



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL  
Seção Judiciária do Distrito Federal  
16ª Vara Federal Cível da SJDF

SENTENÇA TIPO "A"

**PROCESSO:** 1069704-63.2024.4.01.3400

**CLASSE:** MANDADO DE SEGURANÇA CÍVEL (120)

**POLO ATIVO:** ----

**REPRESENTANTES**

**POLO ATIVO:** ---- - ----

**POLO PASSIVO:** COORDENAÇÃO-GERAL DE FISCALIZAÇÃO da AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS (ANPD) e outros

SENTENÇA

**1 - RELATÓRIO**

Trata-se de mandado de segurança, impetrado por ----- em face de suposta omissão atribuída ao **COORDENADOR-GERAL DE FISCALIZAÇÃO DA AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS (ANPD)**, objetivando provimento jurisdicional para o

(...)

- a) *Julgamento de mérito, **CONCEDENDO A SEGURANÇA**, para assegurar que a ANPD cumpra seu dever legal de atuação nos processos administrativos mencionados, promovendo a adequada proteção dos dados pessoais dos cidadãos e o cumprimento da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), bem como para que adote as medidas corretivas e preventivas necessárias, conforme suas atribuições legais, no prazo estabelecido por este Juízo.*
- b) **CONCEDER A SEGURANÇA** para que a impetrada, Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), tome as seguintes providências:

*(1) Fixar um prazo razoável para que a ANPD apresente relatórios detalhados sobre as medidas adotadas,*

*demonstrando as ações efetivamente tomadas em relação às irregularidades identificadas, bem como para que informe sobre as sanções aplicadas, garantindo a transparência e o devido cumprimento das normas legais;*

*(2) **Subsidiariamente**, evidenciando o descumprimento da ANPD quanto às suas responsabilidades, determinar que a ANPD tome as providências imediatas necessárias para a fiscalização do cumprimento da LGPD pelo Telegram, e adote as sanções administrativas conforme a gravidade das infrações encontradas, em proteção aos direitos dos titulares de dados pessoais (aplicando as sanções legais cabíveis).”*

(...)

Narra o impetrante, advogado atuando em causa própria, que seus dados pessoais e sensíveis foram utilizados de forma fraudulenta por terceiros na plataforma de mensagens Telegram, sem que houvesse qualquer controle ou possibilidade de exercício de seus direitos como titular de dados.

Assim, perfis falsos utilizam sua imagem, nome e profissão para a prática de golpes, sem que, até o ajuizamento desta ação, houvesse resposta oficial da plataforma digital ou providência eficaz adotada pela Coordenação Geral de Fiscalização da Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) para coibir tais ilícitos.

Relata que, desde abril de 2024, buscou, sem sucesso, contato com o aplicativo Telegram por meio de canais oficiais e representantes, não obtendo qualquer retorno.

Apontou, ainda, a ausência de controlador de dados ou representante legal da plataforma no território nacional, em violação às disposições da Lei nº 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados - LGPD).

Em decorrência dessa situação, informa que protocolou denúncias junto à ANPD, instruindo processos administrativos, a saber: SEI nº 00261.002788/2024-01 e SEI nº 00261.003092/2024-94, sem que fossem adotadas providências efetivas.

As denúncias, conforme alega, foram arquivadas de forma sumária pela ANPD sob a justificativa de que tratariam de questões relacionadas a fraude financeira, sem a devida análise do mérito quanto às violações à LGPD.

Sustenta que a ANPD, mesmo diante de indícios robustos de infrações à proteção de dados pessoais, permaneceu inerte, limitando-se a manifestações formais e omissas.

Aponta que tal situação compromete a eficácia do direito

fundamental à proteção de dados e da ordem pública, violando o dever legal da ANPD de fiscalizar e coibir práticas ilícitas no tratamento de dados pessoais.

Diante disso, busca a tutela jurisdicional para compelir a ANPD a adotar providências administrativas eficazes, aplicando, se necessário, sanções previstas na legislação de proteção de dados, em especial diante da atuação irregular da plataforma Telegram em território nacional.

A inicial foi instruída com documentos.

Custas pagas (Id. 2146193752).

Informação negativa de prevenção (Id. 2146542701).

Informações e documentos apresentados pela autoridade coatora (Id.s 2156147337, 2156148216, 2156148191, 2156148152 e 2156148275).

