

**MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 1.355 DISTRITO FEDERAL**

RELATOR	: MIN. CRISTIANO ZANIN
REQTE.(S)	: PARTIDO VERDE E OUTRO(A/S)
ADV.(A/S)	: EDILENE LÔBO E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S)	: AGENCIA NACIONAL DE TELECOMUNICACOES
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

DECISÃO

Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida liminar, proposta pelo Partido Verde e pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE contra alegada omissão da Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel na regulação e na fiscalização das ofertas de acesso móvel à internet que, esgotada a franquia de dados contratada, bloqueiam a navegação aberta e preservam apenas o tráfego de aplicações patrocinadas pelos provedores, prática conhecida como *zero rating*.

A petição inicial parte da descrição das ofertas de acesso móvel com franquia, que são o objeto da arguição. Segundo os requerentes, o acesso à internet pela rede móvel depende de pacotes de dados com limite mensal e, "Exaurido o pacote de dados contratado - a franquia -, os modelos de acesso à internet pela rede móvel, largamente preponderantes no Brasil, englobando dezenas de milhões de consumidores, são automaticamente bloqueados" (doc. 1, p. 4-5). Por acordos comerciais entre prestadoras e provedores de aplicações, "esgotada a franquia, só se permite acesso às aplicações e conteúdos que os provedores patrocinam ou querem difundir - o que implica em grave custo democrático decorrente do confinamento em ambientes de controle do discurso público por algoritmos calibrados pelos interesses comerciais das gigantes da tecnologia" (doc. 1, p. 5).

Conforme os requerentes, a pessoa consumidora "não fica, propriamente, desconectada, mas confinada ao subconjunto de aplicações que os provedores do SCI e de aplicações estipulam de forma unilateral",

pois, "quando a franquia se esgota, o tráfego de pacotes de dados de determinadas aplicações, principalmente as da Meta – Instagram, Facebook e WhatsApp, permanecem [sic] disponíveis por acesso de zero rating, ao passo que a navegação aberta cessa, do que resulta assimetria estrutural; ou seja: a desinformação chega sem custo; mas o direito à informação e verificação, não" (doc. 1, p. 5).

A inicial apoia essa descrição na pesquisa TIC Domicílios 2025, do Comitê Gestor da Internet no Brasil, segundo a qual 65% dos usuários brasileiros acessam a internet exclusivamente pelo celular (87% nas classes D e E), 39% das pessoas com celular, cerca de 64 milhões, tiveram o pacote de dados esgotado ao menos uma vez nos três meses anteriores à coleta, proporção que chega a 52% entre os usuários de planos pré-pagos, e, entre os que ficaram sem pacote, "41% só conseguiram usar aplicativos específicos, como os patrocinados" (doc. 1, p. 6). Cita também a Pesquisa de Conectividade Significativa da própria Anatel, na leitura do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor – Idec, para afirmar que 66% da população tem planos pré-pagos, que o preço por gigabyte aumenta quanto menor a franquia e que, atingido o limite, "a navegação livre é bloqueada, permitido o acesso somente aos aplicativos do zero rating" (doc. 1, p. 6). Conclui que a parcela mais pobre da população dispõe de "uma internet limitada, que se esgota rapidamente, de alto custo e com bloqueios que conduzem a bolhas alimentadas por interesses exclusivamente econômicos" (doc. 1, p. 6), e que os prejuízos "se agudizam no ano eleitoral diante da massa do eleitorado que fica sem acesso por pelo menos 8 dias do mês, períodos coincidentes com os turnos de votação" (doc. 1, p. 11).

No plano constitucional, apontam como violados os preceitos da soberania, da cidadania e da dignidade da pessoa humana (art. 1º, I a III e parágrafo único), da independência nacional (art. 4º, I), do acesso à informação e da defesa do consumidor (art. 5º, XIV e XXXII), da prestação

continuada de serviço essencial (art. 9º, § 1º), da soberania popular (art. 14), do direito à educação (art. 205), do acesso à inovação tecnológica (art. 219) e da liberdade de manifestação do pensamento (art. 220) (doc. 1, p. 19-20).

Os fundamentos jurídicos são extraídos, em primeiro lugar, do Marco Civil da Internet (Lei n. 12.965/2014): o caráter universal do acesso (art. 2º, VI), a meta de acesso a todas as pessoas (art. 4º, I), a essencialidade do acesso ao exercício da cidadania e a não suspensão da conexão "exceto na hipótese de débito diretamente decorrente de sua utilização" (art. 7º, IV) e a neutralidade de rede (art. 9º), aos quais se somam os arts. 3º a 5º do Decreto n. 8.771/2016 e o princípio da continuidade do serviço essencial do art. 22 do Código de Defesa do Consumidor (doc. 1, p. 3 e 18-19).

A omissão imputada à Anatel é descrita no capítulo sobre a "permissividade e inércia da Autoridade Reguladora". Para os requerentes, a Agência, provocada por entidades da sociedade civil e por representação do Ministério Público Federal ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, "se deteve sobre o problema do zero rating e esgotamento da franquia de dados como se fosse mera questão empresarial" no Acórdão n. 406/2016 e, na Tomada de Subsídios n. 26/2023, "só o considera do ponto de vista da concorrência entre empresas" (doc. 1, p. 18). No Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações (Resolução n. 765/2023) "nada consta sobre desconexão por esgotamento da franquia, vedação de captura e controle do discurso público pelo zero rating", e nenhuma das resoluções da Agência "contém regra que dê efetividade aos arts. 7º, IV ou 9º do MCI e aos arts. 3º a 5º do Decreto 8.771" (doc. 1, p. 18).

Afirmam que "a atribuição feita pela ANATEL para dispor sobre a neutralidade da rede veio do MCI – art. 9º, § 1º e do Decreto 8.771/2016" (doc. 1, p. 18) e resumem o entendimento questionado na presente

ADPF 1355 MC / DF

arguição: "A Anatel tem entendido que a neutralidade se restringe ao tratamento técnico dos pacotes na transmissão/roteamento e que ofertas comerciais diferenciadas (planos com franquia + zero-rating) são liberdade de modelo de negócio no regime privado da LGT" (doc. 1, p. 18-19). Daí a conclusão de que "não há dispositivos nas regras editadas pela ANATEL que imponham a obrigação de prestação continuada do SCI ou que proíba distinção de tráfego por aplicação após a extinção dos pacotes de dados correspondentes à franquia" (doc. 1, p. 19), quadro qualificado como "grave insuficiência protetiva" decorrente de "vácuo regulatório ou inadequação de disciplinas definidas pela ANATEL" (doc. 1, p. 20).

Os requerentes invocam precedentes do Supremo Tribunal Federal. Do RE 1.037.396 (Tema 987 da repercussão geral), da relatoria do Ministro Dias Toffoli, extraem a advertência de que a "regulação insuficiente da internet tem causado distúrbios sistêmicos da comunicação" e a referência à "prática indiscriminada da controversa 'taxa zero', conhecida como zero rating" (doc. 1, p. 14-15), e retiram o parâmetro da vedação à proteção insuficiente. Da ADI 7.261, da relatoria do Ministro Edson Fachin, tomam o reconhecimento de que "A disseminação de notícias falsas, no curto prazo do processo eleitoral, pode ter a força de ocupar todo espaço público" (doc. 1, p. 13). Do RE 1.057.258, da relatoria do Ministro Luiz Fux, e da ADI 6.926, da relatoria do Ministro Dias Toffoli, colhem, respectivamente, a equiparação das redes sociais aos "fóruns públicos tradicionais, como praças e avenidas" e a afirmação de que "o acesso à internet é um pressuposto para a concretização do direito à educação" (doc. 1, p. 4).

O paralelo central é traçado com a ADPF 1.013, da relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, que versou sobre a gratuidade de transporte coletivo gratuito durante os dias de eleições. Para os requerentes, naquele caso "Esta Corte não criou dever inexistente:

reconheceu que o ordenamento já acolhia o princípio da remoção de barreiras econômicas ao voto e o aplicava de modo parcial e arbitrariamente delimitado, declarando inconstitucional a não extensão da garantia" (doc. 1, p. 21).

Prosseguem, sustentando que "a estrutura análoga se reproduz integralmente no caso presente", porque a Lei n. 14.172/2021 assegura acesso à internet a alunos e professores da educação básica pública e a Portaria n. 6.098/2022 do Ministério das Comunicações inclui entre os objetivos do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações a conectividade de pessoas em situação de vulnerabilidade social, de modo que "a omissão inconstitucional apontada consiste em não estendê-lo, ainda mais em período em que a exclusão informacional produz dano insuscetível de reparação: as horas que antecedem e sucedem o pleito" (doc. 1, p. 21-22).

Pedem o remédio adotado naquele precedente, confirmação da cautelar, apelo ao Congresso Nacional e determinação subsidiária ao Poder Público com disciplina pelo Tribunal Superior Eleitoral. Acrescentam que a migração dos serviços públicos para o ambiente digital, por força da Lei n. 14.129/2021, gera dever correlato: "O Estado que migra o acesso ao exercício de direitos para o ambiente digital assume, correlatamente, o dever de assegurar as condições materiais desse acesso" (doc. 1, p. 22).

Quanto ao cabimento, o Partido Verde invoca a legitimação universal do art. 103, VIII, da Constituição, e a CNTE a do art. 103, IX, com pertinência temática fundada nas finalidades estatutárias de "defesa da educação para a vida cidadã" e de promoção de "uma educação democrática e libertadora" (doc. 1, p. 26).

O objeto da arguição é descrito como "um conjunto de condutas": a "omissão regulatória quanto à garantia de acesso mínimo em situação de

esgotamento de franquia, materializada no Acórdão nº 406/2016, na Tomada de Subsídios nº 26/2023 e na ausência de disciplina na Resolução nº 765/2023"; a "falta de regra que dê efetividade ao art. 9º do MCI e aos arts. 3º a 5º do Decreto 8.771, para proibir tratamento não isonômico por aplicação e bloqueio geral da conexão seguido de manutenção apenas de tráfego privilegiado a favor de bigtechs"; e a "omissão normativa acerca ao período eleitoral crítico, cujo regime restringe a oferta de conteúdo sem assegurar a capacidade de verificação" (doc. 1, p. 26).

A subsidiariedade estaria atendida porque "inexiste outro meio apto a sanar a lesividade de modo amplo, geral e imediato": a ação direta por omissão não teria a mesma amplitude, "porque a omissão não é exclusivamente legislativa, mas administrativa, regulatória e eleitoral"; a ação civil pública "produziria efeitos fragmentários e decisões conflitantes"; e o requerimento administrativo à Agência "não produz proteção equivalente nem assegura resposta uniforme e tempestiva" (doc. 1, p. 27).

A urgência é construída em torno da "janela crítica" do pleito. Os requerentes sustentam que "existe uma janela temporal em torno do pleito na qual as defesas institucionais contra a desinformação operam com eficácia reduzida", que "atores mal-intencionados conhecem essa janela e a exploram deliberadamente", que nela "a defesa individual do eleitor e da eleitora, que consiste em buscar, comparar e verificar, torna-se a linha de defesa mais relevante" e que, no Brasil, "essa defesa individual é economicamente condicionada" pelo esgotamento da franquia (doc. 1, p. 27-28). A delimitação temporal seria "fixada pelo próprio ordenamento eleitoral, que reconhece o intervalo compreendido entre as 72 horas anteriores e as 24 horas posteriores a cada turno como timing de proteção reforçada da integridade informacional", com remissão ao art. 9º-B, § 3º-A, da Resolução TSE n. 23.610/2019, incluído pela Resolução TSE n. 23.755/2026 (doc. 1, p. 28-29).

Relatam episódios de desinformação por conteúdo sintético ocorridos nessa “janela crítica” na Eslováquia (2023), em New Hampshire (2024), na Romênia (2024) e na Colômbia (2026), além do aumento das denúncias no segundo turno de 2022 no Brasil, e concluem que as modalidades mais frequentes de ataque "seriam desfeitas por consultas a domínios públicos abertos. Não exigem literacia midiática sofisticada, capacidade de análise forense nem confiança em intermediários. Exigem conexão" (doc. 1, p. 30-33).

