



MANDADO DE SEGURANÇA Nº 36.666/DF

IMPETRANTE: [REDAZIDA] **IMPETRADO:**
PRESIDENTE DA REPÚBLICA RELATORA: MINISTRA CÁRMEN LÚCIA
PARECER AJC/PGR Nº 367042/2019

CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. BLOQUEIO DE JORNALISTA À CONTA PESSOAL DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA EM REDE SOCIAL (TWITTER). AUSÊNCIA DE ATO PRATICADO NO EXERCÍCIO DE ATRIBUIÇÕES DO PODER PÚBLICO. NÃO CONHECIMENTO DO WRIT.

1. Mandado de segurança impetrado por jornalista como intuito de determinar que o Presidente da República efetue o desbloqueio do acesso do impetrante à conta pessoal do impetrado em rede social (*Twitter*).
 2. Para o ato jurídico ser sindicável na via do mandado de segurança, é necessário que tenha sido praticado por autoridade no exercício das atribuições do Poder Público ou a pretexto de exercê-las.
 3. Apesar de a conta pessoal do Presidente da República veicular informações de interesse social, as publicações efetuadas na rede social não geram direitos ou obrigações para a Administração Pública, tampouco podem ser enquadradas como atos administrativos.
 4. Inviável a aplicação do princípio da publicidade às postagens efetuadas na rede social privada do Presidente da República, que não pode ser enquadrada como veículo oficial de publicidade dos atos administrativos.
- Parecer pelo não conhecimento do mandado de segurança.



Egrégio Plenário,

Trata-se de mandado de segurança, com pedido de liminar, impetrado pelo jornalista [REDACTED] contra o Presidente da República, com o intuito de obter ordem para determinar à autoridade coatora o desbloqueio do acesso do impetrante à conta do Presidente da República na rede social do *Twitter*.

O impetrante informa que fora bloqueado na rede social do *Twitter* pelo Presidente da República *“logo após resposta do Impetrante à postagem da autoridade coatora, no bojo da discussão a respeito da crise de queimadas que assola a Amazônia. O Presidente da República havia afirmado não aceitar a influência de outros países em virtude de suposto interesse nas riquezas da floresta brasileira, ao que o Impetrante respondeu tratando da política externa brasileira, cuja característica de alinhamento aos interesses dos Estados Unidos da América Latina é pública e notória”*.

Afirma que *“em nenhum momento faltou com o devido respeito à Autoridade Coatora. No entanto, o bloqueio ocorreu após uma legítima manifestação do Impetrante, o que impede o acesso e o direito de manifestação à conta mantida no Twitter pelo Exmo. Presidente da República, que passou a ser um canal de*



informação do cargo máximo do Poder Executivo brasileiro”.

Sustenta que a aludida conta da autoridade coatora no *Twitter* funciona como um verdadeiro meio de comunicação da Presidência da República, pelo qual são transmitidas inúmeras informações de interesse público, como posicionamentos políticos, atos de governo e anúncio de medidas, o que extrapola o alegado caráter meramente pessoal ou privado do canal. Por esse motivo, o referido bloqueio violaria os princípios constitucionais da impessoalidade, moralidade e publicidade, insculpidos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal.

Argumenta que as publicações governamentais do Presidente da República *“não são mais direcionadas aos seus eleitores mas, sim, a todos os brasileiros, tendo em vista que o múnus público que exerce tem a ver com ‘[...] um encargo de defesa, conservação e aprimoramento dos bens, serviços e interesses da coletividade’”*.

Requer *“seja vedada a prática de bloqueio em quaisquer redes sociais que a Autoridade Coatora mantenha conta e faça publicações de interesse público”*.

Ao apresentar as informações solicitadas, a União requereu a



extinção do processo, consignando, para tanto, que “o ato contra o qual se volta o impetrante não foi praticado pelo Sr. Jair Messias Bolsonaro na qualidade de Presidente da República, mas de cidadão”. Argumenta que “o ato impugnado se refere ao bloqueio, pelo impetrado, de acesso à sua conta pessoal no Twitter, a qual não possui caráter ou conotação oficial”.