É o relatório. **Decido.**

## **2 - FUNDAMENTAÇÃO**

### **2.1 - PRELIMINAR**

#### **2.1.1 - INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA**

Ao prestar informações, a autoridade coatora suscita, em preliminar, inadequação da via eleita, sustentando os seguintes argumentos:

a) Inexistência de direito líquido e certo, pois o impetrante exige a individualização de uma demanda que, por seu conteúdo técnico e caráter coletivo, exigiria dilação probatória incompatível com a ação mandamental;

b) As matérias tratadas, tais como: análise da existência de controlador; aplicação de sanções à plataforma Telegram e exigência de atuação específica, envolvem questões técnicas complexas, sujeitas à interpretação, que não permitem comprovação “*de plano*”;

c) O mandado de segurança exige prova pré-constituída e o direito do impetrante, embora legítimo, não seria líquido por depender de valoração sobre conveniência e oportunidade administrativa;

d) A atuação da ANPD é pautada em regulação responsiva e critérios técnicos de priorização fiscalizatória, sendo vedado ao Poder Judiciário substituir o mérito administrativo por iniciativa individual; e,

e) O pedido formulado seria genérico e impreciso, não indicando com clareza a medida exigida e já estaria sendo atendido pela autoridade, nos limites institucionais e normativos.

Em que pesem os argumentos anteriormente expostos, entendo que a tese preliminar não deve ser acolhida.

O mandado de segurança está previsto no art. 5º, LXIX, da Constituição Federal, e regulamentado pela Lei nº 12.016/2009, como “*remédio jurídico*” para proteger direito líquido e certo, violado ou ameaçado por ato ou omissão de autoridade ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do poder público.

No caso, a omissão da ANPD, ainda que parcial, sobressai dos documentos já constantes dos autos (Id.s 2156148191, 2172412444, 2172412517, 2172412614 e 2178697115), constitui um fato jurídico passível de análise imediata, sem necessidade de instrução probatória extensiva.

Ressalto que o mandado de segurança contra omissão administrativa ilegal é aceito em nosso ordenamento jurídico, especialmente quando há dever legal de agir, conforme preceitua a legislação de regência (art. 55-J, I e IV, da Lei nº 13.709/2018).

O pedido posto na inicial visa compelir a ANPD a cumprir sua atribuição legal, ou seja, não há interferência indevida no mérito administrativo, mas sim controle de legalidade.

A via judicial proposta não viola o princípio da separação dos poderes, porquanto não substitui o mérito administrativo da ANPD, mas apenas busca assegurar o exercício de sua competência legal, cuja omissão fere direito constitucional fundamental à proteção de dados pessoais, conforme prevê o art. 5º, LXXIX, da CF.

O direito invocado nesta ação configura, primariamente, direito difuso, de titularidade coletiva e indivisível, por tratar da proteção dos dados pessoais da população brasileira frente à omissão da ANPD, com reflexos no direito individual homogêneo do impetrante.

No presente caso, a omissão da ANPD em relação à fiscalização e responsabilização do aplicativo Telegram por infrações à LGPD afeta não apenas o impetrante, mas toda a população brasileira, titular de dados pessoais eventualmente tratados de forma irregular pela plataforma. A violação atinge, de forma indistinta, a sociedade em geral, configurando um direito difuso, nos termos doutrinários e jurisprudenciais.

Nesse contexto, o impetrante sofre lesão direta e concreta a direito individual, pois teve sua imagem, nome e dados sensíveis utilizados em fraudes digitais, sendo prejudicado em sua esfera pessoal e profissional.

O direito pleiteado nesta ação surge de um mesmo fato lesivo comum a outras pessoas e, por isso, assume a natureza de direito individual homogêneo, ou seja, um direito individual com origem em uma relação coletiva.

A pretensão deduzida tem como objeto primário a proteção de um

direito difuso, qual seja: a atuação eficaz da ANPD em defesa da coletividade de titulares de dados e, como consequência, a proteção de um direito individual homogêneo do impetrante, lesado de forma específica.

Sendo assim, o presente mandado de segurança deve ser acolhido como via processual legítima e adequada para a tutela do direito em questão.

**Rejeito, portanto, a preliminar.**

## **2.2 - MÉRITO**

O impetrante protocolou a presente ação mandamental em face da Coordenação-Geral de Fiscalização da ANPD, alegando omissão e inércia da autoridade pública no tratamento de suas denúncias (Processos Administrativos SEI nº 00261.002788/2024-01 e SEI nº 00261.003092/2024-94), referentes ao uso indevido de seus dados pessoais por terceiros no aplicativo de mensagens Telegram para aplicação de fraudes digitais.

Assevera que a ANPD, mesmo provocada por diversos canais, teria arquivado sumariamente os processos administrativos apresentados, abstendo-se de apurar ou sancionar a conduta da plataforma digital envolvida.