A petição inicial busca delimitar a pretensão, ao afirmar que "nesta ação não se postula acesso gratuito à internet, mas a adequação das práticas comerciais dominantes ao princípio da continuidade do serviço essencial e à neutralidade da rede" (doc. 1, p. 5). As garantias postuladas "não correspondem a um direito geral, permanente e ilimitado à internet gratuita, antes, convolam medida excepcional de proteção institucional do modelo democrático e do direito de acesso a serviço essencial" (doc. 1, p. 13). E, adiante: "Não se quer gratuidade da conexão. Postula-se, exclusivamente, no intervalo delimitado, continuidade mínima da conexão sem cobrança adicional ou necessidade de aquisição de nova franquia, em condições neutras quanto a conteúdo, aplicação, candidatura ou fonte de informação" (doc. 1, p. 36). A medida seria "mínima, porque não se pede banda ilimitada", "temporária, porque vinculada à integridade do processo eleitoral" e "neutra, porque não privilegia plataformas ou conteúdo" (doc. 1, p. 37).

Sobre os requisitos da liminar, afirmam que "A tese se ampara em vários pronunciamentos da Corte, inclusive no dispositivo vinculante do Tema 987", e que o perigo da demora decorre de serem as 72 horas anteriores e as 24 horas posteriores à votação "os momentos em que os conteúdos desinformativos se propagam com maior intensidade", com dano irreversível, porque "O tempo não volta" (doc. 1, p. 38). Negam risco de dano reverso: revogada a liminar, "o status quo será retomado, sem

que se acarrete prejuízo a quem quer que seja" (doc. 1, p. 38-39). Pedem a concessão da liminar "*inaudita altera pars* pela Relatoria, posteriormente submetida ao Pleno, com imediata ciência ao Tribunal Superior Eleitoral" (doc. 1, p. 39).

Os pedidos liminares vêm em cinco itens, para apreciação sucessiva. O pedido liminar principal é o de suspensão do bloqueio do acesso à internet pelo esgotamento da franquia durante a janela crítica (alínea "b"), acompanhado da ordem de preservação do estado de coisas (alínea "a") e da instalação de sala conjunta de situação (alínea "c"). Há dois pedidos liminares subsidiários: o acesso em velocidade reduzida e neutra (alínea "d") e, como piso mínimo, o acesso sem consumo de franquia aos domínios oficiais da Justiça Eleitoral e da administração pública federal (alínea "e"). Transcrevo-os:

a) à ANATEL que ordene às prestadoras de serviços de telecomunicações que, no período compreendido entre 72 horas antes e 24 horas após cada turno de votação, não implementem alterações contratuais, tarifárias ou de oferta que reduzam o acesso à internet já disponível aos usuários com franquia esgotada, preservando-se o estado de coisas até o julgamento final;

b) à ANATEL que ordene às provedoras de conexão a suspensão imediata do bloqueio de acesso à internet com o esgotamento da franquia de dados, no período que 72 horas antes e 24 horas após o 1º e o 2º turno de votação, de modo a abranger a janela crítica exposta no ordenamento eleitoral;

c) à ANATEL e às prestadoras de serviços de telecomunicações, que instalem sala conjunta de situação, para acompanhamento do cumprimento das ordens liminares, com relatório de cumprimento a ser apresentado nos autos ao final de cada janela crítica, a fim de permitir monitoramento pela sociedade organizada e pela Justiça Eleitoral;

d) alternativamente, caso não seja possível deferir a medida liminar na extensão dos itens anteriores, que a determinação dirigida à ANATEL e às prestadoras de serviços de conexão à internet assegure, durante a janela crítica, acesso em velocidade reduzida e neutra quanto a conteúdo e aplicação (4G:150Mbps ao menos), suficiente à navegação de verificação, cabendo à Agência fixar, em quarenta e oito horas, os parâmetros técnicos de velocidade, volume e qualidade;

e) subsidiariamente, e como piso mínimo, que seja assegurado aos usuários com franquia esgotada, no mesmo período, o acesso sem consumo de franquia aos domínios oficiais da Justiça Eleitoral e da administração pública federal, identificados pelos sufixos jus.br e gov.br, abrangidos o e-Título, a consulta ao local de votação, a justificativa eleitoral, a divulgação oficial de resultados e o acesso a boletins de urna, sem prejuízo do exame posterior da conectividade aberta; (doc. 1, p. 39-40)

Os próprios requerentes advertem que "a isenção limitada a determinados domínios é, ela própria, discriminação por destino, em tensão com o art. 9º do MCI e reconhecidamente insuficiente para eliminar a desigualdade informacional, constituindo apenas o núcleo mínimo da obrigação estatal" (doc. 1, p. 40). Requerem "que os itens acima sejam apreciados sucessivamente, deferindo-se o subsequente apenas na hipótese de indeferimento do anterior, e que em nenhuma hipótese a medida possa ser cumprida exclusivamente mediante tráfego patrocinado seletivo de plataformas comerciais específicas" (doc. 1, p. 40).

No mérito, pedem a procedência da arguição para: confirmar a liminar e reconhecer "o estado de omissão inconstitucional, por proteção insuficiente, que obstaculiza o efetivo direito de acesso à conexão e informação, determinando-se que tanto em ciclos de Eleições Gerais como

de Eleições Municipais, o acesso à internet no Brasil se dê, na janela crítica, de forma mínima, universal, neutra e gratuita, sem bloqueio decorrente do esgotamento da franquia de dados" (alínea "e"); declarar o descumprimento de preceito fundamental "decorrente da conduta regulatória da Anatel que legitimou franquias com bloqueio ou degradação da conexão e omitiu-se em assegurar a neutralidade de rede e a continuidade do serviço essencial" (alínea "f"); conferir interpretação conforme a Constituição ou, subsidiariamente, declarar a não recepção, "naquilo que incompatível", de dispositivos das Resoluções Anatel n. 614/2013, 632/2014, 765/2023 e 777/2025 (alínea "g"); assentar que a continuidade é a regra na prestação do serviço de conexão e que "é vedada a suspensão, o bloqueio ou a degradação da conexão à internet salvo por débito diretamente decorrente de sua utilização" (alínea "h"); determinar à Anatel que, em noventa dias, edite ou altere a regulamentação de direitos dos usuários e de qualidade do serviço, fiscalize as ofertas que interrompam o acesso após a franquia ou tratem pacotes de forma não isonômica por aplicação e comunique as medidas a esta Corte (alínea "i"); modular os efeitos da decisão para preservar contratos em curso "apenas naquilo que não implique corte do acesso à rede" (alínea "j"); determinar à Anatel que assegure, a partir do ciclo eleitoral subsequente, "a garantia de conectividade eleitoral mínima e neutra, mediante plano com metas, indicadores e cronograma", em cento e oitenta dias (alínea "k"); e dar ciência ao Tribunal Superior Eleitoral para que avalie a disciplina da matéria no ciclo resolutivo subsequente (alínea "l") (doc. 1, p. 40-42). Pedem ainda a admissão de *amici curiae* e, se conveniente, a convocação de audiência pública (doc. 1, p. 40).

Em 24/9/2026, adotei o rito do art. 5º, § 2º, da Lei n. 9.882/1999 e determinei a intimação da Anatel para prestar informações, no prazo de 48 horas, sobre os pedidos de liminar, "trazendo dados técnicos e orçamentários relacionados a tais pleitos", a intimação do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República para manifestação no

ADPF 1355 MC / DF

mesmo prazo e a ciência ao Tribunal Superior Eleitoral e ao Comitê Gestor da Internet no Brasil, facultada a manifestação (doc. 28).

A Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel prestou informações e defendeu o indeferimento das liminares (doc. 38). Em preliminar, a Anatel suscita a ilegitimidade ativa da CNTE, porque "o objeto da ADPF, contudo, não diz respeito às relações de trabalho ou às condições profissionais dessa categoria, nem à organização ou ao funcionamento do sistema educacional" (doc. 38, p. 6); a inépcia da inicial, pois "Não se mostra suficientemente delimitado, assim, se a pretensão se dirige propriamente contra uma omissão normativa da Agência ou contra o conteúdo das escolhas regulatórias já realizadas", havendo "patente contradição entre pedidos e a correspondente fundamentação", já que o pedido subsidiário de acesso aos domínios jus.br e gov.br "pressupõe precisamente a identificação e o tratamento diferenciado do tráfego em razão de seu destino" que a inicial condena no *zero rating* (doc. 38, p. 7); a ausência de omissão constitucional imputável à Agência, porque "a existência de disciplina regulatória que não corresponda ao modelo defendido pelos requerentes não se confunde com omissão regulatória" (doc. 38, p. 8); a natureza infraconstitucional da controvérsia, cuja solução "pressupõe, portanto, definir previamente o alcance de normas infraconstitucionais e regulamentares", de modo que "A alegada violação à Constituição apresenta-se, assim, de maneira mediata ou reflexa" (doc. 38, p. 9); e a inobservância da subsidiariedade, porque as questões suscitadas "dispõem de instrumentos próprios de apreciação nas esferas administrativa e judicial" (doc. 38, p. 9). Observa que as Resoluções n. 614/2013 e 632/2014, impugnadas na inicial, "já estão revogadas" (doc. 38, p. 8).

A Agência sustenta que "os argumentos trazidos na ADPF não possuem sustentação fática nem técnica sobre a omissão da Anatel na regulação dos modelos de negócio da oferta de dados pelas prestadoras

do setor" (doc. 38, p. 2) e que "foi precisamente a consolidação de ofertas baseadas em franquias de dados e recargas flexíveis que permitiu a inclusão digital em massa das classes C, D e E no Brasil" (doc. 38, p. 3). Quanto ao efeito da medida sobre a desinformação, afirma que "eventual liberação de franquia em período crítico e relevante para a democracia do país teria efeito ínfimo sobre o fenômeno das fake news, além de alterar significativamente o modelo de negócio das prestações de serviços podendo levar a um colapso das redes de telecomunicações" (doc. 38, p. 3).

A Anatel refuta a premissa do isolamento comunicativo com dados de suas pesquisas: "mais de 70% dos usuários do serviço móvel pré-pago utilizam primordialmente conexões Wi-Fi" (doc. 38, p. 3) e, segundo a Pesquisa de Conectividade Significativa 2025, o recurso ao Wi-Fi residencial ou de terceiros para poupar a franquia é prática adotada "sempre" ou "muitas vezes" por 53,2% dos respondentes com renda de até um salário-mínimo, ao passo que o uso de aplicativos com *zero rating* "como estratégia preponderante de conexão foi rejeitada pela grande maioria dos entrevistados" (doc. 38, p. 4). Registra que no serviço fixo, "por determinação da Anatel não é permitida a comercialização no modelo de franquia" (doc. 38, p. 3).

Quanto aos requisitos da liminar, afirma que a pretensão "invade a competência regulatória legalmente atribuída à Agência e afronta o princípio da separação dos Poderes" (doc. 38, p. 10) e que os precedentes invocados não a amparam: o Tema 987 "teve por objeto a constitucionalidade do art. 19 do Marco Civil da Internet" (doc. 38, p. 10-11), e "o precedente assentado na ADPF nº 1.013/DF não guarda qualquer correlação com o presente caso. Aquele precedente tratou de transporte público coletivo de passageiros, serviço público de titularidade estatal prestado sob regime de concessão e que contava com amparo legal prévio de gratuidade em diversas legislações locais. No setor de

telecomunicações, o Serviço Móvel Pessoal é explorado no regime privado sob autorização, inexistindo qualquer previsão legal no ordenamento brasileiro que autorize o fornecimento compulsório de dados móveis sem custeio" (doc. 38, p. 11).

Acrescenta que "o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) jamais apontou qualquer necessidade técnica de fornecimento gratuito de dados celulares para assegurar a lisura das eleições" (doc. 38, p. 11). Nega o perigo da demora, porque a situação regulatória apontada como lesiva "não é recente, nem decorre de alteração superveniente nas condições de prestação do serviço móvel", a própria "narrativa" da inicial remonta ao Acórdão n. 406/2016 e "a proximidade do pleito, por si só, não converte situação jurídica e regulatória preexistente em perigo da demora" (doc. 38, p. 11-12). As medidas, ademais, não se limitam a preservar situação existente: "Pretende-se, ao contrário, instituir, em curtíssimo prazo e em âmbito nacional, regime excepcional de prestação do serviço móvel" (doc. 38, p. 12).

No mérito das informações, a Anatel descreve o regime jurídico do Serviço Móvel Pessoal – SMP, prestado em regime privado, sob autorização, com liberdade de preços (arts. 126, 128 e 129 da Lei Geral de Telecomunicações, Lei n. 9.472/1997), do que decorre que as prestadoras "não se submetem às obrigações de universalização e continuidade próprias das concessionárias de serviço público" (doc. 38, p. 13).

