

VOTO-VISTA

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. MONITORAMENTO DAS ATIVIDADES DE PARLAMENTARES E JORNALISTAS EM REDES SOCIAIS POR MEIO DE CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PRIVADA. ALEGAÇÃO DE DESVIO DE FINALIDADE E VIOLAÇÃO À LIBERDADE DE EXPRESSÃO. PRELIMINARES. ADEQUADA INDICAÇÃO DO ATO DO PODER PÚBLICO QUESTIONADO. INOBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. IMPOSSIBILIDADE DE CONTROLE ABSTRATO DE ATO COM EFICÁCIA EXAURIDA. MÉRITO: NÃO DEMONSTRAÇÃO DE VIOLAÇÃO A PRECEITO FUNDAMENTAL, NO PLANO ABSTRATO. ARGUIÇÃO NÃO CONHECIDA E, NO MÉRITO, JULGADA IMPROCEDENTE.

1. Arguição proposta com o escopo de controlar a constitucionalidade de *“ato da Secretaria de Governo e da Secretaria de Comunicações de produção de relatórios de monitoramento sobre as atividades de parlamentares e jornalistas em suas redes sociais”* (e-doc. 1, p. 1). Ausência de delimitação adequada do objeto inquinado, desprovido de coeficiente de normatividade primária. Ofensa meramente reflexa ao Texto Constitucional.

2. O respeito ao requisito da subsidiariedade é verdadeira condição de procedibilidade específica, peculiar à arguição de descumprimento de preceito fundamental. E, na esteira da jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, tal preceito obstaculiza que sejam analisados, na via da ADPF, a adequação, ou não, de atos administrativos que possam ter sua validade aferida por outros mecanismos de tutela jurisdicional, como, *v.g.* a ação popular. *In casu*, o mesmo objeto fora questionado por meio das Ações Populares nº 1065992-07.2020.4.01.3400 e nº 1055515-

31.2020.4.01.3300 da Ação Ordinária nº 1055518-83.2020.4.01.3300.

3. Incabível o escrutínio, pela via abstrata, da constitucionalidade de ato cuja eficácia já tenha sido integralmente exaurida (ADI nº 5.930-AgR/RR, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, j. 31/05/2019, p. 1º /07/2019; ADI nº 6.537-ED-AgR/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, j. 03/08/2021, p. 23/11/2021).

4. Conforme asseverou a Procuradoria-Geral da República, “[p]ode-se comparar o serviço de monitoramento de redes sociais aqui em exame àquele que muitos órgãos públicos utilizam: o clipping de notícias. (...) 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” (e-doc. 40, p. 11-13).

5. Não demonstração de violações, no plano abstrato, pelos atos administrativos pretensamente impugnados, aos preceitos fundamentais suscitados.

6. Arguição de descumprimento de preceito fundamental não conhecida e, no mérito, julgada improcedente.

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA:

1. Trata-se de arguição descumprimento de preceito fundamental com pedido de medida cautelar, proposta pelo Partido Verde (PV), em face de “ato da Secretaria de Governo e da Secretaria de Comunicações de produção de relatórios de monitoramento sobre as atividades de parlamentares e jornalistas em suas redes sociais” (e-doc. 1, p. 1).

2. A agremiação autora argumenta, com base em matéria jornalística veiculada pela Revista Época, em 20/11/2020, que os apontados órgãos governamentais estariam promovendo indevido monitoramento, com

caráter autoritário e assemelhado à espionagem, de parlamentares e jornalistas nas suas respectivas redes sociais. Com esse propósito, reproduz o texto da notícia, vazada nos seguintes dizeres:

“A coluna obteve uma série de **relatórios produzidos sob encomenda da Secretaria de Governo (Segov) e da Secretaria de Comunicação (Secom)** ao longo de fevereiro, março e abril deste ano — documentos que foram classificados como sigilosos, alegando tratar-se de um ‘trabalho autoral’ da empresa contratada para tanto. Dos relatórios, emerge um **governo preocupado com cada detalhe do que parlamentares e jornalistas publicam nas redes sociais**, com um propósito que segue obscuro.

O **monitoramento dos parlamentares é diário**. Intitulado **Parlamentares em foco, o relatório, enviado para Luiz Eduardo Ramos, Fabio Wajngarten e algumas poucas outras autoridades do Planalto**, é dividido em três eixos. Num deles, ‘Debates dos usuários’, são monitoradas tendências das redes. No eixo ‘Publicação dos parlamentares’, a Secom faz uma análise das postagens dos quatro deputados e senadores que mais publicaram no dia.” (grifos no original).

3. Sustenta-se que a conjuntura noticiada representaria ofensa à liberdade de expressão (CRFB, art. 5º, incs. IV, IX, XIII e XIV), além de configurar indício de desvio de finalidade em razão da contratação de empresa privada com verba pública para fins ilegítimos.

4. Nesse sentido, aduz “ *que a conduta da Secretaria de Governo e da Secretaria de Comunicação ameaça a liberdade de manifestação de pensamento de dois grupos essenciais para a consolidação da Democracia brasileira, quais sejam, os parlamentares do Congresso Nacional e os jornalistas* ” (e-doc. 1, p. 4).

5. Formulou pedido de concessão de medida liminar e, por fim, “ *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 preservarem os preceitos fundamentais da liberdade de expressão* ” (e-doc. 1, p. 22).

6. Adotado o rito do art. 10 da Lei nº 9.868, de 1999 (e-doc. 14), sobrevieram as informações da Secretaria Especial de Comunicação Social (e-docs. 20-26) e da Secretaria de Governo da Presidência da República (e-doc. 28-31). Em seguida, manifestaram-se a Advocacia-Geral da União (e-doc. 37) e a Procuradoria-Geral da República (e-doc. 40). Todas se posicionaram pelo não conhecimento da arguição e, no mérito, pela improcedência dos pedidos.

