



## A proteção de dados pessoais nos programas de Nota Fiscal: um estudo de caso do “Nota Fiscal paulista”

*Protection of personal data in programs for tax-evasion prevention by collecting invoices: the case of São Paulo*

Jorge Machado\*

Bruno Ricardo Bioni\*\*

### RESUMO

O objetivo deste trabalho é fazer um mapeamento das políticas de proteção dos dados pessoais nos programas de nota fiscal de 12 estados da federação. Tal levantamento foi feito pro meio da análise de transparência ativa, ou seja, com base nas informações que são publicadas proativamente pelas Secretarias Estaduais da Fazenda por intermédio dos portais do programa. Esperava-se, com isso, desvendar como os dados coletados pelo programa seriam utilizados e com quem eles seriam eventualmente compartilhados; quais os padrões de segurança para a proteção da informação; qual o período de armazenamento, bem como se haveria algum diretriz para o seu “descarte”; como o cidadão teria assegurado o direito de exercer algum tipo de controle sobre seus dados, em especial no que se refere ao direito de deletá-los. Por fim, como estudo de caso, foi analisado mais detidamente o Programa Nota Fiscal Paulista, cuja participação é obrigatória para os estabelecimentos comerciais localizados no estado de São Paulo.

### ABSTRACT

The aim of this paper is to build a picture of privacy protection in programs that collect invoices to prevent tax evasion. The survey is done by analyzing the active transparency –published in a proactive way by the State Department of Finance – on the program's home-page. This survey includes information regarding data protection policy, how the information is used, who has access to data, data storage time, information shared with third parties, cooperation with other authorities and the possibility of the consumer deleting his/her data. As a case study, we will analyze the Program *Nota Fiscal Paulista*, compulsory for outlets located in São Paulo State.

**Keywords:** Data Protection; Privacy; Tax Evasion: Nota Fiscal Paulista.

---

\* Doutor em Sociologia pela Universidade de Granada. Professor associado do curso Gestão de Políticas Públicas da Universidade de São Paulo e um dos coordenadores do Colaboratório de Desenvolvimento e Participação (COLAB). Endereço: Av. Arlindo Bettio, 1.000, Campus USP Leste, 03828-000, São Paulo, SP. Telefone: (11) 3091-8134. E-mail: machado@usp.br.

\*\* Mestre em Direito pela Universidade de São Paulo. Atualmente, é pesquisador do Grupo de Políticas Públicas para o Acesso à Informação/GPoPAI da Universidade de São Paulo (Projeto Privacidade e Vigilância no Brasil). Endereço: Av. das Nações Unidas, 11.541, 7º andar, 04578-000, São Paulo, SP. Telefone: (11) 3524-3400. E-mail: bioni.bruno@gmail.com.

**Palavras-chave:** Nota Fiscal Paulista;  
Proteção de Dados; Privacidade.

## INTRODUÇÃO

O progresso tecnológico, aliado ao fato de que a formulação de políticas públicas e dos programas sociais são cada vez mais dependentes dos dados pessoais do cidadão, levou a um aumento do poder informacional do Estado (LYON, 1994, p. 31-7; MAYER-SCHONEBERGER, 1997, p. 239; RIBEIRO, 2015). É espantoso notar que o armazenamento, a transmissão, o processamento e o cruzamento dessas informações gera um fluxo de informação totalmente opaco ao cidadão. Organizações da sociedade civil e organismos estatais, que atuam em defesa do cidadão, têm se esforçado em discutir leis,<sup>1</sup> regulamentos, bem como normativas que possam abrir tais “caixas-pretas”.<sup>2</sup> No entanto, há ainda um vácuo regulatório. Em especial, ressentem-se a falta de uma lei geral de proteção de dados pessoais que poderia reduzir tal assimetria informacional. A situação dos programas de nota fiscal é elucidativa nesse sentido.

O objetivo deste estudo foi produzir evidências empíricas a esse respeito. Procurou-se fazer um mapeamento das políticas de proteção dos dados pessoais nos programas de nota fiscal de 12 estados da federação: Alagoas, Ceará, Distrito Federal, Goiás, Maranhão, Pará, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Pará, Pernambuco, São Paulo e Sergipe. Tal levantamento foi feito por meio da análise de transparência ativa, ou seja, com base nas informações que são publicadas proativamente pelas Secretarias Estaduais da Fazenda através dos portais do programa. Esperava-se, com isso, desvendar como os dados coletados pelo programa seriam utilizados e com quem eles seriam eventualmente compartilhados; quais os padrões de segurança para a proteção da informação; qual o período de armazenamento, bem como se haveria algum diretriz para o seu “descarte”; como o cidadão teria assegurado o direito de exercer algum tipo de controle sobre seus dados, em especial no que se refere ao direito de deletá-los. Como estudo de caso, foi analisado com mais profundidade o Programa Nota Fiscal Paulista, cuja participação é obrigatória para os estabelecimentos comerciais localizados no estado de São Paulo – independentemente do regime adotado ser o do Simples Nacional, Recibo de Pagamento Autônomo ou outros –, e que é o maior programa em número de usuários e recursos.

## OS PROGRAMAS DE NOTA FISCAIS ESTADUAIS

Há alguns anos foram criados programas para estimular os consumidores-cidadãos a exigirem a entrega do documento fiscal na hora da compra, com o objetivo de reduzir

---

<sup>1</sup> Esse é, por exemplo, o caso das duas consultas públicas do Anteprojeto de Lei de Proteção de Dados Pessoais (atual Projeto de Lei nº 5 276/2016) conduzidas pelo Ministério da Justiça, na qual se nota um debate multissetorial para que o Brasil avance nesse debate regulatório. Veja-se, por exemplo, os dados da última consulta pública realizada em 2015, que contou com mais de 1.865 comentários na plataforma. Disponível em: <<http://homepages.dcc.ufmg.br/~diego.barros/research/prodape/index.html>>.

