

# Relatório de Recomendações Jurídicas



FUTURA



Co-funded by  
the European Union



Federal Ministry  
for Digital Transformation and  
Government Modernisation

Implementado por:

**giz** Deutsche Gesellschaft  
für Internationale  
Zusammenarbeit (giz) GmbH

MINISTÉRIO DO  
DESENVOLVIMENTO,  
INDÚSTRIA, COMÉRCIO  
E SERVIÇOS



## Ficha técnica

**Título:** Relatório de Recomendações Jurídicas – Desenho regulatório para a economia de dados no Brasil, com base nas lições da experiência europeia (2020-2025).

**Natureza do documento:** Relatório de recomendações técnico-jurídicas.

**Data:** junho de 2026.

**Clientes:** GIZ e MDIC.

**Equipe:** Graça Canto Moniz, Sandra Barbosa, Juliana Pinto e Bárbara Sacramento.

**Objetivo:** sistematizar as recomendações para desenho regulatório no Brasil em medidas concretas e executáveis para o desenho regulatório e para a implementação de uma política pública de dados no Brasil, organizadas por fluxos (G2B/B2B/B2G), com foco em instrumentação, pilotos setoriais e governança operacional.

**Fontes e limites:** o presente relatório assenta em instrumentos e documentos públicos da União Europeia e em relatórios especializados produzidos no âmbito do Diálogo Digital UE-Brasil. Não substitui a consulta jurídica sobre casos concretos, nem realiza desenho normativo setorial exaustivo ou avaliação de impacto. A conformidade com a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) aplica-se integralmente sempre que os fluxos envolverem dados pessoais.

**Público-alvo:** decisores públicos federais, equipes técnicas e reguladores setoriais envolvidos no desenho e na implementação de políticas públicas de dados no Brasil.

# Índice

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Relatório de Recomendações Jurídicas .....</b>  | <b>1</b>  |
| <b>Ficha técnica .....</b>   | <b>2</b>  |
| <b>Índice .....</b>  | <b>3</b>  |
| <b>Sumário executivo.....</b>  | <b>4</b>  |
| <b>1. Introdução.....</b>  | <b>5</b>  |
| 1.1. Contexto e objetivo.....  | 5         |
| 1.2. Metodologia e fontes.....   | 5         |
| 1.3. Glossário.....  | 6         |
| <b>2. Recomendações para o contexto brasileiro: opções de desenho e <i>trade-offs</i> .....</b>              | <b>7</b>  |
| Recomendação 1 – Modularidade com três fluxos explícitos.....  | 7         |
| Recomendação 2 – Construir incentivos verificáveis e instrumentos reutilizáveis diferenciados por fluxo..... | 9         |
| Recomendação 3 – Governança operacional e mecanismos de resolução de disputas para garantir escala.....      | 13        |
| Recomendação 4 – Espaços de dados-piloto orientados para casos de uso verificáveis .....                     | 16        |
| Recomendação 5 – Roteiro de expansão baseado em evidência e capacidade .....                                 | 18        |
| Recomendação 6 – Revisão <i>ex post</i> e simplificação contínua .....                                       | 19        |
| Síntese.....   | 20        |
| <b>Referências .....</b>   | <b>21</b> |

## Sumário executivo

Uma política pública de dados no Brasil não precisa replicar o modelo europeu. Pode, antes, aprender com as dificuldades que a implementação europeia revelou, em especial a demonstração de que boas normas não bastam: para que o compartilhamento de dados ocorra em escala, é necessário criar procedimentos, instrumentos e capacidades institucionais que reduzam, na prática, o custo e o risco do compartilhamento.

O diagnóstico parte de três problemas que se reforçam mutuamente. A complexidade cumulativa, traduzida em sobreposição de regimes, multiplicação de autoridades e incerteza sobre efeitos jurídicos do compartilhamento, produz recusa preventiva e adoção desigual, com viés pró-incumbentes. A evidência de três laboratórios setoriais europeus (mobilidade, mídia e audiovisual e monitoramento ambiental) mostra que o bloqueio central é institucional e operacional, não tecnológico: a escala exige um pacote mínimo de execução, com padrões e semântica comuns, regras praticáveis de acesso e uso, *logging* e auditoria, matriz de responsabilidades e mecanismos de disputa. A inflexão europeia de 2025, marcada pela nova estratégia para os dados e pela proposta Digital Omnibus (Proposta de Regulamento Omnibus Digital, 2025), confirma uma lição simples: depois de legislar, é preciso tornar as regras aplicáveis.

Com base nesta leitura, o relatório propõe seis recomendações para orientar o desenho brasileiro. A Recomendação 1 propõe uma arquitetura modular por fluxos (G2B/B2B/B2G), para evitar a sobreposição silenciosa observada na experiência europeia. A Recomendação 2 desenha incentivos verificáveis e instrumentos reutilizáveis, diferenciados por fluxo, ancorados em infraestrutura de confiança e em espaços de dados setoriais orientados a casos de uso. A Recomendação 3 apresenta três cenários alternativos de governança operacional: (i) coordenação federal centralizada, (ii) governança em rede e (iii) modelo híbrido (recomendado nesta fase). Para os três cenários, são detalhadas funções comuns: ponto focal federal e setorial, porta de entrada única, capacidade operacional mínima e mecanismos rápidos de resolução de disputas diferenciados por fluxo de dados, incluindo recurso a câmaras de mediação e arbitragem no B2B. A Recomendação 4 materializa o gradualismo em espaços de dados-piloto, com pacote mínimo comum reutilizável e modelo de sustentabilidade desde o início. A Recomendação 5 fixa um roteiro de expansão baseado em evidência e capacidade, com critérios rígidos, isto é, com pouca margem para interpretação, e regra explícita de pausa quando surgirem fricções sistêmicas. A Recomendação 6 incorpora, desde o início, um mecanismo de revisão *ex post* e de simplificação contínua, capaz de corrigir fricções antes da acumulação de complexidade.

A proposta é deliberadamente gradual: começar por pilotos, aprender com a experiência e só depois avaliar a necessidade de consolidação legislativa. O gradualismo começa com pilotos setoriais bem desenhados, produz aprendizagem replicável e só mais tarde, se necessário e com base em resultados, fundamenta consolidação legislativa modular. A prioridade deve ser aquilo que faltou em parte da experiência europeia: capacidade de execução, simplicidade institucional e menos burocracia cumulativa.

# 1. Introdução

## 1.1. Contexto e objetivo

No Brasil, a construção de uma política pública de dados enfrenta desafios jurídicos, institucionais e operacionais. A consolidação da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) como marco de proteção de dados pessoais não teve tratamento equivalente para a governança econômica dos dados não pessoais e para o compartilhamento estruturado entre agentes públicos e privados. A isso soma-se a dispersão de bases de dados e a assimetria de capacidade entre grandes e pequenos atores, com reflexos sobre a viabilidade prática do compartilhamento e sobre o custo e o risco jurídico percebidos pelos atores. Acresce a pressão por resultados rápidos, num contexto em que os recursos institucionais são limitados.

