



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL Nº 695

Requerente: Partido Socialista Brasileiro

Requerida: União

Relator: Ministro GILMAR MENDES

*Constitucional. Compartilhamento de dados de portadores de Carteira Nacional de Habilitação pelo SERPRO para a ABIN. Preliminares. Ausência de indicação precisa de ato do Poder Público. Inobservância do requisito da subsidiariedade. Viabilidade de ajuizamento de outras medidas de tutela coletiva de direitos, inclusive o mandado de segurança, para o qual partidos políticos possuem legitimidade, conforme jurisprudência dessa Suprema Corte. Ausência de impugnação de todo o complexo normativo envolvido. Necessidade de prévio exame da Portaria nº 15/2016, do DENATRAN, e de dispositivos da Lei nº 9.883/1999. Mérito. Ausência de fumus boni iuris. O ato administrativo questionado encontra lastro normativo no Decreto nº 10.046/2019, estando pautado no princípio da eficiência e de desburocratização nas atividades do Poder Público. Atividade de inteligência constitui política pública, finalidade admitida como legítima para respaldar o compartilhamento de dados entre órgãos e entidades da Administração Pública. Inexistência de violação aos preceitos constitucionais invocados. Essa Suprema Corte já decidiu que a 'transferência de dados sigilosos de um determinado portador, que tem o dever de sigilo, para outro, que mantém a obrigação de sigilo' não ofende o direito à intimidade e à privacidade. ADI nº 2859. Ausência de periculum in mora. Manifestação pelo não conhecimento da arguição e, quanto ao pedido de medida cautelar, pelo seu indeferimento.*

Egrégio Supremo Tribunal Federal,

O Advogado-Geral da União vem, em atenção ao despacho proferido pelo Ministro Relator em 18 de junho de 2020, manifestar-se quanto à presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.

## I – DA ARGUIÇÃO

Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Partido Socialista Brasileiro, tendo por objeto o compartilhamento de dados pessoais, correspondentes aos registros constantes em carteiras nacionais de habilitação, operacionalizado pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO) em favor da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), com suposto lastro no Decreto nº 10.046, de 09 de outubro de 2019.

Após defender o cabimento da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, o autor sustenta que a conduta do Poder Público impugnada contrariaria os postulados da publicidade e da transparência, tendo colocado em risco o princípio democrático. Ainda segundo a perspectiva travada na peça exordial, a medida de compartilhamento teria violado os preceitos fundamentais protegidos pelos artigos 1º, inciso III; e 5º, *caput* e incisos X, XII e LXXII, da Constituição Federal<sup>1</sup>.

Ao contextualizar sob a perspectiva fática os atos objurgados, o arguente aponta que, em 06 de junho de 2020, o veículo de comunicação “*The*

---

<sup>1</sup> “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)

III - a dignidade da pessoa humana;”

“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;

(...)

XII - é inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal;

(...)

LXXII - conceder-se-á habeas data:

a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público;

b) para a retificação de dados, quando não se preferir fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo;”

*Intercept*” noticiou que o SERPRO e a ABIN haveriam iniciado tratativas com o objetivo de compartilhar dados dos detentores de carteira nacional de habilitação, originalmente coletados e armazenados pelo Departamento Nacional de Trânsito.

Alega o autor que o ajuste, vigente a partir do mês de maio do corrente ano, teria contemplado a atualização mensal das referidas informações, as quais estariam disponíveis no Banco de Imagens do Registro Nacional de Condutores Habilitados – Renach.

Sustenta que a tutela da privacidade, concretizada pela determinação de inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra, da imagem, bem como da salvaguarda ao sigilo de dados das pessoas, figura no rol de direitos e garantias fundamentais delineado no artigo 5º, incisos X e XII, da Carta de 1988. Acrescenta que, nos termos de posição firmada recentemente por essa Suprema Corte, os direitos à proteção de dados e à autodeterminação informativa também seriam depreendidos, de maneira autônoma, do Texto Constitucional.

Defende que o âmbito de proteção do direito à privacidade, aqui suscitado como parâmetro de controle, adquiriu novos espectros que lhe garantem não apenas a clássica tutela negativa, mas também uma proteção de ordem positiva, manifesta na fiança ao indivíduo de controle sobre suas informações.

Segundo o autor, os referidos preceitos integrariam o núcleo semântico do princípio da dignidade da pessoa humana e, portanto, caracterizariam instrumentos para o exercício dos demais direitos e liberdades constitucionais e alicerce ao Estado Democrático de Direito, esculpido no artigo 1º da Lei Maior.

Ressalta, ainda, que a ausência de transparência quanto à finalidade a que se destina o compartilhamento dos dados aludidos com a Agência Brasileira de Inteligência possibilitaria a dedução de que seu objetivo seria a construção de

aparato estatal de vigilância social, o que poderia caracterizar subversão do escopo inicial da correspondente coleta de informações.

Afirma, a propósito, que a transferência de dados questionada estaria em desalinho com a dimensão subjetiva do devido processo legal, uma vez que não asseguraria condições à avaliação acerca de sua adequação e necessidade, contrapondo-se, destarte, com os princípios que norteiam a aplicação do direito à proteção de dados pessoais, expressos na Lei n.º 13.709, de 14 de agosto de 2018.

Argumenta, sob outra perspectiva, que o tratamento de dados pessoais para fins exclusivos de segurança do Estado, resguardado pelo artigo 4º, inciso III, da Lei n.º 13.709/2018, não seria objeto da presente arguição, mas a transferência massiva de informações originalmente coletadas para finalidade diversa.

Aponta que a hipótese ora submetida à apreciação da jurisdição constitucional não se confundiria com outras já apreciadas por essa Suprema Corte que, em exercício de ponderação, teria mitigado alguns dos preceitos fundamentais aqui suscitados, o que teria sido operacionalizado com fulcro em critérios claros, rígidos e específicos.

Ainda segundo a leitura traçada pelo arguente, o exame acerca da conduta do Poder Público ora objurgada não passaria pelo filtro dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, o que a inquinaria, igualmente, de insuperável vício de constitucionalidade.

Afirma inexistir, ademais, norma constitucional ou infraconstitucional que ampare a possibilidade de compartilhamento indiscriminado e utilização de dados pessoais sensíveis, coletados originalmente com finalidade específica, para fins de atividade de inteligência estatal. Em tal linha, sustenta que, diversamente do quanto alegado pelas autoridades públicas

responsáveis pelo ato administrativo atacado, o Decreto nº 10.046/2019 não autorizaria a medida, tendo em contrapartida estabelecido limitações relevantes para a defesa e a garantia de direitos fundamentais.

Destaca que os riscos do compartilhamento dos dados ora impugnado atingiriam, também, os pilares do Estado Democrático de Direito, uma vez que teria potencial de vigilância de milhares de brasileiros em nome do combate a supostas ameaças ou mesmo utilização indevida para monitoramento por motivos políticos, filosóficos e religiosos.

Acentua, a respeito, que *“ampliar ilegalmente a custódia de dados pessoais e o poder de vigilância de parte de uma agência de inteligência, cujo objetivo é o de fornecer subsídios ao Presidente da República nos assuntos de interesse nacional, em momento marcado por potencial escalada autoritária, por reiteradas manifestações públicas contra o sistema democrático e por debates acerca dos limites de atuação republicana de órgãos como a Polícia Federal e a ABIN, põe em severo risco o princípio democrático que rege o nosso Estado de direito”* (fl. 25 da petição inicial).

O autor argumenta, outrossim, que a indicação do Decreto nº 10.046/2019 como lastro normativo a respaldar o compartilhamento de dados objurgado autorizaria, em face de eventual compreensão pelo não cabimento do instrumento processual acionado, o conhecimento do processo objetivo como ação direta de inconstitucionalidade.

Afirma estarem presentes, no mais, os requisitos autorizadores para a concessão de medida cautelar, uma vez que demonstrada a violação a preceitos fundamentais e que o compartilhamento de dados vergastado é iminente ou pode já estar em curso.

Com fulcro nas razões acima expostas, o arguente requer a

intervenção dessa Corte Suprema para, em sede cautelar: *i*) impedir ou cessar imediatamente o compartilhamento de dados colhidos pelo DENATRAN e acessados/gerenciados pelo SERPRO à ABIN; e *ii*) determinar que os dados eventualmente compartilhados sejam imediatamente inutilizados. No mérito, requer a confirmação do provimento cautelar para afastar, definitivamente, o compartilhamento de dados acima indicado.

Subsidiariamente, requer o conhecimento da presente arguição como ação direta de inconstitucionalidade e o seu provimento no sentido de conferir interpretação conforme a Constituição aos artigos 1º, *caput* e incisos I, II, III, IV e V; e 3º, incisos I, V e VI, do Decreto nº 10.046/2019, para (fl. 32 da peça exordial):

(a) que o rol de finalidades exposto no art. 1º do Decreto nº 10.046, de 2019, seja considerado taxativo e exaustivo, de modo que o tratamento se dê apenas para propósitos legítimos, específicos, explícitos e informados ao titular, sem possibilidade de tratamento posterior de forma incompatível com essas finalidades, à luz do princípio da finalidade que norteia a proteção de dados pessoais constitucionalmente garantida no país;

(b) que, diante da interpretação acima, expressamente se afaste da abrangência do referido Decreto a finalidade de atividade de inteligência, visto que não prevista no ato normativo em causa; e,

(c) que, à luz do previsto nos incisos I, V e VI do art. 3 do referido Decreto, se garanta expressamente que o compartilhamento de dados pessoais por órgãos e entidades do setor público está expressamente sujeito e vinculado aos princípios que balizam a proteção de dados pessoais no Brasil, expressos no art. 6º da Lei nº 13.709, de 2018, especialmente quanto à finalidade, adequação, necessidade e transparência.

O processo foi despachado pelo Ministro Relator GILMAR MENDES, que solicitou informações à União, a serem concedidas no prazo de 48 (quarenta e oito) horas.

Na sequência, vieram os autos para manifestação do Advogado-Geral da União.

## II – PRELIMINARES

### *II.1 – Da ausência de indicação precisa de ato do Poder Público*

Inicialmente, cumpre observar que o arguente não se desincumbiu, adequadamente, do ônus de indicar os atos do Poder Público que, a seu ver, violariam os preceitos fundamentais mencionados na petição inicial, deixando de observar o disposto nos artigos 1º, *caput*; e 3º, inciso II, da Lei nº 9.882/1999, *in verbis*:

Art. 1º. A argüição prevista no § 1º do art. 102 da Constituição Federal será proposta perante o Supremo Tribunal Federal, e terá por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público.

(...)

Art. 3º A petição inicial deverá conter:

(...)

II - a indicação do ato questionado;

Na espécie, embora tenha aludido, genericamente, à prática de ato administrativo por entes vinculados à Administração Pública, consistente no compartilhamento de dados de detentores de carteira nacional de habilitação, o arguente não identificou, de maneira formalmente apropriada, qual o objeto de impugnação, quando era perfeitamente possível fazê-lo para o benefício da instrução do processo.

