

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.059 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. DIAS TOFFOLI**
REQTE.(S) : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS OPERADORAS
CELULARES - ACEL
ADV.(A/S) : RODRIGO DE BITTENCOURT MUDROVITSCH E
OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DO CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO DOS DELEGADOS DE POLÍCIA DO
BRASIL - ADEPOL
ADV.(A/S) : WLADIMIR SÉRGIO REALE
AM. CURIAE. : ADPF - ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS
DELEGADOS DE POLÍCIA FEDERAL
ADV.(A/S) : ANTONIO TORREAO BRAZ FILHO E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO DOS DELEGADOS DE POLÍCIA DO
ESTADO DE SÃO PAULO - ADPESP
ADV.(A/S) : DENISE OZÓRIO FABENE RODRIGUES

VOTO

O Senhor Ministro **CRISTIANO ZANIN** (Vista): Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pela Associação Nacional das Operadoras de Celulares (ACEL), com pedido de medida cautelar, contra o § 2º do art. 2º da Lei n. 12.830/2013.

Eis o teor do dispositivo impugnado:

Art. 2º [...] § 2º Durante a investigação criminal, cabe ao delegado de polícia a requisição de perícia, informações, documentos e dados que interessem à apuração dos fatos.

A requerente defende, em síntese, a inconstitucionalidade material do dispositivo, que, por permitir que delegados acessem informações, documentos e dados que interessam à investigação, sem a exigência de

ADI 5059 / DF

ordem judicial prévia, violaria os direitos fundamentais à privacidade e à intimidade e o sigilo das comunicações (art. 5º, X e XII, da Constituição).

No mérito, a requerente pede a declaração de inconstitucionalidade parcial da Lei n. 12.830/2013, para afastar o poder de requisição do delegado de polícia; ou, subsidiariamente, a interpretação conforme à Constituição do § 2º do art. 2º da Lei n. 12.830/2013, para que sejam delimitados os seus limites e:

excluída a possibilidade de quebra de sigilo, independentemente de prévia decisão judicial, dos seguintes dados: (i) interceptação de voz; (ii) interceptação telemática; (iii) localização de terminal ou IMEI de cidadão em tempo real por meio de ERB; (iv) extrato de ERB; (v) 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 a internet; (vi) dados cadastrais dos terminais fixos não figurantes em lista telefônica divulgável e de terminais móveis; (vii) extrato de chamadas telefônicas; (viii) extrato de mensagens de texto (SMS) ou MMS; (ix) serviços de agenda virtual ofertados por empresas de telefonia; e (x) dado cadastral de e-mail (doc. 2, p. 34-35).

O Advogado-Geral da União manifestou-se no sentido da improcedência do pedido, em parecer assim ementado:

Processo penal. Lei n. 12.830/13, que "dispõe sobre a investigação criminal conduzida pelo delegado de polícia". Impugnação ao § 2º do artigo § 2º do diploma referido, que autoriza a autoridade policial a requisitar perícia, informações, documentos e dados que interessem à apuração dos fatos. Alegação de que o dispositivo atacado conferiria aos delegados de polícia acesso irrestrito, independentemente de autorização

judicial, a quaisquer informações, documentos e dados dos cidadãos. Alegada ofensa ao artigo 5º, incisos X e XII, da Constituição. O dispositivo sob investiva não possui o alcance suposto pela requerente, visto que, além de não se referir à possibilidade de quebra do sigilo das comunicações telefônicas, não implica a divulgação das informações requisitadas. Caráter relativo dos direitos fundamentais. Interesse coletivo pela apuração das infrações penais. Manifestação pela improcedência do pedido (doc. 24).

Em seu último parecer, o Procurador-Geral da República manifestou-se no seguinte sentido:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 2º, § 2º, DA LEI 12.830, DE 20 DE JUNHO DE 2013. PODER DE DELEGADO DE POLÍCIA DE REQUISITAR PERÍCIAS, INFORMAÇÕES, DOCUMENTOS E DADOS, NO CURSO DE INVESTIGAÇÃO CRIMINAL. PODER DE INVESTIGAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. DIREITOS FUNDAMENTAIS. RESERVA DE JURISDIÇÃO PARA QUEBRA DO SIGILO DAS COMUNICAÇÕES TELEFÔNICAS. QUEBRA DO SIGILO DE DADOS TELEFÔNICOS. NECESSIDADE DE LEI REGULAMENTADORA. 1. Deve ser conferida interpretação conforme a Constituição ao art. 2º, §2º, da Lei 12.830/2013, no sentido de que concessão de poder de requisição ao delegado de polícia não afaste poder de requisição dos membros do Ministério Público, que possui poder investigatório, conforme reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal. 2. Impõe-se interpretação conforme a Constituição ao art. 2º, §2º, da Lei 12.830/2013, no sentido de que o poder de requisição de informações do delegado de polícia não alcance a inviolabilidade das comunicações, submetida a autorização judicial, nos termos do art. 5º, XII, da Constituição (reserva de jurisdição). 3. Concessão de poder de requisição genérico aos delegados de polícia por lei que regulamenta a carreira policial

