

**MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO  
FUNDAMENTAL 722 DISTRITO FEDERAL**

**RELATORA** : **MIN. CÁRMEN LÚCIA**  
**REQTE.(S)** : **REDE SUSTENTABILIDADE**  
**ADV.(A/S)** : **BRUNO LUNARDI GONCALVES E OUTRO(A/S)**  
**INTDO.(A/S)** : **MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA  
PÚBLICA**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**  
**AM. CURIAE.** : **CONFEDERACAO NACIONAL DAS CARREIRAS  
TIPICAS DE ESTADO**  
**ADV.(A/S)** : **CLAUDIO RENATO DO CANTO FARAG**  
**AM. CURIAE.** : **ASSOCIACAO DIREITOS HUMANOS EM REDE**  
**ADV.(A/S)** : **GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO**

**V O T O**

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES:** Trata-se de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) ajuizada pelo partido Rede Sustentabilidade em face de ato do Ministério da Justiça e Segurança Pública, que estaria promovendo a investigação sigilosa sobre um grupo de 579 servidores federais e estaduais de segurança, bem como em relação a professores universitários integrantes do denominado “movimento antifascismo”.

O Partido se baseia em informações recentemente publicadas e confirmadas pelo Ministério da Justiça. Aduz ser legitimado ativo para a propositura da ação e que a ADPF seria cabível, tendo em vista a necessidade de se prevenir a situação narrada nos autos e outras semelhantes, que violariam a liberdade de expressão e representariam risco de perseguição política e ideológica contra grupos específicos, constituindo mecanismo de repressão e censura oficial contra aqueles que pensam diferente do atual governo.

A Ministra Relatora solicitou informações ao Ministro da Justiça, que apresentou manifestação nos autos. Além disso, o órgão demandado apresentou cópia dos Relatórios de Inteligência impugnados a todos os Ministros desta Corte.

## ADPF 722 MC / DF

Passo a apreciar as questões aduzidas na presente ação, de acordo com o juízo de cognição sumário típico desta fase cautelar.

### **Do conhecimento da ação**

Entendo, nesse juízo preliminar, que a presente arguição atende aos requisitos para seu conhecimento.

A arguição foi proposta por legitimado universal, partido político com representação no Congresso Nacional.

O próprio princípio da subsidiariedade, desenvolvido pela jurisprudência desta Corte, encontra-se atendido, uma vez que inexistente outra ação de controle objetivo apta a fazer sanar a lesão apontada.

O preceito fundamental cujo descumprimento se argui é o direito fundamental à liberdade de expressão e à liberdade de informação, bem como os valores fundantes da República do pluralismo político e proteção ao regime democrático (art. 1º, *caput* e inciso V, art. 5º, incisos IV e IX, e art. 220 da CF).

É importante destacar que a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental foi criada para preencher um espaço residual expressivo no controle concentrado de constitucionalidade, que antes só poderia ser tutelado pelo sistema de controle difuso.

Conforme já destaquei em âmbito acadêmico, a ADPF foi instituída para suprir *“esse espaço, imune à aplicação do sistema direto de controle de constitucionalidade, que tem sido responsável pela repetição de processos, pela demora na definição de decisões sobre importantes controvérsias constitucionais e pelo fenômeno social e jurídico da chamada ‘guerra de liminares’”* (MENDES, Gilmar Ferreira. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental**: comentários à Lei n. 9.882, de 3.12.1999. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 19).

No âmbito da jurisprudência, registrei que a admissibilidade da ação se encontra vinculado *“à relevância do interesse público presente no caso”*, de modo que a *“ADPF configura modalidade de integração entre os modelos de perfil difuso e concentrado no Supremo Tribunal Federal”* (ADPF 33/PA,

## ADPF 722 MC / DF

Tribunal Pleno, de minha Relatoria, j. 7.12.2005).

No caso, os preceito fundamentais cujos descumprimentos são arguidos referem-se ao **direito fundamental à liberdade de expressão, à liberdade de informação e aos valores do pluralismo político e da proteção do regime democrático** (art. 1º, *caput* e inciso V, art. 5º, incisos IV e IX, e art. 220 da CF) que constituem as próprias bases do Estado Constitucional e Democrático de Direito.

A relevância desses direitos e valores encontra-se diretamente estabelecida na própria jurisprudência desta Corte, que tratou do tema em inúmeros precedentes de controle concentrado ou difuso, como a ADPF 130 (não recepção da Lei de Imprensa), a ADPF 187 (permissão de manifestações públicas em defesa da legalização das drogas), a ADI 4.815 (inexigência de autorização prévia para a publicação de biografias), a ADPF 467 (liberdade e pluralismo de ensino sobre questões de gênero nas escolas públicas) e a ADPF 548 (liberdade de manifestações políticas nas universidades públicas).

As discussões tratadas nesses precedentes evidenciam a inegável importância do tema e a necessidade de o STF estabelecer parâmetros e diretrizes de interpretação constitucional com eficácia *erga omnes*.

A fundada suspeita sobre a coleta de informações sigilosas por parte do Ministério da Justiça, com a possível utilização para a perseguição política ou ideológica, reforça o cabimento dessa ação, tendo em vista o risco de multiplicação desses comportamentos no âmbito do Ministério da Justiça e em outros órgãos de inteligência, em caso de não conhecimento da questão.

Destaque-se que o art. 1º da Lei 9.882/99 prevê a possibilidade de ajuizamento de ADPF para “evitar lesão a preceito fundamental”, sendo cabível inclusive para o controle da omissão estatal.

Desta feita, uma vez delimitado o ato objeto de controle, e ante a existência de relevante controvérsia constitucional, de inegável interesse público e relativa a preceitos fundamentais da Constituição de 1988, entendo que a ação deve ser conhecida.