A experiência europeia é útil para o Brasil precisamente porque mostra não apenas o que funcionou, mas também onde surgiram bloqueios. Entre 2020 e 2025, a União Europeia transitou de um desenho normativo ambicioso, assente no Regulamento de Governança de Dados e no Regulamento Dados, para uma agenda de correção orientada à capacidade de execução, reconhecendo os limites práticos da simples harmonização e apostando em simplificação, consolidação e instrumentação.

O objetivo deste relatório é, portanto, traduzir essas lições em recomendações concretas para o desenho regulatório e para a implementação de uma política pública de dados no Brasil. Não se pretende replicar o modelo europeu, mas antecipar os obstáculos que a sua implementação revelou e desenhar, desde o início, o ecossistema de implementação: procedimentos, *templates*, padrões mínimos, governança operacional e instrumentos de resolução de disputas. Sem esse ecossistema a ambição normativa tende a ficar dependente de negociação caso a caso e a escalar de forma desigual.

## 1.2. Metodologia e fontes

Este Relatório segue em três passos. Assenta, em primeiro plano, na trajetória regulatória europeia, identifica atritos concretos de implementação e analisa a inflexão recente representada pela nova estratégia para os dados de 2025 e pela proposta Digital Omnibus (Proposta de Regulamento Omnibus Digital, 2025). Em segundo plano, cruza esses achados com as especificidades do quadro brasileiro, em particular a LGPD e a capacidade institucional dos órgãos federais e reguladores setoriais. Por fim, traduz esse cruzamento em recomendações operacionais, testáveis em pilotos setoriais, que explicitam decisões de desenho, exemplos ilustrativos e *trade-offs*.

A metodologia adotada parte de uma preocupação prática: transformar lições jurídicas em instrumentos aplicáveis. Em vez de propor uma arquitetura normativa transversal, recomenda-se um caminho incremental e orientado a evidência: começar com pilotos e instrumentos executáveis e considerar consolidação legislativa apenas mais tarde, com base em resultados. Esta opção reflete a lição central da experiência europeia 2020-2025, segundo a qual a capacidade de execução é tão relevante quanto a ambição normativa e, quando ignorada, gera recusa preventiva, judicialização e adoção desigual, com viés pró-incumbentes.

As fontes principais deste Relatório são: (i) os instrumentos e documentos públicos da União Europeia relacionados com a economia dos dados, entre os quais o Regulamento de Governança de Dados, o Regulamento Dados, a Estratégia Europeia para os Dados (Comissão

Europeia, 2020), a Estratégia para uma União dos Dados (Comissão Europeia, 2025) e a proposta Digital Omnibus; (ii) os relatórios especializados produzidos no âmbito do Diálogo Digital UE-Brasil; e (iii) o acervo regulatório brasileiro aplicável, em particular a LGPD.

### 1.3. Glossário

Este relatório adota os seguintes termos, definições e conceitos:

- Dados pessoais: informação relacionada a pessoa natural identificada ou identificável, nos termos da LGPD.
- Dados não pessoais: dados que não permitem identificar, direta ou indiretamente, uma pessoa natural, incluindo dados industriais, operacionais, agregados e anonimizados de modo irreversível.
- Dados agregados: dados resultantes da combinação ou sumarização de registros individuais, em que os elementos identificadores foram suprimidos ou substituídos por categorias, de modo a não permitir a reidentificação dos titulares originários.
- Dados operacionais: dados gerados no curso da operação de produtos, serviços ou processos (por exemplo, registros de uso, eventos de sistemas, medições de equipamentos e indicadores de funcionamento), tipicamente detidos por agentes privados.
- Fluxos G2B, B2B e B2G: respectivamente, disponibilização de dados do setor público para o setor privado; compartilhamento entre privados; e acesso do setor público a dados detidos por privados.
- Espaço de dados (*data space*): estrutura setorial ou temática que viabiliza compartilhamento e reutilização de dados em escala, combinando governança (regras de acesso, uso, responsabilidade e resolução de disputas) e infraestrutura (serviços, conectores e mecanismos técnicos de disponibilização e acesso) sempre norteado por um ou mais casos de uso verificáveis.
- Intermediador de dados: entidade terceira e neutra que facilita o compartilhamento entre detentores e usuários de dados, disponibilizando tecnologia, incluindo, por exemplo, a organização de catálogo de dados, mecanismos de gestão de pedidos, credenciais de acesso e *logging*/auditoria, sem utilizar os dados para fins próprios.
- Em contextos setoriais e em espaços de dados, esta função pode assumir diferentes formas, muitas vezes combinadas na mesma entidade ou consórcio: broker de dados, provedor de vocabulário comum ou prestador tecnológico neutro.
- O intermediador é uma função operacional, não uma forma jurídica única: pode ser desempenhado por entidade pública, parceria público-privada, consórcio setorial ou entidade privada designada, sob mandato explícito.
- Organização de altruísmo de dados: entidade, tipicamente sem fins lucrativos, que gerencia a disponibilização voluntária e não remunerada de dados para fins de interesse geral (investigação, saúde, ambiente), sob requisitos acrescidos de transparência e salvaguardas.
- Instrumentação: tradução de obrigações jurídicas em rotinas prontas para uso (*templates*, guias, processos padronizados e, quando possível, verificação automatizável), destinada a reduzir o custo jurídico-operacional da conformidade e a elevar a probabilidade de adoção em escala, sobretudo por micro, pequenas e médias empresas.
- Porta de entrada: canal único e previsível de acolhimento e encaminhamento de pedidos e questões operacionais, destinado a evitar que os atores tenham de navegar múltiplas instâncias sem previsibilidade.

- Alternativas graduais: conjunto de soluções intermediárias (agregação, segmentação, acesso em ambiente seguro) que permitem responder a pedidos sem recorrer a uma lógica binária de acesso integral ou recusa.

## 2. Recomendações para o contexto brasileiro: opções de desenho e *trade-offs*

Este Relatório parte do pressuposto de que o Brasil não pretende replicar o modelo europeu, mas aprender com os obstáculos que a sua implementação revelou para construir uma política pública de dados orientada a resultados. Para ser aplicável, esta política deve enfrentar pelo menos quatro obstáculos recorrentes: (i) fragmentação institucional e técnica entre bases de dados; (ii) assimetrias de acesso e capacidade entre grandes atores e pequenas empresas; (iii) incerteza sobre responsabilidades, sigilo e segredos comerciais e risco jurídico; e (iv) custos elevados de integração e interoperabilidade.

As recomendações seguintes transformam esses obstáculos em decisões concretas de desenho regulatório capazes de equilibrar quatro objetivos que raramente andam juntos: inovação baseada em dados, viabilidade operacional, proteção de direitos e interesses legítimos e capacidade institucional de *enforcement*. O objetivo não é acrescentar mais uma arquitetura normativa, mas oferecer um caminho de implementação.

As recomendações são formuladas para orientar as decisões do governo federal sobre desenho normativo, arranjos institucionais e instrumentos administrativos, com coordenação intersetorial e articulação com reguladores setoriais quando aplicável. O foco é produzir medidas utilizáveis no terreno: gatilhos, procedimentos, instrumentos reutilizáveis e métricas.