Em suas informações, o Presidente da República afirma que o feito versa sobre atos da vida privada das partes envolvidas, praticados em suas contas pessoais nas redes sociais, destacando que o ato impugnado não foi emanado de autoridade no exercício de atribuições do Poder Público.

Em seguida, vieram os autos à Procuradoria-Geral da República para parecer.

Eis, em síntese, o relatório.

Nos termos do art. 102, I, *d*, da Constituição Federal, compete ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar originalmente os mandados de segurança contra atos do Presidente da República.

Por sua vez, o art. 5º, LXIX, do texto constitucional dispõe acerca da natureza dos atos passíveis de análise no âmbito do mandado de segurança:



*LXIX – conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica **no exercício de atribuições do Poder Público**. [Grifo nosso.]*

Nesse sentido, dispõe o art. 1º da Lei do Mandado de Segurança:

*Art. 1º Conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por **habeas corpus** ou **habeas data**, sempre que, ilegalmente ou com abuso de poder, qualquer pessoa física ou jurídica sofrer violação ou houver justo receio de sofrê-la por parte de autoridade, seja de que categoria for e sejam quais forem as funções que exerça.*

*§1º Equiparam-se às autoridades, para os efeitos desta Lei, os representantes ou órgãos de partidos políticos e os administradores de entidades autárquicas, bem como os dirigentes de pessoas jurídicas ou as pessoas naturais **no exercício de atribuições do poder público, somente no que disser respeito a essas atribuições**. [Grifo nosso.]*

Assim, além dos pressupostos processuais exigíveis em qualquer ação, são pressupostos específicos do mandado de segurança a existência de: i) ato de autoridade; ii) ilegalidade ou abuso de poder; iii) lesão ou ameaça de lesão; e iv) direito líquido e certo não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*.

Em relação ao primeiro pressuposto específico, ressalta-se que nem



toda manifestação de vontade oriunda de agente público pode ser enquadrada como ato de autoridade, consoante magistério de Maria Sylvia

Zanella di Pietro:¹

[...] considera-se ato de autoridade todo aquele que for praticado por pessoa investida de uma parcela de poder público. Esse ato pode emanar do Estado, por meio dos seus agentes e órgãos ou de pessoas jurídicas que exerçam atividades delegadas. Isto quer dizer que abrange atos praticados pelos órgãos da administração direta ou indireta [...]. E abrange também os atos emanados de particulares que ajam por delegação do Poder Público. É o que decorre do próprio conceito constitucional, que fala em ilegalidade ou abuso de poder praticado por autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do poder público [grifo nosso].

Dessa forma, apenas as manifestações comissivas ou omissivas praticadas no exercício da função pública ou a pretexto de exercê-las são, em tese, passíveis de controle jurisdicional no âmbito do mandado de segurança.

É certo que a distinção entre esfera pública e privada não é estanque, principalmente quando se trata do ambiente virtual. Contudo, o mero fato de as publicações do impetrado repercutirem no meio social não constitui fundamento idôneo para sua caracterização como ato

¹ PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. *Direito administrativo*. 31. ed. rev. e atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 969.



administrativo.

Apesar de a conta pessoal do Presidente da República ser utilizada para informar os demais usuários da rede social acerca da implementação de determinadas políticas públicas ou da prática de atos administrativos relevantes, as publicações no *Twitter* não têm caráter oficial e não constituem direitos ou obrigações da Administração Pública.

Ademais, não há que se falar em administração da conta pessoal do Presidente da República por órgão do Poder Executivo, porquanto o Decreto 9.703/2019² revogou o disposto no inciso VI do *caput* e o parágrafo único do art. 1º do Anexo I ao Decreto 9.054/2017,³ que previa a competência da Secretaria Especial de Comunicação Social para administrar as contas pessoais das mídias sociais do Presidente da República.

Por outro lado, ainda que a publicação dos atos administrativos tenha se tornado obrigatória desde o Decreto 572/1890 e seja atualmente imposta pelo Decreto 4.520/2002, pela Lei de Acesso à Informação e pela Constituição Federal, o princípio da publicidade não pode ser interpretado de

² Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Decreto/D9703.htm. Acesso em: 22 out. 2019.

³ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9054.htm#anexo1art1p. Acesso em: 22 out. 2019.



forma tão ampla que inclua em seu âmbito de incidência as condutas praticadas pelos agentes públicos em suas redes sociais pessoais.

Por ser destituído de caráter oficial e não constituir direitos ou obrigações da Administração Pública, as publicações efetuadas pelo Presidente da República em rede social não são submetidas ao regramento dos atos administrativos em relação à aplicação do princípio constitucional da publicidade, que, no magistério de Hely Lopes Meirelles, pode ser conceituada como “*a divulgação **oficial** do ato para conhecimento público e início de seus efeitos externos*”⁴, destacando que se trata de “***requisito** de eficácia e moralidade*”⁵ [grifo nosso].

A conduta de bloquear o acesso do impetrante à rede pessoal do Presidente da República não pode ser enquadrada como ato de império, por não ter sido efetuada no exercício de função pública, motivo pelo qual não há que se falar em sindicabilidade da conduta do impetrado no âmbito do mandado de segurança.

Nesse sentido, no MS 36.364 (Relator Ministro Marco Aurélio, *DJe* 26 mar. 2019), em trâmite perante o Supremo Tribunal Federal, no qual se aprecia

⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 100.

⁵ *Ibidem*, p. 100.



questão relativa à publicação efetuada pelo Presidente da República no *Twitter*, o Ministro Marco Aurélio negou seguimento ao pedido do impetrante, sob os seguintes fundamentos:

O mandado de segurança é meio constitucional posto à disposição de pessoas naturais, jurídicas, órgãos com capacidade processual ou universalidade reconhecida por lei para salvaguarda de direito individual ou coletivo, líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data, lesado ou ameaçado por ilegalidade ou abuso de poder decorrente de ato de autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público – artigos 5º, inciso LXIX, da Constituição Federal e 1º da Lei nº 12.016/2019.

[...]

Inexiste, na publicação veiculada em mídia social, ato administrativo com carga decisória praticado no exercício de atribuições do Poder Público a autorizar o manejo da ação civil de rito sumário.

A providência de natureza inibitória pretendida na emenda à inicial não pode ser obtida pela via estreita do mandado de segurança. Eventual ofensa às regras da rede social e aos direitos patrimoniais e extrapatrimoniais dos envolvidos no vídeo podem ser objeto de tutela extrajudicial – junto aos administradores que fiscalizam violações a política e termos de uso – e jurisdicional, impondo, se for o caso, obrigação de fazer, não fazer e de pagar quantia, desde que por instrumento adequado e no juízo competente [grifo nosso].

Entendimento diverso, no sentido de compelir o signatário da conta a admitir a presença, nas suas redes sociais, de pessoas por ele indesejadas, significaria anular, aniquilar, o direito subjetivo do interessado de utilizar sua conta pessoal de acordo com os seus interesses e conveniências dentro dos



parâmetros estabelecidos pelos servidores das plataformas e pela legislação nacional.

Cabe ao titular da conta privada nas mídias sociais, no exercício regular do seu direito, admitir ou não seguidores, a fim de evitar conflitos, contendas e discussões com pessoas que muitas vezes publicam críticas e comentários apenas para fomentar desentendimentos e agressões.

Essa possibilidade de bloqueio contribui inclusive para apaziguar ânimos mais acirrados, evitando a propagação de comentários desqualificadores e de discurso de ódio **e a nociva polarização que atenta contra a democracia, especialmente nos ambientes político e religioso.**⁶

A hipótese aqui tratada distingue-se sensivelmente do caso enfrentado pela Justiça dos Estados Unidos relativo ao bloqueio igualmente efetivado pelo Presidente norte-americano Donald Trump em sua conta no *Twitter*.

Na ação ajuizada pelo *Knight First Amendment Institute*, da

⁶ LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Como as democracias morrem*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.



