

FGV Direito SP
Mestrado Profissional em Direito
Serviços de validação de dados cadastrais e biométricos a partir do caso “Datavalid”
Bianca Berbel Fernandes

Projeto de pesquisa apresentado ao Mestrado
Profissional em Direito da FGV Direito SP

Orientador: Prof. Roberto Caparroz de Almeida

Versão de 12.10.2021

1. Contextualização inicial

A evolução da tecnologia tem possibilitado a captura de um maior volume de dados, com uma maior variedade e mediante alta velocidade de processamento, o que caracteriza o cenário em que vivemos como uma economia orientada por dados, afetando não só a vida das pessoas como também a natureza da vida humana, a sua existência e a organização da sociedade como um todo¹. Nessa seara, ferramentas tecnológicas, incluindo algoritmos, têm sido utilizados para atividades que até então eram limitadas quando realizadas por humanos², especialmente pela facilidade de processamento de um grande número de dados e pela promessa de uma maior assertividade nos resultados, como é o caso, por exemplo, de tecnologias voltadas à validação de dados através de reconhecimento facial e à verificação de identidade por meio de impressão digital.

Esse tipo de tecnologia ganha relevância principalmente em um cenário em que a devida identificação do cidadão no acesso a um serviço público ou privado se faz necessária, tanto para fins de segurança como para prevenção a fraudes. Sem a tecnologia, haveria uma impossibilidade ou limitação de uso desses dados para confirmar a identidade de cada indivíduo, considerando que são os algoritmos e as tecnologias de captura e armazenamento que permitem essa comparabilidade de forma mais eficiente. Por isso, tanto empresas como o

¹ IGNAS, Kalpokas. *Algorithmic Governance: Politics and Law in the Post-Human Era*. Cham: Palgrave Macmillan, 2019, pp. 11 e 12.

² GELB, Alan; CLARK, Julia. *Identification for Development: The Biometrics Revolution*. Center for Global Development, Working Paper n. 315, 2013, p. 1.

governo têm investido, nos últimos anos, em tecnologias que permitam a identificação do indivíduo através da impressão digital, do reconhecimento facial ou de voz³.

Apesar da importância da identificação dos indivíduos, esse tipo de validação também traz diversas preocupações sobre os limites do tratamento de dados pessoais – inclusive de dados pessoais sensíveis - e, especialmente no caso objeto da pesquisa, de interação entre órgãos públicos e a iniciativa privada, já que resulta em um impacto às pessoas tanto no acesso a serviços públicos como também privados. Além disso, essa colaboração e eventual monetização de serviços explorando bases de dados públicas são temas que precisam ser enfrentados, com o objetivo de delimitar em quais cenários esse tratamento seria legítimo e adequado.

Tendo em vista o referido contexto, o presente projeto de pesquisa tem como objetivo explorar as implicações jurídicas e sociais dos serviços de validação de dados assim como do uso de compartilhado de dados entre órgãos públicos e a iniciativa privada. Para tanto, a metodologia a ser utilizada consiste em um trabalho exploratório e estudo de caso, a partir da análise da discussão envolvendo o “Datavalid”, serviço do Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO).

A escolha desse caso se justifica pelo fato do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios ter encaminhado representação ao Tribunal de Contas da União (TCU) em 2019, questionando, de forma geral, a legalidade e adequação do referido serviço à legislação de privacidade e proteção de dados, especialmente a Lei nº 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados). Em sede de análise realizada pela unidade técnica no TCU no âmbito da referida representação (TC 016.073/2019-3), publicada em janeiro de 2020, foram recomendadas diversas adequações ao SERPRO, as quais ainda dependem de apreciação pelo Tribunal, mas que trazem diversos aspectos importantes sobre o serviço que merecem ser discutidos.

Assim, o fato de existir discussão administrativa sobre esse serviço, e com acesso público, traz subsídios e questionamentos que contribuem para o estudo e que podem ser explorados em um trabalho de pesquisa. Adicionalmente, a documentação técnica do Datavalid também está disponível publicamente no sítio eletrônico do SERPRO, por esse ser uma empresa estatal e estar sujeito aos princípios da publicidade, facilitando o acesso e munindo a pesquisadora de informações. Assim, esse caso se torna bastante peculiar e ilustrativo das preocupações sobre serviços de validação de dados, especialmente por envolver uma empresa

³ GELB, Alan; CLARK, Julia. *Identification for Development: The Biometrics Revolution*, op. cit., pp. 3-4 e 15-16.

estatal e pelo potencial de afetar os cidadãos brasileiros tanto no acesso a serviços públicos como também privados, com potencial de afetar as pessoas em atividades básicas do dia a dia.