Em consonância com o partido político arguente, “*as lesões e ameaças de lesões a preceitos fundamentais aqui impugnadas se originam de ato concreto do poder público, qual seja, o compartilhamento de dados pelo SERPRO à ABIN (registrada internamente como “11797 Abin – Extração Denatran”), consubstanciada em ato administrativo, para a transferência do estoque e do fluxo futuro de dados pessoais – incluindo sensíveis – de milhões de brasileiros. O ato é formalmente reconhecido tanto pelo solicitante (ABIN) quanto pelo*

*solicitado (SERPRO), garantindo-lhe total concretude, e não mera especulação”* (fl. 07 da petição inicial).

De fato, e como realçado na própria petição inicial, a ABIN solicitou acesso a bases de dados do DENATRAN ao final de 2019, em iniciativa veiculada de acordo com a Portaria nº 15/2016 desse órgão de trânsito<sup>2</sup>, normativo que regulamenta “*procedimentos para o acesso aos dados dos sistemas e subsistemas informatizados do Departamento Nacional de Trânsito – DENATRAN*”.

Após a devida análise, o DENATRAN emitiu, em favor da ABIN, o Termo de Autorização nº 7/2020, bem como o extrato do mencionado Termo de Autorização, publicados no Diário Oficial da União – DOU Nº 46, Seção 3, de 9 de março de 2020 (doc. anexo). Referido termo de autorização, contendo as condições do compartilhamento, foi emitido de modo completamente transparente, em veículo da imprensa oficial, segundo o procedimento aplicado às solicitações de mesma natureza.

Na medida em que a documentação em questão estava ostensivamente disponível ao conhecimento público, era dever processual do arguente instruir a inicial com cópia dos atos, nos termos da Lei nº 9.882/1999. Afinal, a verificação do cabimento da arguição depende de juízo sobre a subsidiariedade, a envolver a percepção sobre a viabilidade de técnicas processuais paralelas, exame que fica prejudicado quando o arguente deixa de apresentar o contexto pleno do ato impugnado.

Assim, sob pena de quebra do devido processo, não pode a inicial ser conhecida a partir de informações genéricas, cujas imprecisões dificultam a compreensão da extensão da controvérsia ora submetida à apreciação da

---

<sup>2</sup> Disponível em: <[https://infraestrutura.gov.br/images/Portarias-Denatran/2016/Portaria0152016\\_nova3.pdf](https://infraestrutura.gov.br/images/Portarias-Denatran/2016/Portaria0152016_nova3.pdf)>, acesso em 20/06/2020.



jurisdição constitucional, assim como a construção da correspondente defesa.

Em consonância com a jurisprudência dessa Corte Suprema, o vício processual ora destacado obsta o conhecimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, por inépcia da petição inicial. Veja-se:

(...) Feita essa necessária anotação, passo a examinar os pressupostos de cabimento da presente argüição. Fazendo-o, deparo-me com um obstáculo ao seu conhecimento: **a argüente não indicou, de forma precisa e delimitada, quais os atos que estariam sendo aqui questionados. Limitou-se a dizer "que os atos oficiais (...) que estão sendo impugnados nesta argüição são todos aqueles que, estribados ou não na Portaria nº 343, de 04 de maio de 2000, que regula os registros das entidades sindicais no âmbito daquele órgão, não se cingem à exclusiva verificação da observância do princípio constitucional da unicidade sindical (...)" (fls. 213). Mais: afirmou que o objeto da presente argüição seria todos os atos "diuturnamente praticados pela Autoridade e que enveredam pelo campo do registro das pessoas jurídicas, normatizados pela Lei nº. 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e que dela mesma desbordam, para cair na esfera do puro arbítrio" (fls. 214).**

**4. Nesse fluxo de idéias, omitindo-se a argüente de indicar, de maneira precisa, os atos do Poder Público que estariam sendo impugnados nesta argüição, é de se reconhecer a inépcia da petição inicial (inciso II do art. 3º da Lei nº 9.882/99).** Como bem pontuou o Ministério Público Federal (fls. 273):

*"(...) a mera afirmação genérica de hipóteses de atos do Ministério do Trabalho e Emprego, sem os determinar de forma precisa, não é o bastante para a verificação do que poderá ou não ser impugnado e nem seria cabível admitir-se o contrário, diante da possibilidade de infringir-se o princípio da segurança jurídica, norteador de todo o sistema constitucional moderno."*

5. Sem destoar desse ponto de vista, assim se manifestou o Advogado-Geral da União (fls. 260):

*"(...) ao deixar de individualizar, de apontar expressamente quais são os atos lesivos ou ameaçadores de preceito fundamental, fazendo-o apenas de forma genérica, inviabiliza não apenas a sua identificação para a defesa, mas também a própria aplicação dos efeitos do art. 10 da Lei nº 9.882, de 1999, (fixação de condições e o modo de interpretação), na medida em que esse Supremo Tribunal Federal sequer conhece o conteúdo dos atos tidos como impugnados. (...)"*

**Presente esta ampla moldura, nego seguimento à argüição (§ 1º do art. 21 do RI/STF).**

(ADPF nº 55, Relator: Ministro CARLOS BRITTO, Decisão Monocrática,

Julgamento em 23/08/2007, Publicação 30/08/2007; grifou-se).

Sendo assim, diante da ausência de indicação adequada do respectivo objeto, a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental não pode ser conhecida.

## *II.II – Inobservância do requisito da subsidiariedade*

Como decorrência direta do tópico anterior, o conhecimento da presente arguição encontra óbice também no princípio da subsidiariedade, previsto pelo artigo 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999, *in verbis*:

Art. 4º A petição inicial será indeferida liminarmente, pelo relator, quando não for o caso de arguição de descumprimento de preceito fundamental, faltar algum dos requisitos prescritos nesta Lei ou for inepta.

§ 1º **Não será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade.** (Grifou-se).

Ao interpretar referido dispositivo de lei, essa Corte Suprema<sup>3</sup> concluiu que a arguição de descumprimento de preceito fundamental somente é cabível no caso de não existir outro meio processual eficaz para sanar a suposta lesão a preceito fundamental de forma ampla, geral e imediata.

Em sede doutrinária<sup>4</sup>, há intenso debate acerca da aplicação prática desse postulado, que possui relevância na fixação das hipóteses de cabimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental. No cerne da questão, discute-se o conteúdo e o alcance da expressão “*qualquer outro meio eficaz de*

---

<sup>3</sup> ADPF nº 17 AgR, Relator: Ministro CELSO DE MELLO, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 05/06/2002, Publicação em 14/02/2003.

<sup>4</sup> A propósito, confira-se: BARROSO, Luís Roberto. **O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro**, 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 273-278.

*sanar a lesividade”.*

A fim de analisar, também por essa vertente, o cabimento da presente arguição, cumpre examinar se a lesão a preceitos fundamentais supostamente causada pelo ato impugnado pode ser solucionada por outro meio igualmente eficaz.

Na hipótese em exame, observa-se que a questão ora posta à apreciação esse Supremo Tribunal Federal tem por fundamento a suposta prática de ato administrativo consistente em acordo realizado entre o SERPRO e a ABIN, para viabilizar o compartilhamento de dados pessoais de detentores de carteira nacional de habilitação.

Como se nota, o controle judicial do ato do Poder Público objugado pode ser adequadamente exercido por meio da via difusa, tendo em vista a disponibilidade, no ordenamento brasileiro, de técnicas variadas de tutela coletiva de direitos, inclusive pela via do mandado de segurança, que, conforme precedentes dessa Suprema Corte, pode ser acionado por partidos políticos (MS nº 34.071, DJe de 22/03/2016).

A submissão concreta dos atos administrativos e seus elementos ao crivo da jurisdição ordinária é matéria assente tanto na doutrina<sup>5</sup>, quanto na jurisprudência dos tribunais pátrios<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Melo, “*nada há de surpreendente, então, em que o controle judicial dos atos administrativos, ainda que praticados em nome de alguma discricção, se estende necessária e insuperavelmente à investigação dos motivos, da finalidade e da causa do ato. Nenhum empeco existe a tal proceder, pois é meio – e de resto, fundamental – pelo qual se pode garantir o atendimento da lei, a afirmação do direito. Juristas dos mais ilustres, assim estrangeiros que nacionais, em concorde unanimidade proclamam a correção deste asserto*”. BANDEIRA DE MELO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 28ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 985. No mesmo sentido: CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 33ª ed. São Paulo, Atlas, 2019, pp. 117/126 e 1089/1090.

<sup>6</sup> Por todos, confira-se, no âmbito desse Supremo Tribunal Federal: ARE nº 1130557 AgR, Relator: Ministro DIAS TOFFOLI, Órgão Julgador: Segunda Turma, Julgamento em 17/09/2018, Publicação em 03/12/2018; ARE nº 793928 AgR, Relator: Ministro ROBERTO BARROSO, Órgão Julgador: Primeira Turma, Julgamento em 09/04/2014, Publicação em 14/05/2014; RE nº 505439 AgR, Relator: Ministro EROS GRAU, Órgão Julgador: Segunda Turma,

Desse modo, a impugnação específica acerca da finalidade e do motivo do ato praticado pelo Poder Público, os quais configuram o principal objeto de irresignação do autor da presente arguição, está amparada por outros instrumentos judiciais aptos a sanar – de modo eficaz, adequado e imediato – a suposta ofensa aos preceitos fundamentais destacados no presente caso.

Em outro enfoque, é importante considerar a cláusula da subsidiariedade dentro do âmbito especialíssimo da atividade de inteligência, cujo exercício depende da aplicação de técnicas e meios sigilosos.

Se é certo que o emprego desses recursos não minimiza os direitos e garantias individuais<sup>7</sup> (artigo 3º, § único da Lei nº 9.883/1999), é intuitivo que o controle dessa atribuição deve ser exercido de maneira singular, com primazia da atuação da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Nesse contexto, a impugnação judicial de medidas de inteligência, principalmente quando feita via arguição de descumprimento de preceito fundamental, só poderia ser admitida se demonstrada a busca por prévia fiscalização no âmbito parlamentar, o que não se comprovou na espécie.

De acordo com o acórdão proferido por essa Suprema Corte no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 141, o exame acerca da existência de “*outros meios processuais, capazes de fazer cessar a lesividade ou a potencialidade danosa dos atos (...) questionados*” deve levar

---

Julgamento em 12/08/2008, Publicação em 29/08/2008; AI nº 463646 AgR, Relator: Ministro CARLOS BRITTO, Órgão Julgador: Primeira Turma, Julgamento em 08/03/2005, Publicação em 27/05/2005.

<sup>7</sup> “Art. 3º Fica criada a Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, órgão da Presidência da República, que, na posição de órgão central do Sistema Brasileiro de Inteligência, terá a seu cargo planejar, executar, coordenar, supervisionar e controlar as atividades de inteligência do País, obedecidas à política e às diretrizes superiormente traçadas nos termos desta Lei.