Sempre que os fluxos envolverem dados pessoais, a LGPD aplica-se integralmente. Este relatório concentra-se na governança econômica e procedimental do acesso e do compartilhamento, mas trata a conformidade com a LGPD em termos operacionais, por exemplo, com *checklists* por fluxo, cláusulas-modelo para transparência e bases legais, e requisitos de *logging*/auditoria compatíveis com os direitos dos titulares.

Também é importante delimitar o escopo do relatório: não transpõe a densidade normativa europeia nem multiplica obrigações. A estratégia proposta é incremental e orientada a evidência: começa com pilotos e instrumentos executáveis e só mais tarde, se necessário e com base em resultados, considera a consolidação legislativa. Da mesma forma, este relatório não trata especificamente das matérias de responsabilidade civil e proteção do consumidor, que continuam a reger-se pelos seus regimes próprios; quando o compartilhamento de dados envolver esses temas (por exemplo, em automação industrial ou em soluções de inteligência artificial aplicadas a processos com impacto sobre direitos do consumidor), aplicam-se cumulativamente as regras setoriais e gerais pertinentes.

### Recomendação 1 – Modularidade com três fluxos explícitos

#### *Tese*

A principal lição europeia é simples: quando regimes diferentes se sobrepõem sem uma arquitetura clara, a complexidade aumenta e a aplicação torna-se incerta. Para o Brasil, a

resposta mais eficaz é separar desde o início três fluxos distintos: (i) reutilização de dados do setor público (G2B); (ii) compartilhamento entre privados (B2B); e (iii) acesso do setor público a dados privados (B2G).

Na experiência europeia, a complexidade cumulativa – resultante da sobreposição de regimes transversais, regimes setoriais e multiplicação de autoridades – gerou recusa preventiva e adoção desigual, com viés pró-incumbentes. A proposta Digital Omnibus de 2025 (Proposta de Regulamento Omnibus Digital, 2025) confirma esta leitura, ao concentrar no Regulamento Dados elementos hoje distribuídos pelo Regulamento de Governança de Dados, Diretiva de Dados Abertos e pelo regime de livre fluxo de dados não pessoais. Para um país que está montando o quadro agora, a lição é evitar, desde o início, a fragmentação entre regimes interdependentes.

### *O que implica em termos práticos*

- Tratar cada fluxo como um regime próprio, com condições de aplicação claramente definidas, isto é, critérios que determinem quando o regime é acionado e que requisitos específicos se aplicam. A modularidade implica precisamente isto: em lugar de um único conjunto de condições aplicável indistintamente a todos os fluxos, que tenderia a misturar situações diferentes e a gerar insegurança jurídica, cada fluxo passa a ter os seus próprios gatilhos.
- Usar a modularidade como base para implementar por camadas, sem que isso signifique fragmentação dos regimes: avançar onde há capacidade e evidência, mantendo coerência entre os módulos e evitando construir um regime transversal intratável logo de partida. A escolha de implementação dos diferentes módulos deve assentar em três critérios articulados: (i) potencial econômico e de interesse público do fluxo no setor; (ii) complexidade de operacionalização (maturidade de padrões, disponibilidade de dados, custo de integração e risco jurídico); e (iii) capacidade institucional instalada para sustentar a implementação. Estes critérios permitem hierarquizar a sequência sem prejudicar a coerência do conjunto. Em termos práticos, recomenda-se iniciar pelo G2B (tipicamente o de menor risco jurídico e maior viabilidade técnica, em razão da titularidade pública dos dados), avançar para o B2B em setores com maturidade técnica e instrumentos contratuais reutilizáveis e, por último, mobilizar o B2G em hipóteses específicas e devidamente delimitadas. Esta sequência é uma orientação geral e deve ser ajustada caso a caso, à luz dos critérios acima.
- Articular esta arquitetura com espaços de dados setoriais: na prática, um espaço de dados é uma camada de implementação que torna reutilizáveis regras operacionais, padrões e instrumentos contratuais. A operacionalização por incentivos e por pilotos é detalhada nas Recomendações 2 e 4.

### *Exemplo*

No setor da energia, os três fluxos coexistem com finalidades distintas. O G2B mobiliza-se quando é preciso reutilizar dados públicos relevantes para planejamento e resposta a eventos, como informação territorial de referência ou dados públicos de emergência detidos por outra entidade pública. O B2B entra em ação na integração de dados operacionais detidos por agentes privados e prestadores, como eventos de rede, estado de ativos, ordens de serviço ou medições agregadas por zona, com vista à manutenção e à resiliência. O B2G, por sua vez, é acionado apenas para finalidades públicas específicas, típicas de uma resposta coordenada a eventos

climáticos severos com impacto sistêmico. Cada um destes fluxos pressupõe incentivos próprios e regras específicas. Classificar os três fluxos por potencial econômico e complexidade de operacionalização ajuda a definir prioridades setoriais: o G2B costuma combinar potencial elevado de criação de valor (em particular para MPMEs) com complexidade moderada; o B2B concentra o potencial de inovação e novos serviços em ecossistemas maduros, mas exige maior esforço de padronização e instrumentação contratual; e o B2G, embora circunscrito a finalidades públicas específicas, é o que mais expõe risco jurídico e exige garantias procedimentais reforçadas.

### *Trade-off*

A modularidade reduz incerteza e facilita implementação porque torna explícito que regras se aplicam em cada situação. Em contrapartida, exige disciplina para evitar fragmentação: os três fluxos de dados precisam de um núcleo comum estável (categorias de atores, tipos de pedido e requisitos mínimos de interoperabilidade), mantido coerente ao longo do tempo.

## **Recomendação 2 – Construir incentivos verificáveis e instrumentos reutilizáveis diferenciados por fluxo**

### *Tese*

A modularidade por fluxos (G2B/B2B/B2G) só será útil se vier acompanhada de incentivos concretos. A experiência europeia demonstra que não basta “clareza regulatória” como incentivo abstrato e que a adesão falha quando persistem três entraves muito concretos: custo de conformidade e de integração técnica, risco jurídico (por exemplo, segredos comerciais) e retorno econômico incerto para quem compartilha dados.

Além disso, os incentivos não podem ser iguais para todos os fluxos. A lógica de oferta de dados públicos (G2B) é diferente da lógica de compartilhamento entre privados (B2B) e do acesso do Estado a dados privados (B2G). Para aumentar a adesão, recomenda-se, em cada setor piloto, explicitar onde está o “valor” do compartilhamento. Esse valor pode estar na eficiência operacional, na qualidade e/ou segurança, no acesso a mercados e compras públicas, em novos serviços ou em ganhos reputacionais. Esse valor deve ser associado a incentivos concretos, como regras de contratação pública, financiamento, credenciais ou redução de exigências repetidas.

Os três laboratórios setoriais europeus (mobilidade, mídia e audiovisual e monitoramento ambiental) apontam na mesma direção e ajudam a calibrar os incentivos por fluxo. Em mobilidade, a escala exige padrões mínimos e semântica comum, regras aplicáveis de acesso e uso, matriz de responsabilidades e arranjos estáveis de governança, porque o valor depende de coordenação contínua e não de entregas pontuais. Em mídia e audiovisual, a condição central é dispor de identificadores e ontologias comuns, mecanismos de troca controlada, artefatos prontos para uso (*templates* contratuais e de licenciamento) e suporte proporcional às micro, pequenas e médias empresas (MPMEs). Em monitoramento ambiental, a execução exige infraestrutura e pipelines de integração, requisitos mínimos verificáveis de qualidade e documentação, governança aplicável de responsabilidade e uso e capacidade institucional distribuída. A intermediação de dados e o pacote mínimo comum dos pilotos (Recomendação 4) respondem, em conjunto, a essas três lições.

