



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 765/DF

RELATORA: MINISTRA CÁRMEN LÚCIA

REQUERENTE: PARTIDO VERDE

ADVOGADA: VERA LÚCIA DA MOTTA

**INTERESSADOS: MINISTRO DE ESTADO DA SECRETARIA DE GOVERNO E
SECRETÁRIO ESPECIAL DE COMUNICAÇÃO SOCIAL**

PARECER AJCONST/PGR Nº 194989/2021

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. SERVIÇO DE COMUNICAÇÃO DIGITAL. MONITORAMENTO DE REDES SOCIAIS. PARLAMENTARES E JORNALISTAS. LIBERDADE DE MANIFESTAÇÃO DO PENSAMENTO. LIBERDADE DE IMPRENSA. VIOLAÇÃO. INEXISTÊNCIA.

1. Inexistente o interesse de agir nas ações de controle concentrado de constitucionalidade quando o ato impugnado já se encontrava com efeitos exauridos na data da propositura da ação.

2. Incabível arguição de descumprimento de preceito fundamental quando há outro meio eficaz de sanar a lesividade. Precedentes.

3. O serviço de comunicação digital consistente no monitoramento de redes sociais (fontes abertas) e elaboração de relatórios para munir a administração pública de informações quanto aos assuntos em discussão na sociedade não viola o direito fundamental de livre manifestação do pensamento e a liberdade de imprensa.

— Parecer pelo não conhecimento da ação e, no mérito, pela improcedência do pedido.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Excelentíssima Senhora Ministra Cármen Lúcia,

Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental - ADPF, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Partido Verde contra atos das Secretarias de Governo e de Comunicação Social da Presidência da República consubstanciados na *“produção de relatórios de monitoramento das atividades de parlamentares e jornalistas em suas redes sociais”*.

Após defender o cabimento desta ADPF, argui o autor que matéria jornalística da autoria de Guilherme Amado dá conta da produção, pelas Secretarias de Governo e de Comunicação Social da Presidência da República, de relatórios de monitoramento das redes sociais de parlamentares e jornalistas.

Segundo o requerente, *“o levantamento compreendia três eixos: o primeiro sobre tendências das redes, que avaliava a interação entre usuários; outro eixo sobre publicação dos parlamentares que traçava uma análise das postagens dos quatros deputados e senadores que mais publicaram no dia e; por fim, o eixo de ‘Aderência ao governo’ que classificava postagens de parlamentares como positiva, neutra ou negativa”*.

Já os jornalistas seriam *“alvo do tópico Monitoramento das redes sociais: alcance de colunistas em que o alcance dos perfis de Guilherme Amado, autor da reportagem, e do colunista Ricardo Noblat do Jornal O Globo é comparado com o alcance do perfil do presidente Jair Bolsonaro”*.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Alega o autor serem graves os fatos noticiados, observando-se *“grave lesão ao preceito da liberdade de expressão, além de indícios de desvio de finalidade na prática de contratação de empresa privada com verba pública a fim de monitorar perfis em redes sociais de parlamentares e jornalistas”*. Gravidade que seria intensificada ao não se saber *“se a produção desses relatórios perdura até os dias atuais”*, bem como ser *“desconhecido o propósito para o qual se destinam tais informações”*.

Argui também o requerente que a produção desses relatórios não se encontra entre as competências da Secretaria de Governo tampouco da Secretaria de Comunicação Social, pelo que não se poderia admitir *“a espionagem de autoridades públicas e profissionais do jornalismo nos moldes de governos totalitários em plena vigência da Constituição Federal, que defende, sobretudo, a liberdade de manifestação do pensamento, o livre exercício da profissão dos jornalistas e intelectuais e garante aos parlamentares o direito a emitir suas opiniões sem represálias”*.