Universidade de Columbia, na qual a Juíza Naomi Reaice, do Tribunal Distrito Sul de Nova York, decidiu que o Presidente Donald Trump não poderia bloquear outros usuários da rede social em decorrência de divergências em manifestações de caráter político (tradução livre):

Essa causa requer que consideremos se o agente público pode, em conformidade com a Primeira Emenda, 'bloquear' uma pessoa de sua conta do Twitter em resposta às opiniões políticas que essa pessoa expressou e se essa análise difere em virtude do agente público ser o Presidente dos Estados Unidos. A resposta para ambas as perguntas é não.⁷

O Presidente norte-americano Donald Trump recorreu à Corte de Apelação, que rejeitou o recurso. Na decisão, foi destacado que a conta do *Twitter* do Presidente constitui fórum de debate público e que o direito à liberdade de expressão não permitiria que um funcionário público que utilize sua conta pessoal em rede social para divulgações de informações de interesse público possa excluir pessoas do acesso à sua conta em decorrência de divergências de caráter pessoal (tradução livre):

⁷ Texto original: *"This case requires us to consider whether a public official may, consistent with the First Amendment, 'block' a person from his Twitter account in response to the political views that person has expressed, and whether the analysis differs because that public official is the President of the United States. The answer to both questions is no".* Disponível em: <https://cases.justia.com/federal/district-courts/new-york/nysdce/1:2017cv05205/477261/72/0.pdf>. Acesso em 24.10.2019.



[...] desde que se tornou Presidente, ele tem usado a conta quase que diariamente 'como um canal de comunicação e interação com o público sobre sua administração' [...]. O Presidente utiliza funcionários da Casa Branca para publicar tweets e manter a Conta. Ele usa a Conta para anunciar 'assuntos relacionados a negócios oficiais do Governo', incluindo modificações relevantes na Casa

Branca e no quadro de funcionários de alto escalão, bem como mudanças nas principais políticas públicas nacionais [...]. Ele utiliza a Conta para se aproximar de líderes estrangeiros e anunciar decisões e iniciativas de política externa. Por fim, ele usa as funções 'curtir', 'retweetar', 'responder' e outras funcionalidades da Conta para compreender e avaliar a reação do público ao que ele diz e faz. Em suma, desde que assumiu o cargo, o Presidente usou consistentemente a Conta como uma importante ferramenta de governança e de alcance executivo. Por esses motivos, concluímos que os fatores que apontam para a natureza pública, não privada da Conta e de seus recursos interativos são sobrepujantes. [...] A Conta foi intencionalmente aberta à discussão pública quando o Presidente, logo ao assumir o cargo, repetidamente a utilizou como um veículo de governança e tornou seus recursos interativos acessíveis ao público, sem limitação. Sustentamos que essa conduta criou um fórum público. Se a conta é fórum – público ou não – a discriminação em virtude do ponto de vista não é permitida. [...] Quando o governo discrimina um orador em virtude do seu ponto de vista, a possibilidade dessa pessoa poder se envolver em outro discurso não cura essa falta constitucional. [...] Similarmente, o fato dos Requerentes manterem alguma capacidade de 'contornar' o bloqueio não afasta a violação constitucional. Nem mesmo o fato dos Requerentes poderem publicar mensagens em qualquer outro lugar no Twitter. Portanto, sustentamos que o Presidente violou a Primeira Emenda quando usou a função de bloqueio para excluir os Requerentes em virtude de seus discursos desfavoráveis. [...] A ironia disso tudo é que escrevemos em um



momento da história desta nação no qual a conduta de nosso governo e de seus funcionários está sujeita a um debate amplamente aberto e robusto. Esse debate engloba uma gama extraordinariamente ampla de ideias e pontos de vista e gera um nível de paixão e intensidade que raramente são vistos. Esse debate, por mais desconfortável e desagradável que frequentemente possa ser, é, no entanto, algo bom. Ao resolver esse recurso, lembramos aos litigantes e ao público que, se a Primeira Emenda significa alguma coisa, significa que a melhor resposta ao discurso desfavorável em questões de interesse público é mais discurso, não menos.⁸

