



## ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

Excelentíssima Senhora Ministra ROSA WEBER, Relatora da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5527

O Advogado-Geral da União, com fundamento no artigo 103, inciso I, da Constituição, bem como na Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, vem, perante essa Suprema Corte, requerer medida cautelar incidental, a fim de que se confira **interpretação conforme ao art. 12, III e IV, da Lei nº 12.965/2014, para assentar que as penalidades neles previstas não podem ser decretadas em caso de desatendimento de ordem judicial, pelos fatos e fundamentos que passa a expor.**

### **I – DOS FATOS E CONTEXTO DOS AUTOS**

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Partido da República - PR em face do § 2º do artigo 10 e os incisos III e IV do artigo 12 da Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> 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.

O que deu ensejo ao ajuizamento desta Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.527 foram determinações de juízes de primeira instância, no curso de investigações criminais, as quais determinavam a quebra do sigilo das comunicações que os investigados mantinham pelo aplicativo de internet Whatsapp. Como a empresa, em todos os casos, recusou-se a fornecer o conteúdo digital das conversas - seja sob alegação de não ter acesso a esse conteúdo, seja sob outros argumentos -, os Juízos determinaram a suspensão, por algumas horas, do Whatsapp em todo o território nacional. Algumas dessas decisões se valeram do artigo 12 da Lei nº 12.965, de 2014 (Marco Civil da Internet) como fundamento jurídico.

Nesse cenário, e tendo por propósito obstar, de uma vez por todas, as ordens de suspensão do aplicativo Whatsapp, o Partido da República ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5527, contra os dispositivos legais que, no entender do requerente e dos Juízes prolatores das decisões, dariam suporte a essas ordens.

Na data de hoje, conforme amplamente noticiado pela imprensa<sup>2</sup>, e posteriormente disponibilizado nas notícias desse STF<sup>3</sup>, Sua Excelência o Ministro Alexandre de Moraes proferiu decisão no bojo da PET 9935, em que determinou “*a SUSPENSÃO COMPLETA E INTEGRAL DO FUNCIONAMENTO DO TELEGRAM NO BRASIL, devendo ser intimado, pessoal e imediatamente, o Presidente da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), WILSON DINIZ WELLISCH, para que adote IMEDIATAMENTE todas as providências necessárias*

---

(...)

§ 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 .

Art. 12. Sem prejuízo das demais sanções cíveis, criminais ou administrativas, as infrações às normas previstas nos arts. 10 e 11 ficam sujeitas, conforme o caso, às seguintes sanções, aplicadas de forma isolada ou cumulativa:

(...)

III - suspensão temporária das atividades que envolvam os atos previstos no art. 11; ou

IV - proibição de exercício das atividades que envolvam os atos previstos no art. 11.

<sup>2</sup> <https://www.conjur.com.br/2022-mar-18/alexandre-moraes-ordena-bloqueio-aplicativo-telegram>

<sup>3</sup> <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=483659&ori=1>

*para a efetivação da medida, comunicando-se essa CORTE, no máximo em 24 (vinte e quatro) horas.”*

O contexto narrado, agravado pela decisão judicial referida, contraria o correto juízo de constitucionalidade que está a se firmar nessa Suprema Corte no bojo da ADI 5527, inclusive nos termos do voto apresentado pela Ministra Relatora no início do julgamento do feito, o que justifica a excepcional concessão de cautelar, *ad referendum* do Plenário.

## **II – FUMUS BONI IURIS – ART. 12 DA LEI Nº 12.965, DE 2014 - MARCO CIVIL DA INTERNET**

A referida decisão, proferida no bojo da PET 9935, determinou, com fundamento no art. 10, § 1º, da Lei nº 12.965/2014, a “suspensão temporária das atividades do TELEGRAM, até que haja o efetivo e integral cumprimento das decisões judiciais, nos termos destinados aos demais serviços de aplicação na internet, conforme o art. 12, III, do Marco Civil da Internet”.