ADI 5059 / DF

não importa autorização legal para a quebra de sigilo de dados telefônicos. Embora não haja aí reserva de jurisdição, restrição a direito fundamental deve ser regulamentada especificamente por lei; no caso, para preservar os direitos à privacidade e à intimidade, previstos no art. 5º, X, da Constituição. Necessidade de interpretação conforme a Constituição. 4. Parecer pela procedência parcial do pedido (doc. 66).

Em sessão virtual iniciada em 25/4/2025, o eminente Relator, Ministro Dias Toffoli, julgou parcialmente procedente o pedido para conferir interpretação conforme à Constituição ao § 2º do art. 2º da Lei n. 12.830/2013, esclarecendo que:

(i) o poder genérico de requisição, contido na referida norma, atribui ao delegado de polícia o poder de atuar conforme a lei e o direito e, assim, não dispensa a prévia autorização judicial nas hipóteses constitucionais e legais submetidas à reserva jurisdicional;

(ii) nas investigações criminais que conduzir, o delegado de polícia (ou o membro do Ministério Público) pode requisitar diretamente às concessionárias de telefonia somente “dados cadastrais”, assim considerados o nome completo, a filiação e o endereço do titular da linha ou terminal (fixo ou móvel) em relevo; quando configurada qualquer das hipóteses do art. 13-A do CPP, incluído pela Lei nº 13.344/16, também será possível, excepcionalmente, a requisição direta por delegado de polícia (ou por membro do Ministério Público) de a) dados pertinentes à localização de terminal ou IMEI de cidadão em tempo real por meio de ERB e b) fornecimento de extrato de ERB (cf. art. 13-B do CPP, inserido pela Lei nº 13.344/16, e ADI nº 5.642, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 18/4/24, DJe de 22/8/24);

(iii) a expressão “dados cadastrais” não abrange a) a interceptação de voz; b) a interceptação telemática; c) o extrato de chamadas telefônicas (ou extrato de registros telefônicos); d)

a localização de terminal ou IMEI de cidadão em tempo real por meio de ERB e o extrato de ERB; e) os extratos de mensagens de texto (SMS ou MMS); f) os serviços de agenda virtual ofertados por empresas de telefonia; g) os registros de conexão e de acesso a aplicações de internet, a partir de determinada linha ou IP; h) o conteúdo das comunicações privadas armazenadas; i) os dados cadastrais de usuários de IP, os quais abarcam dados de usuários que, em determinado dia, data, hora e fuso, fizeram uso de um IP para acessar a internet; e j) os dados cadastrais de correio eletrônico (e-mail).

Na sequência, pedi vista dos autos para melhor analisar o caso e a questão jurídica sob exame.

Após essa breve rememoração, passo ao voto.

I. Delimitação do objeto de impugnação

A questão aqui debatida consiste em examinar a **constitucionalidade e o âmbito de extensão do poder genérico de requisição previsto no art. 2º, § 2º, da Lei n. 12.830/2013**, que autoriza que o delegado de polícia requisiite “perícia, informações, documentos e dados que interessem à apuração dos fatos”.

De acordo com a requerente, o dispositivo impugnado “permite que o delegado de polícia requisiite, independente de prévia autorização judicial, **quaisquer** dados, informações e documentos de cidadãos, inclusive dados sigilosos referentes ou inerentes às comunicações telefônicas” (doc. 2, p. 7 – grifo no original). Segundo argumenta, essa autorização irrestrita de requisição viola a salvaguarda constitucional da privacidade, seja a proteção das comunicações telefônicas seja dos demais dados inerentes à utilização de serviços de telefonia (art. 5º, X e XII, da Constituição Federal).

ADI 5059 / DF

Pois bem. Em primeiro lugar, há que se esclarecer o possível âmbito de abrangência do dispositivo impugnado, para que se possa determinar quais seriam os direitos fundamentais potencialmente afetados.