### **Do pedido liminar**

A concessão de medida liminar, por sua vez, depende da presença de dois pressupostos, quais sejam o *fumus boni iuris*, a plausibilidade jurídica das alegações do requerente, e o *periculum in mora*, a possibilidade de prejuízo decorrente do retardamento da decisão postulada.

**Entendo que tais requisitos foram cumpridos e autorizam a concessão da medida cautelar, ao menos em parte, pelos motivos que passo a expor.**

### **A proteção preferencial à liberdade de manifestação e informação**

A demanda em tela volta-se à proteção de um dos mais caros direitos individuais da nossa ordem constitucional. A preservação da liberdade de expressão, para além de consagrar direito subjetivo oponível à atuação do Estado, constitui pilar do sistema democrático.

O texto constitucional consagrou a liberdade de expressão de modo direto no art. 5º, IV, ao prever “*livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato*”. O inciso XIV do mesmo dispositivo explicitamente consagra que “*é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional*”. O art. 220 estabelece ainda que “*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*”, sendo “*vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística*” (§ 2º).

Além da força normativa que o texto constitucional atribui à liberdade de expressão, essa garantia encontra-se albergada por instrumentos de proteção internacional de direitos humanos dos quais o Brasil é signatário.

A Declaração Universal dos Direitos da Pessoa Humana, promulgada pela III Assembleia-Geral da Organização das Nações

## ADPF 722 MC / DF

Unidas, em 10 de dezembro de 1948, contempla que a liberdade de expressão e opinião inclui direito de *“procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras”* (art. 19).

A Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969, conhecida como o Pacto de San José da Costa Rica, internalizada no ordenamento jurídico pelo Decreto 678/1992, traz disposição semelhante ao prever que a liberdade de pensamento e de expressão *“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”* (art. 13).

**É claro que essa garantia constitucional não é absolutamente infensa a limitações. Tal qual ocorre com o exercício de outros direitos, a liberdade de expressão pode dar ensejo, muitas vezes, a uma série de conflitos com outros direitos constitucionalmente protegidos. Daí ser imprescindível a definição do âmbito ou núcleo de proteção (*Schutzbereich*) e, se for o caso, a fixação precisa das restrições ou das limitações a esses direitos (*limitações ou restrições = Schranke oder Eingriff*) (PIEROTH/SCHLINK, *Grundrechte: Staatsrecht II*, Heidelberg: C. F. Müller, 14. ed., 1998, p. 50).**

Não se deve esquecer a advertência formulada por **Alvin Goldman** e **Daniel Baker**, no sentido de que *“a liberdade de expressão envolve trocas e balanceamentos entre o valor deste direito e os prejuízos que o discurso pode causar, de modo que nenhum país pode resolver essas trocas apenas a partir da proteção integral da liberdade”* (GOLDMAN, Alvin I; BAKER, Daniel. **Free Speech, Fake News, and Democracy**. *First Amendment Law Review*. V. 18. N. 1. 2019. p. 68).

Portanto, se por um lado existe consenso em torno do **caráter preferencial e do significado da liberdade de expressão** como um direito fundamental universalmente garantido e essencial ao regime democrático, no plano prático, todavia, nunca houve exata correspondência entre essa ampla concordância em torno de tal liberdade e da sua efetiva realização e proteção. Mesmo em nações de democracia

## ADPF 722 MC / DF

avançada, trata-se de valor em permanente afirmação e concretização.

No Brasil, como não poderia deixar de ser, o permanente aprendizado da democracia, em constante evolução positiva desde o advento do regime constitucional instaurado em 1988, sempre foi indissociável da incessante busca por um ambiente em que a liberdade de expressão fosse garantida, em todas suas vertentes.

Ressalto, desde já, que a garantia da liberdade de expressão abrange *“toda opinião, convicção, comentário, avaliação ou julgamento sobre qualquer assunto ou sobre qualquer pessoa, envolvendo tema de interesse público, ou não, de importância e de valor, ou não”*, desde que não esteja em conflito com outro direito ou valor constitucionalmente protegido (BRANCO, Paulo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 264).

Nesse contexto, os Tribunais cumprem papel decisivo na interpretação, ponderação e aplicação de tal direito. No debate permanente entre a liberdade absoluta e a liberdade restrita, decisões das Cortes alemã e americana produziram duas vertentes ou duas concepções especiais sobre o significado ou o conteúdo da liberdade de expressão.

Nos Estados Unidos, apenas na segunda década do século XX foi instaurada uma verdadeira e profunda discussão sobre o conteúdo e os limites constitucionais da liberdade de expressão protegida pela 1ª Emenda (*First Amendment*), quando a Corte Suprema foi chamada a se pronunciar sobre a constitucionalidade de leis restritivas editadas pelo Congresso. São conhecidos os históricos pronunciamentos de Oliver W. Holmes nos casos *Schenck v. United States* (249 US 47, 1919) e *Abrams v. United States* (250 US 616, 1919).

Se no primeiro caso (*Schenck v. United States*) o Justice Holmes criou a doutrina do “perigo claro e iminente” (*clear and present danger*), para justificar a constitucionalidade da lei restritiva à liberdade (Lei de Espionagem de 1917, editada durante a 1ª Guerra Mundial), no segundo caso (*Abrams v. United States*), o Justice divergiu de seus pares com o

famoso pronunciamento em torno do “ livre mercado de ideias”, segundo o qual o melhor teste para a força de uma ideia é a sua aceitação através do livre debate público.

Os fundamentos do voto divergente de Holmes configuram o que Cass Sustein denomina de “o primeiro modelo de interpretação da 1ª Emenda”. **Defendia Holmes, em síntese, a diversidade, a concorrência e o livre intercâmbio de ideias como o único modo idôneo de se buscar a verdade** (SUSTEIN, Cass R. *One case at a time. Judicial Minimalism on the Supreme Court*. Cambridge: Harvard University; 1999, p. 176).

