



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

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.792/DF**

**RELATORA:** MINISTRA ROSA WEBER  
**REQUERENTE:** ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE IMPRENSA – ABI  
**ADVOGADO:** CLÁUDIO PEREIRA DE SOUZA NETO E OUTROS  
**INTERESSADO:** PRESIDENTE DA REPÚBLICA  
**PARECER AJCONST/PGR Nº 278507/2021**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 186 E 927 DO CÓDIGO CIVIL. ARTS. 53, 79, 80, 81 E 895, *CAPUT* E § 1º DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. ASSÉDIO JUDICIAL. CERCEAMENTO DA ATIVIDADE JORNALÍSTICA. ABUSO DO DIREITO DE AÇÃO. PEDIDO DE INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO. AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DA OFENSA A DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL. RESPONSABILIDADE CIVIL. JORNALISTAS E ÓRGÃOS DE IMPRENSA. DIREITO FUNDAMENTAL À LIBERDADE DE EXPRESSÃO E DE INFORMAÇÃO. TENSÃO COM OUTROS DIREITOS FUNDAMENTAIS. CONDENAÇÃO À REPARAÇÃO DE DANOS ORIUNDOS DE CULPA LEVE NO EXERCÍCIO DA LIBERDADE DE IMPRENSA. POSSIBILIDADE. PRIORIDADE DA PENHORA EM DINHEIRO. PROCESSOS DE EXECUÇÃO CONTRA JORNALISTAS E PEQUENOS VEÍCULOS DE IMPRENSA. OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE, DA RAZOABILIDADE E DA MENOR ONEROSIDADE. POSSIBILIDADE.

1. Obter provimento que depende de subjetivação da controvérsia e apreciação casuística é pretenção



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

incompatível com a via do controle concentrado de constitucionalidade.

2. A formulação de pedidos sem a devida indicação da violação específica do parâmetro de controle constitucional invocado desatende ao comando do art. 3º, I, da Lei 9.868/1999.

3. Conquanto a liberdade de expressão goze de uma posição preferencial (*preferred position*) em razão da função estratégica que desenvolve no ordenamento democrático, sua restrição é excepcionalmente necessária para amparo de outros direitos igualmente fundamentais, demandando-se a equilibrada e prudente ponderação quanto à necessidade de se promover a restrição à liberdade de expressão e ao meio mais apropriado de restrição.

4. Uma democracia amadurecida apresenta padrões elevados não só de livre fluxo de informações, mas também de proteção da dignidade das pessoas.

5. O art. 220 da CF, ao prever que a livre expressão não sofrerá nenhuma restrição, salvo as previstas na em seu próprio texto, não impede existência de normas infraconstitucionais que estabeleçam os contornos do exercício desse direito.

6. Ao vedar a censura prévia, a CF/1988 fez nítida opção pelo modelo de controle da liberdade de expressão *a posteriori*, o qual opera, dentre outros mecanismos, mediante acionamento do arcabouço jurídico atinente às responsabilidades penal e civil, cuja aplicação fica a cargo do Judiciário, a quem incumbe análise casuística e juízo de ponderação que leve em conta fatores como a posição preferencial da liberdade de expressão e de imprensa e os demais direitos e garantias fundamentais que com ela colidam.



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

7. Expurgar do ordenamento jurídico interpretação segundo a qual a caracterização de culpa leve não justifica a condenação de jornalistas e de órgãos de imprensa por responsabilidade civil tem o potencial de gerar insegurança jurídica devido ao constante estado de ameaça à dignidade das pessoas.

8. Impossibilidade de se estabelecer ponderação *prima facie* entre direitos fundamentais, sob pena de desestabilizar a estrutura sistêmica da Constituição Federal, ante o princípio hermenêutico *da unidade da Constituição*, que visa a evitar distorções ante juízo de valor sem considerar as peculiaridades do caso concreto, o que equivaleria a afirmar a prevalência de uma disposição constitucional sobre outra.

9. Não se vislumbra ilegitimidade constitucional intrínseca ao procedimento de bloqueio de valores constantes em contas correntes e à penhora de dinheiro, sejam eles aplicados a jornalistas e órgãos de imprensa ou a qualquer outro cidadão, desde que sejam respeitados o princípio constitucional do devido processo legal, a função social da empresa, a dignidade humana, e os princípios informadores da execução no Código de Processo Civil, entre eles o da proporcionalidade, da razoabilidade e o da menor onerosidade, os quais não de ser interpretados sistematicamente e em consonância com a realidade fática de cada caso.

10. Revela-se imprópria e mesmo despicienda a determinação, na via do controle abstrato de constitucionalidade, de interpretação das normas da forma como sugerida pela requerente, seja porque implicaria atuação do Supremo Tribunal Federal como legislador positivo, criando exceções à aplicação de institutos processuais e de responsabilidade civil não legalmente previstas, seja porque representaria



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

redundância em relação aos princípios e regras que regem os temas e já dão pleno respaldo para que irregularidades sejam coibidas.

– Parecer pelo conhecimento parcial da ação e, na parte conhecida, pela improcedência dos pedidos.

Excelentíssima Senhora Ministra Rosa Weber,

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pela Associação Brasileira de Imprensa – ABI, tendo como objeto os arts. 186 e 927, *caput* e parágrafo único, do Código Civil; bem como os artigos 53, 79 a 81; 835, *caput* e § 1º, do Código de Processo Civil, no que dizem respeito à responsabilidade civil imposta a jornalistas e órgãos de imprensa. Eis o teor dos dispositivos questionados:

***Código civil***

*Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.*

*(...)*

*Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.*

*Parágrafo único. Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem.*



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

***Código de Processo Civil***

*Art. 53. É competente o foro:*

*(...) Art. 79. Responde por perdas e danos aquele que litigar de má-fé como autor, réu ou interveniente.*

*Art. 80. Considera-se litigante de má-fé aquele que:*

*I – deduzir pretensão ou defesa contra texto expresso de lei ou fato incontroverso;*

*II – alterar a verdade dos fatos;*

*III – usar do processo para conseguir objetivo ilegal;*

*IV – opuser resistência injustificada ao andamento do processo;*

*V – proceder de modo temerário em qualquer incidente ou ato do processo;*

*VI – provocar incidente manifestamente infundado;*

*VII – interpuser recurso com intuito manifestamente protelatório.*

*(...)*

*Art. 81. De ofício ou a requerimento, o juiz condenará o litigante de má-fé a pagar multa, que deverá ser superior a um por cento e inferior a dez por cento do valor corrigido da causa, a indenizar a parte contrária pelos prejuízos que esta sofreu e a arcar com os honorários advocatícios e com todas as despesas que efetuou.*

*§ 1º Quando forem 2 (dois) ou mais os litigantes de má-fé, o juiz condenará cada um na proporção de seu respectivo interesse na causa ou solidariamente aqueles que se coligaram para lesar a parte contrária.*

*§ 2º Quando o valor da causa for irrisório ou inestimável, a multa poderá ser fixada em até 10 (dez) vezes o valor do salário-mínimo.*

*§ 3º O valor da indenização será fixado pelo juiz ou, caso não seja possível mensurá-lo, liquidado por arbitramento ou pelo procedimento comum, nos próprios autos. (...)*

*Art. 835. A penhora observará, preferencialmente, a seguinte ordem:*

*I – dinheiro, em espécie ou em depósito ou aplicação em instituição financeira;*

*(...)*



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

*§ 1º É prioritária a penhora em dinheiro, podendo o juiz, nas demais hipóteses, alterar a ordem prevista no caput de acordo com as circunstâncias do caso concreto.*

Defende a ABI ter legitimidade ativa para deflagrar processo de controle abstrato de constitucionalidade.

