Pública, o que se afigura majoritariamente benéfico, atendidos os requisitos e prerrogativas impostas ao poder público para o tratamento dos dados por ele coletados e compartilhados.

REFERÊNCIAS

- Abrucio, Fernando Luiz; Franzese, Cibele. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. **Tópicos de economia paulista para gestores públicos**. v. 1. São Paulo: FUNDAP, 2007, p. 13-31. Disponível em: https://scholar.google.com.br/citations?view_op=view_citation&hl=pt-BR&user=nu21drYAAAJ&citation_for_view=nu21drYAAAJ:qjMakFHDy7sC. Acesso em: 20 mai. 2023.
- Barroso, Luís Roberto. Fundamentos teóricos e filosóficos do novo direito constitucional brasileiro (pós-modernidade, teoria crítica e pós-positivismo). *In*: Barroso, Luís Roberto (org.). **A nova interpretação constitucional**: ponderação, direitos fundamentais e relações privadas. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- Bobbio, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1997.
- Borges, Dayana de Moura; Monte, Rafaela Guerra. Administração Pública dos clips à inteligência artificial: os impactos das transformações digitais na proteção de dados pessoais. *In*: Nobre Júnior, Edilson Pereira; Cocentino, Nathália Nóbrega (org.). **Direito administrativo e administração pública digital**. Belo Horizonte: Dialética, 2023, p. 122-157.
- Cardoso, Fernando Henrique. **A soma e o resto**: um olhar sobre a vida aos 80 anos. 1. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.
- Carvalho Filho, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2019.
- Casado, Eduardo Gamero; Gutiérrez, Rúben Martínez. El derecho administrativo ante la era de la información. *In*: Casado, Eduardo Gamero; Torrijos, Julián Valero (coord.). **La ley de administración electrónica**: comentario sistemático de la ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos. 3. ed. Navarra: Thomson Civitas, 2010, p. 29-56.
- Castells, Manuel. **A era da informação**: economia, sociedade e cultura. v. 2. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- Cavalcante, Rafael Jardim. Transformações da Administração Pública. *In*: Oliveira, Aroldo Cedraz de (coord.). **O controle da administração pública na era digital**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 67-89.
- Cavalcanti, Augusto Sherman. Prefácio. *In*: Oliveira, Aroldo Cedraz de (coord.). **O controle da administração pública na era digital**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 11-15.
- Coutinho, Luciana Maria Silveira Gomes; Marcon, Cecília Figueiredo. Tratamento de dados pelo poder público. *In*: Nobre Júnior, Edilson Pereira; Cocentino, Nathália Nóbrega (org.). **Direito administrativo e administração pública digital**. Belo Horizonte: Dialética, 2023, p. 160-178.

Cruz, Cláudio Silva da. Contas públicas: transparência e credibilidade. *In*: Oliveira, Aroldo Cedraz de (coord.). **O controle da administração pública na era digital**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 215-237.

Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

Di Pietro, Maria Sylvia Zanella; Martins Júnior, Wallace Paiva. **Teoria geral e princípios do direito administrativo**. v. 1. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

Doneda, Danilo. Um código para a proteção de dados pessoais na Itália. **Revista Trimestral de Direito Civil**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 16, p. 117-133, out./dez. 2003. Disponível em: https://scholar.google.it/citations?view_op=view_citation&hl=pt-BR&user=gSv2oD4AAAAJ&cstart=20&pagesize=80&citation_for_view=gSv2oD4AAAAJ:2osOgNQ5qMEC. Acesso em: 24 jul. 2023.

Fernandes, Jacoby. **Você sabe o que é “auditabilidade”? Essa palavra existe mesmo?**. Disponível em: <https://jacoby.pro.br/site/voce-sabe-o-que-e-auditabilidade-essa-palavra-existe-mesmo/>. Acesso em: 25 jul. 2023.

Howard, Rick et al. **The top 10 business trends for government in 2016**. Stamford: Gartner, 2016.

Ivanega, Miriam Mabel. Principios de los procedimientos administrativos. *In*: Céspedes, Gladys Camacho (org.). **El derecho administrativo en América Latina**. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 2016.

Justen Filho, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

Kaspersky. **O que é criptografia de dados?** Definição e explicação. Disponível em: <https://www.kaspersky.com.br/resource-center/definitions/encryption>. Acesso em: 10 ago. 2023.