Nesse sentido, a Agência afirma que "a essencialidade do acesso à internet, conquanto reconhecida pelo art. 7º do Marco Civil da Internet como essencial para o exercício da cidadania, não se confunde com gratuidade universal", e o ordenamento setorial "expressamente delimita as hipóteses excepcionais de gratuidade obrigatória incidentes sobre as prestadoras no regime privado, restringindo-as às comunicações destinadas a serviços públicos essenciais de emergência e preservação da vida", conforme o art. 125 do Regulamento Geral dos Serviços de

Telecomunicações, aprovado pela Resolução n. 777/2025 (doc. 38, p. 13).

A Anatel adverte que "A fixação de obrigação de fornecimento gratuito de pacotes de dados sem dotação orçamentária prévia ou previsão contratual mostra-se dissonante da sistemática econômico-financeira do regime privado de autorização, com probabilidade de ensejar pleitos de ressarcimento das despesas operacionais pelas prestadoras perante o Poder Público", porque a gratuidade equivale a "preço zero para parcela da prestação, sem que os custos correspondentes sejam eliminados" (doc. 38, p. 13).

Conforme sustenta, a franquia de dados tem previsão no Regulamento Geral de Direitos do Consumidor (arts. 13, VII, e 50 da Resolução n. 765/2023), e o art. 7º, IV, do Marco Civil "tutela a não suspensão imotivada da conexão, ressaltando expressamente a hipótese de débito decorrente de sua utilização. Trata-se de garantia contra a rescisão ou corte unilateral punitivo da prestação no decorrer da vigência regular do contrato. Situação inteiramente diversa é o esgotamento do volume quantitativo pactuado entre o usuário e a prestadora" (doc. 38, p. 14).

A Agência nega a omissão que lhe é imputada, ao sustentar que "enfrentou e disciplinou exaustivamente a temática das franquias de dados e das práticas de tráfego móvel em reiteradas oportunidades, com destaque para a deliberação proferida no Acórdão nº 406/2016-CD e para as contribuições colhidas no bojo da Tomada de Subsídios nº 26/2023" (doc. 38, p. 14). Afirma que o *zero rating* não ofenderia a neutralidade de rede, que "impede a discriminação no transporte dos pacotes; não proíbe, todavia, a diferenciação tarifária e comercial de planos de acesso", como teria reconhecido o CADE ao arquivar o inquérito administrativo instaurado a pedido do Ministério Público Federal (doc. 38, p. 17).

A Anatel admite, porém, alternativas. "O setor dispõe de

mecanismos técnicos e comerciais já consolidados, a exemplo dos modelos de dados patrocinados (*sponsored data*), por meio dos quais o custo do tráfego destinado a aplicações ou domínios específicos pode ser suportado pela própria entidade interessada na promoção do acesso gratuito" (doc. 38, p. 18). E conclui: "caso se entendesse necessária alguma medida voltada a assegurar acesso gratuito a aplicações vinculadas à Justiça Eleitoral ou à Administração Pública, existiriam alternativas regulatórias e operacionais significativamente menos gravosas que a suspensão geral das franquias ou a imposição de fornecimento universal de dados sem remuneração", com a ressalva de que "mesmo essas alternativas devem passar pelo devido processo de debate público e avaliação de impactos" (doc. 38, p. 19).

Do ponto de vista da engenharia de redes, informa que o espectro de radiofrequências é recurso limitado (art. 157 da Lei n. 9.472/1997) e que a capacidade de cada setor de uma Estação Rádio Base é compartilhada por todos os usuários a ela conectados. Nas faixas de 700 MHz e 850 MHz, que atendem "municípios de pequeno e médio porte, áreas periféricas, zonas rurais e rodovias", "a capacidade máxima útil agregada de uma antena celular (ERB) situa-se entre 240 Mbps e 360 Mbps no total para todo o setor de atendimento, a ser rateada entre todos os usuários ativos", de modo que "bastaria que três consumidores conectados a um mesmo setor rádio iniciassem simultaneamente transmissões de vídeo em alta definição ou downloads contínuos para consumir a totalidade da capacidade média de 240 a 360 Mbps da antena" (doc. 38, p. 20).

Prossegue, afirmando que a liberação das franquias na janela de 72 horas antes e 24 horas depois do pleito "tem grande potencial de induzir pico atípico de demanda de tráfego, em razão da percepção pública de gratuidade" (doc. 38, p. 20), com risco de instabilidade para serviços essenciais, entre eles o despacho das forças de segurança pública, as chamadas para os números 190, 192 e 193 e "A conectividade operacional

necessária aos mesários, juízes eleitorais e servidores da Justiça Eleitoral no suporte às seções eleitorais, na justificativa de votos e na transmissão de resultados" (doc. 38, p. 21).

Para a Anatel, o problema está menos no volume total de dados do que quando ele é demandado, pois "a variável crítica para a engenharia de redes é, portanto, a simultaneidade da demanda", sobretudo nas proximidades dos locais de votação (doc. 38, p. 21). A velocidade reduzida do pedido subsidiário não afastaria o risco: "A redução da taxa de transmissão individual de uma conexão não amplia a capacidade física agregada do canal rádio", pois, como numa rodovia, "reduzir a velocidade de circulação dos veículos não aumenta a capacidade da estrada" (doc. 38, p. 21). Lembra o precedente de 2003, quando promoções tarifárias de fim de ano produziram crescimento súbito de tráfego "da ordem de 30%", com "congestionamento generalizado, bloqueio maciço de chamadas e indisponibilidade de serviços móveis em cinco unidades da federação" (doc. 38, p. 22).

Sobre a implementação, informa que "a alteração das regras de contabilização e bloqueio de tráfego não se opera de maneira simplificada ou automática": a ordem "demandaria a identificação segmentada de dezenas de milhões de clientes com planos pré-pagos ou controle esgotados, a criação de tabelas tarifárias transitórias, a flexibilização momentânea das travas de qualidade de serviço (QoS) e a subsequente reversão operacional de todos os parâmetros após o término do período eleitoral", em "prazos comprimidos de 48 a 72 horas, sem o devido intervalo para testes de estresse em ambiente de homologação" (doc. 38, p. 22). Ressalta que a confirmação da viabilidade técnica e o cronograma de qualquer medida "dependem indispensavelmente da oitiva formal das prestadoras de serviços de telecomunicações", que "possuem a titularidade e o domínio sobre a topologia física de suas redes" (doc. 38, p. 23). Conclui pelo indeferimento das liminares, "sem prejuízo do

ulterior aprofundamento das questões de mérito nas informações a serem prestadas na forma do art. 6º da Lei nº 9.882/1999" (doc. 38, p. 24).

O Procurador-Geral da República opinou pelo reconhecimento da ilegitimidade ativa da CNTE e pelo deferimento parcial da liminar (doc. 40). Quanto à preliminar, afirma que "as finalidades institucionais da entidade limitam-se à proteção de interesses dos trabalhadores em educação, à promoção de atividades e proposição de soluções para temas correlatos à educação, à escola pública e seu acesso e à educação democrática e libertadora, conforme estatuto social juntado aos autos", de modo que "A ilegitimidade ad causam da CNTE há de ser reconhecida", sem prejuízo do conhecimento da ação, "também proposta por partido político com representação no Congresso Nacional" (doc. 40, p. 10).

No exame da cautelar, parte do art. 14, § 9º, da Constituição, que erige em objetivo do legislador "a preservação da legitimidade e da normalidade das eleições em face da influência do poder econômico" (doc. 40, p. 11), e situa o pedido na janela crítica: "A medida busca preservar, durante a chamada 'janela crítica' do pleito (art. 9º-B, § 3º-A, da Resolução n. 23.610/2019, do TSE), a possibilidade de verificação, por parte dos usuários, de conteúdos desinformativos eventualmente propagados para induzir a erro os eleitores" (doc. 40, p. 12). Recorda que "O Tribunal Superior Eleitoral reconhece que a desinformação é um desafio global, multifacetado e potencialmente perene" (doc. 40, p. 12) e percorre as iniciativas daquela Corte: o Programa Permanente de Enfrentamento à Desinformação (Portaria TSE n. 510/2021), a página "Fato ou Boato", o *chatbot* no WhatsApp e as Resoluções TSE n. 23.714/2022, 23.732/2024 e 23.755/2026 (doc. 40, p. 14-29).

O parecer destaca a experiência de 2020. Entre as ações daquele pleito, o relatório do Programa de Enfrentamento à Desinformação registra "a parceria firmada entre o TSE, a Conexis Brasil (representante do setor de telecomunicações) e as empresas de telefonia móvel, para

adoção do chamado *zero rating*, que permitiria a disponibilização de acesso a serviços de checagem de informações falsas da Justiça Eleitoral, por meio do celular, sem a cobrança do pacote de dados ou qualquer outro custo do usuário dos serviços" (doc. 40, p. 13).

Naquele ano, a concessão do *zero rating* ocorreu a partir do início do período de propaganda eleitoral (em 27.09.2020), até o encerramento do segundo turno das eleições (em 29.11.2020)", conforme o Memorando de Entendimento TSE n. 39/2020, firmado com Algar, Claro, Oi, TIM, Telefônica e o SindiTelebrasil (doc. 40, p. 13). O Plano Estratégico para as Eleições 2022 registra que a página "Fato ou Boato" permitiu "o acesso de todos os cidadãos aos conteúdos da página sem cobrança de tráfego de dados (zero rating) pelas operadoras de telefonia móvel", com mais de 13 milhões de visualizações (doc. 40, p. 14). Daí a afirmação do PGR de que "É inegável a importância da manutenção de canais livres de comunicação, não subordinados aos limites de tráfego impostos pelas operadoras, com o Tribunal Superior Eleitoral, seu portal, suas redes sociais e seus aplicativos, no curso do processo eleitoral" (doc. 40, p. 14).

Com apoio na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (TPA 39-MC-Ref, ADI 7.261, ADI 6.281, RE 1.057.258 e RE 1.037.396), sustenta que "impedir, assim, que os cidadãos consigam obter informações fidedignas e confrontar aquelas que lhes chegam conduz a bolhas informacionais, corrói os valores democráticos e avilta o processo eleitoral", razão pela qual "faz-se necessário, portanto, incluir, nos serviços urgentes aos quais os usuários têm acesso, aqueles que permitam ao eleitor escapar da desinformação, garantindo ao longo do período crítico do processo eleitoral a navegação nos domínios da Justiça Eleitoral na internet" (doc. 40, p. 35).

Para o Procurador-Geral da República, "É dever da ANATEL, assim, garantir que à proeminência dos fornecedores de conteúdo na internet, quase onipotentes na propagação de informações nos grandes centros

urbanos, há de corresponder o ônus, aos agentes do sistema de telecomunicações, de garantir emergencialmente o acesso gratuito aos serviços públicos prestados pela Justiça Eleitoral" (doc. 40, p. 36).

O fundamento normativo estaria no art. 109, II, da Lei n. 9.472/1997, que atribui à Agência estabelecer "os casos de serviço gratuito, como os de emergência", regulamentado pelo art. 125 da Resolução Anatel n. 777/2025, que obriga as prestadoras a assegurar "o acesso gratuito de todos os seus usuários aos Serviços Públicos de Emergência definidos na regulamentação" (doc. 40, p. 36-37). O PGR sustenta que "a medida não seria inédita", diante do acordo de 2020, pelo qual o TSE e as empresas de telefonia permitiram o acesso a "conteúdos e aplicações publicados sob o domínio e seus subdomínios sem cobrança de tráfego ('Zero Rating para as Eleições 2020')" (doc. 40, p. 37).

Quanto ao pedido principal, o parecer recomenda cautela. Da decisão do CADE no Inquérito Administrativo n. 08700.004314/2016-71, que concluiu pela inexistência de "indícios de que as práticas denunciadas (...), genericamente denominadas de zero rating, possam gerar prejuízos ao ambiente concorrencial", extrai "a necessidade de se ter cautela no atendimento ao pedido formulado que almeja o simples desfazimento do modelo 'zero rating' e a universalização de acesso à internet com o abandono do regime de franquias" (doc. 40, p. 37).

A cautela, para o PGR, decorre também da falta de instrução: "Para além da imperiosa deferência judicial à capacidade institucional dos órgãos técnicos, vê-se que as consequências de uma decisão que universalize o acesso à internet, com o abandono do regime de franquias, ainda não estão adequadamente dimensionadas nos presentes autos e podem ter efeitos deletérios e sistêmicos inesperados que recomendam, neste estágio processual, cautela" (doc. 40, p. 38), com remissão ao RE 1.083.955-AgR sobre a deferência devida ao CADE.

