

Pelo aprofundamento dos debates sobre Dados Abertos e Interoperabilidade de Dados

Em apoio ao diálogo e aperfeiçoamento do PL 2224/2021 - Disciplina o fomento da oferta de serviços de interoperabilidade de dados

Brasília (DF), 01 de agosto de 2022

A Lei nº 14.129, Lei de Governo Digital, representou um enorme avanço para a digitalização do governo brasileiro, ao promover a integração e a convergência das plataformas do governo, as quais já vinham sendo planejadas e discutidas no âmbito da Administração Pública Federal, sob inspiração e diretriz da Estratégia Brasileira para a Transformação Digital de 2017.

Ocorre que, desde a sua promulgação, percebeu-se uma necessidade de disposições que assegurem a efetiva viabilização do compartilhamento dos dados coletados pelo poder público, como preconizado pela recomendação da OCDE, bem como a construção de plataformas tecnológicas abertas a serem implementadas por meio de uma política de Dados Abertos, e, bem assim, da mais recente iniciativa denominada Governo como Plataforma.

Conceituados na Lei de Governo Digital¹, reforçamos que Dados Abertos abarcam todos os dados acessíveis ao público e disponibilizados de forma que permita sua livre utilização, consumo ou tratamento por qualquer pessoa, física ou jurídica. Já o Governo como Plataforma, em que pese seja definido na atual dicção do substitutivo como infraestrutura tecnológica, esboça natureza de prestação de serviço de acesso e processamento de dados com interoperabilidade, viabilizada a partir do tratamento de dados coletados pelo Poder Público, e que estão sob sua curadoria, por meio de plataformas abertas, implementadas e oferecidas pela Administração Pública aos agentes públicos e privados. Desse modo, reforçamos o apoio à redação atual da referida lei, salvo pela caracterização da natureza jurídica mencionada.

A partir desses conceitos, destacamos que os Dados Abertos exigem a participação do Governo apenas na sua abertura, de modo que, o tratamento dos dados, tais como, cruzamentos e enriquecimento, e a inovação promovida a partir da inventividade, pode ser alcançada, tanto por parte do Poder Público, quanto da iniciativa privada. Por outro lado, o Governo como Plataforma demanda a atuação do Governo, como viabilizador de infraestruturas e padrões comuns, inclusive de Interfaces de Programação de Aplicação públicas, desde a abertura até a operacionalização do uso do dado. Tratam-se, portanto, de iniciativas que, embora complementares, exigem abordagens distintas de modo a garantir o fomento adequado à inovação e transparência pública. Em assim sendo, é essencial que a norma delimite, adequadamente, os critérios específicos para o implemento de cada proposta.

Nesse sentido, saudamos a iniciativa do Projeto de Lei nº 2224/2021 – o qual se encontra na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP), sob relatoria do Dep. Tiago Mitraud (NOVO-MG) – por sua relevância para a concretização de dois instrumentos fundamentais, o primeiro votado à agregação de valor realizada precipuamente pelos agentes privados; e o segundo ao aumento da eficiência do Governo na prestação de serviços públicos de qualidade. Acrescente-se que, em face do Projeto de Lei, verifica-se um avanço da agenda de Dados Abertos e de governo aberto, agenda esta que evoca o debate multissetorial, a exemplo de experiências bem-sucedidas quando da tramitação da LGPD, suscitando o aumento do uso e acesso a dados abertos não só pelo governo, mas principalmente pelo setor privado, academia, sociedade civil, e outros.

¹ BRASIL. Lei Federal nº 4.129, de 29 de março de 2021 (Lei de Governo Digital). Art. 4º, IV e VII.

Com efeito, a oferta de serviços de interoperabilidade pelo Estado para o acesso e processamento de dados públicos deve representar um progresso na abertura de dados a ser impulsionado visando os avanços almejados a partir das recomendações da OCDE. A despeito de tal relevância, o texto atual ainda não se encontra maduro, deixando de tratar de premissas estruturantes importantes para a agenda de dados abertos. A sua aprovação prematura pode provocar insegurança jurídica que obstacule o acesso e uso dos dados, insumo primordial para o avanço da inovação e o desenvolvimento socioeconômico, por meio da disponibilização de serviços mais eficientes à população.

Uma proposta legislativa com tamanhos impactos sobre o ecossistema de tratamento de dados no setor público deve ser discutida adequadamente de forma técnica e consistente, levando em consideração a construção de um debate democrático, efetivamente amplo e plural. Nesse contexto, há que se asseverar que o Projeto de Lei e seu processo de tramitação observem os primados e as cautelas da LGPD e, bem assim, a necessária atenção às hipóteses que autorizam o tratamento de dados pessoais, a fim de proteger as prerrogativas constitucionais de direitos e garantias, em especial o direito fundamental à proteção de dados pessoais.

Desse modo, é imprescindível o aprofundamento das discussões da matéria de alto grau de tecnicidade, o que deverá ser feito de imediato por meio de debates estruturados com os agentes representantes dos diversos segmentos da sociedade, seja por meio da realização de reuniões, debates, audiências públicas e demais interlocuções. Para tanto, a estreita participação dos atores interessados é fundamental para que sejam contemplados os desafios de um tema absolutamente relevante.