7. Iniciado o julgamento da presente ação na Sessão do Plenário Virtual de 04/02/2022 a 11/02/2022, a eminente Ministra Relatora votou pela procedência do pedido, “ *para declarar inconstitucional todo e qualquer ato da Secretaria Especial de Comunicação Social do Ministério das Comunicações de produção de relatórios de monitoramento sobre as atividades de parlamentares e jornalistas em suas redes sociais* ”. Eis a ementa apresentada por Sua Excelência:

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. SECRETARIA ESPECIAL DE COMUNICAÇÃO SOCIAL DO MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. MONITORAMENTO DE REDES SOCIAIS DE PARLAMENTARES E JORNALISTAS. DESVIO DE FINALIDADE. CONTRARIEDADE AOS PRECEITOS FUNDAMENTAIS GARANTIDORES DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO E DO DIREITO DE INFORMAR-SE E SER INFORMADO. CONTRARIEDADE TAMBÉM AO § 1º DO ART. 37 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DA IMPESSOALIDADE E DA MORALIDADE. DIREITO FUNDAMENTAL À LIVRE MANIFESTAÇÃO DO PENSAMENTO. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO FUNDAMENTAL JULGADA PROCEDENTE.”

8. Em seguida, pedi vista regimental dos autos para melhor análise.

Contextualizada a controvérsia, passo a me manifestar.

I - EXAME DAS QUESTÕES PRELIMINARES

9. Em sua manifestação, a Advocacia-Geral da União suscitou as seguintes questões preliminares: **(i) ausência de formalidade oficial dos atos**

atacados, tidos como violadores dos preceitos fundamentais apontados; **(ii) não atendimento ao requisito da subsidiariedade**, em descumprimento ao que dispõe o art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882, de 1999, diante da eventual existência de outros meios igualmente aptos a sanarem as lesões aos preceitos fundamentais suscitadas, e **(iii) impossibilidade, no âmbito do controle abstrato, de se prescrutar a constitucionalidade de ato de eficácia exaurida**. Por sua vez, a Procuradoria-Geral da República corroborou a presença dos dois últimos óbices apontados.

10. Além dos referidos óbices, entendo pertinente avaliar, ainda, eventual caracterização de **(iv) ofensa meramente reflexa** ao Texto Constitucional.

I.1. Da adequada indicação do ato do poder público impugnado

11. Alega a Advocacia-Geral da União que *“o arguente não se desincumbiu adequadamente do ônus de indicar os atos do Poder Público que, em seu entender, haveriam violado preceito fundamental”* (e-doc. 37, p. 7).

12. Quanto ao ponto, impende rememorar que, ao disciplinar a arguição de descumprimento de preceito fundamental, a Lei nº 9.882, de 1999, delineou que a referida ação constitucional tem *“por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público”* (Lei nº 9.882, de 1999, art. 1º, caput). O legislador igualmente estabeleceu que a petição inicial da arguição deverá conter *“a indicação do ato questionado”* e *“a prova da violação do preceito fundamental”* (Lei nº 9.882, de 1999, art. 3º, incs. II e III, respectivamente). Prescreveu-se, ainda, que a peça vestibular deverá ser instruída com as *“cópias do ato questionado e dos documentos necessários para comprovar a impugnação”* (Lei nº 9.882, de 1999, art. 3º, parágrafo único).

13. No caso em análise, o arguente tenta se desincumbir de tais ônus processuais descrevendo o *“ato do Poder Público”* do qual resulta a lesão a preceito fundamental como sendo o *“ato da Secretaria de Governo e da Secretaria de Comunicações de produção de relatórios de monitoramento sobre as atividades de parlamentares e jornalistas em suas redes sociais”* (e-doc. 1, p. 1). Além disso, instrui a ação com cópia das matérias jornalísticas correlatas. (e-docs. 8-11).

14. Ocorre, contudo, que a partir das informações colhidas na instrução processual, verificou-se que não há “ato” imputável a qualquer órgão de governo voltado à produção **direta** de relatórios de monitoramento de parlamentares e jornalistas no universo digital.

15. O que se identificou, como bem apontado pela Procuradoria-Geral da República, foi a existência de “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**” (e-doc. 40, p. 10).

16. Tem-se, portanto, que o ato de produção de relatórios e, por conseguinte, os próprios relatórios produzidos, não se consubstanciam em “ato do Poder Público”, tal como exige a Lei nº 9.882, de 1999, na medida em que elaborados por empresa privada, contratada pela União. Daí por que ter a Secretaria de Governo alegado que, “[n]o presente contrato administrativo, as agências de comunicação digital detêm inteira responsabilidade pela produção do conteúdo de seu relatório, assim como pelas métricas e ferramentas estatísticas de consumo de mídia pela população, cobertura e perfil de audiência” (e-doc. 30, p. 14).

17. Em esforço especulativo, na tentativa de identificar um ato praticado diretamente pelo Poder Público, a despeito dos exatos termos em que circunscrita a petição inicial — *direcionada ao ato de produção efetiva dos relatórios de monitoramento* —, poder-se-ia cogitar que o Partido arguente de fato se insurgiria contra os termos do *contrato de prestação de serviço* em tela.

18. Entretanto, se fosse esse o cenário, de acordo com as informações da Secretaria de Governo, se estaria impugnando ato formalizado como resultado de certame licitatório disciplinado pelo Edital de Concorrência nº 001/2014-SECOM, que ensejou a celebração de avença entre o Poder Executivo federal e as empresas vencedoras da disputa pública desde 2015, sendo objeto de sucessivas prorrogações, até meados de 2020.

19. Trata-se de contexto fático que guarda considerável dissonância com o teor das argumentações ventiladas na peça inaugural da presente arguição. Sobretudo quando se considera que, na tentativa de cumprir a exigência prevista pelo art. 3º, parágrafo único, da Lei nº 9.882, de 1999, o autor limita-se a juntar, como “*cópias do ato questionado e dos documentos necessários para comprovar a impugnação*”, notícias de imprensa, deixando de apresentar o instrumento contratual, documento público, cujo extrato fora devidamente veiculado no Diário Oficial da União.

20. Há, portanto, a meu sentir, dúvida razoável quanto ao “ato” que a agremiação autora visa impugnar. Incerteza essa potencializada pelo fato de que: **(i)** ou se impugnam diretamente os *relatórios* de monitoramento produzidos, os quais, sendo elaborados por empresa privada, não se consubstanciam em atos “*do Poder Público*” diretamente; **(ii)** ou se ataca o *contrato de prestação de serviços*, sucessivamente prorrogado até meados de 2020, em contexto de evidente dissociação entre as razões aduzidas pelo arguente e o pedido teoricamente formulado.