Conforme entendo, não há interpretação plausível que autorize concluir que o dispositivo em questão permitiria o acesso a comunicações em fluxo, viabilizando, sem prévia autorização judicial, a interceptação telefônica ou telemática.

Com efeito, existe uma distinção relevante entre **comunicações ou dados em fluxo** e **comunicações ou dados armazenados**: enquanto os primeiros caracterizam-se pela troca ativa ou “dinâmica” de informações, que pode ser objeto de interceptação para captar o que, em tempo real, está sendo comunicado ou transmitido, os segundos correspondem a informações de natureza “estática”, já registradas e mantidas em algum repositório.

Nesse sentido, a possibilidade de “requisição de informações e dados” refere-se, evidentemente, não à interceptação de comunicações em fluxo — sequer mencionada no dispositivo questionado —, mas apenas a uma possível ordem, dirigida a terceiros, para o fornecimento de informações, dados ou documentos armazenados.

Além disso, cumpre ressaltar que a inviolabilidade das comunicações telefônicas é protegida expressamente pelo art. 5º, XII, da Constituição Federal e somente pode ser excepcionada, conforme determina o próprio comando constitucional, mediante ordem judicial, preenchidos os pressupostos legais instituídos pela Lei n. 9.296/1996, que o regulamenta — conforme, inclusive, ressaltou o eminente Relator, Ministro Dias Toffoli.

Assim, a determinação de interceptações telefônicas ou telemáticas

não está, em absoluto, abrangida pelo espectro do poder geral de requisição do delegado de polícia, previsto na lei questionada.

Partindo do pressuposto de que o dispositivo impugnado autorizaria, em tese, a requisição de dados, informações ou documentos armazenados, a análise da constitucionalidade do art. 2º, § 2º, da Lei n. 12.830/2013 exige a identificação dos direitos fundamentais afetados, assim como a determinação da suficiência do referido preceito legal, que prevê uma cláusula geral, para autorizar a intervenção nesses direitos.

II. Os direitos fundamentais à proteção de dados e à autodeterminação informacional

O acesso geral a “informações, documentos e dados que interessem à apuração dos fatos”, autorizado pelo dispositivo impugnado, constitui — ao menos nas situações mencionadas pela requerente — uma intervenção nos direitos fundamentais à privacidade (art. 5º, X, CF) e à proteção de dados (art. 5º, LXXIX, CF), constitucionalmente salvaguardados. Isso não exclui, é claro, a possibilidade de afetação de outros direitos fundamentais, a depender daquilo que é requisitado.

Para uma análise adequada da questão aqui debatida, é imprescindível compreendê-la a partir não apenas dos impactos da tecnologia na proteção do direito à privacidade, mas sobretudo da evolução do direito de proteção de dados ocorrida nos últimos anos.

A presente ação direta de inconstitucionalidade foi proposta em 2013, antes do reconhecimento expresso pelo Supremo Tribunal Federal do direito à autodeterminação informacional (ADIs 6.387, 6.388, 6.389, 6.393, 6.390, da relatoria da eminente Ministra Rosa Weber, julgadas em 2020), assim como da promulgação do Marco Civil da Internet (Lei n. 12.965/2014), da Lei Geral de Proteção de Dados (Lei n. 13.709/2018) e da

ADI 5059 / DF

Emenda Constitucional n. 115/2022, que consagrou expressamente como direito fundamental o direito à proteção de dados pessoais (Art. 5º, “LXXIX – é assegurado, nos termos da lei, o direito à proteção dos dados pessoais, inclusive nos meios digitais”).

Como se nota, a jurisprudência e a legislação da última década reformularam a forma como enxergamos os direitos fundamentais à privacidade (art. 5º, X, CF) e à proteção de dados (art. 5º, LXXIX, CF) – e esse novo olhar sobre a disciplina afeta a análise e a fundamentação da decisão a ser tomada no presente caso.

Como já ressaltai, não se está a tratar aqui a respeito da inviolabilidade do sigilo sobre as comunicações de dados, consagrada no art. 5º, XII, da Constituição Federal, porquanto essa proteção específica conferida pela Constituição da República abrange, de fato, apenas as comunicações em fluxo e não os dados, informações e documentos armazenados.

Isso não significa, contudo, que a Constituição não proteja a privacidade e a autodeterminação informacional do indivíduo em relação a dados de sua titularidade armazenados.