Por essas razões, destacamos os seguintes pontos:

1. Garantia do acesso gratuito aos dados. Os Dados Abertos e o Governo como Plataforma são ferramentas de transparência, desenvolvimento econômico e controle social, razão pela qual é indispensável que a disponibilização dos dados ao público seja de forma isonômica e com a maior amplitude possível, vedada qualquer discriminação. Desse modo, o acesso aos dados deve ser, em regra, gratuito;
2. Delimitação de critérios para acesso gratuito e oneroso. É imperioso que sejam estabelecidos parâmetros claros para a gratuidade do acesso aos Dados Abertos. Nas hipóteses excepcionais de onerosidade, é necessário que sejam observados os regramentos pertinentes à natureza do Poder Público, que pode levar a uma subsunção ao regime tributário de taxa ou ao regime de preço público. De todo modo, os valores arrecadados devem gozar de modicidade independentemente do regime, bem como, e imperiosamente, devem ser integralmente aplicados na manutenção e desenvolvimento dos sistemas de Dados Abertos e do Governo como Plataforma;
3. Ofensa ao veto ao art. 29, §3º da Lei nº 14.129. Há que se rever a questão da gratuidade e onerosidade para além dos parâmetros que levaram ao veto, a fim de que se tenha a disciplina constitucionalmente adequada, em consonância com o interesse público. Segundo as razões do veto, o não detalhamento das possibilidades de cobrança poderia acarretar “soluções dispareas a depender do órgão ou poder que o aplicar, além de criar o risco de privar determinados segmentos do uso de base, por ausência de condições financeiras”;
4. Caráter nacional das disposições sobre Dados Abertos e Governo como Plataforma. É essencial que o Projeto de Lei, enquanto norma de caráter geral, estabeleça diretrizes de abrangência nacional e delimite critérios para que as eventuais normatizações por parte dos Entes subnacionais, no âmbito de suas competências, não gerem discrepâncias que comprometam a segurança jurídica e a eficiência das iniciativas;

5. Governo como Plataforma. Para a sua efetiva implementação, é necessária a adequada caracterização e delineamento da aplicabilidade e das interações entre Governo e agentes privados. Os investimentos em governo digital devem priorizar a disponibilização de infraestruturas, sistemas de compartilhamento de dados e plataformas públicas e abertas, voltadas ao desenvolvimento econômico e social;

6. Troca do termo “dados de acesso público” por “dados”. A proposta de supressão do termo “acesso público” contraria a redação atual da Lei nº 14.129 (Lei de Governo Digital), editada em consonância com os preceitos da OCDE²;

7. Temporalidade dos dados abertos. Não se mostra razoável a possibilidade de diferenciação na qualidade dos dados disponibilizados de forma gratuita e onerosa tendo em vista que o princípio da atualidade dos dados deve ser sempre observado, independentemente do custo de sua disponibilização. Quanto a Dados Abertos em tempo real, a temporalidade já descaracteriza o próprio conceito, sendo indispensável que, quanto mais crítico o dado, maior a necessidade de sua disponibilização em tempo real e de forma gratuita. Assim, os dados devem sempre ser os mais tempestivos e fidedignos a sua coleta, de modo que não acarrete situações discriminatórias;

8. Ampliação das possibilidades de custeio para abertura de dados. A introdução de mecanismos habilitadores de parcerias entre o Poder Público e o setor privado, voltados ao financiamento de sistemas e infraestruturas necessárias ao tratamento de Dados Abertos, perfila-se como uma grande oportunidade para viabilizar a aceleração, a potencialização e a massificação da disponibilização das inovações advindas dos Dados Abertos, assim como, a implementação do Governo como Plataforma. Neste contexto, se os sistemas ou infraestruturas financiadas por agentes vierem a ser considerados como de interesse geral, é facultado ao Poder Público respectiva disponibilização, garantindo, ao ator privado financiador, crédito do investimento desembolsado;

9. Léxico. É importante que os termos técnicos mencionados na norma sejam conceituados por meio da adoção de um léxico (Glossário);

10. Diferenciação. Gratuidade ou cobrança diferenciada para instituições acadêmicas, organizações sem fins lucrativos, micro e pequenas empresas e Startups, mediante estabelecimento de critérios objetivos e cautelas quanto ao desvio de finalidade;

11. Uso pelas pessoas jurídicas de direito privado. A disponibilização gratuita ou onerosa, como insumo para o fornecimento de bens ou serviços com fins de exploração comercial ou para o cumprimento de obrigações legais e regulatórias.

Ante o exposto, instamos a Câmara dos Deputados a promover reuniões coletivas com a participação ativa dos atores envolvidos no tema para o aprimoramento dos debates, com o compromisso de efetiva reflexão sobre as contribuições técnicas, com vistas ao melhor interesse do Brasil!

² <https://www.oecd.org/gov/Recommendation-Open-Government-Approved-Council-141217.pdf>

Subscvem este Manifesto:



- ▶ ABES – Associação Brasileira das Empresas de Software
- ▶ ANBC – Associação Nacional dos Bureaus de Crédito
- ▶ Brasscom – Associação das Empresas de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) e de Tecnologias Digitais
- ▶ Conexis Brasil Digital – Sindicato Nacional das Empresas de Telefonia e de Serviço Móvel Celular e Pessoal
- ▶ FENAINFO - Federação Nacional das Empresas de Informática
- ▶ MBC – Movimento Brasil Competitivo