21. Em situações nas quais configuradas o apontado grau de indeterminação, diante do que preconizam os arts. 1º, *caput*, e 3º, incs. II, III, e parágrafo único, da Lei nº 9.882, de 1999, entende esta Suprema Corte pela incognoscibilidade da arguição. Nesse sentido, cito, a título exemplificativo, o seguinte aresto:

“CONSTITUCIONAL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DEMORA, PELA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, NA NOMEAÇÃO DE MAGISTRADOS. **AUSÊNCIA DE ATO, OMISSIVO OU COMISSIVO, QUE CONTRARIE A CONSTITUIÇÃO**. PLEITO A PROVIMENTO DE CARÁTER NORMATIVO. SUBSIDIARIEDADE. ARGUIÇÃO INADMISSÍVEL.

1. **É requisito de regularidade formal da arguição de descumprimento de preceito fundamental a indicação de ato concreto e objetivo, omissivo ou comissivo, com a efetiva prova de violação ao preceito fundamental supostamente violado (art. 3º da Lei 9.882/99).**

2. Não se admite a utilização da ADPF em face de atos estatais ainda não aperfeiçoados (ADPF 43-AgR, Rel. Min. Carlos Britto, DJ de 19/12/2003).

3. A pretensão a que se estenda a aplicabilidade do prazo previsto no art. 94, parágrafo único, da Constituição, a hipóteses não tratadas nesse dispositivo implica providência de caráter normativo, insuscetível de acolhimento na via da ADPF.

4. Eventual mora na escolha e nomeação de magistrados para os Tribunais da União, se atentatória a direito subjetivo, poderá ser discutida pelos interessados na via do mandado de segurança, com eficácia e celeridade, o que afasta o cabimento da ADPF em face do requisito da subsidiariedade (art. 4º, §1º, da Lei 9.882-99).

5. Agravo regimental a que se nega provimento.”
(ADPF nº 311-AgR/DF, Rel. Min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, j. 09/12/2016, p. 07/02/2017; grifos nossos).

22. **Com base em tais razões**, a par de eventuais discussões quanto à “ausência de formalidade oficial nos atos”, na esteira do que aventado pela Advocacia-Geral da União, **acolho a questão preliminar suscitada, diante da inobservância aos requisitos procedimentais exigidos pelo art. 3º, incs. II, III, e parágrafo único, da Lei nº 9.882, de 1999.**

I.2. Da ausência de subsidiariedade

23. Ainda no exame de conhecimento da presente demanda, não verifico devidamente demonstrada, a meu juízo, a observância ao requisito da **subsidiariedade**. Situação que enseja, também por essa razão, o não conhecimento da presente arguição.

24. Como se sabe, a arguição de descumprimento de preceito fundamental é espécie de ação constitucional que integra o sistema de controle abstrato de constitucionalidade, possuindo previsão expressa no art. 102, § 1º, da Constituição da República:

“Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: (...)

§ 1º A arguição de descumprimento de preceito fundamental, decorrente desta Constituição, será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, **na forma da lei**”. (grifos nossos).

25. Em observância à previsão constitucional que demandava disciplina legal ao instituto, editou-se a Lei nº 9.882, de 1999, a qual, por sua vez,

elencou, dentre outros requisitos para o cabimento da arguição, a **demonstração de inexistência de “ qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade”** . Eis o teor do art. 4º, § 1º, da referida norma, que preconiza o denominado princípio da subsidiariedade:

“Art. 4º A petição inicial será indeferida liminarmente, pelo relator, quando não for o caso de arguição de descumprimento de preceito fundamental, faltar algum dos requisitos prescritos nesta Lei ou for inepta.

§ 1º **Não será admitida** arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade.” (grifos nossos).

26. De acordo com a jurisprudência deste Excelso Pretório, “ *pelo princípio da subsidiariedade, previsto no § 1º do art. 4º da Lei n. 9.882/1999, a arguição de descumprimento de preceito fundamental, ação de natureza abstrata do rol das ações de controle abstrato de constitucionalidade, somente pode ser ajuizada se não existir outro instrumento processual previsto no ordenamento jurídico apto a sanar, de modo pronto e eficaz, a situação de ameaça ou lesão a preceito fundamental*” (ADPF nº 778/MG, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 08/03/2021, p. 16/03/2021).

27. Em âmbito doutrinário, leciona o Ministro Roberto Barroso:

“ **O sistema brasileiro de controle concentrado de constitucionalidade não se destina a absorver toda e qualquer discussão subjetiva envolvendo questões constitucionais . Por tal razão, os jurisdicionados não detêm a expectativa legítima de verem todas as suas disputas apreciadas pelo STF em sede de uma ação abstrata. Para conhecer as lides e dar-lhes solução, existe um complexo sistema orgânico e processual que, eventualmente, poderá até mesmo chegar ao STF — pelas vias recursais próprias de natureza subjetiva .**

Nesse contexto, portanto, a ADPF não é uma ação abstrata subsidiária, no sentido de que seria cabível sempre que a ação direta de inconstitucionalidade ou a ação declaratória de constitucionalidade não o fossem. Como explicitado acima, a subsidiariedade significa apenas que não caberá ADPF se outro meio idôneo capaz de sanar a lesividade estiver disponível, não podendo ser extraída da regra da subsidiariedade a conclusão de que seria possível o ajuizamento de ADPF sempre que não coubesse ADIn ou ADC.”

(BARROSO, Luís Roberto. *O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro*. São Paulo: Ed. Saraiva, 2016; grifos nossos).

28. Ainda em relação ao exame da subsidiariedade, colhe-se de inúmeros precedentes desta Suprema Corte que, diante da citada natureza abstrata dessa ação constitucional, consubstancia-se em instrumento “*que não pode ser utilizado para a solução de casos concretos, nem tampouco para desbordar os caminhos recursais ordinários ou outras medidas processuais para afrontar atos tidos como ilegais ou abusivos*” (ADPF nº 145/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Pleno, j. 1º/09/2017, p. 12/09/2017).

29. Nesse mesmo sentido, já pontificava o Ministro Celso de Mello que “*o exame de relações jurídicas concretas e de situações individuais constitui matéria juridicamente estranha ao domínio do processo de fiscalização concentrada de constitucionalidade*” (ADPF nº 363-MC/DF, j. 27/08/2015, p. 1º/09/2015).

30. Portanto, o respeito ao requisito da subsidiariedade é verdadeira condição de procedibilidade específica, peculiar à arguição de descumprimento de preceito fundamental. E, na esteira da jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, tal preceito obstaculiza que sejam analisados, na via da ADPF, a adequação, ou não, de atos administrativos que possam ter sua validade aferida por outros mecanismos de tutela jurisdicional, como, v.g. a **ação popular**.