O Procurador-Geral da República conclui pela "presença dos requisitos pertinentes à concessão apenas parcial da medida cautelar pretendida": há "plausibilidade da tese de ofensa aos preceitos fundamentais inscritos nos arts. 1º, caput, I e parágrafo único, 5º, XIV e XXXIII, e 14, § 9º, da Constituição, em razão da vedação de acesso por usuários de serviços de internet a fontes oficiais, em caso de esgotamento da franquia de dados, para a verificação de conteúdos divulgados no período eleitoral", e "o perigo da demora, diante dos potenciais prejuízos à normalidade e à legitimidade do processo eleitoral que se aproxima" (doc. 40, p. 41-42). O parecer é "por que o pedido cautelar seja parcialmente deferido, para assegurar o acesso de usuários de serviços de internet aos domínios oficiais da Justiça Eleitoral, identificados pelos sufixos jus.br, abrangidos especialmente a página 'Fato ou Boato' e os acessos ao e-Título, à consulta a local de votação, à justificativa eleitoral, à divulgação oficial de resultados e a boletins de urna, mesmo após o esgotamento da franquia de dados contratada, no período de 72 horas antes a 24 horas após o 1º e o 2º turno de votação das eleições" (doc. 40, p. 42).

O Sindicato Nacional das Empresas de Telefonia e de Serviços Móveis Celular e Pessoal – Conexis Brasil Digital requereu ingresso como *amicus curiae* e apresentou manifestação preliminar sobre a "impossibilidade material de implementação imediata das medidas liminares postuladas" (doc. 42, p. 1). Apresenta-se como "entidade representativa das operadoras diretamente incumbidas do cumprimento de eventuais medidas implementadas em decorrência desta arguição" (doc. 42, p. 8), responsáveis por 359 milhões de acessos (doc. 42, p. 19), e esclarece que não pretende "antecipar considerações sobre o mérito", mas "aportar elementos técnico-operacionais que evidenciam a impossibilidade material de implementação das medidas liminares pleiteadas" (doc. 42, p. 8-9).

Sustenta que "a suspensão temporária do modelo de consumo por franquia de dados é expediente de realização nunca antes testado; altamente complexo e multifatorial" (doc. 42, p. 2) e que a regra de bloqueio após a franquia é "parâmetro inscrito, plano a plano e perfil a perfil, nos sistemas de provisionamento, tarifação e controle de políticas de cada prestadora, replicado para dezenas de milhões de linhas ativas", de modo que "Não se trata, pois, de simplesmente ligar ou desligar uma funcionalidade" (doc. 42, p. 9). Não há "procedimento desenvolvido, testado e homologado nesse sentido" (doc. 42, p. 9), e "a concepção da possibilidade de alteração em modelo regulado de serviço por meio de medida liminar sem a devida avaliação e entendimentos de riscos operacionais, técnicos e financeiros e segurança e estabilidade das redes põe em risco a própria prestação dos serviços durante o período eleitoral" (doc. 42, p. 10).

Explica que, na janela eleitoral, as operadoras adotam a prática do *freezing*: "Suspendem-se, temporariamente, mudanças ou atualizações na infraestrutura de rede, justamente para que, repita-se, seja preservado mais desembaraçado fluxo comunicacional durante o processo eleitoral", ao passo que a medida pleiteada "opera concretamente no sentido oposto" (doc. 42, p. 11).

Diante disso, sustenta que o provimento "poderá sobrecarregar a rede, comprometer a estabilidade e gerar o comprometimento severo e inviabilizante das comunicações", com "repercussão deletéria e tumultuante sobre serviços essenciais ao próprio desdobramento do processo eleitoral, notadamente aqueles relacionados à transmissão de dados para a coleta e a divulgação dos resultados eleitorais" (doc. 42, p. 11-12). Subscrive os dados de engenharia da Anatel e resume a questão: "trata-se de aferir se a rede, os sistemas de controle e a infraestrutura existente conseguem suportar, de forma simultânea e segura, a demanda adicional e imprevisível que seria produzida pela retirada excepcional

dos parâmetros ordinários de utilização da rede por milhões de usuários. Nas condições atuais, a resposta é desenganadamente negativa" (doc. 42, p. 13-14).

A Conexis prossegue, negando a urgência, porque "não há de se falar em uma espécie de urgência eleitoral – subitamente vislumbrada e manifestada às vésperas do pleito – sobre um modelo prestacional que vigora há tanto tempo, desde 1998", e lembra que "o esgotamento da franquia não suspende o Serviço Móvel Pessoal - o usuário mantém a linha ativa, recebe chamadas e mensagens, acessa gratuitamente os serviços públicos de emergência e pode adquirir novos créditos e franquias a qualquer momento" (doc. 42, p. 4). No plano jurídico, afirma que a franquia volumétrica "é a tradução dessa diretriz legal de formação de preços" do regime privado (arts. 128 e 129 da Lei n. 9.472/1997), "um mecanismo (constitucional e legalmente protegido) de formação de preços" que serve para "prover os agentes setoriais (prestadoras, agência reguladora e até órgão de formulação de política pública) dos elementos necessários para planejar, dimensionar e gerir as redes (as quais, repita-se, são fisicamente limitadas, por definição)" (doc. 42, p. 5).

Quanto ao pedido subsidiário de velocidade mínima, observa que "a tecnologia 4G designa um padrão de conectividade, e não um patamar determinado de velocidade", de modo que os 150 Mbps não são "parâmetro que possa ser assegurado, de forma individualizada e uniforme, por cada prestadora a todos os seus usuários" (doc. 42, p. 14). Conclui ser "materialmente impossível (e até institucionalmente temerário) implementar, no período pretendido, as medidas descritas nos itens (a), (b) e (d) da petição inicial", e que a sala conjunta de situação "já encontra correspondência nos fluxos de trabalho atualmente existentes entre as equipes técnicas das operadoras e entidade reguladora" (doc. 42, p. 15).

Ressalva, por fim, que suas considerações "não traduzem eventual

resistência das prestadoras ao cumprimento de determinações judiciais", mas a necessidade de que "o destinatário da ordem disponha de condições materiais para cumpri-la de maneira segura, controlada e verificável", e registra "a plena disposição das operadoras para se engajar na formulação de medidas que, respeitantes daquilo que deriva da própria compostura física e técnica da atividade, possam robustecer ainda mais o acesso a informações institucionais durante a janela eleitoral crítica, inclusive mediante o acesso a sítios seguros (com IP fixo, ao menos), específicos e diretamente vinculados ao serviço eleitoral, garantido um período mínimo de antecedência para a sua execução segura" (doc. 42, p. 15-16).

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pela ilegitimidade ativa da CNTE e pelo deferimento parcial da cautelar (doc. 49). Na preliminar, afirma que a arguição não trata "de disciplina especificamente dirigida aos trabalhadores em educação ou ao exercício de suas atividades profissionais" e que as repercussões do acesso à internet alcançam os representados "na condição geral de cidadãos e usuários dos serviços de telecomunicações" (doc. 49, p. 5), com apoio na ADI 7.475, da minha relatoria, na ADI 5.474-AgR, da relatoria do Ministro Dias Toffoli, e na ADI 4.474-AgR, da relatoria do Ministro Alexandre de Moraes.

Quanto à liminar, esclarece que a manifestação "se restringe aos aspectos de urgência relativos ao período de janela crítica eleitoral" (doc. 49, p. 6) e situa a controvérsia na "garantia de acesso às informações e aos serviços públicos digitais necessários ao exercício da cidadania durante o período eleitoral", cujo exame exige "compatibilizar a proteção da participação política e a garantia de acesso à informação neutra e apurada, com risco de desinformação afastado ou mitigado, com as condições técnicas de funcionamento das redes e com o regime jurídico de prestação dos serviços de telecomunicações" (doc. 49, p. 7).

Do art. 7º, caput, e do art. 4º, I, do Marco Civil, lidos com os arts. 1º,

5º, XIV, e 14 da Constituição, a AGU extrai "o dever de conferir efetividade ao acesso aos meios digitais que viabilizam o exercício desses direitos" (doc. 49, p. 7); invoca o voto condutor do Tema 987, que impõe "uma atuação ambivalente do Estado" (doc. 49, p. 8), a ADI 7.261 e a ADPF 1.013, da qual retira que, "Assim como o deslocamento até o local de votação constitui elemento essencial para o exercício do voto, a consulta às informações e aos serviços eleitorais disponibilizados digitalmente integra as condições de participação no pleito" (doc. 49, p. 9).

Ressalva que "a essencialidade do acesso à internet não implica gratuidade da prestação do serviço, nem conduz ao deferimento integral da pretensão dos arguentes" (doc. 49, p. 9), lembra o regime privado do Serviço Móvel Pessoal e os condicionamentos do art. 128 da Lei n. 9.472/1997 (doc. 49, p. 10) e reproduz o Informe n. 141/2026/PRRE/SPR da Anatel sobre a capacidade das redes e o risco de indisponibilidade na janela eleitoral (doc. 49, p. 10-12), para concluir que a finalidade de assegurar o acesso à informação "não tem o condão de amparar a suspensão temporária indiscriminada das franquias ou a disponibilização gratuita de todo o tráfego de dados móveis" e que "as providências postuladas devem ser estritamente delimitadas à viabilização do acesso à informação neutra e apurada e aos serviços públicos, em especial os eleitorais, observadas as condições de funcionamento das redes" (doc. 49, p. 12).

Propõe, em primeiro lugar, o deferimento parcial "para assegurar aos usuários com franquia de dados esgotada, no período compreendido entre as 72 horas anteriores e as 24 horas posteriores a cada turno de votação, a liberação do acesso ao tráfego de dados, com velocidade referencial de 4G:150 Mbps, admitida sua redução na medida e pelo tempo necessários para evitar os riscos apontados pela Anatel, conforme monitoramento e acompanhamento nos termos do item 'c' do pedido

cautelar" (doc. 49, p. 14).

Subsidiariamente, pede o deferimento "em menor extensão", para liberar o acesso "(i) aos domínios oficiais da Justiça Eleitoral, da administração e dos órgãos públicos (.gov; .jus; .mp; .leg), além dos serviços eleitorais abrangidos pelo item 'e' do pedido de medida cautelar; bem como (ii) aos sites de agências de checagem parceiras do Tribunal Superior Eleitoral que tenham firmado, até a presente data, termos de cooperação na forma prevista no artigo 9º, §§ 1º e 2º da Resolução TSE nº 23.610/2019" (doc. 49, p. 14).

Em ambas as hipóteses, o acesso "poderá tomar como referência o parâmetro de tecnologia 4G e velocidade de 150 Mbps", com "adequações essenciais à preservação do funcionamento das redes", cabendo à Anatel "definir os parâmetros técnicos de implementação e acompanhar sua execução em conjunto com as prestadoras"; como a proximidade do primeiro turno "pode inviabilizar a definição prévia desses parâmetros pela Agência", recomenda o acolhimento parcial da alínea "c", com sala de situação (doc. 49, p. 14-15). Acrescenta que, no período, "as prestadoras deverão se abster de implementar alterações contratuais, tarifárias ou de oferta que reduzam o acesso à internet sem consumo de franquia já disponibilizado aos usuários" (doc. 49, p. 15). Quanto ao perigo da demora, aponta "a impossibilidade de recompor integralmente, após a votação, a oportunidade de confrontar informações que podem vir a influenciar a formação da vontade do eleitor" (doc. 49, p. 13-14)

A despeito de comunicados, o Tribunal Superior Eleitoral - TSE e o Comitê Gestor da Internet no Brasil - CGI.br deixaram de apresentar manifestação nestes autos.

É o relatório.

Decido.

I – PRELIMINAR: ILEGITIMIDADE ATIVA DA CONFEDERAÇÃO

A Anatel, o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República suscitam a ilegitimidade ativa da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (doc. 38, p. 6; doc. 40, p. 10; doc. 49, p. 4-6), preliminar que acolho por falta de pertinência temática (art. 103, IX, da Constituição, combinado com o art. 2º, I, da Lei n. 9.882/1999).

A legitimidade das confederações sindicais depende do vínculo específico entre as finalidades institucionais da entidade, os interesses da categoria que representa e o objeto da ação. Foi o que o Plenário do STF reafirmou, sob a minha relatoria, ao não conhecer da ADI 7.475: "a legitimidade ativa de confederações sindicais, prevista no art. 103, IX, da Constituição Federal, exige a demonstração de pertinência temática entre os objetivos institucionais da pessoa jurídica postulante e o objeto da lei ou ato normativo impugnado", o que pressupõe "a existência de liame direto, vínculo específico entre as finalidades perseguidas pela confederação, os interesses da categoria profissional que representa e o conteúdo da lei questionada" (ADI 7.475, da minha relatoria, Plenário, j. 19/12/2023, DJe 6/2/2024). No mesmo sentido é a ADPF 385-AgR (Rel. Min. Alexandre de Moraes, Plenário, DJe 25/10/2017).