Nesse sentido, a importância do trabalho se justifica pela dimensão de impacto desse tema na vida das pessoas e também pelo fato dessa colaboração entre órgãos públicos e privados ser pouco debatida, especialmente no Brasil, de modo que explorar essas preocupações e propor eventuais adequações aos agentes envolvidos pode agregar nessa seara e contribuir para uma proteção mais adequada dos direitos das pessoas.

As fontes de consulta para desenvolvimento do projeto e para subsidiar as respostas aos quesitos consistem, principalmente, no acesso aos autos do TC 016.073/2019-3 no âmbito do TCU, por meio de pedido de acesso à informação com base na Lei nº 12.527/2011. Adicionalmente, para melhor entendimento sobre o funcionamento do serviço, será utilizada a documentação técnica do sistema disponível no sítio eletrônico do SERPRO⁴.

Como referenciais normativos, serão utilizadas as principais legislações sobre privacidade e proteção de dados pessoais, como a Lei nº 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados) e a Lei nº 12.965/2014 (Marco Civil da Internet), além das legislações específicas que tratam do uso de dados pelo SERPRO e da constituição de bases de dados pela Receita Federal do Brasil e pelo Denatran. Também serão utilizados como fontes de informação trabalhos acadêmicos e jurisprudência que tenham relação com o tema.

Ainda sobre as fontes de informação, também há a expectativa de realização de entrevistas com membros do SERPRO com o objetivo de compreender a visão institucional sobre o Datavalid e também sobre a representação que tramita no Tribunal de Contas de União. Também há a intenção de entrevistar representantes de empresas que utilizam o serviço, com o objetivo de aprofundar como o Datavalid é utilizado por essas, como, por exemplo, a Uber⁵.

Em um breve resumo inicial sobre o funcionamento do Datavalid, esse serviço consiste na disponibilização de uma *application programming interface* (API) a contratantes interessados, inclusive da iniciativa privada, permitindo que esses enviem ao SERPRO dados cadastrais e biométricos (face e digital) para validação desses em bases de dados públicas,

⁴ Informações disponíveis nos sítios eletrônicos: <https://apidocs.datavalidp.estaleiro.serpro.gov.br/> e <https://www.loja.serpro.gov.br/datavalid/>. Ambos com acesso em 05.06.2021.

⁵ Informações disponíveis em sítios eletrônicos do Uber e do SERPRO, como: <https://www.uber.com/pt-BR/newsroom/uber-fecha-contrato-com-serpro-para-chechar-dados-de-veiculos-e-motoristas-em-tempo-real/> e <https://www.serpro.gov.br/menu/noticias/noticias-2019/uber-da-as-boas-vindas-a-verificacao-facial-via-datavalid>. Ambos com acesso em 05.06.2021.

especialmente da Receita Federal do Brasil (RFB) e do Departamento Nacional de Trânsito (Denatran)⁶. A referida API retorna aos contratantes como resposta uma sintaxe de “verdadeiro ou falso” para dados cadastrais objetivos e, para os dados cadastrais descritivos e dados biométricos, um índice de similaridade (em percentual) e faixa de probabilidade (baixa, alta ou altíssima)⁷.

O acesso a referidas bases públicas, segundo o SERPRO, seria possível tendo em vista ser a empresa estatal responsável pelo tratamento de informações e processamento de dados da Administração Pública Federal, estando vinculada ao atual Ministério da Economia, nos termos da Lei nº 5.615/70, além da existência de normas que autorizam esse compartilhamento, como Portaria MF nº 457/2016, a Portaria DENATRAN nº 15/2016 e as Portarias RFB nº 2.189/2017 e 1.384/2016, bem como pelo Ofício 2228/2017/CGPO/DENATRAN/SE-MCIDADES⁸, por meio do qual o Denatran teria autorizado o SERPRO a ter acesso e consumir os dados que constam nessas bases.