Discorre, inicialmente, sobre a ocorrência de ameaças a jornalistas e ativistas, professores e pesquisadores, sobretudo aos atuantes na defesa dos direitos humanos e do meio ambiente, mediante a adoção de estratégias hostis por autoridades governamentais e seus apoiadores, bem como pela utilização de procedimentos de responsabilização civil e criminal, sob a forma de assédio judicial, fatos que, segundo afirma, conduziriam ao declínio da liberdade de expressão no Brasil.

Aponta a existência de problemas associados à responsabilização civil de jornalistas e órgãos e imprensa pelo Judiciário Brasileiro, relacionados ao efeito silenciador de condenações ao pagamento de indenização pelo exercício legítimo da crítica pública. Cita precedentes do Supremo Tribunal Federal em que se considerou que o ajuizamento de ação indenizatória e fixação de indenização em valores vultuosos, pelo Judiciário, servia ao propósito ilegítimo de intimidar jornalistas e cercear a liberdade de imprensa (Rcl 15.243 e 46.017).



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

Defende que apenas a divulgação dolosa ou gravemente negligente de notícia falsa deveria legitimar condenações. Colaciona, a respeito, precedente da Suprema Corte Americana.

Ressalta que, sobretudo quando incide sobre pequenos órgãos de imprensa e jornalistas independentes, a imposição de sanções fundadas na responsabilidade civil produz efeito mais drástico que o da censura prévia, podendo levar ao próprio encerramento da atividade jornalística. Invoca, nesse ponto, a teoria do impacto desproporcional.

Refere-se, ainda, à determinação de penhora de valores depositados em contas bancárias de jornalistas e de pequenas empresas jornalísticas aliada à aplicação da preferência quase absoluta da penhora incidente sobre dinheiro em execuções movidas sobretudo contra jornalistas independentes e pequenos veículos de mídia, o que violaria o princípio da proporcionalidade e acarretaria o impedimento à continuidade do trabalho jornalístico, o empobrecimento do debate público, a redução do pluralismo e a circunscrição da atividade jornalística ou a grandes empresas ou a órgãos que abdicuem de sua função crítica.

Salienta a ocorrência de assédio judicial, que consistiria no ajuizamento de ações em grande número para intimidar jornalistas, de conteúdo repetido e em diferentes localidades, o que os obrigaria a reunir todos os seus recursos





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

financeiros e conjugar seus melhores esforços para se defender efetivamente nos processos, afastando-se de sua atividade-fim.

Defende a necessidade de estabelecer interpretação da legislação segundo a qual o ajuizamento de múltiplas ações com o objetivo de intimidar jornalistas e órgãos de imprensa seria conduta ilegítima, caracterizada como litigância de má-fé, passível de gerar dever de indenizar a vítima e ainda, por caracterizar artifício com efeito resfriador sobre o debate público, atentatório dos direitos à informação e à liberdade de expressão, titularizados difusamente por toda a sociedade, sujeitar os responsáveis ao ressarcimento de dano moral coletivo.

Argumenta que o contexto narrado representa ofensa à liberdade de expressão (CF, art. 5º, IV e IX), à liberdade de informação jornalística, à vedação à censura (CF, art. 220, *caput*, §§ 1º e 2º), ao direito à informação (CF, art. 5º, XIV), aos princípios: republicano (CF, art. 1º), democrático (CF, art. 1º, *caput* e parágrafo único), do pluralismo político (CF, art. 1º, V), da publicidade da administração (CF, art. 37, *caput*), do devido processo legal (CF, art. 5º, LIV) e da ampla defesa (CF, art. 5º, LV).

Sugere seja conferida interpretação conforme a Constituição:

*1) dos artigos 186 e 927 do Código Civil, de modo a estabelecer a interpretação segundo a qual a responsabilização de jornalista ou do*





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

*respectivo órgão de imprensa somente deve ocorrer quando se comprovar que o jornalista agiu com dolo ou culpa grave;*

*2) do art. 835, caput e seu § 1º, do Código de Processo Civil, para se excluir de seu âmbito de incidência os casos em que figure como executado jornalista ou veículo de imprensa de pequeno porte;*

*3) dos artigos 79, 80 e 81 do Código de Processo Civil, para estabelecer a interpretação segundo a qual o ajuizamento de múltiplas ações com o objetivo de intimidar jornalistas e órgãos de imprensa, no âmbito de estratégia de assédio judicial, gera o dever de ressarcir danos materiais e morais aos réus, além do de arcar com multa e ônus sucumbenciais;*

*4) do artigo 927, caput e parágrafo único, do Código Civil, para estabelecer a interpretação segundo a qual a prática do assédio judicial produz dano moral coletivo, passível de ser apurado e ressarcido por meio do ajuizamento de ação coletiva, a ser proposta pelo Ministério Público e por associações representativas da sociedade civil;*

*5) do artigo 53 do Código de Processo Civil, de modo a se determinar que a competência para processar e julgar as ações seja a do domicílio do jornalista ou do órgão de imprensa, devendo as ações repetidas ou conexas serem reunidas junto a um único juízo, aplicando-se analogicamente o art. 2º, parágrafo único, da Lei n. 7347/1985, o art. 5º, § 3º, da Lei n. 4.714/1965 e o art. 55, § 1º, do Código de Processo Civil.*

*Pede, cautelarmente, “a suspensão dos processos instaurados para se promover a responsabilização civil de jornalistas e órgãos de imprensa, bem como das execuções das sentenças condenatórias, decisões já proferidas, nos termos do art. 5º, § 3º, da Lei n. 9.882/99 e do art. 10 da Lei n. 9.868/99 ou, alternativamente”:*

*(b) se confira: 1) interpretação conforme a Constituição aos artigos 186 e 927 do Código Civil, de modo a estabelecer a interpretação segundo a qual a responsabilização de jornalista,*



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

*ou do respectivo órgão de imprensa, somente deve ocorrer quando se comprovar que agiu com dolo ou culpa grave;*

*2) interpretação conforme a Constituição ao art. 835, caput e seu § 1º, do Código de Processo Civil, para se excluir de seu âmbito de incidência os casos em que figure como executado jornalista ou veículo de imprensa de pequeno porte;*

*3) interpretação conforme a Constituição aos artigos 79, 80 e 81 do Código de Processo Civil, de modo estabelecer a interpretação segundo a qual o ajuizamento de múltiplas ações com o objetivo de intimidar jornalistas e órgãos de imprensa, no âmbito de estratégia de assédio judicial, gera o dever de ressarcir danos materiais e morais aos réus, além do de arcar com multa e ônus sucumbenciais;*

*4) interpretação conforme a Constituição ao artigo 927, caput e parágrafo único, do Código Civil, para estabelecer a interpretação segundo a qual a prática do assédio judicial produz dano moral coletivo, passível de ser apurado e ressarcido por meio do ajuizamento de ação coletiva, a ser proposta pelo Ministério Público e por associações representativas da sociedade civil;*

*5) interpretação conforme a Constituição ao artigo 53 do Código de Processo Civil, para estabelecer a interpretação segundo a qual a competência para processar e julgar as ações deve ser fixada no domicílio do jornalista ou do órgão de imprensa, devendo as ações repetidas ou conexas serem reunidas junto a um único juízo, aplicando-se analogicamente o art. 2º, parágrafo único, da Lei n. 7347/1985, o art. 5º, § 3º, da Lei n. 4.714/1965, e o art. 55, § 1º, do Código de Processo Civil.*

