



TEXTO DE DISCUSSÃO 4/2022

# SEPARAÇÃO INFORMACIONAL DE PODERES NO DIREITO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO

Ingo Wolfgang Sarlet  
Gabrielle Bezerra Sales Sarlet



**DataPrivacyBR**  
Research

## FICHA TÉCNICA

A Associação Data Privacy Brasil de Pesquisa é uma organização da sociedade civil, sem fins lucrativos, que promove a proteção de dados pessoais e outros direitos fundamentais diante da emergência de novas tecnologias, desigualdades sociais e assimetrias de poder. Conta com uma equipe multidisciplinar de diferentes regiões brasileiras que desenvolve pesquisas de interesse público, notas técnicas, textos de análise sobre assuntos emergentes, formações com agentes decisórios e com a sociedade de um modo geral.

A Associação acredita que a proteção de dados pessoais é um dos fundamentos da democracia e que precisa ser vista a partir da perspectiva da justiça social e assimetrias de poder. Assim, trabalha para a promoção de uma cultura de proteção de dados e para que os direitos digitais sejam direitos fundamentais de todas e todos, conduzindo pesquisas abertas ao público, orientadas por um forte compromisso social e com financiamento ético.

Para mais informações sobre a organização, impacto de seus projetos e como pesquisas são apoiadas, visite [www.dataprivacybr.org](http://www.dataprivacybr.org).

### **Diretores**

Bruno Bioni e Rafael Zanatta

### **Coordenadoras gerais de projetos**

Mariana Rielli e Marina Meira

### **Líderes de projeto**

Jaqueline Pigatto, Johanna Monagreda e Pedro Saliba

### **Pesquisadores**

Eduardo Mendonça, Gabriela Vergili, Hana Mesquita, Helena Secaf, Júlia Mendonça, Marina Garrote, Mikael Servilha, Nathan Paschoalini e Thaís Aguiar

### **Analista de Incidência**

Vinícius Silva

### **Administrativo e Comunicação**

Elisa Bayón, Erika Jardim, Horrara Moreira, João Paulo Vicente, Júlio Araújo, Matheus Arcanjo, Rafael Guimarães, Roberto Júnior e Willian Oliveira

### **Licença Creative Commons**

É livre a utilização, circulação, ampliação e produção de documentos derivados desde que citada a fonte original e para finalidades não comerciais.

### **Imprensa**

Para esclarecimentos sobre o documento e entrevistas, entrar em contato com a Associação pelo e-mail [imprensa@dataprivacybr.org](mailto:imprensa@dataprivacybr.org)

### **Como Citar**

SARLET, Ingo Wolfgang; SALES SARLET, Gabriele. *Separação informacional de poderes no direito constitucional brasileiro*. São Paulo: Associação Data Privacy Brasil de Pesquisa, 2022.

### **Projeto Gráfico**

Luiza Dellavechia

### Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

S239s Sarlet, Ingo Wolfgang

Separação informacional de poderes no Direito Constitucional brasileiro /  
Ingo Wolfgang Sarlet, Gabrielle Bezerra Sales Sarlet. - São Paulo : Associação Data  
Privacy Brasil, 2022.

74 p.

ISBN 978-65-997956-1-9

1. Direito Constitucional. 2. Direito digital. 3. Poderes constitucionais e  
competências informacionais. I. Sarlet, Gabrielle Bezerra Sales. II. Data  
Privacy Brasil. III. Título.

CDD 342.08

Daniel Lima Monfrini – Bibliotecário – CRB 8/nº 101.80

## APRESENTAÇÃO

Em 2021, iniciamos a publicação da série “Textos de Discussão” da Associação Data Privacy Brasil de Pesquisa. Nosso objetivo era fomentar a discussão acadêmica brasileira a partir de pesquisas inovadoras sobre assuntos complexos e pouco comentados pela literatura jurídica em proteção de dados pessoais.

As primeiras publicações foram muito exitosas. Iniciamos a série com um texto sobre a interpretação dogmática do [conceito de “legítimo interesse”](#), elaborado por Bruno Bioni, Mariana Rielli e Marina Kitayama. Depois, publicamos o [texto de Lucas Griebeler da Motta sobre fusões e aquisições centradas em dados](#), um problema central na intersecção entre direito concorrencial e proteção de dados pessoais. Publicamos, ainda, o [texto do professor Diogo Coutinho sobre desafios jurídicos e regulatórios na privatização do Serpro](#).

Todos os textos mobilizaram não apenas discussão jurídica aprofundada, mas também repercussão midiática e na esfera pública. Afinal, a série “Textos de Discussão” tem enfoque na intervenção do debate público a partir da qualificação das discussões. Como escrevemos anteriormente, “são textos que provocam e inspiram novas reflexões”.

Este quarto texto, elaborado pelos professores Ingo Wolfgang Sarlet e Gabrielle Bezera Salles Sarlet, tem como origem um parecer elaborado pelos autores em março de 2022. O parecer estruturou-se a partir de duas questões. A primeira era: “O assim chamado princípio da divisão informacional de poderes pode ser considerado um princípio fundamental, geral e estruturante, implicitamente positivado pela CF de 1988 ou é indispensável uma emenda constitucional para sua inserção no texto constitucional?”.

A segunda questão, mais longa, consistia no seguinte: “Considerando que a definição de competências legislativas sobre direito de polícia, inteligência e persecução penal, não está expressamente prevista no desenho constitucional brasileiro, a quem deveria ser atribuída tal competência no âmbito do esquema federativo brasileiro e de que modo se daria a repartição de competências de tal sorte a assegurar a separação informacional de poderes no plano vertical do Estado Federal?”.

Com maestria e farta literatura de direito constitucional, os autores respondem tais perguntas a partir de uma análise dogmática robusta, tendo como

ponto de partida “a posição da pessoa humana na sociedade informacional” e uma releitura dos dispositivos constitucionais e das reconfigurações do Estado e do federalismo brasileiro a partir da concepção da proteção de dados pessoais como direito fundamental autônomo.

Com esta publicação, esperamos uma renovação dos debates constitucionais sobre devido processo informacional e separação informacional de poderes. Ingo Wolfgang Sarlet e Gabriele Sarlet apresentam discussões cruciais para contenção do tecnoautoritarismo no Brasil e uma utilização desenfreada de tecnologias da informação que podem limitar direitos fundamentais.

Bruno R. Bioni & Rafael A. F. Zanatta

# SUMÁRIO

<b>1. NOTAS INTRODUTÓRIAS</b>	<b>8</b>
<b>2. O DIREITO FUNDAMENTAL À PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS</b>	<b>16</b>
<b>3. RELAÇÕES DO DIREITO À PROTEÇÃO DE DADOS COM OUTROS PRINCÍPIOS E DIREITOS FUNDAMENTAIS</b>	<b>21</b>
<b>4. DA SEPARAÇÃO INFORMACIONAL DE PODERES</b>	<b>27</b>
<b>5. COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS PARA ASSEGURAR A SEPARAÇÃO INFORMACIONAL DE PODERES NO ÂMBITO DO ESTADO BRASILEIRO</b>	<b>46</b>
<b>6. RESPOSTAS SINTÉTICAS AOS QUESITOS</b>	<b>64</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>66</b>

# SEPARAÇÃO INFORMACIONAL DE PODERES NO DIREITO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO

## 1. NOTAS INTRODUTÓRIAS

O problema central ora submetido ao nosso crivo diz respeito à análise jurídico-constitucional acerca do reconhecimento da existência de um princípio fundamental, geral e estruturante da divisão informacional de poderes no âmbito do constitucionalismo brasileiro, deduzido a partir de uma interpretação sistemática das normas (expressa e implicitamente positivadas) da Constituição Federal de 1988 (doravante CF), em especial a partir de seus princípios fundamentais e do catálogo de direitos e garantias fundamentais. Além disso, cuida-se de levar a efeito a tarefa de explicitação das competências legislativas (e sua repartição no contexto da ordem federativa brasileira) relativas às atividades estatais de polícia<sup>1</sup>, de inteligência e de persecução penal, de modo compatível com as exigências da divisão informacional de poderes e a efetividade dos direitos e garantias fundamentais e da dignidade da pessoa humana.

Antes de se proceder a análise propriamente dita, de modo a responder diretamente aos quesitos formulados, importa descrever sucintamente a atual conjuntura em face das alterações tecnológicas que caracterizam o atual milênio e, conseqüentemente, adensam a questão de definição do papel dos atores sociais, públicos e privados<sup>2</sup>.

Adianta-se que o foco está na concretização do marco normativo constitucional, inclusive no que diz respeito às limitações estruturais e substantivas ao Estado brasileiro<sup>3</sup>, de modo a guardar consistência não apenas (embora primacialmente) com a

---

<sup>1</sup> WOLTER, Jürgen. *O inviolável e o intocável no direito processual penal: reflexões sobre dignidade humana, proibições de prova, proteção de dados (e separação informacional de poderes) diante da persecução penal*. Luís Greco (tradução, organização e introdução). Eduardo Viana e Alaor Leite (tradução). São Paulo: Marcial Pons, 2018, p. 86.

<sup>2</sup> NOBLE, Safiya Umoja. *Algoritmos da opressão: como o Google fomenta e lucra com o racismo*. Tradução: Felipe Damori. São Paulo: Rua do sabão, 2012, p. 68-69.

<sup>3</sup> LOUREIRO, Bernardo Pacheco. *Publicadores de dados: da gestão estratégica à abertura*. São Paulo: Open Knowledge Brasil, 2021.



dignidade da pessoa humana e os direitos e garantias fundamentais, mas também com as exigências do Estado Democrático de Direito (artigo 1º, CF), da separação de poderes e sua respectiva divisão funcional (artigo 2º, CF), os objetivos fundamentais do Estado brasileiro (artigo 3º, CF), dos princípios que regem as relações internacionais (artigo 4º) e do Estado Federal, de modo a atuar como garante do sigilo, da confiança e da transparência, que são de capital importância para um devido processo informacional<sup>4</sup>.

Outrossim, ainda nessa quadra, é de se sublinhar que o devido processo informacional constitui, de certo modo, um decorrência lógica e exigência do Estado Democrático de Direito, para além de um mero legado do constitucionalismo liberal, que, em razão da radicalidade das assimetrias, da sutileza, da pervasividade das novas tecnologias e, conseqüentemente, das possibilidades de práticas abusivas que afetam ou potencialmente podem afetar o processo de tomada de decisão das pessoas (mas também dos atores estatais encarregados da proteção e promoção dos direitos e garantias fundamentais); por isso, o devido processo informacional implica a existência de instrumentos adequados ao estabelecimento de limites aos fatores referidos, como é o caso, e. g., da garantia da ampla defesa e do contraditório, assegurando condições de efetividade reais para o livre desenvolvimento da personalidade, dentre outros direitos e garantias fundamentais<sup>5</sup>.

É nesse sentido, que – para ilustrar a questão - se revela imperiosa, num Estado Democrático de Direito que mereça ostentar essa designação, a vedação de bases de dados comuns, cujo compartilhamento é ilimitado entre e para todos os entes estatais. Dito de outro modo, é crucial que se assegure também uma separação/divisão informacional de poderes.

Diante disso, o que se pretende, de modo a na sequência viabilizar uma resposta bem fundamentada e estruturada aos quesitos formulados, é empreender uma investigação a partir da reflexão acerca das externalidades, tanto positivas quanto

---

4 DI FABIO, Udo. *Grundrechtsgeltung in digitalen Systemen: Selbstbestimmung und Wettbewerb im Netz*. München: C.H. Beck, 2016, p. 44-45; V. ainda BIONI, Bruno; MARTINS, Pedro. Devido processo informacional: um salto teórico-dogmático necessário?, Manuscrito. Disponível em: <https://brunobioni.com.br/wp-content/uploads/2020/08/Ensaio-Devido-Processo-Informacional1.pdf> Acesso em: 02.03.2022

5 CRAWFORD, Kate; SCHULTZ, Jason. Big data and due process: Toward a framework to redress predictive privacy harms. *BCL Rev.*, v. 55, p. 93, 2014. Disponível em: <https://lawdigitalcommons.bc.edu/bclr/vol55/iss1/4>. Acesso em: 04 mar. 2022.

negativas<sup>6</sup>, do emprego das novas tecnologias<sup>7</sup>, mais especificamente das tecnologias de informação e de comunicação (TICs) que, em outras palavras, alteraram o giro cultural, afetando de modo indelével e disruptivo todas as dimensões da vida humana, alçando os dados, em especial os dados pessoais, à condição de ativo de extrema valorização e de extrema potencialidade nas trocas sociais e mercantis<sup>8</sup>. Ademais, deve-se salientar o acirramento do vigilantismo e, em vista disso, uma profunda alteração gnoseológica no que se refere à relação cada vez mais adensada do binômio informação e poder, particularmente em razão da formação e da utilização desmedida de *Big Data*.

Nessa senda, há que proceder a uma releitura dos cânones constitucionalmente assegurados na ordem jurídica nacional<sup>9</sup>, em especial no que diz com a posição da pessoa humana na sociedade informacional, às vulnerabilidades daí decorrentes<sup>10</sup> e às novas formas de proteção como um irrenunciável ponto de partida<sup>11</sup>.

Parte-se ainda de uma flexibilidade interpretativa dos dispositivos constitucionais admitindo, inclusive, uma interpretação nos moldes do constitucionalis-

---

6 BRUNO, Fernanda. Dispositivos de vigilância no ciberespaço: duplos digitais e identidades simuladas. *Revista Fronteiras – estudos midiáticos*. VIII, Nº 2: p. 152-159, maio/agosto 2006. Disponível em: <http://revistas.unisinos.br/index.php/fronteiras/article/view/6129>. Acesso em: 22 fev. 2022. DE HERT, Paul; DARIUSZ, Kloza; WRIGHT, David. *Recommendations for a Privacy Impact Assessment Framework for the European Union*. Brussels – London, 2012. Disponível em: <https://piafproject.wordpress.com/>. Acesso em: 01 mar. 2022.

7 Hoffman-Riem esclarece, a partir do conceito e do atual emprego dos algoritmos, um modelo de governança, inclusive orientando que se trata de uma prática de estabelecer políticas, procedimentos e padrões para o desenvolvimento da chamada infosfera, sobretudo levando em conta uma perspectiva ética. Cf. HOFFMANN-RIEM, Wolfgang. Inteligência artificial como oportunidade para a regulação jurídica. *Direito Público*, Porto Alegre; Brasília, n. 90, nov./dez. 2019, p. 16-18.

8 MARQUESONE, Rosangela. *Big data: técnicas e tecnologias para a extração de valor de dados*. São Paulo: Casa do Código, 2016.

9 MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 15. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020, p. 126-127.

10 MENDES, Laura Schertel; MATTIUZZO, Marcela. Discriminação algorítmica: conceito, fundamento legal e tipologia. *Direito Público*, Porto Alegre; Brasília, n. 90, nov./dez. 2019, p. 42-43.

11 RODOTÁ, Stefano. A vida na sociedade da vigilância. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 113; SOLOVE, Daniel J. La persona digital y el futuro de la intimidad. In: POULLET, Yves; ASINARI, Maria Verónica Pérez; PALAZZI, Pablo (Coord.). *Derecho a la intimidad y a la protección de datos personales*. Buenos Aires: Heliasta, 2009.

mo digita<sup>12</sup> que implica em reconfigurações do Estado e do federalismo brasileiro e, em virtude disso, do papel dos agentes estatais em razão da atualização do rol de direitos fundamentais, sobretudo a partir da promulgação da EC 115, que incluiu o direito à proteção de dados pessoais no catálogo constitucional, implicando o dever constitucionalmente vinculativo de desenvolver uma gestão republicana, ética, confiável e segura dos dados durante todo o seu ciclo de vida, forjando as condições para o exercício da cidadania digital e, assim, o fortalecimento das instituições democráticas e do Estado de Direito<sup>13</sup>.

Note-se, ainda nesse contexto preliminar, que a EC 115 atribuiu à União a competência legislativa para tratar sobre o tema, culminando um processo de construção legislativa, doutrinária e jurisprudencial<sup>14</sup> que colocou o Brasil no grupo de países<sup>15</sup> que se ocupam da proteção da pessoa humana em sua integralidade, vez que já não se pode olvidar, tampouco negligenciar, a realidade advinda com a digitalização, com a algoritmização do cotidiano, bem como as questões ligadas à cibersegurança<sup>16</sup>.

Interessa, ainda, realçar a posição do Estado brasileiro como personagem central na salvaguarda e efetivação de direitos e, conseqüentemente, verificar, na me-

---

12 ROBL FILHO, Ilton Norberto. Alguns apontamentos sobre o constitucionalismo digital. *Revista Consultor Jurídico*, 22 de janeiro de 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jan-22/observatorio-constitucional-alguns-apontamentos-constitucionalismo-digital>. Acesso em: 26.02.2022. Para o autor, “O constitucionalismo digital não se resume às descrições sobre o impacto da tecnologia digital nas relações sociais, jurídicas e constitucionais, assim como não se restringe apenas às prescrições acerca da regulação das tecnologias. O constitucionalismo digital produz uma revisão crítica sobre a estrutura do constitucionalismo”. Sobre o tema, v., ainda, o excelente texto de MENDES, Gilmar Ferreira; OLIVEIRA FERNANDES, Victor. Constitucionalismo digital e jurisdição constitucional: uma agenda de pesquisa para o caso brasileiro. *Revista Brasileira de Direito*, Passo Fundo, v. 16, n. 1, p. 1-33, out. 2020. ISSN 2238-0604. Disponível em: <https://doi.org/10.18256/2238-0604.2020.v16i1.4103>. Acesso em: 28 fev. 2022.

13 OCDE. Good practice principles for Data Ethics in the Public Sector, 2020, p. 04. Disponível em: [www.oecd.org/digital/digital-government/good-practice-principles-for-data-ethics-in-the-public-sector.htm](http://www.oecd.org/digital/digital-government/good-practice-principles-for-data-ethics-in-the-public-sector.htm) Acesso em: 26 fev. 2022.

14 DONEDA, Danilo. Panorama histórico da proteção de dados pessoais. In: MENDES, Laura S.; DONEDA, Danilo; SARLET, Ingo W., RODRIGUES JR, Otávio; BIONI, Bruno (Coord.). *Tratado de Proteção de dados pessoais*. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 04.

15 GREENLEAF, Graham. Global Data Privacy Laws 2021: Despite COVID Delays, 145 Laws Show GDPR Dominance (February 11, 2021). *Privacy Laws & Business International Report*, UNSW Law Research Paper No. 21-60, 2021. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3836348>. Acesso em: 15 mar. 2022.

16 BROWNE, Simone. *Dark Matters: On the Surveillance of Blackness*. Duke University Press, 2015.

dida do cumprimento de seus deveres constitucionais, a adequação e a atualização da sua estrutura e de sua atuação funcional parametrizada pela máxima da separação de poderes (artigo 2º CF) de modo a alcançar os objetivos consagrados no artigo 3º da CF/88 em face desse novo cenário, recorrendo-se, além disso, a uma interpretação constitucionalmente conforme da normativa infraconstitucional, em especial (mas de longe não só!) – no que diz com a proteção de dados pessoais – de uma exegese conjugada do artigos 4º, parágrafo 1º, com os artigos 6, 26, 29 e 55, parágrafo 2º, dentre outros dispositivos da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD).

Em rigor, em face da atual conjuntura tecnopolítica e da ideia de que não existem dados irrelevantes, a proteção de dados pessoais e, conseqüentemente, a efetividade da autodeterminação informativa, implica a contenção/vedação de unidades/blocos informacionais, privados e públicos que, agindo de forma monolítica, mediante a conseqüente vitrificação do ser humano, manifestam potencial de intensa lesividade<sup>17</sup> à dignidade da pessoa e aos direitos e garantias fundamentais, sem prejuízo de colocar em cheque a concretização das exigências do Estado Democrático de Direito e de seus princípios estruturantes, o que, por sua vez, implica uma releitura da própria principiologia constitucional.

Assim, além do enfretamento da questão referente à efetivação do direito fundamental à proteção de dados pessoais<sup>18</sup>, que será objeto de atenção logo a seguir, intenta-se levar a efeito uma sumária avaliação (e balanço) do papel e das funções do Estado brasileiro na construção de um sistema robusto de proteção de dados, particularmente no que toca à vedação das práticas de vigilância e de controle<sup>19</sup>.

O Estado é, de fato, chamado a atuar, sobretudo no desempenho de suas funções típicas, de modo proativo por meio de políticas públicas<sup>20</sup> inclusivas que

---

<sup>17</sup> ZUBOFF, Shoshana. *A era do capitalismo de vigilância: a luta por um futuro humano na nova fronteira do poder*. Tradução: George Schlesinger. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2020, p. 153-154.

<sup>18</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. Fundamentos constitucionais: o direito fundamental à proteção de dados. In: DONEDA, Danilo et. al. *Tratado de proteção de dados pessoais*. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 22.

<sup>19</sup> A problematização desse tema impacta no modo como os atores, privados e públicos, devem ser reconfigurados, inclusive tendo em vista as atuais possibilidades tecnológicas e os instrumentos de vigilância, de perpetração de atos de violência e de controle.