É certo que essa noção de livre mercado de ideias encontra limites e pode albergar a ocorrência de desequilíbrios que exijam a intervenção estatal. Tratando sobre o assunto, Cass Sunstein afirma que “*qualquer mercado exige critérios e regras claras. Nenhum mercado pode operar inteiramente livre.*” (SUNSTEIN, Cass R. **Falsehoods and the First Amendment**. Disponível em: <[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3426765](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3426765)>. p. 17).

Contudo, não se deve ignorar a importância e preponderância da liberdade de expressão. Nessa linha, talvez seja essa um dos mais importantes direitos fundamentais na democracia. Com efeito, o livre tráfego de ideias e a diversidade de opiniões são elementos essenciais para o bom funcionamento de um sistema democrático e para a existência de uma sociedade aberta.

Registre-se que essas concepções da liberdade encontram na obra de John Stuart Mill – “On liberty” – uma de suas melhores exposições. Como bem observou Isaiah Berlin, outro grande pensador das liberdades, a obra de Stuart Mill “*ainda é a mais clara, sincera, persuasiva e instigante exposição do ponto de vista dos que desejam uma sociedade aberta e tolerante*” (BERLIN, Isaiah. Introdução à obra: MILL, John Stuart. *A liberdade; utilitarismo*. São Paulo: Martins Fontes; 2000, p. XLVII).

Ao defender a ampla liberdade de pensamento e de discussão, Mill enfatizava que nada é mais prejudicial a toda humanidade do que silenciar a expressão de uma opinião. Em suas memoráveis palavras: “*Se*

## ADPF 722 MC / DF

*todos os homens menos um partilhassem a mesma opinião, e apenas uma única pessoa fosse de opinião contrária, a humanidade não teria mais legitimidade em silenciar esta única pessoa do que ela, se poder tivesse, em silenciar a humanidade".* E continua para afirmar, categoricamente, que "o que há de particularmente mau em silenciar a expressão de uma opinião é o roubo à raça humana" (MILL, John Stuart. *A liberdade; utilitarismo*. São Paulo: Martins Fontes; 2000, p. 29)

A Suprema Corte norte-americana ainda manteve, por um tempo, seu posicionamento a favor das leis e medidas administrativas restritivas da liberdade de expressão em casos posteriores (*Pierce v. United States* (1920), *Gitlow v. New York* (1925), *Whitney v. California* (1927)), porém com os votos dissidentes de Holmes, que representam um marco na história da concepção liberal da proteção das liberdades de expressão nos Estados Unidos (Cfr.: BELTRÁN DE FELIPE, Miguel; GONZÁLEZ GARCÍA, Julio. *Las sentencias básicas del Tribunal Supremo de los Estados Unidos de América*. 2ª Ed. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y Boletín Oficial del Estado; 2006).

Posteriormente, ao julgar o precedente firmado no caso *Brandenburg v. Ohio*, em 1969, a Suprema Corte estabeleceu e vem mantendo um regime de ampla proteção à liberdade de expressão que não encontra paralelo sequer nos países mais progressistas.

Por sua vez, se nos Estados Unidos é possível identificar essas duas tradições ou dois modelos de interpretação da liberdade de expressão, na Alemanha a jurisprudência do Tribunal Constitucional interpreta as liberdades protegidas pelo art. 5º da *Grundgesetz* de duas formas: como um direito subjetivo fundamental e como uma garantia institucional.

No famoso caso *Lüth* (BVerfGE 7, 198, 1958) que é, antes de tudo, um marco na definição do significado da liberdade de expressão na democracia, o TFC alemão reconhece a dupla dimensão, subjetiva (individual) e objetiva (institucional), dos direitos fundamentais.

Em primeira linha, o Tribunal considera o seguinte:

"Sem dúvida, os direitos fundamentais existem, em



## ADPF 722 MC / DF

primeira linha, para assegurar a esfera de liberdade privada de cada um contra intervenções do poder público; eles são direitos de resistência do cidadão contra o Estado. Isto é o que se deduz da evolução histórica da ideia do direito fundamental, assim como de acontecimentos históricos que levaram os direitos fundamentais às constituições dos vários Estados. Os direitos fundamentais da Grundgesetz também têm esse sentido, pois ela quis sublinhar, com a colocação do capítulo dos direitos fundamentais à frente (dos demais capítulos que tratam da organização do Estado e constituição de seus órgãos propriamente ditos), a prevalência do homem e sua dignidade em face do poder estatal. A isso corresponde o fato de o legislador ter garantido o remédio jurídico especial para proteção destes direitos, a Reclamação Constitucional, somente contra atos do poder público.”

Em seguida, conclui o Tribunal:

“Da mesma forma é correto, entretanto, que a Constituição, que não pretende ser um ordenamento neutro do ponto de vista axiológico, estabeleceu também, em seu capítulo dos direitos fundamentais, um ordenamento axiológico objetivo, e que, justamente em função deste, ocorre um aumento da força jurídica dos direitos fundamentais (...). Esse sistema de valores, que tem como ponto central a personalidade humana e sua dignidade, que se desenvolve livremente dentro da comunidade social, precisa valer enquanto decisão constitucional fundamental para todas as áreas do direito; Legislativo, Administração Pública e Judiciário recebem dele diretrizes e impulsos”.

A concepção formada pela Corte alemã evidencia que os direitos fundamentais são, a um só tempo, direitos subjetivos e elementos fundamentais da ordem constitucional objetiva. Enquanto direitos subjetivos, os direitos fundamentais outorgam aos titulares a possibilidade de impor os seus interesses em face dos órgãos obrigados

(HESSE, Konrad. *Grundzüge des Verfassungsrechts, der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg: C. F. Müller, 1995, p. 112; KREBS, Walter. *Freiheitsschutz durch Grundrechte*, in: *JURA*, p. 617 (619), 1988).