31. E, no presente caso, faz-se menção à ação popular, enquanto instrumento de controle de juridicidade apto a analisar a legalidade, ou a presença de eventuais vícios que possam inquinar o ato administrativo impugnado, tendo em vista que, de acordo com as informações apresentadas pelo Ministério das Comunicações, **o mesmo objeto da presente arguição ensejou o ajuizamento da Ação Popular nº 1065992-07.2020.4.01.3400, perante a 4ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal, além da Ação Popular nº 1055515-31.2020.4.01.3300 e da Ação Ordinária nº 1055518-83.2020.4.01.3300**, as quais foram remetidas, por prevenção, àquele mesmo juízo.

32. Tal fato, por si só, já aponta para a existência de outros mecanismos processuais aptos a viabilizar a prestação jurisdicional perseguida pela **agremiação arguente**.

33. Em reforço, pontua-se que eventual decisão de nulidade dos atos impugnados nas referidas ações populares a todos aproveitaria, em pronunciamento judicial dotado de inegável natureza coletiva, beneficiando a integralidade dos administrados, de forma indistinta. Ou seja, corroborasse, também pelo aspecto pragmático, a ausência de atendimento ao requisito de procedibilidade previsto no § 1º do art. 4º da Lei nº 9.882, de 1999.

34. Ainda quanto à adequação do meio processual eleito para veiculação da *vexata quaestio*, entendo pertinente frisar a seguinte ponderação da Advocacia-Geral da União, que penso bem demonstrar até mesmo a maior vocação das ações ordinárias para melhor apreciação da lide ora analisada:

“A apuração judicial a propósito do nexo entre eventuais condutas das autoridades arguidas e a suposta produção de relatórios de monitoramento de determinados parlamentares ou jornalistas, ou, ainda, da configuração de desvio de finalidade em contratações públicas demandariam produção probatória complexa, com espaço para o exercício do contraditório e ampla defesa, em um rito de todo incompatível com o da Lei nº 9.882/1999.” (e-doc. 37, p. 17).

35. **Em face do exposto**, renovando as vênias à compreensão em sentido diverso, **também pela não demonstração da subsidiariedade exigida para veiculação da ADPF, não conheço da presente arguição.**

I.3. Da eficácia exaurida dos atos potencialmente impugnados

36. Além do vício anteriormente analisado, alegam ainda a Advocacia-Geral da União e a Procuradoria-Geral da República a impossibilidade de conhecimento da presente arguição ante o exaurimento dos efeitos do ato questionado.

37. De fato, tal como afirmado pela eminente Ministra Cármen Lúcia no bojo da ADI nº 5.987-AgR/DF, de sua relatoria, Tribunal Pleno, j. 23/11/2021, p. 1º/12/2021, “ *o exaurimento dos efeitos de normas temporárias conduzem*

à extinção do processo de controle normativo abstrato por perda superveniente de seu objeto”. Por pertinência, transcrevo na íntegra a ementa do referido aresto:

“AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO N. 9.394/2018. REVOGAÇÃO PELO DECRETO N. 10.554/2020. DECRETOS NS. 9.514 /2018 E 10.254/2020. **EFEITOS TEMPORÁRIOS EXAURIDOS. PREJUDICIALIDADE** . AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.

1. **Nos termos da jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal** , a revogação ou alteração substancial da norma impugnada e o **exaurimento dos efeitos de normas temporárias conduzem à extinção do processo de controle normativo abstrato** por perda superveniente de seu objeto. Precedentes.

2. Efeitos residuais concretos devem ser questionados nas vias ordinárias adequadas. Precedentes.”

(ADI nº 5.987-AgR/AM, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, j. 23/11/2021, p. 1º/12/2021; grifos nossos).

38. Com idêntica compreensão, cito ainda os seguintes julgados:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. (...) CONHECIMENTO PARCIAL DA AÇÃO. IMPROCEDÊNCIA.

1. **A jurisdição constitucional abstrata brasileira não admite o ajuizamento** ou a continuidade de **ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo** já revogado ou cuja **eficácia já tenha se exaurido, independentemente do fato de terem produzido efeitos concretos residuais** . Perda de objeto parcial da ação em relação ao inciso V do § 2º do art. 49 da LC 87/2000. Precedentes.

(...)

7. Conhecimento parcial da ação. Ação direta julgada improcedente.”

(ADI nº 6.196/MS, Rel. Min. Alexandre de Mores, Tribunal Pleno, j. 20/03/2020, p. 02/04/2020; grifos nossos).

“Agravamento regimental. Ação de descumprimento de preceito fundamental. Medida Provisória nº 772/17. Ilegitimidade ativa. Entidade representativa de categorias econômicas não homogêneas. Encerramento da vigência. Não provimento.

1. Não se considera entidade de classe a associação que, a pretexto de efetuar a defesa de todos os seus membros, patrocina interesses de

categorias não homogêneas, o que afasta a legitimidade ativa para o ajuizamento da ADPF. Precedentes.

2. Ademais, a Medida Provisória nº 772/17 teve seu prazo de vigência encerrado, esvaziando-se o próprio objeto da arguição. **Nos termos da jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal**, a revogação ou alteração substancial da norma impugnada e o **exaurimento dos efeitos de normas temporárias conduzem à extinção do processo de controle normativo abstrato** por perda superveniente de seu objeto. Precedentes.

3. Eventuais lesões ou reparações oriundas dos efeitos advindos da vigência de norma revogada ou exaurida devem ser buscadas em ação própria, uma vez que o controle concentrado não tem por escopo a satisfação de direitos subjetivos individuais ou coletivos.

4. Agravo regimental não provido.”

(ADPF nº 717-AgR/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, j. 10/10/2022, p. 08/11/2022; grifos nossos).

39. *In casu*, de acordo com as informações colhidas junto à Secretaria Especial de Comunicação, a vigência do último período de prorrogação do contrato de prestação de serviços que tinha como um de seus objetos o monitoramento *online* se encerrou em **23/09/2020**. Desde aquela data, em razão da inexistência de cobertura contratual, asseverou o Órgão governamental que não mais recebia qualquer relatório referente às atividades digitais das personalidades antes acompanhadas. Nas palavras do Órgão informante:

“27. O **último contrato** deu-se por meio de dispensa de licitação, com fulcro no art. 24, IV da Lei nº 8.666/1993, formalizado no bojo do Processo SEI-PR nº 00170.00322/2020-59, sendo selecionada a Comunicação Integrada Eireli, ofertante do menor preço global e, na oportunidade foi firmado o Contrato nº 1/2020, **cuja vigência deu-se durante o período de: 27.03.2020 a 23.09.2020.**

(...)