Até porque se, antes, o fluxo das comunicações merecia uma proteção especial, em um cenário em que o armazenamento e a manipulação de informações eram escassos e tinham alcance limitado, hoje, no contexto de uma sociedade da informação em que a quantidade de dados acessíveis e as tecnologias para seu processamento tomaram uma dimensão antes inimaginável, **os dados armazenados podem revelar muito mais sobre o indivíduo do que as comunicações em fluxo**, contendo informações das quais talvez nem mesmo o próprio titular se recorde.

ADI 5059 / DF

O direito à privacidade garante aos indivíduos um espaço para o livre desenvolvimento da personalidade, no qual eles possam expressar convicções, “sentimentos, reflexões, visões de mundo e experiências pessoais sem medo de estar sendo observados por órgãos estatais” (GRECO, Luís; GLEIZER, Orlandino. A infiltração online no processo penal – Notícia sobre a experiência alemã. *Revista Brasileira de Direito Processual Penal*, Porto Alegre, vol. 5, n. 3, set./dez. 2019, p. 1495).

Isso abrange não apenas as telecomunicações, mas também a autonomia individual sobre os próprios dados e informações pessoais que, sobretudo se analisados em conjunto, expressam a individualidade do sujeito.

Conforme ressalta José Afonso da Silva, a privacidade abrange o conjunto de informações a respeito do indivíduo, de modo que apenas ele poderá decidir se deseja mantê-las "sob seu exclusivo controle" ou se prefere comunicá-las, "decidindo a quem, quando, onde e em que condições" quer fazê-lo (SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. Rio de Janeiro: Malheiros, 2002. p. 205).

Como frisou o Tribunal Federal Constitucional alemão por ocasião da emblemática decisão do censo (BVerfGE 65, 1), a qual consagrou de forma pioneira o direito à autodeterminação informacional, “o livre desenvolvimento da personalidade sob as condições modernas do processamento de dados, pressupõe a proteção do indivíduo contra irrestritas faculdades de obtenção, armazenamento, utilização e transferência de seus dados pessoais” (GRECO, Luís. Considerações introdutórias sobre o processo penal alemão. *In: WOLTER, Jürgen. O inviolável e o intocável no direito processual penal*. São Paulo: Marcial Pons, 2018. p. 43).

Assim, com a consagração do direito amplo à proteção de dados pessoais, deve-se assegurar, ao lado do sigilo das telecomunicações,

ADI 5059 / DF

outros âmbitos de proteção, como o direito à autodeterminação informacional (a respeito, cf. GLEIZER, Orlandino; MONTENEGRO, Lucas; VIANA, Eduardo. *O direito de proteção de dados no processo penal e na segurança pública*. São Paulo: Marcial Pons, 2021. p. 37), como já reconheceu o Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 6.387. Esses direitos, analisados em conjunto, permitem que o indivíduo aja com espontaneidade no seu âmbito privado, tendo a liberdade de ser quem ele é, sabendo que, em circunstâncias normais, não será vigiado pelo Estado.

O direito à autodeterminação informacional atribui ao titular dos dados a liberdade de (auto)determinar e, portanto, de controlar se e dentro de quais limites essas informações que revelam fatos de sua vida pessoal poderão ser objeto de intervenção. Como demonstrado, ele é um direito autônomo, que tem relação direta com o direito à privacidade (inciso X do art. 5º da CF) e está expressamente protegido pelo novo inciso LXXIX do art. 5º da Constituição, vinculando-se, em última instância, ao direito geral ao livre desenvolvimento da personalidade, inerente à dignidade humana.

O reconhecimento de direitos fundamentais impõe ao Estado um dever geral de abstenção. Considerando, contudo, que na persecução penal a intervenção em direitos fundamentais é necessária para fins investigativos, esse dever poderá ser afastado por meio de uma justificação especial fundada em lei proporcional.

Assim, a intervenção no direito fundamental à privacidade para fins de persecução penal é possível, mas depende da observância de determinados limites. O parâmetro de legitimação dessas intervenções vincula-se sobretudo a dois princípios da dogmática constitucional: o **princípio da reserva de lei** e o **princípio da proibição de excesso**, que exige a proporcionalidade da medida interventiva (A respeito, cf. GLEIZER; MONTENEGRO; VIANA. *O direito de proteção de dados no processo penal e na segurança pública*. p. 40).