Na sua dimensão institucional, como elemento fundamental da ordem constitucional objetiva, os direitos fundamentais — tanto aqueles que não asseguram, primariamente, um direito subjetivo quanto aqueles outros concebidos como garantias individuais — formam a base do ordenamento jurídico de um Estado de Direito democrático.

**Tal como observado por Hesse, a garantia de liberdade do indivíduo, que os direitos fundamentais pretendem assegurar, somente é exitosa no contexto de uma sociedade livre.**

Por outro lado, uma sociedade livre pressupõe a liberdade dos indivíduos e cidadãos, aptos a decidir sobre as questões de seu interesse e responsáveis pelas questões centrais de interesse da comunidade. Essas características condicionam e tipificam, segundo Hesse, a estrutura e a função dos direitos fundamentais. Estes asseguram não apenas direitos subjetivos, mas também os princípios objetivos da ordem constitucional e democrática (HESSE, Bedeutung der Grundrechte, in: BENDA, Ernst; Maihofer, Werner e Vogel, Hans-Jochen, *Handbuch des Verfassungsrechts*. Berlin, 1995, v. I, p. 127 (134)).

Entre nós, não se pode afirmar que o constituinte de 1988 tenha concebido a liberdade de expressão como direito absoluto, insuscetível de restrição, seja pelo Judiciário, seja pelo Legislativo. **Já a fórmula constante do art. 220 da Constituição explicita que “a manifestação de pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição”.**

É fácil ver, assim, que o texto constitucional não excluiu a possibilidade de que se introduzam limitações à liberdade de expressão e de comunicação, estabelecendo, expressamente, que o exercício dessas liberdades há de se fazer com observância do disposto na Constituição. Não poderia ser outra a orientação do constituinte, pois, do contrário, outros valores, igualmente relevantes, restariam esvaziados diante de

**um direito avassalador, absoluto e insuscetível de restrição.**

Por outro lado, é certo que a simples defesa de uma ideia, a manifestação de uma crítica ou a propagação de posicionamentos contrários aos programas ou projetos de um governo se encontra na linha de proteção da liberdade de expressão e informação.

Portanto, tais atos devem ser exercidos livres de quaisquer constrangimentos, sob pena de violação aos direitos acima estabelecidos.

Acresça-se que a indevida intervenção estatal sobre a manifestação do pensamento, seja através de instrumentos explícitos de repressão ou por meio de mecanismos dissimulados de vigilância, é incompatível com o regime de proteção da liberdade constitucionalmente estabelecido.

Além disso, essa atuação estatal indevida também tem um efeito pernicioso sobre a sociedade como um todo, a partir do momento em que gera desestímulos ao debate de ideais contrárias àquelas defendidas pelo governantes, caracterizando o denominado efeito dissuasório ou “*chilling effect*”.

Sobre o tema, destaco o trecho do voto proferido pelo Ministro Celso de Mello nos autos da ADPF 187, ao destacar que:

“a proibição do dissenso equivale a impor um ‘mandado de conformidade’, condicionando a sociedade à informação oficial [...]. Ou, o que é ainda mais profundo: a imposição de um comportamento obsequioso produz, na sociedade, um pernicioso efeito dissuasório (*‘chilling effect’*), culminando, progressivamente, com a aniquilação do próprio ato individual de reflexão (...). A experiência histórica revela, pois, que o discurso antagônico não requer repressão, mas tolerância; se não fosse pela óbvia razão de que, despida de certo grau de tolerância, a convivência se tornaria socialmente insuportável, justificar-se-ia tal padrão de conduta pela sempre possível hipótese de que a ‘verdade’ não esteja do lado da maioria.”

**No caso em análise, concluo que há plausibilidade jurídica nas**

**alegações do requerente, quando afirma que o grupo de 579 servidores públicos e professores mencionados na petição inicial estão sendo monitorados pelo Ministério da Justiça pelo simples fato de terem proferido discursos ou se reunido em grupos antagônicos e críticos ao governo.**

**Nesse sentido, observo que o Ministério da Justiça e Segurança Pública não apresentou, nas informações prestadas nesses autos, qualquer justificativa plausível para a produção de relatórios sobre os integrantes do movimento antifascista.**

De fato, no documento apresentado, a Secretaria de Operações Integradas (Seopi) do Ministério da Justiça se limita a afirmar que a atuação do referido órgão é destinada a *"identificar situações que possam potencialmente resultar em ameaças ou riscos aos interesses da sociedade e do próprio Estado"* (eDOC 10, p. 3), não identificando, contudo, de que forma os indivíduos monitorados representariam riscos para o Estado ou para a sociedade e nem o real motivo que deu origem à produção de relatórios contendo dados pessoais, fotografias e endereços nas redes sociais dos integrantes do "movimento antifascista".

Nessa linha, é importante registrar que o Presidente da República vem manifestando, nos meios de comunicação, opiniões negativas sobre os denominados grupos antifascistas que tem realizado protestos contra o seu governo.

Com efeito, em pronunciamento realizado em **3.6.2020**, o Presidente Jair Bolsonaro chamou os "Antifas" de "marginais e terroristas", ao comentar a onda de protestos ocorridos nos Estados Unidos após o assassinato do cidadão norte-americano George Floyd (<https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/06/03/bolsonaro-diz-que-antifas-sao-marginais-e-terroristas.ghtml>).

O Presidente brasileiro também compartilhou, no Twitter, mensagem postada pelo Presidente norte-americano Donald Trump, na qual o Chefe do Governo dos Estados Unidos afirma que iria classificar os

## ADPF 722 MC / DF

“Antifas” como organização criminosa (<https://valor.globo.com/politica/noticia/2020/05/31/bolsonaro-replica-mensagem-de-trump-sobre-classificar-antifa-como-organizacao-terrorista.ghtml>).

Nos relatórios de inteligência apresentados pelo Ministro da Justiça foi anexado um documento denominado “manual de terrorismo BR”, supostamente encontrado na internet e que apresenta receitas para a fabricação de bombas caseiras e para a prática de outros atos de anarquia (eDOC 1, p. 5, eDOC 4, p. 6).