Todavia, referidos dispositivos legais apontados não respaldam a conclusão tomada. Confira-se o teor da lei:

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.

Art. 11. Em qualquer operação de coleta, armazenamento, guarda e tratamento de registros, de dados pessoais ou de comunicações por provedores de conexão e de aplicações de internet em que pelo menos um desses atos ocorra em território nacional, deverão ser obrigatoriamente respeitados a legislação brasileira e os direitos à privacidade, à proteção dos dados pessoais e ao sigilo das comunicações privadas e dos registros.

§ 1º O disposto no caput aplica-se aos dados coletados em território nacional e ao conteúdo das comunicações, desde que pelo menos um dos terminais esteja localizado no Brasil.

§ 2º O disposto no caput aplica-se mesmo que as atividades sejam realizadas por pessoa jurídica sediada no exterior, desde que ofereça serviço ao público brasileiro

ou pelo menos uma integrante do mesmo grupo econômico possua estabelecimento no Brasil. (Revogado pela Medida Provisória nº 1.068, de 2021) (Rejeitada)

§ 2º O disposto no caput aplica-se mesmo que as atividades sejam realizadas por pessoa jurídica sediada no exterior, desde que ofereça serviço ao público brasileiro ou pelo menos uma integrante do mesmo grupo econômico possua estabelecimento no Brasil.

§ 3º Os provedores de conexão e de aplicações de internet deverão prestar, na forma da regulamentação, informações que permitam a verificação quanto ao cumprimento da legislação brasileira referente à coleta, à guarda, ao armazenamento ou ao tratamento de dados, bem como quanto ao respeito à privacidade e ao sigilo de comunicações.

§ 4º Decreto regulamentará o procedimento para apuração de infrações ao disposto neste artigo.

Art. 12. Sem prejuízo das demais sanções cíveis, criminais ou administrativas, as infrações às normas previstas nos arts. 10 e 11 ficam sujeitas, conforme o caso, às seguintes sanções, aplicadas de forma isolada ou cumulativa:

(...)

III - suspensão temporária das atividades que envolvam os atos previstos no art. 11; ou

IV - proibição de exercício das atividades que envolvam os atos previstos no art. 11.

Parágrafo único. Tratando-se de empresa estrangeira, responde solidariamente pelo pagamento da multa de que trata o **caput** sua filial, sucursal, escritório ou estabelecimento situado no País.

Como visto, a Seção II do Capítulo III da Lei nº 12.965, de 2014, cuida da “**proteção aos registros, aos dados pessoais e às comunicações privadas**”. O artigo 10 da referida lei dispõe que “**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**”.

Já o artigo 11 prevê que, “**em qualquer operação de coleta, armazenamento, guarda e tratamento de registros, de dados pessoais ou de comunicações por provedores de conexão e de aplicações de internet em que pelo menos um desses atos ocorra em território nacional, deverão ser obrigatoriamente respeitados a legislação brasileira e os direitos à privacidade, à proteção dos dados pessoais e ao sigilo das comunicações privadas e dos registros**”.

Por sua vez, o artigo 12 afirma que, “**sem prejuízo das demais sanções cíveis, criminais ou administrativas, as infrações às normas previstas nos arts. 10**

e **II** ficam sujeitas, conforme o caso, às seguintes sanções, aplicadas de forma isolada ou cumulativa”. Entre as sanções estão a “suspensão temporária das atividades que envolvam os atos previstos no art. 11” (inciso III do artigo 12) e a “proibição de exercício das atividades que envolvam os atos previstos no art. 11” (inciso IV do artigo 12).