35. Acerca das contratações acima referenciadas, cumpre informar que o regime jurídico aplicado às licitações e aos contratos de comunicação digital no Poder Público Federal é aquele contido no edital de licitação do certame, nas Instruções Normativas da SECOM, na Lei nº 8.666/1993 e, subsidiariamente, no que couber, no regramento contido na Lei nº 12.232/2010. Conforme mencionado, o **último contrato firmado pela SECOM** deu-se por meio de dispensa de licitação, com fulcro no art. 24, IV da Lei nº 8.666/1993, **cujo encerramento deu-se em 23.09.2020**. Já, os Contratos nº 02 e 03/2015, deram-se por meio de licitação na modalidade de concorrência, do

tipo melhor técnica, para a contratação de empresas prestadoras de serviços de planejamento, desenvolvimento e execução de soluções de comunicação digital, a serem realizados na forma de execução indireta, sob o regime de empreitada por preço unitário [...]

(...)

41. Cuida, ainda, informar que **‘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’**, razão pela qual a medida cautelar pleiteada não tem razão de prosperar.” (e-doc. 22, p. 05, 08 e 09; grifos nossos).

40. De outro bordo, verifico da consulta aos sistemas eletrônicos deste egrégio Tribunal que a presente arguição fora protocolada em **25/11/2020**. Ou seja, após o integral exaurimento dos atos pretensamente impugnados — *quer se trate dos relatórios propriamente ditos, quer se trate do contrato de prestação de serviços que tinha como um de seus objetos a produção daquele material*.

41. Nessa conjuntura, em consonância com o entendimento sedimentado por esta Excelsa Corte, com a devida vênia aos que possuem compreensão diversa, voto pelo não conhecimento da presente arguição, também pelo presente motivo.

I.4. Da ofensa reflexa à Constituição

42. Como última questão a ser abordada ainda em juízo de cognição da presente arguição, entendo necessário examinar a eventual natureza reflexa das lesões aos preceitos fundamentais aventados.

43. É que, de acordo com a pacífica jurisprudência deste Excelso Pretório, a via do controle concentrado e abstrato de constitucionalidade é reservada aos atos normativos primários, ou seja, que retiram sua força normativa diretamente do Texto Constitucional.

44. Com base nesse entendimento, em se verificando que determinado ato do Poder Público, ainda que dotado de generalidade e abstração, possui substrato de validade em outro ato normativo infraconstitucional — tais como a lei ordinária, a lei complementar, o decreto (autônomo ou

regulamentar) – o caráter secundário da norma ensejaria, *prima facie*, a instauração de típico controle de legalidade, tendo como paradigma precisamente a norma – ou o complexo normativo – que lhe dá suporte primário.

45. De fato, o **controle de legalidade** é prejudicial ao escrutínio superior acerca da constitucionalidade dos atos de normatividade secundária, uma vez que: **i)** se em desconformidade com o ato normativo primário que lhe dá arrimo, o ato secundário é ilegal (*não havendo necessidade em perscrutar sua constitucionalidade*); **ii)** de outro bordo, se em consonância com a norma que lhe emprega validade jurídica, eventual inconstitucionalidade afetaria especificamente esta norma primária e, apenas por consequência lógica, aquelas com base nela editadas (*não havendo utilidade, nem adequação, no combate isolado aos normativos reflexos*).

46. Acerca do tema, peço vênua para trazer à colação manifestação doutrinária do eminente Ministro Roberto Barroso, recorrentemente utilizada no âmbito desta Corte para nortear a apreciação da matéria:

“Atos normativos secundários. **Atos administrativos normativos** – como decretos regulamentares, instruções normativas, resoluções, atos declaratórios – **não podem validamente inovar na ordem jurídica, estando subordinados à lei . Desse modo, não se estabelece confronto direto entre eles e a Constituição** . Havendo contrariedade, ocorrerá uma de duas hipóteses: (I) ou o ato administrativo está em desconformidade com a lei que cabia regulamentar, o que caracterizaria ilegalidade e não inconstitucionalidade; (ii) **ou é a própria lei que está em desconformidade com a Constituição, situação em que ela é que deverá ser objeto de impugnação .”**

(BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência** . 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 181; grifos nossos).

47. Observa-se, portanto, que, se nem todo ato *normativo* é apto a ser escrutinado no âmbito do controle abstrato de constitucionalidade, não há maior controvérsia quanto à **inviabilidade de se examinar nessa elevada seara atos administrativos sequer dotados de carga normativa** .

48. Acerca da matéria, colaciono o seguinte excerto doutrinário, da lavra do eminente Decano:

“Podem ser impugnados por ação direta de inconstitucionalidade, nos termos do art. 102, I, a, primeira parte, da CF, leis ou atos normativos federais ou estaduais. Com isso, utilizou-se o constituinte de formulação consideravelmente abrangente de todos os atos normativos primários da União ou dos Estados (CF/88, art. 102, I, a).

(...)

Em outro julgado afirmou-se que disposição constante da lei orçamentária que fixava determinada dotação configuraria ato de efeito concreto, insuscetível de controle jurisdicional de constitucionalidade por via de ação (“Os atos estatais de efeitos concretos – porque despojados de qualquer coeficiente da normatividade ou de generalidade abstrata – não são passíveis de fiscalização, em tese, quanto à sua legitimidade constitucional”).

(...)

A extensão da **jurisprudência sobre o ato de efeito concreto – desenvolvida para afastar do controle abstrato de normas os atos administrativos de efeito concreto** –, às chamadas leis formais suscita, sem dúvida, alguma insegurança, porque coloca a salvo do controle de constitucionalidade um sem-número de leis.

Não se discute que os atos do Poder Público sem caráter de generalidade não se prestam ao controle abstrato de normas, porquanto a própria Constituição elegeu como objeto desse processo os atos tipicamente normativos, entendidos como aqueles dotados de um mínimo de generalidade e abstração.

Ademais, não fosse assim, haveria uma superposição entre a típica jurisdição constitucional e a jurisdição ordinária .”

(MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional** , 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 1.161-1.164).