A referida Confederação funda a pertinência nas finalidades estatutárias de "defesa da educação para a vida cidadã" e de promoção de "uma educação democrática e libertadora" (doc. 1, p. 26). O objeto desta arguição, porém, é a disciplina regulatória das franquias de dados do SMP e das ofertas de *zero rating*, com recorte no período eleitoral. Não se cuida de norma sobre as condições de trabalho dos profissionais da educação nem sobre a organização do ensino, como ocorria na ADI 4.079 (Rel. Min. Roberto Barroso, Plenário, DJe 5/5/2015), em que a mesma Confederação foi admitida porque a lei impugnada versava sobre o

magistério. O acesso à internet alcança os representados na condição geral de cidadãos e usuários dos serviços de telecomunicações, como observou o Advogado-Geral da União (doc. 49, p. 5), e a relação genérica entre educação e informação não supre o liame específico exigido pela jurisprudência. **Reconheço, por isso, a ilegitimidade ativa da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação.**

O Partido Verde, com representação no Congresso Nacional, por sua vez, é legitimado universal (art. 103, VIII, da Constituição; art. 2º, I, da Lei n. 9.882/1999), e a arguição prossegue quanto a ele.

As demais preliminares sustentadas pela Anatel (inépcia, ausência de omissão imputável à Agência, ofensa reflexa e inobservância da subsidiariedade) dizem respeito ao conhecimento da arguição em toda a sua extensão e não cabem em exame perfunctório. A análise que segue restringe-se à parcela do objeto que tem estatura constitucional direta, incluindo o exercício dos direitos políticos e o acesso à informação oficial no período eleitoral (arts. 1º, parágrafo único, 5º, XIV e XXXIII, e 14, caput e § 9º, da Constituição), e não antecipa juízo quanto ao restante.

II – DELIMITAÇÃO DO OBJETO CAUTELAR

A inicial formula cinco pedidos cautelares: (a) que a Anatel ordene às prestadoras que se abstenham de implementar alterações contratuais, tarifárias ou de oferta que reduzam o acesso já disponível aos usuários com franquia esgotada, preservando o estado de coisa até o julgamento final; (b) a suspensão geral do bloqueio da conexão por esgotamento da franquia nessa janela; (c) o acompanhamento da execução da medida; (d) subsidiariamente à alínea "b", a manutenção de acesso em velocidade reduzida; e (e) a garantia de acesso, sem consumo de franquia, aos serviços da Justiça Eleitoral. A janela crítica consiste no período entre as 72 horas anteriores e as 24 horas posteriores a cada turno, como delimitado pelo art. 9º-B, § 3º-A, da Resolução TSE n. 23.610/2019.

Esses pedidos reúnem, sob a alegação única de omissão regulatória e fiscalizatória, três questões distintas. A primeira é a licitude da franquia de dados com bloqueio ao fim do volume contratado, à luz do art. 7º, IV, da Lei 12.965/2014 (alíneas "b" e "d"). A segunda é a compatibilidade das ofertas comerciais de *zero rating* com o art. 9º da mesma lei e com os arts. 9º e 10 do Decreto 8.771/2016 (alínea "a"). A terceira é a garantia de acesso a informações e aos serviços da Justiça Eleitoral, por usuários com franquia esgotada, na janela crítica (alíneas "e" e "c").

As duas primeiras questões não se resolvem em cognição sumária, porque exigem instrução técnica e econômica. Só a terceira questão comporta apreciação cautelar, pois tem objeto delimitado, retrata urgência decorrente do calendário eleitoral e se ampara diretamente nos arts. 1º, parágrafo único, 5º, XIV, e 14 da Constituição.

A providência cautelar adiante determinada se justifica por esse fundamento próprio e, por ter finalidade de interesse público imposto sob as balizas do art. 128 da Lei n. 9.472/1997, e não prática comercial das prestadoras. Por isso não se confunde com as ofertas de *zero rating* cuja licitude a arguição contesta e não antecipa juízo sobre a franquia com bloqueio, e as ofertas comerciais de *zero rating*, nem sobre o alcance dos arts. 7º, IV, e 9º da Lei 12.965/2014 e dos arts. 9º e 10 do Decreto 8.771/2016.

III – PLAUSIBILIDADE DO DIREITO INVOCADO

III.1 – O acesso aos serviços da Justiça Eleitoral na janela crítica (pedido de liminar da alínea "e")

A soberania popular e os direitos políticos (arts. 1º, parágrafo único, e 14 da Constituição) pressupõem condições materiais de participação, e a Constituição erige em objetivo da legislação eleitoral "a normalidade e

legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico" (art. 14, § 9º). Na ADPF 1.013, o Plenário reconheceu que a falta de política de gratuidade do transporte no dia do pleito cria barreira econômica ao voto e que o Estado tem o dever de reduzi-la, ainda que a via cautelar não comporte a decisão aditiva (ADPF 1.013, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, Plenário, j. 18/10/2023, DJe 5/2/2024). O Advogado-Geral da União extrai daí a analogia que me parece relevante: "assim como o deslocamento até o local de votação constitui elemento essencial para o exercício do voto, a consulta às informações e aos serviços eleitorais disponibilizados digitalmente integra as condições de participação no pleito" (doc. 49, p. 9).

A relação entre a desinformação e a formação da vontade do eleitor já foi assentada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal. Na ADI 7.261, ao confirmar a validade da Resolução TSE n. 23.714/2022, decidiu-se que "a disseminação de notícias falsas, no curto prazo do processo eleitoral, pode ter a força de ocupar todo espaço público, restringindo a circulação de ideias e o livre exercício do direito à informação", que "o fenômeno da desinformação veiculada por meio da internet, caso não fiscalizado pela autoridade eleitoral, tem o condão de restringir a formação livre e consciente da vontade do eleitor". Tal situação impõe "atitude de deferência em relação à competência do Tribunal Superior Eleitoral de organização e condução das eleições gerais" (ADI 7.261, Rel. Min. Edson Fachin, Plenário, j. 19/12/2023, DJe 6/3/2024).

No RE 1.037.396, paradigma do Tema 987 da repercussão geral, o voto condutor registrou que as notícias fraudulentas com propósito eleitoral "produzem dano irreparável ao induzir a erro os eleitores e impedir a formação, legítima, da vontade popular" e que "a conjuntura atual impõe uma atuação ambivalente do Estado, que ora deve se abster em prol da autonomia comunicativa dos indivíduos, mas ora precisa adotar atuação positiva – e, até, proativa – para assegurar tanto a

dignidade das pessoas" quanto "a pluralidade e a diversidade como condições indispensáveis para o debate democrático" (RE 1.037.396, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, DJe 5/11/2025).

No voto proferido naquele julgamento, fixei premissas igualmente relevantes para o presente caso. As plataformas digitais "figuram hoje como uma das principais fontes de informação para boa parte da população" e são, ao mesmo tempo, "um ambiente profícuo à desinformação"; os algoritmos que selecionam o conteúdo exibido "criam uma certa realidade virtual restrita e direcionada" e mantêm o usuário "em um ambiente restrito"; e a liberdade de expressão tem uma "dimensão coletiva, que corresponde ao direito da coletividade de ter acesso à informação e às manifestações de terceiros". **O usuário que esgota a franquia e permanece, por força das ofertas vigentes, com acesso apenas às aplicações patrocinadas (por exemplo, plataformas digitais) pode ficar confinado nesse ambiente, agora também por razão econômica.** O acesso às fontes oficiais de informação é, em qualquer caso, a porta de saída de bolhas informacionais. A esses fundamentos soma-se o art. 7º, caput, da Lei n. 12.965/2014, que declara o acesso à internet "essencial ao exercício da cidadania".

A dimensão coletiva da liberdade de expressão tem formulação clássica em Owen Fiss. Para ele, o discurso tem valor constitucional "não porque seja uma forma de autoexpressão ou de autorrealização, mas porque é essencial para a autodeterminação coletiva", e o Estado, visto tradicionalmente como adversário da liberdade, "pode ter de agir para promover a robustez do debate público em circunstâncias em que poderes externos ao Estado estão sufocando o discurso" (FISS, Owen M. *The Irony of Free Speech*. Cambridge: Harvard University Press, 1996, p. 3-4, tradução livre).

Ainda no RE 1.037.396, sustentei que os direitos fundamentais operam como deveres de proteção, que o Estado pode "frustrar seus

deveres de proteção atuando de modo insuficiente" e que o exame dessa insuficiência percorre três etapas: a adequação da medida para proteger o bem, a existência de "meios de proteção mais eficientes, mas pelo menos tão pouco interventivos em bens de terceiros" e a proporcionalidade em sentido estrito, numa "concordância prática multipolar" que pondere "tanto as exigências do dever de proteção, quanto os níveis de intervenção em direitos de defesa de terceiros ou outros interesses coletivos".

A proibição de proteção deficiente integra a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal como face do princípio da proporcionalidade, ao lado da proibição de excesso (HC 104.410, Rel. Min. Gilmar Mendes, 2ª Turma, DJe 27/3/2012). **Submetida a esse teste, a garantia de acesso aos serviços da Justiça Eleitoral na "janela crítica" é adequada, porque dá ao eleitor a fonte de verificação e os serviços de que o voto depende.** É necessária, porque nenhum meio menos interventivo assegura esse resultado, e o meio mais abrangente, a suspensão geral do bloqueio (alínea "b"), interfere mais nos contratos e nas redes e cria risco para a própria comunicação eleitoral, como se verá na seção III.2. E é proporcional em sentido estrito, porque altera marginalmente a franquia, o preço e o contrato, tem precedente executado pelo próprio setor e apresenta risco residual tolerável. A proibição de proteção deficiente não exige o meio mais abrangente, e sim o que assegura a proteção indispensável, que os próprios requerentes qualificam de piso mínimo (doc. 1, p. 40).

O acesso aos domínios da Justiça Eleitoral, por sua vez, tem alcance menor, como os próprios requerentes reconhecem ao qualificá-lo de piso mínimo (doc. 1, p. 40); de toda forma, a proibição de proteção deficiente não exige o meio mais abrangente, e sim o que assegura a proteção indispensável. **Essa medida dá ao eleitor a fonte de verificação e os serviços de que o voto depende, altera marginalmente a franquia, o**

preço e o contrato dos usuários, tem precedente executado pelo próprio setor e apresenta risco residual tolerável.

As ofertas vigentes deixam o eleitor com franquias esgotadas dentro das aplicações patrocinadas, nas quais circula grande parte do conteúdo eleitoral que ele teria de checar, e ao mesmo tempo o privam do acesso às fontes oficiais que permitem verificá-lo e aos serviços da Justiça Eleitoral de que depende o exercício do voto. Nos dias do pleito, essa assimetria é incompatível com a soberania popular e o sufrágio (arts. 1º, parágrafo único, e 14, *caput*, da Constituição), com a normalidade e a legitimidade das eleições (art. 14, § 9º) e com o direito de acesso à informação, inclusive a prestada pelos órgãos públicos (art. 5º, XIV e XXXIII).

Em termos concretos, a garantia se resume a **três eixos**. **O eleitor precisa saber onde vota; precisa saber em quem pode votar**, e os dados de cada candidatura, com número, partido, coligação, bens declarados e propostas; **e precisa poder conferir as informações que recebe**, para o que a regulação eleitoral determina que as checagens das agências conveniadas com o Tribunal "serão disponibilizadas no sítio eletrônico da Justiça Eleitoral" (Resolução TSE n. 23.610/2019, art. 9º, § 2º, na redação da Resolução TSE n. 23.732/2024). **Nos três eixos, a medida garante ao eleitor a fonte oficial e deixa intacto o debate**. Mantém aberta, nas horas decisivas, a porta pela qual ele confere onde vota, em quem pode votar e o que há de falso no que recebeu.