ADI 5059 / DF

A exigência de autorização legal deriva não apenas do art. 5º, II, da Constituição Federal (“II – ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”), como também do art. 11, 2, primeira parte, da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), da qual o Brasil é signatário (Decreto 678/1992), que estabelece que “[ninguém] pode ser objeto de ingerências arbitrárias ou abusivas em sua vida privada”.

A questão que aqui se coloca, portanto, é se o dispositivo ora impugnado preenche os parâmetros exigidos pelo princípio da legalidade a ponto de autorizar *qualquer* requisição de informações, documentos e dados, como alega a requerente.

III. Parâmetros de legalidade no processo penal e definição do âmbito de extensão do art. 2º, § 2º, da Lei n. 12.830/2013

A análise da constitucionalidade do dispositivo impugnado requer a compreensão do significado da reserva de lei para o processo penal, determinando-se **quais níveis de afetação em um direito fundamental podem ser legitimados por meio de uma cláusula genérica de requisição.**

A rigor, o princípio da legalidade ou reserva de lei exige que intervenções relevantes em direitos fundamentais sejam legitimadas a partir de base legal suficientemente determinada, clara e específica, que estabeleça seus limites, objetivos e procedimentos, a fim de garantir segurança jurídica e evitar abusos. Esse parâmetro é observado, por exemplo, pela Lei de Interceptações Telefônicas (Lei n. 9.296/1993), que prevê os pressupostos e limites da intervenção.

No mesmo sentido, a necessidade de determinação e clareza da lei que autoriza intervenção em direitos fundamentais no processo penal é

também ressaltada em diferentes decisões do Tribunal Constitucional Federal alemão, a exemplo do recente julgado a respeito do monitoramento da origem das comunicações (BVerfG 1 BvR 2466/19, decisão de junho de 2025).

Contudo, isso não quer dizer que cláusulas gerais não sejam admissíveis, mas apenas que deve haver um **limite para a interpretação da autorização contida nessas leis**. Nesse sentido, ao tratar sobre a reserva de lei no processo penal, Klaus Rogall esclarece que:

Quanto mais essencial for a regulamentação e mais grave for a intervenção, tanto mais serão exigidas a determinação e a clareza da norma. As cláusulas gerais, portanto, não são de antemão proibidas. Pelo que se depreende do princípio da reserva legal, elas podem até ser necessárias quando a matéria a ser regulamentada é mutável ou, por outros motivos, não se presta a uma fixação definitiva (ROGALL, Klaus. Informationseingriff und Gesetzesvorbehalt im Strafprozessrecht. *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, n. 103, 1991, p. 932 – tradução livre do gabinete).

Assim, na minha concepção, **cláusulas gerais de autorização**, como a do dispositivo impugnado, não são suficientes para legitimar intervenções de média ou grave intensidade no direito fundamental à autodeterminação informacional, mas **permitem legitimar intervenções de baixa intensidade, que atingem o âmbito mais superficial da esfera do direito**.

Com efeito, existem **diferentes graus de intervenções informacionais**. Podemos recorrer, aqui, à **teoria das esferas**, que permite enxergar os distintos níveis de afetação do direito geral de personalidade.

ADI 5059 / DF

De acordo com essa teoria, a compreensão da esfera privada deve ser analisada com base em três círculos concêntricos. Quanto mais próxima do núcleo estiver uma intervenção estatal, mais rigorosas deverão ser as exigências de proporcionalidade para que se admita o ingresso na esfera em questão (LANG, Heinrich; WILMS, Heinrich. *Staatsrecht II: Grundrechte*. 2. ed. Stuttgart: Kohlhammer, 2020, p. 126).

No círculo externo está a **esfera social ou pública**, que abrange informações sobre a profissão ou outros aspectos a respeito do indivíduo cujo conteúdo é público (o que ele posta em redes sociais abertas, por exemplo) e na qual é possível intervir sem maiores exigências de justificação.

No círculo intermediário está a **esfera privada ou do sigilo**, e a intervenção nesse âmbito, que abrange informações sobre as contas bancárias, extratos telefônicos, a rotina, as compras ou o círculo de amigos do indivíduo, exige um grau mais intenso de justificação.

Por fim, no terceiro e mais restrito círculo está o **núcleo da esfera privada**, o qual expõe uma dimensão tão íntima do indivíduo que inviabiliza a justificação de intervenções (a respeito, ver GRECO, *Considerações introdutórias sobre o processo penal alemão*, p. 34).

