ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

SECRETARIA-GERAL DE CONTENCIOSO

AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE Nº 91

Requerente: Associação Brasileira de Provedores de Internet e Telecomunicações

Interessados: Presidente da República e Congresso Nacional

Relator: Ministro CRISTIANO ZANIN

Marco Civil da Internet. Artigo 10, § 1º, da Lei nº 12.965/2014, que estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da internet no Brasil. Alegação de que a interpretação dada pelos tribunais pátrios ao dispositivo em questão tem sido divergente, especialmente quanto à necessidade de ordem judicial prévia para acesso aos registros mencionados no caput*, de forma a contribuir para a identificação do usuário ou do terminal. Controvérsia sobre a necessidade, ou não, de que a identificação de um usuário mediante a análise dos registros de conexão – comumente chamada de "dados cadastrais de IP" – seja precedida de ordem judicial. Os registros de conexão e os registros de acesso a aplicações de internet consistem em informações que compõem a intimidade e a privacidade do indivíduo, de modo que a exigência legal de ordem judicial prévia para a sua disponibilização para as autoridades competentes é salutar para preservar a proteção dessas garantias constitucionais. Apenas os simples dados cadastrais, assim considerados aqueles relativos à qualificação pessoal, filiação e endereço, podem ser alcançados pelas autoridades administrativas autorizadas por lei independentemente de autorização judicial. Precedentes. Manifestação pela procedência do pedido para que seja reconhecida a constitucionalidade do § 1º do artigo 10 da Lei nº 12.965/2014, fixando-se o entendimento segundo o qual o acesso à identificação de usuário constante em registros de conexão e acesso a aplicações de internet se realize apenas mediante prévia autorização judicial.*

Egrégio Supremo Tribunal Federal,

O Advogado-Geral da União, tendo em vista o disposto no artigo 103, § 3º, da Constituição da República, bem como na Lei nº 9.868/1999, vem, respeitosamente, manifestar-se quanto à presente ação declaratória de constitucionalidade.

1. DA AÇÃO DECLARATÓRIA

1. Trata-se de ação declaratória de constitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pela Associação Brasileira de Provedores de Internet e Telecomunicações – ABRINT, tendo por objeto o artigo 10, § 1º, da Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014, que estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da internet no Brasil. Eis o teor do dispositivo em debate:

> Art. 10. A guarda e a disponibilização dos registros de conexão e de acesso a aplicações de internet de que trata esta Lei, bem como de dados pessoais e do conteúdo de comunicações privadas, devem atender à preservação da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das partes direta ou indiretamente envolvidas.
>
> **§ 1º O provedor responsável pela guarda somente será obrigado a disponibilizar os registros mencionados no *caput*, de forma autônoma ou associados a dados pessoais ou a outras informações que possam contribuir para a identificação do usuário ou do terminal, mediante ordem judicial, na forma do disposto na Seção IV deste Capítulo, respeitado o disposto no art. 7º**. (Grifou-se).

2. Inicialmente, sustenta o cabimento do presente feito, asseverando o atendimento a "*todos os requisitos constitucionais e legais para a sua propositura, eis que a Requerente possui legitimidade para a propositura, a norma é oriunda de lei federal e, ainda, possui relevante controvérsia judicial no próprio cenário brasileiro, dadas as diversas interpretações empregadas ao artigo 10, parágrafo 1º do Marco Civil da Internet, seja pelo Poder Judiciário ou por autoridades*" (fl. 03 da petição inicial).

3. Afirma que a interpretação dada pelos tribunais pátrios ao dispositivo em questão tem sido divergente, especialmente quanto à necessidade de ordem judicial prévia para acesso aos registros mencionados no *caput*, de forma autônoma ou associados a dados pessoais/cadastrais ou a outras informações que possam contribuir para a identificação do usuário ou do terminal.

4. Esclarece que não se questiona a possibilidade de as autoridades solicitarem, sem ordem judicial, dados cadastrais de determinados usuários, quando estes já podem ser indicados ou identificados, mas sim o "*fato das autoridades solicitarem dos Provedores de Conexão a identificação dos usuários, quebrando o sigilo, sem ordem judicial, mediante simples solicitação de dados cadastrais nos termos do art. 10, parágrafo terceiro, do Marco Civil da Internet*" (fl. 05 da petição inicial).

5. Após explanar as características do provimento de acesso à internet, a evolução dos serviços de conexão e o arcabouço normativo que ampara o sigilo do usuário na internet, assim como a privacidade e a liberdade de expressão, aduz que "*em diversas oportunidades as autoridades administrativas e policiais do país, requerem aos provedores associados à Requerente a identificação dos usuários dos serviços de conexão à internet mediante a apresentação dos dados cadastrais do IP, data, hora e fuso-horário de conexão*" (fl. 15 da petição inicial).

6. Argumenta que, enquanto os dados cadastrais são fornecidos voluntariamente pelo usuário e não implicam violação à intimidade ou à privacidade do usuário, os registros de conexão e os dados a eles associados apresentam as informações sobre a utilização da internet por parte do usuário, incluindo os registros de acesso e as atividades realizadas durante a conexão, de modo que o acesso a essas informações somente pode ser realizado após prévia autorização judicial.

7. Nessa linha, afirma que a identificação dos usuários através dessas informações, sem prévia ordem judicial, violaria a preservação da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das partes direta ou indiretamente envolvidas, e ainda prejudicaria os provedores de conexão à internet, os quais podem ser penalizados por descumprimento das disposições contidas no Marco Civil da Internet.