Aduz que, posteriormente, foi juntada manifestação do Ministério Público Federal (MPF), oriunda do Procedimento Preparatório nº 1.16.000.001234/2024-34 (Id. 2156467599), no qual se reconhece limitações operacionais da ANPD e confirma que a autarquia ainda não se estruturou plenamente para o exercício da função preventiva, embora tenha prestado respostas formais ao MPF.

Os fatos narrados na petição inicial evidenciam as dificuldades enfrentadas pelo impetrante para que órgãos da Administração Pública e autoridades competentes adotem providências efetivas visando à apuração dos fatos e à responsabilização dos envolvidos no uso indevido de seus dados pessoais, decorrentes de supostos crimes e fraudes virtuais praticados por terceiros por meio do aplicativo de mensagens Telegram.

Extrai-se da petição inicial os seguintes pontos destacados pelo impetrante:

- 1) Seus dados pessoais (nome, imagem, profissão etc.) estão sendo utilizados por perfis falsos na plataforma Telegram para aplicar golpes em terceiros;
- 2) Não há representante legal da plataforma no Brasil, tampouco canais efetivos de comunicação ou correção;

3) Foram protocoladas duas denúncias formais na ANPD (Processos Administrativos SEI nº 00261.002788/2024-01 e SEI nº 00261.003092/2024-94), requerendo providências para combater as fraudes noticiadas; e,

4) As denúncias foram arquivadas sem análise aprofundada e sem instauração do devido processo administrativo;

5) A ANPD limitou-se a indicar que a situação envolveria fraudes, o que não seria de sua competência, embora o impetrante tenha requerido apenas a análise da violação da LGPD, não a apuração criminal; e,

6) O impetrante procurou o Ministério Público Federal (MPF) e o Ministério Público de Santa Catarina (MPSC), sem obter resultado efetivo, o que demonstraria a inércia generalizada do sistema estatal frente às grandes plataformas digitais.

Compulsando detidamente os autos, verifico que o impetrante demonstrou: a) situação concreta de uso indevido de seus dados pessoais; b) tentativas frustradas de solução extrajudicial da situação relatada; e, c) protocolo de procedimentos administrativos arquivados sem análise substancial dos fatos noticiados.

No caso vertente, o impetrante não exige julgamento técnico ou aplicação de sanção automática, mas sim a adoção de providências administrativas pela ANPD para apuração de fraudes digitais, com esteio na Lei nº 13.709/2018 (LGPD), que em seu art. 55-J, I e IV, assim dispõe:

(...)

Art. 55-J. Compete à ANPD:

(...)

I - zelar pela proteção dos dados pessoais, nos termos da legislação;

(...)

IV - fiscalizar e aplicar sanções em caso de tratamento de dados realizado em descumprimento à legislação, mediante processo administrativo que assegure o contraditório, a ampla defesa e o direito de recurso;

(...)

Os dispositivos citados tratam de obrigação vinculada, e não discricionária.

Havendo denúncia formal e evidência de tratamento irregular de dados, consubstanciado em uso indevido da imagem do impetrante em golpes no aplicativo de mensagens Telegram, a ANPD deve instaurar, ao menos, procedimento preliminar, sob pena de omissão ilegal.

Inferre-se do despacho proferido pela Divisão de Monitoramento da Coordenação-Geral de Fiscalização da ANPD (DIM/CGF/ANPD), acostado aos autos (Id. 2156148191), que não foi instaurado procedimento formal ante as denúncias apresentadas pelo ora impetrante.

A autarquia apenas respondeu genericamente o procedimento administrativo instaurado (Processo SEI nº 00261.002788/2024-01), argumentando que a denúncia envolvia "*fraude*", o que não se coaduna com sua missão institucional. A propósito, anoto excerto do despacho referido (Id. 2156148191):

(...)

6. Por fim, cumpre informar que **a apuração de fatos relacionados a golpes ou fraudes não está inserida no escopo de atuação desta Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD)**. Isso porque, conforme suas atribuições legais, o órgão não realiza especificamente investigação de crimes, mas de infrações administrativas, podendo aplicar aos infratores as sanções previstas na LGPD. Ressaltese, ademais, que eventual fraude não implica, necessariamente, a ocorrência de um incidente de segurança. Havendo suspeita de vazamento de dados, o titular deve entrar em contato diretamente com o agente de tratamento para indagar se de fato houve exposição de seus dados, bem como quais dados, especificamente, foram atingidos e quais as providências adotadas.

(...) (negrito no original)

Consoante informações prestadas (Id. 2156147337), a autoridade preferiu se escorar na gestão discricionária de recursos como justificativa para sua omissão, mas isso não a exime de instaurar apuração mínima, principalmente diante da gravidade e reiteração dos fatos denunciados pelo impetrante.