Parágrafo único. As atividades de inteligência serão desenvolvidas, no que se refere aos limites de sua extensão e ao uso de técnicas e meios sigilosos, com irrestrita observância dos direitos e garantias individuais, fidelidade às instituições e aos princípios éticos que regem os interesses e a segurança do Estado.”

em consideração, também, os instrumentos processuais de índole subjetiva.

A propósito do tema, cumpre destacar o teor da decisão monocrática recentemente proferida pelo Ministro LUIZ FUX, que deixou de conhecer a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 673, em vista da existência de outros instrumentos de índole subjetiva aptos a afastar suposta violação a preceitos fundamentais constante em ato de natureza administrativa emanado do Poder Público. Confira-se:

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. EDITAIS DE ABERTURA DE EXAME NACIONAL DE ENSINO. CRONOGRAMA DE ATIVIDADES. PEDIDO DE SUSPENSÃO DOS PRAZOS ESTABELECIDOS. AUSÊNCIA DE SUBSIDIARIEDADE. PRECEDENTES. ARGUIÇÃO NÃO CONHECIDA. Decisão: Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental ajuizada pelo Partido Democrático Trabalhista – PDT, com pedido liminar, tendo por objeto os Editais 25 e 27, de 30/03/2020, publicados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, relativos à abertura do Exame Nacional do Ensino Médio de 2020 – Enem 2020. (...) **A arguição por descumprimento de preceito fundamental encontra previsão constitucional no artigo 102, § 1º, dispositivo que prevê que essa via processual será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, na forma da lei. Coube à Lei 9.882/1999 regular especificamente o trâmite da ação que ora se analisa, dispondo, em seu artigo 4º, §1º, que não será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade.** É como bem sintetiza em sede doutrinária o Ministro Luís Roberto Barroso, *in verbis*: “O sistema brasileiro de controle concentrado de constitucionalidade não se destina a absorver toda e qualquer discussão subjetiva envolvendo questões constitucionais. Por tal razão, os jurisdicionados não detêm a expectativa legítima de verem todas as suas disputas apreciadas pelo STF em sede de uma ação abstrata. Para conhecer as lides e dar-lhes solução, existe um complexo sistema orgânico e processual que, eventualmente, poderá até mesmo chegar ao STF — pelas vias recursais próprias de natureza subjetiva. Nesse contexto, portanto, a ADPF não é uma ação abstrata subsidiária, no sentido de que seria cabível sempre que a ação direta de inconstitucionalidade ou a ação declaratória de constitucionalidade não o fossem. Como explicitado acima, a subsidiariedade significa apenas que não caberá ADPF se outro meio idôneo capaz de sanar a lesividade estiver disponível, não podendo ser extraída da regra da subsidiariedade a conclusão de que seria possível o ajuizamento de ADPF sempre que não coubesse ADIn ou ADC.” (BARROSO, Luís Roberto. O Controle de Constitucionalidade no

Direito Brasileiro. São Paulo: Ed. Saraiva, 2016, grifos nossos)

**Deveras, havendo outro meio eficaz de solver a controvérsia constitucional, revela-se inviável essa ação do controle concentrado e constitucionalidade, cuja utilização é excepcional e subsidiária, na linha do que assentam os seguintes precedentes:** “A arguição de descumprimento de preceito fundamental configura instrumento de controle abstrato de constitucionalidade de normas, nos termos do art. 102, § 1º, da Constituição, combinado com o disposto na Lei 9.882, de 3 de dezembro 1999, que não pode ser utilizado para a solução de casos concretos, nem tampouco para desbordar os caminhos recursais ordinários ou outras medidas processuais para afrontar atos tidos como ilegais ou abusivos. Não se pode, com efeito, ampliar o alcance da ADPF, sob pena de transformá-la em verdadeiro sucedâneo ou substitutivo de recurso próprio, ajuizado diretamente perante o órgão máximo do Poder Judiciário. Ademais, mesmo que superados tais óbices ao conhecimento da presente ação, cumpre recordar que o ajuizamento da ADPF rege-se pelo princípio da subsidiariedade, previsto no art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/99, a significar que a admissibilidade desta ação constitucional pressupõe a inexistência de qualquer outro meio juridicamente idôneo apto a sanar, com efetividade real, o estado de lesividade do ato impugnado” (ADPF 145, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, decisão monocrática, DJe de 9/2/2009.) “O ajuizamento da ação constitucional de arguição de descumprimento de preceito fundamental rege-se pelo princípio da subsidiariedade (Lei nº 9.882/99, art. 4º, § 1º), a significar que não será ela admitida, sempre que houver qualquer outro meio juridicamente idôneo apto a sanar, com efetividade real, o estado de lesividade emergente do ato impugnado. Precedentes: ADPF 3/CE, ADPF 12/DF e ADPF 13/SP .” (ADPF 17, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ de 12/6/2002) **In casu, o autor apresenta como objeto da ação Editais de convocação de Exame Nacional de Ensino, que poderiam ser questionados por outros meios processuais adequados, a exemplo do Mandado de Segurança. Dessa forma, não é possível afastar a cláusula de subsidiariedade, sob pena de, expandindo indevidamente o escopo de admissibilidade da arguição de descumprimento de preceito fundamental, banalizar a própria ação constitucional e obstaculizar o controle de constitucionalidade exercido pelos Tribunais inferiores.** Nesse mesmo sentido, outras ADPFs que impugnavam atos administrativos editais também não foram conhecidas por esta Corte (v.g.: ADOF 41, Rel. Min. Ellen Gracie; ADPF 450, Rel. Min. Cármen Lúcia). **Com efeito, ainda que se trate de um “ato do poder público”, não é irrestrita e genérica sua impugnação pela via da ADPF, sob pena de se legitimar uma judicialização excessiva e universal.** *Ex positis*, NÃO CONHEÇO a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, com fundamento no art. 4º da Lei 9.882/1999 e do art. 21, § 1º, do Regimento Interno do STF.

(ADPF nº 673, Relator: Ministro LUIZ FUX, Decisão Monocrática, Julgamento em 03/04/2020, Publicação em 07/04/2020; grifou-se).

Veja-se também, a título exemplificativo, os seguintes precedentes:

AGRAVO REGIMENTAL NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ALEGAÇÃO DE NÃO RECEPÇÃO DO ART. 148, § 1º, DA LEI 223/1974, DO MUNICÍPIO DE ITAPEVI. DESCUMPRIMENTO DOS ARTS. 1º, IV; 5º, CAPUT, 7º, XIII E XVI, E 39, 3º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. DECISÕES JUDICIAIS. AÇÕES DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO E DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. MEIO CAPAZ DE SANAR A CONTROVÉRSIA DE FORMA GERAL, IMEDIATA E EFICAZ NO CASO CONCRETO. SUCEDÂNEO RECURSAL. DESPROVIMENTO. 1. A jurisprudência do STF firmou-se no sentido de que a arguição de descumprimento de preceito fundamental possui como requisitos processuais a relevância constitucional da controvérsia e o critério da subsidiariedade. Precedente: ADPF-AgR 210, de relatoria do Ministro Teori Zavascki, Tribunal Pleno, DJe 21.06.2013. 2. **Constatado o objetivo desta arguição de descumprimento de preceito fundamental como sendo o de cassar decisões judiciais que condenaram ex-prefeita a ressarcir o erário por danos causados por ato de improbidade administrativa, decorrente da autorização ao pagamento de horas extraordinárias laboradas por servidores comissionados, e tendo em vista que estes pronunciamentos judiciais foram submetidos regularmente ao sistema recursal, depreende-se o propósito de utilização do instrumento de controle concentrado como verdadeiro sucedâneo recursal, com o que não se coaduna a previsão constitucional do mecanismo.** Precedentes. 3. Agravo regimental desprovido.

(ADPF nº 283 AgR, Relator: Ministro EDSON FACHIN; Órgão julgador: Tribunal Pleno; Julgamento em 28/06/2019; Publicação em 08/08/2019; grifou-se);

CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. INOBSERVÂNCIA DO ART. 212 DO TEXTO CONSTITUCIONAL. PREFEITO MUNICIPAL. PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. AUSÊNCIA DE DOCUMENTOS COMPROBATÓRIOS DA ALEGADA LESÃO. AGRAVO IMPROVIDO. I - **Aplicação do princípio da subsidiariedade. A arguição de descumprimento de preceito fundamental somente pode ser utilizada quando houver o prévio exaurimento de outros meios processuais, capazes de fazer cessar a lesividade ou a potencialidade danosa dos atos omissivos questionados.** II - **A Lei 8.429/1992 e o Decreto-lei 201/1967, dentre outros, abrigam medidas aptas a sanar a ação omissiva apontada.** III - Não está evidenciado, ademais, documentalmente, o descumprimento de preceito fundamental, seja na inicial da ADPF, seja no presente recurso. IV - Agravo improvido.

(ADPF nº 141 AgR, Relator: Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, Órgão

Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 12/05/2010, Publicação em 18/06/2010; grifou-se).

De fato, a arguição de descumprimento de preceito fundamental não pode ser utilizada para substituir os instrumentos recursais ou outras medidas processuais ordinárias acessíveis ao jurisdicionado, sob pena de transformá-la em verdadeiro sucedâneo do recurso próprio e em mecanismo de burla às regras de competência, desvirtuando o próprio escopo para o qual fora concebida.

Sendo assim, a presente arguição não merece conhecimento.

### *II.III – Ausência de interesse de agir: impugnação deficiente do complexo normativo*

Ainda em caráter preliminar, cumpre ressaltar que a requerente não impugnou adequadamente todo o complexo normativo em que inserida a medida questionada, inviabilizando, também por esse motivo, o conhecimento da arguição.

Na medida em que as ações de controle concentrado são instrumentos vocacionados a tutelar a coerência, formal e material, do ordenamento jurídico com os parâmetros normativos da Constituição Federal, sua instauração deve ser formalizada de modo a permitir que eventuais vícios de constitucionalidade sejam efetivamente expungidos. Afinal, se a impugnação de um dado recorte normativo é feita de modo incompleto, isso pode afetar o próprio destino da prestação jurisdicional, frustrando a função purificadora que o processo objetivo deve exercer sobre o ordenamento.

Significa dizer, em termos de técnica processual, que o legitimado a instaurar o controle concentrado de constitucionalidade tem o ônus processual de adequar seu pedido à realidade normativa envolvida. Esse Supremo Tribunal



Federal tem precedentes que recusaram o conhecimento de ações diretas ante a insuficiência do alcance impugnativo, a exemplo dos julgados a seguir:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – IMPUGNAÇÃO PARCIAL – AUSÊNCIA DE UTILIDADE.** A impugnação parcial do bloco normativo implica a inadequação da ação direta de inconstitucionalidade.