A diferença é que, no caso Trump, de acordo com a Justiça Federal norte-americana, o próprio governo dos EUA reconheceu que a conta do *Twitter* utilizada pelo Presidente Donald Trump não pode ser dissociada da Presidência da República, porquanto frequentemente utilizada não só para a divulgação, mas também para a efetiva prática de atos oficiais de governo, como, por exemplo, a nomeação de diretor do FBI. Além disso, naquele caso consignou-se

⁸ Texto original: “[...] since becoming President he has used the Account on almost a daily basis “as a channel for communicating and interacting with the public about his administration.” Id. At 54. The President utilizes White House staff to post tweets and to maintain the Account. He uses the Account to announce “matters related to official government business,” including high-level White House and cabinetlevel staff changes as well as changes to major national policies. [...] He uses the Account to engage with foreign leaders and to announce foreign policy decisions and initiatives. Finally, he uses th “like”, “retwet”, “reply”, and other functions of the Account to understand and to evaluate the public’s reaction to what he says and does. In sum, since he took office, the President has consistently used the Account as an important tool of governance and executive outreach. For these reasons, we conclude that the factors pointing to the public, non-private nature of the Account and its interactive features are overwhelming. [...] The Account was intentionally opened for public discussion when the President, upon assuming office, repeatedly used the Account as an official vehicle for governance and made its interactive features accessible to the public without limitation. We hold that this conduct created a public forum. If the Account is a forum – public or otherwise – viewpoint



discrimination is not permitted. [...] When the government has discriminated against a speaker based on the speaker's viewpoint, the ability to engage in other speech does not cure that constitutional shortcoming. [...] Similarly, the fact the Individual Plaintiffs retains some ability to "work around" the blocking does not cure the constitutional violation. Neither does the fact that the Individual Plaintiffs can post messages elsewhere on Twitter. Accordingly, we hold that the President violated the First Amendment when he used the blocking function to exclude the Individual Plaintiffs because of their disfavored speech. [...] The irony in all of this is that we write at a time in the history of this nation when the conduct of our government and its officials is subject to wide-open, robust debate. This debate encompasses an extraordinarily broad range of ideas and viewpoints and generates a level of passion and intensity the likes of which have rarely been seen. This debate, as uncomfortable and as unpleasant as it frequently may be, is nonetheless a good thing. In resolving this appeal, we remind the litigants and the public that if the First Amendment means anything, it means that the best response to disfavored speech on matters of public concern is more speech, not less". Disponível em: http://www.ca2.uscourts.gov/decisions/?isysquery=d2ef62de-24f0-430f-957e-9d13466b8084/1/doc/18-1691_opn.pdf#xml=http://www.ca2.uscourts.gov/decisions/isysquery/d2ef62de-24f0-430f-957e-9d13466b8084/1/hilite/. Acesso em: 23.10.2019.

que o Arquivo Nacional dos Estados Unidos, órgão responsável pelo registro dos atos do governo federal, teria se posicionado no sentido de que os tuítes presidenciais seriam atos **sujeitos a registro oficial**.

É nesse sentido que se conclui que os atos praticados pelo Presidente norte-americano Donald Trump em suas redes sociais não podem ser considerados manifestações da vida privada, porquanto revestem-se de interesse público, sujeitos a registro pelos órgãos oficiais.

No Brasil, ao contrário, o Presidente Jair Bolsonaro, apesar de divulgar em sua rede social *Twitter* uma série de atos relacionados ao seu governo e às suas realizações políticas, essas publicações têm caráter nitidamente informativo, desprovido de quaisquer efeitos oficiais, o que realça o caráter privado da conta. Nessa medida, a ele deve ser conferido o direito,



como o é garantido a qualquer outro cidadão, autoridade pública ou não, de bem administrar suas plataformas de comunicação virtual, permitindo ou recusando seguidores.

Na mesma linha, recente manifestação da Procuradoria-Geral da República no Mandado de Segurança 36.648 (Parecer AJC/nº 328734/2019, de 5.11.2019).

Em face do exposto, opina a PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA pelo não conhecimento do mandado de segurança.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente

MGMAC