

20/08/2020

PLENÁRIO

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 TÍPICAS DE ESTADO |
| ADV.(A/S) | : CLAUDIO RENATO DO CANTO FARAG |
| AM. CURIAE. | : ASSOCIACAO DIREITOS HUMANOS EM REDE |
| ADV.(A/S) | : GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO |

EMENTA: MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO FUNDAMENTAL. ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. PRODUÇÃO E DISSEMINAÇÃO DE DOSSIÊ COM INFORMAÇÕES DE SERVIDORES FEDERAIS E ESTADUAIS INTEGRANTES DE MOVIMENTO ANTIFASCISMO E DE PROFESSORES UNIVERSITÁRIOS. DESVIO DE FINALIDADE. LIBERDADES DE EXPRESSÃO, REUNIÃO E ASSOCIAÇÃO. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata de julgamento, preliminarmente, por maioria, **em conhecer da arguição de descumprimento de preceito fundamental**, vencido o Ministro Marco Aurélio, que entendia a via inadequada e, no mérito, por maioria, **em deferir a medida cautelar para suspender todo e qualquer ato do Ministério da Justiça e Segurança Pública de produção ou**

ADPF 722 MC / DF

compartilhamento de informações sobre a vida pessoal, as escolhas pessoais e políticas, as práticas cívicas de cidadãos, servidores públicos federais, estaduais e municipais identificados como integrantes de movimento político antifascista, professores universitários e quaisquer outros que, atuando nos limites da legalidade, exerçam seus direitos de livremente expressar-se, reunir-se e associar-se, nos termos do voto da Relatora, vencido o Ministro Marco Aurélio, que indeferia a cautelar. Ausente, por motivo de licença médica, o Ministro Celso de Mello. Presidência do Ministro Dias Toffoli. Plenário, 20.08.2020 (Sessão realizada inteiramente por videoconferência).

Brasília, 20 de agosto de 2020.

Ministra CÁRMEN LÚCIA
Relatora

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 |

RELATÓRIO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - (Relatora):

1. Arguição de descumprimento de preceito fundamental, com requerimento de medida cautelar, ajuizada por Rede Sustentabilidade contra *“ato do Ministério da Justiça e Segurança Pública de promover investigação sigilosa sobre um grupo de 579 servidores federais e estaduais de segurança identificados como integrantes do ‘movimento antifascismo’ e professores universitários”*.

2. O arguente afirma que, na forma de notícias veiculadas amplamente para o povo brasileiro, o Ministério da Justiça estaria adotando ação sigilosa contra opositores do governo, aduzindo estar se promovendo *“aparelhamento estatal em prol de perseguições políticas e ideológicas a partir de uma bússola cujo norte é o governante de plantão: quem dele discorda merece ser secretamente investigado e ter sua imagem exposta em dossiês “da vergonha” perante suas instituições laborais”*.

Afirma haver *“evidente violação a diversos preceitos fundamentais previstos no artigo 5º da Constituição, dos quais destacamos: liberdade de expressão (IV); direito à intimidade, à vida privada e à honra (X); liberdade de reunião (XVI); e liberdade de associação (XVII)”*.

Argumenta comprovar-se desvio de finalidade na prática estatal pela *“confusão feita entre ‘interesse nacional’ e ‘interesse do Presidente da*

ADPF 722 MC / DF

República’”, e que a “estratégia de arrefecimento do discurso contrário é, aparentemente, a tônica das investigações secretas promovidas pelo Ministério da Justiça, sem que haja qualquer risco considerável à segurança pública e à integridade nacional para justificar a abertura de procedimentos investigativos ou o uso da controversa Lei de Segurança Nacional”.

Defende o cabimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental “à luz do princípio da subsidiariedade, lido aqui como a impossibilidade de impugnação por qualquer outro mecanismo hábil de controle objetivo de constitucionalidade para evitar lesão a preceitos fundamentais, o relevante fundamento da controvérsia constitucional, o risco de repetição de condutas semelhantes, a inegável importância do tema e a relevância do interesse público no caso”.