O que se extrai das normas é que, primeiro, as sanções previstas nos incisos III e IV do artigo 12 da Lei nº 12.965, de 2014, são de natureza administrativa, a ser aplicadas, portanto, após processo administrativo, e não no âmbito judicial.<sup>4</sup>

Segundo, as penalidades de “suspensão temporária das atividades” e “proibição de exercício das atividades” estão jungidas à infração dos deveres previstos no artigo 11. Trata-se de garantir respeito aos direitos à privacidade, à proteção dos dados pessoais e ao sigilo das comunicações privadas e dos registros. **Daí porque sanções podem ser aplicadas a provedores de conexão ou aplicações de internet (como o Telegram e o Whatsapp) se eles não respeitarem o sigilo das comunicações, se fizerem uso indevido dos dados pessoais, mas não (pelo menos com fundamento no Marco Civil da Internet) por descumprirem uma ordem judicial.**

Terceiro, as atividades que poderão ser suspensas ou mesmo proibidas não são as atividades do aplicativo em si (sua funcionalidade para os usuários), mas apenas as atividades de “coleta, armazenamento, guarda e tratamento de registros, de dados pessoais ou de comunicações”.

Como se vê, restará equivocada eventual decisão judicial que se utilize do artigo 12 da Lei nº 12.965, de 2014, para determinar a suspensão de aplicativo de mensagens, tal qual se deu no contexto que havia quando do ajuizamento da ADI 5527, e como se observa agora com a decisão proferida no bojo da PET nº 9935, que está, nesse ponto, equivocada.

---

<sup>4</sup> O § 4º do artigo 11 da Lei nº 12.965, de 2014, prevê que “Decreto regulamentará o procedimento para apuração de infrações ao disposto neste artigo”.

Importante registrar a conclusão do voto da Relatora, a Ministra Rosa Weber, no início de julgamento da ADI nº 5527 em 27/05/2020, quando se manifestou:

Após o voto da Ministra Rosa Weber (Relatora), que: (i) julgava improcedente o pedido de declaração de inconstitucionalidade do art. 12, III e IV, da Lei nº 12.965/2014; (ii) julgava procedente o pedido de interpretação conforme a Constituição do art. 10, § 2º, da Lei nº 12.965/2014, a fim de assentar exegese segundo a qual “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, e para fins de investigação criminal ou instrução processual penal”; (iii) julgava improcedente o pedido sucessivo de declaração de nulidade parcial sem redução de texto do art. 12, III e IV, da Lei nº 12.965/2014, à compreensão de que não abrangido em sua hipótese de incidência o conteúdo que dele se pretende excluir; (iv) **julgava parcialmente procedente o pedido sucessivo de interpretação conforme a Constituição do art. 12, III e IV, da Lei nº 12.965/2014 apenas para (a) assentar que as penalidades de suspensão temporária das atividades e de proibição de exercício das atividades somente podem ser impostas aos provedores de conexão e de aplicações de internet nos casos de descumprimento da legislação brasileira quanto à coleta, à guarda, ao armazenamento ou ao tratamento de dados, bem como aos direitos à privacidade, à proteção dos dados pessoais e ao sigilo das comunicações privadas e dos registros, (b) ficando afastada qualquer exegese que – isoladamente ou em combinação com o art. 7º, II e III, da Lei nº 12.965/2014 – estenda a sua hipótese de incidência de modo a abarcar o sancionamento de inobservância de ordem judicial de disponibilização de conteúdo de comunicações passíveis de obtenção tão só mediante fragilização deliberada dos mecanismos de proteção da privacidade inscritos na arquitetura da aplicação**, o julgamento foi suspenso.

Como foi noticiado no Informativo nº 979<sup>5</sup>, o voto apresentado pela Ministra Rosa Weber, por ocasião do início de julgamento da ADI nº 5527, assim ressaltou:

Ressaltou que as ordens judiciais de bloqueio partem da premissa de que houve o descumprimento anterior de uma primeira ordem judicial que determinou o fornecimento do conteúdo das comunicações. Dessa forma, **ao serem decretados, os bloqueios comprometem o exercício, por milhões de brasileiros, das liberdades fundamentais de expressão e de comunicação asseguradas pelo texto constitucional, causam verdadeira comoção social, e perturbam relações familiares, transações comerciais, reuniões de negócios e notificações de atos processuais do próprio Poder Judiciário.**

...