49. No caso em análise, em que pese a indeterminabilidade na indicação do “*ato do Poder Público*” questionado, utilizando-se das próprias palavras da peça vestibular, pode-se afirmar que o partido arguente busca promover o controle de constitucionalidade em abstrato de “ **ato da Secretaria de Governo e da Secretaria de Comunicações de produção de relatórios de monitoramento sobre as atividades de parlamentares e jornalistas em suas redes sociais**” (e-doc. 1, p. 1).

50. Em linha com o que anteriormente aventado, pode-se cogitar, outrossim, que a real impugnação do arguente se voltaria contra “*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*” (e-doc. 40, p. 10).

51. Em ambos os cenários, se está diante de **ato inegavelmente desprovido do coeficiente de normatividade adequado**, inapto a ensejar o manejo da nobre via da arguição de descumprimento de preceito fundamental.

52. Nessa direção aponta a jurisprudência desta Excelsa Corte que, no bojo da ADI nº 5.286/AP, Rel. Min. Luiz Fux, j. 18/05/2016, p. 1º/08/2016, reconheceu que se “*afasta do objeto de fiscalização abstrata os atos normativos secundários, atos de efeitos concretos ou, ainda, atos administrativos*” (grifos nossos).

53. Com o mesmo entendimento, cito, ainda, os seguintes precedentes:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 10.168 /96, DO ESTADO DE SANTA CATARINA E RESOLUÇÃO Nº 76, DO SENADO FEDERAL. EMISSÃO DE TÍTULOS DE DÍVIDA PÚBLICA PARA PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS. LETRAS FINANCEIRAS DO TESOURO EM VALOR SUPERIOR AOS PRECATÓRIOS PENDENTES DE PAGAMENTO À ÉPOCA DA PROMULGAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL: PRETENSÃO DE REEMBOLSO DOS VALORES JÁ EXPENDIDOS. AFRONTA AO ART. 33 DO ADCT-CF/88. MATÉRIA DE FATO. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. AÇÃO DIRETA NÃO CONHECIDA.

1. Há impossibilidade de controle abstrato da constitucionalidade de lei, quando, para o deslinde da questão, se mostra indispensável o exame do conteúdo de outras normas jurídicas infraconstitucionais de lei ou matéria de fato. Precedentes.

2. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Violação ao art. 33 do ADCT/CF-1988 e ao art. 5º da EC nº 3/93. Alegação fundada em elementos que reclamam dilação probatória. Inadequação da via eleita para exame da matéria fática.

3. **Ato de efeito concreto, despido de normatividade, é insuscetível de ser apreciado pelo controle concentrado**. Ação direta não conhecida.”

(ADI nº 1.527/SC, Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, j. 05/11/1997, p. 18/05/2001; grifos nossos).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - DESISTÊNCIA - IMPOSSIBILIDADE - PRINCÍPIO DA INDISPONIBILIDADE - REGIMENTO INTERNO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ART. 169, § 1º - APLICAÇÃO EXTENSIVA - PRELIMINAR INDEFERIDA. LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL - DIRETOR DE ESCOLA PÚBLICA - FORMA ELETIVA DE PROVIMENTO DO CARGO - CARREIRAS TÉCNICO-CIENTÍFICAS - PISO SALARIAL - VINCULAÇÃO AO SALÁRIO MÍNIMO - LIMINAR DEFERIDA. ANEXO - GRADE DE CLASSIFICAÇÃO DE CARGOS DE PROCURADOR DA FAZENDA - CARREIRA INEXISTENTE - **AUSÊNCIA DE NORMATIVIDADE** - IMPUGNAÇÃO NÃO CONHECIDA.

O princípio da indisponibilidade, que rege o processo de controle concentrado de constitucionalidade, impede a desistência da ação direta já ajuizada. O art. 169, § 1º, do RISTF/80, que veda ao Procurador-Geral da República essa desistência, aplica-se, extensivamente, a todas as autoridades e órgãos legitimados pela Constituição de 1988 para a instauração do controle concentrado de constitucionalidade (art. 103). **A impugnação isolada de parte do Anexo da Lei Complementar, que se apresenta desprovido de qualquer normatividade, não pode ter sede em ação direta de inconstitucionalidade, cujo objeto deve ser, necessariamente, ato estatal de conteúdo normativo.**”

(ADI nº 387-MC/RO, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 1º/03/1991, p. 11/10/1991; grifos nossos).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - ESTADO DE SÃO PAULO - LEI N. 7.210/91 - DOAÇÃO DE BENS INSERVÍVEIS E/OU EXCEDENTES A ENTIDADE DE DIREITO PRIVADO - **ATO MATERIALMENTE ADMINISTRATIVO** - IMPOSSIBILIDADE DE CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE - NÃO CONHECIMENTO .

Objeto do controle normativo abstrato, perante a Suprema Corte, são, em nosso sistema de direito positivo, exclusivamente, os atos normativos federais ou estaduais. **Refogem a essa jurisdição excepcional de controle os atos materialmente administrativos**, ainda que incorporados ao texto de lei formal. - **Os atos estatais de efeitos concretos - porque despojados de qualquer coeficiente de normatividade ou de generalidade abstrata - não são passíveis de fiscalização jurisdicional, "em tese," quanto a sua compatibilidade vertical com o texto da Constituição**. Lei estadual, cujo conteúdo veicule ato materialmente administrativo (doação de bens públicos a entidade privada), não se expõe a jurisdição constitucional concentrada do Supremo Tribunal Federal, em sede de ação direta.”

(ADI nº 643/SP, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 19/12/1991, p. 03/04/1992; grifos nossos).

“AGRAVO. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. PRESSUPOSTOS PROCESSUAIS NÃO ATENDIDOS. **ATOS COM AUSÊNCIA DE NORMATIVIDADE ADEQUADA** . CONTROVÉRSIA CONSTITUCIONAL NÃO DEMONSTRADA. ART. 1º, PARÁGRAFO ÚNICO, I, DA LEI Nº 9.882/1999. INOBSERVÂNCIA DO REQUISITO DA SUBSIDIARIEDADE. ART. 4º, § 1º DA LEI Nº 9.882/1999. **INADMISSIBILIDADE. PRECEDENTES** . NEGATIVA DE SEGUIMENTO. RAZÕES RECURSAIS INSUBSISTENTES. AGRAVO REGIMENTAL CONHECIDO E NÃO PROVIDO.

1. Formulação, na petição inicial da arguição, de pedido abrangente e impreciso voltado contra todos os “atos de império” que reconheçam a prescrição. Ausência de precisão e clareza dos objetos de controle concentrado de constitucionalidade. Precedentes.