A virada europeia de 2025, mais centrada na instrumentação, materializada em iniciativas como *one-click compliance*, pacotes de suporte ao Regulamento Dados (cláusulas-modelo, *templates*, *guidance*, *helpdesk* jurídico) e habilitadores horizontais (*data labs*), reforça a opção de começar, no Brasil, por instrumentos aplicáveis e prontos para uso desde o início, em detrimento de expansão normativa precoce. Os instrumentos operacionais devem incorporar logo de partida cláusulas-modelo, formulários padrão e, quando exequível, verificação automatizável, seguindo uma lógica de conformidade por passaporte digital em vez de reportes duplicados e manuais.

### *O que implica em termos práticos*

A atuação deve ocorrer em dois níveis: instrumentos transversais (que reduzem fricção no sistema como um todo) e incentivos calibrados por fluxo.

#### Instrumentos transversais (com efeito imediato na fricção)

Recomenda-se criar instrumentos reutilizáveis de implementação, uma infraestrutura de confiança e espaços de dados setoriais orientados a casos de uso verificáveis. Para que a confiança seja operacional e não retórica, esta infraestrutura assenta em três peças: registro e credenciação leve de participantes, organizada por níveis; regras mínimas de identidade e controle de acesso; e requisitos padronizados de *logging* e trilhas de auditoria.

Neste mesmo plano entram intermediadores de dados e organizações de altruísmo de dados. A sua função principal é reduzir fricção e reforçar confiança. Os intermediadores são úteis quando o obstáculo é operacional, por exemplo, organizar catálogos, gerir pedidos de acesso, verificar requisitos ou apoiar a integração técnica. As organizações de altruísmo de dados são relevantes quando o compartilhamento é voluntário e orientado a finalidades públicas, exigindo legitimidade e salvaguardas reforçadas.

No plano técnico, o intermediador torna o compartilhamento mais previsível: mantém o catálogo de dados elegíveis, normaliza pedidos e respostas, verifica credenciais e requisitos técnicos, aplica políticas de acesso por perfil, apoia a integração e produz registros de auditoria. O seu valor deve ser medido por indicadores observáveis, como tempo médio de integração, tempo de resposta a pedidos, taxa de recusa, qualidade da fundamentação, número de disputas, tempo de resolução e cumprimento dos níveis de serviço. Esses indicadores devem ser reportados em base periódica para sustentar decisões de expansão, pausa ou ajuste. A atuação do intermediador deve assentar em mandato explícito, dever de neutralidade, separação de interesses e transparência operacional. Importa, porém, deixar claro que os intermediadores não criam direitos nem substituem reguladores.

No contexto brasileiro, esta figura ainda exige escolhas institucionais clara em três dimensões.

A primeira é o reconhecimento institucional. Na fase inicial, recomenda-se que o intermediador seja designado no âmbito de cada piloto ou espaço de dados setorial, por ato administrativo do ponto focal setorial e com mandato operacional explícito. A passagem para um esquema de credenciação ou reconhecimento formal pelo Estado deve ficar para fase posterior, à luz da evidência produzida pelos pilotos (Recomendação 6).

A segunda dimensão é a identificação de possíveis candidatos: entidades públicas com vocação de infraestrutura, agências de fomento, institutos de pesquisa, organizações sociais de interesse público, parcerias público-privadas, consórcios setoriais, associações empresariais, centros de competência ligados a estruturas como SEBRAE, SENAI e ABDI, ou prestadores tecnológicos neutros.

Por fim, a terceira dimensão é a prevenção de conflitos de papéis: o intermediador não deve acumular funções de regulador setorial, de detentor relevante dos dados intermediados ou de ponto focal federal/setorial com competência decisória sobre disputas envolvendo o próprio espaço de dados que opera. Quando essas funções estiverem concentradas na mesma entidade, é necessária uma separação orgânica e funcional, com governança que torne visível e auditável a separação de interesses.

Incentivos por fluxo (porque os obstáculos são diferentes)

| Fluxo  | Foco                                       | Pacote mínimo  |
|--|--|--|
| <b>G2B - oferta e reutilização de dados públicos</b> | Capacidade de oferta e redução de fricção. | Inventário público (bases de dados governamentais reutilizáveis, abertas por padrão ou de acesso condicionado quando justificável) e atualizável de dados reutilizáveis; canais digitais de acesso <i>self-service</i> ; padrões mínimos de qualidade e interoperabilidade; metas com financiamento vinculado a resultados.  |
| <b>B2B - compartilhamento entre privados</b>         | Reduzir custo, risco e incerteza.          | Procedimento padrão de pedido/resposta; critérios <i>ex ante</i> de compensação (trata-se de repartir custos operacionais de disponibilização e, quando justificado, remunerar o esforço de integração e curadoria, sem criar mercado de venda dos dados em si) e repartição de custos; motivos de recusa com alternativas graduais (a “escada” de soluções); requisitos técnicos mínimos (formatos/API documentados, metadados, versionamento e reversibilidade); <i>instrumentos operacionais com cláusulas-modelo</i> e |

|   |   |  |
|---|---|--|
|   |   | credenciais/certificação leve por níveis.  |
| <b>B2G - acesso do setor público a dados privados</b> | Previsibilidade, proporcionalidade e verificabilidade do pedido público, para reduzir recusa preventiva e judicialização. | Catálogo fechado ou semi-fechado de hipóteses (finalidades públicas tipificadas que admitem pedido de acesso a dados privados, com indicação clara da base de competência e do uso permitido – por exemplo, resposta a emergência, supervisão setorial, estatística oficial); formulário padrão com campos obrigatórios (finalidade, competência, escopo, granularidade, formato, período, medidas de segurança e retenção); prazos e dever de resposta motivada; possibilidade de alternativa menos intrusiva; salvaguardas verificáveis (minimização, delimitação temporal, retenção/descarte, <i>logging</i> /auditoria e condições de confidencialidade quando aplicável). |

Sempre que houver recursos públicos envolvidos no fluxo B2B, como compras, concessões ou fomento, estes devem ser usados como alavanca indireta para exigir interoperabilidade e condições mínimas que viabilizem compartilhamento no ecossistema relevante. Para não excluir micro, pequenas e médias empresas, recomenda-se acoplar este pacote a uma trilha de capacitação e suporte usando estruturas já existentes com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

O pacote B2G deve ser estabilizado desde o início como padrão procedimental aplicável aos pilotos e às hipóteses priorizadas, ainda que, na prática, os pilotos possam combinar fluxos diferentes em paralelo (G2B, B2B e, quando aplicável, B2G), conforme o setor. A prioridade do B2G refere-se ao instrumento procedimental, e não a uma ordem rígida de execução entre fluxos: a sequência concreta deve seguir os critérios definidos na Recomendação 1. Por isso, recomenda-se que os pilotos setoriais do MDIC, preferencialmente alinhados com setores prioritários da Nova Indústria Brasil (NIB) e com setores em que o MDIC já atua diretamente, explorem cumulativamente os três fluxos sempre que isso for viável, de modo a produzir aprendizagem comparada. A eventual consolidação legislativa é tratada na Recomendação 6.