<sup>2</sup> Nesse sentido, foi criada a Coalização por Direitos na Rede, lançada por 21 organizações da sociedade civil. Disponível em: <[https://medium.com/@cdr\\_br/declara%C3%A7%C3%A3o-da-coaliz%C3%A3o-direitos-na-rede-c643c8576580#.kp78ymrec](https://medium.com/@cdr_br/declara%C3%A7%C3%A3o-da-coaliz%C3%A3o-direitos-na-rede-c643c8576580#.kp78ymrec)>.

a sonegação fiscal. Tais programas devolvem parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), recolhido pelo estabelecimento, a seus consumidores, que podem receber na forma de créditos ou mesmo de dinheiro depositado em conta bancária.

No entanto, para que programas de nota fiscal funcionem, é necessário a identificação do consumidor no documento, por do seu Cadastro de Pessoa Física (CPF), o que leva a associação individual do cidadão a todos os dados da compra, como, por exemplo, item adquirido, quantidade, valor, local, dia e hora.

Graças a esse registro, é possível a produção de perfis individuais de consumo detalhados de milhões de pessoas. Esses dados são coletados e armazenados primeiramente no estabelecimento que comercializa o bem de consumo e, posteriormente, é transmitido a uma base de dados da respectiva Secretaria da Fazenda estadual. O estabelecimento não tem a obrigação de transmitir instantaneamente o dado, a não ser que a nota fiscal seja do tipo *online*. De toda forma, em geral, esse dado não é transmitido em “tempo real”, já que a engenharia do fluxo da informação tem obrigatoriamente uma “parada” na base de dados do comerciante, para depois ser transmitida por meio de um programa de computador específico.

Da mesma forma, o dado do cidadão pode ser armazenado e transmitido por um terceiro, como a empresa responsável pela contabilidade do estabelecimento comercial. Tampouco os dados terão de ser apagados do estabelecimento, já que não há tal restrição.

Isso porque, a regulação dos programas de nota fiscal está unicamente estruturada para o combate à sonegação e o fortalecimento das funções fiscalizadoras do Estado, de modo que seus procedimentos técnicos e operacionais limitam-se aos padrões e protocolos dos sistemas desenvolvidos pelas Secretarias das Fazendas estaduais. Em outras palavras, tais programas foram criados e se desenvolveram com pouca ou nenhuma preocupação com a proteção de dados pessoais dos cidadãos, já que tal elemento não foi levado em consideração quando da sua concepção.<sup>3</sup>

## **INFORMAÇÃO SOBRE PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS NOS PROGRAMAS ESTADUAIS**

Para saber qual era o tipo de proteção dada às informações dos participantes nos respectivos programas, elaborou-se uma análise da transparência ativa nos respectivos portais dos programas dos 12 estados da federação. Transparência ativa se refere à informação disponibilizada proativamente ao cidadão. Ou seja, não é necessário fazer um pedido de informação utilizando um Serviço de Atendimento ao Cidadão (SAC) ou um Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), este último vinculado às obrigações da Lei de Acesso à Informação.

O quadro a seguir apresenta um resumo do levantamento:

---

<sup>3</sup> Tomar a proteção da privacidade como um valor da concepção de um produto ou serviço, seja ele prestado pelo Estado ou por particulares, é aquilo que costumou chamar de *privacy by design*. Ver Lima e Bioni (2015, v. 1, p. 263-291).

**Quadro 1.**

Proteção de dados pessoais oferecidos nos portais dos programas de nota fiscal.

Estado	Nome do programa	Possui política de proteção dos dados?	Informa como os dados são usados?	Período de guarda de dados?	Informação é compartilhada com terceiros?	Há transmissão de dados a p/ outras autoridades?	Quem tem acesso aos dados?	Possibilidade do cidadão apagar seus dados	Observações
<b>Alagoas</b>	Nota Fiscal Cidadã	Não há informação	Não há informação	Não há informação	Não há informação	Não há informação	Não há informação	Não há informação	Nenhuma menção à privacidade e aos dados pessoais no FAQ.
<b>Ceará</b>	Sua Nota Vale Dinheiro	Não há informação	Não há informação	Não há informação	Não há informação	Não há informação	Não há informação	Não há informação	Não há informações ao usuário
<b>Distrito Federal</b>	Nota Legal	Não há informação	Não há informação	Não há informação	Não há informação	Não há informação	Não há informação	Não há informação	Nenhuma menção à privacidade e aos dados pessoais no FAQ
<b>Goiás</b>	Nota Fiscal Goiana	Não há informação	Não há informação	Não há informação	Não há informação	Não há informação	Não há informação	Não há informação	FAQ difícil de ser localizado e sem menção à privacidade e aos dados pessoais
<b>Maranhão</b>	Viva Nota	Não há informação	Não há informação	Não há informação	Não há informação	Não há informação	Não há informação	Não há informação	Nenhuma menção à privacidade e aos dados pessoais no FAQ
<b>Pará</b>	Nota Fiscal Cidadã	Não há informação	Não há informação	Não há informação	Não há informação	Não há informação	Não há informação	Não há informação	Nenhuma menção à privacidade e aos dados pessoais no FAQ
<b>Pernambuco</b>	Todos com Nota	Não há informação	Não há informação	Não há informação	Não há informação	Não há informação	Não há informação	Não há informação	Nenhuma menção à privacidade e aos dados pessoais no FAQ
<b>Rio Grande do Sul</b>	Nota Fiscal Gaúcha	Não há informação	Não há informação	Não há informação	Não há informação	Não há informação	Não há informação	Não há informação	Nenhuma menção à privacidade no FAQ
<b>Rio de Janeiro</b>	Nota Carioca	Não há informação	Não há informação	Não há informação	Não há informação	Não há informação	Não há informação	Não há informação	Privacidade apenas nas transações através de certificação digital
<b>Rondônia</b>	Nota Legal	Não há informação	Não há informação	Não há informação	Não há informação	Não há informação	Não há informação	Não há informação	Nenhuma menção à privacidade e aos