Martins, Humberto. **Lei da transparência e sua aplicação na administração pública: valores, direito e tecnologia em evolução**. Disponível em: https://www.stj.jus.br/internet_docs/ministros/Discursos/0001182/LEI%20DA%20TRANSPAR%C3%8ANCIA%20E%20SUA%20APLICA%C3%87%C3%83O%20NA%20ADMINISTRAC%C3%87%C3%83O%20P%C3%9ABLICA%20VALORES.%20DIREITO%20E%20TECNOLOGIA%20EM%20EVOLU%C3%87%C3%83O.pdf. Acesso em: 25 jul. 2023.

Maximiliano, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do direito**. 21. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

Medeiros, Clayton Gomes de; Wacheleski, Marcelo Paulo. **A lei de acesso à informação e o princípio da transparência na administração pública**. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=4740fcb3becc721b>. Acesso em: 08 ago. 2023.

Meirelles, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

Meirelles, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 41. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

Mello, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

Mello, Oswaldo Aranha Bandeira de. **Princípios gerais de direito administrativo**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

Motta, Fabrício. Notas sobre publicidade e transparência na Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 3, n. 11, p. 91-108, jan./mar. 2003. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaec/article/view/638>. Acesso em: 09 jul. 2023.

Motta, Fabrício. Publicidade e transparência são conceitos complementares. **Revista Consultor Jurídico**, 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-fev-01/interesse-publico-publicidade-transparencia-sao-conceitos-complementares>. Acesso em: 05 mai. 2023.

Nobre Júnior, Edilson Pereira. A LINDB e a influência da realidade na função administrativa: o texto versus o contexto. **Interesse Público**, Belo Horizonte, v. 22, n. 123, p. 17-32, set./out. 2020. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/649961890/Texto-1-LINDB-Edilson-Nobre-230524-154130-1#>. Acesso em: 05 mai. 2023.

Nobre Júnior, Edilson Pereira. **As normas de direito público na lei de introdução ao direito brasileiro**: paradigmas para interpretação e aplicação do direito administrativo. São Paulo: Contracorrente, 2019.

Nobre Júnior, Edilson Pereira. A transparência administrativa e a Lei 12.527/2002. **Revista da Faculdade de Direito UFMG**, Belo Horizonte, n. 70, p. 249-276, jan./jun. 2017. Disponível em: <https://revista.direito.ufmg.br/index.php/revista/article/view/1848>. Acesso em: 05 mai. 2023.

Nobre Júnior, Edilson Pereira. **O controle jurisdicional da função normativa das agências reguladoras**. São Paulo: Contracorrente, 2021.

Nogueira, Nair Maria Gaston. Administração pública e sociedade digital: panorama evolutivo. In: Oliveira, Aroldo Cedraz de (coord.). **O controle da administração pública na era digital**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 55-66.

Oliveira, Aroldo Cedraz. Apresentação - O controle da Administração Pública na era digital. In: Oliveira, Aroldo Cedraz de (coord.). **O controle da administração pública na era digital**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 17-51.

Oliveira, Gustavo Justino de; Schwanka, Cristiane. A administração consensual como a nova face da administração pública no século XXI: fundamentos dogmáticos, formas de expressão

e instrumentos de ação. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 104, p. 303-322, jan./dez. 2009. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67859>. Acesso em: 03 jul. 2023.

Rosa, Antônio Quintino. Era digital. *In*: Oliveira, Aroldo Cedraz de (coord.). **O controle da administração pública na era digital**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 91-109.

Rosa, Antônio Quintino. Visão estratégia: governança e planejamento. *In*: Oliveira, Aroldo Cedraz de (coord.). **O controle da administração pública na era digital**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 173-213.

Santanna, Gustavo da Silva. **Administração pública eletrônica**: o caminho para a implantação de serviços públicos 4.0. Londrina: Thoth, 2022.

Schwab, Klaus. The fourth industrial revolution: what it means, how to respond. **World Economic Forum**, 2016. Disponível em: <https://www.weforum.org/agenda/2016/01/the-fourth-industrial-revolution-what-it-means-and-how-to-respond>. Acesso em: 10 mai. 2023.

Valle, Vanice Regina Lírio do. Lei nº 12.527/2011 e o planejamento da ação estatal: uma interpretação orientada a prevenir a desinformação. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 267, p. 109-133, set./dez. 2014. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/46460/44451>. Acesso em: 08 jun. 2023.

Wilson, Woodrow. O estudo da administração. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 56, n. 3, p. 349-366, fev. 2014. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/236>. Acesso em: 21 ago. 2023.