### *Exemplo*

Em um programa setorial de resiliência e eficiência no fornecimento de energia os três fluxos atuam de modo articulado e com incentivos distintos. O fluxo G2B pode ser acelerado por metas e financiamento para inventários e canais digitais de dados públicos relevantes (por exemplo, alertas meteorológicos, dados geoespaciais de referência e informação pública associada a eventos). Por sua vez, o fluxo B2B torna-se viável quando os instrumentos comuns reduzem o tempo de negociação e os requisitos técnicos mínimos reduzem o custo de integração de dados operacionais (por exemplo, eventos de rede, manutenção e medições agregadas por zona) em um espaço de dados setorial. Já o o fluxo B2G torna-se menos litigioso quando pedidos públicos de dados privados, em situações específicas, seguem formulários padronizados, escopo proporcional e salvaguardas verificáveis.

### *Trade-off*

Incentivos e requisitos podem elevar custos de conformidade e favorecer incumbentes. A mitigação passa por requisitos graduais por risco, suporte operacional às micro, pequenas e médias empresas e reconhecimento por níveis (“degraus”) de conformidade.

## **Recomendação 3 – Governança operacional e mecanismos de resolução de disputas para garantir escala**

### *Tese*

A modularidade por fluxos e os incentivos diferenciados só terão escala se existir uma governança operacional clara: alguém tem de manter os instrumentos coerentes, reduzir dúvidas interpretativas e resolver conflitos com rapidez. Sem isso, o padrão tende a repetir-se: os grandes atores avançam, os médios e pequenos retraem-se, aumentam as recusas preventivas e os conflitos acabam por ser empurrados para litígio, sobretudo nos fluxos B2B e B2G.

A experiência europeia mostra que, sem governança operacional capaz de manter coerência dos instrumentos ao longo do tempo, a complexidade cumulativa converte-se em custo de transação, alimenta recusa preventiva e dificulta a generalização dos ecossistemas de compartilhamento. Mesmo em arranjo leve, o ponto focal federal e a rede setorial devem estar formalmente mandatados para manter versões dos instrumentos comuns e dos padrões mínimos, operar a porta de entrada, consolidar métricas e coordenar-se com reguladores setoriais e com a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) por protocolo explícito, evitando mini-regimes infralegais dispersos.

### *O que implica em termos práticos*

O Brasil precisa de um arranjo de governança “leve”, mas com responsabilidades claras. Não se trata de criar uma superautoridade, mas de garantir que padrões e procedimentos permanecem coerentes, atualizados e utilizáveis pelos diferentes setores.

Como nem todos os espaços de dados exigem um regulador forte, e como não há uma solução única para todos os setores, propõem-se três cenários alternativos de governança. Os três cenários partilham o mesmo conjunto de funções: manutenção dos instrumentos comuns e dos padrões mínimos, porta de entrada, consolidação de métricas e resolução de disputas.

**Cenário A – Coordenação federal centralizada.** Um único ponto focal federal, alojado no MDIC ou em mecanismo interministerial vinculado à Casa Civil da Presidência da República, concentra a coordenação leve do desenho, a manutenção das versões dos instrumentos comuns, a porta de entrada e a articulação com reguladores setoriais e com a ANPD por protocolo explícito. Este cenário reforça a coerência e a previsibilidade, mas exige investimento administrativo concentrado e arrisca tornar-se gargalo se a escala crescer rapidamente.

**Cenário B – Governança em rede, sem ponto focal federal único.** A governança é setorial: cada setor com piloto designa o seu ponto focal, seja um regulador setorial, uma agência, um ministério setorial ou consórcio designado, aplica os instrumentos comuns e reporta indicadores. A coerência transversal é assegurada por uma rede leve de pontos focais setoriais que se reúne periodicamente e mantém versões partilhadas dos instrumentos, sem concentração federal. Este cenário maximiza agilidade e contexto setorial, mas exige disciplina coletiva forte para evitar fragmentação dos instrumentos.

**Cenário C – Modelo híbrido com coordenação federal leve e execução setorial (recomendado nesta fase).** Combina os dois anteriores: existe um ponto focal federal com mandato limitado à manutenção do desenho transversal, isto é, os instrumentos comuns, padrões mínimos, porta de entrada e consolidação de métricas, em articulação com ANPD e reguladores setoriais. Além disso, existe uma rede de pontos focais setoriais responsáveis por aplicar e contextualizar os instrumentos. Este cenário combina as principais vantagens dos dois anteriores, preservando agilidade setorial e coerência transversal. É o modelo que melhor se ajusta ao gradualismo proposto e à diversidade dos setores potencialmente envolvidos. Atores plausíveis para a função federal incluem o MDIC, eventualmente em arranjo interministerial com a Casa Civil da Presidência da República e com participação da ANPD por protocolo de coordenação. Para a função setorial, os atores plausíveis seriam reguladores setoriais com competência sobre o domínio (por exemplo, ANEEL no setor de energia), ministérios setoriais e, quando aplicável, consórcios setoriais ou organizações de apoio (SEBRAE, SENAI, ABDI). A escolha caso a caso depende do setor, da capacidade instalada e da natureza dos fluxos predominantes, por exemplo, o B2B tende a exigir uma intervenção pública mais leve, enquanto o B2G é tipicamente mais prescritivo e depende de maior capacidade operacional do Estado.

Os elementos operacionais detalhados nos pontos seguintes, ou seja, ponto focal federal, rede setorial, porta de entrada, resolução de disputas e capacidade operacional mínima, aplicam-se aos três cenários e são apresentados aqui como referência funcional. A escolha do cenário determina como cada uma destas funções é institucionalmente distribuída.

- Ponto focal federal (coordenação leve, com disciplina anti-sobreposição): designar um mecanismo de coordenação com mandato explícito para manter coerência do desenho e prevenir “mini-regimes” por atos infralegais dispersos. No mínimo, este ponto focal deve: (i) manter versões dos instrumentos comuns e padrões mínimos; (ii) operar a porta de entrada; (iii) consolidar métricas; (iv) emitir orientações operacionais; e (v) formalizar um protocolo de coordenação com reguladores setoriais e com a ANPD (por exemplo, matriz de competências, regra de não-contradição, consulta rápida e resolução de divergências). No contexto brasileiro, possíveis atores para esta função incluem o MDIC e arranjos interministeriais vinculados à Casa Civil da Presidência da República. Em todos os casos, o desenho deve assegurar uma articulação formal com a ANPD, com os reguladores setoriais e, quando relevante, com órgãos como o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), por meio de um protocolo escrito que

inclua uma matriz de competências, regra de não-contradição, consulta rápida e mecanismo de resolução de divergências.