Convém acentuar que esses serviços compõem o canal oficial que a própria Justiça Eleitoral fixou para 2026. A Resolução TSE n. 23.751/2026 prevê a consulta ao local de votação "pelo e-Título ou pela página de internet dos respectivos Tribunais Regionais Eleitorais e do Tribunal Superior Eleitoral" (art. 35), admite o e-Título como documento de identificação perante a mesa receptora (art. 131, I), permite a justificativa da ausência, no dia da eleição, "pelo aplicativo e-Título" (art. 166, I),

determina que o Tribunal Superior Eleitoral disponibilize os boletins de urna "na sua página da internet" (art. 263) e estabelece que a divulgação dos resultados "será feita nas páginas eletrônicas da Justiça Eleitoral e pelo aplicativo Resultados" (art. 264, parágrafo único). A Resolução TSE n. 23.759/2026 enumera como aplicativos oficiais, "disponíveis gratuitamente nas lojas virtuais", o e-Título, o Mesário, o Boletim na Mão, o Resultados e o Pardal (art. 104). A janela de 72 horas antes e 24 horas depois de cada turno também vem da regulação eleitoral. O Tribunal Superior Eleitoral a tratou como período de proteção reforçada ao incluir o § 3º-A no art. 9º-B da Resolução TSE n. 23.610/2019, por meio da Resolução TSE n. 23.755/2026, como registra a inicial (doc. 1, p. 28-29). A medida ora deferida não supre lacuna da Justiça Eleitoral, que fixou a janela e organizou os canais oficiais; dá a essa proteção o suporte de conectividade que só a regulação das telecomunicações pode impor às prestadoras.

A objeção da Anatel de que "o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) jamais apontou qualquer necessidade técnica de fornecimento gratuito de dados celulares" (doc. 38, p. 11) não se sustenta diante dos relatórios do Programa de Enfrentamento à Desinformação do próprio Tribunal, reproduzidos no parecer do Procurador-Geral da República. Em 2020, o TSE firmou com as prestadoras o Memorando de Entendimento n. 39/2020, pelo qual os usuários passaram a ter acesso a "conteúdos e aplicações publicados sob o domínio e seus subdomínios sem cobrança de tráfego ('Zero Rating para as Eleições 2020')", de 27/9 a 29/11/2020, e a página Fato ou Boato "contou com mais de 13 milhões de visualizações" (doc. 40, p. 13-14 e 37). O memorando foi celebrado "a título gratuito, não implicando compromissos financeiros ou transferências de recursos" (cláusula quarta).

Passo à base legal da medida. O Serviço Móvel Pessoal é prestado em regime privado, e a Anatel tem competência para "expedir normas

sobre prestação de serviços de telecomunicações no regime privado" (art. 19, X, da Lei n. 9.472/1997) e para impor aos autorizados condicionamentos vinculados "com finalidades públicas específicas e relevantes" e proporcionais ao proveito coletivo que geram (art. 128, III e IV), aos quais as prestadoras devem se submeter, sem direito adquirido às condições anteriores e com prazo de adaptação (art. 130 e parágrafo único), em garantia dos direitos dos usuários (arts. 3º, I, e 127, III e VIII) e da função social do serviço de interesse coletivo.

O serviço de interesse coletivo é "aquele cuja prestação deve ser proporcionada pela prestadora a qualquer interessado na sua fruição, em condições não discriminatórias", e os serviços dessa classe, por isso mesmo, são "submetidos a maiores condicionamentos legais e administrativos, objetivando atender aos interesses da coletividade" (Grotti, Dinorá Adelaide Musetti. Regime jurídico das telecomunicações: autorização, permissão e concessão. Revista de Direito Administrativo, n. 224, 2001, p. 186). No regime privado, que não dispõe dos mecanismos de universalização próprios do regime público, "o condicionamento permitido em lei é o instrumento para, pontualmente, estimular a ampliação de serviços", e a Agência "pode impor condicionamentos e novas regulamentações tanto aos já autorizados como aos entrantes" (Quinalia, Cristiana Leão. Regimes público e privado no setor de telecomunicações: análise de uma diferença e de uma semelhança. Revista de Direito, Estado e Telecomunicações, v. 7, n. 1, 2015, p. 104 e 93). A finalidade pública aqui é específica e tem assento constitucional, a normalidade e a legitimidade das eleições (art. 14, § 9º) e o acesso do eleitor à informação (art. 5º, XIV).

O Procurador-Geral da República situa a gratuidade no art. 109, II, da mesma lei, que atribui à Agência estabelecer "os casos de serviço gratuito, como os de emergência", e no art. 125 do Regulamento Geral dos Serviços de Telecomunicações (doc. 40, p. 36-37). Acolho a conclusão do

parecer, com uma distinção quanto ao fundamento. O art. 109 integra a seção das tarifas do capítulo da concessão, no título dos serviços prestados em regime público, e não rege diretamente o serviço móvel. Ele mostra, porém, a sistemática da lei, que já conhece, no regime público, os casos de serviço gratuito, e o art. 125 do Regulamento revela que a própria Agência estendeu essa lógica ao regime privado: as prestadoras do serviço fixo, do móvel e do de comunicação multimídia "devem assegurar o acesso gratuito de todos os seus usuários aos Serviços Públicos de Emergência definidos na regulamentação", sem remuneração pelo uso das redes (art. 125, caput e § 1º, da Resolução Anatel n. 777/2025); o mesmo Regulamento veda a remuneração de rede nas comunicações destinadas aos serviços de utilidade pública de uso geral (art. 141, parágrafo único) e obriga a prestadora do serviço móvel a "assegurar o livre acesso de seus usuários aos serviços que são de acesso gratuito nos serviços de telecomunicações de interesse coletivo" (art. 181, § 2º).

Nesse contexto, **infirmam-se, ao menos nesta análise preliminar, os argumentos contrários a gratuidade por constituírem medida estranha ao setor regulado ou que acarretaria indevida incursão na atividade econômica exercida pelas operadoras. É o próprio regulamento da Anatel que prevê, com amparo na tutela de interesse público específico, notadamente a segurança pública, a obrigação de gratuidade dos serviços públicos de emergência.**

No plano da neutralidade de rede, o Decreto n. 8.771/2016 já admite a transmissão gratuita de dados nas comunicações "necessárias para informar a população em situações de risco de desastre, de emergência ou de estado de calamidade pública" (art. 8º, II e parágrafo único). A eleição não é caracterizada como emergência, e **a própria Agência classifica a Justiça Eleitoral como serviço de utilidade pública, conforme Ato Anatel n. 43.151, de 15/2/2004.**

A Anatel distinguiu entre as práticas de *zero rating* aquela em que "a prestadora isenta o usuário da cobrança de dados para aplicações de interesse público e sem fins comerciais", ao lado da seleção comercial de aplicações e do acesso patrocinado, e reconheceu que, "nas comunicações por dados, entretanto, tais serviços de emergência ainda não se encontram bem delineados" (Anatel. Neutralidade de rede: proposta de consulta pública à sociedade sobre a regulamentação prevista no Marco Civil da Internet. Brasília, 2015, p. 25-26).

A medida tampouco conflita, em cognição sumária, com o art. 9º da Lei n. 12.965/2014. A neutralidade de rede veda o tratamento técnico desigual dos pacotes (bloqueio, degradação ou priorização) em razão de conteúdo, origem ou destino. A isenção da cobrança de tráfego para serviço público, imposta pelo regulador e sem finalidade comercial, não altera a forma como os pacotes são transmitidos. O sistema legal já conhece essa distinção, pois o art. 8º, parágrafo único, do Decreto declara gratuita a transmissão de dados nas comunicações de emergência sem por isso excepcionar a isonomia técnica, e a própria Anatel, ao preparar a regulamentação, separou a isenção de aplicações "de interesse público e sem fins comerciais" das práticas comerciais (Anatel, 2015, p. 25-26). Se as ofertas comerciais de *zero rating* violam o art. 9º da lei e os arts. 9º e 10 do Decreto é questão que fica para o mérito; a medida aqui deferida não depende da resposta.

Esses dispositivos demonstram que a gratuidade de acesso a serviço público, inclusive de dados, pode ser imposta por norma da Agência às prestadoras em regime privado em hipóteses delimitadas, independentemente de compensação prévia. Em cognição sumária, **a insuficiência que identifique está na regulamentação setorial, que impõe essa técnica para os serviços de emergência (art. 125 da Resolução Anatel n. 777/2025) e não a estende, na janela crítica do pleito, aos**

serviços de que depende o voto, embora o setor já a tenha executado por acordo, em 2020, para a própria Justiça Eleitoral. Para supri-la, basta que o exercício da competência que a lei já confere à Agência seja dirigido, dentro das balizas do art. 128, a um caso delimitado e por prazo certo, sem inovação na ordem jurídica, o que se compatibiliza com o que o Plenário decidiu na ADI 1.668, ao declarar a constitucionalidade das normas da Lei Geral de Telecomunicações que dão poder normativo à Anatel e autorizam o Presidente da República a definir serviços em regime público ou privado (ADI 1.668, Rel. Min. Edson Fachin, Plenário, DJe 23/3/2021).

A viabilidade da medida está demonstrada nos autos. O acordo de 2020 foi executado por dois meses, sem custo público. A Conexis, em nome das prestadoras, registra "a plena disposição das operadoras para se engajar na formulação de medidas que" possam "robustecer ainda mais o acesso a informações institucionais durante a janela eleitoral crítica, inclusive mediante o acesso a sítios seguros (com IP fixo, ao menos), específicos e diretamente vinculados ao serviço eleitoral, garantido um período mínimo de antecedência para a sua execução segura" (doc. 42, p. 15-16). A Anatel admite que, "caso se entendesse necessária alguma medida voltada a assegurar acesso gratuito a aplicações vinculadas à Justiça Eleitoral ou à Administração Pública, existiriam alternativas regulatórias e operacionais significativamente menos gravosas que a suspensão geral das franquias" (doc. 38, p. 19), e o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União opinam pelo deferimento com esse objeto. Não há, portanto, objeção de fundo ao piso mínimo; há divergência de escopo, de prazo e de custeio, que passo a resolver.

A renovação da iniciativa de 2020 foi inviabilizada em 2022, como registra o relatório do próprio Tribunal Superior Eleitoral, pela impossibilidade de fornecer um IP único após a troca do fornecedor de CDN. A isenção de tráfego por endereço IP fixo é apenas uma das

técnicas disponíveis. As ofertas comerciais descritas nos autos (doc. 38, p. 14 e 17; doc. 42, p. 9) isentam aplicações que operam sobre redes de distribuição de conteúdo, com endereços variáveis, o que mostra que as prestadoras dispõem de técnicas de identificação por nome de domínio e metadados de conexão. De todo modo, a escolha do meio técnico cabe à Anatel e às prestadoras.

Quanto ao escopo, a **medida abrange: (i) aos domínios oficiais da Justiça Eleitoral, identificados pelo sufixo jus.br, inclusive dos Tribunais Regionais Eleitorais (tse.jus.br e tre[uf].jus.br), e seus subdomínios, incluindo, mas não se limitando, o portal, a consulta ao local de votação, a justificativa eleitoral, a divulgação de resultados, os boletins de urna e a página Fato ou Boato; (ii) ao tráfego dos aplicativos oficiais da Justiça Eleitoral; e (iii) aos endereços adicionais que o Tribunal Superior Eleitoral indicar como indispensáveis ao funcionamento desses serviços, ainda que hospedados por terceiros. A identificação do tráfego far-se-á por endereço IP, nome de domínio e metadados de conexão, vedada a análise do conteúdo das comunicações.**

A partir desse acesso, será possibilitado ao eleitor verificar (i) o local de votação, (ii) informações sobre candidatos, coligações e seus programas de governo e, em especial, (iii) realizar a checagem de informações difundidas a respeito dos candidatos e do pleito eleitoral, com o apoio de agências de verificação. Permitirá, assim, exercer, com plenitude, o sufrágio a partir desses três eixos fundamentais.

Essa medida, todavia, não se estende, por ora, aos domínios .gov, .leg e .mp na sua integralidade, como propõe subsidiariamente o Advogado-Geral da União (doc. 49, p. 14), porque abrangem hospedagens de vídeo e transmissões de peso, a princípio, incompatível com o dimensionamento das redes descrito pela Anatel, o que introduziria o risco que fundamenta o indeferimento das alíneas "b" e

"d". Quanto às agências de checagem privadas, a própria Justiça Eleitoral criou a página Fato ou Boato "para centralizar as verificações de informações falsas publicadas durante as eleições" (doc. 40, p. 14), de modo que o conteúdo das agências parceiras chega ao eleitor pelo domínio oficial.