**Definitivamente, requer seja julgada procedente a ação para:**

*c.1) conferir interpretação conforme a Constituição aos artigos 186 e 927 do Código Civil, de modo a estabelecer a interpretação segundo a*



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

*qual a responsabilização de jornalista ou do respectivo órgão de imprensa somente deve ocorrer quando se comprovar que o jornalista agiu com dolo ou culpa grave;*

*c.2) conferir interpretação conforme a Constituição ao art. 835, caput e seu § 1º, do Código de Processo Civil, para se excluir de seu âmbito de incidência os casos em que figure como executado jornalista ou veículo de imprensa de pequeno porte;*

*c.3) conferir interpretação conforme a Constituição aos artigos 79, 80 e 81 do Código de Processo Civil, de modo a estabelecer a interpretação segundo a qual o ajuizamento de múltiplas ações com o objetivo de intimidar jornalistas e órgãos de imprensa, no âmbito de estratégia de assédio judicial, gera o dever de ressarcir danos materiais e morais aos réus, além do de arcar com multa e ônus sucumbenciais;*

*c.4) conferir interpretação conforme a Constituição ao artigo 927, caput e parágrafo único, do Código Civil, para estabelecer a interpretação segundo a qual a prática do assédio judicial provoca dano moral coletivo, passível de ser apurado e ressarcido por meio do ajuizamento de ação coletiva, a ser proposta pelo Ministério Público e por associações representativas da sociedade civil;*

*c.5) conferir interpretação conforme a Constituição ao artigo 53 do Código de Processo Civil, de modo a se estabelecer a interpretação segundo a qual a competência para processar e julgar as ações é a do domicílio do jornalista ou do órgão de imprensa, devendo as ações repetidas ou conexas serem reunidas junto a um único juízo, aplicando-se analogicamente o art. 2º, parágrafo único, da Lei n. 7347/1985, o art. 5º, § 3º, da Lei n.4.714/1965, e o art. 55, § 1º, do Código de Processo Civil”.*

Foi adotado o rito do art. 12 da Lei 9.868/1999 (peça 28).



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

A Presidência da República prestou informações (peças 58 e 59) em que suscitou, preliminarmente, a impossibilidade jurídica dos pedidos, considerada a ausência de plurissignificação das normas atacadas a desautorizar a utilização da técnica de interpretação conforme a Constituição. Indica a impossibilidade de atuação do Poder Judiciário como legislador positivo. No mérito, defende que, embora não exista legislação específica sobre a responsabilidade atribuída a jornalistas, não se poderia concluir que haveria desamparo legislativo para o livre exercício do jornalismo no Brasil, considerada a especial proteção conferida pela Constituição Federal à liberdade de expressão jornalística.

Argumenta não haver direitos fundamentais absolutos e que a própria Constituição Federal estabelece que o exercício do direito à liberdade de expressão encontra limites na proibição ao anonimato, no direito de resposta, na imposição de responsabilidade civil por danos morais e materiais, na proteção à intimidade e à privacidade, entre outros.

Ressalta a impertinência da importação acrítica de conclusões oriundas de precedentes de cortes estrangeiras desconsiderando-se o contexto normativo, bem como os fatores jurídicos, políticos, sociais e econômicos de cada decisão escolhida como base para o julgamento.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Quanto à alegação de que a penhora dos valores depositados em contas bancárias de jornalistas serviria para impedir a continuidade do trabalho jornalístico, articula que a previsão legal impugnada, o art. 835 do CPC, que prestigiaria a penhora em dinheiro em relação aos demais bens e direitos penhoráveis, deve ser interpretada em conjunto com *"o disposto no art. 833, do CPC, que veda a penhora de vencimentos, subsídios, soldos, salários, remunerações, proventos de aposentadoria, pensões, pecúlios e montepios, bem como as quantias destinadas ao sustento do devedor e de sua família, os ganhos de trabalhador autônomo e os honorários de profissional liberal"*, o que, dada a clareza da norma atacada, tornaria desnecessária a interpretação conforme, requerida pela autora.

No que tange à apontada estratégia de assédio judicial, esclareceu que, por violar os deveres da boa-fé, da ética e da probidade na atuação processual, a adoção de tal postura já configura hipótese prevista na legislação passível de punição por abuso de direito ou litigância de má-fé. Cita existência de jurisprudência a respeito, a qual se mostraria suficiente para coibir os ilícitos narrados na inicial, os quais teriam que ser avaliados casuísticamente, em homenagem à inafastabilidade da jurisdição. No mesmo sentido, sustenta que a regra de competência do art. 53 do CPC é de natureza geral e abstrata, dirigindo-se indiscriminadamente a todos segundo a igualdade de situações, não podendo ser afastada de acordo com categoria profissional da vítima.



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

A Advocacia-Geral da União manifestou-se (peça 69) pelo não conhecimento da ação, apontando preliminares de inépcia da inicial, em razão da forma genérica como os argumentos teriam sido apresentados, além de versar pedido de atuação do Poder Judiciário como legislador positivo. No mérito, pugnou pela improcedência do pedido.

O Instituto dos Advogados Brasileiros, a Associação Brasileira de Juristas pela Democracia e a Associação Profissão Jornalista (peças 35, 45 e 63) solicitaram o ingresso como *amici curiae*.

Eis, em síntese, o relatório.

### **1. PRELIMINAR DE CONHECIMENTO PARCIAL DA AÇÃO**

A autora formula pleito no sentido de que seja julgada procedente esta ação para *“conferir interpretação conforme a Constituição aos artigos 79, 80 e 81 do Código de Processo Civil, de modo a estabelecer a interpretação segundo a qual o ajuizamento de múltiplas ações com o objetivo de intimidar jornalistas e órgãos de imprensa, no âmbito de estratégia de assédio judicial, gera o dever de ressarcir danos materiais e morais aos réus, além do de arcar com multa e ônus sucumbenciais”*.

Também objetiva *“conferir interpretação conforme a Constituição ao artigo 927, caput e parágrafo único, do Código Civil, para estabelecer a interpretação*





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

*segundo a qual a prática do assédio judicial provoca dano moral coletivo, passível de ser apurado e ressarcido por meio do ajuizamento de ação coletiva, a ser proposta pelo Ministério Público e por associações representativas da sociedade civil; e, ainda “conferir interpretação conforme a Constituição ao artigo 53 do Código de Processo Civil, de modo a se estabelecer a interpretação segundo a qual a competência para processar e julgar as ações é a do domicílio do jornalista ou do órgão de imprensa, devendo as ações repetidas ou conexas serem reunidas junto a um único juízo, aplicando-se analogicamente o art. 2º, parágrafo único, da Lei n. 7347/1985, o art. 5º, § 3º, da Lei n.4.714/1965, e o art. 55, § 1º, do Código de Processo Civil”.*

Quanto aos referidos temas, a autora não esclarece em que se consubstanciarão as inconstitucionalidades que estariam a atingir os dispositivos questionados, os quais, de forma alguma, propiciam a adoção das chamadas “estratégias de assédio judicial” ou obstam o reconhecimento da ilicitude da conduta e sua consequente punição.

