

**MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
5.108 DISTRITO FEDERAL**

RELATOR : **MIN. DIAS TOFFOLI**
REQTE.(S) : **PARTIDO POPULAR SOCIALISTA**
ADV.(A/S) : **RENATO CAMPOS GALUPPO E OUTRO(A/S)**
INTDO.(A/S) : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
INTDO.(A/S) : **CONGRESSO NACIONAL**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
AM. CURIAE. : **UNIÃO NACIONAL DOS ESTUDANTES - UNE**
ADV.(A/S) : **RODRIGO KOPKE SALINAS E OUTRO(A/S)**
AM. CURIAE. : **MOVIMENTO ESTUDANTIL DO BRASIL (MEB)**
ADV.(A/S) : **ALBERTO BOTELHO MENDES**

DECISÃO:

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Partido Popular Socialista PPS, objetivando a declaração de inconstitucionalidade, com redução de texto, da expressão “filiadas àquelas”, constante dos §§ 2º e 4º, do art. 1º, bem como do § 2º do art. 2º, todos da Lei nº 12.933, de 26 de dezembro de 2013, e, por arrastamento, da expressão “pelas entidades nacionais antes referidas”, constante do § 2º do art. 1º, da mesma Lei.

Em decisão publicada no DJe de 29/12/15, deferi, monocraticamente, **ad referendum** do Plenário, a medida cautelar pleiteada, para suspender a eficácia das expressões questionadas.

A Advocacia-Geral da União peticionou requerendo a reconsideração da decisão liminar, aduzindo a seguinte problemática:

“A decisão mencionada determinou a suspensão ad referendum do Plenário, com efeito ex nunca, da eficácia da expressão ‘filiadas àquelas’, constante dos §§ 2º e 4º, do artigo 1º, bem como do § 2º do artigo 2º, da Lei nº 12.933, de 26 de dezembro de 2013. Além disso, o referido julgado suspendeu, por arrastamento, a expressão ‘pelas entidades nacionais antes referidas’, constante do § 2º do artigo 1º, desse mesmo diploma

ADI 5108 MC / DF

legal.

Ocorre que a suspensão do mencionado § 2º do artigo 9º da Lei nº 12.933/13, além de ser desnecessária, gerou impactos negativos no funcionamento de autarquia da administração federal. **Trata-se do Instituto Nacional de Tecnologia da Informação – ITI, que teve o exercício de suas atribuições praticamente inviabilizado em decorrência da decisão sob invectiva.** Nessa linha, confira-se o seguinte excerto do Memorando nº 052/2016, exarado pela Procuradoria Federal Especializada junto ao referido instituto:

‘A Lei nº 12.933, de 26 de dezembro de 2013, que dispõe, entre outras, sobre o benefício do pagamento da meia-entrada, assim se encontra redigida:

‘Art. 1º

(...)

§ 2º Terão direito ao benefício os estudantes regularmente matriculados nos níveis e modalidades de educação e ensino previstos no Título V da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que comprovem sua condição de discente, mediante a apresentação, no momento da aquisição do ingresso e na portaria do local de realização do evento, da Carteira de Identificação Estudantil (CIE), emitida pela Associação Nacional de Pós-Graduandos (ANPG), pela União Nacional dos Estudantes (UNE), pela União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (Ubes), pelas entidades estaduais e municipais filiadas àquelas, pelos Diretórios Centrais dos Estudantes (DCEs) e pelos Centros e Diretórios Acadêmicos, com prazo de validade renovável a cada ano, conforme modelo único nacionalmente padronizado e publicamente disponibilizado pelas entidades nacionais antes referidas e pelo Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI), com certificação digital deste, podendo a carteira de

identificação estudantil ter 50% (cinquenta por cento) de características locais. (G.N.)'

No ponto que interessa, percebe-se que a extensa redação do parágrafo possui dois pontos principais e independentes, referentes, em ordem: à emissão da carteira de identificação estudantil - CIE e à padronização de seu modelo único nacional.

O Instituto Nacional de Tecnologia da Informação – ITI, autarquia federal, vinculada à Casa Civil da Presidência da República, encontra-se referenciado na segunda parte: ao ITI, em conjunto com as entidades nacionais (quais sejam: ANPG, UBES, e UNE), compete a fixação do '...modelo único nacionalmente padronizado e publicamente disponibilizado.'

E, dentro dessa padronização, a própria Lei determina sua competência específica: 'com' a certificação digital deste.