Formula, então, os seguintes pedidos:

- a) A concessão da medida liminar pleiteada, para que seja determinada:
 - i. a suspensão imediata da produção dos relatórios de monitoramento e disseminação de informações sobre as publicações dos parlamentares e jornalistas em suas redes sociais;
 - ii. a remessa dos relatórios produzidos ao Supremo Tribunal Federal, com a manutenção provisória do sigilo, e, caso se verifique a ausência



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

de fundamento ao sigilo, seja determinado seu levantamento, consoante disposição do artigo 23 e seguintes da Lei nº 12.527/2011;

iii. que a Secretaria de Comunicação e a Secretaria de Governo prestem informações sobre o contrato firmado com a empresa responsável pela produção dos relatórios, os valores envolvidos, o período de abrangência do contrato e o seu objeto;

iv. que a Secretaria de Comunicação e a Secretaria de Governo esclareçam a finalidade de tais relatórios e quais órgãos do governo possuíam – ou possuem - acesso ao seu conteúdo;

v. a imediata abertura de inquérito pela Polícia Federal para investigar eventual prática de crime por parte da Secretaria de Comunicação e da Secretaria de Governo e seus subordinados.

b) a notificação da Exma. Sra. Advogada-Geral da União para se manifestar sobre a presente arguição, nos termos da exigência constitucional do art. 103, § 3º e art. 5º, § 2º, da Lei nº 9.882/99;

c) a notificação da Exma. Sr. Procurador Geral da República para que emita o seu parecer, nos termos do art. 103, § 1º da Constituição Federal e art. 5º, § 2º, da Lei nº 9.882/99;

d) ao final, a procedência do pedido de mérito, para que seja reconhecida a incompatibilidade do ato de produção de relatórios de monitoramento das redes sociais de parlamentares e jornalistas com a Constituição Federal de 1988, a fim de se preservar os preceitos fundamentais da liberdade de expressão (art. 5º).

Adotou-se, por analogia, o rito do art. 10 da Lei 9.868, de 10.11.1999.

O Secretário Especial de Comunicação Social do Ministério das Comunicações prestou informações. Arguiu, preliminarmente, o indeferimento da petição inicial. Disse que a indicação do ato questionado foi feita de maneira genérica e abstrata, além do que a exordial não veio acompanhada



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

de documentos que provassem o alegado descumprimento de preceitos fundamentais da Constituição Federal.

Ainda em caráter preliminar, apontou o não cumprimento do requisito da subsidiariedade (Lei 9.882/1999, art. 4º, § 1º). A propósito, registrou que outras ações discutem a mesma questão (Mandado de Segurança – MS 37.557, em trâmite no Supremo Tribunal Federal, e ações populares e ordinárias que tramitam perante a 4ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal).

No mérito, afirmou que os *“tais relatórios de monitoramento de redes sociais auxiliam nas tomadas de decisão e servem de subsídios para atuação nas áreas de comunicação do Governo Federal e podem se materializar em produções de conteúdo para os canais Governamentais, realização de campanhas de comunicação, definições de agendas ou outros”*.

Alegou que *“o serviço de monitoramento tem finalidade exclusivamente fundada no interesse público na medida em que ‘o governo necessita identificar os anseios e necessidades postas pelos cidadãos que, num estado democrático, é o cliente final e principal’ ”*.

Aduziu que esse serviço de monitoramento de redes sociais vem sendo contratado pela então Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República desde 2015 e que não há, no contrato, *“objeto específico com a*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

finalidade de monitorar/vigiar/espionar parlamentares ou jornalistas”. “Se tais pessoas figuravam nos referidos relatórios, segundo pode se inferir, é porque ostentam a condição de influenciadores e estão envolvidos nos debates e temas que mais estão repercutindo em determinado momento”.

Procurou afastar também a alegação de desrespeito à liberdade de expressão, pontuando que *“não se constata que tenha havido qualquer ação no sentido de cercear ou impedir congressistas de se expressarem por meio de suas opiniões, palavras e votos”.* Ademais, *“os dados que servem de fonte à elaboração dos Relatórios ora questionados são públicos, já que publicados em contas abertas nas mídias sociais”.*

Por fim, registrou que o sigilo dos relatórios está embasado em decisão da Controladoria-Geral da União e da Comissão Mista de Reavaliação de Informações – CMRI, bem como que *“atualmente a pasta [Ministério das Comunicações] não dispõe de contrato para a prestação desse serviço, tendo a última avença com empresa de comunicação digital encerrada em 23/09/2020”.*

Já o Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Governo da Presidência da República arguiu que *“a alegada conduta inidônea na prestação do serviço é de inteira responsabilidade da Agência de Comunicação”*, não havendo que se falar em atos dos Secretários de Governo e de Comunicação Social.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

A propósito, defendeu a licitude dos contratos de comunicação digital. Contratos que foram formalizados a partir de 2015. A propósito, outros entes da federação fariam contratações semelhantes.