Conforme alega a requerente, “a prática do assédio judicial, porém, não atenta apenas contra os direitos individuais do jornalista e dos órgãos de imprensa. Atenda também contra o direito à informação e a liberdade de expressão, titularizados difusamente por toda a sociedade”. E acrescenta que “esse uso desleal e abusivo do direito de ação implica a violação do devido processo legal (CF, art. 5º, LIV), do qual





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

*se deriva o princípio da boa-fé. Os obstáculos opostos ao exercício do direito de defesa violam o princípio da ampla defesa (CF, art. 5º, LV)."*

O que se verifica é que, em realidade, as inconstitucionalidades apontadas pela autora estariam na própria conduta, conhecida na doutrina e jurisprudência estrangeira como *sham litigation* (litigância simulada) e não nos dispositivos que são objeto desta ação.

A verificação da existência de um padrão de ajuizamento de repetidos processos sem embasamento sólido e com potencialidade de sucesso é forte indicador de abuso do direito de ação.

A racionalidade do direito processual volta-se, nesses casos, à obtenção de fins ilícitos, em que o exercício do direito de petição é simulado para produção de resultados ilegais, e não pode ser protegida como legítimo exercício do direito fundamental de acesso à justiça.

Tal prática, no entanto, é coibível não somente pela subsunção às hipóteses dos arts. 79 a 81 do Código de Processo Civil, mas também pelos mecanismos ordinários de responsabilização individual ou coletiva disponíveis no ordenamento jurídico brasileiro.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

A autora volta-se justamente contra esses dispositivos protetivos da lealdade e da boa-fé processuais sem, contudo, explicitar de que forma a interpretação que usualmente lhes confere a jurisprudência fomentaria ou deixaria de impedir a referida prática ilícita.

Ao contrário, ela própria reconhece que *“a hipótese acima se subsume, em especial, à prevista no art. 80, III: o processo judicial foi empregado para alcançar o objetivo ilícito de cercar o debate público, furtar ao conhecimento da opinião pública fatos de interesse jornalístico, calar a imprensa”*.

Quanto à aplicação dos dispositivos impugnados pelos órgãos jurisdicionais consente que:

*a fixação de indenização pela prática de assédio judicial contra a liberdade de expressão é importante elemento de proteção de jornalistas e órgãos de imprensa, acuados por agentes dotados de grande poder econômico e social. Trata-se de medida que não é estranha ao direito brasileiro, como se constata da leitura do precedente que se segue (não concernente à liberdade de expressão), do acervo jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça:*

*“CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DE REPARAÇÃO DE DANOS MATERIAIS E MORAIS. (...) ABUSO DO DIREITO DE AÇÃO E DE DEFESA. RECONHECIMENTO COMO ATO ILÍCITO. POSSIBILIDADE. PRÉVIA TIPIFICAÇÃO LEGAL DAS CONDUTAS. DESNECESSIDADE. AJUIZAMENTO SUCESSIVO E REPETITIVO DE AÇÕES TEMERÁRIAS, DESPROVIDAS DE FUNDAMENTAÇÃO IDÔNEA E INTENTADAS COM PROPÓSITO DOLOSO. MÁ UTILIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DE AÇÃO E DEFESA. POSSIBILIDADE.*



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

(...)

*4 – Embora não seja da tradição do direito processual civil brasileiro, é admissível o reconhecimento da existência do ato ilícito de abuso processual, tais como o abuso do direito fundamental de ação ou de defesa, não apenas em hipóteses previamente tipificadas na legislação, mas também quando configurada a má utilização dos direitos fundamentais processuais.*

*5 – O ardil, não raro, é camuflado e obscuro, de modo a embaralhar as vistas de quem precisa encontrá-lo. O chicaneiro nunca se apresenta como tal, mas, ao revés, age alegadamente sob o manto dos princípios mais caros, como o acesso à justiça, o devido processo legal e a ampla defesa, para cometer e ocultar as suas vilezas. O abuso se configura não pelo que se revela, mas pelo que se esconde. Por esses motivos, é preciso repensar o processo à luz dos mais basilares cânones do próprio direito, não para frustrar o regular exercício dos direitos fundamentais pelo litigante sério e probo, mas para refrear aqueles que abusam dos direitos fundamentais por mero capricho, por espírito emulativo, por dolo ou que, em ações ou incidentes temerários, veiculem pretensões ou defesas frívolas, aptas a tornar o processo um simulacro de processo ao nobre albergue do direito fundamental de acesso à justiça. (...)"*

*(REsp n. 1.817.845 – MS, Rel. p. Acórdão Min. Nancy Andrichi, J. 10 de outubro de 2019)." - grifo nosso.*

Cita, ainda, pelo menos mais duas situações em que o abuso foi reconhecido e devidamente obstado, a saber: na Reclamação 23.899, perante o Supremo Tribunal Federal, e na Ação 1014012-53.2020.8.26.0114, perante a 2ª Vara do Juizado Especial Civil de Campinas. Não apresenta, no entanto, nenhum precedente em que a responsabilização por assédio judicial tenha sido



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

pleiteada em juízo e afastada em razão de interpretação inconstitucional da legislação ora questionada.

Assim, os pedidos constantes dos itens “c.3”, “c.4” e “c.5” da petição inicial foram formulados sem a devida indicação da violação específica ao parâmetro de controle constitucional invocado, o que desatende ao comando do art. 3º, I, da Lei 9.868/1999, segundo o qual:

*Art. 3º A petição indicará:*

*I – o dispositivo da lei ou do ato normativo impugnado e os fundamentos jurídicos do pedido em relação a cada uma das impugnações.*

A causa de pedir aberta, em controle de constitucionalidade abstrato de normas, não afasta o dever de fundamentação específica dos pedidos para evitar que irresignações estritamente políticas apresentem-se como questões de índole técnico-jurídica, conforme precedentes do STF<sup>1</sup>.

1 Vide ADI 4.013, Rel. Min. Cármen Lúcia, Dje de 19.4.2017, em que se sustenta “1. Ação conhecida quanto ao art. 2º da Lei n. 1.866/2007 e o art. 2º da Lei n. 1.868/2007. Ausência de impugnação específica dos outros dispositivos das leis. Arts. 3º e 4º da Lei n. 9.868/1999” e ADI 2.213-MC, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 23.4.2004, em que se consignou: “O Supremo Tribunal Federal, no desempenho de sua atividade jurisdicional, não está condicionado às razões de ordem jurídica invocadas como suporte da pretensão de inconstitucionalidade deduzida pelo autor da ação direta. Tal circunstância, no entanto, não suprime, à parte, o dever processual de motivar o pedido e de identificar, na Constituição, em obséquio ao princípio da especificação das normas, os dispositivos alegadamente violados pelo ato normativo que pretende impugnar. Impõe-se, ao autor, no processo de controle concentrado de constitucionalidade, sob pena de não conhecimento (total ou parcial) da ação direta, indicar as normas de referência – que, escritas na Constituição da República, revestem-se, por isso mesmo, de parametricidade –, em ordem a viabilizar a aferição da



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

**Visa a autora obter, em sede de controle abstrato, provimento que depende de subjetivação da controvérsia e apreciação casuística, providências incompatíveis com o controle concentrado de constitucionalidade.**

A respeito, é preciso reconhecer que a efetiva caracterização dos ilícitos narrados pela requerente e a imposição de condenações sempre dependerá de decisão judicial que tenha por fundamento a apreciação dos fatos e das provas pertinentes, em observância ao devido processo legal e à ampla defesa, procedimento que não pode ser suprido pela simples fixação de teses em sede de jurisdição constitucional.

Por essa razão, o conhecimento da presente ação há de circunscrever-se aos pedidos constantes nos itens “c.1” e “c.2”.