Apesar de essa expressão não ser mais tecnicamente correta, haja vista o ITI não possuir certificados digitais próprios (mas sim integrar, em conjunto com outras entidades, a ICP-Brasil. Voltaremos sobre o ponto adiante) nem emitir certificados aos usuários - e, portanto, não poder 'fornecer' certificação digital - o escopo da norma encontra-se bem delimitado: o modelo nacional será único, padronizado e disponibilizado pelas três entidades associativas estudantis nacionais referidas bem como pelo ITI, a quem caberá, dentro de suas competências, auxiliar tecnicamente no aludido padrão técnico.

Também pudera: a carteira de identificação estudantil é um documento dos próprios estudantes, conforme determinado pela Lei, daí a sua emissão e padronização competir primordialmente às entidades representativas do setor, restando a esta autarquia auxiliar unicamente naquilo que possui competência

ADI 5108 MC / DF

legal e regimental.

Tal norma, entretanto, teve a sua constitucionalidade impugnada por intermédio da ADI acima referenciada, a qual, em decisão monocrática e, portanto, liminar - determinou que:

EM 19/12/2015. Pelo exposto, concedo a medida cautelar pleiteada, **ad referendum** do Plenário, para suspender, com eleito ex nunca, a eficácia da expressão 'filiadas àquelas', constante dos §§ 2º e 4º, do art. 1º, bem como do § 2º do art. 2º, e por arrastamento, da expressão "pelas entidades nacionais antes referidas", constante do § 2º do art. 1º, todos da Lei nº 12.933, de 26 de dezembro de 2013. Comunique-se. Publique-se. À julgamento pelo Plenário.

(...)

A grande dificuldade que por ora se encontra refere-se, única e tão somente, à decisão liminar proferida. Ao decidir, por arrastamento, suspender a eficácia da expressão '...pelas entidades nacionais antes referidas', constante do § 2º do art. 1º da lei em epígrafe, o e. Min. Rel. criou algo inusitado: outorgou ao ITI a competência para, sozinho, estabelecer o padrão nacional da Carteira de Identificação Estudantil.

(...)

Já quanto à impossibilidade jurídica de assumir, sozinho, esse ônus, acredito seja importante tecer alguns breves comentários.

A Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira, ou ICP-Brasil, é o sistema nacional de certificação digital, instituído pela Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001, para garantir três atributos ao documento emitido em forma obrigatoriamente eletrônica: autenticidade, integridade e validade jurídica.

Trata-se de infraestrutura integrada por uma

ADI 5108 MC / DF

Autoridade Gestora de Políticas (Comitê Gestor da ICP-Brasil), uma Autoridade Certificadora Raiz (Instituto Nacional de Tecnologia da Informação – ITI), as Autoridades Certificadoras (incluídas, aqui, as Certificadoras do Tempo), as Autoridades de Registro, as entidades que prestam serviços a essas autoridades (chamadas de Prestadores de Serviço de Suporte - PSS) e, logicamente, os usuários de todo o sistema, aqueles que se utilizam dos certificados digitais emitidos no âmbito da ICP-Brasil.

Percebe-se que na ICP-Brasil cada entidade possui seu quadrante de atuação previamente delimitado: o Comitê Gestor normatiza, o ITI executa, as Autoridades Certificadoras emitem os certificados e as Autoridades de Registro identificam os usuários. Em linhas bastantes gerais é esse o modelo.

É, assim, uma construção técnica que se destina a produzir efeitos eminentemente jurídicos. Ou, em outras palavras: a estrutura, regida por padrões internacionais de segurança e normas de direito administrativo (não se pode esquecer que a Autoridade Certificadora Raiz é uma autarquia), tem por escopo maior conferir validade jurídica às manifestações eletrônicas, tema esse afeto ao direito civil.

Cabe assentar que a Medida Provisória 2.200-2/01 possui vigência diferida pela Emenda Constitucional 32/014, ou seja, até que revogada ou haja deliberação definitiva do Congresso sobre o tema, continuará plenamente vigente e aplicável.

Desse modo, a certificação digital ICP-Brasil encontra-se baseada em um binômio (autenticidade e integridade) que permite o atingimento de sua finalidade maior, sua enteléquia: a presunção legal de eficácia das manifestações eletrônicas (validade jurídica). Nesse sentido, a MP 2.200- 2/01:

ADI 5108 MC / DF

Art. 1º Fica instituída a Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira – ICP-Brasil, para garantir a autenticidade, a integridade e a validade jurídica de documentos em forma eletrônica, das aplicações de suporte e das aplicações habilitadas que utilizem certificados digitais, bem como a realização de transações eletrônicas seguras.