No tocante ao custeio, a medida ora deferida justifica-se pela urgência e pela delimitação do seu objeto. O acesso aos serviços da Justiça Eleitoral na "janela crítica", sem contraprestação pelo usuário, constitui mecanismo mínimo para o exercício regular do sufrágio no pleito de 2026. A proximidade do primeiro turno não admite que essa garantia fique condicionada à prévia definição de quem suportará o custo correspondente. Por se limitar às páginas e aos aplicativos da Justiça Eleitoral, o acesso não provoca "pico atípico de demanda de tráfego, em razão da percepção pública de gratuidade" (doc. 38, p. 20-22; doc. 42, p. 10-14), porque a franquia continua a valer para todo o restante da navegação. Isso não encerra, contudo, a discussão sobre o custeio e a operacionalização desta medida, nem a de outras medidas de acesso não vinculadas ao processo eleitoral, que ficam reservadas à instrução e ao julgamento do mérito. Cabe à Agência, na execução, considerar eventual impacto assimétrico sobre prestadoras de pequeno porte, modulando a forma de cumprimento sem dispensá-las da obrigação.

A identificação do tráfego far-se-á pelos endereços, nomes de domínio e aplicativos indicados pelo Tribunal Superior Eleitoral, com os meios técnicos que as prestadoras já empregam em suas ofertas comerciais. É admitida a identificação por endereço IP, nome de domínio e demais metadados de conexão e é vedada a análise do conteúdo das comunicações (art. 9º, § 3º, da Lei n. 12.965/2014 e o art. 6º do Decreto n. 8.771/2016).

Quanto ao tempo, a obrigação vale para os dois turnos. A janela do primeiro abre em 1º/10/2026. **O prazo de adaptação exigido pelo art. 130,**

parágrafo único, da Lei n. 9.472/1997 há de ser aferido pela natureza da providência, e ela é diversa da que se examina na seção III.2: não se trata de reprogramar a tarifação de 64 de milhões de linhas (doc. 1, p. 6), mas de acrescentar endereços a mecanismos de isenção que já operam nas ofertas comerciais e que o setor já executou para a própria Justiça Eleitoral em 2020. O Tribunal Superior Eleitoral fornecerá a lista em 24 horas, e as prestadoras implementarão a medida antes da abertura da janela do primeiro turno para os serviços indicados.

Quanto ao pedido da alínea "c", o acompanhamento da execução é útil na medida em que produz a informação. A Anatel condicionou qualquer medida à oitiva formal das prestadoras, que "possuem a titularidade e o domínio sobre a topologia física de suas redes" (doc. 38, p. 23), e a Conexis a antecipou, informando que o acompanhamento conjunto entre as equipes técnicas das operadoras e a Agência "já encontra correspondência nos fluxos de trabalho atualmente existentes" (doc. 42, p. 15). Defiro o pedido para que seja apresentado relatório de cumprimento ao final de cada janela crítica.

A coordenação entre a Justiça Eleitoral e a Agência, necessária à indicação e à atualização da lista de domínios e endereços, dispõe igualmente de instância própria, o Centro Integrado de Enfrentamento à Desinformação e Defesa da Democracia, instituído pelo Tribunal Superior Eleitoral (Portaria TSE n. 180/2024), do qual a Anatel participa. Não há razão, por isso, para instituir nova estrutura, e defiro o pedido na forma de relatório de cumprimento, a ser apresentado pela Anatel ao final de cada janela crítica.

Presente, portanto, a plausibilidade do direito invocado quanto ao pedido da alínea "e", nos limites aqui definidos. O acesso sem consumo de franquia aos serviços da Justiça Eleitoral na janela crítica encontra fundamento na soberania popular e na normalidade das eleições (arts. 1º,

parágrafo único, e 14, § 9º, da Constituição), apoia-se em competência que a Lei n. 9.472/1997 já confere à Anatel (arts. 19, X, e 128) e respeita as balizas que essa mesma lei impõe ao condicionamento do regime privado. A medida ora deferida assegura um mínimo de verificação institucional no período crítico. Não resolve, nem pretende resolver, a questão distributiva subjacente ao regime de franquias, que reclama instrução própria e é objeto do mérito.

III.2 – A suspensão do bloqueio do acesso à internet por esgotamento da franquia e os pedidos correlatos (pedidos de liminar das alíneas "b", "d" e "a")

O pedido liminar principal (alínea "b") é a suspensão, para todos os usuários e em todo o território nacional, do bloqueio do acesso à internet por esgotamento da franquia, nas 72 horas anteriores e nas 24 horas posteriores a cada turno. A tese que o partido requerente sustenta é relevante. O art. 7º, *caput*, da Lei n. 12.965/2014 declara o acesso à internet essencial ao exercício da cidadania, e a inicial demonstra, com a pesquisa TIC Domicílios 2025, que dezenas de milhões de brasileiros tiveram o pacote de dados esgotado nos meses anteriores à coleta e que, entre eles, parcela relevante só conseguiu usar aplicativos patrocinados (doc. 1, p. 6). Reconheço a gravidade desse quadro, que é o objeto de fundo da arguição. O que se examina agora, contudo, é se dele decorre, com a plausibilidade que a cautelar exige, um dever imediato de continuidade gratuita da conexão após o consumo do volume contratado.

A partir das informações atualmente disponíveis, esse dever não decorre, com a evidência que a cautelar exige, do art. 7º, IV, da Lei n. 12.965/2014, que veda a suspensão da conexão "salvo por débito diretamente decorrente de sua utilização". A leitura que estende a garantia ao esgotamento do volume contratado é defensável; a leitura contrária, segundo a qual o dispositivo trata do corte por

inadimplemento e não do cumprimento do contrato, é a adotada pela Anatel e pela regulamentação vigente, que disciplina as ofertas com franquia e impõe à prestadora o dever de comunicar ao usuário a proximidade do seu fim (arts. 13, VII, e 50 da Resolução Anatel n. 765/2023; doc. 38, p. 14). A escolha entre as duas leituras é o mérito da arguição e não se faz nesta fase.

Há ainda o regime jurídico em que o serviço é prestado. O Serviço Móvel Pessoal é explorado em regime privado, mediante autorização (art. 131, § 1º, da Lei n. 9.472/1997), com base "nos princípios constitucionais da atividade econômica" (art. 126) e com preço livre (art. 129). A lei admite que a Agência imponha condicionamentos aos autorizados, mas fixa as balizas dessa intervenção. Segundo o art. 128, ao impor "limites, encargos ou sujeições", a Anatel "observará a exigência de mínima intervenção na vida privada", de modo que "a liberdade será a regra" (inciso I), "os condicionamentos deverão ter vínculos, tanto de necessidade como de adequação, com finalidades públicas específicas e relevantes" (inciso III), "o proveito coletivo gerado pelo condicionamento deverá ser proporcional à privação que ele impuser" (inciso IV) e "haverá relação de equilíbrio entre os deveres impostos às prestadoras e os direitos a elas reconhecidos" (inciso V). O art. 130 completa o quadro, ao dispor que a prestadora "não terá direito adquirido à permanência das condições vigentes quando da expedição da autorização ou do início das atividades, devendo observar os novos condicionamentos impostos por lei e pela regulamentação", mas "as normas concederão prazos suficientes para adaptação aos novos condicionamentos" (parágrafo único).

Da leitura conjunta dos dois dispositivos extraio que, embora a lei atribua à Agência competência para impor condicionamentos aos autorizados, há balizas para essa intervenção. Esses condicionamentos não de vir por lei ou pela regulamentação, com prazo suficiente de adaptação e com proveito coletivo proporcional à privação que impõem.

A obrigação de liberação incondicionada da franquia corresponderia, a princípio, a condicionamento de alcance geral, cuja proporcionalidade e cujo prazo de adaptação ainda não podem ser aferidos nos autos.

O Plenário do Supremo Tribunal Federal já assentou que a liberdade de iniciativa "não impede a imposição, pelo Estado, de condições e limites para a exploração de atividades privadas tendo em vista sua compatibilização com os demais princípios, garantias, direitos fundamentais e proteções constitucionais" e que a competência normativa das agências se exerce por atos "gerais e abstratos", "de caráter técnico" e "subordinados à observância dos parâmetros fixados na ordem constitucional e na legislação setorial" (ADI 4.874, Rel. Min. Rosa Weber, Plenário, j. 1º/2/2018, DJe 1º/2/2019).

A doutrina setorial descreve o art. 128 nos mesmos termos: "mesmo no regime privado, a LGT permite o estabelecimento de algumas limitações ou a imposição de encargos que não seriam normais em um regime competitivo de mercado. Mas isso tem caráter excepcional e deve observar a existência de vínculos de necessidade e adequação com certas finalidades devidamente especificadas, assim como gerar um proveito proporcional à privação imposta" (Faraco, Alexandre Ditzel; Pereira Neto, Caio Mario da Silva; Coutinho, Diogo R. A judicialização de políticas regulatórias de telecomunicações no Brasil. Revista de Direito Administrativo, v. 265, 2014, p. 30).

Ao julgar a ADI 1.668, o Plenário deu interpretação conforme ao art. 19, IV e X, da Lei n. 9.472/1997 para assentar que a competência da Anatel para expedir normas "subordina-se aos preceitos legais e regulamentares que regem a outorga, prestação e fruição dos serviços de telecomunicações no regime público e no regime privado", e o voto condutor, ao reconhecer que a função normativa é "imanente à atividade regulatória das agências", lembrou que ela se exerce "nos limites do arcabouço normativo sobre o tema", com "claros *standards* legais

ADPF 1355 MC / DF

autorizativos" (ADI 1.668, Rel. Min. Edson Fachin, Plenário, DJe 23/3/2021).

A cautela que o Plenário do Supremo Tribunal Federal adotou na ADPF 1.013 conduz ao mesmo resultado. Naquele caso, discutia-se a omissão do poder público em assegurar transporte coletivo gratuito no dia das eleições, e o Relator, Ministro Luís Roberto Barroso, a poucos dias do primeiro turno de 2022, reconheceu que "a medida por ele postulada é uma boa ideia de política pública. No entanto, sem lei e sem prévia previsão orçamentária, não é possível impô-la universalmente, sobretudo a poucos dias do pleito eleitoral", porque o dispêndio correspondente "é de valor desconhecido e não foi considerado pelos municípios ou pela Justiça Eleitoral", e "seria irrazoável determinar esse ônus inesperado ao Poder Público às vésperas do dia das eleições" (ADPF 1.013-MC, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, decisão de 29/9/2022).

Ao esclarecer a decisão, o Ministro Relator acrescentou que "não é recomendável que o Poder Judiciário, em sede cautelar, profira decisões de efeito aditivo para suprir omissões legislativas, especialmente em casos que determinem gastos imprevistos e imediatos para o poder público e seus concessionários e quando haja dúvidas sobre qual deve ser o ente federado chamado a assumir os custos correspondentes" (ADPF 1.013-MC-ED, decisão de 18/10/2022), orientação referendada pelo Plenário (ADPF 1.013-MC-ED-Ref, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, Plenário, j. 20/10/2022).

A liberação geral pedida na alínea "b" reúne, ao menos nesta análise perfunctória, as circunstâncias que levaram o Plenário àquela cautela. A Anatel adverte que a gratuidade "sem dotação orçamentária prévia ou previsão contratual" tende a gerar "pleitos de ressarcimento das despesas operacionais pelas prestadoras perante o Poder Público" (doc. 38, p. 13). É nisso que a medida geral se distingue da deferida na seção III.1. Aquela tem custo demonstrado marginal, porque o setor a executou em 2020 sem

contrapartida; tem técnica conhecida, porque acrescenta endereços a mecanismos de isenção que já operam; e cabe no condicionamento pontual do art. 128, com finalidade pública específica e prazo certo.

A distinção que a Anatel aponta entre os dois casos (doc. 38, p. 11) reforça a cautela. Na ADPF 1.013, a ordem incidiria sobre serviço público concedido e estenderia à zona urbana uma gratuidade que a legislação eleitoral já assegurava aos eleitores da zona rural (Lei n. 6.091/1974), com "amparo legal prévio" em diversas legislações locais (doc. 38, p. 11), e ainda assim o Plenário recusou a extensão em sede cautelar. Aqui a liberação geral incidiria sobre serviço explorado em regime privado, com as complexidades atinentes à exploração da atividade econômica.