O último questionamento que se põe consiste em saber se o art. 12, III e IV, da Lei 12.965/2014 autoriza sejam impostas a suspensão temporária e a proibição do exercício das atividades a provedor responsável pela

---

<sup>5</sup> <https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo979.htm>

guarda de registros de conexão e de acesso a aplicações de internet, dados pessoais e do conteúdo de comunicações privadas, em caso de descumprimento de ordem judicial de disponibilização do conteúdo de comunicações privadas.

O art. 12, III e IV, da Lei 12.965/2014 autoriza seja imposta a suspensão temporária ou a proibição do exercício apenas das atividades que envolvem a “operação de coleta, armazenamento, guarda e tratamento de registros, de dados pessoais ou de comunicações” (atos previstos no art. 11). **E o caput do art. 12 é expresso ao enunciar que tais sanções somente podem ser cominadas em caso de descumprimento, pelo responsável pela guarda de registros de conexão e de acesso, de dados pessoais e do conteúdo de comunicações privadas, dos deveres fixados nos arts. 10 e 11, quais sejam:** (a) violação do dever de preservar a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem dos usuários do serviço; (b) disponibilização do conteúdo de comunicações privadas a qualquer terceiro, público ou privado, sem ordem judicial que tenha sido proferida no âmbito de investigação criminal ou de instrução processual penal, em hipótese e na forma permitida pela lei; (c) falha em informar, de forma clara, as medidas e os procedimentos de segurança e de sigilo adotados para a guarda dos registros; (d) descumprimento da legislação brasileira, em particular dos direitos à privacidade, à proteção de dados pessoais e ao sigilo das comunicações privadas e dos registros, nas operações de coleta, armazenamento, guarda e tratamento de registros, de dados pessoais ou de comunicações, quando pelo menos um desses atos ocorra em território nacional; (e) descumprimento do dever de prestar informações que permitam a verificação do cumprimento da legislação brasileira referente à coleta, à guarda, ao armazenamento ou ao tratamento de dados, bem como ao respeito à privacidade e ao sigilo das comunicações.

Sublinhou que, a mens legis das sanções previstas no art. 12 da Lei 12.965/2014 é voltada à proteção da privacidade, e não o contrário. O que é apenada é a violação da privacidade e de outros direitos dos usuários fora dos estritos limites legais. **Não há nada na Lei 12.965/2014 que autorize a conclusão de que o art. 12, em seus III e IV, ampare ordens de suspensão do serviço de comunicação oferecido por provedores de aplicativos em caso de desatendimento de ordem judicial de fornecimento do conteúdo de comunicações. O art. 12, III e IV, da Lei 12.965/2014 permite a suspensão ou proibição das atividades que envolvam a “operação de coleta, armazenamento, guarda e tratamento de registros, de dados pessoais ou de comunicações” justamente para salvaguardar a integridades desses elementos em face de provedor que venha a vulnerá-los.**

**Trata-se de uma norma protetiva dos direitos dos usuários, que de modo algum configura suporte jurídico para a imposição de sanções em decorrência do descumprimento de ordem judicial. Em razão da falta de previsão legal, não há justificativa para que as penalidades previstas nos incisos do art. 12 da Lei 12.965/2014 sejam impostas, necessariamente, de forma progressiva. A imposição da penalidade deve ser sopesada caso a caso e deve, por óbvio, ser proporcional à infração.**

Demonstrado, pois, o *fumus boni iuris* para concessão da cautelar.

### III – PERICULUM IN MORA

Além da necessidade de se estabelecer comando judicial cautelar que confira a correta e constitucional interpretação ao art. 12 do Marco Civil da Internet, é relevante destacar que há perigo na demora grave e atual a justificar a concessão cautelar no presente momento.

Registre-se, inicialmente, que a decisão proferida na PET 9935 – a qual decorreu de representação, como se extrai da leitura da decisão monocrática prolatada em 17/03/2022 – adstringe-se à investigação de pessoas determinadas.