Por oportuno, cumpre anotar parte dos argumentos ofertados pela autoridade impetrada (Id. 2156147337):

(...)

#### **4.1. AUSÊNCIA DE CONDUTA OMISSIVA PELA ANPD: A ATUAÇÃO FISCALIZATÓRIA DA ANPD - ADOÇÃO DA FISCALIZAÇÃO RESPONSIVA**

O Impetrante alega que, ao não fiscalizar a

conduta do Telegram frente à LGPD, a ANPD teria sido inerte e omissa em seu dever de assegurar o cumprimento da LGPD. A esse respeito, é essencial esclarecer **como é estruturada a atuação fiscalizatória da Autoridade**.

A Resolução CD/ANPD nº1/2021

Regulamento de Fiscalização da ANPD [1] dispõe de forma fundamental sobre as atividades de fiscalização do órgão. De acordo com o seu art. 2º, a fiscalização prevê as atividades de monitoramento, orientação, prevenção e repressão das infrações à LGPD. A aplicação de cada instrumento ocorre de acordo com o nível de engajamento e resposta do agente regulado.

Nesse sentido, o art. 20 do Regulamento de Fiscalização da ANPD estabelece o **Relatório de Ciclo de Monitoramento**, sendo este instrumento utilizado para avaliação, prestação de contas e planejamento da atividade de fiscalização da ANPD, cujo primeiro ciclo iniciou-se em janeiro de 2022. O art. 21 do mesmo regulamento estabelece o **Mapa de Temas Prioritários**, documento bianual que prevê o mapeamento dos temas relevantes a serem monitorados e fiscalizados pela Autoridade. **Esses documentos explicitam a motivação e as evidências que embasam as prioridades fiscalizatórias da ANPD** [2].

A necessidade de estabelecer prioridades decorre da alta demanda que recai sobre a Autoridade. A título informativo, a Coordenação-Geral de Fiscalização (CGF) tem atuado em mais de mil processos de incidentes de segurança, com vistas a garantir a segurança dos dados pessoais afetados, a correta comunicação aos titulares de dados e a adoção das devidas medidas técnicas de segurança da informação, tudo no intuito de minimizar os efeitos desses incidentes para os titulares. Do mesmo modo, desde 2021, foram recebidos mais de 5 mil requerimentos (entre denúncias e petições de titulares), além de terem sido instaurados 50 processos de fiscalização e 9 processos administrativos sancionadores [3]. Por essa razão, apenas os requerimentos com potencial de alta repercussão negativa sobre os interesses coletivos e difusos são tratados de forma individualizada, conforme será explicado adiante.

Apesar da elevada demanda de sua atuação fiscalizatória, a CGF mantém-se atenta às atividades de tratamento de dados pessoais que podem gerar grande repercussão ao exercício de direitos pelos titulares; por isso, a CGF tem como uma de suas prioridades fiscalizar o tratamento de dados pessoais no ambiente digital, realizado



no contexto do engajamento dos titulares em redes sociais, como WhatsApp e TikTok - esse último, inclusive, com o tratamento de dados pessoais de crianças e adolescentes. A seleção dos temas objeto de atuação da ANPD, portanto, segue um padrão de razoabilidade, pautada em critérios objetivos de quantidade, de impacto, de tipo de dados afetados e com alto potencial de repercussão negativa sobre os interesses coletivos e difusos.

Ressalte-se que tais exigências de ações fiscalizatórias estão inseridas em contexto das limitações administrativas do órgão [4]. Certamente, tais questões administrativas não isentam a ANPD de sua responsabilidade legal. Elas evidenciam, apenas, a extrema importância de priorizar a sua atuação, uma vez que existe um alto custo de oportunidade nas escolhas envolvidas - no caso, a abertura de um processo administrativo e a sua regular e devida instrução, exige que outros temas sejam preteridos ao menos naquele momento.

(...)

Embora o Regulamento de Fiscalização da ANPD (Resolução CD/ANPD nº 1/2021) preveja o Mapa de Temas Prioritários e o Ciclo de Monitoramento, isso não autoriza a ANPD a negligenciar casos individualizados, principalmente quando há violação de direitos fundamentais em curso.