(ADI nº 4227, Relator: Ministro MARCO AURÉLIO; Órgão julgador: Tribunal Pleno; Julgamento em 21/10/2015; Publicação em 31/03/2016)

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – DEFESA DE INTERESSES INDIVIDUAIS E CONCRETOS EM SEDE DE CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE – INADMISSIBILIDADE – NATUREZA OBJETIVA DO PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO CONCENTRADA DE CONSTITUCIONALIDADE – IMPUGNAÇÃO TÓPICA OU FRAGMENTÁRIA DE DIPLOMAS LEGISLATIVOS CONEXOS QUE INTEGRAM COMPLEXO NORMATIVO INCINDÍVEL – INVIABILIDADE – RECURSOS DE AGRAVO IMPROVIDOS. INADEQUAÇÃO DO CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO PARA A DEFESA DE INTERESSES INDIVIDUAIS E CONCRETOS – CONSEQUENTE INADMISSIBILIDADE DA AÇÃO DIRETA.** – O controle normativo de constitucionalidade qualifica-se como típico processo de caráter objetivo, vocacionado, exclusivamente, à defesa, em tese, da harmonia do sistema constitucional. A instauração desse processo objetivo tem por função instrumental viabilizar o julgamento da validade abstrata do ato estatal em face da Constituição da República. O exame de relações jurídicas concretas e individuais constitui matéria juridicamente estranha ao domínio do processo de controle concentrado de constitucionalidade. – A tutela jurisdicional de situações individuais, uma vez suscitada a controvérsia de índole constitucional, há de ser obtida na via do controle difuso de constitucionalidade, que, supondo a existência de um caso concreto, revela-se acessível a qualquer pessoa que disponha de interesse e legitimidade (CPC, art. 3º). Doutrina. Precedentes. **DIPLOMAS NORMATIVOS QUE INTEGRAM COMPLEXO NORMATIVO INCINDÍVEL – NECESSIDADE DE IMPUGNAÇÃO ABRANGENTE DE TODAS AS NORMAS UNIDAS PELO VÍNCULO DE CONEXÃO – INOCORRÊNCIA – INVIABILIDADE DA AÇÃO DIRETA.** – Tratando-se de normas legais e de diplomas legislativos que se interconexionam ou que mantêm, entre si, vínculo de dependência jurídica, cabe ao autor da ação direta, ao postular a declaração de inconstitucionalidade, abranger, no alcance desse “judicium”, todas as regras unidas pelo vínculo de conexão, sob pena de, em não o fazendo, tornar inviável a própria instauração do controle concentrado de constitucionalidade. – Em situação de mútua dependência normativa,

em que as regras estatais interagem umas com as outras, condicionando-se, reciprocamente, em sua aplicabilidade e eficácia, revela-se incabível a impugnação tópica ou fragmentária de apenas algumas dessas normas, considerada a circunstância de o complexo normativo que elas integram qualificar-se como unidade estrutural incindível, a inviabilizar questionamentos seletivos e isolados de determinadas prescrições normativas. – **Em tal contexto, e pelo fato de referidas normas integrarem a totalidade do sistema, não se admitem, em sede de controle normativo abstrato, impugnações isoladas ou tópicas, sob pena de completa desarticulação e desagregação do próprio sistema normativo a que se acham incorporadas. Precedentes.** (ADI nº 2422 AgR, Relator: Ministro Celso de Mello, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 10/05/2012, Publicação em 30/10/2014).

No particular, a postulação do arguente não atendeu a essa exigência processual. Em primeiro lugar porque, como dito acima, a medida de compartilhamento ora atacada foi provida pelo Termo de Autorização nº 7/2020, a partir da disciplina normativa estabelecida na Portaria nº 15/2016, do DENATRAN.

Eventual ilegitimidade nesse compartilhamento deveria ser investigada a partir de sucessivos juízos de controle jurídico, entre eles o de conformidade da autorização com os termos da portaria e, na sequência, o de conformidade dos termos da portaria com a legislação federal que lhe dá fundamento. Portanto, a avaliação da legitimidade do processo administrativo de compartilhamento de dados exige, no mínimo, a avaliação da higidez constitucional da Portaria nº 15/2016, do DENATRAN, que não foi impugnada.

Mais do que isso, é essencial considerar que o controle da constitucionalidade da atuação da ABIN deve ser aferido, necessariamente, a partir do esquadro legislativo que emoldura a sua configuração institucional. Sem indagação genérica a respeito das peculiaridades da atividade de inteligência – cujos contornos estão impressos na Lei nº 9.883/1999 – não é possível distinguir se o compartilhamento estabelecido com o DENATRAN é ou não válido.

Para isso, cumpria ao arguente estender o alcance da arguição ao

menos sobre o conteúdo de alguns dos comandos da Lei nº 9.883/1999 que regulam o acesso a informações dentro do Sistema Brasileiro de Inteligência, dentre eles os seguintes:

Art. 1º Fica instituído o Sistema Brasileiro de Inteligência, que integra as ações de planejamento e execução das atividades de inteligência do País, com a finalidade de fornecer subsídios ao Presidente da República nos assuntos de interesse nacional.

(...)

Art. 2º Os órgãos e entidades da Administração Pública Federal que, direta ou indiretamente, possam produzir conhecimentos de interesse das atividades de inteligência, em especial aqueles responsáveis pela defesa externa, segurança interna e relações exteriores, constituirão o Sistema Brasileiro de Inteligência, na forma de ato do Presidente da República.

§ 1º O Sistema Brasileiro de Inteligência é responsável pelo processo de obtenção, análise e disseminação da informação necessária ao processo decisório do Poder Executivo, bem como pela salvaguarda da informação contra o acesso de pessoas ou órgãos não autorizados.

(...)

Art. 4º À ABIN, além do que lhe prescreve o artigo anterior, compete:  
I - planejar e executar ações, inclusive sigilosas, relativas à obtenção e análise de dados para a produção de conhecimentos destinados a assessorar o Presidente da República;  
II - planejar e executar a proteção de conhecimentos sensíveis, relativos aos interesses e à segurança do Estado e da sociedade;

(...)

Parágrafo único. Os órgãos componentes do Sistema Brasileiro de Inteligência fornecerão à ABIN, nos termos e condições a serem aprovados mediante ato presidencial, para fins de integração, dados e conhecimentos específicos relacionados com a defesa das instituições e dos interesses nacionais.

Sem a avaliação das conexões entre os direitos e garantias fundamentais pertinentes à intimidade e a garantia das condições operacionais necessárias à preservação das atividades institucionais da ABIN, não é possível avançar na análise do específico protocolo de compartilhamento impugnado nesses autos.

Ao se omitir quanto a essas realidades normativas, deixando de estender o pedido de inconstitucionalidade à Portaria nº 15/2016, do DENATRAN e às normas indicadas da Lei nº 9.883/1999, o arguente comprometeu a utilidade

processual de sua própria ação, impedindo que ela tenha aptidão para remediar as inconstitucionalidades alegadas no direito objetivo como um todo.

Para além de repercutir no interesse de agir, a não inclusão dos dispositivos citados no pedido final da ação prejudica a própria ideia de dialeticidade da prestação jurisdicional, uma das dimensões prestigiadas pelo Código de Processo Civil em vigor (Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015).

Afinal, sem essa providência, o processo objetivo deixa de contar com a participação das instâncias legislativas responsáveis pela elaboração das normas, perdendo, assim, sua capacidade de refletir sobre as razões encampadas durante o processo político democrático.

Diante das deficiências do âmbito de impugnação eleito pelo arguente, bem como das consequências negativas que isso pode gerar para a utilidade da própria ação de fiscalização concentrada de constitucionalidade, pede-se que a presente ação seja indeferida liminarmente, nos termos do artigo 4º, *caput*, da Lei nº 9.882/1999.

### **III – DA AUSÊNCIA DOS REQUISITOS NECESSÁRIOS À CONCESSÃO DA MEDIDA CAUTELAR**

#### *III.1 – Da ausência de fumus boni iuris*

Conforme relatado, o autor sustenta que o compartilhamento de dados constantes na carteira nacional de habilitação, possibilitado por tratativas entre o SERPRO e a ABIN, seria incompatível com os preceitos fundamentais contidos nos artigos 1º, inciso III; e 5º, *caput* e incisos X, XII e LXXII, da Constituição Federal.

Antes de adentrar propriamente no exame dos fundamentos que justificaram seu ajuizamento, cumpre esclarecer alguns dados de ordem fática, que possibilitarão a melhor elucidação jurídica da hipótese.

Em 29 de novembro de 2019, a ABIN enviou ao DENATRAN o Ofício nº 269/2019/SPG/ABIN/GSI/PR, através do qual solicitou acesso a bases de dados daquele órgão, com o objetivo de incrementar o exercício de suas atribuições. O pedido foi amparado na Portaria DENATRAN nº 15, de 18 de janeiro de 2016; no artigo 5º da Lei nº 9.883, de 07 de dezembro de 1999<sup>8</sup>; no Decreto nº 8.793, de 29 de junho de 2016; no artigo 31, § 4º, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011<sup>9</sup>, e no artigo 3º, incisos I e II, do Decreto nº 10.046/2019<sup>10</sup>.

Após envio da documentação necessária à instrução do pedido, o DENATRAN concedeu à ABIN o Termo de Autorização nº 7/2020<sup>11</sup> e orientou o órgão receptor a entrar em contato com o SERPRO para a celebração de contrato

---

<sup>8</sup> “Art. 5º A execução da Política Nacional de Inteligência, fixada pelo Presidente da República, será levada a efeito pela ABIN, sob a supervisão da Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho de Governo. Parágrafo único. Antes de ser fixada pelo Presidente da República, a Política Nacional de Inteligência será remetida ao exame e sugestões do competente órgão de controle externo da atividade de inteligência.”

<sup>9</sup> “Art. 31. O tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais.

(...)

§ 4º A restrição de acesso à informação relativa à vida privada, honra e imagem de pessoa não poderá ser invocada com o intuito de prejudicar processo de apuração de irregularidades em que o titular das informações estiver envolvido, bem como em ações voltadas para a recuperação de fatos históricos de maior relevância.”

<sup>10</sup> “Art. 3º O compartilhamento de dados pelos órgãos e entidades de que trata o art. 1º observará as seguintes diretrizes:

I - a informação do Estado será compartilhada da forma mais ampla possível, observadas as restrições legais, os requisitos de segurança da informação e comunicações e o disposto na Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 - Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais;

II - o compartilhamento de dados sujeitos a sigilo implica a assunção, pelo receptor de dados, dos deveres de sigilo e auditabilidade impostos ao custodiante dos dados;”

<sup>11</sup> O Extrato de Autorização correspondente foi publicado na Seção 03 do Diário Oficial da União em 09 de março de 2020. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/web/dou/-/extratos-de-autorizacao-246822072>>. Acesso em 20 de junho de 2020.

administrativo, conforme determina o artigo 22 da Portaria DENATRAN nº 15/2016<sup>12</sup>.

Segundo informações prestadas pela Consultoria Jurídica do Ministério da Infraestrutura, após prévia consulta do DENATRAN, até o momento, “*não houve a celebração do necessário contrato com o SERPRO para a obtenção dos dados então requeridos*” (doc. anexo).

Feitos os necessários esclarecimentos de ordem fática, contata-se que a insurgência do arguente quanto ao mérito não merece prosperar.

Isso porque a conduta administrativa impugnada, respaldada por diversas disposições normativas e, em especial, por autorização expressa concedida no Decreto nº 10.046/2019, não vulnera os preceitos fundamentais invocados no presente processo objetivo.