<sup>20</sup> DINIZ, Eduardo et al. O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. *RDA- Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 43, p. 23-48, Jan/Fev, 2009.

garantam o devido processo informacional, a proteção, a defesa e a promoção do interesse público, assegurem igualmente a sustentabilidade e, por outro lado, sejam voltadas para a vedação de práticas abusivas que tendam a acirrar assimetrias preexistentes na consolidação de um ecossistema apropriado para a fruição e para o exercício de direitos, v. g., o da proteção dos dados pessoais, do livre desenvolvimento da personalidade e o da autodeterminação informacional que assumem posição central nesse debate.

A propósito, a proteção de dados pessoais e a autodeterminação informativa se desenvolvem no itinerário da conformação de limites e de fronteiras que outrora formataram o Estado social e agora ensejam a afirmação do Estado e da democracia digital na perspectiva do protagonismo cidadão, tornando-se imperiosa uma diagnose acerca das novas molduras conceituais dos princípios da eficiência, da publicidade e da supremacia do interesse público em face da separação de poderes e do federalismo.

Para efeitos da presente nota técnica, considera-se atual produção doutrinária, legislativa e jurisprudencial nacional (destaque para a praxis decisória do Supremo Tribunal Federal – STF) que apresenta e problematiza o modo como a sociedade civil, os órgãos estatais e as demais instituições tem se organizado para o exercício de suas atribuições e direitos na contemporaneidade, como é o caso, em especial, da construção e consolidação de um Estado Democrático Digital de Direito. Para tanto, não se poderá deixar de lançar um olhar sobre algumas experiências exitosas em curso em outros países<sup>21</sup>.

Ressalta-se, por igual, o papel nuclear da Autoridade Nacional de Proteção de Dados - ANPD<sup>22</sup> para compreender (e responder) o que ora foi apresentado na

---

<sup>21</sup> HOFFMANN-RIEM, Wolfgang. *Teoria geral do direito digital: desafios para o direito*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 07. O autor aponta que a teoria dos direitos fundamentais deve ser revisitada constantemente em razão de sua relevância para a percepção do Direito como instrumento de limitação dos poderes e de regulação da inovação tendo como base a concretização dos objetivos firmados no texto constitucional, em especial daqueles consagrados na forma principiológica.

<sup>22</sup> HOFFMANN-RIEM, Wolfgang. A Proteção Jurídica Fundamental da Confidencialidade e da Integridade dos Sistemas Técnicos de Informação de Uso Próprio. *Direito Público*, v. 18, n. 100, 2021. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/6212/pdf>. Acesso em: 12 mar. 2022; CECÍLIA, Maria. O que é a ANPD: panorama geral, principais movimentações e publicações. Falando sobre Dados, 16 de março de 2022. Disponível em: <https://mariaceciliagomes.com.br/o-que-e-a-anpd-panorama-geral-principais-movimentacoes-e-publicacoes/>. Acesso em: 16 mar. 2022.

forma de quesitos, em especial esclarecendo a atual percepção dos chamados princípios estruturantes, sua envergadura e aplicabilidade no contexto atual com ênfase no princípio da separação informacional dos poderes<sup>23</sup> para, em seguida, apresentar uma proposta de delimitação de competências legislativas na área da segurança, da inteligência e da persecução penal.

Evidencia-se, assim, a urgência de uma análise à luz da teoria dos direitos fundamentais, e, mais especificamente, com base no princípio da dignidade da pessoa humana, dos aspectos acima referidos, (também) tendo em vista os esforços do Brasil de ascender à condição de Estado Digital, incluindo as providências relativas à edificação de barreiras eficazes contra a formação de uma unidade (e centralização sem limites e controle) informacional, principalmente no que se refere ao compartilhamento irrestrito de dados pessoais, ao arrepio das exigências do direito fundamental à proteção de dados e do teor da LGPD, assim como em desconsideração às recomendações da ANPD, mais especificamente, de seu guia orientativo<sup>24</sup> para o tratamento de dados pessoais pelo poder público.

Ainda em caráter preliminar, há que destacar a existência não somente de um dever de inovação estatal de matriz constitucional, como também de um direito fundamental à inovação<sup>25</sup>. Assim, sob pena de uma leniência para com os danos de uma atuação do Estado como unidade informacional, e, nesse sentido, também de uma afronta a um dever constitucional, cabe aos órgãos estatais garantir durante todo o ciclo de vida dos dados pessoais a segurança, a transparência, a integridade, o sigilo, a confidencialidade, nos termos da principiologia da LGPD, particularmente voltando-se para a solidificação da confiança<sup>26</sup> nos processos de inovação e no uso de novas tecnologias na administração pública, por meio de implementação de medidas preventivas que reforcem o dever de prestação de contas e a participação cidadã.

---

<sup>23</sup> CELLA, José Renato Gaziero; COPETTI, Rafael. Compartilhamento de dados pessoais e a administração pública brasileira. *Revista de Direito, Governança e Novas tecnologias*. Maranhão, v.3, p. 39-58, jul/dez, 2017.

<sup>24</sup> ANPD. Tratamento de dados pessoais pelo poder público. Guia orientativo. Versão 1.0. janeiro 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/documentos-e-publicacoes/guia-poder-publico-anpd-versao-final.pdf>. Acesso em: 28.02.2022

<sup>25</sup> LEAL, Saul Tourinho. *Direito à inovação: a vida nas cidades inteligentes*. Ribeirão Preto, SP: Migalhas, 2020, p. 25 e 41.

<sup>26</sup> A confiança, a propósito, deve ser entendida como pressuposto das relações entre os particulares e o Estado, ou seja, em sintonia fina com o artigo 2º da 13.874/2019; ÁVILA, Humberto. *Teoria da segurança jurídica*. 6 ed. São Paulo: Malheiros, 2021, p. 268-274.

Para ilustrar as questões levantadas com um exemplo concreto, adianta-se que será efetuada uma análise que, dentre outros aspectos, busca pautar-se pela ideia de um Estado Democrático Digital de Direito, analisando-se o teor do Decreto 10.046, de 09 de outubro de 2019, atualmente em vigor, e que em breve deverá ser objeto de exame definitivo quanto ao controle de sua constitucionalidade pelo STF (ADPF 695 MC/DF)<sup>27</sup>.

Intenta-se compreender, nesse contexto, os limites e as possibilidades para o uso secundário de dados pessoais pelos órgãos do poder público com o fim de promover um reequilíbrio de forças, vez que, em regra, a relação entre o indivíduo e o Estado caracteriza-se pela compulsoriedade, pela assimetria e pela continuidade, tendo o tratamento de dados se tornado imprescindível para o bom cumprimento das funções estatais.

Torna-se, portanto, indispensável reafirmar que toda forma de processamento (utilização, armazenamento e compartilhamento) de dados pessoais por parte dos órgãos estatais encontra-se atrelado à observância da principiologia extraída da LGPD, que enumera a finalidade, a necessidade e a adequação como parâmetros inarredáveis, sendo que a vinculação à finalidade não implica em vedação absoluta, mas em uma compatibilização, tendo em vista os fins para os quais os dados foram coletados. Daí porque se exige que os órgãos responsáveis pelo tratamento de dados devem ter uma atuação responsiva e ética, na medida em que instituem práticas de governança de dados, o que se dá por meio de medidas técnicas como a produção de relatórios de impacto que assegurem a fidúcia em todo o ciclo, respeitando, promovendo e protegendo as legítimas expectativas dos titulares/usuários de serviços públicos.

Quanto ao caminho a ser percorrido, tendo em vista os quesitos que foram propostos, inicia-se com a caracterização do direito à proteção de dados<sup>28</sup> como direito fundamental na ordem jurídico-constitucional brasileira (2), para, na sequência, discorrer sobre a sua relação com outros direitos fundamentais (3), passando a apresentar e analisar o papel do Estado brasileiro na concretiza-

---

<sup>27</sup> Deve-se, ainda que sinteticamente, ponderar acerca de alguns dispositivos da Lei 14.129/2021, bem como do Decreto 10.900/2021 que, em linhas gerais, dispõe sobre Serviço de Identificação do Cidadão e sobre a governança da identificação das pessoas naturais no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e que, por sua vez, alterou o Decreto nº 8.936, de 19 de dezembro de 2016, o Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020, e o Decreto nº 9.278, de 5 de fevereiro de 2018.

<sup>28</sup> BLUM, Renato Ópice. *LGPD comentada*. 2. ed. São Paulo: RT, 2021, p. 34.

ção desse Direito, com o foco na estrutura e a organização estatal a partir do princípio da divisão informacional como princípio implicitamente positivado pela CF (4), seguindo-se uma análise do problema da definição de competências legislativas sobre direito de polícia, inteligência e persecução penal na arquitetura do Estado Federal brasileiro, em especial no concernente à garantia de uma divisão informacional de poderes (5), encerrando-se com a resposta aos quesitos formulados (6).

## 2. O DIREITO FUNDAMENTAL À PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS

Preliminarmente, destaca-se que o marco distintivo principal da condição de direito fundamental prende-se a dois elementos, ou, caso se prefira, está ancorado em dois esteios, quais sejam, a fundamentalidade em sentido material e a fundamentalidade em sentido formal. A fundamentalidade em sentido material guarda direta relação com a relevância do conteúdo das posições subjetivas atribuídas pela ordem jurídica a determinado sujeito de direitos, isto é, a determinado titular, ao passo que, no sentido formal, um direito é tido como fundamental, em virtude de um regime jurídico qualificado no plano constitucional, consistente em um conjunto de garantias estabelecidas pelo constituinte<sup>29</sup>.

Dito de outro modo, é o regime jurídico-constitucional reforçado que qualifica um direito fundamental como tal, regime que pode variar de acordo com as peculiaridades de cada ordem constitucional. Esse regime jurídico (garantias), por sua vez, implica que os direitos fundamentais correspondam a posições jurídicas oponíveis pelo indivíduo contra o Estado, no sentido daquilo que se convencionou chamar de trunfos contra a maioria (Dworkin)<sup>30</sup>, ou seja, posições jurídicas que, pela sua relevância na perspectiva do poder constituinte, encontram-se, por força da própria constituição originária, subtraídas à plena disposição pelos poderes públicos (Alexy)<sup>31</sup>.

---

29 Cf. SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 13. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018, p. 75 e ss.

30 Cf. DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

31 Cf. ALEXY, Robert. *Theorie der Grundrechte*. 2. ed. Frankfurt a.M. Suhrkamp, 1994, p.22.



Iniciando pela perspectiva material, que, como adiantado, aproxima os direitos humanos dos direitos fundamentais, não acarreta maior dificuldade demonstrar a relevância, para a esfera individual de cada pessoa e para o interesse coletivo (da sociedade organizada e do Estado), dos valores, princípios e direitos fundamentais associados à proteção dos dados pessoais e por ela protegidos.

Nesse sentido, merecem destaque, entre outros, o princípio da dignidade da pessoa humana, o direito ao livre desenvolvimento da personalidade, a autodeterminação informacional e o direito à privacidade, porquanto aqui se trata de justificar que o direito à proteção dos dados pessoais é inequivocamente fundamental também no sentido material, pois – mesmo que se o considere como de natureza instrumental – ele serve justamente à proteção de tais princípios e direitos<sup>32</sup>.

Além disso, no respeitante à fundamentalidade em sentido formal, precisamente por se tratar de posições jurídicas subtraídas à plena disposição pelos poderes constituídos, incluindo o legislador, o regime jurídico-constitucional qualificado do direito à proteção de dados pessoais implica determinadas garantias expressa ou implicitamente asseguradas pela constituição formal, o que, todavia, não reclama um tratamento uniforme por cada ordem constitucional em particular, ainda que se possam identificar muitos elementos comuns<sup>33</sup>.

Uma dessas garantias consiste na qualidade das normas de direitos fundamentais de serem imediatamente aplicáveis e vincularem diretamente, sem lacunas, todos os poderes/atores estatais, além de sua eficácia nas relações entre particulares, seja ela direta ou indireta. Tal prerrogativa foi expressamente prevista, pela primeira vez, na Lei Fundamental da Alemanha, de 1949, no artigo 1, III, constando

---

<sup>32</sup> Nesse sentido, na literatura brasileira, v., dentre tantos, em especial, em especial, DONEDA, Danilo. *Da privacidade à proteção dos dados pessoais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021, mas também, LIMBERGER, Têmis. *O Direito à Intimidade na Era da Informática*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007; RUARO, Regina Linden; RODRIGUEZ, Daniel Piñeiro. O direito à proteção de dados pessoais na sociedade de informação. *Direito, Estado Sociedade*, n. 36, jan/jun. 2010; MENDES, Laura Schertel. *Privacidade, Proteção de Dados e Defesa do Consumidor*. São Paulo: Saraiva, 2013; BIONI, Bruno Ricardo. *Proteção de Dados Pessoais: A Função e os Limites do Consentimento*. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 90 e ss; SARLET, Ingo Wolfgang. Proteção de dados como direito fundamental na Constituição Federal Brasileira de 1988. *Direitos Fundamentais & Justiça*. Belo Horizonte, ano 14, n. 42, p. 175-214, jan./jun. 2020.; RODRIGUEZ, Daniel Piñeiro. *O Direito Fundamental à Proteção de Dados*. Vigilância, Privacidade, Regulação. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

<sup>33</sup> Cf. SARLET, Ingo Wolfgang. Fundamentos constitucionais: o direito fundamental à proteção de dados, et. al., 2021, p. 21-59.

na maioria das constituições ocidentais contemporâneas, inclusive na CF, na qual – embora com redação diversa da alemã – o artigo 5.º, § 1.º, dispõe que as normas de direitos e garantias fundamentais são dotadas de aplicabilidade imediata.

Outra possível garantia é a de atribuir aos direitos fundamentais a condição de limites materiais ao poder de reforma constitucional (as assim chamadas cláusulas pétreas), como se dá também no caso brasileiro, a teor do prescrito no artigo 60, § 4.º, IV, da CF, de tal sorte que, mediante emendas constitucionais, um direito fundamental (também a proteção de dados pessoais) não pode ser objeto de abolição (supressão) nem efetiva, tampouco tendencial, de modo a afetar o seu núcleo essencial, consoante, aliás, reiterado entendimento do STF.

Outrossim, aspecto por igual relevante, no contexto, é que, nos casos de medidas restritivas de direitos fundamentais, além da já referida blindagem contra emendas constitucionais, são acionados diversos mecanismos de controle da legitimidade constitucionais de tais intervenções, dentre as quais, *v.g.*, os critérios da proporcionalidade, exigências da segurança jurídica etc.

Relembre-se que, no caso do Brasil, foi apenas recentemente, diferentemente do que se deu no caso pioneiro de Portugal<sup>34</sup>, cuja Constituição de 1976, já contemplava, em sua versão original, proteção em face do uso da informática e, em parte, também a questão dos dados pessoais, embora os grandes avanços no campo doutrinário e jurisprudencial, que um direito fundamental autônomo e implicitamente positivado foi reconhecido pelo STF, em paradigmática decisão proferida pelo Plenário,

---

34 “Constituição da República Portuguesa [...] Art. 35 Utilização da Informática. 1. Todos os cidadãos têm o direito de acesso aos dados informatizados que lhes digam respeito, podendo exigir a sua retificação e atualização, e o direito de conhecer a finalidade a que se destinam, nos termos da lei. 2. A lei define o conceito de dados pessoais, bem como as condições aplicáveis ao seu tratamento automatizado, conexão, transmissão e utilização, e garante a sua proteção, designadamente através de entidade administrativa independente. 3. A informática não pode ser utilizada para tratamento de dados referentes a convicções filosóficas ou políticas, filiação partidária ou sindical, fé religiosa, vida privada e origem étnica, salvo mediante consentimento expresso do titular, autorização prevista por lei com garantias de não discriminação ou para processamento de dados estatísticos não individualmente identificáveis. 4. É proibido o acesso a dados pessoais de terceiros, salvo em casos excepcionais previstos na lei. 5. É proibida a atribuição de um número nacional único aos cidadãos. 6. A todos é garantido livre acesso às redes informáticas de uso público, definindo a lei o regime aplicável aos fluxos de dados transfronteiras e as formas adequadas de proteção de dados pessoais e de outros cuja salvaguarda se justifique por razões de interesse nacional. 7. Os dados pessoais constantes de ficheiros manuais gozam de proteção idêntica à prevista nos números anteriores, nos termos da lei”. (Disponível em: <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>. Acesso em: 01 mar. 2022).

chancelando provimento monocrático, em sede de liminar, da Ministra Rosa Weber no bojo da ADI 6387 MC-Ref/DF, julgamento em 06 e 07.05.20.

À época e, portanto, à míngua de expressa previsão de tal direito, pelo menos na condição de direito fundamental explicitamente autônomo no texto da CF, e a exemplo do que ocorreu em outras ordens constitucionais, o direito à proteção dos dados pessoais já podia (e mesmo devia!), como já referido, ser associado e reconduzido – exatamente como o fez também o STF – a alguns princípios e direitos fundamentais de caráter geral e especial, como é o caso do princípio da dignidade da pessoa humana, do direito fundamental (também implicitamente positivado) ao livre desenvolvimento da personalidade, do direito geral de liberdade, bem como dos direitos especiais de personalidade mais relevantes no contexto, quais sejam – aqui nos termos da CF – os direitos à privacidade e à intimidade, e um direito à livre disposição sobre os dados pessoais, o assim designado direito à livre autodeterminação informativa.

Com a aprovação da PEC 17/2020 e posterior promulgação (fevereiro de 2022) da correspondente EC 115/22, a discussão sobre a conveniência e a oportunidade da inserção de um direito à proteção de dados pessoais na CF, ficou, de certo modo, superada. De acordo com o texto da EC 115, foi acrescentado um inciso LXXIX ao artigo 5º, dispondo que “é assegurado, nos termos da lei, o direito à proteção dos dados pessoais, inclusive nos meios digitais”. Mesmo que se pudesse, como já o fizera o STF, reconhecer a proteção de dados como um direito fundamental implícito, daí extraindo todas as consequências atinentes à tal condição, o fato é que sua positivação formal, em sendo o caso, carrega consigo uma carga positiva adicional, ou seja, agrega (ou, ao menos, assim o deveria) valor positivo substancial em relação ao atual estado da arte no Brasil.

Oportuno dizer que o direito fundamental à proteção de dados assume particular relevância, pelo fato da aparente existência de uma série de lacunas regulatórias, posto que a LGPD não contempla os setores da segurança nacional, segurança pública, investigação criminal, execução penal, apenas para citar os mais relevantes. Por tal razão, com o reconhecimento do referido direito fundamental, passa a inexistir uma “zona livre” de proteção dos dados pessoais na ordem jurídica brasileira<sup>35</sup>.

---

35 SARLET, Ingo Wolfgang. A EC 115/22 e a proteção de dados pessoais como Direito Fundamental I. *Revista Consultor Jurídico*, 11 março 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-mar-11/direitos-fundamentais-ec-11522-protexao-dados-pessoais-direito-fundamental>. Acesso em: 12 mar. 2022.

Acrescente-se, outrossim, que, a teor do artigo 5º, §§ 2º e 3º, CF, o marco normativo que concretiza e formata o âmbito de proteção e as funções e dimensões do direito (fundamental) à proteção de dados, é também integrado – embora tal circunstância seja usualmente negligenciada – pelos tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil –, destacando-se, para o efeito da compreensão adequada e manejo correto em nível doméstico – a Convenção Americana de São José da Costa Rica e o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, incluindo a sua interpretação pelas instâncias judiciárias e não judiciárias respectivas.

Urge ainda esclarecer que, no que toca ao sistema universal das Organização das Nações Unidas (ONU), de qualquer sorte, tem se evidenciado um novo alcance na interpretação do artigo 17 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos. No plano americano, deve ser mencionada a atuação da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), notadamente o teor da Declaração n.1/2020 que, ao realçar a essencialidade da internet e, então, do mundo digital, reafirmou a manutenção da veracidade e do direito à informação como pressupostos, acentuando que a garantia da saúde não pode escusar interferências desproporcionais e lesivas à privacidade, à proteção dos dados pessoais e, em decorrência, à garantia do direito de antidiscriminação<sup>36</sup>.

Tal fato assume uma dimensão particularmente relevante, à vista do atual posicionamento do STF sobre o tema, dada a atribuição, aos tratados de direitos humanos devidamente ratificados, de hierarquia normativa supralegal (a exceção dos tratados aprovados pelo rito previsto no artigo 5º, § 3º, CF, que gozam de hierarquia equivalente a das emendas constitucionais), de modo que, ao menos assim o deveria ser, o marco normativo nacional infraconstitucional não apenas deve guardar consistência formal e material com a CF, mas também estar de acordo com os parâmetros de tais documentos internacionais, sendo passível do que se tem designado de um controle jurisdicional de convencionalidade.

Verifica-se, portanto, que também o direito fundamental à proteção de dados pessoais deve ser compreendido e aplicado no contexto daquilo que se tem chamado de um constitucionalismo de múltiplos níveis.