## 2. MÉRITO

Desde o século XVII, diversos pensadores já apontavam para a importância da liberdade de expressão em uma sociedade democrática. Ledesma, Espinosa, Stuart Mill, Tocqueville, Locke, Madison, Bobbio, Schauer e Sunstein, especialmente, reconhecendo os vínculos indissociáveis entre os fundamentos da liberdade de expressão e as bases teóricas da democracia,

---

*conformidade vertical dos atos normativos infraconstitucionais. Precedentes.”*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

apresentaram argumentos aptos a justificar o que se convencionou denominar o caráter preferente do direito à liberdade de expressão.

Tais argumentos seriam, especialmente, a necessidade de constituição do autogoverno em uma sociedade democrática, o fomento ao desenvolvimento de um mercado livre de ideias em uma sociedade que, além de democrática, também pretende ser plural e o livre desenvolvimento da personalidade.

Badeni classifica a liberdade em questão como estratégica: *“quanto maiores são as restrições que se a impõem, maiores serão os limites para exteriorizar as restantes liberdades humanas”*<sup>2</sup>. A liberdade de expressão como condição para o exercício de outras liberdades também foi ressaltada por Ledesma: *“Por sua natureza, a liberdade de expressão é a condição indispensável de quase todas as outras liberdades; (...) onde não há liberdade de expressão tampouco existe a liberdade, em seu sentido mais amplo, nem existe a democracia”*<sup>3</sup>.

Meios de comunicação social exercem, na sociedade contemporânea, relevantes atribuições, relacionadas seja ao controle social sobre a atuação de governantes e de outros agentes munidos de poder social, viabilizando o devido

---

2 BADENI, Gregorio. *Tratado de Derecho Constitucional*, tomos I e II. Buenos Aires: La Ley, 2006, p. 615.

3 LEDESMA, Héctor Faúndez. *Los Límites de la Libertad de Expresión*; México. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, p. 15-16.



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

combate aos abusos, por meio da exposição à crítica pública, seja à divulgação de informações e de diversificadas perspectivas a respeito dos fatos, formadoras da chamada opinião pública, essenciais a que os indivíduos adotem decisões mais conscientes sobre temas públicos ou privados.

A liberdade de comunicação informa-se pelo binômio direito/dever de informar e tem como sujeitos tanto os meios de comunicação quanto os cidadãos. Conforme ensina Edilson Pereira de Farias:

*Se a liberdade de expressão e informação, nos seus primórdios, estava ligada à dimensão individualista da manifestação livre do pensamento e da opinião, viabilizando a crítica política contra o ancien régime, a evolução daquela liberdade operada pelo direito/dever à informação, especialmente com o reconhecimento do direito ao público de estar suficiente e corretamente informado; àquela dimensão individualista-liberal foi acrescida uma outra dimensão de natureza coletiva: a de que a liberdade de expressão e informação contribui para a formação da opinião pública pluralista – esta cada vez mais essencial para o funcionamento dos regimes democráticos, a despeito dos anátemas eventualmente dirigidos contra a manipulação da opinião pública. Assim, a liberdade de expressão e informação, acrescida dessa perspectiva de instituição que participa de forma decisiva na orientação da opinião pública na sociedade democrática, passa a ser estimada como um elemento condicionador da democracia pluralista e como premissa para o exercício de outros direitos fundamentais. Em consequência, no caso de pugna com outros direitos fundamentais ou bens de estatura*





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

*constitucional, os tribunais constitucionais têm decidido que, prima facie, a liberdade de expressão e informação goza de preferred position.*<sup>4</sup>

No ordenamento jurídico brasileiro, a Constituição Federal reconhece e protege diferentes desdobramentos da liberdade de expressão, em diversos incisos do art. 5º e também de forma esparsa no restante do texto.

Os incisos IV, IX e XIV do mencionado artigo asseguram o direito de manifestação do pensamento (*“é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado do anonimato”*) e a difusão de notícias e ideias, por qualquer meio, independentemente de censura ou licença da autoridade pública (*“é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença”*), bem como o direito de buscar e receber informações (*“é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo a fonte, quando necessário ao exercício profissional”*).

Também são garantidas as várias manifestações concretas, como a liberdade de informação (art. 220, *caput*), a liberdade religiosa (art. 5º, VI), a liberdade de cátedra (art. 206, II e III) e a liberdade de espetáculo e diversão (art. 221).

A respeito da liberdade de informação, dispõe o texto constitucional:

---

<sup>4</sup> DE FARIAS, Edilson Pereira. *Colisão de direitos: a honra, a intimidade, a vida privada ea imagem versus a liberdade de expressão e comunicação*. SA Fabris, 2008.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*Art. 220. A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição.*

*§ 1º Nenhuma lei conterà dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social, observado o disposto no art. 5º, IV, V, X, XIII e XIV.*

*§ 2º É vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística.*

Na mesma linha, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) definiu a liberdade de expressão como “*pedra angular da democracia*”<sup>5</sup>, a qual encontra assento no art. 13 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos nos seguintes termos:

***Liberdade de pensamento e de expressão***

*1. Toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito compreende a liberdade de buscar, receber e difundir informações e ideias de toda natureza, sem consideração de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro processo de sua escolha.*

---

5 A definição foi formulada na Opinião Consultiva OC-5/85, de 13.11.1985, §§ 69 e 70, nos seguintes termos: “*A liberdade de expressão é uma pedra angular na existência de uma sociedade democrática. É indispensável para a formação da opinião pública. É também conditio sine qua non para que os partidos políticos, os sindicatos, as sociedades científicas e culturais e, em geral, que deseja influir sobre a coletividade possa desenvolver-se plenamente. É, enfim, condição para que a comunidade, na hora de exercer as suas opções, esteja suficientemente informada. Por fim, é possível afirmar que uma sociedade que não está bem informada não é plenamente livre*”.

Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_05\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_05_esp.pdf). Acesso em 12.7.2021.



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

2. *O exercício do direito previsto no inciso precedente não pode estar sujeito a censura prévia, mas a responsabilidades ulteriores, que devem ser expressamente fixadas pela lei e ser necessárias para assegurar: a. o respeito aos direitos ou à reputação das demais pessoas; ou b. a proteção da segurança nacional, da ordem pública, ou da saúde ou da moral públicas.*
3. *Não se pode restringir o direito de expressão por vias ou meios indiretos, tais como o abuso de controles oficiais ou particulares de papel de imprensa, de frequências radioelétricas ou de equipamentos e aparelhos usados na difusão de informação, nem por quaisquer outros meios destinados a obstar a comunicação e a circulação de ideias e opiniões.*
4. *A lei pode submeter os espetáculos públicos a censura prévia, com o objetivo exclusivo de regular o acesso a eles, para proteção moral da infância e da adolescência, sem prejuízo do disposto no inciso 2.*
5. *A lei deve proibir toda propaganda a favor da guerra, bem como toda apologia ao ódio nacional, racial ou religioso que constitua incitação à discriminação, à hostilidade, ao crime ou à violência.*

Vê-se que o dispositivo assegura que o exercício da liberdade de expressão não pode estar sujeito à censura prévia, mas permite a fixação, na forma prevista em lei, de hipóteses de responsabilidade ulterior.