A aplicação da lógica da teoria das esferas explicita que cláusulas gerais de requisição, como a aqui impugnada, podem ser suficientes para legitimar intervenções no direito à privacidade, sem a necessidade de decisão judicial prévia, sobretudo aquelas situadas no **âmbito mais externo da esfera de proteção desse direito** — entre a esfera pública e a privada.

Nesse sentido, não se pode afirmar que o art. 2º, § 2º, da Lei n.

12.830/2013 autoriza que o delegado de polícia requisite, independente de prévia autorização judicial, **quaisquer** dados, informações e documentos, mas apenas aqueles que (i) **não estão protegidos, em nível constitucional ou legal, por reserva de jurisdição** ou pela exigência legal da observância de algum procedimento específico; (ii) representem **intervenções de baixa intensidade**, que atingem **o âmbito mais superficial da esfera dos direitos fundamentais à privacidade e à autodeterminação informacional**.

Assim, quanto a cada requisição concretamente considerada, há que se investigar, em primeiro lugar, **se a Constituição ou a lei delimita a esfera de inviolabilidade** da informação, dado ou documento que a autoridade policial pretende requisitar.

Como já frisei, o dispositivo impugnado **não permite a interceptação telefônica** determinada diretamente pelo delegado de polícia, sem ordem judicial prévia. Contudo, ainda que a lei assim dispusesse, não seria possível permitir uma requisição direta de interceptação, justamente em razão da **inviolabilidade constitucional das comunicações telefônicas**, prevista no art. 5º, XII, da CF, que exige ordem judicial para a determinação da medida.

O dispositivo em questão **também não pode violar esferas de inviolabilidade disciplinadas em lei**, como a que se refere às **comunicações privadas armazenadas**, prevista no art. 7º, III, e no art. 10, § 2º, do Marco Civil da Internet (Lei n. 12.965/2014), que impede o acesso a dados de conteúdo, sem ordem judicial prévia; ou aos **dados de tráfego**, isto é, metadados relativos a registros de conexão e de acesso a aplicações de internet, tendo em vista a disciplina dos arts. 10, § 2º, 22 e 23 do Marco Civil da Internet.

No entanto, ainda que não haja uma disciplina legal específica, a legitimidade da requisição por meio de disposição legal genérica deve ser

também determinada a partir do **grau de afetação dos direitos fundamentais à privacidade e à autodeterminação informacional**.

Assim, não é possível requisitar, sem ordem judicial prévia, o acesso a **extrato de chamadas ou registros telefônicos** ou a **extrato de mensagens SMS ou MMS**, que contêm informações como destinatário, data, horário e duração das chamadas e mensagens recebidas ou realizadas; assim como a **dados de localização** do usuário de serviço de telefonia móvel.

O acesso a esses **metadados** constitui intervenção intermediária ou grave, a depender do caso, no direito à privacidade. Ainda que não revelem o conteúdo das comunicações, o acesso a tais metadados **permite traçar perfis comportamentais**, como com quem, com qual frequência e em que momentos a pessoa se comunica; a extensão e a intensidade das relações entre o usuário e os seus interlocutores; a reconstrução de rotinas diárias e redes de contato físico. Trata-se, portanto, de dados que podem ser reveladores e que potencialmente se aproximam mais da esfera íntima do que da esfera pública.

Em razão disso, esses dados não podem, como regra, ser requisitados unilateralmente pelo Delegado de Polícia, mas devem ser acessados apenas após uma determinação judicial. Essa regra pode ser exceptuada se houver uma autorização legal excepcional e proporcional para acesso direto aos dados. Esse é o caso, por exemplo, do art. 13-B, § 4º, do Código de Processo Penal, que autoriza requisições diretas em casos específicos, referentes a crimes graves, e mediante pressupostos definidos na lei. A constitucionalidade dessa exceção, inclusive, já foi analisada pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 5.642 (Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe 22/8/2024).

No que se refere a **dados cadastrais**, contudo, reputo importante fazer alguns esclarecimentos.

ADI 5059 / DF

Como já me manifestei por ocasião do julgamento da ADI 4.906 (Rel. Min. Nunes Marques, Tribunal Pleno, DJe 24/10/2024), **não se pode excluir os dados cadastrais do âmbito de proteção do direito à autodeterminação informacional**. Conforme frisou a eminente Ministra Rosa Weber no julgamento da ADI 6.387, na mesma linha do que havia sido reconhecido pelo Tribunal Federal Constitucional alemão na decisão do censo (BVerfGE 65, 1 [p. 45]), **não há dados insignificantes ou irrelevantes** no contexto hodierno, considerando as condições do processamento automático de dados, que permite a formação de perfis informacionais de muita relevância para o Estado e para o mercado.

