

## CONSIDERAÇÕES DA BRASSCOM SOBRE O PL 7804/2014 - LEI DE DADOS ABERTOS

Brasília (DF), 07 de maio de 2021

A Brasscom, Associação de Empresas de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) e de Tecnologias Digitais, entidade sem fins lucrativos de representatividade nacional, e que congrega algumas das mais dinâmicas e inovadoras empresas de TIC alinhadas com a Era Digital, que prestam serviços de TIC, desenvolvem e licenciam *software*, fabricam e comercializam *hardware* ou que prestam serviços telecomunicações, e que tem como propósito trabalhar em prol de um Brasil Digital, Conectado e Inovador, vem, respeitosamente apresentar considerações quanto ao PL 7804/2014, que institui a Lei de Dados Abertos, estabelecendo o Comitê Gestor de Dados Público junto ao Ministério do Planejamento, responsável pela elaboração do Manual de Dados Abertos da Administração Pública e cria a obrigatoriedade para a disponibilização de dados abertos e de interfaces de aplicações web de forma organizada e estruturada para a União, Estados, o Distrito Federal e Municípios e dá outras providências.

O conceito de dados abertos promove a transparência, a responsabilidade e a criação de valor a partir da disponibilização de conjuntos de dados do governo para todos. Os órgãos públicos produzem e coletam uma ampla gama de diferentes tipos de dados para realizar suas tarefas. A extraordinária quantidade e centralidade dos dados coletados pelos governos tornam esses dados particularmente significativos como um recurso para aumentar a transparência pública. Em face às fenomenologias da Era Digital, a filosofia de dados perfila-se, cada vez mais, em uma poderosa ferramenta para concepção e implementação de políticas públicas de qualidade que supram as demandas da sociedade e da economia intensiva em dados.

Segundo a OCDE, a política de dados abertos, já adotada em diversos países, tem como objetivo a criação de valor econômico para o setor privado e para a sociedade como um todo, na busca de soluções mais ágeis e efetivas para os problemas públicos da sociedade<sup>1</sup>. Afinal, ao incentivar o uso, a reutilização e a distribuição de conjuntos desses dados de diversas naturezas, os governos acabam por promover também a criação de negócios e serviços inovadores centrados no cidadão.

Naturalmente, é necessário que as iniciativas de dados abertos de governo sejam implementadas para promover o uso eficaz de dados governamentais por parte da sociedade e atores econômicos. Os dados precisam ser relevantes, facilmente acessíveis, utilizáveis e reutilizáveis por todos. Dados abertos podem incluir dados referentes à mobilidade urbana, condições climáticas, estatísticas, entre outros. A acessibilidade aprimorada de dados pode permitir maior colaboração dentro dos governos, bem como entre agências governamentais e a sociedade em geral, incluindo o setor privado, organizações da sociedade civil e cidadãos.

Dito isto, entendemos ser oportuna a discussão sobre a temática em torno do PL 7804/2014. No entanto, é de nosso entendimento que alguns ajustes devem ser feitos, especialmente para refletir alguns avanços recentes, como por exemplo, advindos da publicação da Lei nº 14.129/2021, comumente chamada de Lei de Governo Digital, assim como reconhecer a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, Lei nº 13.709/2018, que entrou em vigor recentemente.

Sendo assim, recomendamos que seja apresentado um novo substitutivo do PL 7804/2014 no âmbito da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP), o qual deveria fazer referências a premissas já estabelecidas na legislação pátria, decorrentes da Lei de Governo Digital, da Lei de Acesso à Informação e da Lei de Liberdade Econômica, entre

---

<sup>1</sup> <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5k46bj4f03s7-en.pdf?expires=1605995586&id=id&accname=quest&checksum=11D2B955A16F5B408BE95FFC5007078F>

outras normas relevantes, com o intuito de conferir uma maior robustez ao texto e, conseqüentemente, maior segurança jurídica às partes interessadas.