Com efeito, o compartilhamento de dados entre entidades e órgãos vinculados à Administração Pública foi idealizado pelo referido ato normativo, editado pelo Presidente da República, com o fito de atribuir maior eficiência na prestação de serviços públicos, implementando diretriz de viés desburocratizante.

Tanto é assim que constam expressamente entre suas finalidades: *i*) simplificar a oferta de serviços públicos; *ii*) orientar e otimizar a formulação, a implementação, a avaliação e o monitoramento de políticas públicas; *iii*) possibilitar a análise das condições de acesso e manutenção de benefícios sociais e fiscais; *iv*) promover a melhoria da qualidade e da fidedignidade dos dados

---

<sup>12</sup> “Art. 22. Após autorizado o acesso pelo DENATRAN, o interessado deverá celebrar contrato com o SERPRO, empresa pública federal responsável pela operação dos sistemas e subsistemas do DENATRAN.

§1º É permitido o acesso aos Sistemas e Subsistemas Informatizados do DENATRAN às entidades credenciadas por este DENATRAN, nos termos do art. 21 desta Portaria, até que o contrato administrativo de que trata o caput deste artigo seja devidamente firmado junto ao SERPRO.

§ 2º Os acessos de que trata o parágrafo anterior serão controlados e faturados pelo DENATRAN por meio de Guia de Recolhimento da União – GRU e quando se tratar de órgãos da Administração Pública Federal integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União poderá ser por meio da descentralização de crédito e repasse dos recursos financeiros”

custodiados pela Administração Pública federal; e v) aumentar a qualidade e a eficiência das operações internas da Administração Pública federal (artigo 1º, incisos I a V, do Decreto nº 10.046/2019<sup>13</sup>).

A adstrição ao princípio da eficiência é mais uma vez reforçada pelo artigo 3º, inciso IV, do Decreto nº 10.046/2019<sup>14</sup>, que estabelece a colaboração como diretriz a ser adotada pela Administração Pública, com o intuito de reduzir os custos de acesso aos dados correspondentes, inclusive mediante o reaproveitamento de recursos de infraestrutura.

Trata-se, portanto, de construção normativa que se alinha ao princípio constitucional da eficiência administrativa. De fato, *“economicidade, redução de desperdícios, qualidade, rapidez, produtividade e rendimento funcional são valores encarecidos pelo princípio da eficiência”*<sup>15</sup>.

Como se sabe, o postulado da eficiência pode ser verificado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para propiciar os melhores resultados; e, também, em relação ao modo de organizar, estruturar e disciplinar a Administração Pública. Nesse passo, as alterações implementadas pelo decreto

---

<sup>13</sup> “Art. 1º Este Decreto estabelece as normas e as diretrizes para o compartilhamento de dados entre os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e os demais Poderes da União, com a finalidade de:

I - simplificar a oferta de serviços públicos;

II - orientar e otimizar a formulação, a implementação, a avaliação e o monitoramento de políticas públicas;

III - possibilitar a análise das condições de acesso e manutenção de benefícios sociais e fiscais;

IV - promover a melhoria da qualidade e da fidedignidade dos dados custodiados pela administração pública federal; e

V - aumentar a qualidade e a eficiência das operações internas da administração pública federal.”

<sup>14</sup> “Art. 3º O compartilhamento de dados pelos órgãos e entidades de que trata o art. 1º observará as seguintes diretrizes:

(...)

IV - os órgãos e entidades de que trata o art. 1º colaborarão para a redução dos custos de acesso a dados no âmbito da administração pública, inclusive, mediante o reaproveitamento de recursos de infraestrutura por múltiplos órgãos e entidades;”

<sup>15</sup> MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015 p. 121.

em exame primam pela eficiência no exercício da função pública, na medida em que proporcionam ao Poder Público produzir mais com menos recursos.

A abertura conferida pelo Decreto nº 10.046/2019, que possibilita o compartilhamento mais fluido de dados entre órgãos e entidades da Administração Pública direta, autárquica e fundacional e os demais Poderes da União, não se descurou, no entanto, da preservação imprescindível dos direitos e garantias fundamentais tutelados pela Carta Constitucional de 1988.

Nota-se, nesse passo, que, além de limitada exclusivamente ao setor público, a nova forma de compartilhamento de dados assimilada no Decreto nº 10.046/2019 não engloba informações protegidas por sigilo fiscal; conserva as restrições legais, os requisitos de segurança da informação e comunicações; resguarda o disposto na Lei nº 13.709/2018; sujeita o recebedor de elementos sigilosos à manutenção da referida característica, e ressalva, expressamente, o direito à preservação da intimidade e da privacidade da pessoa natural (artigos 1º, § 2º; e 3º, incisos I e II, V e VI, do Decreto nº 10.046/2019<sup>16</sup>).

Observa-se, especificamente no âmbito do compartilhamento de dados integrantes dos sistemas do DENATRAN, a incidência adicional da

---

<sup>16</sup> “Art. 1º (...)”

§ 2º Ficam excluídos do disposto no caput os dados protegidos por sigilo fiscal sob gestão da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia.”

“Art. 3º O compartilhamento de dados pelos órgãos e entidades de que trata o art. 1º observará as seguintes diretrizes:

I - a informação do Estado será compartilhada da forma mais ampla possível, observadas as restrições legais, os requisitos de segurança da informação e comunicações e o disposto na Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 - Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais;

II - o compartilhamento de dados sujeitos a sigilo implica a assunção, pelo recebedor de dados, dos deveres de sigilo e auditabilidade impostos ao custodiante dos dados;

(...)

V - nas hipóteses em que se configure tratamento de dados pessoais, serão observados o direito à preservação da intimidade e da privacidade da pessoa natural, a proteção dos dados e as normas e os procedimentos previstos na legislação; e

VI - a coleta, o tratamento e o compartilhamento de dados por cada órgão serão realizados nos termos do disposto no art. 23 da Lei nº 13.709, de 2018.”



Portaria DENATRAN nº 15/2016<sup>17</sup>, cujo artigo 21<sup>18</sup> vincula o acesso a autorização constante em Termo de Autorização que disciplina, em cada caso concreto, a forma de fornecimento das informações, as obrigações da entidade solicitante quanto ao uso da informação, o dever de sigilo e a forma de pagamento dos valores referentes à disponibilização dos dados.

No particular, nota-se que, por estarem concretamente direcionados à ABIN, os dados colhidos originariamente pelo DENATRAN e compartilhados com aquele órgão estarão adstritos ao exercício de suas competências legais.

A atividade de inteligência é um tipo de política pública, consolidada no ordenamento brasileiro com a edição da Política Nacional de Inteligência (PNI), estabelecida no artigo 5º da Lei nº 9.883/1999 e instituída pelo Decreto nº 8.793, de 29 de junho de 2016, consagrando entre seus objetivos a identificação de fatos ou situações que possam resultar em ameaças ou riscos à promoção da segurança e dos interesses do Estado e da sociedade brasileira.

De acordo com informações prestadas pela ABIN, *“a consulta aos dados constantes dos sistemas do DENATRAN pela ABIN favorecerá a apuração de irregularidades ligadas, especialmente, à criminalidade organizada, à corrupção, ao terrorismo e às práticas ilegais envolvendo o comércio de bens de uso dual e de tecnologias sensíveis, quatro das principais ameaças à integridade do Estado e da sociedade e à segurança nacional identificadas na PNI”*.

Além disso, nos termos dos aludidos esclarecimentos prestados pela agência de inteligência, *“o pedido de acesso a dados formulado ao DENATRAN*

---

<sup>17</sup> Texto disponível em:

[https://infraestrutura.gov.br/images/Portarias-Denatran/2016/Portaria0152016\\_nova3.pdf](https://infraestrutura.gov.br/images/Portarias-Denatran/2016/Portaria0152016_nova3.pdf). Acesso em 20 de junho de 2020.

<sup>18</sup> “Art. 21. O acesso aos sistemas e subsistemas será autorizado mediante Termo de autorização, que disciplinará: I - a forma de fornecimento de dados; II - as obrigações da entidade solicitante quanto ao uso da informação e o dever de sigilo; e III - a forma de pagamento dos valores referente à disponibilização dos dados.”

*está em consonância, ainda, com os seguintes objetivos estratégicos, constantes da Estratégia Nacional de Inteligência, aprovada pelo Decreto não numerado do Presidente da República, de 15 de dezembro de 2017 (DOU nº 241, 18 de dezembro de 2017, Seção 1, págs. 36 a 40): - Ampliar a capacidade de obtenção e análise de grandes volumes de dados estruturados e não estruturados; - Aprimorar a estruturação e o compartilhamento de bases de dados de Inteligência; - Promover a interoperabilidade de bases de dados de interesse em nível nacional”.*

A propósito, registre-se que esse Supremo Tribunal Federal já declarou a constitucionalidade de norma federal que permite o compartilhamento de dados entre instituições, quando ambas são legalmente obrigadas a resguardar o sigilo de tais informações, como ocorre na presente hipótese.

Na oportunidade, essa Suprema Corte reconheceu que a simples transferência de dados, com a respectiva manutenção do sigilo, não viola o direito à intimidade e à privacidade. Nessa esteira, confira-se a ementa do julgado:

Ação direta de inconstitucionalidade. Julgamento conjunto das ADI nº 2.390, 2.386, 2.397 e 2.859. Normas federais relativas ao sigilo das operações de instituições financeiras. (...) . Art. 5º e 6º da Lei Complementar nº 105/2001 e seus decretos regulamentadores. Ausência de quebra de sigilo e de ofensa a direito fundamental. Confluência entre os deveres do contribuinte (o dever fundamental de pagar tributos) e os deveres do Fisco (o dever de bem tributar e fiscalizar). Compromissos internacionais assumidos pelo Brasil em matéria de compartilhamento de informações bancárias. Art. 1º da Lei Complementar nº 104/2001. Ausência de quebra de sigilo. Art. 3º, § 3º, da LC 105/2001. Informações necessárias à defesa judicial da atuação do Fisco. Constitucionalidade dos preceitos impugnados. ADI nº 2.859. Ação que se conhece em parte e, na parte conhecida, é julgada improcedente. ADI nº 2.390, 2.386, 2.397. Ações conhecidas e julgadas improcedentes.

(...)