Ou seja, eventual conduta antijurídica que se imputa aos investigados, **não** pode reverberar automática e indistintamente em punição/banimento de todos os demais usuários do serviço que se pretende suspender, sob pena de claros prejuízos.

Os consumidores/usuários de serviços de aplicativos de mensagens não podem experimentar efeitos negativos em procedimento do qual não foram partes. Pensar diferente, a um só tempo, ofenderia o devido processo legal, com antijurídica repercussão do comando judicial em face de terceiros, além de ofender, ao mesmo tempo, o princípio da individualização da pena (art. 5º, XLV, da CRFB).

*In casu*, pois, inequívoca a desproporcionalidade da medida que, para alcançar poucos investigados, prejudica todos os milhões de usuários do serviço de mensagens.

Nessa linha, confira-se o que ressalta a Secretaria de Empreendedorismo e Renovação do Ministério da Ciência e Tecnologia, na Nota Técnica nº 491/2022/SEI-MCTI (anexa):

Alinhado a isso, o combate a ilícitos na rede deve atingir os responsáveis finais e não os meios de acesso e transporte, sempre preservando os princípios maiores de defesa da liberdade, da privacidade e do respeito aos direitos humanos (Resolução CGI.br/Res/2009/03/P). Em consonância com isso, o Art. 3º, inciso VI, do Marco Civil da Internet, preconiza que



os agentes que integram o complexo ecossistema da Internet somente serão responsabilizados nos limites das atividades que desempenham. Além disso, em seu Art. 18 “o provedor de conexão à Internet não será responsabilizado civilmente por danos decorrentes de conteúdo gerado por terceiros”.

Assim, a suspensão indiscriminada de atividades e serviços – bem como a oneração de um conjunto difuso e indeterminado de usuários da Internet no Brasil e nos países vizinhos que se valem da infraestrutura e dos serviços prestados por empresas brasileiras –, não conta com o respaldo do Marco Civil da Internet para seu embasamento legal.

(...)

Assim, entendemos que o bloqueio integral a um sítio ou aplicação de Internet é medida extrema que pode levar à fragmentação da rede, que coloca em risco os princípios da inimizabilidade e da neutralidade da rede presentes no Decálogo do CGI.br, e que ameaçar direitos fundamentais. Trata-se de uma medida com impactos técnicos e sociais amplos, capaz de comprometer a estabilidade, a segurança e a funcionalidade da Internet, além de onerar um conjunto difuso e indeterminado de usuários que, em sua maioria, não têm relação com a investigação de ilícitos específicos, trazendo inclusive questionamentos sobre a proporcionalidade de tal medida.

(...)

Chamar atenção para a necessidade de se reafirmar os melhores mecanismos de transparência, responsabilidade e prestação de contas na provisão de serviços aos usuários no Brasil, garantindo-se, ainda, o devido cumprimento da legislação brasileira pertinente e as devidas proteções a todos os atores envolvidos, bem como o seu direito à liberdade de expressão e consequente responsabilização já previstas na legislação vigente no Brasil, mas ao mesmo tempo sem inviabilizar a inovação e o canal utilizado para isso, nesse caso concreto a plataforma. Além de não prejudicar coletivamente a própria sociedade e demais atores que não deram causa a situação em tela que ensejou o bloqueio da plataforma TELEGRAM.

#### CONCLUSÃO

Assim, de modo a evitar que milhões de usuários da internet sejam prejudicados em função de algum comportamento na rede de alguns sugerimos que medidas alternativas que não inviabilizem a plataforma sejam tomadas e que a decisão de interromper o funcionamento da plataforma seja revertido de modo a continuarmos a manter a internet do Brasil íntegra e alinhado com as melhores práticas da Governança da Internet no Brasil. Por fim, espera-se que a situação seja resolvida da melhor forma possível de modo que os interesses e direitos constitucionais de todos os brasileiros e poderes constituídos sejam preservados em detrimento a falha de alguns.