Dada a sua relevância não apenas para a compreensão do conteúdo e do alcance do direito fundamental à proteção de dados na CF, mas também para efei-

---

36 CIDH. Pandemia e Direitos Humanos Nas Américas. Resolução 1/2020. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/pdf/Resolucao-1-20-pt.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2022.

tos de seu diálogo com a legislação, jurisprudência e mesmo doutrina sobre o tema, importa sublinhar que diversos diplomas legais em vigor já dispõe sobre aspectos relevantes da proteção de dados, destacando-se aqui o Código de defesa do consumidor ( Lei 8.078/1990), a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011) e o assim chamado Marco Civil da Internet (Lei 12.965/2014) e o respectivo Decreto que o regulamentou (Decreto 8.771/2016), mas especialmente a LGPD (Lei 13.709/2018). Ademais, deve-se mencionar, entre outros diplomas, o Decreto 10.046/2019 que, como já referido, se encontra submetido ao crivo do STF.

Assim, uma compreensão/interpretação/aplicação constitucionalmente adequada do direito fundamental à proteção de dados, deverá sempre ser pautada por uma perspectiva sistemática, que, a despeito do caráter autônomo (sempre parcial), desse direito, não pode prescindir do diálogo e da interação (por vezes marcada por concorrências, tensões e colisões) com outros princípios e direitos fundamentais, que, dentre outros pontos a considerar, auxiliam a determinar o seu âmbito de proteção, inclusive mediante o estabelecimento de limites diretos e indiretos<sup>37</sup>.

De particular relevância no caso brasileiro – justamente pela existência, além da nova LGPD e de outras leis que versam sobre o tema, é ter sempre presente que, impõe-se ao Estado (isso já independentemente da inserção do direito à proteção de dados pessoais no texto constitucional, mas com ainda mais razões com a sua positividade expressa!), por força de seus deveres de proteção, não apenas zelar pela consistência constitucional do marco normativo infraconstitucional (inclusive da LGPD) no tocante aos diplomas legais isoladamente considerados, mas também de promover sua integração e harmonização produtiva, de modo a superar eventuais contradições e assegurar ao direito fundamental à proteção de dados, sua máxima eficácia e efetividade.

### **3. RELAÇÕES DO DIREITO À PROTEÇÃO DE DADOS COM OUTROS PRINCÍPIOS E DIREITOS FUNDAMENTAIS**

As conexões entre o princípio da dignidade da pessoa humana e o direito fundamental à proteção dos dados pessoais são intensas, embora nem sempre

---

<sup>37</sup> HOFFMANN-RIEM, Wolfgang. *Teoria geral do direito digital: desafios para o direito*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 98.

compreendidas do mesmo modo no âmbito das diferentes ordens jurídicas. Os dois principais pontos de contato, todavia, são o princípio autonômico (autodeterminação) e os direitos de personalidade, representados aqui, por sua vez, pelo direito (de natureza geral) ao livre desenvolvimento da personalidade e os direitos especiais à privacidade e à autodeterminação informativa, igualmente conectados entre si, mas que não esgotam o leque de alternativas.

Em que pese não se tratar de premissa válida para todos os direitos fundamentais, porquanto nem todo direito fundamental tenha um fundamento direto e um conteúdo em dignidade, no caso do direito à proteção dos dados pessoais, o princípio da dignidade da pessoa humana pode e deve ser acionado, seja para a justificação da fundamentalidade daquele direito, seja para a determinação de parte de seu conteúdo, com destaque para a identificação de alguns pontos de contato com outros princípios e direitos fundamentais.

Para a compreensão dessa relação e pela sua relevância para a proteção de dados pessoais, segue atual retornar à Alemanha, porquanto é lá que se costuma situar o reconhecimento, pela primeira vez, do assim chamado direito à autodeterminação informativa, não no texto constitucional, mas por conta de paradigmática decisão do Tribunal Constitucional Federal, de 15.12.1983, sobre a constitucionalidade de aspectos da lei do censo aprovado pelo Parlamento Federal, cuja realização foi suspensa liminarmente pela Corte em 13.04.1983, muito embora a existência de decisões anteriores envolvendo, ao fim e ao cabo, a proteção de dados pessoais<sup>38</sup>.

Cuida-se de uma construção que tem sido tida como a “verdadeira chave” para a compreensão da concepção alemã relativamente à proteção de dados<sup>39</sup>, tendo, além disso, influenciado um expressivo número de outras ordens jurídicas, inclusive o direito europeu.

Na multicitada decisão, o Tribunal Constitucional, contudo, não reconheceu diretamente um direito fundamental à proteção de dados pessoais, mas, deduziu, numa leitura conjugada do princípio da dignidade da pessoa humana e do direito

---

<sup>38</sup> Aqui costuma ser referida, dentre outras, decisão de 16.07.1969 (“Mikrozensus-Entscheidung”), na qual o Tribunal Constitucional assentou que a Lei Fundamental proíbe que o ser humano tenha sua inteira personalidade registrada e catalogada compulsoriamente (v. *BVerfGE* 27, p. 6).

<sup>39</sup> Cf. apontam HORNUNG, Gerrit; SCHNABEL, Christoph. Data protection in Germany I: The populational census decision and the right to informational self-determination. *Computer Law & Security Report*, v. 25, n. 1, 2009, p. 84-85.

ao livre desenvolvimento da personalidade, um direito fundamental implícito à autodeterminação informativa, que, consiste, em suma e de acordo com o Tribunal, na prerrogativa de cada indivíduo decidir, em princípio e substancialmente, sobre a divulgação e a utilização de seus dados pessoais<sup>40</sup>.

O próprio Tribunal Constitucional, contudo, na mesma decisão, alertou para o fato de que o direito à autodeterminação informativa não assegura a cada cidadão um controle absoluto sobre os seus dados, visto que, dadas a inserção e a responsabilidade comunitária e social do ser humano, este deve tolerar eventuais limitações do direito quando em prol do interesse geral<sup>41</sup>.

De acordo com Hans-Peter Bull, primeiro encarregado da agência federal de proteção de dados alemã, o cerne moral e político das preocupações do Tribunal Constitucional foi (e é) o da garantia da liberdade dos cidadãos em face da repressão por parte do Estado, de modo que a argumentação deduzida na decisão foi orientada de acordo com o objetivo da proteção da liberdade de ação do ser humano, sendo a transparência da coleta de informações um meio para alcançar tal finalidade<sup>42</sup>.

Na condição de direito de defesa (direito à não intervenção arbitrária), o direito à autodeterminação informativa consiste em um direito individual de decisão, cujo objeto (da decisão) são dados e informações relacionados a determinada pessoa-indivíduo<sup>43</sup>.

A relação do direito à autodeterminação informativa (e, nesse sentido, também em boa parte do direito à proteção de dados pessoais) com o princípio da dignidade da pessoa humana, portanto, é, em certo sentido, dúplice, pois se manifesta, tanto pela sua vinculação com a noção de autonomia, quanto com a do livre de-

---

40 Cf., *BVerfG* 65, p. 42 e ss. No Brasil, dentre outros, vale conferir, sobre a origem e desenvolvimento de um direito à autodeterminação informacional, o contributo de MENKE, Fabiano. As origens alemãs e o significado da autodeterminação informativa. In: MENKE, Fabiano; DRESCH, Rafael de Freitas Valle (Coord.). *Lei Geral de Proteção de Dados. Aspectos Relevantes*. Indaiatuba: Editora Foco, 2021.

41 Cf. *BVerfGE* 65, p. 44.

42 Sobre a dedução interpretativa do direito pelo Tribunal Constitucional, v., por todos, a síntese de BULL, Hans-Peter. *Informationelle Selbstbestimmung – Vision oder Illusion?*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2009, p. 29 e ss.

43 Cf. ALBERS, Marion. Umgang mit personenbezogenen Informationen und Daten. In: HOFFMANN-RIEM, Wolfgang; SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard; VOSSKUHLE, Andrea (Coord.). *Grundlagen des Verwaltungsrechts*. 2. ed. München: C.H. Beck, 2012. v. 2, p. 146-47.

envolvimento da personalidade e de direitos especiais de personalidade conexos, de tal sorte que a proteção dos dados pessoais envolve também a salvaguarda da possibilidade concreta de tal desenvolvimento, para o qual a garantia de uma esfera privada e íntima é indispensável<sup>44</sup>.

Outrossim, calha adiantar que o direito à autodeterminação informativa – que, no concernente à sua estrutura normativa, assume a condição de princípio – também não se sobrepõe ao direito à privacidade e mesmo outros direitos especiais de personalidade, tampouco o direito fundamental à proteção de dados pessoais, com o qual não se confunde.

Isso já se dá – mas não exclusivamente – pelo fato de o direito à autodeterminação informativa apresentar dupla dimensão individual e coletiva, no sentido de que garantida constitucionalmente não é apenas (embora possa ser, como direito subjetivo individual, o mais importante) a possibilidade de cada um decidir sobre o acesso, uso e difusão de seus dados pessoais, mas também – e aqui a dimensão metaindividual (coletiva) – se trata de destacar que a autodeterminação informativa constitui precondição para uma ordem comunicacional livre e democrática, distanciando-se, nessa medida, de uma concepção de privacidade individualista e mesmo isolacionista à feição de um direito a estar só (*right to be alone*)<sup>45</sup>. Dito de outro modo, “a proteção de dados é, enquanto proteção de direitos fundamentais, espinha dorsal de uma democracia liberal”<sup>46</sup>.

À vista do exposto, é possível afirmar que o direito à autodeterminação informativa, fundado na dignidade da pessoa humana e no direito ao livre desenvolvimento da personalidade, guarda, já em virtude de seus fundamentos, uma íntima e indissociável conexão com o princípio autonômico e, portanto, a noção de dignidade como autonomia, razão da cimeira importância do consentimento também no domínio da proteção dos dados pessoais<sup>47</sup>.

---

44 Cf. SARLET, Ingo Wolfgang. Fundamentos Constitucionais: o direito fundamental à proteção de dados, op. cit., p. 31.

45 Cf. HORNUNG, Gerrit; SCHNABEL, Christoph. Data protection in Germany I: The populational census decision and the right to informational self-determination, op. cit., p. 85-86.

46 Cf. SPIECKER GENANNT DÖHMANN, Indra. Kontexte der Demokratie: Parteien, Medien und Sozialstrukturen (1. Referat). VVDStRL. De Gruyter, v. 77, p. 55-56, 2018.

47 Além do capítulo do autor integrante da obra, v., para maior desenvolvimento, BIONI, Bruno Ricardo. *Proteção de dados pessoais: a função e os limites do consentimento*, op. cit., texto referencial sobre o tema.



A despeito de sua grande relevância e centralidade para a proteção de dados pessoais, o direito à autodeterminação informacional não dá, por si só, conta de todas as situações e desafios que envolvem a proteção de dados na complexa sociedade da informação e os desenvolvimentos no âmbito da assim chamada transformação digital. A dinâmica na esfera da evolução das tecnologias de informação e a necessidade de reações regulatórias adequadas para o efeito da proteção de direitos fundamentais, inclusive na seara da proteção de dados pessoais, acabaram confirmando a insuficiência de um direito à autodeterminação informativa, que, de qualquer sorte, não substituiu pura e simplesmente outros direitos, como é o caso da privacidade.

Por essa razão, é de se trazer à colação, nesse contexto, uma outra contribuição (ainda que igualmente não imune a críticas) importante da jurisprudência constitucional alemã, designadamente, o reconhecimento, pelo Tribunal Constitucional Federal, de um direito fundamental à garantia da confiabilidade e integridade dos sistemas técnico-informacionais (*Grundrecht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität Informationstechnischer Systeme*), também conhecido como *Direito Fundamental-TI (IT-Grundrecht)*, deduzido, a exemplo da autodeterminação informativa, como direito implícito especial de personalidade, a partir do direito geral de personalidade e do princípio da dignidade da pessoa humana<sup>48</sup>.

No caso julgado pela Corte Constitucional alemã, estava em causa a legitimidade constitucional de lei do estado alemão de Nordrhein-Westfalen, que autorizava as autoridades policiais a adotar medidas sigilosas de vigilância e monitoramento remoto da internet (incluindo correspondência eletrônica - *e-mail*), bem como o acesso secreto e remoto a sistemas de tecnologias de informação (computadores), incluindo o monitoramento de todas as atividades de suspeitos da prática de ilícitos penais na internet, medidas que tinham por escopo a proteção da ordem constitucional estatal em face da crescente criminalidade, destaque para o crime organizado e o terrorismo<sup>49</sup>.

---

48 Cf. decisão de 27.02.2008, publicada em *BVerfGE* 120, 274 e ss.

49 Cf. a síntese de MENKE, Fabiano. A proteção de dados e o novo direito fundamental à garantia da confidencialidade e da integridade dos sistemas técnico-informacionais no direito alemão. In: MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; COELHO, Alexandre Zavaglia P. (coord.). *Direito, inovação e tecnologia*. São Paulo: Saraiva, 2015. v. 1, p. 215 e ss.

Com o reconhecimento desse novo direito (a partir de proposta formulada pelo Juiz Wolfgang Hoffmann-Riem, Professor de Direito Público aposentado da Universidade de Hamburgo), buscou-se colmatar as evidentes lacunas de proteção deixadas, em virtude de novas formas de ameaça e de violação de direitos fundamentais, pelas garantias da inviolabilidade do domicílio, pelo sigilo das comunicações e mesmo pelo direito à autodeterminação informativa, assumindo, em relação a estes, a condição de uma espécie de cláusula geral, de aplicação subsidiária<sup>50</sup>.

Uma das lacunas possivelmente mais importantes não cobertas pelo direito à autodeterminação informativa diz respeito ao fato de que terceiros que acabam tendo acesso a dados armazenados em algum sistema técnico-informático não se encontram sujeitos às regras sobre a coleta e tratamento de tais dados, de tal sorte que uma das diferenças entre os dois direitos reside na circunstância de que a autodeterminação informativa se refere a um dado ou a um conjunto de dados, ao passo que o direito à garantia da confiabilidade e integridade dos sistemas técnico-informacionais tem por objeto a proteção do sistema como um todo (e por isso a confiança na sua utilização) e os dados em sentido amplo, evitando que terceiros possam se apropriar até mesmo de um perfil da personalidade do usuário dos sistemas<sup>51</sup>.

Seja como for, a intenção aqui é a de destacar que a proteção de dados, mesmo que se possa afirmar ter na autodeterminação informativa o seu eixo estruturante, tem um alcance mais alargado e multidimensional, exigindo também o reconhecimento e concretização de um princípio da separação informacional de poderes, que será examinado logo na sequência.

Assim, importa destacar que o direito fundamental à proteção de dados pessoais, assume, portanto (e assim já foi reconhecido pelo STF) a condição de direito fundamental autônomo, o que significa que a despeito de sua íntima conexão com outros princípios e direitos fundamentais, com esses não se confunde, porquanto possui um âmbito próprio e reservado de proteção, ademais de um núcleo essencial.

---

<sup>50</sup> Cf., por todos, ALBERS, Marion. Umgang mit personenbezogenen Informationen und Daten, op. cit., p. 153.

<sup>51</sup> Cf. novamente MENKE, Fabiano. A proteção de dados e o novo direito fundamental à garantia da confidencialidade e da integridade dos sistemas técnico-informacionais no direito alemão, op. cit., p. 219.

## 4. DA SEPARAÇÃO INFORMACIONAL DE PODERES

Tendo em vista o paradigma da teoria de direitos fundamentais, um dos pontos nucleares da Constituição é, desde o paradigma liberal, estabelecer limites para o exercício do poder político na atuação estatal mediante a divisão funcional de competência e atribuições. A condição básica para esse exercício é, como já consolidado no constitucionalismo democrático, a divisão de poderes e de funções entre os órgãos estatais, garantindo-lhes um razoável grau de autonomia<sup>52</sup>.

Na precisa descrição de Konrad Hesse, no sentido da divisão de poderes, são criadas funções e órgãos estatais, que, por sua vez, devem levar a efeito tais funções nos limites de suas respectivas competências constitucionalmente estabelecidas e mediante regras de procedimento vinculativas e suficientemente claras; de todo modo, em rigor, cuida-se de uma distribuição e/ou divisão entre as funções típicas do poder estatal, visto que o poder do Estado como tal é uno e indivisível, assim como é una e indivisível a soberania<sup>53</sup>.

Por outro lado, tal como ocorreu com o próprio Estado de Direito e suas demais manifestações (princípios e/ou elementos), também o princípio da divisão de poderes, a despeito de importantes aspectos em comum, não foi objeto de idêntica recepção e concretização em cada ordem jurídico-constitucional, devendo, portanto, ser apresentado e analisado no devido contexto de cada Estado Democrático de Direito, o que, já na origem do Estado Constitucional, pode ser aferido considerando as distinções entre a tradição francesa (mais fiel a um modelo de separação forte e estrita) e a tradição norte-americana, que preferiu edificar e aperfeiçoar um sistema conhecido como de “freios e contrapesos” (*checks and balances*).

De qualquer sorte, ressalvadas experiências isoladas divergentes (como se deu no Brasil imperial, mediante a previsão de um quarto poder, o assim chamado Poder Moderador), em regra até segue atual o sistema clássico protagonizado por Montesquieu de uma divisão horizontal de poderes (de desconcentração e recíproca limitação funcional entre órgãos estatais) entre os poderes (funções) legislativo, executivo e judiciário, cuja horizontalidade decorre da circunstância de inexistir

---

<sup>52</sup> SILVA, Virgílio Afonso da. *Direito Constitucional Brasileiro*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021, p. 33.

<sup>53</sup> HESSE, Konrad. *Grundzüge des Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland*. 20 ed. Heidelberg: C.F. Müller, 1995, p. 28.

qualquer hierarquia entre os respectivos órgãos e funções do poder estatal, todos operando na esfera de suas competências constitucionalmente estabelecidas.

No caso brasileiro, especialmente desde a primeira Constituição da República (1891), mas de modo especialmente estruturado na atual Constituição Federal, o sistema de divisão (chamado pelo constituinte de separação!) de poderes, fortemente inspirado pela tradição norte-americana e próximo também do modelo adotado pela Lei Fundamental da Alemanha (1949), se identifica pelo fato de que os três poderes (órgãos e funções) estatais se caracterizam por uma atuação conjunta e voltada à consecução dos objetivos constitucionais, atuação que se dá de forma desconcentrada, racional e juridicamente limitada por esferas de competência próprias e mecanismos de controle recíprocos.

Com efeito, o princípio da separação dos poderes tem como objetivo o controle do poder pelo poder, mediante um esquema de fiscalização recíproca, que se materializa por um conjunto diferenciado de técnicas e de instrumentos, como é o caso do direito de veto do chefe do Poder Executivo, a própria possibilidade de edição de atos normativos pelo Executivo, a aprovação pelo Legislativo do orçamento dos demais órgãos estatais, o controle judicial dos atos dos demais Poderes, entre outros. Tendo em conta, contudo, a relevância da separação de poderes, o correspondente princípio será objeto de maior desenvolvimento em face da atual digitalização do Estado e de suas estruturas de Governo<sup>54</sup>.

Nesse sentido, a separação informacional de poderes consiste em uma resignificação, tanto lógica quanto necessária, da semântica do princípio da divisão de poderes (artigo 2º CF) à luz do constitucionalismo digital, tendo em vista o atual estado de compartilhamento dos dados em poder do Estado brasileiro que, como se verá, implica uma separação nítida entre as diversas áreas de atuação estatal sob pena de descumprimento de um preceito fundamental e, conseqüentemente, uma violação das exigências do Estado Democrático de Direito.

Na condição – aqui advogada – de princípio fundamental estruturante, implicitamente positivado pela CF, a separação/divisão informacional de poderes vincula toda a atuação do Estado brasileiro, como norma de eficácia direta e que, dentre outros requisitos, deve ser concretizado pelo legislador e exige a motivação das decisões que envolvam todas as formas de tratamento de dados, sobre-

---

54 Para o caso brasileiro, v. a Lei 14.129/2021, que institui o Governo digital.

tudo dados pessoais, para a configuração efetiva de uma proteção multinível<sup>55</sup> da pessoa humana na sociedade informacional, o que guarda sinergia com o que se extrai das recentes decisões em sede de controle de constitucionalidade exaradas pelo STF<sup>56</sup>.

Tomando como referência o caso do compartilhamento de dados pelo SISBIN- Sistema Brasileiro de Inteligência com a ABIN- Agência Brasileira de Inteligência, o STF, por unanimidade, decidiu<sup>57</sup> que:

- (i.) Os órgãos componentes do Sistema Brasileiro de Inteligência somente podem fornecer dados e conhecimentos específicos à Abin quando comprovado o interesse público da medida, afastada qualquer possibilidade de o fornecimento desses dados atender a interesses pessoais ou privados;
- (ii.) Toda e qualquer decisão de fornecimento desses dados deverá ser devida e formalmente motivada para eventual controle de legalidade pelo Poder Judiciário;
- (iii.) Mesmo quando presente o interesse público, os dados referentes às comunicações telefônicas ou dados sujeitos à reserva de jurisdição não podem ser compartilhados na forma do dispositivo, em razão daquela limitação, decorrente do respeito aos direitos fundamentais;

---

<sup>55</sup> TRIBUNAL decide que Sistema de Indicação de Risco viola direitos humanos. InternetLab, 2020. Disponível em: <https://internetlab.org.br/pt/itens-semanario/holanda-tribunal-decide-que-sistema-de-indicacao-de-risco-viola-direitos-humanos/>. Acesso em: 11 mar. 2022. O Tribunal Distrital de Haia concluiu que o uso do SyRI não encontrou um equilíbrio entre o direito à privacidade e o interesse público em detectar fraudes, indo contra o estabelecido no artigo 8º da Convenção Europeia de Direitos Humanos (CEDH), que prevê o direito à vida privada.