Para que dita responsabilidade possa ser estabelecida validamente, segundo a Convenção, é preciso que se reúnam vários requisitos, a saber a existência de fundamentos previamente estabelecidos, a definição expressa e taxativa desses fundamentos pela lei, a legitimidade dos fins perseguidos ao



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

estabelecê-los, e que esses fundamentos de responsabilidade sejam necessários para assegurar os mencionados fins<sup>6</sup>.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos reiterou tal conceito em diversos casos contenciosos que posteriormente lhe foram submetidos e em que se apreciava a violação do art. 13 da Convenção. No julgamento do caso *Largos del Campo versus Peru*, a Corte reafirmou que:

*a liberdade de expressão não é um direito absoluto. O art. 13.2 da Convenção, que proíbe a censura prévia, também prevê a possibilidade de exigir responsabilidades pelo exercício abusivo deste direito, inclusive para “assegurar o respeito aos direitos e a reputação das demais pessoas” (alínea “a” do art. 13.2). Essas restrições são de natureza excepcional e não devem limitar, para além do estritamente necessário, o pleno exercício da liberdade de expressão e tornar-se um mecanismo direto ou indireto da censura prévia. A este respeito, o Tribunal estabeleceu que se pode impor tais responsabilidades posteriores, na medida em que for afetado o direito à honra e à reputação.”<sup>7</sup>*

Nesse passo, como visto, o direito à liberdade de expressão é um direito fundamental, mas seu exercício de forma abusiva pode ocasionar violação de direitos também fundamentais.

6 Op. cit. Opinião Consultiva OC-5/85, § 39.

7 Corte IDH. Caso *Lagos del Campo vs. Peru*. Exceções preliminares, mérito, reparações e custas. Sentença de 31.8.2017. Tradução livre.



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

Conquanto a liberdade de expressão goze de uma posição preferente em razão da função estratégica que desenvolve no ordenamento democrático, sua restrição é excepcionalmente necessária para o amparo dos demais direitos fundamentais.

Aqueles a quem cabe a solução do conflito estabelecido, tanto normativamente, na feitura da lei, como judicialmente, no caso concreto, hão de exercer a ponderação de forma equilibrada e prudente quanto à necessidade de se promover a restrição à liberdade de expressão e ao meio mais apropriado de restrição.

Em um regime democrático são limitados os meios que o Estado está autorizado a utilizar para fazer valer as restrições que reconhece. Entre os meios de restrição tradicionalmente impostos pelos poderes públicos estão, por exemplo, a censura prévia, as responsabilidades ulteriores, o direito de retificação e/ou resposta e as restrições circunstanciais à liberdade de expressão que podem ocorrer em situações de exceção.

A censura prévia é o mais severo meio de restrição à liberdade de expressão – o conceito formal de censura se circunscreve àquela que se impõe previamente; o conceito material, por sua vez, tem alcance mais amplo e contempla não apenas o controle prévio da manifestação do pensamento, mas



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

as sanções civis, penais ou administrativas que posteriormente se impõem em razão do pensamento manifestado.

Marco no tema da liberdade de expressão foi o julgamento da ADPF 130, relatada pelo Ministro Ayres Britto, precedente em que, por maioria de votos, a Suprema Corte julgou procedente o pedido formulado pelo Partido Democrático Trabalhista para declarar que a Lei 5.250/1967, que regulava a liberdade de manifestação do pensamento e de informação (Lei de Imprensa), não havia sido recepcionada pela Constituição de 1988.

No julgamento abordou-se diversos aspectos das liberdades de expressão e de imprensa e reconheceu-se a proporcionalidade entre liberdade de imprensa e responsabilidade civil por danos morais e materiais.

O Ministro Ayres Britto, relator do caso, ressaltou que

*o art. 220 da Constituição veda qualquer cerceio ou restrição à concreta manifestação do pensamento, bem assim todo cerceio ou restrição que tenha por objeto a criação, a expressão e a informação importando a forma, o processo, ou o veículo de comunicação social. Isto é certo. Impossível negá-lo". Mas salientou que "o exercício de tais liberdades não implica uma fuga do dever de observar as disposições constitucionais a que também se refere o precitado art. 220: àquelas disposições do art. 5º, versantes sobre vedação do anonimato (parte final do inciso IV) ; direito de resposta (inciso V) ; direito a indenização por dano material ou moral à intimidade, à*



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

*vida privada, à honra e imagem das pessoas (inciso X); livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer (inciso XIII); direito ao resguardo do sigilo da fonte de informação, quando necessário ao exercício profissional (inciso XIV).*

Apontando a qualidade de sobredireito atribuída às liberdades de manifestação de pensamento e de expressão (*preferred position*), estabeleceu que a ponderação em relação aos demais direitos deve se dar mediante calibração temporal ou cronológica:

*Primeiro, assegura-se o gozo dos sobredireitos (faamos assim) de personalidade, que são a manifestação do pensamento, a criação, a informação, etc., a que se acrescenta aquele de preservar o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício da profissão do informante, mais a liberdade de trabalho, ofício, ou profissão. Somente depois é que se passa a cobrar do titular de tais sobre-situações jurídicas ativas um eventual desrespeito a direitos constitucionais alheios, ainda que também densificadores da personalidade humana; ou seja de expressão em sentido geral (sobredireitos de personalidade, reitere-se a afirmativa), sem a possibilidade de contraditar, censurar, desagradar e até eventualmente chocar, vexar, denunciar terceiros.*

Embora tenha-se reconhecido que o receio ou o abuso do direito de perseguir responsabilização possa representar impeditivo do pleno uso das duas categorias de liberdade e que *“a excessividade indenizatória já é, em si mesma, poderoso fator de inibição da liberdade de imprensa; segundo, esse carregar*





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

*nas cores da indenização pode levar até mesmo ao fechamento de pequenos e médios órgãos de comunicação social, o que é de todo impensável num regime de plenitude da liberdade de informação jornalística”,* fixou-se a aplicação das normas da legislação comum, notadamente o Código Civil, o Código Penal, o Código de Processo Civil e o Código de Processo Penal às causas decorrentes das relações de imprensa, sem nada dispor quanto à gradação de culpa passível de responsabilização nesses casos.

Posteriormente, provocado novamente a analisar o tema da liberdade de expressão no julgamento da ADI 4.185, relatada pela Ministra Carmém Lúcia, acerca da possibilidade de publicação de biografias não autorizadas, a Corte reiterou posicionamento no sentido da prevalência do direito de informação, da impossibilidade de censura prévia e da consequente possibilidade de reparação de danos e de direito de resposta, exercidos nos termos da lei.

Nesse toar, o Poder Público, ao pretender intervir no exercício do direito à liberdade de expressão, há que justificar a necessidade da intervenção, observando a reserva de lei – explícita ou implícita e sempre autorizada pela Constituição – além da proporcionalidade, de forma a preservar a integridade do núcleo essencial da garantia.



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

É certo, portanto, que a plena proteção constitucional da exteriorização da opinião não significa a impossibilidade de análise e responsabilização por eventuais informações injuriosas, difamantes e mentirosas, e em relação a eventuais danos materiais e morais.

A própria Constituição estabelece restrições expressas à liberdade de expressão, como a possibilidade de indenização por dano moral ou à imagem (art. 5º, inc. V) e a inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas (art. 5º, X). Ademais, é evidentemente possível que, em situações concretas, outros direitos ou garantias fundamentais assegurados no texto constitucional sobreponham-se total ou parcialmente, como a igualdade, a saúde e o devido processo legal.

Mesmo uma liberdade preferencial, como a de expressão, pode ser limitada em uma atividade de ponderação, máxime quando o seu modo de exteriorização redunde em violação de outro princípio constitucional.

Qualquer restrição, porém, há de: *(i)* estar previamente estabelecida em lei e ser aprovada no teste de proporcionalidade (adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito); *(ii)* visar a uma finalidade legítima e ser efetivamente idônea para alcançá-la e *(iii)* ser estritamente necessária para a promoção da finalidade que a justifica.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

É sob o prisma dessas considerações que se passa a analisar os pleitos formulados nesta arguição de descumprimento de preceito fundamental.