8. Alega que "*as autoridades policiais e o Ministério Público constantemente utilizam a nomenclatura 'dados cadastrais de IP' para requererem a quebra de sigilo dos registros de conexão, sem ordem judicial prévia, com o objetivo de realizar a identificação do usuário*" (fl. 20 da petição inicial), acrescentando que não existe entendimento uníssono no

Poder Judiciário sobre a necessidade, ou não, de que a identificação de um usuário mediante a análise dos registros de conexão – comumente chamada de "dados cadastrais de IP" – seja precedida de ordem judicial.

9. Diante disso, ressalta a necessidade de harmonização do entendimento acerca dessa questão por essa Suprema Corte, de modo a esclarecer "*se as requisições realizadas pelos delegados de polícia, pelo Ministério Público e pelas autoridades em geral, que objetivam a identificação dos usuários mediante a análise dos registros de conexão (IP, data e hora) ou, comumente chamados de 'dados cadastrais de IP', podem ser realizadas sem a prévia autorização judicial amparadas pelo art. 10, §3º do Marco Civil da Internet, ou se o entendimento correto é de que a identificação destes usuários mediante estes dados deve ser precedida de decisão judicial autorizativa, nos exatos termos do art. 10, § 1º do Marco Civil da Internet*" (fl. 24 da petição inicial).

10. Com esteio em tais argumentos, a autora requer a concessão de medida cautelar nos seguintes termos (fl. 36 da petição inicial):

> 2. *A concessão de medida cautelar*, para o fim de suspensão, com efeitos *erga omnes*, dos julgamentos ou da eficácia das decisões nos processos em que deduzidas as controvérsias judiciais aqui descritas (no âmbito cível e/ou criminal), até o julgamento de mérito da presente ação; Especialmente, que sejam suspensos os processos criminais (denúncias) apresentadas em face dos representantes legais das empresas provedoras de conexão a internet, por suposto crime de desobediência por não quebrar o sigilo dos usuários de conexão a internet em cumprimento do art. 10, parágrafo primeiro, do MCI;
>
> 3. Ato contínuo, *ainda em sede cautelar*, que seja garantido até o julgamento final do mérito desta ação declaratória de constitucionalidade, que os provedores de conexão, associados ou não à Requerente, estejam desobrigados de realizar a identificação dos usuários através dos registros de conexão (IP, data, hora e fuso horário) ou popularmente denominados "*dados cadastrais de IP*", nos termos do art. 10, §1º do Marco Civil da Internet.

11. No mérito, pede a procedência da ação, "*para se a reconhecer a constitucionalidade do art. 10, §1º do Marco Civil da Internet, estabelecendo-se o entendimento de que a requisição de identificação do usuário, mediante a apresentação do IP e suas informações, por parte das autoridades, data, hora e fuso horário (assim compreendidos como registros de conexão), para fins de identificação do usuário pelo provedor de conexão a internet, mesmo associados aos seus dados cadastrais, apenas pode ser realizada mediante*

prévia ordem judicial, bem como que a exegese dos dispositivos invocados seja realizada através da Interpretação Conforme a Constituição" (fl. 36 da petição inicial).

12. O processo foi despachado pelo Ministro Relator CRISTIANO ZANIN, que, nos termos do artigo 12 da Lei nº 9.868/99, determinou a oitiva do Presidente da República e do Congresso Nacional, e em seguida a intimação do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, para prestar informações no prazo de cinco dias.

13. Em atendimento à solicitação, a Câmara dos Deputados discorreu acerca do espaço legítimo de conformação do legislador e informou o trâmite do processo legislativo que culminou na edição da lei atacada.

14. Por sua vez, a Presidência da República se pronunciou pela constitucionalidade da exigência de autorização judicial para a disponibilização dos registros de conexão e de acesso a aplicações de internet.

15. Apesar de devidamente oficiado, o Senado Federal deixou transcorrer o prazo assinalado sem apresentar informações, conforme certificado no documento eletrônico nº 42.

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

2. MÉRITO

17. Como visto, a requerente sustenta a existência de relevante controvérsia judicial quanto à aplicação do § 1º do artigo 10 da Lei nº 12.965/2014, que estabelece o Marco Civil da Internet.

18. Registra, a propósito, que a interpretação dada pelos tribunais pátrios ao dispositivo em questão tem sido divergente, especialmente quanto à necessidade de ordem judicial prévia para acesso aos registros mencionados no *caput*, de forma autônoma ou associados a dados pessoais/cadastrais ou a outras informações que possam contribuir para a identificação do usuário ou do terminal. Dessa feita, argumenta que a ausência de entendimento uníssono no Poder Judiciário sobre a necessidade, ou não, de que a identificação de um usuário mediante a

análise dos registros de conexão – comumente chamada de "*dados cadastrais de IP*" – seja precedida de ordem judicial justificaria o ajuizamento da presente ação.

19. A requerente pretende seja estabelecida a compreensão de que "*a requisição de identificação do usuário, mediante a apresentação do IP e suas informações, por parte das autoridades, data, hora e fuso horário (assim compreendidos como registros de conexão), para fins de identificação do usuário pelo provedor de conexão a internet, mesmo associados aos seus dados cadastrais, apenas pode ser realizada mediante prévia ordem judicial*" (fl. 36 da petição inicial).

20. Consoante estabelecido no artigo 61, *caput* e § 1º, da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, que dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, os serviços de internet são considerados como serviço de valor adicionado a um serviço de telecomunicações. Ou seja, trata-se de atividade que acrescenta e dá suporte ao serviço de telecomunicações, mas com ele não se confunde. Confira-se:

> Art. 61. Serviço de valor adicionado é a atividade que acrescenta, a um serviço de telecomunicações que lhe dá suporte e com o qual não se confunde, novas utilidades relacionadas ao acesso, armazenamento, apresentação, movimentação ou recuperação de informações.
>
> § 1º Serviço de valor adicionado não constitui serviço de telecomunicações, classificando-se seu provedor como usuário do serviço de telecomunicações que lhe dá suporte, com os direitos e deveres inerentes a essa condição.