Assim, o fato de que se trata de dados menos reveladores não os exclui do âmbito de proteção dos direitos à privacidade e à autodeterminação informacional, tampouco dispensa a exigência de reserva legal e proporcionalidade para autorizar a eventual medida de acesso.

A legislação brasileira prevê, em diferentes dispositivos, a possibilidade específica de requisição pelo Delegado de Polícia de dados cadastrais do usuário, como no art. 15 da Lei de Organizações Criminosas (Lei n. 12.850/2013), no art. 17-B da Lei de Lavagem de Capitais (Lei n. 9.613/1998) e no art. 13-A do Código de Processo Penal. Os dois últimos, inclusive, já tiveram a sua constitucionalidade reconhecida pelo STF, nas já mencionadas ADIs 5.642 e 4.906.

As decisões proferidas em ambas as ocasiões foram categóricas em determinar que a autorização legal contida naqueles dispositivos **se limita ao acesso a dados cadastrais básicos**, quais sejam, **qualificação pessoal, filiação e endereço**.

Com isso, entendo que a possibilidade de requisição direta de dados cadastrais pelo delegado de polícia **não abrange metadados referentes a**

registros de conexão e de acesso a aplicações de internet (cujo acesso é disciplinado pelo Marco Civil da Internet), **dados de IP** ou **dados cadastrais vinculados a endereço de e-mail**.

Nesse sentido:

Ementa: 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 5.642, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe 22/8/2024).

EMENTA 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.

Tese: 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). (ADI 4.906, Rel. Min. Nunes Marques, Tribunal Pleno, DJe 24/10/2024).

Além disso, há que se questionar se o poder genérico de requisição, previsto no art. 2º, § 2º, da Lei n. 12.830/2013, de fato permite o

ADI 5059 / DF

compartilhamento de dados cadastrais na investigação de todo e qualquer delito, tendo em vista que as autorizações analisadas nos precedentes mencionados são específicas e se referem a delitos relacionados ao tráfico de pessoas ou à lavagem de dinheiro.

O acesso a dados cadastrais por meio de requisição direta de autoridade administrativa encontra previsão expressa no 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.

Como se nota, **exige-se ordem judicial para o acesso ao conteúdo de comunicações e aos dados de tráfego, facultada a possibilidade de**

acesso direto a dados cadastrais básicos por autoridades administrativas, contanto que tenham atribuição legal para tanto. Resta saber se o dispositivo ora impugnado atende aos parâmetros de legalidade para atribuir ao delegado de polícia o poder de requisição desses dados em qualquer investigação.

Aplicando-se a lógica delineada, considero que o **acesso a dados cadastrais básicos** constitui **intervenção de baixa intensidade** no direito fundamental à privacidade.

Isso porque eles não revelam dados sensíveis sobre origem racial ou étnica, convicção religiosa, opiniões políticas, saúde etc. (art. 5º, II, da Lei Geral de Proteção de Dados) ou outras informações mais substanciais sobre a vida privada do indivíduo, como seus extratos telefônicos ou conversas travadas em seus círculos íntimos de amizade. Trata-se de dados pessoais que são protegidos pelo direito à privacidade, mas que isoladamente não revelam hábitos ou preferências do indivíduo, situando-se, portanto, na parte mais superficial da esfera privada.

Diante disso, **entendo que a cláusula genérica de requisição ora impugnada é suficiente para legitimar apenas o acesso direto a dados cadastrais básicos pelo Delegado de Polícia.**

Ressalto, assim como fez o eminente Relator, que as premissas ora delineadas também se aplicam às investigações conduzidas pelo Ministério Público.

IV. Sobre a interpretação conforme à Constituição do art. 2º, § 2º, da Lei n. 12.830/2013

De todo o exposto, não vislumbro vício de inconstitucionalidade no dispositivo impugnado, porquanto a cláusula genérica de requisição ali

instituída permite apenas que o Delegado de Polícia requirite documentos, informações ou dados segundo os parâmetros já delineados pela lei ou pela Constituição ou que representem intervenções de baixa intensidade no direito fundamental à privacidade. Nesses termos, portanto, estão preenchidos os princípios constitucionais da legalidade e da proporcionalidade.