Há, por fim, o risco técnico, que inverte o perigo da demora. A Anatel informa que, nas faixas de 700 MHz e 850 MHz, que atendem "municípios de pequeno e médio porte, áreas periféricas, zonas rurais e rodovias", a capacidade útil agregada de um setor de Estação Rádio Base - ERB "situa-se entre 240 Mbps e 360 Mbps no total para todo o setor de atendimento, a ser rateada entre todos os usuários ativos", que a liberação das franquias "tem grande potencial de induzir pico atípico de demanda de tráfego, em razão da percepção pública de gratuidade" e que o risco alcança o despacho das forças de segurança, as chamadas para os números 190, 192 e 193 e "a conectividade operacional necessária aos mesários, juízes eleitorais e servidores da Justiça Eleitoral no suporte às seções eleitorais, na justificativa de votos e na transmissão de resultados" (doc. 38, p. 20-21). Acrescenta que a reprogramação dos sistemas de tarifação e controle exigiria a identificação de dezenas de milhões de clientes e a flexibilização das travas de qualidade de serviço "em prazos comprimidos de 48 a 72 horas, sem o devido intervalo para testes de estresse em ambiente de homologação" (doc. 38, p. 22).

A Conexis, entidade que representa as prestadoras, afirma que a

regra de bloqueio é "parâmetro inscrito, plano a plano e perfil a perfil, nos sistemas de provisionamento, tarifação e controle de políticas de cada prestadora, replicado para dezenas de milhões de linhas ativas", que não há "procedimento desenvolvido, testado e homologado" para suspendê-la, que as operadoras praticam o congelamento das redes justamente no período eleitoral e que a medida "poderá sobrecarregar a rede, comprometer a estabilidade e gerar o comprometimento severo e inviabilizante das comunicações", com "repercussão deletéria e tumultuante sobre serviços essenciais ao próprio desdobramento do processo eleitoral, notadamente aqueles relacionados à transmissão de dados para a coleta e a divulgação dos resultados eleitorais" (doc. 42, p. 9-12).

É certo que esses subsídios provêm da autoridade requerida e das prestadoras e não foram submetidos a contraditório técnico, mas em cognição sumária basta que sejam plausíveis. A deferência é a que a jurisprudência admite às constatações técnicas sobre a capacidade das redes e a arquitetura dos sistemas de tarifação, desde que a solução seja "devidamente fundamentada" e tenha "lastro em uma interpretação da lei razoável e compatível com a Constituição" (ADI 4.874).

O Advogado-Geral da União, que opina pelo deferimento parcial, os reproduz sem contestá-los e afasta ele próprio a "suspensão temporária indiscriminada das franquias" (doc. 49, p. 10-12). O Procurador-Geral da República, na mesma linha, recomenda cautela, porque "as consequências de uma decisão que universalize o acesso à internet, com o abandono do regime de franquia, ainda não estão adequadamente dimensionadas nos presentes autos e podem ter efeitos deletérios e sistêmicos inesperados" (doc. 40, p. 38).

Disso resulta um perigo de dano inverso. Se a liberação geral saturar as redes nos dias do pleito, a primeira atingida é a comunicação que a inicial pretende proteger, e com ela a conectividade de que a própria

Justiça Eleitoral depende nas seções, na justificativa de votos e na transmissão de resultados. Os requerentes sustentam que não há dano reverso porque, revogada a liminar, "o *status quo* será retomado" (doc. 1, p. 38-39). A revogação posterior desfaz a ordem, mas não desfaz a falha de rede que ela tiver provocado no dia da votação; nessa hipótese, o dano se consuma durante o pleito e não se recompõe depois.

Assim, rejeito, por ora, o pedido de liminar da alínea "b", pelos fundamentos acima indicados, sem prejuízo de, à luz de fatos novos, inclusive a recalcitrância no cumprimento da decisão específica aqui proferida, proceder à nova apreciação do pleito.

Passo ao pedido liminar subsidiário da alínea "d", de acesso em velocidade reduzida e neutra de ao menos 150 Mbps em 4G. Registro que o parâmetro é incompatível com a própria noção de velocidade reduzida e com a capacidade de setor informada pela Anatel, de 240 a 360 Mbps para todos os usuários ativos; a prática do setor para a degradação pós-franquia situa-se na ordem de centenas de kbps. Dessa forma, a formulação proposta pelo Advogado-Geral da União, com os 150 Mbps como velocidade referencial, "admitida sua redução na medida e pelo tempo necessários para evitar os riscos apontados pela Anatel", calibrada em sala de situação (doc. 49, p. 14), converte a ordem judicial em delegação indeterminada, a ser ajustada em tempo real, sem procedimento homologado e a poucos dias do primeiro turno.

A questão que o pedido encerra, se ao fim da franquia a prestadora deve reduzir a velocidade em vez de bloquear a conexão, é relevante, e a própria Anatel trata a redução da velocidade "até o próximo ciclo faturado" como alternativa legítima ao bloqueio (doc. 38, p. 14). Respondê-la exige saber o que uma degradação controlada, em lugar do corte, custa e demanda das redes, informação que os autos não têm e que a instrução do mérito deverá produzir, como determino adiante.

O pedido liminar da alínea "a", de que a Anatel ordene às prestadoras que não implementem, na janela crítica, "alterações contratuais, tarifárias ou de oferta que reduzam o acesso à internet já disponível aos usuários com franquia esgotada" (doc. 1, p. 39), é medida de conservação a que falta objeto. Não há indício de que qualquer prestadora pretenda alterar suas ofertas nesse período, e a prática do setor, segundo a Conexis, é a de suspender mudanças na infraestrutura de rede durante o processo eleitoral (doc. 42, p. 11), de modo que não há situação a preservar nem perigo da demora a afastar. A versão sugerida pelo Advogado-Geral da União, que obrigaria as prestadoras a manter "o acesso à internet sem consumo de franquia já disponibilizado aos usuários" (doc. 49, p. 15), deve igualmente ser rejeitada. As ofertas que a medida preservaria são justamente as de *zero rating* comercial, cuja compatibilidade com o ordenamento a própria arguição contesta, e uma ordem judicial que as garantisse durante o pleito daria ao modelo impugnado uma chancela provisória que só o julgamento de mérito pode definir.

O efeito regressivo que a Anatel aponta (doc. 38, p. 14) merece ser explicitado, porque toca o próprio grupo que a arguição pretende proteger. A inclusão digital das classes C, D e E no acesso móvel fez-se pelo pré-pago e pelas ofertas de controle, com franquia e recarga fracionada (doc. 38, p. 3 e 23), e a inicial confirma que 66% da população está nesse regime (doc. 1, p. 6). A migração dos consumidores de baixa renda para o pré-pago é fenômeno que a doutrina registra desde a primeira década da privatização, com a ressalva de que os mercados "não funcionam perfeitamente para prover distribuição justa dos ganhos de produtividade e eficiência" (Coutinho, Diogo R. Entre eficiência e equidade: a universalização das telecomunicações em países em desenvolvimento. Revista Direito GV, v. 1, n. 2, 2005, p. 155).

A hipótese de que o Marco Civil da Internet "não conseguiu superar

a exclusão digital porque não poderia garantir a ética da igualdade material e da justiça distributiva" convive, no mesmo artigo, com o registro de que o CADE, ao examinar o *zero rating*, considerou que a sua proibição total poderia inibir o desenvolvimento de sítios e aplicações governamentais e educacionais onde há franquia de dados (Cintra de Melo, Lílian. Enduring issues of digital exclusion, emerging pressures of internet regulation in Brazil. *Suprema: Revista de Estudos Constitucionais*, v. 2, n. 1, 2022, p. 288 e 312). A autora registra, ainda, que o debate sobre o *zero rating* se polarizou entre a proibição, por violação da regra da neutralidade da rede, e a aceitação, sob o argumento de que alguma conectividade, ainda que com conteúdo mínimo, é melhor do que nenhuma (p. 310).

Registro, para que não se leia aqui endosso ao modelo vigente, que o argumento demonstra apenas que a suspensão cautelar da franquia tem potencial efeito regressivo; se o desenho atual, com franquias reduzidas e exceções por aplicação, é o mais adequado ao acesso das camadas de menor renda, e se a redução de velocidade em lugar do bloqueio é alternativa viável, são questões que deverão ser esclarecidas no curso da instrução processual e ao final, no julgamento do mérito.

IV – PERIGO DA DEMORA

O primeiro turno realiza-se em 4/10/2026, e a janela crítica que o Tribunal Superior Eleitoral fixou abre em 1º/10/2026. A impossibilidade de consultar as fontes oficiais e de usar os serviços eleitorais nos dias do pleito não se recompõe depois da votação. O voto condutor do RE 1.037.396, da relatoria do Ministro Dias Toffoli, qualificou como irreparável o dano da desinformação que induz o eleitor a erro (p. 167), e o Advogado-Geral da União aponta "a impossibilidade de recompor integralmente, após a votação, a oportunidade de confrontar informações que podem vir a influenciar a formação da vontade do eleitor" (doc. 49, p. 13-14), no que converge com o Procurador-Geral da República, para

quem o perigo está nos "potenciais prejuízos à normalidade e à legitimidade do processo eleitoral que se aproxima" (doc. 40, p. 42).

A Anatel e a Conexis afirmam que a situação regulatória não é nova e "a proximidade do pleito, por si só, não converte situação jurídica e regulatória preexistente em perigo da demora" (doc. 38, p. 12; doc. 42, p. 4). O que está em discussão, porém, é a impossibilidade de acesso aos serviços eleitorais na janela crítica de 2026, que é irrecuperável depois da votação.

Por fim, registro que **a medida liminar ora deferida se limita a assegurar, em prol da regularidade do pleito, mecanismo cuja importância e viabilidade as próprias empresas reconheceram em 2020, no memorando de entendimentos já mencionado.**

V – DISPOSITIVO

Posto isso, com fundamento no art. 5º, § 1º, da Lei n. 9.882/1999, e *ad referendum* do Plenário:

1. Reconheço a ilegitimidade ativa da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação e determino o prosseguimento da arguição quanto ao Partido Verde.

2. Defiro em parte o pedido de liminar formulado na alínea "e", para determinar à Anatel que assegure, por meio das prestadoras do Serviço Móvel Pessoal, que os usuários com franquia de dados esgotada (serviço pré-pago) tenham acesso, sem consumo de franquia e sem cobrança, entre as 72 horas anteriores e as 24 horas posteriores a cada turno das eleições de 2026 (de 1º a 5 de outubro e de 22 a 26 de outubro): **(i) aos domínios oficiais da Justiça Eleitoral, identificados pelo sufixo jus.br, inclusive dos Tribunais Regionais Eleitorais (tse.jus.br e tre[uf].jus.br), e seus subdomínios, incluindo, mas não se limitando, o portal, a consulta ao**

local de votação, a justificativa eleitoral, a divulgação de resultados, os boletins de urna e a página Fato ou Boato; (ii) ao tráfego dos aplicativos oficiais da Justiça Eleitoral; e (iii) aos endereços adicionais que o Tribunal Superior Eleitoral indicar como indispensáveis ao funcionamento desses serviços, ainda que hospedados por terceiros. A identificação do tráfego far-se-á por endereço IP, nome de domínio e metadados de conexão, vedada a análise do conteúdo das comunicações.

3. Defiro o pedido de liminar formulado na alínea "c", para determinar à Anatel que apresente nos autos, em até cinco dias após o encerramento de cada janela crítica, relatório detalhado sobre a execução da medida, com indicação das prestadoras que a cumpriram, dos meios técnicos empregados e das dificuldades verificadas, **sem prejuízo, ainda, da necessidade de a referida Agência reportar a este Relator de imediato — e sob pena de responsabilização — qualquer situação relevante que advenha do cumprimento da liminar deferida na extensão aqui exposta.**

4. Indefiro os pedidos cautelares das alíneas "a", "b" e "d", inclusive nas formulações alternativas propostas pela Advocacia-Geral da União.

5. Oficie-se ao Tribunal Superior Eleitoral para que, em 24 horas, encaminhe à Anatel a lista de domínios, endereços e aplicativos adicionais, que entender pertinentes, para além daqueles indicados no item 2 *supra*, mantendo-a atualizada durante a vigência da medida. A Anatel a repassará imediatamente às prestadoras.

6. Admito a Conexis Brasil Digital como *amicus curiae* (art. 7º, § 2º, da Lei n. 9.868/1999; art. 138 do Código de Processo Civil) e recebo a sua manifestação técnica.

7. Submeto a presente decisão ao referendo do plenário do Supremo Tribunal Federal (RISTF, art. 22), preferencialmente em sessão

ADPF 1355 MC / DF

extraordinária designada para esse fim, a critério do Presidente da Corte, consideradas a urgência da matéria e a proximidade do pleito eleitoral. Sugiro a data de início da sessão para 29/9/2026, às 11h00, com duração de 24 (vinte e quatro) horas.

8. Comunique-se, com urgência. Publique-se.

Brasília, 28 de setembro de 2026.

Ministro **CRISTIANO ZANIN**
Relator