## 1 – DAS DEFINIÇÕES

A Lei nº 14.129/2021 dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública, incluindo diretrizes com o intuito de promover a interoperabilidade de sistemas e a promoção de dados abertos governamentais, além da otimização dos custos de acesso a dados e o reaproveitamento, sempre que possível, de recursos de infraestrutura para tanto por múltiplos órgãos e entidades. A Lei de Governo Digital deu um passo importante em relação ao tema, na medida em que apresentou alguns balizadores relevantes sobre dados abertos.

Vale notar, inclusive, que a Lei de Governo Digital já apresenta uma definição adequada de “dados abertos” que deveria ser replicada, conforme abaixo:

*“Art. 2º [...]*

~~*! – dado: sequência de símbolos ou valores, representados em qualquer meio, produzidos como resultado de um processo natural ou artificial;*~~

*I - dados abertos: dados acessíveis ao público, representados em meio digital, estruturados em formato aberto, processáveis por máquina, referenciados na internet e disponibilizados sob licença aberta que permita sua livre utilização, consumo ou tratamento por qualquer pessoa, física ou jurídica, conforme disposto na Lei nº 14.129/2021;*

*[...]*

*III – formato aberto: formato de arquivo não proprietário, cuja especificação esteja documentada publicamente e seja de livre conhecimento e implementação, livre de patentes ou qualquer outra restrição legal quanto à sua utilização, conforme disposto na Lei nº 14.129/2021;”*

Para conferir maior consistência legal e segurança jurídica às partes interessadas, recomendamos a exclusão da definição de dados constante do Parecer aprovado na CCTIC e a adoção da definição de dados abertos apresentada na Lei de Governo Digital, ao a referência a tal lei para que o conceito possa ser aproveitado. Além disso, vale frisar que este conceito é assertivo ao refletir duas características fundamentais dos dados abertos e que devem ser considerados como premissas para a sua constituição como tal, sendo elas<sup>2</sup>:

i. Legibilidade por máquina: Todos os dados públicos, que sejam passíveis de abertura, devem ser disponibilizados em formatos abertos e legíveis/processáveis por máquina, a fim de permitir a análise e a utilização de forma facilitada e mais eficiente por todos.

---

<sup>2</sup> Esse entendimento é compartilhado por um grupo de trabalho de 30 pessoas que se reuniram na Califórnia, Estados Unidos da América em 2007 para definir princípios dos Dados Abertos Governamentais. Disponível em Português em: <https://dados.gov.br/pagina/dados-abertos>

ii. Livre de licenças: Os dados disponibilizados de forma aberta não devem estar sujeitos a restrições de uso decorrentes de direitos de propriedade intelectual, tais como, direitos autorais, marcas, patentes ou segredo industrial.

## 2 – DA LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS

A Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), que entrou em vigor em setembro de 2020, estabelece diversos princípios, diretrizes e obrigações em torno de atividades de tratamento de dados pessoais, e tem como um de seus fundamentos justamente o respeito à privacidade das pessoas naturais. Ela foi concebida principalmente para conferir aos titulares de dados – pessoa natural a quem se referem os dados pessoais que são objeto de tratamento – maior controle sobre seus dados pessoais e maior transparência em relação a como seus dados pessoais são tratados pelos agentes de tratamento.

Naturalmente, é fundamental que o § 1º do Art. 3º considere as limitações fixadas na LGPD ao fixar o escopo dos dados que são considerados passíveis de abertura. Desta forma,

*Art. 3º A disponibilização de dados públicos em formato aberto tem os seguintes objetivos:*

*[...]*

*§1º Consideram-se automaticamente passíveis de abertura as bases de dados das entidades referenciadas no art. 1º desta Lei e que não contenham informações protegidas nos termos dos art. 7º, § 3º, art. 22, art. 23 e art. 31 da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, [assim como na Lei nº 13.709 de 14 de agosto de 2018](#).*