<sup>56</sup> Cf. Voto Ministra Cármen Lúcia acerca do compartilhamento de dados e de informações pela ABIN (Disponível em: <https://www.internetlab.org.br/wp-content/uploads/2021/10/voto-carmen-lucia-abin-sisbin.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2022). No voto, a ministra afirmou: “A Constituição da República repudia poder sem controle, exige a motivação dos atos administrativos e que todos eles se guiem pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. As atividades de inteligência, ainda que acobertadas pelo sigilo, se submetem ao escrutínio externo dos demais Poderes (Legislativo e Judiciário), devendo ser afastada qualquer interpretação que dê margem a arbitrariedades”.

<sup>57</sup> STF limita fornecimento de dados à Abin. Migalhas, 13 de outubro de 2021. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/353085/stf-limita-fornecimento-de-dados-a-abin>. Acesso em: 10 mar. 2022

- (iv.) Nas hipóteses cabíveis de fornecimento de informações e dados à Abin, são imprescindíveis procedimento formalmente instaurado e a existência de sistemas eletrônicos de segurança e registro de acesso, inclusive para efeito de responsabilização em caso de eventual omissão, desvio ou abuso<sup>58</sup>.

Igualmente digna de nota é a decisão monocrática proferida pelo Ministro Gilmar Mendes na ADPF 695 MC/DF, que versa sobre o compartilhamento de dados pessoais pelo Serviço Federal de processamento de Dados (SERPRO) com a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), com suposto lastro normativo no Decreto nº. 10.046, que revogou o Decreto 8.789/19, passando a disciplinar o compartilhamento de dados no âmbito da Administração Pública Federal, ademais de instituir o Cadastro Base do Cidadão (CBC) e criar o Comitê Central de Governança de Dados (CCGD). Na sua decisão, o Ministro afirmou que: “o regime jurídico de compartilhamento de dados entre órgãos e instituições do Poder Público é matéria de extrema relevância para a proteção constitucional do direito constitucional à privacidade (artigo 5º, caput e incisos X, da Constituição Federal), situando-se como garantia elementar de qualquer sociedade democrática contemporânea”<sup>59</sup>.

À vista do exposto (ainda que em caráter sumário), tanto a eficácia quanto a efetividade dos direitos fundamentais consagrados na CF, destacando-se aqui o direito à proteção de dados pessoais e a autodeterminação informativa, está diretamente atrelada à consolidação do princípio da separação de poderes (incluída a separação informacional) que, como já se tornou evidente, sofreu mutações consideráveis ao longo dos últimos tempos, especialmente em relação à configuração digital que o Estado brasileiro tem assumido para poder acompanhar a intensidade das transformações sociais, tecnológicas e tecnopolíticas<sup>60</sup>, em um contexto complexo marcado, por um lado, pela hiperconectividade,

---

58 Texto extraído do voto da ministra (Disponível em: <https://www.internetlab.org.br/wp-content/uploads/2021/10/voto-carmen-lucia-abin-sisbin.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2022). Cf., igualmente, a emblemática decisão (Voto conjunto, ADIs 6389, 6390, 6393, 6388 e 6387, v. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/pandemia-reforca-necessidade-protecao.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2022).

59 STF, ADPF-MC 695. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343579920&ext=.pdf>. Acesso em: 12.03.2022

60 HUI, Yuk. *Tecnodiversidade*. Tradução: Humberto do Amaral. São Paulo: Ubu, 2020, p. 39-46.

ao mesmo tempo em que impera, ainda, a divisão digital<sup>61</sup> no Brasil e em grande parte do Mundo.

Aponta-se aqui também para uma leitura sistemática dos dispositivos constitucionais no que concerne à organização político-administrativa, à luz dos princípios e direitos fundamentais, que implica uma revisão e atualização do papel dos poderes estatais, inadmitindo-se, de todo modo, uma compreensão que resulte na existência de vácuos quanto ao cumprimento do dever constitucional do Estado brasileiro, no sentido de observar (e implementar) uma separação informacional de poderes, inclusive e especialmente, no contexto digital.

Da ideia de conectividade, um dos elementos centrais no debate atual acerca do papel e das funções do Estado, extrai-se a possibilidade de se identificar, subjacente ao manejo de dispositivos tecnológicos, um número significativo de extratos populacionais conectados entre si, operando em uma rede infinita de conexões<sup>62</sup> em um contexto que não reconhece as fronteiras entre a realidade on-line e a off-line e, dessa maneira, exige cada vez mais a prestação de serviços, públicos e privados, na dimensão temporal<sup>63</sup> da latência, ou seja, do instante.

Os órgãos estatais, enquanto isso, são confrontados com a urgência de uma adequação às necessidades da população, envolvendo molduras estruturais e institucionais que apontam para um circuito que vai, sobretudo, da modalidade eletrônica para a digital.

---

<sup>61</sup> “Em 2020, a proporção de domicílios com acesso à internet chegou a 83%, o que representa aproximadamente 61,8 milhões de domicílios com algum tipo de conexão à rede”, Cf. Disponível em: [https://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/20211124201505/resumo\\_executivo\\_tic\\_domicilios\\_2020.pdf](https://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/20211124201505/resumo_executivo_tic_domicilios_2020.pdf) . Acesso em: 02 mar. 2022. “Houve aumento na proporção dos usuários que procuraram informações oferecidas por *websites* de governo (de 28% para 42%) e que realizaram algum serviço público pela Internet (de 28% para 37%) (Gráfico 3). No entanto, a realização dessas atividades foi mais frequente, sobretudo, entre aqueles que já realizavam uma variedade maior de atividades na Internet. A realização de serviços públicos *on-line*, por exemplo, foi mais mencionada por usuários da área urbana (39%), de classe A (63%) e por indivíduos com Ensino Superior (68%).”; Cf. NEMER, David. *Tecnologia do oprimido: desigualdade e o mundano digital nas favelas do Brasil*. Vitória: Milfontes, 2021, p. 73-79.

<sup>62</sup> CASTELLS, Manoel. *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 1999, v. 1, p. 67-68.

<sup>63</sup> REY PUENTE, Fernando. *O tempo*. São Paulo: Martins Fontes, 2010, p. 45. O autor indica o caminho do tempo para pensar o ser humano, oportunizando pensar o cidadão em estado hiperacelerado em razão do contexto atual.

Nesse sentido, é de se observar o teor da Lei 14.129/2021, em especial, dentre outros dispositivos, o seu artigo 3º, que contempla os princípios e as diretrizes do governo digital e da eficiência pública, enfatizando a interoperabilidade em certa consonância com a proteção conferida pela LGPD, ou seja, atrelando a atuação estatal à produção de um lastro de confiança em um ecossistema acondicionado, inclusive, pelo dever de sigilo nos termos do artigo 19 da Lei 5.172/1966, conjugado com o que dispõe a Lei Complementar 105 de 2001.

Extraí-se ainda do artigo 3º da Lei do governo digital o dever do Estado de utilização de uma linguagem clara e acessível a todos os cidadãos, de emprego da tecnologia para a prestação de serviços públicos por meio de medidas que envolvam padrões de anonimização e de pseudonimização<sup>64</sup>, enquanto promovem o desenvolvimento comunitário, para o qual os órgãos da administração pública devem contribuir com as melhores soluções tecnológicas para a implementação do bem comum. O Estado brasileiro, portanto, está obrigado a operar de modo a tornar a comunicação e a inclusão factíveis, devendo, para tanto, atuar com base na transparência e assegurar o amplo acesso à informação, utilizando linguagem simples e acessível, mediante emprego de tecnologias assistivas e por meio de mecanismos de padronização que possibilitem a interoperabilidade, nos termos do disposto no artigo 25 da LGPD.

Quanto a esse ponto, calha lembrar que o artigo 5, X da LGPD clarificou o conceito de tratamento dos dados pessoais, inserindo, dentre outras, as modalidades da coleta, recepção, classificação, utilização, acesso, armazenamento, eliminação, modificação, comunicação e transferência de dados. A LGPD, que aqui concretiza exigências do Estado Democrático de Direito, vincula os agentes estatais (além dos atores privados) como destinatários de suas disposições normativas, inclusive impondo o estabelecimento de programas de governança ética de dados e da previsão de medidas de *accountability*, ademais da produção de uma regulamentação apropriada para a área da segurança em geral e, em particular, daquilo que se tem designado de segurança cibernética<sup>65</sup>.

---

<sup>64</sup> Cf. o artigo 13, §4º, da LGPD, o qual dispõe que a pseudonimização consiste no “tratamento por meio do qual um dado perde a possibilidade de associação, direta ou indireta, a um indivíduo, senão pelo uso de informação adicional mantida separadamente pelo controlador em ambiente controlado e seguro”.

<sup>65</sup> V., a respeito do tema, em caráter ilustrativo, o problema que se está verificando no estado do Ceará, de modo a entender em que consiste um vigilantismo desproporcional (Disponível em: <https://direitosnarede.org.br/2020/09/04/nota-sobre-projeto-de-videomonitoramento-no-ceara-e-em-defesa-de-maior-debate-publico/>. Acesso em: 12.03. 2022).



Dentre as searas mais desafiadoras que se tem colocado e exigido reações eficazes com vistas ao enfrentamento dos inúmeros problemas acarretados<sup>66</sup>, devem ser mencionadas as que advêm a partir do uso de inteligência artificial e na formação e emprego de Big Data<sup>67</sup>, vez que colocam em risco os direitos humanos e fundamentais em risco, podendo produzir e acentuar discriminação por meio de generalizações ou de estereotipações e de práticas abusivas de perfilhamento, de análise preditiva e de vigilantismo, acirrando assimetrias informacionais e, em razão disso, violando a esfera da privacidade e a dignidade da pessoa humana<sup>68</sup>. Vem a calhar, nesse contexto, dada a sua atualidade, a lição de Arendt, ao afirmar que “a esfera pública, enquanto mundo comum, reúne-nos na companhia um dos outros e, contudo, evita que colidamos uns com os outros, por assim dizer”<sup>69</sup>.

A coleta e tratamento de dados Estado é, de todo modo, inevitável e mesmo necessária no âmbito do atual cenário de desenvolvimento, de tal sorte que indispensável o estabelecimento e afirmação de balizas, éticas, técnicas e jurídicas, pena de arbítrio. De mais a mais, oportuno colacionar o entendimento de Greco, o qual sustenta que

Se saber é poder, o Estado não pode saber tudo, porque um Estado que tem conhecimentos ilimitados tem também um poder ilimitado. O direito de proteção de dados, que começa como direito subjetivo, mostra-se, ao menos em boa parte, como garantia institucional, relativa à própria estrutura da sociedade e do Estado. *Nesse nível macro o direito se transforma em uma exigência de separação informacional de poderes*<sup>70</sup> (Grifos nossos).

---

66 WEIDENFELD, Nathalie; NIDA-RÜMELIN, Julian. *Digitaler Humanismus: Eine Ethik für das Zeitalter der künstlichen Intelligenz*. München: Piper, 2018.

67 HOFFMANN-RIEM, Wolfgang. Big Data e Inteligência Artificial: desafios para o Direito. *REI-Revista Estudos Institucionais*, v. 6, n. 2, p. 431-506, 2020.

68 BÄCHLE, Thomas Christian. *Digitales Wissen, Daten und Überwachung: zur Einführung*. Hamburg: Junius, 2016, p. 158.

69 ARENDT, Hannah. *A condição humana*. Roberto Raposo (trad). Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 62.

70 WOLTER, Jürgen. *O inviolável e o intocável no direito processual penal: reflexões sobre dignidade humana, proibições de prova, proteção de dados (e separação informacional de poderes) diante da persecução penal*. Luís Greco (tradução, organização e introdução). Eduardo Viana e Alaor Leite (tradução). São Paulo: Marcial Pons, 2018, p. 45.

A proteção de dados implica, dessa forma, a incorporação definitiva de uma cultura pautada pelos princípios e direitos fundamentais (não só, mas em especial o direito à proteção de dados pessoais, a dignidade da pessoa humana e a separação informacional de poderes) e em sinergia com a LGPD, o que deve ser assumido como tarefa pelo Estado brasileiro, que deve estabelecer, mediante a utilização de parâmetros de atuação forjados com base no princípio da separação de poderes, um regime organizacional pautado na divisão por competências, envidando todos os esforços para evitar o compartilhamento abusivo, desproporcional, irrestrito e, portanto, inconstitucional de dados pessoais. Oportuno lembrar que a efetividade do direito fundamental à proteção de dados pessoais é incompatível com medidas que visam ou oportunizam o tratamento indiscriminado de dados pessoais pelos órgãos estatais.

É também por tais razões que o controle com base no parâmetro da finalidade se revela de tamanha importância e consiste num dos esteios da proteção de dados. Nesse sentido, relembra-se que o controle da atuação do Estado por meio do emprego do critério da finalidade introduz a lógica de que deve ser vedada a atuação do mesmo como uma unidade absoluta, ou seja, de que deve ser assegurada uma divisão de competências constitucionalmente asseguradas (no sentido de uma divisão/separação informacional de poderes), especialmente no que diz respeito ao compartilhamento de dados e seus limites.

Assim, a divisão informacional se torna um limite para o compartilhamento de dados pessoais entre os órgãos da administração pública, atrelando-se à necessidade de compatibilização das finalidades em caso de uso secundário. Daí que *a intervenção do Estado não pode comprometer o objetivo e tampouco a finalidade pública que deu ensejo ao processamento, justificando, a coleta dos dados pessoais sob pena de desvio de finalidade.*

Além disso, é necessário que se tenha como norte (e limite) da atuação estatal o direito fundamental à proteção de dados pessoais, que, dentre outras exigências, reclama uma economia dos dados e, dessa maneira, implica o apagamento dos dados desnecessários, ademais de implicar a vedação da alteração da finalidade e do compartilhamento irrestrito dos dados, particularmente quando se trata de áreas que afetam à atuação preventiva e repressiva do Estado.

Nessa linha de entendimento, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, reafirmou, a despeito da posição brasileira no ranking

dos países com alto grau de digitalização, a urgência em uma ampla modificação na atuação do Estado brasileiro no concernente à superação da desigualdade, da diminuição dos custos e na ampliação da rede de fornecimento de serviços essenciais, garantindo e expandindo o acesso à internet<sup>71</sup>, do fortalecimento de parcerias entre as empresas e o governo, da educação para a cidadania digital, destacando-se ainda a necessidade de garantir a independência da ANPD e fortalecer o papel do Conselho Nacional de Proteção de Dados e da Privacidade, assim como apostar na implementação de políticas públicas pautadas na transparência e na confiança.

Além disso foi recomendada a adoção de outras medidas, tais como:

- (i.) A criação de uma ampla comunidade de líderes digitais nos setores público e privado, acadêmico e sociedade civil para implementar a Estratégia Nacional de Segurança Cibernética;
- (ii.) O desenvolvimento de ferramentas para avaliar a implementação da estratégia, avaliar o progresso e revisar os objetivos adequadamente;
- (iii.) O aumento do orçamento para a implementação da Estratégia Nacional de Segurança Cibernética, definindo marcos claros e mensuráveis;
- (iv.) A promoção de uma abordagem descentralizada quanto à governança da segurança digital, com ministérios e órgãos liderando suas áreas de competência e o GSI/PR como coordenador, aprimorando os conhecimentos sobre segurança digital no governo;
- (v.) A implementação de campanhas de conscientização entre empresas, indivíduos e dentro do governo;

---

<sup>71</sup> A pesquisa sobre o uso das Tecnologias de Informação e Comunicação nos domicílios brasileiros – TIC domicílios 2020 –, publicada em 25/11/2021, pelo Comitê Gestor da Internet no Brasil mostra que há muito ser feito em termos de infraestrutura e acesso às Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), especialmente quanto ao acesso (quase 1/5 dos domicílios brasileiros não têm acesso à internet) e quanto à inclusão e habilidades digitais, já que o telefone celular é o principal dispositivo de acesso à rede para 99% da população usuária, parcela da qual mais da metade manuseia-o exclusivamente para acessar à internet (esse uso exclusivo chega a três quartos no Nordeste), tudo isso levando em consideração também o custo e as desigualdades de educação, raça/cor, gênero e renda.

- (vi.) O fortalecimento dos programas de treinamento e educação em segurança digital em todos os níveis, a criação de um registro nacional de instrutores em segurança digital e o encorajamento dos estudantes para que sigam carreiras na área da segurança digital;
- (vii.) O incremento substancial do diálogo multilateral sobre segurança digital, com base no modelo brasileiro de governança da Internet (CGI)<sup>72</sup>.

Por sua vez, a Estratégia de Governo Digital 2020-2022, publicada no final de abril, estabelece a meta de digitalizar na integralidade a prestação dos serviços públicos até o final de 2022. No entanto, para além da ideia de eficiência, ínsita à principiologia constitucional (artigo 37º CF/88), a adoção desse modelo digital implica práticas inclusivas e responsivas que, por meio do fortalecimento de ações coordenadas e voltadas para a diminuição do grau de opacidade e, assim, levadas a efeito mediante políticas de Estado (e não apenas de Governo), garantam a prestação de serviços mediante estratégias inovadoras e sustentáveis que, de modo contínuo, se alinhem aos direitos e garantias já consagrados, inclusive como já se ressaltou, tendo em vista a atuação na medida da competência de cada órgão estatal e em sinergia a separação informacional de poderes.

O direito fundamental à proteção de dados pessoais, assim como se dá com os demais direitos, não se limita à sua dimensão subjetiva na condição de direito de defesa contra intervenções abusivas por parte dos atores estatais, mas exige, para que alcance a necessária efetividade, o acionamento de sua dimensão jurídico-objetiva, que engloba a atuação positiva do Estado também no que diz respeito à garantia da confiabilidade, integridade e segurança das infraestruturas técnicas da informação, o que, por sua vez, resulta em um direito fundamental à proteção e proibição de proteção insuficiente por parte do poder público, em todas as suas formas de manifestação. Nessa senda, importa sublinhar que um dos meios mais eficazes de o Estado concretizar seus deveres de proteção é o de garantir o devido processo informacional e a separação informacional de poderes.

Além disso, reitera-se também aqui que, para assegurar a proteção dos dados pessoais e dos direitos da personalidade num contexto informacional em si já marcado pela precariedade de um controle absoluto dos dados pessoais, não se

---

72 OECD. A Caminho da Era Digital no Brasil, OECD Publishing, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/45a84b29-pt>. Acesso em: 02 mar. 2022.

pode sobrecarregar o indivíduo com a imposição de medidas além da sua capacidade ou ao arrepio da sua autodeterminação, cabendo sobretudo ao Estado garantir a confiança do cidadão no sentido de que os dados pessoais obtidos/coletados não serão utilizados com base em finalidades incompatíveis e tampouco processados/tratados por terceiros não autorizados, assegurando, em regra, ao cidadão o conhecimento sobre os dados, seja em termos quantitativos, seja em nível qualitativo.

Isso, por seu turno, implica o fortalecimento pelo Estado dos níveis de confiança na sua atuação protetiva<sup>73</sup>, o que inclui a adoção de medidas que instituem e garantam uma adequada (constitucionalmente conforme) governança de dados, no sentido, dentre outros aspectos, de assegurar a transparência, a prestação de contas e a ampliação da participação popular e do exercício da cidadania.

A implantação de um Estado Democrático Digital de Direito, impende destacar, deve ser voltada para o cidadão, mediante a implementação de um ecossistema inovador e suficientemente seguro, transparente e confiável, que minimize os danos e riscos causados e gerados pelas Tecnologias de Informação e Comunicação e pela Inteligência Artificial (apenas para citar as mais importantes nesse contexto) mediante o recurso a garantias técnicas e jurídicas orientadas pela proteção e promoção da dignidade da pessoa humana, de sua autodeterminação informacional, da proteção de seus dados pessoais e outros direitos e garantias fundamentais, vedando-se qualquer tipo de prática abusiva, inclusive no que diz respeito à segurança cibernética.

Interessa salientar que os ganhos de eficiência estatal devem estar vinculados à implementação de um desenho institucional que, mediante a repartição das competências e por meio da tecnologia disponível assegure, com efeito, maior previsibilidade, maior autenticidade e integridade das informações, mais incentivo aos comportamentos éticos e inovadores dos servidores públicos e, em vista disso, proporcionem adequada solidez e segurança ao usuário dos serviços públicos e à cidadania de um modo geral<sup>74</sup>.

O compartilhamento de dados pessoais entre os órgãos estatais, por sua vez, deve ser devidamente regulado por lei, sendo pautado por uma repartição

---

<sup>73</sup> Vide, em caráter ilustrativo, o disposto no artigo 2º, I da Lei 13.874/2019, que prevê entre seus princípios, a boa-fé dos particulares perante o poder público.