Disse também que a Secretaria de Governo da Presidência da República tem competência para realizar a articulação política do Governo Federal. Nesse cenário, *“conhecer os posicionamentos dos atores da sociedade – dentre eles os Parlamentares Federais – é um dos desdobramentos de uma articulação política eficiente e democrática”*. Ademais, *“o posicionamento público de senadores e deputados é soberano, não cabendo à Secretaria de Governo realizar nenhum tipo de juízo de valor quanto ao conteúdo exarado pelos parlamentares federais, uma vez que a liberdade de expressão é direito fundamental inviolável em um regime democrático, conforme o art. 5º, IX, da Carta da República”*.

O Advogado-Geral da União manifestou-se pelo não conhecimento da ação e pelo indeferimento da medida cautelar.

Eis, em síntese, o relatório.

A ação não há de ser conhecida.

Pleiteia o autor que a *“produção de relatórios de monitoramento das redes sociais de parlamentares e jornalistas”* seja proibida, por considerar tal prática



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

ofensiva a preceito fundamental da Constituição Federal. Todavia, os atos que são objeto desta ADPF já estão exauridos.

Como informou o Secretário Especial de Comunicação Social do Ministério das Comunicações, *“atualmente a pasta não dispõe de contrato para a prestação desse serviço, tendo a última avença com empresa de comunicação digital encerrada em 23/09/2020. Desde então, o órgão não dispõe de empresa para a realização de tal serviço”*.

Sendo assim, antes mesmo do ajuizamento desta ação (26.11.2020), a atividade supostamente lesiva a preceito fundamental já se encontrava encerrada. Falece, portanto, interesse processual ao requerente.

Não fosse isso, ainda assim esta ADPF não haveria de ser conhecida, por desatender o requisito do § 1º do art. 4º da Lei 9.882, de 3.12.1999, segundo o qual *“não será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade”*.

O requisito da subsidiariedade é de suma importância para que o Supremo Tribunal Federal preserve sua função precípua de corte constitucional. Perante uma hipótese de cabimento da ADPF bastante abrangente (*“evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público”*), conhecer da arguição quando houvesse *“outro meio eficaz de*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

sanar a lesividade” transformaria o Supremo Tribunal Federal em instância única para numerosas demandas.

Por isso que, havendo meios processuais idôneos para sanar a alegada situação de lesividade a preceitos fundamentais, não há de ser conhecida a ADPF, por não atendimento ao requisito da subsidiariedade.

A arguição de descumprimento de preceito fundamental trata-se de ação constitucional que completa o sistema de controle concentrado de constitucionalidade, atribuindo ao Supremo Tribunal Federal competência para examinar atos variados do Poder Público, atividade que, por vezes, recai em interseção com outros meios processuais.

Tal cruzamento, propiciado pela largueza conceitual de sua configuração, foi demarcado em precedentes que se formaram ao longo dos anos, desde a edição da Lei 9.882/1999.

Nas ações de controle concentrado, o Supremo Tribunal Federal é especialmente habilitado a apreciar, deliberar e definir teses abstratas, cotejando entendimentos de ordem jurídica objetiva. Não é particularmente guarnecido, nessa espécie de ação, dos mecanismos de produção de provas cogitados para outras vias processuais. A cognição exauriente, no seu aspecto fático, encontra determinados limites no curso procedimental da ADPF.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Daí a razão de ser do princípio da subsidiariedade, que condiciona a admissibilidade dessa espécie de ação de controle concentrado.

Assim, há de ser vislumbrado o princípio da subsidiariedade como requisito de procedibilidade da ADPF que visa a *“repelir o uso descriterioso da medida, impedindo que ela se dissocie de sua índole objetiva, para servir de atalho a pretensões subjetivas interessadas apenas na obtenção da prestação jurisdicional da maneira processualmente mais cômoda, o que banalizaria a via da jurisdição concentrada”* (ADPF 95/DF, Rel. Min. Teori Zavascki, DJe de 11.2.2014).

É exatamente o caso desta ação. O que se tinha (pois, como visto, os atos exauriram-se) era um contrato celebrado pela União com empresa de comunicação digital para a prestação de serviços de monitoramento de redes sociais (fontes abertas) e produção de relatórios sobre os temas de interesse da administração pública federal.