A referida API retorna aos contratantes como resposta uma sintaxe de “verdadeiro ou falso” para dados cadastrais objetivos e, para os dados cadastrais descritivos e dados biométricos, um índice de similaridade (em percentual) e faixa de probabilidade (baixa, alta ou altíssima)⁹. Os dados possíveis de serem validados, ainda segundo o SERPRO, são: número e situação do Cadastro de Pessoas Físicas (CPF); número, órgão emissor e tipo de documento de identificação; nome; sexo; data de nascimento; nacionalidade; filiação; data da 1ª habilitação; e categoria, data de validade e número de registro da Carteira Nacional de Habilitação (CNH). Já a validação dos dados biométricos é realizada através do envio de imagens com a impressão digital ou da face, de modo que o Datavalid efetua a comparação dessas com imagens que constam na base do Denatran relacionada à emissão da CNH.

Através da análise da documentação técnica disponível no sítio eletrônico do SERPRO, uma informação importante para clarificar o funcionamento das requisições através da API é que toda validação é realizada utilizando o CPF como chave¹⁰, ou seja, a comparação dos dados

⁶ Informação disponível em <https://www.loja.serpro.gov.br/datavalid/>. Acesso em 05.06.2021.

⁷ Informação disponível em <https://www.loja.serpro.gov.br/datavalid/>. Acesso em 05.06.2021.

⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU): Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação. TC 016.073/2019-3 (Representação). Unidade jurisdicionada: Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro). Representante: Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT). Brasília, 16 de janeiro de 2020.

⁹ SERVIÇO FEDERAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS (SERPRO). Loja SERPRO, 2021. Disponível em: <https://www.loja.serpro.gov.br/datavalid>. Acesso em: 04.07.2021.

¹⁰ SERVIÇO FEDERAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS (SERPRO). Datavalid {API Docs}. Disponível em: https://apidocs.datavalidp.estaleiro.serpro.gov.br/api_reference/. Acesso em: 04.07.2021.

cadastrais ou biométricos é realizada somente para verificar se aquele dado pertence a uma determinada pessoa, identificada pelo CPF. Isso significa que não há varredura em toda a base e não há retorno possível no sentido de que um determinado dado ou imagem na verdade pertence a um terceiro. Esse tipo de comparação utilizada no Datavalid é chamado de verificação (comparação um para um)¹¹, que permite a comparação entre dois dados ou dois *templates* no caso das imagens.

A disponibilização dessa API, que possibilita a referida validação dos dados, envolve uma cobrança pelo SERPRO por consulta realizada, variando de R\$0,39 a R\$2,32 e de acordo com o consumo e o tipo de validação¹². Conforme informação também disponibilizada pelo SERPRO, teriam 216 empresas, incluindo a Uber¹³, contratado a referida ferramenta até junho de 2020, resultando em cerca 3,7 milhões validações realizadas em maio de 2020¹⁴. Esse cenário ratifica a intensa expectativa de utilização dessas ferramentas pelas empresas no país e a importância de analisarmos o Datavalid na perspectiva de proteção à privacidade e aos dados pessoais.

2. Proposta inicial de sumário

Introdução

1. Contexto: o Datavalid, o SERPRO e a discussão no Tribunal de Contas da União

- 1.1. O funcionamento do Datavalid
- 1.2. Contextualização e delimitação do objeto de análise
- 1.3. A estrutura do SERPRO e sua relação com a Administração Federal
- 1.4. A estrutura jurídica atual de acesso pelo SERPRO às bases dados
- 1.5. A estrutura jurídica atual da oferta do serviço à iniciativa privada
- 1.6. Tramitação da representação no Tribunal de Contas da União

¹¹ EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS. *Facial recognition technology: Fundamental rights considerations in the context of law enforcement*. Publications Office of the European Union, 2020, p. 7.

¹² SERVIÇO FEDERAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS (SERPRO). Loja SERPRO, 2021. Disponível em: <https://www.loja.serpro.gov.br/datavalid>. Acesso em: 04.07.2021.

¹³ UBER. Newsroom, 2019. Disponível em: <https://www.uber.com/pt-BR/newsroom/uber-fecha-contrato-com-serpro-para-che-car-dados-de-veiculos-e-motoristas-em-tempo-real/>. Acesso em: 04.07.2021.