4. Os artigos 5º e 6º da Lei Complementar nº 105/2001 e seus decretos regulamentares (Decretos nº 3.724, de 10 de janeiro de 2001, e nº 4.489, de 28 de novembro de 2009) consagram, de modo expresse, **a permanência do sigilo das informações bancárias** obtidas com espeque em seus comandos, **não havendo neles autorização para a**

**exposição ou circulação daqueles dados. Trata-se de uma transferência de dados sigilosos de um determinado portador, que tem o dever de sigilo, para outro, que mantém a obrigação de sigilo, permanecendo resguardadas a intimidade e a vida privada do correntista, exatamente como determina o art. 145, § 1º, da Constituição Federal.**

5. A ordem constitucional instaurada em 1988 estabeleceu, dentre os objetivos da República Federativa do Brasil, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza e a marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais. Para tanto, a Carta foi generosa na previsão de direitos individuais, sociais, econômicos e culturais para o cidadão. **Ocorre que, correlatos a esses direitos, existem também deveres, cujo atendimento é, também, condição *sine qua non* para a realização do projeto de sociedade esculpido na Carta Federal.** Dentre esses deveres, consta o dever fundamental de pagar tributos, visto que são eles que, majoritariamente, financiam as ações estatais voltadas à concretização dos direitos do cidadão. Nesse quadro, **é preciso que se adotem mecanismos efetivos de combate à sonegação fiscal, sendo o instrumento fiscalizatório instituído nos arts. 5º e 6º da Lei Complementar nº 105/ 2001 de extrema significância nessa tarefa.**

(...).

(ADI nº 2859, Relator: Ministro DIAS TOFFOLI, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 24/02/2016, Publicação em 21/10/2016; grifou-se).

Na referida ocasião, esse Supremo Tribunal Federal entendeu que **não há quebra de sigilo de dados**, na medida em que se trata *“de uma transferência de dados sigilosos de um determinado portador, que tem o dever de sigilo, para outro, que mantém a obrigação de sigilo, permanecendo resguardadas a intimidade e a vida privada do correntista”*.

É exatamente essa a hipótese tratada nos instrumentos normativos que respaldaram o compartilhamento de dados ora impugnado, uma vez que, como já visto, as entidades ou órgãos vinculados à Administração Pública que efetuem a operação de troca de informações estão compelidos a resguardar o respectivo sigilo.

A referida conclusão é ainda respaldada pelo teor do Termo de Autorização nº 7/2020, concedido no caso concreto pelo DENATRAN, que fixou obrigação no sentido da manutenção do *“sigilo das informações obtidas, não*

*sendo permitido, a qualquer título, ceder a terceiros o direito de acesso”, tendo limitado, no mais, a disponibilização apenas às “informações necessárias à execução dos serviços e de sua finalidade”.*

O ato emitido pelo DENATRAN conferiu, destarte, materialização ao mandamento já inscrito abstratamente no artigo 29 da Portaria nº 15/2016 daquele órgão<sup>19</sup>, o qual prevê a manutenção do sigilo das informações compartilhadas, sob pena de responsabilidade penal, civil e administrativa.

Informações de caráter sigiloso no âmbito da ABIN, além disso, são tratadas nos termos do Decreto nº 7.845, de 14 de novembro de 2012<sup>20</sup>, que regulamenta procedimentos para credenciamento de segurança e tratamento dos mencionados dados e limita o respectivo acesso aos detentores de credencial específica, os quais são submetidos a registro e passíveis de auditoria.

Não se pode alegar, como o fez o requerente, que o Poder Público irá simplesmente descumprir as normas de regência, distanciando-se das finalidades impostas pelo Decreto nº 10.046/2019, ou desobrigando-se de manter o sigilo sobre os dados determinado pelas normas citadas, sem que qualquer nota indiciária e muito menos probatória em tal sentido tenha sido apontada.

Interessante destacar, também, que no julgamento da Ação Direta de

---

<sup>19</sup> “Art. 29. Deverá constar obrigatoriamente, como anexo a cada contrato celebrado entre o interessado e o SERPRO, o Termo de Compromisso de Manutenção de Sigilo – TCMS, que compõe o Anexo desta Portaria, constante do Anexo I do Decreto nº 7.845, de 14 de novembro de 2012, a ser assinado individualmente por aqueles que venham a ser cadastrados para ter acesso aos sistemas e subsistemas informatizados do DENATRAN, obrigando-se a manter o sigilo da informação, sob pena de responsabilidade penal, civil e administrativa.

§ 1º O SERPRO deverá manter arquivados todos os Termos de Compromisso de Manutenção de Sigilo – TCMS, referentes ao uso dos sistemas e subsistemas informatizados do DENATRAN, pelo prazo de 5 (cinco) anos após a desabilitação do cadastrado.

§ 2º O SERPRO, quando solicitado pelo DENATRAN, disponibilizará imediatamente cópia do TCMS.”

<sup>20</sup> “Art. 18. O acesso, a divulgação e o tratamento de informação classificada ficarão restritos a pessoas com necessidade de conhecê-la e que sejam credenciadas na forma deste Decreto, sem prejuízo das atribuições dos agentes públicos autorizados na legislação.

Parágrafo único. O acesso à informação classificada em qualquer grau de sigilo a pessoa não credenciada ou não autorizada por legislação poderá, excepcionalmente, ser permitido mediante assinatura de Termo de Compromisso de Manutenção de Sigilo - TCMS, constante do Anexo I, pelo qual a pessoa se obrigará a manter o sigilo da informação, sob pena de responsabilidade penal, civil e administrativa, na forma da lei.”

Inconstitucionalidade nº 2859, o Ministro Relator DIAS TOFFOLI afirmou expressamente que a presunção é de que os dados estariam melhor resguardados no órgão público destinatário, uma vez que esse está vinculado ao princípio da legalidade estrita. Confira-se:

Nessa transmutação, importa salientar que inexistente qualquer distinção entre uma e outra espécie de sigilo que possa apontar para uma menor seriedade do sigilo fiscal em face do bancário. **Ao contrário, os segredos impostos às instituições financeiras (muitas das quais, de natureza privada), se mantêm, com ainda mais razão, com relação aos órgãos fiscais integrantes da Administração Pública, submetidos que são à mais estrita legalidade.** Conforme apontei nos autos do RE no 389.808/PR,

**“não há que se considerar que um gerente de uma instituição privada, um caixa de um banco privado, seja mais responsável do que um auditor fiscal da Receita Federal do Brasil, que tem todas as responsabilizações e pode perder o seu cargo se descumprir a lei.** A maioria dos brasileiros faz movimentação bancária em bancos privados, com caixas de banco, funcionários de bancos, escriturários de bancos, gerentes de bancos tendo acesso total a essas movimentações. Todos com o dever de sigilo. O auditor da Receita Federal não tem responsabilidade? Tanto o caixa de banco que quebre o sigilo será penalizado quanto o auditor da Receita Federal do Brasil se o fizer.”

**Trata-se, desse modo, de uma transferência de dados sigilosos de um determinado portador, que tem o dever de sigilo, para outro, que mantém a obrigação de sigilo.**

Note-se que, ao se dizer que há mera transferência de informações, **não se está por desconsiderar a possibilidade de utilização dos dados pelo Fisco.** Está-se, contudo, a dizer que essa utilização não desnatura o caráter sigiloso da movimentação bancária do contribuinte, e, dessa forma, não tem o condão de implicar violação de sua privacidade.

Constata-se, por outro lado, que o caso em apreço em muito se distancia da hipótese retratada na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6387, cuja medida cautelar fora recentemente apreciada por essa Suprema Corte.

Conquanto a citada decisão não tenha sido objeto de publicação até o momento, conforme informações divulgadas no Informativo nº 976 desse

Supremo Tribunal Federal<sup>21</sup>, um dos principais pilares sobre os quais construída a interpretação acerca da inconstitucionalidade da Medida Provisória nº 954/2020 foi a identificação da ausência de delimitação precisa acerca da finalidade do compartilhamento de dados disciplinado pela norma então vergastada. Vejamos:

O colegiado observou que o único dispositivo da MP 954/2020 a dispor sobre a finalidade e o modo de utilização dos dados objeto da norma é o § 1º do seu art. 2º. E esse limita-se a enunciar que os dados em questão serão utilizados exclusivamente pelo IBGE para a produção estatística oficial, com o objetivo de realizar entrevistas em caráter não presencial no âmbito de pesquisas domiciliares. Não delimita o objeto da estatística a ser produzida, nem a finalidade específica, tampouco sua amplitude. Igualmente não esclarece a necessidade de disponibilização dos dados nem como serão efetivamente utilizados. O art. 1º, parágrafo único, da MP 954/2020 apenas dispõe que o ato normativo terá aplicação durante a situação de emergência de saúde pública decorrente do Covid-19. Ainda que se possa associar, por inferência, que a estatística a ser produzida tenha relação com a pandemia invocada como justificativa da edição da MP, tal ilação não se extrai de seu texto. Assim, não emerge da MP 954/2020, nos termos em que posta, interesse público legítimo no compartilhamento dos dados pessoais dos usuários dos serviços de telefonia, consideradas a necessidade, a adequação e a proporcionalidade da medida. Ao não definir apropriadamente como e para que serão utilizados os dados coletados, a MP 954/2020 não oferece condições para avaliação da sua adequação e necessidade, assim entendidas como a compatibilidade do tratamento com as finalidades informadas e sua limitação ao mínimo necessário para alcançar suas finalidades.

Como se vê, as circunstâncias normativas que, segundo a leitura dessa Suprema Corte, inquinaram materialmente a validade da Medida Provisória nº 954/2020 estão sobremaneira distanciadas daquelas delimitadas no Decreto nº 10.046/2019, o qual está marcado por estritos e expressos mecanismos de controle de finalidade.

É igualmente importante ressaltar que os dados dos detentores de carteira nacional de habilitação, eventualmente compartilhados pelo SERPRO

---

<sup>21</sup> Texto disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/informativo/verInformativo.asp?s1=6387&numero=976&pagina=1&base=INFO>>  
. Acesso em 19 de junho de 2020.

com a ABIN, embora classificados como pessoais, pois atinentes às pessoas naturais, não alcançam aquelas informações qualificadas pela Lei nº 13.709/2018 como sensíveis<sup>22</sup>.

Isso porque o acesso conferido à agência de inteligência, identificado pelo próprio arguente como correspondente aos “*nomes, filiação, endereços, telefones, dados dos veículos e fotos de todo portador*” (fl. 02 da petição inicial), não abarca elementos sobre origem racial ou étnica, convicção religiosa, opinião política, filiação a sindicato ou a organização de caráter sigiloso, filosófico ou político, tampouco dados genéticos, biométricos ou referentes à saúde ou à vida sexual dos indivíduos.

Embora o exame acerca da legalidade da medida caracterize clara fuga ao escopo da jurisdição abstrata de constitucionalidade, e conquanto a própria Lei Geral de Proteção de Dados exclua de sua incidência o tratamento<sup>23</sup> de informações realizado para fins de segurança pública, defesa nacional e segurança do Estado<sup>24</sup>, é importante observar que o compartilhamento de dados ora impugnado não se subordina aos condicionamentos legais futuramente

---

<sup>22</sup> Consoante o artigo 5º, inciso II, da Lei nº 13.709/2018:

“Art. 5º Para os fins desta Lei, considera-se:

(...)

*II - dado pessoal sensível: dado pessoal sobre origem racial ou étnica, convicção religiosa, opinião política, filiação a sindicato ou a organização de caráter religioso, filosófico ou político, dado referente à saúde ou à vida sexual, dado genético ou biométrico, quando vinculado a uma pessoa natural;*”

<sup>23</sup> De acordo com o artigo 5º, inciso X, da Lei nº 13.709/2018, o tratamento de dados abarca, contrariamente ao que sustentado pelo arguente, a correspondente transferência. Confira-se:

“Art. 5º Para os fins desta Lei, considera-se:

(...)