Acrescente-se, ainda, as ponderações trazidas pela SENACON/MJSP, na INFORMAÇÃO Nº 2/2022/GAB-DPDC/DPDC/SENACON (anexa):

O acesso à ferramenta de comunicação, neste caso de interesse público, impacta sem maiores dúvidas operações que vão muito além daquelas descritas na decisão contestada. Se está a falar em trabalhadores e empresas que por meio da comunicação dão vazão aos seus produtos e serviços, estes essenciais às relações de consumo.

Não restam dúvidas de que as inovações e novas tecnologias geraram inúmeros efeitos no mercado de consumo, sejam por consumo diretos, sejam pela monetização de dados. Alguns desses aplicativos, destacadamente, os de comunicação tornaram-se serviços essenciais para o consumidor nos termos do art. 22 do CDC.

Por óbvio, da edição do CDC em 1990, e sua entrada em vigor em 1991, não haveria como prever a dinâmica nos fatos sociais e, conseqüentemente, seus impactos no mundo jurídico.

A previsão não expressa, como serviço essencial, dos meios de comunicações via plataformas digitais e aplicativos, não retira essa característica de essencialidade com relação aos consumidores, bem como a sua monetização indiretas, como ocorre com os dados.

Não ao acaso, o Decreto nº 10.282/20206 já reconheceu a essencialidade de determinados serviços como telecomunicações e internet, e tal Decreto veio a regulamentar a Lei nº 13.979/2020, normas as quais fazem diálogo direto com a Lei nº 8.078/90, o Código de Proteção e Defesa do Consumidor.

Qualquer espécie de supressão de um serviço desta natureza, sem embargo, importa em não menos que interromper um serviço essencial tal como aconteceria com solução de fornecimento de energia elétrica, de água e até de telefonia, dados os impactos perante os consumidores e usuários que fazem operam e precisam de tais plataformas para se comunicar, socializar e trabalhar. Acredita-se que atualmente dentre os aplicativos de comunicação por meio da internet pode-se citar o WhatsApp da empresa Meta (CEO Will Cathcart) e o Telegram do CEO Pavel Durov, como os mais usados em todo o país.

E a essencialidade desse serviço para os consumidores e usuários em todo o país é tão evidente, que no dia 04 de outubro de 2021, quando houve falha no sistema do WhatsApp<sup>7</sup> e 2,8 Bilhões de pessoas foram afetadas no mundo todo, os prejuízos pessoais, profissionais e econômicos a um sem-número de pessoas foram relatados logo nas primeiras horas.

Tomando-se como referência esse mesmo episódio (paralisação do WhatsApp), inúmeros foram os procedimentos inaugurados, principalmente por consumidores, nos órgãos de defesa do consumidor em todo o território nacional, para se tentar mitigar ou até se compensar os prejuízos gerados pelo “apagão”.

Tais instrumentos digitais de comunicação, fazem parte do conteúdo que hoje é tratado como Democracia Digital. Assim, a internet e os

---

<sup>6</sup> [D10282 \(planalto.gov.br\)](https://planalto.gov.br)

<sup>7</sup> [Facebook, Instagram e WhatsApp param de funcionar e afetam 2,8 bilhões de pessoas no mundo | Jornal Nacional | G1 \(globo.com\)](#)

diversos meios digitais estão permitindo uma maior participação da população de variadas rendas, dos lugares mais longínquos, incentivando não só uma interação mais vívida, como também com maior acessibilidade às informações e consequente participação da sociedade em geral.

O tema do *consumo* não fica de fora. O feito da indústria 4.0 aumentou de forma imensurável<sup>3</sup>, sendo tal fato explicado principalmente pela acessibilidade de smartphones e, paralelamente, dos dispositivos normais de computadores. Com a Pandemia pelo COVID-19, em março de 2020, houve um aumento significativo nas vendas pelas diversas plataformas, vale dizer, aumento de 70% de vendas no Brasil<sup>8</sup>.