<sup>74</sup> WERBACH, Kevin. *The blockchain and the new architecture of trust*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 2018, p. 11.

de competências (separação informacional de poderes), ademais de guiado pela finalidade da coleta e tratamento dos dados, porquanto somente assim o poder público estará atuando no âmbito de seus deveres constitucionais e legais. Dito de outro modo, o compartilhamento, por força do reconhecimento do direito fundamental à proteção de dados e em sinergia com o direito à autodeterminação afirmativa, não pode comprometer a finalidade e tampouco extrapolar a competência legal do órgão destinatário.

Em um momento em que a cibersegurança ganhou uma projeção hiperbolizada pela guerra cibernética em curso, organismos internacionais e grande parte da sociedade civil têm-se mobilizado para exigir ecossistemas mais céleres, mas sempre em sintonia fina com a mitigação de riscos, sobretudo os totalmente desnecessários e, portanto, lesivos, como se dá no caso do armazenamento de dados pessoais em instituições públicas ou privadas, sem as devidas balizas/limites quanto ao tempo (ciclo de vida dos dados), mas também se verifica nas situações nas quais a necessidade e a finalidade da coleta/tratamento/compartilhamento de dados estejam sendo desconsideradas, sempre lembrando, em sinergia com o legado alemão, consolidado e pacificado em nosso ordenamento jurídico, de que não há dados irrelevantes.

Interessa, nessa altura, reafirmar que, na medida em que o Estado brasileiro toma decisões para essa virada digital, deve adotar medidas preventivas (em especial mediante a produção de relatórios de impacto) que assegurem, no que diz respeito aos dados pessoais:

- (i.) A disponibilidade adequada aos padrões tecno-jurídicos;
- (ii.) A integridade;
- (iii.) A transparência no processamento;
- (iv.) O dever de sigilo;
- (v.) A transparência;
- (vi.) Um plano de monitoramento das entidades que participam desse processo de digitalização de modo a impedir: a perda, o tratamento de dados cuja finalidade secundária seja incompatível com aquela para a qual foi coletado, bem como toda uma sorte de negligências

quanto ao prazo para a finalização do ciclo de vida, o acesso por pessoas não autorizadas, os vazamentos e igualmente a alteração ou a manipulação dos dados pessoais sob sua custódia.

Para tanto, devem ser envidados esforços para um alinhamento técnico, jurídico, ético e cultural, que, por sua vez, somente se perfectibilizam se for assegurada uma efetiva participação popular – desde o momento do planejamento até a avaliação das políticas públicas – além do estabelecimento de fronteiras tecnológicas para o tratamento dos dados de modo a evitar a formação de uma unidade informacional, sobretudo no âmbito da administração pública<sup>75</sup>.

É nesse contexto que *se pode e deve extrair, em especial do artigo 1º, caput (Estado Democrático de Direito), artigo 1º, III (dignidade da pessoa humana), artigo 1º, § único (soberania popular), bem como do artigo 2º (separação de poderes), da CF, dois princípios implícitos, nucleares e estruturantes para a atuação estatal, designadamente, o princípio (e direito fundamental) do devido processo informacional e o princípio da separação informacional de poderes*. Ambos, por sua vez, devem ser concretizados pelos atores estatais, ademais de serem interpretados e aplicados em conjugação com outros diplomas legais já em vigor, como é o caso da LAI (Lei de Acesso à Informação) e da LGPD, que, na dicção do artigo 23, prescreve que o tratamento de dados pessoais pelas pessoas jurídicas de direito público deverá ser realizado para o atendimento de sua finalidade pública, na persecução do interesse público, com o objetivo de executar as competências legais ou cumprir as atribuições legais do serviço público<sup>76</sup>.

---

<sup>75</sup> Os ministros do Supremo Tribunal Federal reconheceram recentemente, por unanimidade, a constitucionalidade do artigo 83 da Lei 9.430/96, isto é, da norma que define que o Fisco somente pode enviar informações ao Ministério Público sobre a existência de uma dívida tributária e potenciais crimes cometidos pelos contribuintes após decisão final na esfera administrativa que confirme definitivamente o débito. ADI 4980. Data da publicação da decisão 17.03.2022. Ministro Nunes Marques. Disponível em: [http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4425229&utm\\_source=JOTA+Full+List&utm\\_campaign=f3cc2a4ced-EMAIL\\_CAMPAIGN\\_2019\\_02\\_15\\_01\\_04\\_COPY\\_01&utm\\_medium=email&utm\\_term=0\\_5e71fd639b-f3c2a4ced-381968507](http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4425229&utm_source=JOTA+Full+List&utm_campaign=f3cc2a4ced-EMAIL_CAMPAIGN_2019_02_15_01_04_COPY_01&utm_medium=email&utm_term=0_5e71fd639b-f3c2a4ced-381968507). Acesso em: 21 mar. 2022.

<sup>76</sup> MACIEL, Caroline Francis dos Santos. Governança digital e transparência pública: avanços, desafios e oportunidades. *Liinc Em Revista*, v. 16 n. 2, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.18617/liinc.v16i2.5240>. Acesso em: 12 mar. 2022. “A transparência e a participação não são atributos absolutos, mas sim relativos e, por isso, é possível haver diferentes graus de transparência e de opacidade da informação e de controle e participação cidadãs, conforme a circunstância. Nesse sentido, há um grande potencial disruptivo e inovador no uso de ferramentas de tecnologia da informação e da comunicação para ampliar exponencialmente o grau de transparência, *accountability* e participação social, construindo uma base sólida na busca pela consolidação de uma governança digital. Mais do que apenas transportar para o mundo virtual o exercício das funções

Enfatize-se, ainda, que o dever de respeito e proteção da dignidade da pessoa humana já deveria ser suficiente para alicerçar a ideia de inolvidável abstenção estatal em face da existência de elementos significativos que expressam potenciais danos a bens de capital importância como, e. g., o livre desenvolvimento autodeeterminado da personalidade, a autodeterminação informacional, a privacidade e a proteção de dados pessoais.

Ainda no que diz respeito à principiologia constitucional, é de se relembrar os cinco princípios constitucionais expressamente positivados no artigo 37, CF, que contém normas que vinculam toda a administração pública, direta e indireta, dos três poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, quais sejam, a legalidade, a publicidade (e transparência), a moralidade, a impessoalidade e a eficiência. Na seara do processo administrativo, no âmbito da administração federal, merece atenção o que dispõe a Lei 9784/1999, que acrescentou outros princípios: finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica e interesse público. Já a LGPD agregou molduras interpretativas para a transformação do Estado brasileiro em decorrência do que consagrou no artigo 4º, parágrafo 1º, combinado com os artigos 6º, 26º e 29º, entre outros<sup>77</sup>.

---

administrativas já existentes, a digitalização da gestão pública impactará e transformará a forma de atuação governamental, a maneira como os serviços são formulados e prestados e as relações entre o Estado e a sociedade civil. Promoverá, portanto, uma verdadeira revolução e reconstrução da governança brasileira, sob novas bases mais transparentes, participativas e inovadoras. Esse é o caminho para o amadurecimento democrático e desenvolvimento socioeconômico do país e o momento propício para isso é agora”.

<sup>77</sup> *In verbis*: “Art. 4º Esta Lei não se aplica ao tratamento de dados pessoais:

I - realizado por pessoa natural para fins exclusivamente particulares e não econômicos;

II - realizado para fins exclusivamente:

a) jornalístico e artísticos; ou

b) acadêmicos, aplicando-se a esta hipótese os arts. 7º e 11 desta Lei;

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

IV - provenientes de fora do território nacional e que não sejam objeto de comunicação, uso compartilhado de dados com agentes de tratamento brasileiros ou objeto de transferência internacional de dados com outro país que não o de proveniência, desde que o país de proveniência proporcione grau de proteção de dados pessoais adequado ao previsto nesta Lei.

§ 1º O tratamento de dados pessoais previsto no inciso III será regido por legislação específica, que deverá prever medidas proporcionais e estritamente necessárias ao atendimento do interesse público, observados o devido processo legal, os princípios gerais de proteção e os direitos do titular previstos nesta Lei.

[...]



Dessa maneira, infere-se que a LGPD parametriza a edição de atos normativos na seara da tecnologia, particularmente quando se refere ao tratamento de

---

Art. 6º As atividades de tratamento de dados pessoais deverão observar a boa-fé e os seguintes princípios:

I - finalidade: realização do tratamento para propósitos legítimos, específicos, explícitos e informados ao titular, sem possibilidade de tratamento posterior de forma incompatível com essas finalidades;

II - adequação: compatibilidade do tratamento com as finalidades informadas ao titular, de acordo com o contexto do tratamento;

III - necessidade: limitação do tratamento ao mínimo necessário para a realização de suas finalidades, com abrangência dos dados pertinentes, proporcionais e não excessivos em relação às finalidades do tratamento de dados;

IV - livre acesso: garantia, aos titulares, de consulta facilitada e gratuita sobre a forma e a duração do tratamento, bem como sobre a integralidade de seus dados pessoais;

V - qualidade dos dados: garantia, aos titulares, de exatidão, clareza, relevância e atualização dos dados, de acordo com a necessidade e para o cumprimento da finalidade de seu tratamento;

VI - transparência: garantia, aos titulares, de informações claras, precisas e facilmente acessíveis sobre a realização do tratamento e os respectivos agentes de tratamento, observados os segredos comercial e industrial;

VII - segurança: utilização de medidas técnicas e administrativas aptas a proteger os dados pessoais de acessos não autorizados e de situações acidentais ou ilícitas de destruição, perda, alteração, comunicação ou difusão;

VIII - prevenção: adoção de medidas para prevenir a ocorrência de danos em virtude do tratamento de dados pessoais;

IX - não discriminação: impossibilidade de realização do tratamento para fins discriminatórios ilícitos ou abusivos;

X - responsabilização e prestação de contas: demonstração, pelo agente, da adoção de medidas eficazes e capazes de comprovar a observância e o cumprimento das normas de proteção de dados pessoais e, inclusive, da eficácia dessas medidas.

[...]

Art. 26. O uso compartilhado de dados pessoais pelo Poder Público deve atender a finalidades específicas de execução de políticas públicas e atribuição legal pelos órgãos e pelas entidades públicas, respeitados os princípios de proteção de dados pessoais elencados no artigo 6º desta Lei. § 1º É vedado ao Poder Público transferir a entidades privadas dados pessoais constantes de bases de dados a que tenha acesso, exceto:

I - em casos de execução descentralizada de atividade pública que exija a transferência, exclusivamente para esse fim específico e determinado, observado o disposto na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação) ;

II - (VETADO);

III - nos casos em que os dados forem acessíveis publicamente, observadas as disposições desta Lei.

IV - quando houver previsão legal ou a transferência for respaldada em contratos, convênios ou instrumentos congêneres; ou

V - na hipótese de a transferência dos dados objetivar exclusivamente a prevenção de fraudes e irregularidades, ou proteger e resguardar a segurança e a integridade do titular dos dados, desde que vedado o tratamento para outras finalidades.

§ 2º Os contratos e convênios de que trata o § 1º deste artigo deverão ser comunicados à autoridade nacional.

Art. 29. A autoridade nacional poderá solicitar, a qualquer momento, aos órgãos e às entidades do poder público a realização de operações de tratamento de dados pessoais, informações específicas sobre o âmbito e a natureza dos dados e outros detalhes do tratamento realizado e poderá emitir parecer técnico complementar para garantir o cumprimento desta Lei.” (Redação da referida Lei em 31 de março de 2021).

dados pessoais, inclusive na área da segurança pública<sup>78</sup>, *exigindo, nesse sentido, a adoção de medidas que sejam estritamente necessárias à consecução do interesse público e que atendam às exigências, entre outros requisitos, da finalidade e da proporcionalidade, além de implicar a adequação aos princípios gerais daquele diploma legal, interpretado em conformidade com a principiologia constitucional, observando-se os direitos dos titulares de dados e, não menos importante, de modo a assegurar o devido controle das pessoas jurídicas de direito público, não só, mas também, quando do compartilhamento de dados entre si e mesmo com pessoas jurídicas de direito privado, para fins de segurança.*

O devido processo informacional, contempla, em razão das hipóteses que devem ser previstas em lei, sobretudo em casos envolvendo dados sensíveis, tanto a obrigatoriedade de avaliação preliminar por meio de relatórios de impacto de risco, atendendo aos parâmetros de transparência e de *accountability* durante todo o percurso, quanto o dever de motivação a ser exigido da autoridade competente e responsável pela restrição de direitos fundamentais.

*A efetividade do princípio e direito fundamental do devido processo informacional, por sua vez, só será alcançada com o estabelecimento e garantia de uma separação informacional de poderes.*

A respeito disso, oportuno adiantar que:

No caso do relatório de impacto como obrigação direcionada aos agentes de tratamento de dados, o elemento disparador deve ser o risco. Isto é, depois que haja uma previsão legal acerca da medida interventiva informacional, ainda assim os agentes de tratamento de dados devem elaborar avaliações de impacto. O que se busca nesse momento é um juízo de valor concreto levando em consideração a tecnologia específica contratada ou

---

<sup>78</sup> BIONI, Bruno; EILBERG, Daniela Dora; CUNHA, Brenda; SALIBA, Pedro; VERGILI, Gabriela. *Proteção de dados no campo penal e de segurança pública: nota técnica sobre o Anteprojeto de Lei de Proteção de Dados para segurança pública e investigação criminal*. São Paulo: Associação Data Privacy Brasil de Pesquisa, 2020. “Ao fim e ao cabo, avaliações de impacto são tributárias do que se convencionou chamar de devido processo informacional. Isto é, assegurar que haja não apenas medidas de transparência, mas de contenção sobre uma decisão que afetará liberdades públicas e individuais, além de garantir sua conformidade legal. Com isso, em última análise, garante-se contraditório e ampla defesa, o que ganha relevo ainda maior na seara penal, uma vez que as decisões ali tomadas impactam um dos bens jurídicos cuja perda é de maior gravidade: a liberdade de locomoção”.

desenvolvida e o tratamento de dados para fins de persecução criminal ou segurança pública; II. Como uma medida de reforço ao princípio da reserva legal, a elaboração de avaliação de impacto deve ser direcionada não apenas aos agentes de tratamento de dados por meio dos relatórios de impacto à proteção de dados, mas, também, ao legislador quando autorizar medidas interventivas. Tal documentação deverá instruir o processo legislativo, de modo a considerar quais são as medidas de salvaguardas para que tal interferência seja proporcional. Por ser uma análise em abstrato, o risco não deve ser o elemento disparador da obrigatoriedade de tal avaliação de impacto. É uma proposta que se inspira no que se convencionou chamar de relatório de impacto legislativo, para que a elaboração de leis seja baseada em evidências, ainda mais quando interfere em um direito fundamental. Nessa proposta, a denominação para essa avaliação é relatório de impacto de vigilância<sup>79</sup>.

Para reforçar o acima exposto, vale colacionar a lição de Wimmer, de acordo com a qual e no que diz com a utilização de dados pelo poder público, o uso secundário de dados somente seria admissível para finalidades compatíveis com aquelas que fundamentaram a coleta original, sendo exigida, ainda, a observância das regras procedimentais e dos princípios que regem o tratamento de dados, alertando para a necessidade de uma clarificação maior em relação à ideia de compatibilidade e, portanto, para a definição de métricas mais objetivas<sup>80</sup>.

Para um melhor entendimento, a autora esclareceu que a finalidade pública deve ser: (i.) legítima, ou seja, compatível com o ordenamento jurídico e amparada em base legal que autorize o tratamento; (ii.) específica, portanto, possibilitando a delimitação do escopo do tratamento e o estabelecimento de garantias adequadas à proteção de dados pessoais; (iii.) explícita, clara e precisa, espancando qualquer vagueza e ambiguidade; (iv.) e disponibilizada em linguagem acessível para a compreensão do titular de dados<sup>81</sup>.

---

79 BIONI, Bruno; EILBERG, Daniela Dora; CUNHA, Brenda; SALIBA, Pedro; VERGILI, Gabriela. *Proteção de dados no campo penal e de segurança pública*, op. cit., 2020.

80 WIMMER, Miriam. Limites e possibilidades para o uso secundário de dados pessoais no poder público: lições da pandemia. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 11, n. 1, 2021. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/7136/pdf>. Acesso em: 01 mar. 2022.

81 WIMMER, Miriam. Limites e possibilidades para o uso secundário de dados pessoais no poder público: lições da pandemia. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 11, n. 1, 2021. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/7136/pdf>. Acesso em: 01 mar. 2022.

A propósito, a aplicação das bases legais do legítimo interesse e do consentimento é bastante restrita quando se trata da atuação do poder público. Afirma-se que cabe à legislação estabelecer a ponderação entre as expectativas dos titulares e o interesse público, vez que o desenho legal deve, como se salientou outrora, se circunscrever ao exercício das competências legais ou ao cumprimento das obrigações legais inerentes ao serviço público, particularmente na seara da segurança, da inteligência e da persecução penal<sup>82</sup>.

Nessa altura, importa lembrar que o STF já se manifestou sobre tais temas em algumas decisões, mas já no sentido de uma posição consistente com a ideia da separação informacional na qualidade de princípio estruturante. Note-se que Suprema Corte brasileira decidiu sobre a inconstitucionalidade de compartilhamento desproporcional e irrestrito de dados na administração pública, notabilizando-se aqui o julgamento da ADI 6387, no qual foi reconhecido tanto um direito à proteção de dados pessoais como um direito fundamental autônomo, quanto foi fixado o entendimento de que não há uma autorização irrestrita para livre fluxo de dados por parte do Estado. Igualmente digno de nota o julgamento da ADI 6.837/DF ajuizada contra a MP 954/2020<sup>83</sup>.

Sinteticamente, restou decidido, a partir da premissa de que não há dados irrelevantes, a existência de um direito fundamental autônomo à proteção de dados pessoais na Ordem jurídica brasileira, bem como suspendeu o compartilhamento de dados encetado com base na MP954/2020 por se encontrar em desalinho com as normas constitucionais em vigor que consagram os direitos à privacidade, ao livre desenvolvimento da personalidade, entre outros, para reafirmar a necessidade da observância durante todo o ciclo de tratamento do devido processo informacional<sup>84</sup>.

---

82 BRASIL. Controladoria-Geral da União. Marcos de governo aberto. Brasília, 2020b. Disponível em: <https://governoaberto.cgu.gov.br/governo-aberto-no-brasil/marcos-de-governo-aberto>. Acesso em: 12 mar. 2022. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Estratégia e estrutura para um novo Estado. *Revista do Serviço Público*, v. 48, n. 1, p. 5-25, 1997. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/375/381>. Acesso em: 05 mar. 2022.

83 Voto da Min. Relatora Rosa Weber. Disponível em: [https://www.migalhas.com.br/arquivos/2020/4/C47A659344BE14\\_compartilhamento.pdf](https://www.migalhas.com.br/arquivos/2020/4/C47A659344BE14_compartilhamento.pdf). Acesso em 21 mar. 2022.

84 MENDES, Laura Schertel. Decisão histórica do STF reconhece direito fundamental à proteção de dados pessoais. *Jota*, 10 de maio de 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/decisao-historica-do-stf-reconhece-direito-fundamental-a-protecao-de-dados-pessoais-10052020>. Acesso em: 21 mar. 2022

Além disso, aguarda-se a decisão definitiva da ADPF 695/DF na qual o Ministro Gilmar Mendes, em decisão monocrática, já se pronunciou sobre a necessidade de se impor meios de contenção à atuação estatal quando se tratar (conforme previsto pelo Decreto 10.046/2019) do compartilhamento de dados pessoais pelo Serviço Federal de processamento de Dados (SERPRO) para a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN).

Para além da tomada de posição em prol do reconhecimento de um princípio implícito fundamental e estruturante da divisão informacional de poderes no Brasil, seja pela doutrina seja pela jurisprudência, mas também e principalmente pela mão dos Poderes Legislativo e Executivo, é de se fazer referência a experiências exitosas e inspiradoras como as da Alemanha<sup>85</sup> que, como já adiantado, em emblemático julgamento<sup>86</sup> reconheceu o direito à autodeterminação informativa como um critério para o processamento da informação, atribuindo (como já foi mencionado) ao indivíduo o poder de controle sobre as informações fornecidas, tanto quantitativa quanto qualitativamente, assegurando que as pessoas tenham condições de saber quem é o responsável pela coleta, tratamento e compartilhamento de seus dados, bem como a finalidade, o tempo de duração e as circunstâncias da coleta e tratamento. Segundo Mendes, a dignidade da pessoa humana e a autodeterminação informacional, constituem, a partir de então, os elementos nucleares da dogmática da proteção de dados pessoais<sup>87</sup>.

Note-se, outrossim, que já tem havido esforços consideráveis no Brasil para dar suporte e orientação à edição de uma Lei específica regendo a proteção de dados nos domínios da segurança pública, investigação e execução criminal, como se verifica com o encaminhamento, por parte de uma Comissão de Juristas instituída e nomeada pelo Presidente da Câmara de Deputados, de um anteprojeto de lei conhecido pela alcunha de LGPD penal<sup>88</sup>.