21. Assim, os registros de que trata o artigo 10, *caput* e § 1º, do Marco Civil da Internet não são considerados *comunicações telefônicas*, para os fins previstos no artigo 5º, inciso XII, da Carta Republicana, que estatui a inviolabilidade do sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal.

22. De toda forma, **a Constituição de 1988 igualmente salvaguarda a inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas, nos termos do inciso X do seu artigo 5º, assim como assegura, nos termos da lei, o direito à proteção dos dados pessoais, inclusive nos meios digitais (inciso LXXIX do mesmo artigo)**.

23. A Lei nº 12.965/2014, que estabeleceu o Marco Civil da Internet, por sua vez, fixou os princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da internet no Brasil, assim como determinou as diretrizes para a atuação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em relação à matéria. Consoante consta de seu artigo 2º, *caput*, "*a disciplina do uso da internet no Brasil tem como fundamento o respeito à liberdade de expressão.*"

24. O artigo 3º do aludido diploma, por sua, vez, enumera os princípios que regem a disciplina do uso da internet no país, valendo destacar a proteção da privacidade e dos dados pessoais, previstos nos incisos II e III:

> Art. 3º A disciplina do uso da internet no Brasil tem os seguintes princípios:
>
> I - garantia da liberdade de expressão, comunicação e manifestação de pensamento, nos termos da Constituição Federal;
>
> II - proteção da privacidade;
>
> III - proteção dos dados pessoais, na forma da lei;
>
> IV - preservação e garantia da neutralidade de rede;
>
> V - preservação da estabilidade, segurança e funcionalidade da rede, por meio de medidas técnicas compatíveis com os padrões internacionais e pelo estímulo ao uso de boas práticas;
>
> VI - responsabilização dos agentes de acordo com suas atividades, nos termos da lei;
>
> VII - preservação da natureza participativa da rede;
>
> VIII - liberdade dos modelos de negócios promovidos na internet, desde que não conflitem com os demais princípios estabelecidos nesta Lei.
>
> Parágrafo único. Os princípios expressos nesta Lei não excluem outros previstos no ordenamento jurídico pátrio relacionados à matéria ou nos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

25. Já o artigo 7º do Marco Civil da Internet elenca os direitos e garantias dos usuários, dentre os quais a inviolabilidade da intimidade, da vida privada e do fluxo de suas comunicações pela internet (incisos I e II), bem como o não fornecimento a terceiros de seus dados pessoais, inclusive registros de conexão, e de acesso a aplicações de internet, salvo mediante consentimento livre, expresso e informado ou nas hipóteses previstas em lei (inciso VII). Observe-se:

> Art. 7º O acesso à internet é essencial ao exercício da cidadania, e ao usuário são assegurados os seguintes direitos:

> I - inviolabilidade da intimidade e da vida privada, sua proteção e indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;
>
> II - inviolabilidade e sigilo do fluxo de suas comunicações pela internet, salvo por ordem judicial, na forma da lei;
>
> III - inviolabilidade e sigilo de suas comunicações privadas armazenadas, salvo por ordem judicial;
>
> IV - não suspensão da conexão à internet, salvo por débito diretamente decorrente de sua utilização;
>
> V - manutenção da qualidade contratada da conexão à internet;
>
> VI - informações claras e completas constantes dos contratos de prestação de serviços, com detalhamento sobre o regime de proteção aos registros de conexão e aos registros de acesso a aplicações de internet, bem como sobre práticas de gerenciamento da rede que possam afetar sua qualidade;
>
> VII - não fornecimento a terceiros de seus dados pessoais, inclusive registros de conexão, e de acesso a aplicações de internet, salvo mediante consentimento livre, expresso e informado ou nas hipóteses previstas em lei;
>
> VIII - informações claras e completas sobre coleta, uso, armazenamento, tratamento e proteção de seus dados pessoais, que somente poderão ser utilizados para finalidades que:
>
> a) justifiquem sua coleta;
>
> b) não sejam vedadas pela legislação; e
>
> c) estejam especificadas nos contratos de prestação de serviços ou em termos de uso de aplicações de internet;
>
> IX - consentimento expresso sobre coleta, uso, armazenamento e tratamento de dados pessoais, que deverá ocorrer de forma destacada das demais cláusulas contratuais;
>
> X - exclusão definitiva dos dados pessoais que tiver fornecido a determinada aplicação de internet, a seu requerimento, ao término da relação entre as partes, ressalvadas as hipóteses de guarda obrigatória de registros previstas nesta Lei e na que dispõe sobre a proteção de dados pessoais;
>
> XI - publicidade e clareza de eventuais políticas de uso dos provedores de conexão à internet e de aplicações de internet;
>
> XII - acessibilidade, consideradas as características físico-motoras, perceptivas, sensoriais, intelectuais e mentais do usuário, nos termos da lei; e
>
> XIII - aplicação das normas de proteção e defesa do consumidor nas relações de consumo realizadas na internet.

26. Por sua vez, o artigo 8º do diploma sob exame reforça que "*a garantia do direito à privacidade e à liberdade de expressão nas comunicações é condição para o pleno exercício do direito de acesso à internet.*"

27. Vale mencionar, ainda, o advento da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018), que, conforme preleciona seu artigo 1º, tem o objetivo de proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural. O artigo 2º dessa lei estabelece os fundamentos da disciplina da proteção de dados pessoais da seguinte forma:

> Art. 2º A disciplina da proteção de dados pessoais tem como fundamentos:
>
> I - o respeito à privacidade;
>
> II - a autodeterminação informativa;
>
> III - a liberdade de expressão, de informação, de comunicação e de opinião;
>
> IV - a inviolabilidade da intimidade, da honra e da imagem;
>
> V - o desenvolvimento econômico e tecnológico e a inovação;
>
> VI - a livre iniciativa, a livre concorrência e a defesa do consumidor; e
>
> VII - os direitos humanos, o livre desenvolvimento da personalidade, a dignidade e o exercício da cidadania pelas pessoas naturais.