*X - tratamento: toda operação realizada com dados pessoais, como as que se referem a coleta, produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transmissão, distribuição, processamento, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação ou controle da informação, modificação, comunicação, **transferência**, difusão ou extração;*” (Grifou-se).

<sup>24</sup> “Art. 4º Esta Lei não se aplica ao tratamento de dados pessoais:

(...)

*III - realizado para fins exclusivos de:*

*a) segurança pública;*

*b) defesa nacional;*

*c) segurança do Estado; ou*

*d) atividades de investigação e repressão de infrações penais; ou”*

impostos pela incidência do artigo 11 da Lei nº 13.709/2018<sup>25</sup>, ainda submetido ao curso de *vacatio legis*.

Conclui-se, nessa linha, que o compartilhamento de dados impugnado não ofende os direitos fundamentais à liberdade, à privacidade, à intimidade, tampouco a proteção de dados pessoais, a autodeterminação informativa e a dignidade da pessoa humana, uma vez que o seu fundamento de validade estabelece finalidades vinculadas para a efetivação legítima da troca de informações e não gera qualquer espécie de quebra de sigilo.

Por fim, ainda que se considere que referido compartilhamento de dados resultaria em alguma redução do sigilo de tais informações, com o potencial

---

<sup>25</sup> “Art. 11. O tratamento de dados pessoais sensíveis somente poderá ocorrer nas seguintes hipóteses:

*I - quando o titular ou seu responsável legal consentir, de forma específica e destacada, para finalidades específicas;*

*II - sem fornecimento de consentimento do titular, nas hipóteses em que for indispensável para:*

*a) cumprimento de obrigação legal ou regulatória pelo controlador;*

*b) tratamento compartilhado de dados necessários à execução, pela administração pública, de políticas públicas previstas em leis ou regulamentos;*

*c) realização de estudos por órgão de pesquisa, garantida, sempre que possível, a anonimização dos dados pessoais sensíveis;*

*d) exercício regular de direitos, inclusive em contrato e em processo judicial, administrativo e arbitral, este último nos termos da Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996 (Lei de Arbitragem) ;*

*e) proteção da vida ou da incolumidade física do titular ou de terceiro;*

*f) tutela da saúde, exclusivamente, em procedimento realizado por profissionais de saúde, serviços de saúde ou autoridade sanitária; ou*

*g) garantia da prevenção à fraude e à segurança do titular, nos processos de identificação e autenticação de cadastro em sistemas eletrônicos, resguardados os direitos mencionados no art. 9º desta Lei e exceto no caso de prevalecerem direitos e liberdades fundamentais do titular que exijam a proteção dos dados pessoais.*

*§ 1º Aplica-se o disposto neste artigo a qualquer tratamento de dados pessoais que revele dados pessoais sensíveis e que possa causar dano ao titular, ressalvado o disposto em legislação específica.*

*§ 2º Nos casos de aplicação do disposto nas alíneas “a” e “b” do inciso II do caput deste artigo pelos órgãos e pelas entidades públicas, será dada publicidade à referida dispensa de consentimento, nos termos do inciso I do caput do art. 23 desta Lei.*

*§ 3º A comunicação ou o uso compartilhado de dados pessoais sensíveis entre controladores com objetivo de obter vantagem econômica poderá ser objeto de vedação ou de regulamentação por parte da autoridade nacional, ouvidos os órgãos setoriais do Poder Público, no âmbito de suas competências.*

*§ 4º É vedada a comunicação ou o uso compartilhado entre controladores de dados pessoais sensíveis referentes à saúde com objetivo de obter vantagem econômica, exceto nas hipóteses relativas a prestação de serviços de saúde, de assistência farmacêutica e de assistência à saúde, desde que observado o § 5º deste artigo, incluídos os serviços auxiliares de diagnose e terapia, em benefício dos interesses dos titulares de dados, e para permitir:*

*I - a portabilidade de dados quando solicitada pelo titular; ou*

*II - as transações financeiras e administrativas resultantes do uso e da prestação dos serviços de que trata este parágrafo.*

*§ 5º É vedado às operadoras de planos privados de assistência à saúde o tratamento de dados de saúde para a prática de seleção de riscos na contratação de qualquer modalidade, assim como na contratação e exclusão de beneficiários.”*



para afetar o direito à intimidade e à privacidade, há que se ressaltar, como bem observou o próprio arguente, que tais direitos não são absolutos, havendo possibilidade de sua restrição quando em confronto com outro direito ou princípio de maior relevo.

Nessa linha, ressalte-se que esse Supremo Tribunal Federal possui precedente no sentido de que o direito à privacidade não é absoluto, podendo ceder diante do interesse público e social. Confira-se:

AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. MATÉRIA INFRACONSTITUCIONAL. SIGILO BANCÁRIO. QUEBRA. PROCEDIMENTO LEGAL. OFENSA INDIRETA À CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. Controvérsia decidida à luz de normas infraconstitucionais. Ofensa indireta à Constituição do Brasil. 2. **O sigilo bancário, espécie de direito à privacidade protegido pela Constituição de 1988, não é absoluto, pois deve ceder diante dos interesses público, social e da Justiça.** Assim, deve ceder também na forma e com observância de procedimento legal e com respeito ao princípio da razoabilidade. **Precedentes.** 3. Agravo regimental a que se nega provimento. (AI nº 655298 AgR, Relator: Ministro EROS GRAU, Órgão Julgador: Segunda Turma, Julgamento em 04/09/2007, Publicação em 28/09/2007; grifou-se).

Aliás, o ordenamento jurídico brasileiro admite a adoção de diversas medidas restritivas da privacidade e da intimidade das pessoas quando em conflito com outros interesses individuais ou coletivos, tais como a revista realizada em bagagens de passageiros que desembarcam em território nacional, bem como em veículos ou pessoas em face de suspeita de prática de infrações. Essas “*são circunstâncias da vida em que o bem coletivo, a segurança de todos, a prevenção e a repressão das infrações prevalecem sobre a conveniência individual, guardados critérios de necessidade, moderação e respeito*”<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> Trecho do voto proferido pela Ministra ELLEN GRACIE na AC nº 33 MC, Relator: Ministro MARCO AURÉLIO, Relator p/ Acórdão: Ministro JOAQUIM BARBOSA, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 24/11/2010, Publicação em 10/02/2011.

Nessa linha, o próprio artigo 31, § 4º, Lei nº 12.527/2011, que regula o acesso à informação, ressalva a tutela da vida privada, da honra e da imagem das pessoas quando invocada para prejudicar o processo de apuração de irregularidades em que o titular dos dados estiver envolvido.

A eventual e casuística mitigação dos preceitos fundamentais ora apontados como parâmetro de controle, portanto, não pode ser classificada, aprioristicamente, como inconstitucional, uma vez que, preservados os respectivos núcleos essenciais, a prevalência de outros interesses tutelados pelo constituinte, desde que guiada pelo princípio da proporcionalidade, configura resultado válido e legítimo ao correspondente exercício de ponderação.

Consoante bem destacado pelo Ministro ROBERTO BARROSO, no voto proferido na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2859, “*o princípio instrumental da proporcionalidade assume um papel central na análise da legitimidade constitucional da restrição, sempre aplicado a partir de seus três subprincípios: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito*”. Ademais, em lição doutrinária, o Ministro ROBERTO BARROSO assim conceitua os três subprincípios derivados da proporcionalidade, *verbis*:

Como foi mencionado, na tentativa de dar mais substância ao princípio, a doutrina alemã o decompôs em três subprincípios: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito. Estes são os elementos da razoabilidade do ato, por vezes referida como razoabilidade interna, que diz respeito à existência de uma relação racional e proporcional entre os motivos, meios e fins a ele subjacentes. Inclui-se aí a razoabilidade técnica da medida.

(...)

Além da adequação entre o meio empregado e o fim perseguido - isto é, a idoneidade da medida para produzir o resultado visado -, a ideia de razoabilidade compõe-se ainda de mais dois elementos. De um lado, a necessidade ou exigibilidade da medida, que impõe verificar a inexistência de meio menos gravoso para a consecução dos fins visados.

(...)

Nesse caso, a razoabilidade se expressa através do princípio de vedação do excesso. Por fim, a razoabilidade deve embutir, ainda, a ideia de proporcionalidade em sentido estrito, consistente na ponderação entre o ônus imposto e o benefício trazido, para constatar se a medida é

legítima. (...)<sup>27</sup>

A propósito do assunto, o Ministro GILMAR MENDES asseverou, em obra coletiva<sup>28</sup>, que perquirir o excesso de poder legislativo demanda a análise da compatibilidade da lei com os fins constitucionalmente previstos ou da observância do princípio da proporcionalidade, isto é, a apreciação da necessidade e adequação da providência legislativa.

No que se refere especificamente à suposta ofensa ao princípio da proporcionalidade, o requerente alega, em síntese, que (fls. 19/20 da petição inicial):

58. Assuma-se que o compartilhamento dos dados em causa é, sim, adequado à finalidade que se propõe (em que pese não saibamos com exatidão para que "objetivo de inteligência" a solicitação foi realizada). Ainda assim, inequívoco que as atividades de inteligência da ABIN podem ser realizadas de maneira menos gravosa ou onerosa a direitos fundamentais, sem que se lese, de uma só vez, a proteção de dados pessoais e a autodeterminação informativa de 76 milhões de pessoas. A medida é, evidentemente, desnecessária.

59. A mesma resposta negativa é facilmente obtida quando mobilizada a sub-regra da proporcionalidade em sentido estrito. Haveria algum benefício decorrente de atividades de inteligência apto a justificar a lesão imediata de direitos constitucionalmente garantidos de todos os milhões condutores habilitados do país, indiscriminadamente? Há razoabilidade em aceitar que se viole, de uma tacada só e por medida administrativa, preceitos constitucionais fundantes de nossa democracia em prol de tal atividade? A medida também é desarrazoada.

60. Há absoluta segurança de que esta Corte jamais permitiria que ente público fosse autorizado a entrar simultaneamente no domicílio de 76 milhões de brasileiros em busca de potenciais informações relevantes, atacando a inviolabilidade do domicílio. Há absoluta segurança de que esta Corte jamais permitiria a escuta telefônica simultânea de 76 milhões de brasileiros, independentemente de seu potencial vínculo com algum ilícito, violando massivamente a garantia do sigilo telefônico. Pede-se, pois, a mesma linha decisória ao presente caso: que não se permita a violação simultânea e indiscriminada da intimidade, da vida privada, da proteção de dados pessoais e de autodeterminação

---

<sup>27</sup> Barroso, Luis Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. 2ª ed. Ed. Saraiva, 2010. pg. 967-983, grifou-se.

<sup>28</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 321.

informativa de 76 milhões de cidadãos e cidadãs, preceitos fundamentais cada vez mais relevantes na sociedade de informação contemporânea, sem qualquer critério ou individualização.