2. A teor do art. 1º, parágrafo único, I, da Lei 9.882/1999, o fundamento da controvérsia constitucional apto a abrir a via da da ADPF há de atender, entre outros, o requisito da demonstração da existência de relevante controvérsia constitucional. Indicação, como ato normativo, de meras manifestações exaradas em processos judiciais, a fim de prover informações em ações de mandados de segurança. Pendência de decisão judicial e sujeição a todo o trâmite recursal previsto no ordenamento jurídico. Uma única sentença judicial a acompanhar a petição inicial é insuficiente para demonstrar a relevante controvérsia necessária. Precedentes.

3. Ao assentar o requisito da subsidiariedade da ADPF, o art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999 legitima o Supremo Tribunal Federal a exercer, caso a caso, o juízo de admissibilidade, seja quando incabíveis os demais instrumentos de controle concentrado, seja quando constatada a insuficiência ou inefetividade da jurisdição subjetiva. Ainda que eventualmente não alcançada a hipótese pelas demais vias de acesso à jurisdição concentrada, inidôneo o manejo de ADPF quando passível de ser neutralizada com eficácia a lesão mediante o uso de outro instrumento processual. De todo incompatível com a via da arguição de descumprimento de preceito fundamental a dedução de pretensão de natureza subjetiva sob roupagem de procedimento de fiscalização da constitucionalidade de ato normativo. Precedentes.

4. **Não atendidos os pressuposto processuais concernentes** (i) à precisão e clareza na indicação dos atos normativos descumpridores de preceitos fundamentais; (ii) **à existência de controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo (art. 1º, parágrafo único, I, da Lei 9.882/1999)** , e (iii) ao requisito da subsidiariedade (art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999), resulta incabível a arguição de descumprimento de preceito fundamental.

5. Agravo regimental conhecido e não provido.”

(ADPF nº 711-ED-AgR/AM, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, j. 23/11/2020, p. 03/12/2020; grifos nossos).

“AGRAVO REGIMENTAL EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PORTARIA 186/2008, DO MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. AUSÊNCIA DE DENSIDADE NORMATIVA . DESCABIMENTO DE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.

1. O ato impugnado não detém densidade normativa, não inovando no tratamento do princípio constitucional da unicidade sindical ou no estabelecimento de direitos ou deveres não previstos originariamente na Consolidação das Leis do Trabalho.

2. A Ação Direita de Inconstitucionalidade não é meio processual idôneo para afirmar a validade constitucional de ato normativo não dotado de normatividade primária.

3. Agravo regimental desprovido.”

(ADI nº 4.120-AgR/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 1º/08/2018, p. 19/10/2018 ; grifos nossos).

“AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONTROLE ABSTRATO DE ATO NORMATIVO SECUNDÁRIO. IMPOSSIBILIDADE. NECESSIDADE DE EXAME DA LEI NA QUAL SE FUNDAMENTA O ATO REGULAMENTADOR. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.

A jurisprudência deste Supremo Tribunal consolidou-se no sentido de não se admitir o controle abstrato de constitucionalidade de ato normativo secundário por ser necessário o exame da lei na qual aquele se fundamenta, não impugnada na presente ação.”

(ADI nº 6.117-AgR/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, j. 13/10/2020, p. 27/10/2020; grifos nossos).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – DECRETO – CARÁTER REGULAMENTADOR – INADEQUAÇÃO.

O controle normativo abstrato pressupõe o descompasso entre norma legal e o texto da Constituição Federal, revelando-se inadequado no caso de ato regulamentador, sob pena de ter-se o exame, em sede concentrada, de conflito de legalidade considerado o parâmetro envolvido.”

(ADI nº 5.593-AgR/MG, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, j. 06/12/2018, p. 1º/02/2019; grifos nossos).

54. Portanto, com as devidas vênias ao posicionamento em contrário, se está diante de ato administrativo de escala inegavelmente secundária.

55. Reforça essa perspectiva a existência de ações populares em face do mesmo ato administrativo atacado por esta arguição. Do exame das argumentações ali deduzidas, verifica-se que o arguente busca demonstrar a alegada violação aos princípios constitucionais da publicidade e da legalidade, em linha semelhante àquela aventada perante as instâncias ordinárias. Nada obstante, naquela seara, os mesmos fatos aqui enfocados foram cotejados com as disposições da Lei da Ação Popular, na tentativa de evidenciar que o ato em questão teria incorrido nos vícios elencados pelo art. 2º, als. “c”, “d” e “e”, da Lei nº 4.717, de 1965.

56. **Ante o exposto**, com a devida vênia à compreensão em sentido diverso, evidenciado o caráter meramente reflexo da potencial ofensa ao Texto Constitucional, **não conheço da presente arguição.**

57. Nada obstante às conclusões alcançadas em relação às questões preliminares, **em observância ao art. 137 do RISTF, passo ao exame do mérito.**

II - EXAME DO MÉRITO

58. **Antecipo, desde logo**, com a devida vênia à eminente Ministra Relatora, **minha compreensão pela ausência dos apontados vícios nos atos pretensamente inquinados, posicionando-me pela improcedência do pedido**

59. Do quanto apurado nos presentes autos, entendo assistir razão à Procuradoria-Geral da República quando compara o serviço de monitoramento de redes sociais aqui em exame ao conhecido *clipping* de notícias, tão utilizado pelos órgãos públicos de forma geral.

60. De fato, a semelhança da aludida prática, de acordo com as informações obtidas junto à Secretaria Especial de Comunicação Social, os relatórios de monitoramento das atividades dos congressistas e alguns jornalistas em redes sociais eram produzidos de acordo com as seguintes especificações:

“ 6.13.1.Monitoramento Online

Descritivo : Acompanhar de forma permanente (24x7) a imagem do órgão/tema em veículos online e redes sociais. O monitoramento deve indicar sua repercussão, reputação, evolução de segmento, principais influenciadores e demais informações estratégicas para a tomada de decisões. Situações que indiquem possíveis repercussões com alto volume devem ser alertadas, especialmente aqueles que possam gerar crise. O resultado deve ter clareza na apresentação dos dados. A análise deve responder os porquês dos dados e não só os números pelos números, ou seja, explicar as razões pela qual determinado tema está positivo/negativo, o que está gerando esse efeito e exemplos de posts/notícias que comprovem esta explicação.