Destarte, há a aparente tentativa de se vincularem os servidores de segurança pública e os professores universitários monitorados com supostos grupos terroristas, sem que se tenha quaisquer indícios concretos nesse sentido.

Registre-se que os relatórios abrangem até mesmo conhecidas figuras públicas que não tem qualquer notícia de vinculação com atividades ilícitas.

De fato, um dos monitorados é o professor universitário Dr. Paulo Sérgio Pinheiro, integrante da Comissão Arns de Direitos Humanos, Presidente, a partir de 2011, da Comissão Independente Internacional da ONU sobre a República da Síria e ex-integrante da Comissão da Verdade durante o governo Fernando Henrique Cardoso.

De acordo com os relatórios, o segundo professor monitorado é o Dr. Luiz Eduardo Soares, cientista político e Secretário Nacional de Segurança Pública no primeiro governo Lula.

E tem-se ainda o registro da acompanhamento das atividades do Dr. Ricardo Balestreri, atual Secretário Estadual de Articulação da Cidadania do Governo do Pará e ex-Presidente da Anistia Internacional no Brasil.

Destaque-se que o relatório de inteligência do Seopi foi produzido poucos dias após a divulgação, no dia 5 de junho, de um manifesto intitulado “policiais antifascismo em defesa da democracia popular”, que foi subscrito por 503 servidores da área de segurança, dentre agentes aposentados e da ativa, incluindo policiais civis e militares, integrantes do sistema carcerário, policiais rodoviários, peritos criminais,

papiloscopistas, escrivães, bombeiros e guardas municipais (eDOC 4, p. 4).

Aliás, esse manifesto foi inclusive anexado aos Relatórios 381 e 387, assim como as notícias de manifestações proferidas pelos professores acima mencionados contra o atual governo.

**Portanto, pelo que se observa, um dos critérios relevantes para a produção desses documentos de monitoração foi a manifestação pública dessas pessoas contra os atos e projetos do atual governo, o que confere verossimilhança às alegações do requerente no que se refere ao uso desses instrumentos para a repressão de discursos de oposição, o que viola a liberdade de expressão e caracteriza indevida situação de censura.**

Desta feita, à primeira vista, conclui-se que os dossiês impugnados na presente ação teriam sido produzidos não em virtude do risco ou da atuação preventiva do Seopi para evitar a ocorrência de eventuais atos criminosos ou terroristas, mas sim em virtude do exercício da liberdade de expressão e de crítica das pessoas monitoradas, o que é incompatível com o regime de proteção às liberdades constitucionalmente estabelecido.

**Registre-se que, conforme destacado pela Ministra Cármen Lúcia em seu voto, a produção desses relatórios de monitoramento estaria ocorrendo sem a efetiva ciência do atual Ministro da Justiça, Dr. André Mendonça.**

Nessa linha, a análise dos documentos apresentados parece confirmar essa situação. A título de exemplo, verifica-se dos relatórios apresentados que foi elaborado documento denominado “pedido de busca”, na data de 24.4.2020, no qual solicita-se a obtenção de informações sobre o denominado movimento antifascista de agentes de segurança pública no Rio de Janeiro e em outras unidades da federação, incluindo dados sobre nível de adesão, principais lideranças, pautas reivindicatórias, vinculações políticas e outros dados considerados úteis.

É importante lembrar que a data de 24.4.2020 coincide com o último dia da gestão do ex-Ministro Sérgio Moro no Ministério da

**Justiça, ou seja, dias antes da nomeação do Dr. André Mendonça para o cargo.**

**Portanto, conclui-se que a produção desses relatórios tem ocorrido durante grande parte do tempo de instalação do atual governo, não se tratando apenas de atos especificamente praticados na atual gestão da pasta da Justiça.**

Outrossim, para além da violação à liberdade de expressão e informação das pessoas monitoradas, tem-se que os atos impugnados são igualmente incompatíveis com o princípio fundamental do pluralismo político, o que se passa analisar a seguir.

### **A proteção ao pluralismo político enquanto garantia democrática**

Não há como negar que vivemos em uma sociedade pluralista, onde diferentes grupos das mais variadas origens étnicas e culturais, de diferentes *backgrounds*, classes e visões, religiosas ou de mundo, devem conviver e participar das deliberações estatais.

John Rawls afirma, em seu conhecido livro *Liberalismo Político*, que *“as doutrinas abrangentes de todos os tipos - religiosas, filosóficas e morais fazem parte do que podemos chamar de cultura de fundo da sociedade civil. É a cultura do social, não do político. É a cultura da vida cotidiana, de suas diversas associações: igrejas e universidades, sociedades de eruditos e cientistas, clubes e times, para citar apenas algumas”* (RAWLS, John. **Liberalismo Político: elementos básicos.** p. 56).

Por sua vez, Peter Häberle defende a existência de uma ordem constitucional pluralista e democrática, compreendida como um *compromisso de possibilidades*, ou seja, uma proposta de soluções e coexistências possíveis, sem a imposição da força política de cima para baixo (HÄBERLE, Peter. **Die Verfassung des Pluralismus: Studien zur Verfassungstheorie der offenen Gesellschaft.** Königstein: Athenäum, 1980, p. 5).

Nesse contexto, como observa Häberle, os direitos fundamentais e as

manifestações das mais diversas opiniões acabam por representar importante **meio de alternativas e de opções**, fazendo que, com eles, seja possível esse denominado **pluralismo democrático** (HÄBERLE, Peter. **Die Verfassung des Pluralismus: Studien zur Verfassungstheorie der offenen Gesellschaft**. Königstein: Athenäum, 1980, p. 6).