	Rondoniense	ção	ção	ção	ção	ção	ção	ção	ção	dados pessoais no FAQ
<b>São Paulo</b>	Nota Fiscal Paulista	Não há informação	Não há informação	Não há informação	Não há informação	Não há informação	Não há informação	Não há informação	Não há informação	Nenhuma menção à privacidade e aos dados no FAQ
<b>Sergipe</b>	Nota da Gente	Não há informação	Não há informação	Não há informação	Não há informação	Não há informação	Não há informação	Não há informação	Não há informação	Nenhuma menção à privacidade no FAQ

Fonte: Levantamento feito pelo coautor Jorge Machado nos portais estaduais.<sup>4</sup>

Partiu-se, assim, da premissa de que essa informação deveria estar disponível no site do programa, possibilitando, dessa forma, que o cidadão se informe sobre como seus dados seriam protegidos, antes de aderir ao programa. Vale dizer, o direito à informação é um direito fundamental para que o cidadão possa tomar decisões conscientes acerca de temas que são de seu interesse. No Brasil, ele é garantido no artigo 5º da Constituição Federal, bem como no plano infraconstitucional pela Lei de Acesso à Informação.

Utilizando esse método, procedeu-se à visita dos portais dos programas de nota fiscal estaduais, em busca de informações para se traçar uma métrica de como os programas de cada estado da federação protegem os dados do cidadão.

Foi surpreendente constatar que em 11 dos 12 estados com programas de nota fiscal ao consumidor, praticamente não havia qualquer menção à privacidade ou à proteção de dado pessoal. O único programa que mencionava privacidade, o “Nota Carioca”, fazia-o no contexto de assegurar transações “invioláveis” e com autenticidade por intermédio do processo de certificação digital. Ou seja, quantitativa e qualitativamente, nenhum dos 12 estados da federação levou em consideração a proteção dos dados pessoais dos cidadãos ao implementar o programa.

Chama a atenção que elementos de grande importância para a proteção da privacidade são totalmente ignorados, como, por exemplo, o período de guarda de dados, o compartilhamento com terceiros, a transmissão para outras autoridades públicas e a possibilidade de o cidadão poder apagar seus dados.

É preocupante também o fato de que o Estado possa utilizar livremente esses dados, já que ele não está vinculado a um propósito específico ao coletar o dado do cidadão.<sup>5</sup> Na prática, há um verdadeiro “cheque em branco” para o Estado fazer o

<sup>4</sup> Alagoas (2015b), Ceará (2015), Distrito Federal (2015b), Goiás (2015b), Maranhão (2015b), Pará (2015b), Pernambuco (2015b), Rio de Janeiro (2015b), Rio Grande do Sul (2015b), Rondônia (2015b), São Paulo, (2016b), Sergipe (2015b).

<sup>5</sup> Esse é um princípio basilar do direito à proteção dos dados pessoais: “De acordo com o princípio da finalidade, o motivo da coleta ou fornecimento de um dado deve ser compatível com o objetivo final do tratamento aos qual este dado será submetido [...]. Cria-se, desta forma, uma ligação entre a informação e a sua origem, vinculando-a ao fim de sua coleta, o modo que esta deverá ser levada em consideração em qualquer tratamento ulterior [...]. Antes de ser meramente abstrata, sujeita à livre disposição, esta informação, à medida que identifica alguma característica de uma pessoa, permanece sempre vinculada a ela, e sua utilização, pode refletir diretamente para o seu titular [...] No caso específico, através do princípio da finalidade, é possível estabelecer um mecanismo que evite a chamada utilização secundária da informação pessoal à revelia de seu titular. Este princípio é tanto mais importante ao se levar em conta que, quebrando-se o vínculo entre o consentimento de uso dos dados pessoais para um fim específico, estar-se-ia abrindo a possibilidade para qualquer uso secundário da informação pessoal e, por consequência, tomando inócuos outros meios secundários de proteção e controle dessa informação por

uso que bem entender com relação aos dados do cidadão. Embora possa ter havido o consentimento do cidadão na adesão ao programa ou entendido que isso também ocorra quando na boca do caixa pede a emissão da nota fiscal identificada, o problema maior é que não há limitação do propósito para o qual o dado foi coletado.

## **ESTUDO DE CASO: O PROGRAMA NOTA FISCAL PAULISTA**

Em vista da falta de transparência ativa dos programas espalhados pelo Brasil, verificou-se a necessidade de se proceder a um estudo de caso no qual um dos estados da federação fosse demandado a prestar esclarecimentos a respeito da proteção dos dados pessoais do cidadão. O programa escolhido foi o Nota Fiscal Paulista.

Esse programa é coordenado pela Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo. Foi criado em 2007, sendo por isso o pioneiro no Brasil. Ele funciona por meio da identificação do consumidor nos documentos fiscais emitidos por empresas e entidades jurídicas ou pessoa jurídica, que são incentivados na forma de renúncia tributária – podendo esta chegar até 30% do valor do ICMS recolhido pela empresa. Os dados da nota fiscal, juntamente com o número do Cadastro de Pessoa Física (CPF) são gravados pela empresa e repassados à Secretaria da Fazenda.

Uma parte variável do ICMS recolhido pelo estabelecimento reverte na forma de créditos ao consumidor, que podem ser resgatados em conta bancária ou usados para abatimento em outros impostos. Os créditos acumulados dão direito a cupons para concorrer a sorteios.

As notas fiscais contêm a descrição dos itens adquiridos, o valor de cada item, a quantidade adquirida, a identificação do estabelecimento, a data da compra, além do identificador único do usuário, no caso o CPF. Por intermédio do identificador, o sistema alimenta uma base de dados de cada cidadão, contendo todas suas compras, com as informações acima descritas. O estabelecimento, por sua vez, pode armazenar os dados de todos os consumidores por meio do mesmo princípio do identificador único.