---

85 MENDES, Laura Schertel. Autodeterminação informativa: a história de um conceito. *Pensar-Revista de Ciências Jurídicas*, v. 25, n. 4, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.5020/2317-2150.2020.10828>. Acesso em: 02 mar. 2022; WOLTER, Jürgen. O inviolável e o intocável no direito processual penal: reflexões sobre dignidade humana, proibições de prova, proteção de dados (e separação informacional de poderes) diante da persecução penal. Luís Greco (tradução, organização e introdução). Eduardo Viana e Alaor Leite (tradução). São Paulo: Marcial Pons, 2018, p. 55.

86 *BVerfGE* 65,1.

87 MENDES, Laura Schertel. Autodeterminação informativa: a história de um conceito, op. cit., 2020.

88 Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2020/11/DADOS-Anteprojeto-comissao-protacao-dados-seguranca-persecucao-FINAL.pdf> Acesso em: 20.03.2022.

## 5. COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS PARA ASSEGURAR A SEPARAÇÃO INFORMACIONAL DE PODERES NO ÂMBITO DO ESTADO BRASILEIRO

Legado do constitucionalismo estadunidense, o modelo de Estado federal se sustenta em uma fórmula que impõe a distinção entre a soberania e a autonomia no modo de exercício do poder político em face do território. Dessa maneira, a despeito da inexistência de um protótipo único, torna-se possível elencar algumas marcas conceituais comuns a todos os Estados que o adotaram, de tal sorte que a soberania é entendida como atributo do Estado federal<sup>89</sup>, enquanto cabe aos estados membros – e no Brasil, também aos Municípios e Distrito Federal – a autonomia que, por sua vez, se refere à descentralização do poder<sup>90</sup>.

Há que sublinhar que o *Estado Federal é caracterizado, pelo menos na sua versão clássica e que ainda hoje corresponde à regra geral*<sup>91</sup>, pela superposição de duas ordens jurídicas, designadamente, a federal, representada pela União, e a federada, representada pelos Estados-membros, cujas respectivas esferas de atribuição são determinadas pelos critérios de repartição de competências constitucionalmente estabelecidos<sup>92</sup>. Imperioso advertir que o sistema de competências, sejam materiais ou legislativas, é forjado no intuito de conferir a maior concreção possível ao sistema de direitos e garantias fundamentais, bem como à principiologia constitucional.

O Estado Federal, à vista disto, é tradicionalmente formado por duas ordens jurídicas parciais, a da União e a dos Estados-membros, que, articuladas e conjugadas, constituem a ordem jurídica total, ou seja, o próprio Estado Federal<sup>93</sup>.

---

89 Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2020/11/DADOS-Anteprojeto-comissao-protECAo-dados-seguranCA-persecuCAo-FINAL.pdf> Acesso em: 20.03.2022.

90 BRANCO, Paulo Gonet. Organização do Estado. In: MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gonet. *Curso de direito constitucional*, op. cit., p. 908. “A autonomia importa, necessariamente, descentralização de poder. Essa descentralização não é apenas administrativa, como, também, política”.

91 Não se há de olvidar que nem todos os Estados Federais seguem exatamente tal modelo, bastando aqui lembrar o caso do Brasil, onde o Município é tido como elemento integrante do Estado Federal, resultando, portanto, na justaposição de três esferas de atribuições e três ordens jurídicas parciais, o que, contudo, será objeto de exame mais detido logo adiante.

92 Cf. por todos BARROSO, Luís Roberto. *Direito constitucional brasileiro: o problema da federação*. Rio de Janeiro: Forense, 1982, p. 2.

93 KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do estado*. 4. ed. Trad. Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 452-53.

Dito de outro modo, o princípio federativo (e o Estado Federal a ele correspondente), tem por elemento informador – e aqui valemo-nos das palavras de Cármen Lúcia Antunes Rocha – “a pluralidade consorciada e coordenada de mais de uma ordem jurídica incidente sobre um mesmo território estatal, posta cada qual no âmbito de competências previamente definidas”<sup>94</sup>. Cuida-se, nesse sentido, de *um pluralismo do tipo territorial* levado a efeito mediante um sistema de distribuição do exercício de poder entre as unidades territoriais<sup>95</sup>.

Resulta, daí, o que se tem designado uma espécie de “separação vertical” de poderes,<sup>96</sup> mediante a limitação recíproca estabelecida pela distinção entre a União (poder central) e os Estados-membros, na condição de integrantes do conjunto designado Estado Federal, tudo mediante um sistema de repartição de competências e que encontra seu fundamento primeiro e vinculativo na Constituição Federal<sup>97</sup>.

O Estado Federal tem sido caracterizado e qualificado como uma forma complexa de Estado que se estrutura a partir e em torno de um conjunto de elementos essenciais, que podem ser sintetizados na forma que segue:

- (i.) *A soberania é atributo apenas do Estado Federal considerado no seu conjunto, ao passo que as unidades federadas dispõem apenas de autonomia;*
- (ii.) *Todo Estado Federal possui uma Constituição Federal, que, por sua vez, estabelece quais são os entes federativos e qual a sua respectiva autonomia;*
- (iii.) *O Estado Federal é, portanto, sempre um Estado composto, formado pelo menos pela União e por Estados-Membros, no sentido de uma convivência de ordens parciais, mas unidas por uma Constituição Federal;*

---

<sup>94</sup> Cf. ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *República e federação no Brasil*. República e Federação no Brasil. Traços constitucionais da organização política brasileira. Belo Horizonte: Del Rey, 1997, p. 171.

<sup>95</sup> Cf. LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la constitución*. Trad. Alfredo G. Anabidarte. 2. ed. Barcelona: Ariel, 1976, p. 357.

<sup>96</sup> Cf., dentre outros, LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la constitución*, op. cit., p. 353-354.

<sup>97</sup> Entre nós v., por todos, BARACHO, JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA. *Teoria geral do federalismo*. RIO DE JANEIRO: FORENSE, 1986, p. 53 e ss.

- (iv.) *As unidades da Federação são sempre dotadas de autonomia, autonomia que encontra seu fundamento e seus limites na Constituição Federal e que implica tanto a capacidade de auto-organização (incluindo a prerrogativa dos Estados-membros de se darem a sua própria Constituição Estadual no âmbito do poder constituinte decorrente) e auto legislação quanto à capacidade de autogoverno e de autoadministração;*
- (v.) *A autonomia e os seus elementos essenciais (auto-organização e autogoverno) implicam uma repartição de competências legislativas e administrativas constitucionalmente assegurada (no âmbito da Constituição Federal);*
- (vi.) *A participação dos Estados-membros na formação e exercício da vontade federal;*
- (vii.) *A proibição de dissolução da Federação mediante a vedação de um direito de secessão por parte dos entes federativos*<sup>98</sup>.

Note-se que o Brasil, quando da promulgação da atual CF, assumiu uma forma peculiar de Estado Federal, visto que, no artigo 1.º, ficou estabelecido de modo vinculativo que “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito”. A partir daí, a dinâmica que caracteriza a atuação estatal se expandiu em termos de complexidade, vez que há uma pressuposição de que a colaboração deve ser admitida como um princípio estruturante da federação.

Mais adiante, no artigo 18, consta que todas as quatro unidades federadas são autônomas nos termos da CF. Assim, além da capacidade de auto-organização municipal já destacada (e isso mesmo que possa variar o número de Municípios, visto que podem ser criados e mesmo extintos), a figura do Município como tal, assim como a sua correspondente autonomia constitucional, encontra-se abrangida pelo manto da indissolubilidade, integrando, de outra parte, o conjunto dos elementos nucleares do princípio federativo na condição de *cláusula pétrea*, não podendo tal autonomia ser suprimida e mesmo esvaziada por emenda constitucional.

---

<sup>98</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. Da organização do Estado e da repartição de competências. In: SARLET, Ingo Wolfgang Sarlet; MARINONI, Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de direito constitucional*. 10 ed. São Paulo: Saraiva, 2021, p. 948.



Nesse contexto, correta a afirmação de Cármen Lúcia Antunes Rocha quando diz que “a Federação não apenas se restaurou com a Lei Fundamental de 1988. Antes, ela se recriou nessa Constituição”.<sup>99</sup> Tal recriação implicou a superação do tradicional modelo dual de Estado Federal (União e Estados-membros) mediante a implantação de uma estrutura tríplex ou de três níveis, precisamente em face da incorporação dos Municípios como nova dimensão básica<sup>100</sup>.

Além disso, quanto ao Distrito Federal, embora se trate de um quarto membro da Federação, importa sublinhar que isso não significa a existência de um quarto nível (esfera de atuação) no que diz respeito à estrutura federativa brasileira. Isso se deve ao fato de que o Distrito Federal é dotado de um estatuto especial, acumulando competências dos Estados e dos Municípios<sup>101</sup>.

No concernente à repartição das competências na arquitetura constitucional brasileira, oportuna a lição de José Afonso da Silva, no sentido de que a CF “estruturou um sistema que combina competências exclusivas, privativas e principiológicas com competências comuns e concorrentes, buscando reconstruir o sistema federativo segundo critérios de equilíbrio ditados pela experiência histórica”<sup>102</sup>.

Por isso, no que diz com o sistema de repartição de competências, verifica-se que a CF adotou um sistema complexo e híbrido, que não se encaixa integralmente nos modelos considerados clássicos, o que, aliás, também veio a ocorrer no âmbito da evolução registrada no direito comparado. Nesse contexto, como bem averba Fernanda Dias Menezes de Almeida, a CF estruturou “um sistema complexo em que convivem competências privativas, repartidas horizontalmente, com competências concorrentes, repartidas verticalmente, abrindo-se espaço também para a participação das ordens parciais na esfera de competências próprias da ordem central, mediante delegação”<sup>103</sup>.

---

<sup>99</sup> Cf. ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *República e federação no Brasil*, op. cit., p. 236-237.

<sup>100</sup> Cf. a correta lembrança de BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 312.

<sup>101</sup> Cf. SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 7. ed., São Paulo: RT, 1991, p. 358.

<sup>102</sup> SILVA, Virgílio Afonso da. *Direito Constitucional Brasileiro*, op. cit., p. 479.

<sup>103</sup> Cf. ALMEIDA, FERNANDA DIAS MENEZES DE. *Competências na Constituição de 1988*. 5. ED. SÃO PAULO: ATLAS, 2010, p. 58.

Nota-se, ademais, que o sistema constitucional de distribuição das competências da CF está, a despeito da manutenção de uma partição do tipo horizontal (competências enumeradas e remanescentes) também alicerçado a partir de uma lógica de “verticalização”, o que é facilmente apreensível tanto diante do estabelecimento de competências legislativas concorrentes (artigo 24) quanto de competências materiais comuns (artigo 23) para todos os entes federativos.

Ou seja, todos os entes federativos são “convocados” pela CF a atuarem legislativa e administrativamente nas matérias mais diversas da vida social, política e econômica. O artigo 23, parágrafo único, da CF, também reforça tal dimensão “cooperativa” ao estabelecer que “leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”. Tudo somado, é possível afirmar, de acordo com expressão utilizada pelo Ex-Ministro do STF Carlos Ayres Britto, que a CF/1988 criou – em especial mediante a técnica da legislação concorrente – um verdadeiro “condomínio legislativo federado”<sup>104</sup>. Aliás, na doutrina nacional atribui-se a Raul Machado Horta o pioneirismo na adoção da expressão “condomínio legislativo”, ao definir o modelo vertical de partição de competências como aquele no qual a mesma matéria legislativa é distribuída entre os diversos entes da Federação, cabendo à União estabelecer diretrizes gerais, a serem observadas pelos Estados-membros<sup>105</sup>.

Ainda no respeitante aos traços gerais do sistema brasileiro de repartição de competências, calha recordar que a CF adotou o princípio da predominância do interesse, segundo o qual, como ensina José Afonso da Silva, “à União caberão aquelas matérias e questões de *predominante interesse geral, nacional*, ao passo que aos Estados tocarão as matérias e assuntos de *predominante interesse regional*, e aos Municípios concernem os assuntos de *interesse local*”<sup>106</sup>. Ao Distrito Federal – convém agregar –, em virtude de sua condição híbrida, foram reservadas *competências de caráter regional e local* (artigo 32, § 1.º).

O princípio da predominância do interesse, nesse caso, opera mais como uma diretriz geral a nortear a compreensão do sistema como um todo do que

---

**104** A expressão aparece no voto do Ministro Carlos Ayres Britto lançado no julgamento da ADIn 3.357/RS (Caso do Amianto).

**105** HORTA, Raul Machado, *Direito constitucional*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999, p. 321.

**106** SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*, p. 480.

como um critério absoluto<sup>107</sup>, visto que a exata determinação de qual o interesse em causa (geral, nacional, regional ou local) frequentemente se revela difícil, existindo zonas de imbricação, que exigem uma particular atenção às circunstâncias de cada caso, podendo mesmo ocorrer que exista um interesse cuja preponderância é equivalente (pelo menos em termos tendenciais) para mais de um Estado ou Município<sup>108</sup>.

Para facilitar a compreensão do esquema constitucional de repartição de competências na CF, parte-se da *distinção* entre a assim designada *repartição horizontal* e a repartição dita *vertical* de competências.

No âmbito de uma repartição do tipo horizontal, de acordo com a qual os entes federados são dotados de campos específicos de competências (poderes) administrativas e legislativas, de modo a demarcar as fronteiras normativas típicas do Estado Federal<sup>109</sup>, a CF estabeleceu o seguinte esquema geral<sup>110</sup>:

- (i.) A União foi contemplada com um conjunto de *competências enumeradas e privativas*. Ao passo que as *competências administrativas* estão dispostas no artigo 21, as *competências legislativas* foram previstas no artigo 22, da CF, sendo estas últimas passíveis – nos termos de Lei Complementar – de delegação (artigo 22 parágrafo único);
- (ii.) Os Municípios também foram dotados de *competências enumeradas e privativas* (artigo 30 da CF);
- (iii.) Aos Estados foram reservadas *competências residuais ou remanescentes* (artigo 25, § 1.º, da CF);
- (iv.) Ao Distrito Federal, em virtude de sua natureza mista, couberam competências *tanto estaduais quanto municipais* (artigo 32, § 1.º, da CF).

---

<sup>107</sup> Cf. TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*, 18. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020, p. 912-913.

<sup>108</sup> Nesse sentido, v. por todos, NOVELINO, Marcelo. *Manual de direito constitucional*. São Paulo: Método, 2010, p. 711.

<sup>109</sup> Cf. HORTA, Raul Machado, *Direito constitucional*, op. cit., p. 321.

<sup>110</sup> Cf. dentre outros NOVELINO, Marcelo. *Manual de direito constitucional*, op. cit., p. 712.

Já no que diz com uma *separação do tipo vertical*, ou seja, no âmbito do “condomínio legislativo” ao qual já se fez referência, a CF prevê o seguinte quadro:

- (i.) *Competências administrativas comuns* da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (artigo 23 da CF);
- (ii.) *Competências legislativas concorrentes da União, dos Estados e do Distrito Federal* (artigo 24 da CF), cabendo à União legislar apenas com o objetivo de estabelecer normas gerais (artigo 24, § 1.º, da CF) e ressaltando uma competência suplementar para os Estados e o Distrito Federal (artigo 24, § 2.º, da CF).

Ocorre que o exercício da competência legislativa privativa implica o exercício de tal atribuição de forma ampla pelo ente federativo, razão pela qual ela se dá de forma “horizontal”, ou seja, o ente federativo competente esgota toda a amplitude normativa sobre o tema, independentemente de qualquer regulamentação legislativa complementar a cargo de outro ente federativo, diferentemente, portanto, do que ocorre no exercício da competência legislativa concorrente, em que há uma espécie de exercício “vertical” de competências legislativas, já que se impõe a cooperação e atuação coordenada dos diferentes entes federativos no seu exercício.

*As competências legislativas privativas da União estão arroladas no artigo 22, I a XXIX, da CF, elenco que, numa primeira mirada e como refere André Ramos Tavares, sugere uma relativamente forte centralização<sup>111</sup>. Tais competências não se esgotam naquelas enunciadas no artigo 22 da CF, podendo ser encontradas em outros dispositivos constitucionais, como se verifica no caso do artigo 48 e seus respectivos incisos, bem como em matéria de direitos e garantias fundamentais, nas diversas hipóteses em que o dispositivo enuncia uma expressa reserva de lei (por exemplo, fixação de prestação alternativa em caso de objeção de consciência (artigo 5.º, VIII), regulamentação da quebra do sigilo telefônico (artigo 5.º, XII), entre outros, ou em diversos aspectos vinculados ao sistema tributário (arts. 146, 149 e 163), no campo da ordem econômica e financeira (arts. 173, 174, § 1.º, 178, 182, 185, I, e 190), assim como na ordem social (arts. 194, 200 e 224)<sup>112</sup>.*

---

<sup>111</sup> Cf. TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*, 18. ed., op. cit., p. 915.

<sup>112</sup> Cf. as referências de ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*, op. cit., p. 83-84.

De qualquer sorte, adverte-se que a inclusão de uma lei na esfera das competências privativas da União frequentemente não é fácil de identificar, pois diversas vezes resulta *difícil classificar os temas como sendo reportados a um ou outro assunto*, como no caso da distinção entre direito civil e direito econômico, apenas para ilustrar com um exemplo, de modo que são inúmeras as discussões levadas ao STF nessa seara, sem que, no entanto, da análise das decisões proferidas pelo Tribunal, se possa extrair conclusões uniformes e seguras.

Como não existe hierarquia entre leis federais e as leis editadas pelos outros entes federativos, eventual conflito, representado pela invasão da esfera de competência legislativa privativa da União, resolve-se pela inconstitucionalidade da legislação que usurpa a competência, a ser declarada pelo STF. Destaque-se, *competências privativas não são competências exclusivas, pois enquanto estas são indelegáveis as primeiras poderão ser objeto de delegação*. É o que dispõe o artigo 22, parágrafo único, da CF, no sentido de que: “Lei Complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo”. A delegação não é cogente, cuidando-se de mera faculdade atribuída à União.

Outrossim, caso seja feito uso da delegação, a lei complementar não poderá transferir integralmente a regulação de matéria de competência privativa da União, pois a delegação apenas permite sejam regrados aspectos específicos, de tal sorte que eventual infração aos limites da delegação implica a censura de inconstitucionalidade da legislação delegada, o que já foi objeto de exame pelo STF<sup>113</sup>.

Merece registro que a delegação de eventual competência (sempre parcial, como se percebe) por parte da União não impede que esta retome a sua plena competência, bastando, para tanto, que legisle sobre o mesmo assunto a qualquer momento, já que o instituto da delegação não se confunde com renúncia à competência constitucionalmente assegurada<sup>114</sup>, o que, de resto, é vedado aos entes federativos. Por derradeiro, como espécie de requisito implícito da delegação, pode ser citado o artigo 19, III, da CF, que veda a criação de preferências entre os entes federados, de tal sorte que a delegação não poderá ser feita de modo diferenciado para os Estados<sup>115</sup>.

---

<sup>113</sup> Nesse sentido v., por exemplo, o julgamento da ADIn 4.375, rel. Min. Dias Toffoli, *DJe* 20.06.2011.

<sup>114</sup> Cf. BRANCO, Paulo Gonet. Organização do Estado. In: MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gonet. *Curso de direito constitucional*, op. cit., p. 934.

<sup>115</sup> Cf. FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *União, estados e municípios na nova constituição*. São Paulo: Ed. RT, 1979, p. 71. Tal orientação foi objeto de acolhimento e desenvolvimento por

Cabe ainda afirmar que ao Distrito Federal, por sua natureza híbrida, foram atribuídas tanto competências legislativas estaduais quanto municipais (artigo 32, § 1.º, da CF), todavia, mediante alguns ajustes dada a sua condição peculiar, como é o caso da competência para legislar sobre organização judiciária e o Ministério Público, que é atribuída à União<sup>116</sup>. A competência para legislar sobre a Defensoria Pública passou a ser do Distrito Federal mediante a promulgação da EC 69/2012<sup>117</sup>. Além disso, poderá o Distrito Federal exercer a competência para edição de sua Lei Orgânica (artigo 32, *caput*, da CF), exercer a competência remanescente dos Estados (artigo 25, § 1.º, da CF), fazer uso da competência por via da delegação da União (artigo 22, parágrafo único, da CF), legislar no âmbito das competências concorrentes suplementares dos Estados e dos Municípios (artigo 24, §§ 2.º e 3.º, e artigo 30, II, todos da CF), assim como exercer as competências enumeradas e não enumeradas dos Municípios (artigo 30 da CF e outros, no que couber).

Registre-se também que as competências previstas no artigo 22, IX, XXI, XXIV e XXVII, da CF, bem como as competências previstas no artigo 21, XX e XXI, da CF, permitem atividade legislativa complementar dos demais entes federativos. O mesmo se verifica nos casos do artigo 61, § 1.º, *d*, do artigo 146 e do artigo 236, § 2.º, todos da CF. Como bem anota Fernanda Dias Menezes de Almeida, a despeito da referência às normas gerais, a competência decorrente do artigo 142, § 1.º, da CF, que diz respeito às Forças Armadas, não é do tipo concorrente, pois se trata de competência privativa e plena da União<sup>118</sup>.