Na mesma linha, tem-se as lições de Gustavo Zagrebelsky:

**“As sociedades pluralistas atuais - isto é, as sociedades marcadas pela presença de uma diversidade de grupos sociais com interesses, ideologias e projetos diferentes, mas sem que nenhum tenha força suficiente para fazer-se exclusivo ou dominante e, portanto, estabelecer a base material da soberania estatal no sentido do passado isto é, as sociedades dotadas em seu conjunto de um certo grau de relativismo, conferem à Constituição não a tarefa de estabelecer diretamente um projeto predeterminado de vida em comum, senão a de realizar as condições de possibilidade da mesma”.** (ZAGREBELSKY, Gustavo. **El derecho ductil: ley, derechos y justicia**. Trad. Marina Gercón. Madrid: Trotta, 1995, p. 13.)

Atento a essas características da sociedade contemporânea, o Constituinte originário estabeleceu, como princípio fundamental da República, o *“pluralismo político”* (art. 1º, V).

O Ministro Ayres Britto reconheceu, no julgamento da ADI 4.277/DF, a condição do pluralismo como valor jurídico, sociopolítico e cultural.

Nessa linha, Sua Excelência destacou que o pluralismo *“seria um dos fundamentos da República Federativa do Brasil”* e da *‘própria democracia material ou de substância, desde que se inclua no conceito da democracia dita substancialista a respeitosa convivência dos contrários’* (STF, ADI 4.277/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ayres Britto, j. 5.5.2011).

Nessa linha, entende-se que o Estado não pode se utilizar de instrumentos de vigilância e perseguição contra pessoas ou grupos que possuam ideias políticas ou ideologias distintas daquelas expressadas pelos governantes do momento, sob pena de violar não só a liberdade de



## ADPF 722 MC / DF

expressão e informação, mas também a garantia do pluralismo político e da alternância do poder, que constituem verdadeiros pilares da democracia brasileira.

Conforme destacam Steven Levitsky e Daniel Ziblatt, a excessiva polarização e a ausência de tolerância e consideração daqueles que pensam de forma diferente constituem, a longo prazo, comportamentos que promovem a erosão das normas democráticas (LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **How Democracies Dies**. New York: Crown Publishing, 2018).

Em outro trabalho sobre o tema, Steven Levitsky e Lucan A. Way destacam a existência de formas híbridas e intermediárias de sistemas democráticos, existentes em países que se encontram no meio do caminho entre as democracias consolidadas e os Estados autocráticos, as denominadas semi-democracias ou os regimes de autoritarismo competitivo, onde há uma aparência de legitimidade (LEVITSKY, Steven; WAY, Lucan A. **The Rise of Competitive Authoritarianism**. Journal of Democracy. V. 13. N. 2).

Ao mencionar as características desse regime, os autores destacam *“a perseguição a candidatos ou apoiadores da oposição”*, com a espionagem de *“jornalistas, opositores políticos e outros críticos do governo”*, inclusive com a prática de ameaças e a aplicação de sanções (LEVITSKY, Steven; WAY, Lucan A. **The Rise of Competitive Authoritarianism**. Journal of Democracy. V. 13. N. 2. p. 53).

Esse não parece ser o cenário do país. Temos, no Brasil, o maior período de estabilidade democrática, com o regular funcionamento das instituições.

Contudo, é importante que a democracia, assim como os direitos fundamentais, sejam objeto de permanente vigilância e proteção. É dever das instituições impedir a erosão das normas democráticas e protetivas de direitos, em especial quando promovidas por agentes e políticas públicas estatais.

É por consideração a essas razões, bem como em virtude da experiência antidemocrática anterior a 1988, que o Poder Constituinte

## ADPF 722 MC / DF

originário estabeleceu o pluralismo político como princípio fundamental da República Federativa do Brasil, o que pressupõe a existência de um ambiente de livre exercício de manifestação das mais variadas correntes de pensamento.

### **O dever de abstenção estatal sobre a esfera de liberdade dos indivíduos e o papel do Poder Judiciário**

Conforme apontado nos itens anteriores, o Estado não deve interferir indevidamente no exercício da liberdade de expressão e informação, abstendo-se de impedir o livre exercício desses direitos que compõem a base do pluralismo político estabelecido pela Constituição.

Nesse sentido, entendo que o dever de abstenção estatal se aplica tanto em relação a instrumentos formais de punição, como a aplicação de sanções administrativas ou penais, a exigência de prévia autorização ou licença e instrumentos semelhantes, como também no que se refere a atividades sigilosas de inteligência e coleta de dados.

Desta feita, entendo que a alegação trazida pelo Ministério da Justiça na nota técnica nº 19/2020, quando promove a distinção entre as investigações criminais e a inteligência em segurança pública, afirmando que *“não há qualquer procedimento investigativo instaurado contra qualquer pessoa específica no âmbito da SEOPI”*, e que *“não compete à SEOPI produzir ‘dossiê’ contra nenhum cidadão”*, de modo a aparentemente afirmar que tais relatórios não teriam maiores consequências jurídicas ou práticas sobre a vida dos servidores monitorados, não se sustenta (eDOC 10, p. 3).

Isso porque a própria nota confirma que as informações produzidas no exercício das atividades de inteligência são utilizadas pelos agentes de segurança pública para a tomada de decisões, sendo tais informações compartilhadas com diversos órgãos estaduais.

Com efeito, consta do documento que *“O decreto nº 3.695, de 21 de dezembro de 2000, criou, no âmbito do Sisbin, o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública (Sisp), com a finalidade de coordenar e integrar as Atividades de Inteligência de Segurança Pública em todo o País, e suprir os governos*

*federal e estaduais de informações que subsidiem a tomada de decisões”* (eDOC 10, p. 3).

Na mesma toada, tem-se a norma constante do art. 2º, §1º, da Lei 9.883/99:

Art. 2º Os órgãos e entidades da Administração Pública Federal que, direta ou indiretamente, possam produzir conhecimentos de interesse das atividades de inteligência, em especial aqueles responsáveis pela defesa externa, segurança interna e relações exteriores, constituirão o Sistema Brasileiro de Inteligência, na forma de ato do Presidente da República.