Contudo, em razão da possibilidade de que o dispositivo seja interpretado erroneamente para além dos parâmetros constitucionalmente estabelecidos, e em desrespeito aos direitos fundamentais à privacidade e à autodeterminação informacional, entendo ser pertinente, assim como propôs o eminente Relator, a interpretação conforme à Constituição ao art. 2º, § 2º, da Lei n. 12.830/2013.

De acordo com a proposta do eminente Relator, Ministro Dias Toffoli, deve-se conferir ao dispositivo em questão interpretação conforme à Constituição, a fim de esclarecer que:

(i) o poder genérico de requisição, contido na referida norma, atribui ao delegado de polícia o poder de atuar conforme a lei e o direito e, assim, não dispensa a prévia autorização judicial nas hipóteses constitucionais e legais submetidas à reserva jurisdicional;

(ii) nas investigações criminais que conduzir, o delegado de polícia (ou o membro do Ministério Público) pode requisitar diretamente às concessionárias de telefonia somente “dados cadastrais”, assim considerados o nome completo, a filiação e o endereço do titular da linha ou terminal (fixo ou móvel) em relevo; quando configurada qualquer das hipóteses do art. 13-A do CPP, incluído pela Lei nº 13.344/16, também será possível, excepcionalmente, a requisição direta por delegado de polícia (ou por membro do Ministério Público) de a) dados pertinentes

à localização de terminal ou IMEI de cidadão em tempo real por meio de ERB e b) fornecimento de extrato de ERB (cf. art. 13-B do CPP, inserido pela Lei nº 13.344/16, e ADI nº 5.642, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 18/4/24, DJe de 22/8/24);

(iii) a expressão “dados cadastrais” não abrange a) a interceptação de voz; b) a interceptação telemática; c) o extrato de chamadas telefônicas (ou extrato de registros telefônicos); d) a localização de terminal ou IMEI de cidadão em tempo real por meio de ERB e o extrato de ERB; e) os extratos de mensagens de texto (SMS ou MMS); f) os serviços de agenda virtual ofertados por empresas de telefonia; g) os registros de conexão e de acesso a aplicações de internet, a partir de determinada linha ou IP; h) o conteúdo das comunicações privadas armazenadas; i) os dados cadastrais de usuários de IP, os quais abarcam dados de usuários que, em determinado dia, data, hora e fuso, fizeram uso de um IP para acessar a internet; e j) os dados cadastrais de correio eletrônico (e-mail).

Entretanto, com o objetivo de delinear uma proposta prospectiva, que não especifica um rol de medidas investigativas que estariam ou não abrangidas pelo poder genérico de requisição, considerando, inclusive, a possibilidade de surgimento de novas medidas investigativas ainda desconhecidas ou de outros dispositivos legais autorizativos que podem vir a ser editados, proponho a seguinte interpretação alternativa:

O poder genérico de requisição atribuído ao Delegado de Polícia pelo art. 2º, § 2º, da Lei n. 12.830/2013 não afasta a necessidade de prévia autorização judicial nas hipóteses submetidas à reserva jurisdicional nem dispensa a observância dos procedimentos previstos em lei, limitando-se a autorizar a requisição direta de dados, informações e documentos que implique intervenção de baixa intensidade na esfera da privacidade, como o acesso a dados cadastrais básicos —

ADI 5059 / DF

compreendidos como informações relativas à qualificação pessoal, endereço e filiação.

De acordo com essa proposta, também é afastado o risco de se conceber que uma afetação grave ou intermediária em um direito fundamental possa ser legitimada por essa cláusula genérica de requisição apenas porque a lei ainda não instituiu a necessidade de obtenção prévia de ordem judicial ou outros parâmetros específicos de proporcionalidade.

V. Dispositivo

Posto isso, acompanho a conclusão a que chegou o eminente Relator, Ministro Dias Toffoli, para julgar parcialmente procedente o pedido para conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 2º, § 2º, da Lei n. 12.830/2013. Proponho, contudo, a seguinte interpretação ao dispositivo impugnado:

O poder genérico de requisição atribuído ao Delegado de Polícia pelo art. 2º, § 2º, da Lei n. 12.830/2013 não afasta a necessidade de prévia autorização judicial nas hipóteses submetidas à reserva jurisdicional nem dispensa a observância dos procedimentos previstos em lei, limitando-se a autorizar a requisição direta de dados, informações e documentos que implique intervenção de baixa intensidade na esfera da privacidade, como o acesso a dados cadastrais básicos — compreendidos como informações relativas à qualificação pessoal, endereço e filiação.

É como voto.