**2.1 Restrição da responsabilidade civil de jornalistas e órgãos de imprensa à configuração de dolo ou culpa grave**

A primeira pretensão da autora volta-se ao reconhecimento de *“interpretação conforme a Constituição aos artigos 186 e 927 do Código Civil, de modo a estabelecer a interpretação segundo a qual a responsabilização de jornalista ou do respectivo órgão de imprensa somente deve ocorrer quando se comprovar que o jornalista agiu com dolo ou culpa grave”*.

Conforme já esclarecido, a vedação constitucional à censura prévia é acompanhada da garantia, disponibilizada às pessoas em geral, de poder acionar o Judiciário para pleitear reparação por eventuais danos causados pelo exercício da liberdade de expressão.

A possibilidade de responsabilização por excessos dolosos ou culposos na fruição da liberdade de expressão é, portanto, o fator por meio do qual se promove a devida mediação ou, nos termos cunhados pelo Ministro Ayres Britto, *“a calibração temporal ou cronológica”*, entre esse direito e os demais que com ele entrem em conflito, ponderação que, por passar pelo crivo judicial e submeter-se às garantias do devido processo legal e da ampla defesa, tende a ter



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

melhores resultados do que simplesmente obstar abstratamente a possibilidade de reparação de danos causados por culpa leve, tal como pretende a autora.

Uma democracia amadurecida apresenta padrões elevados de *livre fluxo de informações* e de *proteção da intimidade* das pessoas, como corolário da dignidade humana. Portanto, para que se possa garantir o exercício da cidadania ativa e, por via de consequência, fomentar a participação do cidadão no cenário jurídico-político, deve-se proteger a intimidade e a vida privada tanto quanto o direito à informação.

O *caput* do art. 220, ao prever que a livre expressão não sofrerá qualquer restrição, salvo aquelas previstas na própria Constituição, não impede a existência de normas infraconstitucionais que estabeleçam os contornos do exercício desse direito.

Expurgar do ordenamento jurídico interpretação segundo a qual a caracterização de culpa leve não justifique condenação de jornalistas e órgãos de imprensa por responsabilidade civil tem o potencial de gerar situações de insegurança jurídica, devido ao constante estado de ameaça à intimidade e dignidade das pessoas.

Não se pode pretender, portanto, estabelecer ponderação *prima facie* em detrimento dos direitos da personalidade ou de outro direito qualquer,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

sob pena de desestabilizar a estrutura sistêmica da Constituição Federal. O *princípio da unidade* visa a evitar essas distorções, de forma que fazer um juízo de valor desconsiderando as peculiaridades do caso concreto é o mesmo que afirmar a prevalência de uma disposição constitucional sobre outra.

A Constituição de 1988 fez nítida opção pelo modelo de controle *a posteriori*, o qual opera, entre outros mecanismos, mediante acionamento do arcabouço jurídico atinente à responsabilidade penal e civil, cuja aplicação fica a cargo do Judiciário, a quem incumbe análise casuística e juízo de ponderação que leve em conta fatores como a já referida posição preferencial da liberdade de expressão e de imprensa e os demais direitos fundamentais que com ela venham a colidir.

A proteção à liberdade de expressão não se esgota na proibição constitucional de censura prévia. Pelo contrário, seu âmbito de proteção também alcança o momento subsequente ao exercício da liberdade, para limitar e condicionar tanto a reparação de danos na esfera cível, como a aplicação da lei penal.

A esse respeito, é preciso ter em mente que tanto legislação quanto doutrina e jurisprudência consideram que eventuais danos oriundos do exercício regular de direitos, como o de informar e de ser informado, justamente por não



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

serem oriundos de atos ilícitos, devem ser tolerados pela sociedade e, portanto, não constituem crime, tampouco geram dever de indenizar.

A responsabilização não se dá por mero exercício do direito à liberdade de expressão. É o exercício abusivo e irregular do direito que implica responsabilização do seu autor. Isso porque, *“pouco adiantaria proibir a censura prévia e permitir que, pela via da responsabilidade penal ou civil, as pessoas fossem perseguidas ou prejudicadas pela manifestação de suas opiniões, sempre que estas de alguma maneira atingissem os interesses de terceiros. Além das injustiças que fatalmente seriam perpetradas contra os críticos mais corajosos dos poderosos de plantão este modelo teria efeitos sistêmicos nefastos, pois induziria a sociedade ao silêncio, empobrecendo os debates sociais e prejudicando o direito à informação do público”*<sup>8</sup>.

Por isso, eventuais abalos à honra ou à reputação de uma pessoa, ou a causação de algum tipo de embaraço ou sofrimento decorrentes de simples manifestações críticas, por mais incisivas que se façam, não bastam para torná-las ilícitas. No mais das vezes, tem-se apenas o exercício regular do direito à liberdade de expressão, protegido pela Constituição Federal.

---

8 Daniel Sarmiento. “Art. 5º, V”. In: J. J. Gomes Canotilho et al. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 262.



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

É claro, também, que o regular exercício do direito de informar não pressupõe que apuração da veracidade de fatos por jornalistas se dê na mesma profundidade exigida das autoridades públicas na averiguação de ilícitos, considerando que o fator tempo é altamente valorizado na divulgação de notícias, as quais, de ordinário, são veiculadas contendo apenas um exame perfunctório dos elementos noticiados.

Não se cogita, portanto, de responsabilidade imputável ao veículo de comunicação se este agir de forma responsável, não se exigindo que os órgãos de imprensa, ao veicular notícia sobre suspeitas ou investigações, tenham certeza plena dos fatos, como há de ocorrer em juízo.

Colhe-se, nesse sentido, a lição da doutrina:

*A responsabilidade pelo exercício da liberdade de expressão (ainda mais no âmbito da liberdade de comunicação e de informação jornalística) há de ser uma responsabilidade subjetiva, focada na análise sobre a existência de dolo ou culpa na ação do agente causador do dano, o que, por sua vez, implica a consideração de diversos fatores, tais como a posição da vítima, (por exemplo, se é ou não uma personalidade pública, hipótese em que só ensejará responsabilidade a culpa grave), a intenção e a negligência empregadas por quem apurou os fatos, quando o caso envolver a divulgação de notícias inverídicas, a existência de algum interesse social na questão, quando a hipótese resvalar no direito de*





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*privacidade, bem como a intensidade da lesão aos direitos fundamentais do ofendido*<sup>9</sup>.

Eventuais imprecisões, são, portanto, aceitáveis, e, pressuposta a adequada aplicação do arcabouço jurídico relacionado à responsabilidade civil e penal, não implicarão condenação.

Assim, o que se vê é que a pretensão da autora somente se justifica diante da aplicação errônea dos mecanismos de responsabilização, a qual não se resolve pela técnica da interpretação conforme a constituição, mas simplesmente pela sua retificação, de ordinário, operada mediante a provocação do sistema recursal posto a disposição dos litigantes.

Por sua vez, a pretendida limitação apriorística do espectro de culpa passível de gerar dever de indenizar pode gerar situações de irresponsabilidade, de todo incompatíveis com a Constituição da República.

No cenário atual, em que se proliferam os danos causados por *fake news*, não se pode abrir mão de formas de controle constitucionalmente legítimas, em garantia de que a atuação dos meios de comunicação se pautem pela prudente diligência e sobretudo pela boa-fé.