Os incentivos do programa resultaram na adesão de 18 milhões de pessoas (SÃO PAULO, 2016a), gerando uma base com cerca de 50 bilhões de notas fiscais. Com uma adesão de quase 1,1 milhão de estabelecimentos comerciais, o programa envolve mais da metade da população adulta do estado e a maioria dos estabelecimentos comerciais. O resultado disso é uma base de dados que vem sendo alimentada há 10 anos, o que permite conhecer o perfil de consumo e de comportamento detalhado de praticamente todas as pessoas e famílias do estado de São Paulo. Por isso, o Programa Nota Fiscal Paulista se tornou um dos maiores instrumentos de monitoramento de comportamento de consumo do Brasil, embora este não tenha sido o propósito de sua criação.

Para conhecermos seu funcionamento melhor, já que o Portal não dispõe informações sobre proteção à privacidade do cidadão, usamos a Lei de Acesso à Informação para obter tais dados.

---

parte de seu titular” (LUCCA; SIMÃO FILHO; LIMA, 2015, p. 378). Esse princípio está previsto, por exemplo, no artigo 6º, inciso I, do Projeto de Lei 5276/2016.

Um questionário com 26 perguntas foi enviado à Secretaria Estadual da Receita, versando sobre política de privacidade, política de uso dos dados pelas empresas que coletam os dados, uso, armazenamento, tratamento e segurança dos dados, compartilhamento com terceiros (como Receita Federal), cruzamento de dados, acesso dos mesmos pela polícia, *software* utilizado, medidas de segurança e possibilidade do cidadão apagar seus dados.<sup>6</sup>

### **Visão geral e o controle de acesso à base de dados**

Assim como a nota fiscal carioca, o único “controle de privacidade” é a certificação digital, além do acesso a dados por usuários previamente autorizados pelos chefes do programa e “concedidos de acordo com o seu perfil e atividades executadas por esses usuários”. Quais seriam os usuários previamente autorizados? Apenas servidores da Secretaria da Fazenda? Ou qualquer um autorizado pelo chefe do programa? Como não há política de privacidade e nenhuma norma que verse sobre essas autorizações, a resposta não permite deduzir a existência de um controle efetivo ou supervisão pública. Apenas aponta a necessidade de confiar na boa fé do exercício do poder discricionário por parte dos chefes do programa.

Ainda, segundo a resposta, o procedimento referente à política de privacidade estaria na Resolução do Senado Federal SF 20/1012. No entanto, ao procurar dito documento, foi verificado que a informação era errônea e que o documento mais próximo do referido era o despacho Ajuste Sinief n.º 20/2012, do secretário executivo do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz). Esse documento altera o convênio que instituiu o Sistema Nacional Integrado de Informações Econômico-Fiscais (Sinief), mas não versa sobre privacidade.

No *site* do Ministério da Fazenda, existe o Portal da Nota Fiscal Eletrônica. Nele são encontradas muitas notas técnicas, como a Nota Técnica 2014.002-v1.01, que trata de “*web service* de distribuição de documentos fiscais eletrônicos”, e a Nota Técnica NFCe 2014.001, referente a “Manual técnico de utilização do *web service* de Administração do Código de Segurança do Contribuinte – CSC – versão 1.00”.

No entanto, nenhuma das normas trata de privacidade. A busca pela palavra “privacidade” no Portal da Nota Fiscal Eletrônica não dá nenhum resultado. O mesmo ocorre quando se procura por “sigilo”. Já os termos “dados pessoais” levam a 11 documentos. No entanto, isso só ocorre devido à palavra “dados”, já que as aspas não isolam os termos de busca. Usando mecanismos de busca externos, tampouco conseguimos localizar qualquer norma relacionada à proteção de dados em programas como o Nota Fiscal Paulista.

### **Dados coletados pelo programa Nota Fiscal Paulista: princípio da necessidade**

Indagados sobre quais dados do cidadão estavam sendo coletados por meio do programa Nota Fiscal Paulista, a resposta foi o disposto na Portaria CAT-85, de 4-9-2007, da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo (SÃO PAULO, 2007). Esse

---

<sup>6</sup> A resposta ao pedido de informação pode ser verificada no *site* do Serviço Estadual de Informação ao Cidadão a partir do protocolo 548.741.413.154.

documento disciplina o Registro Eletrônico de Documento Fiscal. Ele não traz novidades, pois trata do formato, *layout* e outras informações de aspecto mais operacional na transmissão e registro eletrônico de notas fiscais.

No entanto, a partir do documento, denota-se que as informações constantes na nota fiscal emitida pelo caixa são exatamente as transmitidas pelo estabelecimento. Ou seja, os dados essenciais para a atividade fiscalizadora, como o CNPJ do estabelecimento, o CPF do cidadão, o valor total pago e a data, seguem acompanhados do detalhamento das mercadorias, sua quantidade, preço, hora da transação e, até mesmo, as marcas de produtos, sendo tudo transmitido e armazenado no banco de dados da Secretaria da Fazenda.

Isso vai muito além do necessário para que programa em questão opere. A rigor, o estado precisaria, tão somente, do CPF do cidadão, do CNPJ do fornecedor e/ou prestador do serviço ou produto e, por fim, do valor do bem de consumo. Isso porque tais dados lhe fornecem a receita da operação econômica a ser tributada, bem como as partes nela envolvidas, de modo que o ente tributante teria todos os elementos necessários para combater a sonegação do tributo em questão, bem como o valor a ser revertido ao cidadão com a sua respectiva arrecadação.

Isso fere um dos princípios basilares da proteção de dados pessoais, que é o da necessidade.<sup>7</sup> O tratamento dos dados pessoais “deve se limitar ao mínimo necessário para a realização de sua finalidade”, não devendo abranger dados que sejam desproporcionais e excessivos para o fim colimado.