- Rede de pontos focais setoriais: para cada setor prioritário/piloto, assegurar um ponto focal setorial com responsabilidade de aplicar instrumentos comuns ao contexto do setor, coletar aprendizagem e alimentar revisões dos instrumentos comuns e dos padrões. O ponto focal setorial pode ser, conforme o caso, um regulador setorial com competência sobre o domínio (com capacidade de regulação, fiscalização e fomento), um ministério setorial ou, quando a natureza do piloto o justifique, um agente privado representativo do setor, como um consórcio, uma associação ou um centro de competência, designado para monitorar o experimento. Em pilotos B2B, a função pode ser atribuída a um agente setorial neutro mas, em pilotos B2G, com pedidos de origem pública, recomenda-se que a função seja exercida por entidade pública com capacidade de *enforcement* proporcional.
- Porta de entrada e encaminhamento: criar um canal único para pedidos e questões operacionais (triagem e encaminhamento), evitando que os atores tenham de navegar múltiplas instâncias sem previsibilidade. Quando houver intermediador designado para o piloto ou setor, esta função operacional pode ser delegada a ele, no quadro do mandato e dos níveis de serviço acordados, com reporte regular ao ponto focal federal e setorial.
- Resolução de disputas (B2B, G2B e B2G): procedimentos diferenciados por fluxo, simples e rápidos, destinados a resolver conflitos sobre escopo, formato, custos/compensação, motivos de recusa e salvaguardas, com prazos de resposta e decisão motivada. Estes procedimentos devem acomodar soluções graduais (por exemplo, acesso em ambiente seguro, minimização/segmentação), em vez de forçar uma lógica binária de acesso integral ou recusa. Nos conflitos B2B, recomenda-se privilegiar mecanismos extrajudiciais ágeis, em especial câmaras de mediação e arbitragem com competência técnica e capacidade de ação setorial, já existentes ou criadas para esse fim, capazes de produzir decisões fundamentadas em prazos curtos. Nos conflitos B2G, recomenda-se, por um lado, um procedimento administrativo com decisão motivada e revisão por instância superior quando aplicável e, por outro lado, o desenho deve esclarecer o papel da ANPD e, conforme o setor, do regulador setorial competente. Nos conflitos G2B, embora menos frequentes, é necessário prever um canal de contestação de recusas ou condições de reutilização que envolva decisão motivada pela entidade pública detentora e possibilidade de escalonamento ao ponto focal federal ou setorial.
- Capacidade operacional mínima: garantir canais digitais, equipes jurídicas e técnicas e governança de metadados. Sem essa base administrativa, o inventário G2B não se mantém, as integrações B2B não se sustentam e os pedidos B2G não são processados com proporcionalidade e rastreabilidade. O grau e a forma desta capacidade variam por fluxo: o B2B admite uma postura mais “*hands-off*”, em que o Estado garante padrões mínimos, instrumentos comuns e porta de entrada, deixando às partes (e ao intermediador, quando designado) a operação corrente. Diferentemente, o G2B exige capacidade de interna do Estado para manter inventários de dados, canais digitais e padrões mínimos de qualidade e o B2G é, tipicamente, o fluxo mais prescritivo, com capacidade operacional internalizada e fornecida pelo Estado, dado que a procura parte de uma finalidade pública, seja regulatória, supervisória, estatística ou de resposta a emergência, cuja execução exige instrumentos administrativos próprios.

### *Exemplo*

No setor de energia, a governança operacional pode ser organizada do seguinte modo, conforme o Cenário C (modelo híbrido). O MDIC, em arranjo interministerial, exerce o papel de ponto focal federal, mantendo as versões dos instrumentos comuns e dos padrões mínimos, operando a porta de entrada transversal e articulando-se com a ANPD por protocolo escrito. O regulador setorial competente exerce o papel de ponto focal setorial, contextualizando os instrumentos comuns à realidade do setor e coletando aprendizagem para alimentar revisões. Quando designado, o intermediador opera, por delegação, a porta de entrada do piloto, realizando a triagem e o encaminhamento de pedidos, o catálogo, os *logs* e as trilhas de auditoria, com reporte periódico ao ponto focal setorial. Nesse contexto, divergências no fluxo B2B sobre condições de acesso como, por exemplo, formato, granularidade, periodicidade, confidencialidade e custos, tendem a ser o gargalo real, sobretudo quando envolvem dados operacionais sensíveis e risco de segurança. Um mecanismo de resolução rápida, com dever de fundamentação e possibilidade de alternativas graduais, incluindo, por exemplo, agregação, segmentação, acesso em ambiente seguro, e ancorado, sempre que possível, em câmara de mediação e arbitragem com competência técnica, reduz recusa preventiva e acelera a implementação. No fluxo B2G, um canal único com procedimento claro e decisão motivada reduz incerteza e litigância quando há pedidos públicos de dados privados para resposta a incidentes ou eventos climáticos com impacto sistêmico.

### *Trade-off*

Centralizar coordenação aumenta coerência, mas pode sobrecarregar uma única entidade. Por isso, recomenda-se um modelo em rede: coordenação federal leve para padrões e versões, com execução setorial e critérios comuns, preservando agilidade e contexto.

## **Recomendação 4 – Espaços de dados-piloto orientados para casos de uso verificáveis**

### *Tese*

Uma estratégia gradual só será credível se se traduzir em medidas concretas. A forma mais eficaz de o materializar é através de espaços de dados-piloto: iniciativas delimitadas, mensuráveis e replicáveis, desenhadas para testar o compartilhamento de dados em condições controladas, sobretudo no fluxo B2B e, quando aplicável, articulando G2B e B2G. Em vez de regular “tudo para todos” desde o início, o caminho mais robusto é começar com poucos pilotos bem desenhados, aprender com bloqueios reais e só depois expandir.

Muitos Espaços Europeus de Dados estão sendo construídos por via de projetos e consórcios financiados, em um processo incremental de *learning by doing*. Esse modo acelera a aprendizagem mas cria dois riscos visíveis: fragmentação entre projetos e pilotização permanente, com baixa transição de pilotos para infraestrutura estável. No Brasil, a mitigação passa por três elementos articuladas com a Recomendação 3: coordenação leve pelo ponto focal federal, pacote mínimo comum reutilizável entre setores e modelo de sustentabilidade desde o início, para que os pilotos produzam ativos replicáveis – catálogo, padrões, *templates* – e não apenas resultados locais.