**§ 1º O Sistema Brasileiro de Inteligência é responsável pelo processo de obtenção, análise e disseminação da informação necessária ao processo decisório do Poder Executivo, bem como pela salvaguarda da informação contra o acesso de pessoas ou órgãos não autorizados.**

Registre-se que de acordo com informações constantes do *site* da Abin, o Sisbin é composto, apenas no âmbito federal, por 42 (quarenta e dois) órgãos (<http://www.abin.gov.br/atuacao/sisbin/composicao/>). Desta feita, as informações constantes desses relatórios e incluídas no sistema são divulgadas para um significativo número de agentes de segurança e inteligência, que passam a se utilizar desses dados para os mais variados fins.

Ou seja, uma vez disponibilizados, tais dados podem ensejar as mais variadas reações. A título ilustrativo, foi noticiado pelos meios de comunicação que um Promotor do Ministério Público do Rio Grande do Norte produziu um relatório de 65 (sessenta e cinco) páginas sobre um grupo de 23 (vinte e três) servidores da área de segurança pública supostamente vinculados ao movimento de “Policiais Antifascismo” do Estado (<https://noticias.uol.com.br/colunas/rubens-valente/2020/08/04/policiais-antifascismo-rio-grande-do-norte.htm>).

Esse relatório foi utilizado para a instauração de um procedimento preparatório de apuração de responsabilidade que pode eventualmente

## ADPF 722 MC / DF

ser municiado ou cruzado com dados de inteligência.

Tem-se notícia, ainda, de um dossiê de antifascistas produzidos por Deputado Estadual a partir de solicitações realizadas a seus seguidores nas redes sociais, em uma clara tentativa de intimidação típica do movimento do Macarthismo, nos Estados Unidos (<https://www.istoedinheiro.com.br/promotoria-abre-inquerito-contradouglas-garcia-por-dossie-sobre-antifascistas/>).

Todos esses exemplos demonstram os riscos de se admitir a devassa pública da vida privada das pessoas, seja em procedimentos formalmente instaurados, em atividades de inteligência e vigilância ou até mesmo a partir da atuação de particulares. Também evidencia que esses subsistemas se retroalimentam, o que evidencia o papel fundamental das instituições na quebra desse círculo vicioso.

Acentue-se que não se ignora a importância e a possibilidade de exercício de atividades de inteligência, dentro dos limites legais. Conforme ressaltado no julgamento da ADI 6529, realizado na semana passada, o Sistema de Inteligência Brasileiro vem funcionando regularmente há mais de 20 (vinte) anos, desde a promulgação da Lei 9.883/99.

Contudo, nessa mesma assentada o Tribunal Pleno destacou a necessidade de **motivação, com base em razões públicas**, para o desempenho dessas atividades, bem como a possibilidade de controle político e judicial em situações de desvio de finalidade.

No caso, os relatórios produzidos contra os 579 servidores, professores e formadores de opinião tiveram por base o mero exercício da liberdade de expressão em opiniões que criticam o atual governo, o que não parece ser suficiente para o atendimento aos parâmetros acima expostos.

**Anote-se que o Sistema de Inteligência Brasileiro é um instrumento de Estado, e não de Governo. Deve se ocupar das macro questões de segurança pública e de proteção à soberania nacional, não podendo ser utilizado para monitorar a oposição e os críticos aos atuais ocupantes do poder.**

## ADPF 722 MC / DF

Registre-se ainda que os eventuais casos de excessos ou de desvios de finalidade estão sujeitos ao **duplo controle externo**: o político, por parte do Poder Legislativo da União, com base na norma do art. 6º da Lei 9.883/99, e o controle jurisdicional, estabelecido com base na norma do art. 5º, XXXV, da CF/88 e, em relação ao STF, com amparo no art. 102 da Constituição:

### LEI 9.883/99

Art. 6º O controle e fiscalização externos da atividade de inteligência serão exercidos pelo Poder Legislativo na forma a ser estabelecida em ato do Congresso Nacional.

§ 1º Integrarão o órgão de controle externo da atividade de inteligência os líderes da maioria e da minoria na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, assim como os Presidentes das Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

§ 2º O ato a que se refere o *caput* deste artigo definirá o funcionamento do órgão de controle e a forma de desenvolvimento dos seus trabalhos com vistas ao controle e fiscalização dos atos decorrentes da execução da Política Nacional de Inteligência.

### CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Art. 5º [...]

XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

[...]

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

a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal;

[...]

§ 1º A arguição de descumprimento de preceito fundamental, decorrente desta Constituição, será apreciada

pelo Supremo Tribunal Federal, na forma da lei.

Por esse motivo, entendo que não procede a alegação da Advocacia-Geral da União, quando aduz que o controle jurisdicional somente ocorreria como última *ratio*, caso não exercido o devido controle político-parlamentar (eDOC 10, p. 26).

Cumpra assentar que esta Corte já enfrentou outros casos de controle jurisdicional de atividades de inteligência. Em 2019, a Segunda Turma julgou *habeas corpus* que envolvia questões relativas aos sistemas de inteligência e os limites às suas atividades.

Naquele caso, houve a atuação de agente policial, inicialmente designado para exercer funções de inteligência, na obtenção de informações gerais e acompanhamento de manifestações públicas.