28. Assim, como bem pontuado nas informações presidenciais, "*o arcabouço normativo de proteção dos direitos atinentes à utilização da internet forma um corpo coeso e consistente no sentido da preservação da intimidade e da privacidade, pilares que somente admitem restrições em decorrência da proteção de outros interesses tutelados pela legislação ou de livre disposição pelo titular do respectivo direito*" (fl. 04 do documento eletrônico nº 40).

29. Esse é o contexto normativo sobre o qual a presente ação declaratória busca certificar a validade do § 1º do artigo 10 da Lei nº 12.965/2014, norma que contempla exceção aos direitos acima elencados.

30. De fato, enquanto o *caput* da norma determina que a guarda e a disponibilização (*i*) dos registros de conexão e de acesso a aplicações de internet e (*ii*) de dados pessoais e do conteúdo de comunicações privadas devem atender à preservação da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das partes direta ou indiretamente envolvidas, o § 1º ressalva que, **somente mediante ordem judicial**, o provedor responsável pela guarda de tais informações será obrigado a disponibilizar tais registros, de forma autônoma ou associados a

dados pessoais ou a outras informações que possam contribuir para a identificação do usuário ou do terminal.

31. Veja-se, por oportuno, o inteiro teor do artigo 10 do Marco Civil da Internet:

> Art. 10. A guarda e a disponibilização dos registros de conexão e de acesso a aplicações de internet de que trata esta Lei, bem como de dados pessoais e do conteúdo de comunicações privadas, devem atender à preservação da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das partes direta ou indiretamente envolvidas.
>
> § 1º O provedor responsável pela guarda somente será obrigado a disponibilizar os registros mencionados no *caput*, de forma autônoma ou associados a dados pessoais ou a outras informações que possam contribuir para a identificação do usuário ou do terminal, mediante ordem judicial, na forma do disposto na Seção IV deste Capítulo, respeitado o disposto no art. 7º.
>
> § 2º O conteúdo das comunicações privadas somente poderá ser disponibilizado mediante ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer, respeitado o disposto nos incisos II e III do art. 7º .
>
> § 3º O disposto no *caput* não impede o acesso aos dados cadastrais que informem qualificação pessoal, filiação e endereço, na forma da lei, pelas autoridades administrativas que detenham competência legal para a sua requisição.
>
> § 4º As medidas e os procedimentos de segurança e de sigilo devem ser informados pelo responsável pela provisão de serviços de forma clara e atender a padrões definidos em regulamento, respeitado seu direito de confidencialidade quanto a segredos empresariais.

32. A leitura atenta do dispositivo objeto da presente ação declaratória já evidencia que o seu § 3º delimita o que sejam os dados cadastrais cujo acesso pode ser obtido por mera requisição pelas autoridades administrativas que detenham competência legal para tanto: qualificação pessoal, filiação e endereço.

33. O Decreto nº 8.771, de 11 de maio de 2016, regulamenta determinados aspectos do Marco Civil da Internet e, em seu artigo 11, trata da requisição de dados cadastrais, especificando, no § 2º, o que são considerados dados cadastrais. Veja-se:

> Art. 11. As autoridades administrativas a que se refere o art. 10, § 3º da Lei nº 12.965, de 2014, indicarão o fundamento legal de competência expressa para o acesso e a motivação para o pedido de acesso aos dados cadastrais.
>
> § 1º O provedor que não coletar dados cadastrais deverá informar tal fato à autoridade solicitante, ficando desobrigado de fornecer tais dados.
>
> § 2º São considerados dados cadastrais:
>
> I - a filiação;

> II - o endereço; e
>
> III - a qualificação pessoal, entendida como nome, prenome, estado civil e profissão do usuário.
>
> § 3º Os pedidos de que trata o *caput* devem especificar os indivíduos cujos dados estão sendo requeridos e as informações desejadas, sendo vedados pedidos coletivos que sejam genéricos ou inespecíficos.

34. Considerando que estas são as informações passíveis de obtenção pelas autoridades mediante requisição, depreende-se que os registros de conexão e de acesso a aplicações de internet demandarão ordem judicial para que sejam disponibilizados.

35. Os registros de conexão, conforme definidos pelo artigo 5º, inciso VI, do Marco Civil da Internet, consistem no "*conjunto de informações referentes à data e hora de início e término de uma conexão à internet, sua duração e o endereço IP utilizado pelo terminal para o envio e recebimento de pacotes de dados*". Já os registros de acesso a aplicações de internet configuram "*o conjunto de informações referentes à data e hora de uso de uma determinada aplicação de internet a partir de um determinado endereço IP*" (inciso VIII do mesmo artigo).

36. Como se vê, trata-se de informações que interferem na intimidade e na privacidade do indivíduo, de modo que a exigência legal é salutar para preservar a proteção dessas garantias constitucionais.