Diante do quadro geral esboçado, a partir de uma primeira mirada dos dispositivos constitucionais pertinentes, é possível afirmar que a CF optou pela adoção de um modelo não cumulativo (ou seja, vertical) no âmbito das competências concorrentes, pois cabe à União apenas (em regra) a edição de normas gerais, que poderão ser objeto de complementação (competência suplementar) pelos Estados,

---

parte de ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*, op. cit., p. 93 e ss., além de adotada, mais recentemente e entre outros, por MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 29. ed. São Paulo: Atlas, 2013.p. 318-19.

**116** Cf. por todos MORAES, Alexandre. *Direito constitucional*, op. cit., p. 326.

**117** NOVELINO, Marcelo. *Manual de direito constitucional*, p. 769.

**118** Cf. ALMEIDA, Fernanda Dias Ferreira de. *Competências na Constituição de 1988*, op. cit., p. 126, onde também foram identificados os exemplos colacionados (outras competências concorrentes).

pelo Distrito Federal e pelos Municípios<sup>119</sup>. A verticalidade decorre do fato de que a legislação editada em caráter complementar deverá observar o conteúdo das normas gerais editadas pela União.

*Por tal razão, a diferenciação entre norma geral e normas de cunho mais específico tem sido realizada mediante o contraste, em cada caso, da norma federal e das normas estaduais e/ou municipais, ou seja, como averba Cármen Lúcia Antunes Rocha, em face de uma lei “se examina se ela especializa e aprofunda questões que são de interesse predominante e tratamento possivelmente diferenciado de uma entidade federada. Se nesse exame a conclusão for positiva, cuida-se de uma competência estadual e escapa-se do âmbito da norma geral”<sup>120</sup>.*

Isto posto, tendo em conta a dinâmica de cooperação entre os entes da federação no cenário brasileiro, torna-se factível reconhecer um arquétipo centrífugo que, visando o equilíbrio, volta-se para uma atuação estatal em uma sociedade complexa, ou seja, ele é modulado por regras de competência administrativas e legislativas que seguem as molduras: comum, exclusiva, privativa, suplementar, residual, concorrente, expressa e delegada.

À vista disto, torna-se oportuno lembrar que:

Na repartição horizontal não se admite concorrência de competências entre os entes federados. Esse modelo apresenta três soluções possíveis para o desafio da distribuição de poderes entre as órbitas do Estado Federal. Uma delas efetua a enumeração exaustiva da competência de cada esfera da Federação; outra, discrimina a competência da União deixando aos Estados-membros os poderes reservados (ou não enumerados); a última, discrimina os poderes dos

---

**119** Cf. por todos Moraes, Alexandre. *Direito constitucional*, p. 320. Como exemplo do reconhecimento da competência comum concorrente dos entes federativos por parte do STF, v. o já mencionado julgamento da ADPF 672 pelo Min. Alexandre de Moraes, j. em 08.04.2020, que assegurou aos governos estaduais, distrital e municipal, no exercício de suas atribuições e no âmbito de seus territórios, a competência para a adoção ou manutenção de medidas restritivas durante a pandemia da COVID-19, determinando-se a observância dos arts. 23, II e IX; 24, XII; 30, II e 198, todos da CF, na aplicação da Lei n. 13.979/2020. No mesmo sentido, inclusive com entendimento sobre ausência de monopólio por parte da União para regular todas as medidas a serem tomadas no combate à pandemia, v. ADI 6.343, rel. Min. Marco Aurélio, Redator p/ Acórdão Alexandre de Moraes, j. em 06.05.2020.

**120** Cf. ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *República e federação no Brasil*, op. cit., p. 247.

Estados-membros, deixando o que restar para a União. Na repartição vertical, realiza-se a distribuição da mesma matéria entre a União e os Estados-membros. Essa técnica, no que tange às competências legislativas, deixa para a União os temas gerais, os princípios de certos institutos, permitindo aos Estados-membros afeiçoar a legislação às suas particularidades locais<sup>121</sup>.

Daí, no que diz respeito à União, esta, no esquema de repartição de competências, age em nome da Federação compreendida em seu conjunto, cabendo-lhe, portanto, editar leis nacionais e federais, deve-se enfatizar. À União cabe atuar visando os fins de desenvolvimento socioeconômico e à redução das desigualdades regionais no sentido, v.g., do teor do artigo 43 da CF, que faculta a criação de regiões, compreendendo um mesmo complexo geográfico e social.

*Logo, em se tratando da definição das competências legislativas, resta evidenciado que, em razão da natureza do bem e do direito a ser garantido, e ainda, na medida da esfera de atuação do ente federativo modulada pelo interesse público e pelas competências materiais que lhes foram atribuídas, manifesta-se a demanda por uma produção normativa que, uma vez regulamentando o texto constitucional de modo adequado às balizas estabelecidas pela CF, não venha a provocar ruídos e, nesse sentido, não se torne um obstáculo ao equilíbrio federativo, tampouco inapta aos fins perseguidos.*

Concernentemente à produção legislativa infraconstitucional há, de acordo com o que já foi exposto, algumas zonas lacunosas que, de modo geral, implicam um trabalho árduo do STF em sua atuação como Corte Constitucional. O enquadramento da situação problema aos limites dispostos pelo constituinte para a consecução da harmônica orquestração federalista, em geral, pode se tornar duvidoso, sobretudo tendo em vista a complexidade assumida pela matéria, notadamente na seara legislativa que necessariamente deve contemplar como premissa lógica a incidência dos princípios da separação de poderes, do federalismo e da simetria constitucional.

Assim, em função de uma análise sistemática da constelação constitucional infere-se parâmetros mais precisos para devida adequação da produção legislativa encetada pelos entes federativos. Em razão da sua complexidade, no que toca à área

---

<sup>121</sup> BRANCO, Paulo Gonet. Organização do Estado. In: MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gonet. *Curso de direito constitucional*, op. cit., p. 911.



da segurança, v.g., é inevitável constatar que, a partir da sua afirmação como direito fundamental (artigo 5º da CF), bem como da relevância dos bens a serem protegidos, sua efetivação implica em deveres constitucionais que vinculam o Estado brasileiro como um todo, em uma integralidade que se projeta na prestação de serviço público. Acarreta, portanto, na produção de atos normativos modulada a partir de parâmetros homogêneos, sem que implique necessariamente em uma centralização. A propósito, a ordem jurídica instituída pela CF, ano custa advertir, vai muito além de uma divisão estanque das competências, especialmente no que se refere ao critério da predominância do interesse que, em regra, deve se prestar à apropriada compreensão da dinâmica estatal.

Reitere-se, nesse contexto, que à União é afeta a esfera do interesse geral e nacional, enquanto os estados membros se ocupam da esfera delimitada a partir do interesse regional, restando aos municípios a perspectiva do interesse local. Já o Distrito Federal, deve-se recordar, que, em razão da sua natureza anômala, importa uma atuação híbrida, que abarca tanto interesses regionais, quanto locais.

No que diz com a arquitetura da CF, em conformidade com a dicção do artigo 144, apreende-se a segurança<sup>122</sup> como dever do Estado e como direito e responsabilidade de todos, máxime na afirmação do seu exercício voltado para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Percebe-se taxativamente o arrolamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, a dizer: a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal, as polícias civis estaduais, as polícias civis estaduais, as polícias militares e os corpos de bombeiros.

Assim, a despeito do uso frequente de conceitos indeterminados<sup>123</sup> no âmbito da segurança, tais como, ordem pública, constata-se que o texto constitucional aponta para o adensamento da constitucionalização dessa matéria, designadamente ao tracejar no artigo 5º um conjunto de direitos e de garantias limitadores da atividade de persecução criminal em consonância com a principiologia constitucional-

---

**122** BARCELLOS, Ana Paula de. *Curso de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 173. “A garantia da segurança jurídica se conecta diretamente, também, com outros parâmetros que devem pautar as relações do Poder Público- por qualquer de suas estruturas- os cidadãos, particularmente no âmbito de um Estado democrático de Direito, no qual as pessoas e seus direitos são o centro do sistema. Trata-se dos parâmetros da confiança legítima e da boa-fé”.

**123** BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 212.

mente consagrada e, assim, produz um alinhamento com foco na centralidade da pessoa humana e na dignidade que lhe é inerente.

Souza Neto, advertindo para os efeitos da constitucionalização da segurança e, de mais a mais, a ambiguidade, a ilegalidade e a inconstitucionalidade de algumas iniciativas legislativas e de políticas públicas implementadas ou em curso, esclarece que não há ordem pública em descompasso com a eficácia dos direitos fundamentais<sup>124</sup>.

Uma ordem pública democrática, em contraste, é aquela estruturada pela Constituição e pelas leis. Preservar a ordem pública significa, sobretudo, preservar o direito, a ordem juridicamente estruturada, garantir a legalidade. Políticas públicas e ações policiais que desconsideram os direitos fundamentais transgridem, até não mais poder, a própria ordem pública que pretendem preservar. A democracia política depende do exercício do poder em conformidade com o direito. Não é difícil constatar que apenas essa orientação é compatível com a Constituição Federal de 1988, e que, por essa razão, grande parte das políticas de segurança praticadas nas últimas duas décadas está em confronto, aberto ou velado, com a presente ordem constitucional<sup>125</sup>.

Orientando-se por esse entendimento, o STF tem firmado a posição de que, em se tratando um serviço público inespecífico e indivisível, enquanto pilar central do Estado moderno, a segurança é mantida por impostos e não por taxas<sup>126</sup>. Para entender melhor os efeitos da constitucionalização da segurança, observa-se a dinâmica de um subsistema protetivo que incluiu e consagrou diversos direitos e garantias fundamentais que, na medida em que erigem a pessoa humana ao ponto central, conformaram uma nova moldura de prestação de serviço público voltada para o cidadão.

---

**124** SOUZA NETO, Claudio Pereira. *A segurança pública na constituição federal de 1988: conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução das políticas*. Atualidades Jurídicas (Revista eletrônica da OAB), n. 1, 2008. Disponível em: <https://vlex.com.br/vid/constitucionalmente-adequada-federativas-58979730>. Acesso em: 20 mar. 2022.

**125** SOUZA NETO, Claudio Pereira. *A segurança pública na constituição federal de 1988: conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução das políticas*. Atualidades Jurídicas (Revista eletrônica da OAB), n. 1, 2008, p. 13. Disponível em: <https://vlex.com.br/vid/constitucionalmente-adequada-federativas-58979730>. Acesso em: 20 mar. 2022.

**126** À guisa de exemplo, cf. ADI 2424 Relator Min Gilmar Mendes. <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=375391>. Acesso em: 10 mar. 2022.

Conseqüentemente, o *design* institucional previsto na CF para os órgãos de segurança está diretamente vinculado à principiologia constitucional, destaque para os direitos fundamentais e princípios gerais estruturantes, que, como já amplamente justificado, devem ser compreendidos de sorte a atuar conforme o devido processo informacional na qualidade de desdobramento necessário da garantia do devido processo legal e, por outro lado, devem se adequar à divisão informacional de poderes.

Diante disto, não se pode olvidar que se trata de uma esfera de atuação em que se identifica, forçosamente, a preponderância do interesse geral, particularmente em razão do objetivo precípua de harmonizar a atividade estatal, notadamente na área da segurança pública, da inteligência e da persecução penal, francamente vinculada a uma economia de dados pessoais em face do contexto atual, em uma sintonia fina com a jusfundamentalidade do direito à proteção de dados pessoais consagrado tanto na dicção dada à EC115, quanto do que se extrai dos dispositivos da LGPD.

Para tanto, e em razão da matéria, deve igualmente ser tomado como um dos critérios de aferição da competência legislativa, o que restou explicitado no artigo 22, I no que concerne à matéria de direito penal e processual, bem como deve ser entendida essa atribuição como uma consequência lógica para a garantia da unidade do sistema, voltado à proteção multinível da pessoa humana na medida da proteção dos seus dados, inclusive no ambiente digital, que se acha em pleno desenvolvimento, legislativo, doutrinário e jurisprudencial.

Assim, a atribuição da competência privativa da União para legislar sobre segurança, inteligência e persecução diz respeito, de forma nuclear, à construção de um sistema protetivo que esteja apto a integralizar a proteção de dados na sociedade informacional, de modo a tornar efetivo o que já se tem estabelecido no ordenamento jurídico brasileiro, admitindo-se, por óbvio, as regras da delegação de competências por meio de lei complementar, quando couber, previstas no parágrafo único do citado dispositivo da CF.

É de se sublinhar, no contexto, que, em sede de controle de constitucionalidade, particularmente na ADI 3112/DF, o STF afastou a invasão de competência residual dos estados para legislar sobre segurança pública, enaltecendo a posição do cabimento da União legislar sobre matéria predominantemente de interesse geral.

Se, noutro giro, a pandemia<sup>127</sup> da COVID-19, aprofundou as discussões acerca da repartição de competências, ganhou realce nacional a urgência de uma legislação geral que assegure a proteção de dados pessoais, sobretudo a partir da evidência que diz com a quantidade e com a qualidade dos dados tratados, bem como com entrada em vigor da LGPD e da promulgação da EC 115. Coerentemente, deve-se relembrar a inclusão, pela EC 115, de um inciso XXVI no rol de competências materiais da União, isto é, no artigo 21 da CF e, ainda de um inciso XXX, incorporado ao rol das competências privativas prevista no artigo 22 da CF, ambos relativos à proteção de dados.

À vista disso, é possível sustentar a competência da União para legislar sobre matéria correlata, no caso, referente às disposições aplicáveis à segurança, à inteligência e à persecução penal e que, em si, já expressam um interesse geral.

Afirma-se ainda que os serviços essenciais<sup>128</sup> prestados pelo Estado não estão isentos dos limites impostos a partir da consagração do direito fundamental à proteção de dados pessoais, estando diretamente afetados. Nessa perspectiva, calha recuperar que, a partir do teor da LGPD, particularmente do seu artigo 4º, tornou-se inadiável a discussão, no âmbito do Poder Legislativo, sobre uma legislação voltada para as áreas da segurança, da inteligência e da persecução penal (em sintonia com o que já havia sido assegurado pela LGPD e sua principiologia)<sup>129</sup>.

No que diz respeito ao adensamento dessa matéria e, assim, no que concerne à urgência de alinhamento que atrela necessariamente a proteção de dados

---

**127** WIMMER, Miriam. Limites e possibilidades para o uso secundário de dados pessoais no poder público: lições da pandemia. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 11, n. 1, 2021. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/7136/pdf>. Acesso em: 01 mar. 2022; GABARDO, Emerson; PHILIPPI, Juliana Horn Machado. Direito à saúde e direito à proteção de dados pessoais em tempos de pandemia. Luca Belli, Danilo Doneda, Ivar A. Hartmann, Ingo Sarlet e Nicolo Zingales (Org.). *In: Proteção de dados na América Latina: covid-19, democracia, inovação e regulação*. Porto Alegre: Arquipelágo, 2021, p. 34.

**128** BRIA, Francesca; MOROZOV, Evgeny. *A cidade inteligente: tecnologias urbanas e democracia*. Humberto do Amaral (trad.). São Paulo: Ubu, 2019, p. 66. A fim de analisar a íntima relação entre público e privado na atualidade e, com isso, uma necessidade de um novo desenho institucional, conferir: “As cidades se veem capturadas em um círculo vicioso: quanto mais serviços elas subcontratam e quanto mais elas privatizam a infraestrutura, mais precisam de assistência de companhias como o Google para fazer funcionar o que quer que tenha sobrado de recursos e de bens sob controle público”.

**129** Dentre os princípios, destaca-se: finalidade, adequação, necessidade, livre acesso, qualidade dos dados, transparência, segurança, prevenção, não discriminação, responsabilização e prestação de contas.

peçoais na qualidade de direito fundamental com a garantia do devido processo informacional e da divisão informacional, calha invocar aqui as palavras de Souza Neto:

As maiores ameaças à democracia e ao estado de direito no Brasil de hoje advém das políticas de segurança pública, que têm assumido uma orientação predominantemente autoritária. A política de “combate”; a criação de “inimigos públicos”; a criminalização do negro e do pobre; o apelo ao emprego das Forças Armadas: é nesse tipo de retórica que germinam os elementos irracionais do ambiente cultural à emergência do autoritarismo. Não há dúvidas de que parte considerável da população brasileira é objeto de práticas autoritárias. Não há dúvida tampouco de que, em parcela do território, não vigora o estado democrático de direito<sup>130</sup>.

Nesse contexto, é de se reafirmar a essencialidade do debate sobre o tema do compartilhamento de dados nesse âmbito da atividade estatal. Em decorrência disso, evidencia-se forte demanda por um diploma geral (veiculado por lei ordinária) que, em consonância com as regras do processo legislativo, discipline essa matéria, vez que o Estado, ao arrepio do que dispõe a LGPD, tem implementado políticas marcadamente vigilantistas<sup>131</sup> e contrárias às exigências tanto do devido processo informacional, quanto da divisão informacional. Apenas para ilustrar o

---

**130** SOUZA NETO, Claudio Pereira. *A segurança pública na constituição federal de 1988: conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução das políticas*. Atualidades Jurídicas (Revista eletrônica da OAB), n. 1, 2008. Disponível em: <https://vlex.com.br/vid/constitucionalmente-adequada-federativas-58979730>. Acesso em: 20 mar. 2022.

**131** FOUCAULT, Michel. *A microfísica do Poder*. Tradução: Roberto Machado. 10 ed. Rio de Janeiro: Graal, 1979, p. XIV; ZUBOFF, Shoshana. *A era do capitalismo de vigilância*, op. cit., 2020, p.189; TODOROV, Tzvetan. *Os inimigos íntimos da democracia*. Tradução: Joana Angelica d’Ávila Melo. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. PEIXOTO, André; SOARES, Elza. A pandemia de Covid-19 e a proteção de dados pessoais dos entregadores via plataformas digitais no Brasil: atividade essencial, condições de trabalho e o consentimento. In: Luca Belli, Danilo Doneda, Ivar A. Hartmann, Ingo Sarlet e Nicolo Zingales (Org.). *Proteção de dados na América Latina: covid-19, democracia, inovação e regulação*. Porto Alegre: Arquipélago, 2021, p. 123. “As relações entre a tecnologia e a sociedade podem ser analisadas de variadas formas. Contudo, mesmo em meio a essa diversidade, é constante a certeza de que existem conexões entre essas duas esferas. Um exemplo dessas relações é o desenvolvimento de uma sociedade da informação e a consequente economia de vigilância, que abrem margem para uma leitura econômica política multidimensional através da qual podemos conceber, contemporaneamente, a estruturação de um capitalismo de plataformas.”: Ainda vale conferir: SILVEIRA, Sergio Amadeu. Extração de dados e o novo colonialismo. In: SARLET, Gabrielle Bezerra Sales; TRINDADE, Manoel Gustavo Neubarth; MELGARÉ, Plínio. *Proteção de dados: temas controvertidos*. São Paulo: Foco, 2021, p. 316.

argumento, colaciona-se aqui o teor da Lei 13675/2018, que institui o sistema único de segurança, bem como o Decreto 10.046/2019, ora submetido ao crivo do STF, o qual disciplina o compartilhamento de dados no âmbito da administração pública federal, instituindo o Cadastro Base do Cidadão (CBC) e cria o Comitê Central de Governança de Dados (CCGD).

Outra discrepância diz com o problema da identificação Civil Nacional (ICN) que se baseia na Lei 13.444/2017 e que evoca questões acerca da centralização de dados que compõe o sistema de identificação civil nacional. Por sua vez, a lei 13673/2018, em seu artigo 6º (aqui citado em caráter meramente ilustrativo), sem a devida cautela para com a Governança de dados exigida pela LGPD e tampouco vinculada ao guia orientativo<sup>132</sup> da ANPD, listou dentre os objetivos da Política Nacional de Segurança Pública: a promoção da interoperabilidade dos sistemas de segurança pública, o estímulo ao intercâmbio de informações de inteligência de segurança pública com instituições congêneres, a entrega e o compartilhamento das informações de segurança pública, prisionais e sobre drogas, dentre outros.

Merece atenção especial o artigo 10, parágrafo 2º, do referido diploma legal, quando prescreve que o “compartilhamento de informações será feito preferencialmente por meio eletrônico com acesso recíproco aos bancos de dados, nos termos estabelecidos pelo Ministério extraordinário de segurança pública. No que se refere ao funcionamento do SISBIN assume importância o posicionamento do STF outrora mencionado e o flagrante desrespeito ao princípio da separação informacional<sup>133</sup>.

Nesse contexto, à vista dos exemplos citados, é de se acompanhar o entendimento de Gleizer, Montenegro e Viana, no sentido de que

O direito à proteção de dados na segurança pública tem de levar em conta as características próprias desse ramo de atividade estatal,

---

<sup>132</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/documentos-e-publicacoes/guia-poder-publico-anpd-versao-final.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2022.