Contudo, em certo momento, o agente deixou de atuar em suas funções de inteligência e passou a investigar pessoas específicas e fatos concretos, envolvendo-se em papel claramente persecutório e investigativo na seara penal, o que dependeria de autorização judicial, nos termos da Lei 12.850 de 2013. O julgado foi assim ementado:

“Habeas corpus. 2. Infiltração de agente policial e distinção com agente de inteligência. 3. **Provas colhidas por agente inicialmente designado para tarefas de inteligência e prevenção genérica. Contudo, no curso da referida atribuição, houve atuação de investigação concreta e infiltração de agente em grupo determinado, por meio de atos disfarçados para obtenção da confiança dos investigados.** 4. Caracterização de agente infiltrado, que pressupõe prévia autorização judicial, conforme o art. 10 da Lei 12.850/13. 5. Prejuízo demonstrado pela utilização das declarações do agente infiltrado na sentença condenatória. 6. Viabilidade da cognição em sede de habeas corpus. 7. Ordem parcialmente concedida para declarar a ilicitude dos atos da infiltração e dos depoimentos prestados. Nulidade da sentença condenatória e desentranhamento de eventuais provas contaminadas por derivação. (HC 147837, Rel. Min. GILMAR MENDES, Segunda Turma, DJe 26.6.2019)”

Ou seja, esse caso é um exemplo que reforça que os mecanismos estatais de inteligência devem ser submetidos a limites, previstos na legislação infraconstitucional e constitucional, especialmente ao se destacar os potenciais impactos dessas informações em procedimentos punitivos e a inter-relação entre essas duas esferas de atuação estatal.

Reitere-se que é função precípua do STF promover a guarda da Constituição e a proteção dos direitos fundamentais em casos de violação ou risco de violação a esses direitos. Em verdade, há um relativo consenso sobre a função contramajoritária que deve ser exercida pelo Poder Judiciário quando o Estado ou as maiorias de ocasião buscam violar os direitos das minorias.

Essa questão já foi ressaltada por Alexander Bickel em 1962, em sua conhecida obra *"The Least Dangerous Branch"*, ao mencionar as dificuldades contramajoritárias enfrentada por Juízes e Tribunais (BICKEL, Alexander M. **The Least Dangerous Branch: The Supreme Court at the Bar of Politics**. 2. ed. Yale University Press: New Haven, 1962).

Até mesmo os defensores de teorias procedimentalistas sobre a Justiça e a Democracia, que normalmente atribuem um papel de maior autocontenção aos Tribunais, entendem pela possibilidade de intervenção quando houver o risco de violação às regras básicas do funcionamento do sistema democrático, como ocorre em situações de potencial violação à liberdade de expressão.

Nessa linha de raciocínio, John Hart Ely defende, em sua conhecida obra *Democracy and Distrust*, a possibilidade do exercício do controle de constitucionalidade para a intervenção no processo político, quando necessário para a proteção do regular funcionamento do sistema democrático (ELY, John Hart. **Democracy and distrust: A theory of judicial review**. Cambridge and London: Harvard University Press, 1980).

De forma semelhante, o professor Tom Ginsburg defende que as Cortes Constitucionais exercem uma forma de "seguro político" ao protegerem as regras básicas do jogo democrático e os valores

## ADPF 722 MC / DF

substanciais mínimos que impeçam o uso da lógica de que “o vencedor leva tudo” e o perdedor nada, em termos de processo político e eleitoral (GINSBURG, Tom. **Judicial review in new democracies: constitutional courts in Asian cases**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003).

Destarte, vislumbro o possível desvio de finalidade no uso de instrumentos de inteligência, o que também reforça a necessidade de concessão parcial das medidas liminares pleiteadas.

### Das medidas cautelares pleiteadas

Por todos os motivos expostos, concluo pelo preenchimento dos requisitos do *fumus boni juris* e do *periculum in mora*, tendo em vista a plausibilidade das alegações do requerente no que se refere ao indevido monitoramento e devassa da vida privada de servidores públicos, professores e formadores de opinião que manifestaram discursos contrários aos interesses do atual governo, de modo que a manutenção de tais informações é capaz de gerar repercussões negativas e danos irreparáveis ao direito desses indivíduos.

Por esse motivo, entendo ser cabível o pedido formulado no item “a”, “i”, a fim de que seja imediatamente suspensa a produção e disseminação de informações de inteligência sobre os integrantes do “movimento antifascismo” e dos professores universitários mencionados nos Relatórios de Inteligência, tendo em vista a plausibilidade da alegação de desvio de finalidade.

Por outro lado, considerando que os relatórios já foram apresentados a esta Corte, inclusive no que se refere a anos anteriores, entendo que não deve ser acolhido o pedido formulado no item “a”, “ii” e “a”, “iii”.

No que se refere ao pedido para que “o Ministério da Justiça e Segurança Pública se abstenha de produzir e disseminar conhecimentos e informações visando ao mero constrangimento ilegal de cidadãos”, entendo que os elementos analisados até o momento não permitem concluir pela utilização dos relatórios de inteligência para outros casos, de modo que não defiro a liminar nesse ponto.



## ADPF 722 MC / DF

Também concluo que não se demonstra urgente e indispensável, ao menos no presente momento, a determinação de abertura de inquérito por parte da Polícia Federal para apuração de eventual ocorrência de crime, tendo em vista que o próprio Ministro da Justiça já determinou a apuração administrativa do caso.

### Conclusão

Em síntese, concluo que a parte requerente demonstrou o preenchimento dos requisitos cautelares do *fumus boni juris* e do *periculum in mora* necessários ao deferimento parcial do pedido, tendo em vista a plausibilidade da alegação de indevida monitoração de servidores públicos e de professores universitários em virtude da mera manifestação de opinião contrária aos interesses políticos do atual governo, com o risco de ocorrência de danos irreparáveis.

Conforme demonstrado, essa conduta viola o direito à liberdade de expressão e informação das pessoas monitoradas, bem como o valor do pluralismo político, o que possibilita o exercício do controle jurisdicional para evitar o uso do aparelho estatal para finalidades não albergadas pela Constituição.

Por esses motivos, voto pelo **deferimento parcial** da medida cautelar pleiteada, para **determinar que seja imediatamente suspensa a produção e disseminação de informações de inteligência sobre os integrantes do “movimento antifascismo” e dos professores universitários mencionados nos Relatórios de Inteligência nº 381 e 387.**

É como voto.