A alegação de falta de estrutura, embora compreensível, não justifica o descumprimento da lei. Como afirma Maria Sylvia Zanella Di Pietro: *"O poder-dever administrativo de agir impede a Administração de se omitir diante de fatos juridicamente relevantes."* (Direito Administrativo, 35<sup>a</sup> ed., Atlas, 2022)

Ao analisar a situação posta nos autos, o Ministério Público de Santa Catarina (MPSC) emitiu despacho na Notícia de Fato nº 01.2025.0007229-0 (Id. 2178697115), reconhecendo a existência de grave fragilidade estrutural do sistema nacional de proteção de dados diante da ineficácia das plataformas internacionais.

O despacho referido aponta que as vítimas de fraudes digitais estão sem meios efetivos de defesa e proteção. Além disso, ressalta que a ANPD e demais órgãos do Estado não têm fornecido resposta minimamente eficaz diante de situações recorrentes e massivas. Confira-se (Id. 2178697115):

(...)

**De fato, pela ótica do denunciante, o agir a contento da aludida Autoridade Nacional perante o caso, supõe-se, poderia ensejar a adoção de**

**mecanismos de fiscalização, controle e correção por parte da empresa Telegram, de modo a obstar a utilização de sua plataforma para a difusão de práticas criminais como a ilustrada na representação. Portanto, por essa lógica, a vertente fiscalizatória da ANPD poderia contribuir para, senão por termo final a esse *modus operandi*, dificultar sobremaneira sua perpetuação.**

Instada a se manifestar, a Autoridade Nacional apresentou argumentos que restaram acolhidos ante uma "postura de autocontenção e deferência à posição da autarquia" (p. 295), pois reputou-se justificada, ao menos por ora, a impossibilidade de inserir essa demanda no seu escopo imediato de atuação, notadamente porque "a ANPD ainda não se estruturou para a função preventiva no que se refere ao caso em apreço" (p. 295).

(...) (negritei)

Embora o MPSC tenha arquivado o feito por limitações de atribuição, seu reconhecimento da omissão sistêmica corrobora o direito do impetrante à intervenção judicial.

Nesse contexto, concluo que: a) o impetrante apresentou documentação suficiente para comprovar os fatos alegados, com registros de denúncias administrativas protocoladas, pedidos de providências e ausência de resposta efetiva da ANPD; b) embora a ANPD tenha se manifestado formalmente e criado estruturas regulatórias, sua atuação ainda é incipiente e insuficiente frente à complexidade e urgência das violações apontadas pelo impetrante; e, c) a inércia alegada não é absoluta, mas relativa à baixa efetividade e estrutura limitada da ANPD, reconhecida, inclusive, pelo MPF e MPSC, conforme manifestações acostadas aos autos (Id.s 2156467599 e 2178697115), reforçando a necessidade de atuação do Poder Judiciário no caso em exame.

Sendo essas as circunstâncias, impõe-se a concessão parcial da segurança pleiteada.

### **3 - DISPOSITIVO**

Ante o exposto, **CONCEDO EM PARTE A SEGURANÇA** requerida, nos termos do art. 487, I, do CPC, para determinar que a autoridade impetrada instaure processo administrativo formal, no prazo de 30 (trinta) dias, a fim de apurar os fatos narrados nos Processos SEI nº 00261.002788/2024-01 e 00261.003092/2024-94, adotando medidas fiscalizatórias cabíveis no âmbito de sua competência legal.

**Defiro o pedido de sigilo parcial dos autos**, restrito aos documentos descritos pelo impetrante na petição Id. 2147708194.

A Secretaria deverá restringir o acesso a tais documentos apenas às partes e seus procuradores legalmente constituídos, nos termos do art. 189, III, do Código de Processo Civil.

Mantenha-se a publicidade dos demais atos processuais, especialmente da petição inicial e manifestações de interesse público relevante.

Custas pagas.

Sem honorários (art. 25 da Lei nº 12.016/2009).

Intimem-se.

Interposta apelação, independentemente de novo ato jurisdicional:

**a)** intime-se a parte apelada para, em 15 (quinze) dias, apresentar contrarrazões; **b)** caso o apelado também interponha apelação adesiva, o apelante originário deverá ser intimado para respondê-la em 15 (quinze) dias; **c)** cumpridas as formalidades anteriores, encaminhem-se os autos ao TRF da 1ª Região; e, **d)** não havendo interposição de recurso, certifique-se o trânsito em julgado.

Preclusa esta sentença, arquivem-se os autos.

Brasília/DF.

(assinado eletronicamente)

**LEONARDO TOCCHETTO PAUPERIO**

Juiz Federal da 16ª Vara/SJDF

Assinado eletronicamente por: LEONARDO TOCCHETTO PAUPERIO

08/05/2025 19:47:05 <https://pje1g.trf1.jus.br:443/consultapublica/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam> ID do documento: 2185107413



25050819470538300000