37. Acerca do tema em análise, as Informações nº 49/2024/CONJUR-MCOM/CGU/AGU, prestadas pela Consultoria Jurídica junto ao Ministério das Telecomunicações para subsidiar as informações do Presidente da República, apresentam as seguintes considerações sobre os distintos graus de proteção conferidos, de um lado, aos dados cadastrais e, de outro, aos registros de conexão e de acesso a aplicações da internet. Confira-se o seguinte excerto (fls. 04/05 do documento eletrônico 41):

> 17. Segundo a Secretaria de Telecomunicações os dados cadastrais seriam informações básicas, que incluem filiação, endereço e qualificação pessoal de um indivíduo, conforme informa na NOTA INFORMATIVA Nº1476/2024/MCOM:
>
> "8. **Os dados cadastrais consistem em informações básicas, que incluem filiação, endereço e qualificação pessoal de um indivíduo. Esses dados são de natureza objetiva e são fornecidos pelo próprio usuário ao formalizar um contrato com a prestadora de serviços de telecomunicações**.
>
> 9. O Supremo Tribunal Federal (STF) já consolidou entendimento acerca da natureza dos dados cadastrais, reconhecendo a possibilidade de requisição direta

desses dados por autoridades policiais e pelo Ministério Público, sem a intervenção do Poder Judiciário[1]."

18. **Por outro lado, os dados do §1º do art. 10 do MCI são distintos, são registros de conexão e de acesso a aplicações de internet, são dados que permitem "contribuir para a identificação do usuário ou do terminal", conforme redação expressa do dispositivo. Isto é, são registros mais sensíveis do ponto de vista da intimidade e vida privada do usuário, como, por exemplo, deslocamentos, localização e hábitos de uso**, conforme esclarece a Secretaria de Telecomunicações na NOTA INFORMATIVA Nº 1476/2024/MCOM:

"14. Diferentemente do que ocorre com os dados telefônicos, o legislador adotou uma abordagem distinta na Lei nº 12.965/2014, conferindo um tratamento legal mais claro quanto ao acesso aos registros de conexão e de aplicações de internet pelas autoridades competentes, conforme disposto no art. 10, § 1º. O elevado nível de proteção conferido a esses registros, em comparação com os dados cadastrais, parece fundamentar-se na premissa de que tais informações podem revelar aspectos sensíveis da intimidade e privacidade dos usuários, como deslocamentos, localização e hábitos de uso. Essa preocupação se intensifica no contexto do desenvolvimento de tecnologias que permitem a análise de grandes volumes de dados (big data). Como argumenta COLLIN, um dado em si não é perigoso ou discriminatório, mas o uso compartilhado que dele se faz pode apresentar riscos significativos[3]." (grifo nosso)

19. **Por isso, o §1º do art. 10 do MCI elevou o nível de proteção destes dados, exigindo prévia autorização judicial.**

20. Ainda, segundo a Secretaria de Telecomunicações, os registros de conexão são compostos por informações relacionadas à data e hora de início e término de uma conexão à internet. Já os registros de aplicações de internet referem-se à data e hora de uso de uma determinada aplicação a partir de um endereço IP. Tais informações não se confundem com dados cadastrais, uma vez que estes últimos consistem em informações fixas das pessoas, utilizadas para a identificação de filiação, endereço e qualificação pessoal, conforme esclarece a NOTA INFORMATIVA Nº1476/2024/MCOM:

"15. Os registros de conexão são compostos por informações relacionadas à data e hora de início e término de uma conexão à internet, associadas a um endereço IP (art. 5º, inciso VI, do Marco Civil da Internet). Já os registros de aplicações de internet referem-se à data e hora de uso de uma determinada aplicação a partir de um endereço IP (art.5º, inciso VIII, do Marco Civil da Internet). O endereço IP, por sua vez, é um número de localização de um dispositivo, frequentemente atribuído de forma dinâmica a cada nova conexão[4].

16. **Os registros de conexão e de acesso a aplicações de internet não se confundem com dados cadastrais**, uma vez que estes últimos consistem em informações fixas utilizadas para a identificação de filiação, endereço e qualificação pessoal." (grifou-se).

38. Essa Suprema Corte já teve oportunidade de se pronunciar sobre a matéria, tendo definido que apenas os dados cadastrais podem ser alcançados pelas autoridades administrativas autorizadas por lei independentemente de ordem judicial. Veja-se a ementa do seguinte acórdão:

Agravos regimentais no habeas corpus. 2. Constitucional, Penal e Processual Penal. 3. Marco civil da Internet. Lei 12.965/2014. Ministério Público. Provedores e plataformas dos registros de conexão e registros de acesso a aplicações de Internet. 4. Congelamento do conteúdo de comunicações privadas e de dados pessoais da paciente, com base no art. 13, § 2º, do Marco Civil da Internet, por determinação do Ministério Público, sem prévia autorização judicial. Ilegitimidade. 5. **A disponibilização de dados pessoais, comunicações privadas ou informações relativas a registros de conexão/acesso está condicionada à determinação do juiz. A exceção fica por conta dos dados cadastrais, que podem ser alcançados por autoridades administrativas devidamente autorizadas por lei. Inteligência do art. 10, caput, e §§ 1º, 2º e 3º, da Lei 12.965/2014.** 6. No caso concreto, o pedido de congelamento efetuado pelo GAECO não se limitou aos elementos permitidos pela lei: registros de conexão e de acesso a aplicações de Internet. 7. Em hipótese alguma o "histórico de pesquisa, todo conteúdo de e-mail e iMessages, fotos, contatos e históricos de localização" podem ser considerados registros de acesso a aplicação de Internet. E mais, o próprio formato da requisição formulada pelo Ministério Público, buscando dados relativos a período que retroage mais de 5 anos, evidencia a desproporcionalidade do pedido e o descompasso entre a diligência efetuada e o permissivo legal. 8. A concepção do direito à privacidade como uma garantia individual de abstenção do Estado na esfera privada individual passou por profundas transformações no decorrer do século XX. Devido ao próprio avanço das tecnologias da informação, assistiu-se a uma verdadeira mutação jurídica do sentido e do alcance do direito à privacidade. A releitura do direito à privacidade coincide com o desenvolvimento jurisprudencial do conceito de autodeterminação informacional (die informationelle Selbsstbestimmung) pelo Tribunal Constitucional Alemão. Essa nova abordagem revelou-se paradigmática por ter permitido que o direito à privacidade não mais ficasse estaticamente restrito à frágil dicotomia entre as esferas pública e privada, mas, sim, se desenvolvesse como uma proteção dinâmica e permanentemente aberta às referências sociais e aos múltiplos contextos de uso. 9. A maior abrangência da proteção atribuída ao direito de autodeterminação repercute no âmbito de proteção do direito à proteção de dados pessoais, que não recai sobre a dimensão privada ou não do dado, mas sim sobre os riscos atribuídos ao seu processamento por terceiros. A força normativa do direito fundamental à proteção de dados pessoais decorre da necessidade de proteção da dignidade da pessoa humana, vis-à-vis a contínua exposição dos indivíduos ao risco de comprometimento da autodeterminação informacional. 10. No caso, embora o acesso às informações tenha decorrido de decisão judicial, a própria coleta dos dados, ou congelamento, ocorreu sem a observância dos procedimentos legais. Noutros termos, se é verdade que o sigilo das informações não foi vulnerado sem prévia autorização judicial, também é correto afirmar que o controle da paciente sobre seus dados foi subtraído sem a observância dos procedimentos legais e sem qualquer ordem judicial. 11. Uma vez inserida na equação a autodeterminação informacional, o mero congelamento de dados sem autorização judicial e fora das hipóteses legais afronta a tutela da privacidade. É inconstitucional, portanto, a subtração do controle do cidadão sobre suas informações (congelamento) sem observância das regras de organização e procedimento, ainda que a quebra do sigilo em si tenha ocorrido, posteriormente, mediante ordem judicial. 12. É impossível diferenciar a amostragem de dados no momento da coleta – congelamento – daquela que estaria disponível apenas no momento da autorização judicial. A inviabilidade dessa prognose torna imperioso que, para fins de proteção dos dados pessoais, não seja exigido da paciente a comprovação de tentativas de acesso ou modificação do conteúdo. 13. Ao requerer o congelamento fora das hipóteses legais, o Ministério

> Público pretendeu retirar dados pessoais e comunicações privadas do âmbito de disponibilidade dos investigados. E como tal, a medida afronta não apenas a legislação, como também o direito à autodeterminação informativa. 14. Agravos regimentais não providos. 15. Acórdão redigido nos termos do art. 38, inciso IV, alínea "b", do RI/STF.
>
> (HC nº 222141 AgR, Relator: Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, Relator para o Acórdão: GILMAR MENDES, Órgão Julgador: Segunda Turma, Julgamento em 06/02/2024, Publicação em 03/04/2024; grifou-se).

39. Em outro julgado recente, essa Excelsa Corte precisou o conteúdo da expressão "*dados cadastrais*" contida nos artigos 13-A e 13-B do Código de Processo Penal. Confira-se como o referido caso restou sumariado:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DADOS CADASTRAIS DE VÍTIMAS E SUSPEITOS. ACESSO. REQUISIÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO E AUTORIDADE POLICIAL. POSSIBILIDADE. DISPONIBILIZAÇÃO MEIOS TÉCNICOS PARA LOCALIZAÇÃO DE VÍTIMAS E SUSPEITOS. ORDEM JUDICIAL. CONSTITUCIONALIDADE. IMPROCEDÊNCIA DOS PEDIDOS CONTIDAS NA AÇÃO DIRETA. I. CASO EM EXAME 1. A ação direta questiona a constitucionalidade dos artigos 13-A e 13-B do Código de Processo Penal (CPP), incluídos pela Lei nº 13.344/2016, os quais preveem que os membros do Ministério Público e os Delegados de Polícia que investiguem crimes previstos nos arts. 148, 149 e 149-A, no §3º do art. 158 e no art. 159 do Código Penal e no art. 239 do Estatuto da Criança e do Adolescente, podem requisitar dados e informações cadastrais sobre vítimas ou suspeitos diretamente aos órgãos do poder público e às empresas privadas (art. 13-A). Assim como, se necessário à prevenção e à repressão dos crimes relacionados ao tráfico de pessoas, poderão requisitar, mediante autorização judicial, às empresas prestadoras de serviço de telecomunicações e/ou telemática que disponibilizem imediatamente os meios técnicos adequados – como sinais, informações e outros – que permitam a localização da vítima ou dos suspeitos do delito em curso (art. 13-B). II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO 2. Saber se a requisição direta pelo Ministério Público ou pela autoridade policial dos dados cadastrais de vítimas e suspeitos, para apurar a prática dos crimes previstos no art. 13-A e a disponibilização de meios técnicos, com autorização judicial, para a localização de vítimas e suspeitos no contexto da prática do crime disposto no art. 13-B, violam a proteção constitucional da privacidade. III. RAZÕES DE DECIDIR 1. As normas impugnadas não conferem amplo poder de requisição, mas um que é instrumentalmente necessário para reprimir as violações de crimes graves que atentam contra a liberdade pessoal e que se destinam a permitir o resgate das vítimas dessas infrações enquanto elas ainda estão em curso. 2. A requisição apresentada pela autoridade policial, exclusivamente para o crimes previstos no art. 13-A do Código de Processo Penal, conquanto possível, deve se restringir apenas à finalidade a que foi fixada, qual seja, a de reprimir e impedir a ocorrência dos delitos descritos no caput, do citado dispositivo. 3. Em relação à possibilidade de requisição de meios, como prevista no art. 13-B, não há que se falar em violação à reserva de jurisdição, eis que a possibilidade de requisição visa a identificação e localização imediata da vítima. 4. Da leitura do art. 13-B, caput, não é possível depreender interpretação que admita a requisição de meios