SERVIÇO FEDERAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS (SERPRO). Notícias, 2019. Disponível em: <https://www.serpro.gov.br/menu/noticias/noticias-2019/uber-da-as-boas-vindas-a-verificacao-facial-via-datavalid>. Acesso em: 02.10.2021.

¹⁴ SERVIÇO FEDERAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS (SERPRO). Notícias, 2020. Disponível em: <https://www.serpro.gov.br/menu/noticias/noticias-2020/datavalid-mais-200-clientes>. Acesso em: 04.07.2021.

2. Impactos na privacidade, proteção de dados pessoais e nos direitos dos cidadãos

- 2.1. Análise sobre o respaldo do SERPRO para acesso às bases de dados
- 2.2. O SERPRO enquanto empresa estatal
- 2.3. Tratamento de dados pessoais sensíveis no âmbito do Datavalid
- 2.4. Impactos sob a perspectiva de finalidade da coleta e do tratamento dos dados
- 2.5. Análise sobre as bases legais de tratamento de dados pessoais no âmbito do Datavalid
- 2.6. Análise sobre o uso compartilhado de dados entre órgãos públicos e privados
- 2.7. Considerações sobre a forma de contratação do serviço pela iniciativa privada
- 2.8. Outras implicações sociais: acurácia do algoritmo e risco de discriminação
- 2.9. Conclusões parciais

3. Discussões sobre sugestões de adequação no Datavalid

- 3.1. Discussão no âmbito do Tribunal de Contas da União
 - 3.1.1. Argumentos apresentados pelo TJDFT na representação
 - 3.1.2. Recomendações trazidas pela análise técnica do TCU
 - 3.1.3. Argumentos trazidos pelo SERPRO
- 3.2. Análise das informações colhidas em entrevistas com SERPRO e iniciativa privada
- 3.3. Recomendações e proposições
 - 3.3.1. Adequações face à possibilidade de privatização do SERPRO
 - 3.3.2. Mudanças na forma de acesso pelo SERPRO às bases de dados
 - 3.3.3. Adequações na forma de contratação do serviço pela iniciativa privada
 - 3.3.4. Diligências sugeridas à iniciativa privada para contratação do serviço

Conclusão

Referências

3. Quesitos

Diante da referida contextualização, a questão central do projeto de pesquisa é a seguinte: *quais são as implicações jurídicas e sociais de serviços de validação de dados cadastrais e biométricos, disponibilizados por órgãos públicos à iniciativa privada, a partir do caso do Datavalid (serviço do SERPRO)?*

Os quesitos a serem debatidos e respondidos no trabalho estão elencados abaixo.

3.1. Contextualização fática

3.1.1. Como se dá o funcionamento do serviço Datavalid, disponibilizado pelo SERPRO, e quais são os questionamentos apresentados pelo MPDFT ao TCU?

3.1.2. Segundo a auditoria do TCU, quais obrigações o SERPRO deveria adotar para disponibilização desse serviço à iniciativa privada?

3.2. Referencial teórico-normativo

3.2.1. Quais as implicações jurídicas do uso de base de dados constituídas por órgãos públicos pelo Datavalid?

3.2.2. Como se dá a aplicação da LGPD e normas correlatas ao Datavalid, especialmente para fins de base legal de tratamento de dados pessoais e sensíveis?

3.2.3. Como os conceitos de transferência de dados e uso compartilhado de dados se aplicam ao Datavalid?

3.3. Abordagem analítica

3.3.1. Quais são as preocupações existentes a respeito do tratamento de dados pelo Datavalid (finalidade, bases legais, dentre outros)?

3.3.2. De que forma as determinações da auditoria do TCU foram atendidas pelo SERPRO?

3.3.3. As medidas adotadas pelo SERPRO são adequadas ao cumprimento da legislação, à transparência e ao exercício de direitos pelos cidadãos?

3.3.4. Quais os riscos envolvidos na contratação desses serviços pela iniciativa privada?

3.4. Conclusões propositivas

3.4.1. Quais cuidados o SERPRO deveria endereçar na estrutura jurídica de acesso às bases de dados da RFB e do Denatran?

3.4.2. Quais obrigações e cuidados que o SERPRO deveria adotar para disponibilização desse serviço à iniciativa privada?

3.4.3. Quais cuidados devem ser adotados pela iniciativa privada ao decidirem contratar e utilizar esse tipo de serviço?