Tanto a proibição de confecção dos relatórios objeto do contrato quanto a anulação do próprio contrato administrativo poderiam ser eficazmente obtidos em via distinta, por intermédio do microssistema de direitos coletivos, também contemplado no modelo judiciário definido pela Constituição Federal.

Exemplificativamente, poder-se-ia mencionar a ação civil pública, o mandado de segurança ou a ação popular, instrumentos também contemplados no modelo judiciário definido pela Constituição Federal, com aptidão para



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

questionar a legitimidade de ações ou omissões praticadas pela administração pública, inclusive com maior amplitude do que aquela possível em ADPF, cujos parâmetros restringem-se aos preceitos constitucionais fundamentais.

A propósito, conforme noticiado no Parecer 20/2021/CONJUR-MCOM/CGU/AGU, algumas ações foram, inclusive, ajuizadas e estão em trâmite perante a 4ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal (processos 1065992-07.2020.4.01.3400, 1055515-31.2020.4.01.3300 e 1055518-83.2020.4.01.3300).

No mérito, também não assiste razão ao requerente.

Como ficou demonstrado nas informações prestadas pelos interessados, inclusive com a juntada aos autos de um desses relatórios de monitoramento das redes sociais (peça 29 do processo eletrônico), os atos impugnados não cerceiam o direito fundamental de livre manifestação do pensamento e a liberdade de imprensa. Tampouco caracterizam “espionagem” de parlamentares e jornalistas.

Trata-se apenas de trabalho que compila as principais tendências das redes sociais. Compilação que é formatada de maneira que as autoridades públicas destinatárias das informações tenham rápido acesso aos principais assuntos de interesse público em debate na sociedade.

Pode-se comparar o serviço de monitoramento de redes sociais aqui em exame àquele que muitos órgãos públicos utilizam: o *clipping* de notícias.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Com o exponencial crescimento das redes sociais e a atomização da informação, a imprensa deixou de ser o único termômetro da opinião pública. As redes sociais cada vez mais antecipam os debates, as preocupações e os anseios da população.

Devido a seu caráter bem mais difuso (comparando com os veículos de imprensa, por exemplo), as informações constantes das redes sociais demandam um tratamento maior para que possam ter alguma serventia para a administração pública. A simples atividade de “copiar e colar” pode funcionar bem quando se têm poucos veículos de imprensa, mas não quando a quantidade de *posts* e *twittes* está na casa dos milhões por dia.

Daí por que compreensível que o monitoramento das redes sociais, que, inclusive, pode se dar com auxílio da inteligência artificial, agrupe tendências, aponte perfis com maior impacto, etc. Os jornalistas e parlamentares certamente estão entre aqueles cujas postagens mais repercutem na sociedade. E não há inconstitucionalidade nenhuma no fato de a administração pública querer ficar atenta ao que falam.¹

1 A propósito, a avaliação de determinadas postagens como “positiva”, “negativa” ou “neutra” tem fins meramente classificatórios e de orientação da administração pública quanto à percepção positiva, negativa ou neutra da sociedade em relação às políticas públicas. É bastante comum, por exemplo, em *sites* de vendas de produtos, que classificam as opiniões de antigos compradores a fim de auxiliar os novos clientes.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

A propósito, como realçado nas informações, o monitoramento de redes sociais pela União, nos moldes aqui discutidos, **dá-se desde 2015**, com a celebração do primeiro contrato com empresa de comunicação digital. Ademais, outros entes da federação são destinatários de idêntico serviço.

É claro que o Estado não pode monitorar quem quer que seja – principalmente parlamentares e jornalistas –, confeccionando dossiês secretos, para fins de perseguição política ou algum outro tipo de constrangimento pessoal. Conduta como essa não encontra respaldo num Estado democrático de direito.

Não é o que se vê, porém, nos autos desta ADPF. Como dito, cuida-se de trabalho de comunicação digital que se utiliza de dados inteiramente públicos (fontes abertas) e com finalidade de atender ao interesse público (ou, ao menos, o requerente não se desincumbiu do ônus de provar o uso fraudulento dos relatórios contratados pela União).

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pelo não conhecimento da ação e, no mérito, pela improcedência do pedido.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente

[JMR]