Na prática, a base de dados do programa da Nota Fiscal Paulista tornou-se inevitavelmente um repositório de informações muito detalhado sobre o padrão de consumo dos paulistas. Em razão da inexistência de qualquer política de privacidade, tanto o estado quanto os entes privados que repassam tais informações podem (re)utilizá-las para outras finalidades, especificamente, no que tange ao último ator interessado, para fins de *marketing* direcionado.

## Período de armazenamento

A resposta da Secretaria da Fazenda foi curta e direta:

Todas as informações transmitidas pelos contribuintes desde o início do programa permanecem armazenadas nos bancos de dados da Sefaz.

Isso significa dizer que esse banco de dados tende a ser alimentando infinitamente e que não há qualquer política que venha a colocar limites ou restrições ao armazenamento que tem sido feito desde a criação do programa. Ou seja, não há qualquer orientação para o “descarte” dos dados.

---

<sup>7</sup> Veja-se o artigo 6º, inciso III, do Projeto de Lei 5.276/2016: “Necessidade: pelo qual o tratamento deve se limitar ao mínimo necessário para a realização das suas finalidades, abrangendo dados pertinentes, proporcionais e não excessivos em relação às finalidades de seu tratamento”. Sobre o princípio da necessidade, veja-se entre outros: Kuner (2007).



## Uso e acesso aos dados

Questionados sobre o uso que o governo faz dos dados, mais uma vez a resposta é burocrática e pouco esclarecedora:

As informações transmitidas pelos contribuintes são utilizadas para fins de apuração do crédito da Nota Fiscal Paulista, geração dos bilhetes de sorteio e no planejamento de ações fiscais nos estabelecimentos contribuintes de ICMS.

Sobre o uso dos dados coletados em investigações policiais, a resposta foi apenas parcial. Não foram respondidas sobre em que circunstâncias isso ocorreria e nem sobre se há exigência de ordem judicial. No entanto, foi apontado o §2º do artigo 198 do Código Tributário Nacional (CTN), que afirma:

§ 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 (BRASIL, 1966).

Tal resposta é extremamente preocupante, na medida em que se atropela o inciso I, do §1º, do artigo 198, que exige ordem judicial para tal intercâmbio de informações. Ou seja, invoca-se uma base legal que permite o compartilhamento de dados entre a Administração Pública sem a participação de tal poder equidistante, exigindo-se, tão somente, um procedimento administrativo que pode sequer contar com a participação do cidadão, e, por conseguinte, da sua ciência quanto a tal prática.

O documento da Eletronic Frontier Foundation e Article 19 com comentários sobre “Os princípios internacionais de aplicação de direitos humanos à vigilância das comunicações” (EFF; ARTICLE 19, 2014), alerta para o fato de que cabe a um juiz tomar decisões referentes à vigilância de cidadãos, permitindo ainda ao cidadão ser notificado a respeito, de modo a que possam recorrer das decisões ou buscar outras medidas. O modelo de autorização judicial prévia – como estabelecido também no Marco Civil da Internet – não inclui a notificação ao usuário. Assim, não há qualquer contraditório, não permitindo aos cidadãos a defesa contra tal intrusão. Na prática, pouquíssimas requisições policiais de dados privados são recusadas por juízes. Para se ter uma ideia da situação, entre 2011 e 2015, foram autorizadas mensalmente entre 15 a 25 mil interceptações de telefones e endereços eletrônicos. Isso corresponde a cerca de 250 mil autorizações por ano (ANTONIALLI; ABREU, 2016, p. 28-30).

A EFF cita em seus comentários sobre o princípio 7, que trata de autoridade judicial competente, algumas alternativas, como a nomeação de um defensor especial que seja automaticamente acionado sempre que um pedido de vigilância é feito (EFF; ARTICLE 19, 2014).

A resposta afirma que apenas a Secretaria da Fazenda do Estado tem acesso aos dados, mas que os mesmos podem ser franqueados à Receita Federal nos termos do citado §2º do artigo 198 do CTN.

## Inexistência de limitação para o uso e por quem dos dados

Feita por estabelecimentos comerciais, a coleta de dados do programa Nota Fiscal Paulista, não está sujeita a nenhuma política de proteção de dados pessoais, de acordo com a resposta da Secretaria da Fazenda. Na prática, isso possibilita a criação

de bases de dados e perfis de consumo por qualquer um que venha coletar os dados, bem como que esses dados venham a ser repassados a terceiros pelos estabelecimentos coletores dos dados.

Em poucas palavras, o cidadão não tem certeza sobre por quem e como estão sendo utilizados seus dados pessoais. Não só as Secretarias da Fazenda Estaduais, mas, também, os estabelecimentos comerciais e os terceiros por eles autorizados podem ter acesso aos dados. Essa plêiade de atores pode fazer o uso que bem entender deles, pois não há nada determinando que os dados do programa devam ser única e exclusivamente processados para fins de combate à sonegação fiscal e para o cálculo de benefícios tributários por parte dos cidadãos-consumidores.

### **Transmissão, tratamento e cruzamento dos dados**

A resposta indica mais uma vez a norma técnica padronizadora (SÃO PAULO, 2007), a qual estabelece o *layout* que permite a aceitação do documento transmitido. Não fica claro se os dados passam por algum tratamento após a inserção na base. A resposta indica a existência de um departamento de tecnologia de informação, dentro da própria Secretaria da Fazenda, responsável por esse tratamento.

No que se refere aos cruzamentos de dados, a resposta da Secretaria da Fazenda indica que os mesmos são realizados para a obtenção de indícios de sonegação fiscal pelos estabelecimentos contribuintes de ICMS. O cruzamento é feito com banco de dados de nota fiscal eletrônica e com declarações econômico-fiscais dos estabelecimentos comerciais.