## *O que implica em termos práticos*

- Um piloto por setor prioritário, com poucos casos de uso e critérios explícitos: começar com 2-3 casos de uso verificáveis e selecionar o piloto com base em critérios mínimos como, por exemplo, benefício público/operacional claro, viabilidade técnica mínima, riscos mitigáveis e potencial de escala, entendido como a capacidade de gerar ativos replicáveis e aprendizagem transferível para outros setores ou casos de uso.
- Escopo e fronteiras definidos desde o início: identificar explicitamente quais fluxos estão envolvidos (G2B/B2B/B2G) e impedir que o piloto “cresça” para um regime transversal sem decisão deliberada.
- Pacote mínimo comum, ou seja, reutilizável entre setores: desde o início, o piloto deve basear-se em um núcleo comum de instrumentos: (i) governança do piloto por meio da definição de papéis, critérios de entrada e saída, e regras de acesso e reutilização; (ii) padrões mínimos de interoperabilidade como metadados essenciais, formato/API quando aplicável, documentação e versionamento; (iii) política de acesso definindo quem acessa a quê, granularidade, frequência e período; (iv) garantias de *logging*/auditoria proporcionais ao risco; (v) instrumentos contratuais mínimos como cláusulas-modelo para confidencialidade, custos/compensação, responsabilidade e reversibilidade; e (vi) métricas *ex ante/ex post* com calendário de comunicação de resultados sobre a adoção, o custo de integração, as recusas e os litígios.
- Duração suficiente para aprender e estabilizar: estabelecer um período de implementação (por exemplo, 12 a 18 meses), com revisão intermediária e decisão explícita de expansão, ajuste ou encerramento.
- Modelo de indução e sustentabilidade: definir desde o início como o piloto é financiado na fase inicial e como se mantém em operação. Um modelo típico combina financiamento público inicial, para reduzir custos iniciais e produzir ativos reutilizáveis, com transição para sustentabilidade por taxas de adesão proporcionais ao porte, contratação pública de serviços de intermediação e/ou remuneração por serviços operacionais, sem transformar dados em objeto de venda, mas remunerando serviços de facilitação, integração, qualidade e auditoria.
- Coordenação com a governança da Recomendação 3: usar o ponto focal e os pontos focais setoriais para manter coerência, coletar aprendizagem e evitar “pilotização permanente”.

## *Exemplo*

Em um espaço de dados-piloto no setor do fornecimento de energia, dois casos de uso iniciais podem ser (i) gestão de falhas e restabelecimento e (ii) manutenção preditiva e gestão de ativos. O piloto pode combinar reutilização de dados públicos (G2B) relevantes para planejamento e resposta a eventos como, por exemplo, alertas meteorológicos e informação territorial de referência, com compartilhamento B2B de dados operacionais, por exemplo, eventos de rede, ordens de serviço e medições agregadas por zona. Ao delimitar fluxos, padrões mínimos e política de acesso, o piloto reduz custo de integração e produz evidência para decidir se deve incluir novos participantes e casos de uso.

## *Trade-off*

Pilotos reduzem risco e aceleram aprendizagem, mas podem tornar-se permanentes sem gerar escala. A mitigação é simples: critérios claros de sucesso e gatilhos de escala ou de encerramento, reporte periódico e decisão explícita de continuidade.

## Recomendação 5 – Roteiro de expansão baseado em evidência e capacidade

### *Tese*

O gradualismo só funciona se houver uma regra clara para sair do piloto e escalar. Sem um roteiro de expansão baseado em evidência, a implementação tende a cair em dois extremos igualmente problemáticos: a “pilotização permanente”, sem escala, ou a expansão rápida e desordenada, que propaga bloqueios, aumenta recusa preventiva e conduz conflitos ao litígio.

Uma regra de “pausa” responde ao risco de pilotização permanente: quando a evidência indica fricção sistêmica, o foco deve deslocar-se para ajustar instrumentos, em vez de multiplicar pilotos. Os critérios rígidos que sustentam a decisão de pausa são detalhados adiante.

### *O que implica em termos práticos*

A expansão deve resultar de uma decisão formal e fundamentada, não de uma consequência automática do sucesso aparente de um piloto. Para esse efeito, recomenda-se estruturar a escala em três movimentos distintos, cada um com critérios próprios:

#### Expansão de casos de uso dentro do mesmo espaço de dados-piloto

A passagem de 2-3 casos de uso para um número superior só faz sentido quando padrões mínimos, política de acesso e pacote contratual estiverem estabilizados e quando o custo de integração for controlável e previsível.

#### Expansão de participantes dentro do mesmo setor

A entrada de novos participantes deve ocorrer quando a adesão de novos atores não implica renegociar “do zero” as condições técnicas e contratuais e quando já existe previsibilidade na resposta a pedidos e na resolução de divergências.

#### Expansão para novos setores

Replicar o modelo em outros setores é a decisão mais exigente do roteiro. Só deve ocorrer quando houver capacidade operacional mínima instalada e aprendizagem suficientemente consolidada para evitar que cada setor reinvente regras e instrumentos.

Para decidir se o piloto deve expandir ou ser corrigido, é preferível usar poucos critérios, mas objetivos. Entre eles sugerem-se os seguintes: custo e tempo de integração técnica com tendência de queda ao longo do piloto, taxa de recusa e qualidade da fundamentação, incluindo uso de alternativas graduais, incidência de disputas/litígio, maturidade dos padrões mínimos como metadados, interoperabilidade, versionamento, e aderência ao pacote comum, além de capacidade operacional disponível, incluindo, por exemplo, canais digitais, equipe técnica/jurídica e governança de metadados.

A gestão do roteiro deve incluir uma regra explícita de suspensão da expansão: quando os indicadores mostrarem fricção sistêmica como recusa elevada, custos de integração crescentes ou litigância recorrente, a expansão é suspensa e o foco desloca-se para ajustar instrumentos, padrões e salvaguardas antes de ampliar escopo. Por fim, a escala deve estar ligada a decisões

formais e transparentes e não deve ocorrer por inércia, mas por decisão fundamentada com base nos critérios definidos.

### *Exemplo*

Em um espaço de dados-piloto no setor de energia, após 12-18 meses, o relatório final pode recomendar: (i) adicionar um terceiro caso de uso (por exemplo, redução de perdas agregadas por zona) se o custo de integração estiver diminuindo e as regras de acesso estiverem estabilizadas; ou (ii) incluir novos prestadores e participantes setoriais se o tempo de negociação e a taxa de recusa tiverem caído com o uso do pacote comum.

Se, pelo contrário, houver litígios recorrentes, por exemplo, por divergências sobre confidencialidade, granularidade ou risco de segurança, a expansão é suspensa e os instrumentos, como *templates*, formulários e alternativas graduais são ajustados antes de ampliar o piloto.

### *Trade-off*

Critérios de expansão excessivamente exigentes podem atrasar escala e critérios demasiado flexíveis propagam obstáculos e ampliam desigualdades de adoção. A mitigação passa por usar poucos critérios objetivos, revistos periodicamente, e combinar metas de escala com uma regra clara de pausa quando a evidência indicar bloqueio operacional.

## **Recomendação 6 – Revisão *ex post* e simplificação contínua**

### *Tese*

Uma das lições mais claras da experiência europeia é que regimes densos podem acumular complexidade e custos de conformidade até bloquear a implementação. Para evitar esse efeito, o desenho brasileiro deve incorporar desde o início um mecanismo de revisão *ex post* e simplificação contínua, capaz de corrigir fricções reais antes que se tornem um bloqueio sistêmico.

Este mecanismo deve privilegiar a consolidação do que funciona, e não expansão normativa precoce. Quando necessário, pode fundamentar uma proposta legislativa de consolidação modular em uma fase posterior.