Na mesma linha, pequeno ajuste no art 4º do texto proposto seria recomendável com o objetivo de conferir uma harmonia de conceitos entre as duas leis:

*Art. 4º É dever dos entes sujeitos a esta Lei a disponibilização pública de todos os dados primários produzidos, coletados ou armazenados, da forma mais ampla possível, por meio da rede mundial de computadores (internet), nos termos de regulamentação do Poder Executivo Federal, ressalvados os casos de dados sigilosos ou ~~informações~~ [dados](#) pessoais, nos termos da legislação.*

Conforme mencionamos acima, a legislação brasileira de proteção de dados pessoais, acertadamente, define o titular dos dados pessoais como a pessoa física, aos quais os dados pessoais se referem. Dessa forma, sugerimos a exclusão do § 4º do artigo 4º da forma como atualmente redigido, por incompatibilidade com a exegese da proteção de dados pessoais. O ente público poderá ser visto, exclusivamente, como um agente de tratamento de dados ou um custodiante destes.

*Artigo 4º [...]*

~~*§ 4º O titular dos dados produzidos, coletados ou armazenados por prestadores de serviços públicos a qualquer título ou por contratados pela Administração*~~

~~*Pública é sempre o ente público concedente ou contratante, não podendo ser a este vedado ou dificultado o acesso em nenhuma hipótese.*~~

Nesse sentido, não deverá o artigo 6º do atual substitutivo ser mantido no texto do projeto de lei ora em análise, sob pena de incompatibilidade com o arcabouço de proteção de dados pessoais adotado no Brasil, recentemente reconhecido como um direito fundamental pelo Supremo Tribunal Federal<sup>3</sup>. Reforça-se que o titular dos dados é a pessoa natural ao qual os dados se referem.

Portanto, com o intuito de evitar possível conflito de definições, propomos os seguintes ajustes no texto apresentado:

~~*Art. 6º Os entes federativos sujeitos a esta Lei deverão se assegurar de que todas as futuras licenças, autorizações, permissões e concessões, assim como as contratações de terceiros que envolvam a produção, coleta ou armazenamento de dados abertos prevejam expressamente que o ente federativo terá garantido o acesso a tais dados abertos, a qualquer tempo. ~~o titular dos dados é a Administração Pública, bem como defina, em contrato, meios eficazes de acesso a todos os dados de propriedade da Administração, a qualquer tempo, em formato aberto.~~*~~

### 3 – PRAZO DE ENTRADA EM VIGOR

~~*“Art. 7º Os municípios com mais de quinhentos mil habitantes deverão se adequar a esta Lei em até seis meses da aprovação de regulamentação do Poder Executivo Federal sobre o tema.*~~

~~*Art. 8º Os municípios com menos de quinhentos mil e mais de dez mil habitantes deverão se adequar a esta Lei em até um ano da aprovação de regulamentação do Poder Executivo Federal sobre o tema.*~~

~~*Art. 9º Os municípios com menos de dez mil habitantes ficam dispensados das obrigações previstas nesta Lei.*~~

~~*Art. 10 Esta Lei entra em vigor 90 (noventa) dias após a data de sua publicação.*~~

*“Art. 7º. Esta Lei entra em vigor após decorridos:*

*I - 90 (noventa) dias de sua publicação oficial, para a União;*

*II - 120 (cento e vinte) dias de sua publicação oficial, para os Estados e o Distrito Federal;*

---

<sup>3</sup> <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/decisao-historica-do-stf-reconhece-direito-fundamental-a-protecao-de-dados-pessoais-10052020>

*III - 180 (cento e oitenta) dias de sua publicação oficial, para os Municípios."*

Considerando que as diferentes esferas da administração pública se encontram em contextos diferentes, inclusive em termos orçamentários e de pessoal, é razoável estabelecer diferentes prazos para entrada em vigor da Lei. Sendo assim, sugerimos o texto acima, o qual está em consonância com o texto da Lei de Governo Digital.