Entregável :

a) Relatório diário às 7h (corpo do e-mail) – deve trazer um resumo dos fatos do dia anterior (o que mais teve relevância, seja ela positiva ou negativa), tendências de temas quentes para o dia e o que tem potencial de continuar na pauta (por exemplo, algum tema de veículo ou imprensa que esteja repercutindo nas redes sociais);

b) Relatório diário entre 12h e 14h (corpo do e-mail) – deve trazer os temas que mais estão repercutindo no dia – o cumprimento deste horário serve para que o cliente tenha tempo de agir no próprio dia;

c) Alertas (corpo do e-mail) – organizar uma régua de corte de crise (por volumes de menções) e pesar bem o que merece ou não alertar. Devem apontar também alertas para temas positivos, ou seja, assuntos que venham repercutindo em alta escala positivamente para o cliente;

d) Relatório semanal em arquivo de apresentação (sexta-feira entre 12h e 14h) - recorte com uma visão geral dos principais temas e o que mais repercutiu positiva e negativamente para os itens monitorados. Deve ser algo direto e objetivo, algo como 3 slides que resumam bem e de forma clara o que foi a semana;

e) Relatório de fim de semana (corpo do e-mail) - entre 12h e 14h do sábado, domingo e feriado - um consolidado com as principais informações do dia seguindo os mesmos parâmetros do relatório diário, sendo um para cada dia;

f) Relatório mensal em arquivo de apresentação (quinto dia útil após encerramento do mês) – consolidado de todas as informações de maneira objetiva. Aspectos a serem considerados na avaliação de qualidade: atendimento dos prazos estipulados pelos entregáveis; qualidade das análises; alertas feitos de forma coerente e com relevância. Método de classificação da complexidade: quantidade de menções.” (e-doc. 22, p. 5-6).

61. Assim explicitada a prática, há, a meu sentir, considerável proximidade com o serviço de *clipping* de notícias rotineiramente utilizado,

mencionado pela PGR, na medida em que em ambas as ferramentas se elabora compilação de informações públicas, colhidas nos principais meios de comunicação, com o escopo de levar ao conhecimento dos seus destinatários as matérias, fatos e opiniões que, naquele dado momento, ostentam maior repercussão no âmbito de determinado contexto.

62. No que tange à relevância na obtenção de informações dessa natureza, entendo pertinente transcrever o seguinte trecho da Nota Técnica nº 3/2021/AESP/SEGOV, encaminhada pela Secretaria de Governo:

“A Secretaria de Governo da Presidência da República possui competência constitucional e legal para realizar a articulação política do Governo Federal, conforme os preceitos estabelecidos nos arts. 84, I e 87, I da Carta da República, assim como no art. 5º, I, c, da Lei 13.844 /2019.

Naturalmente, conhecer os posicionamentos dos atores da sociedade – dentre eles os Parlamentares Federais – é um dos desdobramentos de uma articulação política eficiente e democrática .

As manifestações de Parlamentares em redes sociais estão contidas no domínio público da discussão política e detêm aptidão para auxiliar o Governo Federal no exercício regular de suas atribuições institucionais .

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.”

63. Penso haver, de fato, a partir do acesso a tais informações, a possibilidade de se estabelecer uma melhor conexão entre o governo, o parlamento, a imprensa e, por conseguinte, a sociedade de um modo geral, em torno dos assuntos que gozem de maior centralidade em dado momento. Conexão essa que, se bem aproveitada, poderá ensejar diagnósticos mais céleres e a adoção de medidas mais tempestivas pelas autoridades responsáveis para resolução das demandas identificadas.

64. Trata-se, vale frisar, de informações públicas, relacionadas a pessoas públicas, ou que gozam de notória visibilidade perante a sociedade, não se verificando, a partir do que apurado nos presentes autos, qualquer direcionamento a parlamentar em específico, o que pode ser inferido,

inclusive, pela quantidade de congressistas que, segundo as notícias, teriam figurado nos relatórios — *que se centrariam naqueles mais ativos, ou que gerassem maior repercussão, independentemente de coloração partidária* .

65. Penso, portanto, não se ter demonstrado de que maneira os atos impugnados cerceariam o direito fundamental de livre manifestação do pensamento e a liberdade de imprensa ou, ainda, caracterizam “espionagem” de parlamentares e jornalistas.

66. Essa a posição também seguida, por ocasião da apreciação da medida cautelar ali pleiteada, no bojo das ações populares, tendo o magistrado concluído pela inexistência, em exame de cognição sumária, de “*documentos que comprovem os atos lesivos alegados pelos autores*”.

67. Quanto à recorrência e usualidade da prática, segundo a aludida Nota Técnica, “*a mesma contratação de serviços de comunicação digital*” teria sido levada a cabo, ilustrativamente, pelos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro e pelo Distrito Federal (e-doc. 22, p. 9).

68. No âmbito federal, além da utilização diretamente pelo órgão vinculado à Presidência da República, durante o período de 2015 a meados de 2020, frisou-se que “*a Agência Nacional de Saúde - ANS, a Agência Nacional do Petróleo - ANP e a Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC possuem contratos vigentes cujo objeto comporta a execução de serviços de monitoramento*” . Ainda segundo as mesmas informações, até o ano de 2021, “*poder-se-iam citar os seguintes órgãos com contratos vigentes, cujo escopo abarcava o serviço de monitoramento: Ministério da Educação, Ministério da Defesa e Ministério da Cidadania*” (e-doc. 22, p. 9).

69. Em arremate, entendo pertinente reproduzir elucidativo trecho do parecer apresentado pelo ilustre Procurador-Geral da República, o qual, penso eu, escrutinou com propriedade a matéria em debate:

“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.

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** .

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).” (e-doc. 40, p. 11-13; grifos nossos).

70. **Com base em tais razões** , por não verificar demonstrada, no plano abstrato, a existência de qualquer lesão aos preceitos fundamentais ventilados na exordial, **julgo improcedente a presente arguição** .

III - DISPOSITIVO

71. **Ante o exposto** , com as vênias de praxe à eminente **Ministra Relatora**, **divirjo de Sua Excelência para** , acolhendo as questões preliminares suscitadas, **não conhecer da presente arguição** .

72. Se vencido em relação às questões preliminares, renovando as vênias àqueles que alcancem entendimento diverso, **no mérito, julgo improcedentes os pedidos deduzidos** .

É como voto, Senhora Presidente.

Ministro **ANDRÉ MENDONÇA**