A proposta Digital Omnibus de 2025 da União Europeia mostra que mesmo regimes ambiciosos podem exigir, mais tarde, operações de consolidação e de recalibração, como a migração de regimes dispersos para um diploma único ou o ajuste de obrigações para reduzir fricção na implementação pelos atores. Por isso, o Brasil deve prever desde o início ciclos de revisão *ex post* e simplificação. A vantagem é corrigir problemas enquanto ainda são manejáveis, evitando uma reforma tardia quando a complexidade já estiver instalada. A eventual consolidação legislativa modular, se necessária, é fundamentada em evidência e limitada a consolidar o que já estiver estabilizado, preservando os detalhes técnicos e operacionais em instrumentos executáveis e versionados.

## *O que implica em termos práticos*

- Ciclos regulares de avaliação: avaliar periodicamente os espaços de dados-piloto e os instrumentos associados com reporte baseado em evidência, ou seja, onde há recusa preventiva, custo de integração elevado, litigância ou ambiguidade recorrente.
- Simplificar por versões: quando uma regra, *template* ou procedimento gera fricção repetida, a resposta preferencial deve ser tornar o instrumento mais claro, mais curto e mais executável, eliminando redundâncias, estabilizando conceitos e publicando versões com notas de alteração.
- Registo estruturado de bloqueios: manter um registo vivo de problemas, organizado por fluxo (G2B/B2B/B2G) e por tipo de obstáculo, técnico, econômico, jurídico, para orientar correções com impacto mensurável.
- Ajustar sem “quebrar” a modularidade: as mudanças devem preservar a separação por fluxos, evitando soluções transversais que reintroduzam sobreposição silenciosa.
- Condições para revisão mais profunda: apenas se, apesar de ajustes incrementais, persistirem obstáculos sistemáticos, por exemplo, litigância recorrente ou fragmentação operacional, deve ser considerada uma revisão mais estruturante, sempre condicionada a evidência empírica e capacidade institucional. Uma das saídas possíveis é elaborar uma lei-quadro modular, destinada a consolidar o que já estiver estabilizado: definições dos fluxos (G2B/B2B/B2G) e conceitos comuns, garantias procedimentais mínimas e remissões para regimes aplicáveis. Os detalhes técnicos e operacionais, como padrões, *templates*, requisitos de interoperabilidade e versões dos instrumentos, devem permanecer em instrumentos aplicáveis e atualizáveis.

## *Exemplo*

Se, em um piloto B2B, a maior parte das disputas recair sobre invocação de segredo comercial e custos de integração, a revisão *ex post* deve concentrar-se em três ajustes: clarificar critérios e alternativas graduais, refinar cláusulas-modelo e formulários de pedido/resposta e estabilizar requisitos técnicos mínimos. Se a taxa de recusa e litigância diminuir após essas correções, a expansão pode ser retomada com maior previsibilidade.

Se o obstáculo recorrente for jurídico-regulatório – por exemplo, incerteza sobre o alcance do segredo industrial em consórcios de compartilhamento de dados ou sobre a aplicação de regras setoriais à reutilização de dados operacionais –, pode ser considerado um *sandbox* regulatório associado ao espaço de dados-piloto.

## *Trade-off*

Revisão e simplificação exigem capacidade administrativa e disciplina editorial, podendo ser percebidas como “mudança constante”. A mitigação é definir ciclos previsíveis, corrigir apenas o que é material e recorrente e comunicar mudanças por versões claras, com notas de alteração, preservando estabilidade suficiente para investimento e adoção.

## **Síntese**

As seis recomendações encadeiam-se num ciclo. O primeiro passo é estabilizar uma arquitetura modular por fluxos (G2B/B2B/B2G), para evitar sobreposições silenciosas e reduzir incerteza logo de início (Recomendação 1). A seguir, é preciso criar incentivos verificáveis e

instrumentos reutilizáveis, diferenciados por fluxo, apoiados por infraestrutura de confiança e por espaços de dados setoriais orientados a casos de uso (Recomendação 2).

Para que este desenho escale, a governança tem de ser operacional: coordenação leve, padrões e versões estáveis, porta de entrada e mecanismos rápidos de resolução de disputas, sobretudo onde o risco de recusa preventiva e litigância é maior (Recomendação 3), que apresenta ainda três cenários alternativos de governança: coordenação federal centralizada, em rede e híbrido, para apoiar a decisão sobre o arranjo institucional.

O gradualismo ganha forma em espaços de dados-piloto, com escopo controlado, pacote mínimo comum e um modelo de sustentabilidade desde o início (Recomendação 4). A expansão deve seguir um roteiro baseado em evidência e capacidade, com critérios rígidos, isto é, com pouca margem para interpretação, e uma regra explícita de pausa quando surgirem fricções sistêmicas (Recomendação 5). Por fim, um mecanismo de revisão *ex post* e simplificação contínua assegura aprendizagem regulatória, evita acumulação de complexidade e mantém modelos prontos para uso ao longo do tempo (Recomendação 6).

## Referências

- Comissão Europeia. (19 de Fevereiro de 2020). *Uma Estratégia Europeia para os Dados COM(2020) 66 final*. Obtido em 2026, de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1593073685620&uri=CELEX%3A52020DC0066>
- Comissão Europeia. (2022). *Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo a regras harmonizadas sobre o acesso equitativo aos dados e a sua utilização (Regulamento Dados)*.
- Comissão Europeia. (19 de novembro de 2025). *Estratégia para uma União dos Dados desbloquear dados para a IA COM(2025) 835 final*. Obtido de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0835>
- Comissão Europeia. (19 de novembro de 2025). *An Agile Digital Rulebook for the EU: a Commission proposal to simplify digital legislation and reduce administrative burdens*. Obtido de <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/digital-rulebook>
- Diretiva Dados Abertos. (20 de junho de 2019). *Diretiva (UE) 2019/1024 do Parlamento Europeu e do Conselho de 20 de junho de 2019 relativa aos dados abertos e à reutilização de informações do setor público*.
- Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). (14 de agosto de 2018). *Lei n.º 13.709*.
- Proposta de Regulamento Omnibus Digital*. (19 de novembro de 2025). Obtido de [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:ebf17714-c56e-11f0-8da2-01aa75ed71a1.0012.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:ebf17714-c56e-11f0-8da2-01aa75ed71a1.0012.02/DOC_1&format=PDF)
- Regulamento Dados. (2023). *Regulamento (UE) 2023/2854 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de dezembro de 2023 relativo a regras harmonizadas sobre o acesso equitativo aos dados e a sua utilização e que altera o Regulamento (UE) 2017/2394 [2023] OJ L 2023/2854*.
- Regulamento Governação de Dados. (2022). *Regulamento (UE) 2022/868 do Parlamento Europeu e do Conselho de 30 de maio de 2022 relativo à governação europeia de dados e que altera o Regulamento (UE) 2018/1724 [2022] JO L 152/1*.
- Regulamento livre fluxo de dados não pessoais na União Europeia. (14 de novembro de 2018). *Regulamento (UE) 2018/1807 relativo a um regime para o livre fluxo de dados não pessoais na União Europeia*.



FUTURA



Co-funded by  
the European Union



Federal Ministry  
for Digital Transformation and  
Government Modernisation

Implementado por:

**giz** Deutsche Gesellschaft  
für Internationale  
Zusammenarbeit (giz) GmbH

MINISTÉRIO DO  
DESENVOLVIMENTO,  
INDÚSTRIA, COMÉRCIO  
E SERVIÇOS