---

9 SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos Fundamentais em espécie. In SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme e MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 466-467)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

A atual conjuntura, marcada pela disseminação de notícias falsas com consequências altamente perniciosas, tem demonstrado que, mesmo em decorrência do que a autora denomina culpa leve, podem advir grandes prejuízos, inclusive de cunho coletivo.

O cenário recomenda, portanto, que se busque aprimorar os padrões de responsabilidade dos meios de comunicação, em homenagem à posição preferencial conferida à liberdade de imprensa e em benefício da sociedade como um todo, em vez de simplesmente flexibilizá-los.

**2.2. Ordem de prioridade de bens penhoráveis aplicável a procedimentos de execução contra jornalistas e veículos de imprensa de pequeno porte.**

O segundo pleito da autora objetiva “*conferir interpretação conforme a Constituição ao art. 835, caput e seu § 1º, do Código de Processo Civil, para se excluir de seu âmbito de incidência os casos em que figure como executado jornalista ou veículo de imprensa de pequeno porte*”.

Em suporte do pedido, afirma a autora que determinação de penhora dos valores depositados em contas bancárias de jornalistas e de pequenas empresas jornalísticas, aliada à aplicação da preferência quase absoluta da penhora incidente sobre dinheiro em execuções movidas sobretudo contra



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

jornalistas independentes e pequenos veículos de mídia, violaria o princípio da proporcionalidade e acarretaria o impedimento à continuidade do trabalho jornalístico, o empobrecimento do debate público, a redução do pluralismo e a circunscrição da atividade jornalística ou a grandes empresas ou a órgãos que abdicuem de sua função crítica.

O dispositivo questionado dispõe o seguinte:

*Art. 835. A penhora observará, preferencialmente, a seguinte ordem:  
I – dinheiro, em espécie ou em depósito ou aplicação em instituição financeira;  
(...)  
§ 1º É prioritária a penhora em dinheiro, podendo o juiz, nas demais hipóteses, alterar a ordem prevista no caput de acordo com as circunstâncias do caso concreto.*

Quanto ao tema é preciso consignar que o procedimento de penhora aqui questionado, a atingir contas bancárias e ativos financeiros de jornalistas e órgãos de imprensa, em geral realizado mediante bloqueio eletrônico, tem por finalidade precípua garantir ao exequente meios expeditos de realização de seu crédito, desestimulando manobras protelatórias na execução e assegurando a efetividade dos provimentos jurisdicionais, bem como a razoável duração do processo, direito fundamental previsto constitucionalmente (art. 5º, LXXVIII).



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

É certo, por outro lado, que, por representar interferência na esfera de direitos do executado, o procedimento não prescinde de balizas que ofereçam proteção a este último.

Nesse sentido, percebe-se que o bloqueio de contas *online* obedece ao procedimento previsto no art. 854 do Código de Processo Civil, que prevê abertura de prazo ao devedor para que suscite a ocorrência de excesso, de indisponibilidade, a incidência de hipótese de impenhorabilidade (arts. 832 e 833 do CPC). Prevê também prazo de 24 horas para que seja determinado o cancelamento de eventual indisponibilidade excessiva e a responsabilidade da instituição financeira por prejuízos causados ao executado em decorrência da indisponibilidade de ativos financeiros em valor superior ao indicado na execução ou pelo juiz, bem como na hipótese de não cancelamento da indisponibilidade no prazo de 24 horas.

As hipóteses de impenhorabilidade alcançam, conforme previsão dos arts. 832 e 833, IV, do CPC, os vencimentos, os salários, as remunerações, os proventos de aposentadoria, as pensões, bem como as quantias recebidas por liberalidade de terceiro e destinadas ao sustento do devedor e de sua família, os ganhos de trabalhador autônomo e os honorários de profissional liberal, até o limite de 50 salários mínimos, como forma de proteger a subsistência do devedor.



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

De igual maneira, ainda que seja dinheiro o alvo preferencial das execuções, ocupando o primeiro lugar na gradação de bens nomeáveis à penhora prevista no art. 835 do CPC, a ordem de nomeação não é absoluta, sendo conferida pela lei, tanto ao julgador quanto ao executado, a faculdade de alterá-la (art. 835, § 1º, do CPC), bem como sendo oferecidas ao devedor alternativas que permitam o desenrolar do procedimento expropriatório conforme o princípio da menor onerosidade (art. 805 do CPC).

Não é razoável interpretar o texto legal de sorte a conduzir o processo de execução à total supressão dos meios de sobrevivência da pessoa natural ou da capacidade produtiva da pessoa jurídica, cabendo ao magistrado, na efetivação da penhora, aferir as circunstâncias de cada caso concreto, mormente porque as normas instrumentais não possuem caráter absoluto.

Não se vislumbra, no entanto, ilegitimidade constitucional intrínseca ao procedimento do bloqueio de contas correntes e à penhora de dinheiro, sejam eles aplicados a jornalistas e órgãos de imprensa ou a qualquer outro cidadão, desde que sejam respeitados o princípio constitucional do devido processo legal, a função social da empresa, a dignidade humana e os princípios informadores da execução, entre eles a proporcionalidade a razoabilidade<sup>10</sup> e a

---

10 CPC, Art. 8º: *Ao aplicar o ordenamento jurídico, o juiz atenderá aos fins sociais e às exigências do bem comum, resguardando e promovendo a dignidade da pessoa humana e observando a proporcionalidade, a razoabilidade, a legalidade, a publicidade e a eficiência.*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

menor onerosidade, os quais devem ser interpretados sistematicamente e em consonância com a realidade fática de cada caso.

Aplica-se à hipótese o princípio hermenêutico *ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus* (onde a lei não distingue, não cabe ao intérprete fazê-lo).

Revela-se imprópria e mesmo despicienda, portanto, a determinação, na via do controle abstrato de constitucionalidade, de interpretação das normas da forma como sugerida pela requerente, seja porque implicaria atuação do Supremo Tribunal Federal como legislador positivo, criando exceções à aplicação de institutos processuais e de responsabilidade civil não legalmente previstas, o que não condiz com seu papel constitucional<sup>11</sup>, seja porque representaria redundância em relação aos princípios e regras que regem os temas e já dão pleno respaldo para que irregularidades sejam coibidas.

11 Cf. ADI 1063 MC, Min. Rel. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 18.05.1994, DJ de 27.04.2001:

*“STF COMO LEGISLADOR NEGATIVO: A ação direta de inconstitucionalidade não pode ser utilizada com o objetivo de transformar o Supremo Tribunal Federal, indevidamente, em legislador positivo, eis que o poder de inovar o sistema normativo, em caráter inaugural, constitui função típica da instituição parlamentar. Não se revela lícito pretender, em sede de controle normativo abstrato, que o Supremo Tribunal Federal, a partir da supressão seletiva de fragmentos do discurso normativo inscrito no ato estatal impugnado, proceda à virtual criação de outra regra legal, substancialmente divorciada do conteúdo material que lhe deu o próprio legislador.”*



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

A postulação que ora se analisa invoca situações claramente violadoras de dispositivos constitucionais, as quais decorrem não da aplicação das normas questionadas, mas em detrimento delas. Toda ação antijurídica tem o potencial de resvalar na ofensa a preceitos constitucionais, mas não necessariamente implica a aplicação desvirtuada de normas jurídicas a invalidação destas do ponto de vista constitucional.

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pelo conhecimento parcial da ação direta de inconstitucionalidade e, na parte conhecida, pela improcedência dos pedidos.

Brasília, data da assinatura digital.

*Augusto Aras*  
Procurador-Geral da República  
*Assinado digitalmente*

ARB