<sup>133</sup> BARCELLOS, Ana Paula de. Curso de Direito Constitucional, op. cit, p. 267. “O poder concentrado continua sendo uma ameaça aos direitos individuais e, portanto, controlá-lo por meio da divisão de seu exercício permanece uma necessidade imperiosa. Na realidade, não há um modelo absoluto e acabado de separação de poderes que deva ser dogmaticamente aceito por todos os países. O controle do exercício do poder é sempre fundamental, mas cada Estado, em cada momento histórico, vai organizar um modelo próprio, em função de suas circunstâncias”. Disponível em: <https://near-lab.com/2020/10/04/separacao-de-poderes-informacional/>. Acesso em: 10 mar. 2022.

inserindo-se, portanto, no que se deve denominar direito de segurança pública. O direito de segurança pública designa o conjunto de regras que têm por objeto a atividade do Estado voltada para o fim de proteção contra perigos para a segurança pública. Reconhecido o status constitucional de dados pessoais, medidas de tratamento de dados na segurança pública passam a ser intervenções em direitos fundamentais realizadas para a persecução daquele fim estatal. Enquanto intervenções, as medidas precisam ser autorizadas em lei que satisfaça as exigências materiais de constitucionalidade. Elementos essenciais na avaliação da justificção constitucional das medidas de tratamento de dados são fornecidos pela natureza da atividade de segurança pública, em especial pelos conceitos de bem protegido, perigo e destinatário. É fundamental, além disso, que as normas de autorização considerem separadamente as diferentes formas de tratamento de dados, pois cada uma delas constitui uma intervenção distinta. Uma vez que um direito de segurança pública é praticamente inexistente no Brasil, há aqui ainda muito a ser feito em matéria legislativa, doutrinária e jurisprudencial<sup>134</sup>.

À vista de todo o exposto, por meio da interpretação sistemática do artigo 5º, LXXIX, CF (que assegurou o direito à proteção de dados nos termos e disposições da LGPD, inclusive no que se aplica aos meios digitais), do artigo 21, XXVI, CF (que reconheceu a competência material da União para organizar e fiscalizar a proteção e o tratamento de dados pessoais) e do artigo 22, XXX (do qual se extrai a competência para legislar sobre a matéria), em sinergia com a elevada importância e vinculação com o interesse geral representado pela efetividade de um conjunto de princípios e direitos e garantias fundamentais (para muito além, como já demonstrado, da proteção de dados pessoais e da autodeterminação informacional), bem como levando em conta a orientação jurisprudencial do STF sobre as competências legislativas nas searas da segurança, da inteligência e da persecução penal, ademais do entendimento da Suprema Corte brasileira no que diz respeito ao amplo compartilhamento de dados pessoais, deve ser reconhecida a competência privativa da União para legislar sobre segurança, polícia, inteligência e persecução penal.

---

134 GLEIZER, Orlandino; MONTENEGRO, Lucas; VIANA, Eduardo. *O direito de proteção de dados no processo penal e na segurança pública*. Rio de Janeiro: Marcial Pons, 2021, p. 103.

## 6. RESPOSTAS SINTÉTICAS AOS QUESITOS

À vista de todo o exposto, seguem as respostas aos quesitos formulados.

### QUESITO nº 1

O assim chamado princípio da divisão informacional de poderes pode ser considerado um princípio fundamental, geral e estruturante, implicitamente positivado pela CF de 1988 ou é indispensável uma emenda constitucional para sua inserção no texto constitucional?

Sim, em especial do artigo 1º, caput (Estado Democrático de Direito), artigo 1º, III (dignidade da pessoa humana), artigo 1º, § único (soberania popular), bem como do artigo 2º (separação de poderes), da CF, não somente é possível como cogente, reconhecer a existência de um princípio implícito, geral e estruturante para a atuação estatal, da separação informacional de poderes.

### QUESITO nº 2

Considerando que a definição de competências legislativas sobre segurança, direito de polícia, inteligência e persecução penal, não está expressamente prevista no desenho constitucional brasileiro, a quem deveria ser atribuída tal competência no âmbito do esquema federativo brasileiro e de que modo se daria a repartição de competências de tal sorte a assegurar a separação informacional de poderes no plano vertical do Estado Federal?

Mediante interpretação sistemática do artigo 5º, LXXIX, CF (que assegurou o direito à proteção de dados nos termos e disposições da LGPD, inclusive no que se aplica aos meios digitais), do artigo 21, XXVI, CF (que reconheceu a competência material da União para organizar e fiscalizar a proteção e o tratamento de dados pessoais) e do artigo 22, XXX (do qual se extrai a competência para legislar sobre a matéria), em sinergia com a elevada importância e vinculação com o interesse geral representado pela efetividade de um conjunto de princípios e direitos e garantias fundamentais (para muito além, como já demonstrado, da proteção de dados pessoais e da autodeterminação informacional), bem como levando em conta a orientação jurisprudencial do STF sobre as competências legislativas nas searas da segurança, da inteligência e da persecução penal, ademais do entendimento da Suprema Corte brasileira no que diz respeito



ao amplo compartilhamento de dados pessoais, deve ser reconhecida a competência privativa da União para legislar sobre segurança, polícia, inteligência e persecução penal.

Porto Alegre, 31 de março de 2022.

INGO WOLFGANG SARLET  
OAB/RS 18.428

GABRIELLE BEZERRA SALES SARLET  
OAB/CE 8.139

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBERS, Marion. Umgang mit personenbezogenen Informationen und Daten. In: HOFFMANN-RIEM, Wolfgang; SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard; VOSSKUHLE, Andrea (Coord.). *Grundlagen des Verwaltungsrechts*. 2. ed. München: C.H. Beck, 2012. v. 2.

ALEXY, Robert. *Theorie der Grundrechte*. 2. ed. Frankfurt a.M. Suhrkamp, 1994.

ALMEIDA, FERNANDA DIAS MENEZES DE. *Competências na Constituição de 1988*. 5. ED. SÃO PAULO: ATLAS, 2010.

ANPD. Tratamento de dados pessoais pelo poder público. Guia orientativo. Versão 1.0. janeiro 2022. <https://www.gov.br/anpd/pt-br/documentos-e-publicacoes/guia-poder-publico-anpd-versao-final.pdf>. Acesso em: 28.02.2022

ARENDT, Hannah. *A condição humana*. Roberto Raposo (Trad). Rio de Janeiro: Forense, 2001.

ÁVILA, Humberto. *Teoria da segurança jurídica*. 6 ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

BÄCHLE, Thomas Christian. *Digitales Wissen, Daten und Überwachung: zur Einführung*. Hamburg: Junius, 2016.

BARACHO, JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA. *Teoria geral do federalismo*. RIO DE JANEIRO: FORENSE, 1986.

BARCELLOS, Ana Paula de. *Curso de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

BARROSO, Luís Roberto. *Direito constitucional brasileiro: o problema da federação*. Rio de Janeiro: Forense, 1982.

BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BIONI, Bruno Ricardo. *Proteção de dados pessoais: a função e os limites do consentimento*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

BIONI, Bruno; EILBERG, Daniela Dora; CUNHA, Brenda; SALIBA, Pedro; VERGILI, Gabriela. *Proteção de dados no campo penal e de segurança pública: nota técnica sobre o Anteprojeto de Lei de Proteção de Dados para segurança pública e investigação criminal*. São Paulo: Associação Data Privacy Brasil de Pesquisa, 2020.

BIONI, Bruno; MARTINS, Pedro. *Devido processo informacional: um salto teórico-dogmático necessário?*, Manuscrito. Disponível em: <https://brunobioni.com.br/wp-content/uploads/2020/08/Ensaio-Devido-Processo-Informacional1.pdf>  
Acesso em: 02.03.2022

BLUM, Renato Ópice. *LGPD comentada*. 2. ed. São Paulo: RT, 2021.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Estratégia e estrutura para um novo Estado. *Revista do Serviço Público*, v. 48, n. 1, p. 5-25, 1997. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/375/381>. Acesso em: 05 mar. 2022

BRIA, Francesca; MOROZOV, Evgeny. *A cidade inteligente: tecnologias urbanas e democracia*. Humberto do Amaral(trad.). São Paulo: Ubu, 2019.

BROWNE, Simone. *Dark Matters: On the Surveillance of Blackness*. Duke University Press, 2015.

BRUNO, Fernanda. Dispositivos de vigilância no ciberespaço: duplos digitais e identidades simuladas. *Revista Fronteiras – estudos midiáticos*. VIII, Nº 2: p. 152-159, maio/agosto 2006. Disponível em: <http://revistas.unisinos.br/index.php/fronteiras/article/view/6129>. Acesso em 22/02/2022.

BULL, Hans-Peter. *Informationelle Selbstbestimmung – Vision oder Illusion?*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2009.

CASTELLS, Manoel. *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 1999, v. 1.

CECÍLIA, Maria. O que é a ANPD: panorama geral, principais movimentações e publicações. Falando sobre Dados, 16 de março de 2022. Disponível em: <https://mariaceciliagomes.com.br/o-que-e-a-anpd-panorama-geral-principais-movimentacoes-e-publicacoes/>. Acesso em: 16 mar. 2022.

CELLA, José Renato Gaziero; COPETTI, Rafael. Compartilhamento de dados pessoais e a administração pública brasileira. *Revista de Direito, Governança e Novas tecnologias*. Maranhão, v.3, p. 39-58, jul/dez, 2017.

CIDH. Pandemia e Direitos Humanos Nas Américas. Resolução 1/2020. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/pdf/Resolucao-1-20-pt.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2022.

CRAWFORD, Kate; SCHULTZ, Jason. Big data and due process: Toward a framework to redress predictive privacy harms. *BCL Rev.*, v. 55, p. 93, 2014. Disponível em: <https://lawdigitalcommons.bc.edu/bclr/vol55/iss1/4>. Acesso em: 04 mar. 2022.

DE HERT, Paul; DARIUSZ, Kloza; WRIGHT, David. *Recommendations for a Privacy Impact Assessment Framework for the European Union*. Brussels – London, 2012. Disponível em: <https://piafproject.wordpress.com/>. Acesso em: 01 mar. 2022.

DI FABIO, Udo. *Grundrechtsgeltung in digitalen Systemen: Selbstbestimmung und Wettbewerb im Netz*. München: C.H. Beck, 2016.

DINIZ, Eduardo et al. O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. *RDA- Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 43, p. 23-48. Jan/Fev, 2009.

DONEDA, Danilo. *Da privacidade à proteção dos dados pessoais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

DONEDA, Danilo. Panorama histórico da proteção de dados pessoais. In: MENDES, Laura S.; DONEDA, Danilo; SARLET, Ingo W., RODRIGUES JR, Otávio; BIONI, Bruno (Coord.). *Tratado de Proteção de dados pessoais*. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *União, estados e municípios na nova constituição*. São Paulo: Ed. RT, 1979.

FOUCAULT, Michel. *A microfísica do Poder*. Tradução: Roberto Machado. 10 ed. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

GABARDO, Emerson; PHILIPPI, Juliana Horn Machado. Direito à saúde e direito à proteção de dados pessoais em tempos de pandemia. Luca Belli, Danilo Doneda, Ivar A. Hartmann, Ingo Sarlet e Nicolo Zingales (Org.). *In: Proteção de dados na América Latina: covid-19, democracia, inovação e regulação*. Porto Alegre: Arquipelágo, 2021.

GLEIZER, Orlandino; MONTENEGRO, Lucas; VIANA, Eduardo. *O direito de proteção de dados no processo penal e na segurança pública*. Rio de Janeiro: Marcial Pons, 2021.

GREENLEAF, Graham. Global Data Privacy Laws 2021: Despite COVID Delays, 145 Laws Show GDPR Dominance (February 11, 2021). *Privacy Laws & Business International Report*, UNSW Law Research Paper No. 21-60, 2021. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3836348>. Acesso em: 15 mar. 2022.

HESSE, Konrad. *Grundzüge des Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland*. 20 ed. Heidelberg: C.F. Müller, 1995.

HOFFMANN-RIEM, Wolfgang. Big Data e Inteligência Artificial: desafios para o Direito. *REI-Revista Estudos Institucionais*, v. 6, n. 2, p. 431-506, 2020.

HOFFMANN-RIEM, Wolfgang. Inteligência artificial como oportunidade para a regulação jurídica. *Direito Público*, Porto Alegre; Brasília, n. 90, nov./dez. 2019.

HOFFMANN-RIEM, Wolfgang. *Teoria geral do direito digital: desafios para o direito*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

HOFFMANN-RIEM, Wolfgang. A Proteção Jurídica Fundamental da Confidencialidade e da Integridade dos Sistemas Técnicos de Informação de Uso Próprio. *Direito Público*, v. 18, n. 100, 2021. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/6212/pdf>. Acesso em: 12 mar. 2022.

HORNUNG, Gerrit; SCHNABEL, Christoph. Data protection in Germany I: The population census decision and the right to informational self-determination. *Computer Law & Security Report*, v. 25, n. 1, 2009.

HORTA, Raul Machado, *Direito constitucional*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

HUI, Yuk. *Tecnodiversidade*. Tradução: Humberto do Amaral. São Paulo: Ubu, 2020.

KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do estado*. 4. ed. Trad. Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

LEAL, Saul Tourinho. *Direito à inovação: a vida nas cidades inteligentes*. Ribeirão Preto, SP: Migalhas, 2020.

LIMBERGER, Têmis. *O Direito à Intimidade na Era da Informática*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la constitución*. Trad. Alfredo G. Anabidarte. 2. ed. Barcelona: Ariel, 1976.

LOUREIRO, Bernardo Pacheco. *Publicadores de dados: da gestão estratégica à abertura*. São Paulo: Open Knowledge Brasil, 2021.

MACIEL, Caroline Francis dos Santos. Governança digital e transparência pública: avanços, desafios e oportunidades. *Liinc Em Revista*, v. 16 n. 2, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.18617/liinc.v16i2.5240>. Acesso em: 12 mar. 2022.

MARQUESONE, Rosangela. *Big data: técnicas e tecnologias para a extração de valor de dados*. São Paulo: Casa do Código, 2016.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 15 ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 15. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

MENDES, Gilmar Ferreira; OLIVEIRA FERNANDES, Victor. Constitucionalismo digital e jurisdição constitucional: uma agenda de pesquisa para o caso brasileiro. *Revista Brasileira de Direito*, Passo Fundo, v. 16, n. 1, p. 1-33, out. 2020. ISSN 2238-0604. Disponível em: <https://doi.org/10.18256/2238-0604.2020.v16i1.4103>. Acesso em: 28 fev. 2022.

MENDES, Laura Schertel. Autodeterminação informativa: a história de um conceito. *Pensar-Revista de Ciências Jurídicas*, v. 25, n. 4, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.5020/2317-2150.2020.10828>. Acesso em: 02 mar. 2022.

MENDES, Laura Schertel. *Privacidade, Proteção de Dados e Defesa do Consumidor*. São Paulo: Saraiva, 2013.

MENDES, Laura Schertel. Decisão histórica do STF reconhece direito fundamental à proteção de dados pessoais. Jota, 10 de maio de 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/decisao-historica-do-stf-reconhece-direito-fundamental-a-protecao-de-dados-pessoais-10052020>. Acesso em: 21 mar. 2022

MENDES, Laura Schertel; MATTIUZZO, Marcela. Discriminação algorítmica: conceito, fundamento legal e tipologia. *Direito Público*, Porto Alegre; Brasília, n. 90, nov./dez. 2019.

MENKE, Fabiano. A proteção de dados e o novo direito fundamental à garantia da confidencialidade e da integridade dos sistemas técnico-informacionais no direito alemão. In: MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; COELHO, Alexandre Zavaglia P. (coord.). *Direito, inovação e tecnologia*. São Paulo: Saraiva, 2015. v. 1.

MENKE, Fabiano. As origens alemãs e o significado da autodeterminação informativa. In: MENKE, Fabiano; DRESCH, Rafael de Freitas Valle (Coord.). *Lei Geral de Proteção de Dados. Aspectos Relevantes*. Indaiatuba: Editora Foco, 2021.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 29. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

NEMER, David. *Tecnologia do oprimido: desigualdade e o mundano digital nas favelas do Brasil*. Vitória: Milfontes, 2021.

NOBLE, Safiya Umoja. Algoritmos da opressão: como o Google fomenta e lucra com o racismo. Tradução: Felipe Damori. São Paulo: Rua do sabão, 2012.

NOVELINO, Marcelo. *Manual de direito constitucional*. São Paulo: Método, 2010.

OECD. Good practice principles for Data Ethics in the Public Sector, 2020. Disponível em: [www.oecd.org/digital/digital-government/good-practice-principles-for-data-ethics-in-the-public-sector.htm](http://www.oecd.org/digital/digital-government/good-practice-principles-for-data-ethics-in-the-public-sector.htm) Acesso em: 26 fev. 2022.

OECD. A Caminho da Era Digital no Brasil, OECD Publishing, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/45a84b29-pt>. Acesso em: 02 mar. 2022.

PEIXOTO, André; SOARES, Elza. A pandemia de Covid-19 e a proteção de dados pessoais dos entregadores via plataformas digitais no Brasil: atividade essencial, condições de trabalho e o consentimento. In: Luca Belli, Danilo Doneda, Ivar A. Hartmann, Ingo Sarlet e Nicolo Zingales (Org.). *Proteção de dados na América Latina: covid-19, democracia, inovação e regulação*. Porto Alegre: Arquipelágo, 2021.

REY PUENTE, Fernando. *O tempo*. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

ROBL FILHO, Ilton Norberto. Alguns apontamentos sobre o constitucionalismo digital. *Revista Consultor Jurídico*, 22 de janeiro de 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jan-22/observatorio-constitucional-alguns-apontamentos-constitucionalismo-digital>. Acesso em: 26.02.2022.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *República e federação no Brasil*. República e Federação no Brasil. Traços constitucionais da organização política brasileira. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

RODOTÁ, Stefano. *A vida na sociedade da vigilância*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

RODRIGUEZ, Daniel Piñeiro. *O Direito Fundamental à Proteção de Dados*. Vigilância, Privacidade, Regulação. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

RUARO, Regina Linden; RODRIGUEZ, Daniel Piñeiro. O direito à proteção de dados pessoais na sociedade de informação. *Direito, Estado Sociedade*, n. 36, jan/jun. 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 13. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang. Da organização do Estado e da repartição de competências. In: SARLET, Ingo Wolfgang Sarlet; MARINONI, Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de direito constitucional*. 10 ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. Fundamentos constitucionais: o direito fundamental à proteção de dados. In: DONEDA, Danilo et. al. *Tratado de proteção de dados pessoais*. Rio de Janeiro: Forense, 2021.



SARLET, Ingo Wolfgang. Proteção de dados como direito fundamental na Constituição Federal Brasileira de 1988. *Direitos Fundamentais & Justiça*. Belo Horizonte, ano 14, n. 42, p. 175-214, jan./jun. 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang. A EC 115/22 e a proteção de dados pessoais como Direito Fundamental I. *Revista Consultor Jurídico*, 11 março 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-mar-11/direitos-fundamentais-ec-11522-protECAo-dados-pessoais-direito-fundamental>. Acesso em: 12 mar. 2022

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 7. ed., São Paulo: RT, 1991.

SILVA, Virgílio Afonso da. *Direito Constitucional Brasileiro*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021.

SILVEIRA, Sergio Amadeu. Extração de dados e o novo colonialismo. In: SARLET, Gabrielle Bezerra Sales; TRINDADE, Manoel Gustavo Neubarth; MELGARÉ, Plínio. *Proteção de dados: temas controvertidos*. São Paulo: Foco, 2021.

SOLOVE, Daniel J. La persona digital y el futuro de la intimidad. In: POULLET, Yves; ASINARI, Maria Verónica Pérez; PALAZZI, Pablo (Coord.). *Derecho a la intimidad y a la protección de datos personales*. Buenos Aires: Heliasta, 2009.

SOUZA NETO, Claudio Pereira. *A segurança pública na constituição federal de 1988: conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução das políticas*. *Atualidades Jurídicas (Revista eletrônica da OAB)*, n. 1, 2008. Disponível em: <https://vlex.com.br/vid/constitucionalmente-adequada-federativas-58979730>. Acesso em: 20 mar. 2022.

SPIECKER GENANNT DÖHMANN, Indra. Kontexte der Demokratie: Parteien, Medien und Sozialstrukturen (1. Referat). *VVDStRL*. De Gruyter, v. 77, p. 55-56, 2018.

TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*, 18. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

TODOROV, Tzvetan. *Os inimigos íntimos da democracia*. Tradução: Joana Angelica d'Ávila Melo. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

WEIDENFELD, Nathalie; Nida-Rümelin, Julian. *Digitaler Humanismus: Eine Ethik für das Zeitalter der künstlichen Intelligenz*. München: Piper, 2018.

WERBACH, Kevin. *The blockchain and the new architecture of trust*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 2018.

WIMMER, Miriam. Limites e possibilidades para o uso secundário de dados pessoais no poder público: lições da pandemia. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 11, n. 1, 2021. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/7136/pdf>. Acesso em: 01 mar. 2022.

WOLTER, Jürgen. *O inviolável e o intocável no direito processual penal: reflexões sobre dignidade humana, proibições de prova, proteção de dados (e separação informacional de poderes) diante da persecução penal*. Luís Greco (tradução, organização e introdução). Eduardo Viana e Alaor Leite (tradução). São Paulo: Marcial Pons, 2018.

ZUBOFF, Shoshana. *A era do capitalismo de vigilância: a luta por um futuro humano na nova fronteira do poder*. Tradução: George Schlesinger. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2020.