### **Softwares utilizados e segurança dos dados**

Sobre os *softwares* utilizados para o cadastro, armazenamento, transmissão e tratamento, a resposta da Secretaria da Fazenda foi que o “Sistema da Nota Fiscal Paulista” foi desenvolvido internamente, não tendo sido adquiridos *softwares* de mercado. A resposta ressalta que para o desenvolvimento do sistema, “foram adquiridas ferramentas junto à Microsoft, como o programa .NET e banco de dados SQL”.

Embora seja difícil avaliar a segurança da informação, o fato de o Sistema Nota Fiscal Paulista utilizar a plataforma da Microsoft levanta sérias dúvidas sobre o vazamento dessas informações, pois ao menos desde 1999 foi denunciada a existência de um *backdoor* nesse sistema, chamado de NSAKEY (CRYPTONYM, 1999).<sup>8</sup>

Foi solicitada a política de privacidade dos *softwares* utilizados, sem nenhuma resposta. Possivelmente, tal política seria exatamente a mesma dos produtos da Microsoft.

Sobre as medidas de segurança tomadas para a proteção dos dados, a resposta da Secretaria da Fazenda se limita a afirmar que apenas “usuários previamente autorizados acessam dados do universo da Nota Fiscal Paulista e existe um histórico de *logs* de acesso desses usuários”.

A primeira consideração é sobre como se dá essa autorização, quem seriam os autorizados e como é feita essa supervisão.

---

<sup>8</sup> Para uma visão mais geral, ver “NSA Key” em Wikipedia (2015).

A resposta mais uma vez é genérica e superficial e não indica qualquer documento que estabeleça alguma norma ou orientação para os procedimentos. Esse cenário apenas aumenta as dúvidas e incertezas sobre a gestão dessa detalhada base de dados de 18 milhões de cidadãos paulistas.

### **Inexistência de uma esfera de controle mínima por parte dos cidadãos sobre seus dados: direito de “apagar” os dados**

Tal direito simplesmente não existe, considerando a resposta:

Hoje o cidadão que não deseja participar do programa é inabilitado de ofício, mas seus dados permanecem no banco de dados da Sefaz e tornam-se desatualizados com o decorrer do tempo.

Os dados continuarão sempre armazenados na base por tempo indefinido, independentemente da vontade do cidadão, saindo ou permanecendo no programa – pois o chamado “inabilitado de ofício” não tem nenhuma consequência nesse contexto.

Com a afirmação de que os dados se tornam “desatualizados com o decorrer do tempo”, tenta-se minimizar o fato – grave – de que esses dados jamais serão apagados. Quando, na verdade, esse é outro ponto problemático, já que o responsável pela base de dados deveria empreender esforços para assegurar a qualidade dos dados,<sup>9</sup> em especial no que diz respeito à sua pertinência temporal.

Com isso, o cidadão-consumidor não tem qualquer perspectiva de controle sobre seus dados, já que nem ao menos lhe é assegurado o direito de solicitar sua exclusão da base.

## **CONCLUSÕES**

O objetivo deste texto foi analisar as práticas de proteção de dados pessoais dos programas de nota fiscal estaduais – por meio da análise da sua transparência ativa – e estudar o caso específico do programa mais antigo e abrangente, no estado de São Paulo – incluindo aí também a transparência passiva, por intermédio de um pedido de informação.

No conjunto dos estados onde existe o programa, a análise da transparência ativa das informações denota um cenário desolador. Não há qualquer tipo de informação sobre as políticas de proteção de dados pessoais adotados para garantir a privacidade do cidadão. O foco das informações consiste apenas demonstrar as vantagens e o funcionamento do sistema para torná-lo atraente aos cidadãos.

Sobre o programa Nota Fiscal Paulista, foi feito um longo e detalhado questionário, permitindo levantar informações que não estavam disponíveis no *site* do programa. As respostas indicam claramente a falta de políticas de privacidade e proteção de

---

<sup>9</sup> Esse é, por exemplo, o princípio contido no artigo 6º, inciso V, do Projeto de Lei nº5276/2016: “Qualidade dos dados: pelo qual deve ser garantida aos titulares a exatidão, clareza, relevância e a atualização dos dados, de acordo com a periodicidade necessária para o cumprimento da finalidade de seu tratamento”.

dados pessoais de milhões de usuários. Indicam também que tal programa atua numa “zona cinza”, sem transparência, sem regulação, sem supervisão pública. Boa parte das questões fundamentais para a proteção de dados pessoais dos cidadãos – como as referentes à coleta, armazenamento, transmissão, cruzamento e acesso a terceiros – são respondidas de forma tão sucinta e sem base em normas e políticas claras que isso por si já sé um sinal para alarme.

Considerando isso, vislumbram-se cenários preocupantes ao uso de tal informação. Tais dados podem, por exemplo, dar lugar a práticas discriminatórias a partir de análise do perfil de consumo de cada cidadão. Pode gerar o surgimento de cadastros privados – e os supermercados e lojas que já coletam os dados não têm qualquer impedimento para isso – que dificilmente serão de conhecimento do cidadão. Poderão também alimentar e ser cruzadas com cadastros para análise de crédito, por seguradoras ou por empregadores para saber os hábitos de seus possíveis empregados.

Embora não haja ainda evidências sobre o vazamento de informações de programas de notas fiscais, o fato é estes demonstram funcionar sem normas ou políticas de privacidade. Hoje é possível adquirir via *web* ou nas ruas DVDs com bases de dados do INSS, Receita Federal, Denatran e Detran.<sup>10</sup> É difícil crer que bases de dados tão valiosas e detalhadas sobre o comportamento do consumidor não venham a circular entre donos de redes de supermercados, lojas, indústria ou empresas de *marketing*.