> técnicos sem autorização judicial. 5. **A expressão "dados cadastrais" não abrange a interceptação de voz; a interceptação telemática; os dados cadastrais de usuários de IP, os quais abarcam dados de usuário que em determinado dia, data, hora e fuso fizeram uso de um IP para acessar à internet; os serviços de agenda virtual ofertados por empresas de telefonia; o dado cadastral de e-mail e os extratos de conexão a partir de linha ou IP**. 6. O disposto no art. 13-B é aplicável aos delitos previstos no art. 13-A, de acordo com decisão da maioria do Tribunal. IV. DISPOSITIVO E TESE 1. Reconhecida a constitucionalidade do diploma impugnado e não vislumbrando dúvida sobre a interpretação constitucionalmente adequada da norma, pedidos contidos na presente ação direta julgados improcedentes. 2. Tese: "São passíveis de requisição sem controle judicial prévio, mas sempre sujeito ao controle judicial posterior, a localização de terminal ou IMEI de cidadão em tempo real por meio de ERB por um período determinado e desde que necessário para os fins de reprimir os crimes contra a liberdade pessoal descritos no art. 13-A do Código de Processo Penal; o extrato de ERB; os dados cadastrais dos terminais fixos não figurantes em lista telefônica divulgável e de terminais móveis; o extrato de chamadas telefônicas; o extrato de mensagens de texto (SMS ou MMS); e os sinais para localização de vítimas ou suspeitos, após o decurso do prazo de 12 horas constante do § 4º do art. 13-B do Código de Processo Penal."
>
> (ADI nº 5642, Relator: Ministro EDSON FACHIN, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 18/04/2024, Publicação em 22/08/2024; grifou-se).

40. Segue a mesma linha o que restou decidido na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4906, na qual se questionou a validade do artigo 17-B da Lei nº 9.613/1998. Na oportunidade, firmou-se a tese de que "*é constitucional norma que permite o acesso, por autoridades policiais e pelo Ministério Público, a dados cadastrais de pessoas investigadas independentemente de autorização judicial,* ***excluído do âmbito de incidência da norma a possibilidade de requisição de qualquer outro dado cadastral além daqueles referentes à qualificação pessoal, filiação e endereço*** *(art. 5º, X e LXXIX, da CF)*" (grifou-se).

41. O inteiro teor do acórdão foi recentemente publicado e restou assim ementado:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 9.613/1998, ART. 17-B. COMPARTILHAMENTO DE DADOS CADASTRAIS COM ÓRGÃOS DE PERSECUÇÃO CRIMINAL. DESNECESSIDADE DE AUTORIZAÇÃO JUDICIAL. 1. A Associação Brasileira de Concessionárias de Serviço Telefônico Fixo Comutado (Abrafix) não tem legitimidade para impugnar inteiro teor de dispositivo quando impactadas entidades por ela não representadas. Preliminar da Advocacia-Geral da União acolhida, conhecendo-se parcialmente da ação, somente no que diz respeito à expressão "empresas telefônicas". 2. Conforme entendimento do Supremo, a proteção versada no art. 5º, XII, da Constituição Federal refere-se à comunicação de dados, e não aos dados em si mesmos. 3. O direito à privacidade, entre os instrumentos de tutela jurisdicional, se consubstancia no sigilo, que consiste na faculdade de resistir ao devassamento de informações cujo acesso e divulgação podem ocasionar dano irreparável à integridade moral do indivíduo. O acesso ao conteúdo de certos objetos é medida

> excepcional que depende de autorização judicial e somente se justifica para efeito de investigação criminal ou instrução processual penal. 4. O objeto de tutela mediante a imposição de sigilo não alcança os dados cadastrais. Isso não significa que essas informações dispensem tutela jurisdicional, mas apenas que a tutela em virtude do direito à privacidade não se concretiza via sigilo. 5. **O direito fundamental à proteção de dados e à autodeterminação informativa (CF, art. 5º, LXXIX) impõe a adoção de mecanismos capazes de assegurar a proteção e a segurança dos dados pessoais manipulados pelo poder público e por terceiros. 6. É compatível com a Constituição de 1988 o compartilhamento direto de dados cadastrais genéricos com os órgãos de persecução penal, para fins de investigação criminal, mesmo sem autorização da Justiça.** 7. Ação direta de inconstitucionalidade de que se conhece em parte, e, nessa extensão, pedido julgado improcedente.
>
> (ADI nº 4906, Relator: Ministro NUNES MARQUES, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 11/09/2024, Publicação em 24/10/2024; grifou-se).

42. Importa destacar o seguinte excerto do voto proferido pelo Ministro GILMAR MENDES no feito acima referido, em que se reconheceu a existência de controvérsia judicial quanto à abrangência da expressão "*dados cadastrais*", contida no artigo 17-B da Lei nº 9.613/1998, consignando a necessidade de adstrição aos contornos prescritos pelo § 3º do artigo 10 do Marco Civil da Internet:

> Nessa linha, é possível vislumbrar que **se o art. 17-B da Lei 9.613/98 não for explicitamente limitado nesta ação direta, as autoridades policiais e o Ministério Público poderão ter acesso, sem intermediação judicial, a outros dados cadastrais para além dos previstos no art. 10, § 3º, da Lei 12.965/14**, como, por exemplo, todos os arrolados quando do requerimento de alistamento eleitoral, o que, a meu ver, seria manifestamente desproporcional.
>
> Neste ponto, **convém salientar que, a despeito do esforço do legislador para restringir, na redação do art. 17-B da Lei de Lavagem de Dinheiro, o alcance da expressão dados cadastrais, há interpretações ampliativas do preceito consolidadas no Poder Judiciário.**
>
> Refiro-me, a título de exemplo, a recente precedente da Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça, que no julgamento do Recurso Especial nº 1.955.981 (Rel. Min. Nancy Andrighi, j. 4.9.2024, acórdão pendente de publicação) reputou legítimo o fornecimento de todas as informações cadastrais bancárias de correntistas, à exceção das movimentações financeiras, sem prévia autorização judicial.
>
> O Superior Tribunal de Justiça placitou inclusive a entrega de informações relativas a números das contas bancárias e imagens de câmeras de segurança, ao argumento de que seriam apenas dados cadastrais não protegidos pela reserva de jurisdição, com alusão também ao art. 17-B da Lei 9.613/1998 (https://www.conjur.com.br/2024-set-05/mppode-obrigar-bancos-a-fornecer-dados-cadastrais-de-clientes/).
>
> **Como se vê, ainda prospera perspectiva ampliativa dos dados cadastrais – e portanto restritiva da proteção dos dados pessoais –, mesmo diante de**

> **dispositivos redigidos com ressalvas explícitas do conteúdo à disposição das autoridades investigativas**.
>
> Dessa forma, **é necessário limitar a requisição de dados cadastrais ao universo de informações elencadas no Marco Civil, ou seja, àquelas previstas no art. 10, §3º, da Lei 12.965/14 (qualificação pessoal, filiação e endereço), sob pena de violação ao direito à intimidade e à autodeterminação informativa**. (Grifou-se).

43. Mencione-se, por fim, que tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 113/2020[1], que visa a alterar a redação do artigo 10 do Marco Civil da Internet, para ampliar a autorização constante do dispositivo objeto da presente ação declaratória. Veja-se o novo teor proposto para a referida disposição legal:

> Art. 10. .....
>
> § 1º O provedor responsável pela guarda somente será obrigado a disponibilizar os registros mencionados no *caput*, de forma autônoma ou associados a dados pessoais ou a outras informações que possam contribuir para a identificação do usuário ou do terminal, mediante ordem judicial ou requisição de Delegado de Polícia ou de membro do Ministério Público, respeitado o disposto no art. 7º.
>
> .....
>
> § 3º O disposto no *caput* não impede o acesso, independentemente de autorização judicial, aos dados cadastrais que informem qualificação pessoal, filiação e endereço, na forma da lei, por Delegado de Polícia, membro do Ministério Público ou autoridade administrativa que detenha competência legal para a sua requisição.
>
> .....
>
> § 5º Cabe ao juiz ou ao requisitante tomar as providências necessárias à garantia do sigilo das informações recebidas e à preservação da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem do usuário. (NR)[2]

44. Como se vê, a proposta legislativa em trâmite objetiva permitir que os registros de conexão e de acesso a aplicações de internet possam ser disponibilizados não apenas em face de ordem judicial, mas também mediante requisição de delegado de polícia ou de membro do Ministério Público, o que só reforça que, nos termos legais em vigor, a autorização judicial prévia é imprescindível para a obtenção de tais informações.

45. Em suma, tanto o teor literal do artigo 10, § 1º, do Marco Civil da Internet quanto a interpretação sistemática do referido diploma e do arcabouço normativo pertinente, e a jurisprudência dessa Excelsa Corte evidenciam a necessidade de ordem judicial para que se tenha acesso à identificação do usuário constante em registros de conexão e de acesso a

aplicações de internet, tendo em vista que apenas os dados cadastrais – assim considerados aqueles referentes à simples qualificação pessoal, filiação e endereço – podem ser objeto de requisições de autoridades administrativas.

3. CONCLUSÃO

46. Diante do exposto, o Advogado-Geral da União manifesta-se pela procedência do pedido formulado pela autora para que seja reconhecida a constitucionalidade do § 1º do artigo 10 da Lei nº 12.965/2014, fixando-se o entendimento segundo o qual o acesso à identificação de usuário constante em registros de conexão e acesso a aplicações de internet se realize apenas mediante prévia autorização judicial.

47. São essas, Excelentíssimo Senhor Relator, as considerações que se tem a fazer em face do artigo 103, § 3º, da Constituição Federal, cuja juntada aos autos ora se requer.

Brasília, 4 de novembro de 2024.

FLAVIO JOSÉ ROMAN

Advogado-Geral da União, Substituto

ISADORA MARIA BELEM ROCHA CARTAXO DE ARRUDA

Secretária-Geral de Contencioso

CAROLINA SAUSMIKAT BRUNO DE VASCONCELOS

Advogada da União

Notas

1. ^ *Disponível em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/140505>. Acesso em 30 out. 2024.*
2. ^ *Disponível em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9510841&ts=1730131093934&rendition_principal=S&disposition=inline>. Acesso em 30 out. 2024.*

Documento assinado eletronicamente por ISADORA MARIA BELEM ROCHA CARTAXO DE ARRUDA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1630348042 e chave de acesso 91f4027a no endereço eletrônico https://sapiens.agu.gov.br. Informações adicionais: Signatário (a): ISADORA MARIA BELEM ROCHA CARTAXO DE ARRUDA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 04-11-2024 16:22. Número de Série: 654372557451877645764062110 80. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

Documento assinado eletronicamente por FLAVIO JOSE ROMAN, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1630348042 e chave de acesso 91f4027a no endereço eletrônico https://sapiens.agu.gov.br. Informações adicionais: Signatário (a): FLAVIO JOSE

ROMAN, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 04-11-2024 13:02. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.