61. Não há que se ter dúvidas, portanto, acerca da desproporcionalidade da medida em questão. Seu impedimento ou cassação é, pois, medida que se impõe com a urgência necessária.

Aplicando-se as premissas dogmáticas acima apontadas ao presente caso, nota-se que a atuação do Poder Público atendeu ao princípio da proporcionalidade.

Notabiliza-se, nesse aspecto, a presença de adequação entre o meio e a finalidade a que se destina o ato questionado, pois o compartilhamento de dados já detidos pela Administração Pública, além do amplo e demonstrado respaldo normativo, tem por objetivo imprimir maior eficiência à atividade de órgão responsável por relevantes serviços à segurança nacional. O meio empregado para o alcance dos referidos fins, tendo em vista o resguardo do inerente sigilo das informações, tampouco pode ser substituído, de maneira efetiva, por outro de natureza menos gravosa. Os benefícios advindos da medida, por fim, caracterizam sua proporcionalidade em sentido estrito, pois possibilitarão maior precisão no desenvolvimento das atividades de inteligência.

Resta evidente que o compartilhamento de dados sob invectiva é uma medida adequada, necessária e proporcional em sentido estrito, estando, portanto, em conformidade com o princípio da proporcionalidade.

Deve-se ressaltar, por fim, que essa Suprema Corte tem reconhecido a necessidade de, no exercício da jurisdição constitucional, manter postura de deferência em relação à legitimidade político-democrática dos agentes públicos eleitos, de modo a resguardar a integridade do seu espaço de deliberação. Precisa, nesse sentido, é a argumentação exposta pelo Ministro LUIZ FUX no voto proferido no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5062, *in verbis*:

Em uma democracia, a Constituição é o documento fundante, mas não

exauriente do Estado. **Isso significa que a resposta para a maioria dos dilemas sociais, embora balizada, não está predefinida na Lei Maior. Cabe a cada geração, através de seus representantes eleitos, disciplinar, com significativa margem de conformação, os conflitos intersubjetivos. Nesse cenário, toda inflação semântica dos enunciados constitucionais implica supressão de espaço de escolha das maiorias eleitas.** Bem por isso já advertia o Chief Justice Marshall, da Suprema Corte Norte-americana, que "We must never forget that it is a constitution we are expounding" (McCulloch v. Maryland - 1819). (ADI nº 5062, Relator: Ministro LUIZ FUX, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 27/10/2016, Publicação em 21/06/2017; grifou-se).

Em sede doutrinária, o Ministro LUÍS ROBERTO BARROSO<sup>29</sup> ressalta a liberdade do Legislativo para efetuar escolhas entre opções normativas igualmente válidas e o dever dos juízes de observá-las. Veja-se:

Respeitadas as regras constitucionais e dentro das possibilidades de sentido dos princípios constitucionais, o Legislativo está livre para fazer as escolhas que lhe pareçam melhores e mais consistentes com os anseios da população que o elegeu. O reconhecimento de que juízes e tribunais podem atuar criativamente em determinadas situações não lhes dá autorização para se sobreporem ao legislador, a menos que este tenha incorrido em inconstitucionalidade.

No mesmo sentido, André Saddy ressalta que *“a liberdade de conformação do legislador é conferida pela legitimidade democrática para escolher os meios que reputar adequados para a consecução de determinados objetivos, desde que eles não lhe sejam vedados pela Constituição nem violem a proporcionalidade”*<sup>30</sup>.

O dever de deferência da jurisdição constitucional não se circunscreve ao âmbito legislativo. Na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4874, essa Suprema Corte afirmou a deferência às escolhas técnicas feitas pela Administração Pública, no exercício de atividade normativa. Veja-se o seguinte

---

<sup>29</sup> BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 393/394.

<sup>30</sup> SADDY, André. **Discricionariedade e Jurisdição Constitucional/Supranacional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 9.

trecho do referido julgado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PEDIDO DE INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO. ART. 7º, III E XV, IN FINE, DA LEI Nº 9.782/1999. RESOLUÇÃO DA DIRETORIA COLEGIADA (RDC) DA ANVISA Nº 14/2002. PROIBIÇÃO DA IMPORTAÇÃO E DA COMERCIALIZAÇÃO DE PRODUTOS FUMÍGENOS DERIVADOS DO TABACO CONTENDO ADITIVOS. AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. REGULAÇÃO SETORIAL. FUNÇÃO NORMATIVA DAS AGÊNCIA REGULADORAS. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. CLÁUSULAS CONSTITUCIONAIS DA LIBERDADE DE INICIATIVA E DO DIREITO À SAÚDE. PRODUTOS QUE ENVOLVEM RISCO À SAÚDE. COMPETÊNCIA ESPECÍFICA E QUALIFICADA DA ANVISA. ART. 8º, § 1º, X, DA Lei nº 9.782/1999. JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL. **DEFERÊNCIA ADMINISTRATIVA. RAZOABILIDADE.** CONVENÇÃO-QUADRO SOBRE CONTROLE DO USO DO TABACO – CQCT. IMPROCEDÊNCIA. 1. (...) 9. **Definidos na legislação de regência as políticas a serem perseguidas, os objetivos a serem implementados e os objetos de tutela, ainda que ausente pronunciamento direto, preciso e não ambíguo do legislador sobre as medidas específicas a adotar, não cabe ao Poder Judiciário, no exercício do controle jurisdicional da exegese conferida por uma Agência ao seu próprio estatuto legal, simplesmente substituí-la pela sua própria interpretação da lei.** Deferência da jurisdição constitucional à interpretação empreendida pelo ente administrativo acerca do diploma definidor das suas próprias competências e atribuições, **desde que a solução a que chegou a agência seja devidamente fundamentada e tenha lastro em uma interpretação da lei razoável e compatível com a Constituição.** **Aplicação da doutrina da deferência administrativa** (Chevron U.S.A. v. Natural Res. Def. Council). 10. (...) 13. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida, e, no mérito julgados improcedentes os pedidos principais e o pedido sucessivo. Julgamento destituído de efeito vinculante apenas quanto ao pedido sucessivo, porquanto não atingido o quórum para a declaração da constitucionalidade da Resolução da Diretoria Colegiada nº 14/2012 da ANVISA. (ADI nº 4874, Relatora: Ministra ROSA WEBER, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 01/02/2018, Publicação em 01/02/2019; grifou-se).

No voto proferido na referida Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4874, a Ministra ROSA WEBER utilizou como um dos fundamentos a doutrina da deferência administrativa, nestes termos:

Não é demais ressaltar que, em face de ato normativo editado por

agência reguladora com base em exegese do diploma legislativo definidor das suas próprias competências e atribuições, a tônica do exame de constitucionalidade deve ser a deferência da jurisdição constitucional à interpretação empreendida pelo ente administrativo.

**A doutrina da deferência administrativa**, conhecida como *Chevron deference* porque sistematizada pela Suprema Corte dos EUA no julgamento do caso *Chevron U.S.A., Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc.*, de 1984, orienta que, **uma vez claramente definidos, na lei de regência, as políticas a serem perseguidas, os objetivos a serem implementados e os objetos específicos de tutela, ainda que ausente pronunciamento direto, preciso e não ambíguo do legislador sobre as medidas específicas a adotar, não cabe ao Poder Judiciário, no exercício do controle jurisdicional da exegese conferida por uma Agência ao seu próprio estatuto legal, simplesmente substituí-la pela sua própria interpretação da lei.** Sendo a lei ambígua com relação à questão específica, a questão a ser decidida pela Corte é se, ao acomodar interesses contrapostos, a solução a que chegou a agência foi devidamente fundamentada e se tem lastro em uma interpretação da lei razoável e compatível com a Constituição. Esse é o ponto. (Grifos no original).

Trata-se, portanto, não apenas de deferência pela escolha dos representantes eleitos, mas também do reconhecimento de que outro Poder seja mais apto a decidir sobre determinado assunto do que o Judiciário, desde que observada a principiologia constitucional, o que ocorre no presente caso.

Nessa linha, a estruturação pragmática do sistema de compartilhamento de dados entre os órgãos ou entidades da Administração Pública insere-se na esfera de atribuições do Poder Executivo, cabendo ao Judiciário respeitar o âmbito discricionário dos demais Poderes, sobretudo quando observadas as regras e princípios que conformam a atuação administrativa.

Ante todo o exposto, fica evidenciada a falta de verossimilhança do direito alegado pelo arguente, eis que não demonstrada violação aos preceitos constitucionais suscitados na petição inicial.

### *III.II – Da ausência de periculum in mora*

Ademais, constata-se a inexistência do requisito do *periculum in*

*mora*, igualmente necessário ao deferimento da medida cautelar pleiteada na inicial.

A esse respeito, o arguente defende a urgência da providência judicial reclamada, ao argumento de que “*para além dos elementos justificadores da urgência decorrentes da própria estrutura normativa dos preceitos fundamentais atacados, no caso concreto o referido compartilhamento que teria se iniciado em maio de 2020 e, portanto, é iminente ou já pode estar em curso*” (fl. 30 da petição inicial).

No entanto, além de compatível com o Texto Constitucional, o ato do Poder Público questionado não enseja o perigo suscitado pelo arguente. De fato, consoante já mencionado, a vinculação quanto à finalidade da utilização dos dados, assim como o resguardo do sigilo das informações destacadas com a referida nota, denotam a ausência de perigo de dano irreversível do correspondente compartilhamento.

Além disso, conforme informações prestadas pela Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Infraestrutura, embora o DENATRAN tenha concedido o Termo de Autorização à ABIN para o compartilhamento dos dados ora questionado (DOU de 09/03/2020 – doc. anexo), o imprescindível contrato com o SERPRO, necessário à materialização da disponibilização das informações, previsto no artigo 22 da Portaria DENATRAN nº 15/2016 não foi, até o momento, celebrado.

Ademais, o sobrestamento, por tempo indeterminado, da remessa de dados questionada possui o condão de obstar o curso regular de relevantes atividades de inteligência, como a apuração de irregularidades vinculadas à criminalidade organizada, à corrupção, ao terrorismo e às práticas ilegais envolvendo o comércio de bens de uso dual e de tecnologias sensíveis, o que revela, por consequência, a caracterização de *periculum in mora* inverso.



Evidencia-se, pois, a ausência de *periculum in mora*, o que impede o acolhimento do pleito cautelar veiculado na inicial.

#### **IV – CONCLUSÃO**

Ante o exposto, o Advogado-Geral da União manifesta-se, preliminarmente, pelo não conhecimento da arguição e, quanto ao pedido de medida cautelar, pelo seu indeferimento.

São essas, Excelentíssimo Senhor Relator, as considerações que se tem a fazer no presente momento, cuja juntada aos autos ora se requer.

Brasília, 20 de junho de 2020.

JOSÉ LEVI MELLO DO AMARAL JÚNIOR  
Advogado-Geral da União

IZABEL VINCHON NOGUEIRA DE ANDRADE  
Secretária-Geral de Contencioso

ALESSANDRA LOPES DA SILVA PEREIRA  
Advogada da União