A proteção dos dados pessoais e à privacidade no Brasil ainda é muito fraca no Brasil. Somente a privacidade aparece como um direito fundamental no art. 5º, inciso X, da Constituição Federal, mas tendo uma importância apenas principiológica, sem efetividade na prática. O Projeto Lei de Proteção de Dados Pessoais,<sup>11</sup> se aprovado, pode mudar esse cenário, pois ele avança para além da existente legislação infraconstitucional setorial no país, que alcança apenas o setor privado. Em razão desse escopo mais alargado,<sup>12</sup> os cidadãos passarão a ter um conjunto de regras sólido e bem definido que abrangem desde o compartilhamento de base de dados entre setor público e privado até o direito de eles solicitarem a exclusão de seus dados.

Além disso, o estudo de caso da Nota Fiscal Paulista é muito simbólico. Ele demonstra que instituições públicas da área fiscal de todo o país têm investido inteligência em mineração de dados para agregar eficiência aos seus serviços, nesse caso para a sua capacidade arrecadatória, sem qualquer preocupação com a proteção dos dados pessoais dos seus cidadãos. A superveniência de uma lei geral de proteção de dados pessoais é crucial para reverter tal quadro, na medida em que o Poder Público estará sujeito a um conjunto de regras muito claras sobre como os dados pessoais dos seus cidadãos devem ser tratados, com propósitos específicos, de forma transparente,

---

<sup>10</sup> Há muitas matérias disponíveis na imprensa sobre o assunto como em: <<http://oglobo.globo.com/economia/feira-de-dados-continua-livre-em-sp-em-nova-investida-reporter-compra-cd-com-listagens-da-2960814>>; ou em:<<http://www.cartacapital.com.br/politica/dados-da-receita-passeia-em-dvds-no-centro-de-sao-paulo>>.

<sup>11</sup> Trata-se de Projeto de Lei nº 5276/2016, que está sob discussão na Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2084378>>.

<sup>12</sup> Destaca-se, no entanto, que apenas parte de princípios do projeto de lei seria aplicável ao Estado, quando o tratamento dos dados pessoais destinar-se para fins de segurança pública, defesa nacional, segurança do Estado e para fins de investigação e repressão penal (artigo 4º, inciso III).

com exatidão, qualidade, e de modo mais restrito possível para fins de prevenção de danos.

Artigo recebido em 08/07/2016 e aprovado em 08/11/2016.

## REFERÊNCIAS

ALAGOAS. Secretaria de Fazenda. *Nota Fiscal Cidadã*. Disponível em: <<http://www.sefaz.al.gov.br/nfc/>>. Acesso em: 15 de abril de 2015a.

\_\_\_\_\_. (2015a). *Nota Fiscal Cidadã*. Perguntas mais frequentes. Disponível em: <<http://www.sefaz.al.gov.br/nfc/faq.php>>. Acesso em: 15 abr. 2015b.

ANTONIALLI, Dennis; ABREU, Jacqueline SOUZA. *Vigilância das comunicações pelo Estado brasileiro e a proteção a direitos fundamentais*. São Francisco, CA: EFF; São Paulo: InternetLab. Disponível em: <[http://www.internetlab.org.br/wp-content/uploads/2016/01/ILAB\\_Vigilancia\\_Entrega\\_v2-1.pdf](http://www.internetlab.org.br/wp-content/uploads/2016/01/ILAB_Vigilancia_Entrega_v2-1.pdf)>. Acesso em: 11 out. 2016.

BRASIL. Marco Civil da Internet. Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 abr. 2014. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm)>. Acesso em: 15 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. Código Tributário Nacional. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, estados e municípios. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 out. 1966, e retificado em 31 out. 1966. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm)>. Acesso em: 15 abr. 2015.

CEARÁ. Secretaria de Fazenda. *Sua Nota Vale Dinheiro*. Disponível em: <[http://www.sefaz.ce.gov.br/content/aplicacao/internet/suanota/consultas/consulta\\_ler\\_pf\\_ou\\_pj.asp?pagina=incluir\\_documento](http://www.sefaz.ce.gov.br/content/aplicacao/internet/suanota/consultas/consulta_ler_pf_ou_pj.asp?pagina=incluir_documento)>. Acesso em: 15 abr. 2015.

CRYPTONYM. *Microsoft, the NSA, and You*. 1999. Disponível em: <<http://web.archive.org/web/20000617163417/http://www.cryptonym.com/hottopics/msft-nsa/msft-nsa.html>>. Acesso em: 15 abr. 2015.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Fazenda. *Nota Legal* [página inicial]. Disponível em: <<http://www.notalegal.df.gov.br/>>. Acesso em: 15 abr. 2015a.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Fazenda. *Nota Legal*. Perguntas frequentes. Disponível em: <[http://www.fazenda.df.gov.br/arquivos/Word/pmf\\_desconto\\_ipvaipitu.doc](http://www.fazenda.df.gov.br/arquivos/Word/pmf_desconto_ipvaipitu.doc)>. Acesso em: 15 abr. 2015b.

EFF [Electronic Frontier Foundation]; ARTICLE 19. *International principles on the application of Human Rights Law to communications surveillance*. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Privacy/ElectronicFrontierFoundation.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2015.

GOIÁS. Secretaria da Fazenda. *Nota Fiscal Goiana* [página inicial]. Disponível em: <<http://nfgoiana.sefaz.go.gov.br/>>. Acesso em: 15 abr. 2015a.

\_\_\_\_\_. Secretaria da Fazenda. *Nota Fiscal Goiana*. FAQ: tire suas dúvidas. Disponível em: <<https://nfgoiana.sefaz.go.gov.br/site/faq/ajuda>>. Acesso em: 15 abr. 2015b.

KUNER, Christopher. *European data protection law*. New York: Oxford University Express, 2007. p. 74.

LIMA, Cíntia Rosa Pereira de; BIONI, Bruno Ricardo. A proteção dos dados pessoais na fase de coleta: apontamentos sobre a adjetivação do consentimento implementada pelo artigo 7, incisos VIII e IX do Marco Civil da Internet a partir da *human computer interaction* e da *privacy by default*. In: DE LUCCA, Newton; SIMÃO FILHO, Adalberto; LIMA, Cíntia Rosa Pereira de (Org.). *Direito & internet III: Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014)*. 1. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2015. t. 1, p. 263-291.