Em apertada síntese, os diversos aplicativos e plataformas configuram uma autêntica relação de consumo que tem, de um lado, um consumidor e, do outro lado, um fornecedor que relacionam por uma prestação de serviço ou produto, por remuneração direta ou indireta, como a monetização<sup>9</sup> de dados.

Enfatiza-se sobre tal aspecto que os aplicativos de comunicação, destacando-se o WhatsApp e o Telegram como os mais utilizados no mundo, e que, além de configurarem serviços essenciais para a comunicação em massa, instrumentalizam uma grande cadeia econômica de atividades e negócios. Ora, até os aplicativos de venda de serviços e produtos já utilizam as linhas destes aplicativos de comunicação para dar suporte aos consumidores, donde se extrai a conclusão da essencialidade e da importância tamanha de tais suportes.

Nesse sentido, a liberdade dos modelos de negócios dos fornecedores de serviços de mensagens deve permitir o desenvolvimento econômico e tecnológico, assim como os interesses econômicos e a liberdade de escolha do consumidor conforme a Lei nº 8.078, de 1990 (Código de Defesa do Consumidor).

É certo que uma das missões do Estado Brasileiro é a esmerada investigação e punição de condutas ilícitas. Contudo, o atingimento desta finalidade não pode sacrificar direitos sociais, a exemplo de microempreendedores – até mesmo, informais – que dependem da utilização de ferramentas como o Telegram para a execução de seus pequenos negócios, ou seja, para suas próprias subsistências, além dos usuários em geral.

A considerar que o Estado Brasileiro, a exemplo da maioria dos países, ainda envereda esforços para a plena superação do estado de pandemia; e considerando que os

---

<sup>8</sup> Pesquisa mostra que 70% dos brasileiros aumentaram gastos com compras online - Mercado&Consumo ([mercadoeconsumo.com.br](http://mercadoeconsumo.com.br))

<sup>9</sup> Famosos *Databrokers*. Nas lições de Guilherme Goulart (Revista de Direito do Consumidor nº 107, São Paulo: RT, p. 452): “Os *databrokers* são instituições que coletam e mantêm dados de milhões de pessoas para a realização de análise e empacotamento dos dados, podendo ou não processar informações pessoais. Os serviços são usados para verificação de identidade, diferenciação de registros (homônimos, por exemplo), oferecimento de serviços de marketing e prevenção de fraudes. Em geral, as atividades são realizadas sem a permissão e conhecimento do usuário, o que representa uma flagrante violação da boa-fé e também do princípio da transparência nas relações de consumo”.

últimos anos impuseram um natural rearranjo dos modelos negociais – dos locais físicos para as tratativas virtuais -, seja para atendimento de medidas sanitárias não farmacológicas ou mesmo pela pontual modificação da cultura de determinados usuários, em tentativa de autopreservação em face das restrições impostas pela COVID-19, admitir decisões desse teor restará por impor efeitos danosos que não se pode, ainda, mensurar, agregando aos reflexos da crise sanitária, ao menos, insegurança econômica e jurídica.

#### **IV – DO PEDIDO**

Ante o exposto, o Advogado-Geral da União vem, com fulcro no art. 10 da Lei nº 9.868/1999; e no art. 5º da Lei nº 9.882/1999, e considerando a plausibilidade da tese exposta, a merecer juízo de interpretação conforme, nos termos do exposto e do *periculum in mora* demonstrado, requerer seja proferida **decisão cautelar, ad referendum do Plenário, para fixar interpretação conforme à Constituição ao art. 12, III e IV, da Lei nº 12.965/2014, para assentar que as penalidades nele previstas não podem ser impostas por inobservância de ordem judicial.**

Nesses termos, pede deferimento.

Brasília,        de março de 2022.

BRUNO BIANCO LEAL  
Advogado-Geral da União

IZABEL VINCHON NOGUEIRA DE ANDRADE  
Secretária-Geral de Contencioso