Pois bem. Diante do exposto, nada impediria, por certo, que lei posterior acrescentasse, alterasse ou suprimisse as competências desta autarquia, como aliás, feito pela Lei 12933/13, a qual, repisa-se, entende-se por perfeitamente constitucional.

Assim, impõe-se fazer a leitura conjunta (e não cronológica: *lex posterior derogat priori*) da Lei nº 12.933/13 com a Medida Provisória 2.200-2/01, por determinação da própria Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, sob pena de se entender que a Medida Provisória encontrar-se-ia revogada e, doravante, ao ITI apenas caberia emitir certificados digitais para carteiras estudantis, o que não faria qualquer sentido pois extinguiria, de pronto, toda a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira -ICP-Brasil.

Daí o princípio da especialidade, o qual o ITI, pela sua natureza, encontra-se vinculado, que prevê: "... atuarão as ditas entidades sempre vinculadas e adstritas aos seus fins que motivaram sua criação".

Diante de todo o exposto, o que se entende não ser possível, nem do ponto de vista organizacional, nem, menos ainda, jurídico, é uma decisão liminar, por arrastamento, impactar por completo as atribuições do ITI, determinadas nas normas federais referenciadas.

Ora, a aplicação do princípio da parcelaridade, em sede de controle concentrado, não pode subverter o sentido da norma, sob pena de afronta à CF/88, art. 2º.

Se, antes, na redação originária da Lei nº 12. 933/13,

ADI 5108 MC / DF

ao ITI competia padronizar a CIE, em conjunto com outras entidades, unicamente fornecendo a certificação digital, doravante, com a eficácia liminar deferida, a esta autarquia competirá sozinho fixar o aludido padrão.

Não se tem, para isso, pessoal, expertise, nem, tampouco, determinação legal.

(...)"

Assim, diante das razões expostas pela Procuradoria Federal Especializada junto ao Instituto Nacional de Tecnologia da Informação – ITI, constata-se que a suspensão, por arrastamento, da expressão "pelas entidades nacionais antes referidas", constante do § 2º do artigo 1º da Lei nº 12.933/13 não é necessária para afastar o vício de inconstitucionalidade vislumbrado pelo Ministro Relator. Ao mesmo tempo, tal suspensão prejudica substancialmente o exercício das atribuições conferidas ao mencionado instituto, colocando em risco a viabilidade da emissão das carteiras de identificação estudantil".

Bem analisadas tais informações, de fato, restam ausentes os requisitos da concessão de medida cautelar em relação à expressão "pelas entidades nacionais antes referidas", constante do § 2º do art. 1º da Lei nº 12.933, de 26 de dezembro de 2013.

Com efeito, embora a locução "filiadas àquelas", presente nos §§ 2º e 4º, do art. 1º, bem como do § 2º do art. 2º daquela mesma lei, viole a liberdade de associação – por tornar obrigatória a filiação das entidades estudantis estaduais e municipais às entidades nacionais referidas no art. 1º da Lei nº 12.933/2013 como condição para expedição do documento de identificação estudantil –, no mesmo vício não incorre a outra expressão impugnada pelo requerente, que se refere tão somente à adoção de um modelo único de carteira estudantil, padronizado e publicamente disponibilizado pelas entidades nacionais referidas na lei e pelo Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI).

Ademais, inexistente relação de interdependência normativa entre as expressões impugnadas, de modo que do reconhecimento da

ADI 5108 MC / DF

inconstitucionalidade da expressão “filiadas àquelas” não decorre, logicamente, a invalidade da outra expressão atacada, não sendo o caso de sua declaração de inconstitucionalidade por arrastamento.

Pelo exposto, **reconsidero em parte a decisão publicada no DJe de 29/12/15, para conceder parcialmente a medida cautelar, *ad referendum* do Plenário, mantendo suspensa a eficácia tão somente da expressão “filiadas àquelas”, presente nos §§ 2º e 4º, do art. 1º, bem como do § 2º do art. 2º, todos da Lei nº 12.933, de 26 de dezembro de 2013.**

Publique-se. Int..

Brasília, 20 de abril de 2016.

Ministro DIAS TOFFOLI

Relator

Documento assinado digitalmente