LYON, David. *The electronic eye: the rise of surveillance society*. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press, 1994.

LUCCA, Newton de; SIMÃO FILHO, Adalberto; LIMA, Cíntia R. Pereira de (Org.). *Direito & internet III: Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014)*. 1. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2015. t. 1.

MARANHÃO. Secretaria de Fazenda. *Viva Nota*. Disponível em: <<http://vivanota.sefaz.ma.gov.br/>>. Acesso em: 15 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Fazenda. *Viva Nota*. Perguntas frequentes. Disponível em: <<http://vivanota.sefaz.ma.gov.br/vivanota/perguntas.html> >. Acesso em: 15 abr. 2015b.

MAYER-SCHONEBERGER, Viktor. Generational development of data protection in Europe. In: AGRE, Phillip E.; ROTENBERG Marc (Org.). *Technology and privacy: the new landscape*. Cambridge, MA: The MIT Press, 1997.

PARÁ. Secretaria da Fazenda. *Nota Fiscal Cidadã* [página inicial]. Disponível em: <<http://nfc.sefa.pa.gov.br/>> Acesso em: 15 abr. 2015a.

\_\_\_\_\_. Secretaria da Fazenda. *Nota Fiscal Cidadã*. Perguntas do consumidor. Disponível em: <<http://nfc.sefa.pa.gov.br/index.php/pergconsumidor>>. Acesso em: 15 abr. 2015b.

PERNAMBUCO. *Todos com a Nota*. Disponível em: <<http://www.todoscomanota.com.br/>>. Acesso em: 15 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. *Todos com a Nota*. Perguntas frequentes. Disponível em: <<http://www.todoscomanota.com.br/Faq>>. Acesso em: 15 abr. 2015b.

RIBEIRO, Márcio Moretto. Criptografia como resistência à sociedade da vigilância. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL LAVITS – REDE LATINO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE VIGILÂNCIA, TECNOLOGIA E SOCIEDADE, 3., 2015, Rio de Janeiro. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=kylX1na65DM> >. Acesso em: 23 jul. 2015.

RIO DE JANEIRO (Cidade). *Nota Carioca* [página inicial]. Disponível em: <<https://notacarioca.rio.gov.br/capa.aspx>>. Acesso em: 15 abr. 2015a.

\_\_\_\_\_. *Nota Carioca*. Perguntas e respostas. Disponível em: <<https://notacarioca.rio.gov.br/faq.aspx?>> . Acesso em: 15 abr. 2015b.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. *Nota Fiscal Gaúcha* [página inicial]. Disponível em: <<https://nfg.sefaz.rs.gov.br/site/index.aspx>>. Acesso em: 15 abr. 2015c.

\_\_\_\_\_. Secretaria da Fazenda. *Nota Fiscal Gaúcha*. Dúvidas cidadão. Disponível em: <[https://nfg.sefaz.rs.gov.br/site/duvidas.aspx?a=a\\_cidadao](https://nfg.sefaz.rs.gov.br/site/duvidas.aspx?a=a_cidadao)>. Acesso em: 15 abr. 2015d.

RONDÔNIA. Secretaria de Estado de Finanças. *Nota Legal Rondoniense* [página inicial]. Disponível em: <<http://www.notalegal.sefin.ro.gov.br/notalegal/home.jsp>>. Acesso em: 15 abr. 2015a.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado de Finanças. *Nota Legal Rondoniense*. Perguntas frequentes. Disponível em: <<http://www.notalegal.sefin.ro.gov.br/notalegal/perguntas-frequentes.jsp#perguntas>>. Acesso em: 15 abr. 2015b.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Fazenda. *Nota Fiscal Paulista*. Disponível em: <<http://www.nfp.fazenda.sp.gov.br/default.asp>>. Acesso em: 6 out. 2016a.

\_\_\_\_\_. Secretaria da Fazenda. *Nota Fiscal Paulista*. Perguntas frequentes. Disponível em: <<http://www.nfp.fazenda.sp.gov.br/perguntas.shtm>>. Acesso em: 15 de abr. 2016b.

\_\_\_\_\_. Secretaria da Fazenda. *Sefaz-SP Notícias*. Portaria CAT-85, 4 set. 2007. Estabelece disciplina relativa ao Registro Eletrônico de Documento Fiscal – REDF. Disponível em: <<http://www.fazenda.sp.gov.br/publicacao/noticia.aspx?id=563>>. Acesso em: 11 out. 2016.

SERGIPE. Secretaria da Fazenda. *Nota da Gente* [página inicial]. Disponível em: <<http://www.notadagente.se.gov.br/>>. Acesso em: 15 abr. 2015a.

\_\_\_\_\_. Secretaria da Fazenda. *Nota da Gente*: perguntas frequentes. Disponível em: <<http://www.notadagente.se.gov.br/index.php/perguntas-frequentes>>. Acesso em: 15 abr. 2015b.

SENADO FEDERAL. Ajuste Sinief n.º 20/2012 [**do Senado Federal**], Brasília, DF, 24 abr. 2014. Altera o convênio s/nº, que instituiu o Sistema Nacional Integrado de Informações Econômico-Fiscais (Sinief), relativamente ao anexo Código de Situação Tributária. Disponível em: <[http://www1.fazenda.gov.br/Confaz/confaz/Ajustes/2012/AJ\\_020\\_12.htm](http://www1.fazenda.gov.br/Confaz/confaz/Ajustes/2012/AJ_020_12.htm)>. Acesso em: 15 de abr. 2015.

WIKIPEDIA. NSAKEY. Disponível em: <<http://en.wikipedia.org/wiki/NSAKEY>>. Acesso em: 15 abr. 2015.