Enfatiza que “a liberdade de expressão e de imprensa são reconhecidamente pilares dos Estados Democráticos de Direito, e a plenitude de seu exercício já foi objeto de manifestação pelo Poder Judiciário por diversas ocasiões” e que, “no presente caso, tem-se justamente o inverso: indivíduos integrantes do governo se valem do aparato estatal para interferirem ilegalmente no regular exercício do direito basilar à expressão de pensamento e à íntima convicção política, filosófica ou ideológica de funcionários públicos essenciais - agentes de segurança e de educação”.

Assinala, ainda, o arguente que “a finalidade intimidatória da investigação secreta revela-se claramente ao observarmos que, ao que consta, os dossiês já foram disponibilizados a outros tantos órgãos públicos - não se sabe com que tratamento de dados, embora provavelmente inapto para resguardar minimamente a privacidade dos ‘listados’ -, inclusive já havendo inúmeras reprimendas ou sanções veladas àqueles que figuravam na tal lista”.

Anota “fica(r) cristalina a violação ao preceito fundamental da liberdade de expressão e diversos outros já citados pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, notadamente pelos departamentos de inteligência do Ministério, que, sob

ADPF 722 MC / DF

o pretexto de supostamente protegerem a segurança nacional, colocam em risco fatal a liberdade mais íntima de cada cidadão: a de simplesmente pensar e manifestar suas ideias. E aqui não se fala de qualquer ideia antirrepublicana ou antidemocrática - em que, aí sim, os contornos da liberdade de expressão poderiam ser discutidos com mais cautela -, mas de ideais profundamente e profusamente democráticos”.

Observa que “*não há que se confundir o presente caso com as investigações em curso no STF que atentam contra a Democracia. Aqui, diferente do caso investigado, não há ataque contra instituições, mas sim, a mera manifestação e organização contra a política do atual ocupante da cadeira de Presidente da República. Não se busca o fim de um dos pilares da Democracia - a instituição ‘Poder Executivo’ -, mas apenas se combate a conduta autoritária de seu representante”.*

3. O arguente requer, em sede cautelar,

“i. a imediata suspensão da produção e disseminação de conhecimentos e informações de inteligência estatal produzidos sobre integrantes do ‘movimento antifascismo’ e professores universitários citados, por seu evidente desvio de finalidade;

ii. a imediata remessa dos conteúdos já produzidos ao STF para análise, com a manutenção provisória do sigilo;

A. identificada a ausência de fundamento ao sigilo (artigo 23 da Lei nº 12.527, de 2011 - LAI), que este seja levantado, desde que não haja prejuízo à vida privada das pessoas ‘listadas’ pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública (artigo 25 da LAI);

iii. que o Ministério da Justiça e Segurança Pública informe o conteúdo produzido em 2019 e 2020 no âmbito do subsistema de inteligência de segurança pública, contendo, no mínimo, o objeto dos conhecimentos e informações, motivo da produção e seus destinatários;

iv. que o Ministério da Justiça e Segurança Pública se abstenha de produzir e disseminar conhecimentos e informações visando a mero constrangimento ilegal de cidadãos;

v. a imediata abertura de inquérito pela Polícia Federal para

ADPF 722 MC / DF

apurar eventual prática de crime por parte do Ministro da Justiça e Segurança Pública e de seus subordinados”.

No mérito, pede a declaração da inconstitucionalidade *“por incompatibilidade com os preceitos fundamentais citados e, em especial, pelo desvio de finalidade, da produção de conhecimentos e informações produzidos sobre integrantes do ‘movimento antifascismo’ e professores universitários citados, com a fixação da seguinte tese: ‘A produção e disseminação de conhecimentos e informações de inteligência estatal visando a mero constrangimento ilegal de cidadãos constitui nítido desvio de finalidade incompatível com o ordenamento constitucional’”*.

4. Em 4.8.2020, adotei o rito previsto no art. 10 da Lei n. 9.868/1999 e determinei, pela gravidade do quadro descrito na peça inicial, fossem requisitadas informações, no prazo de quarenta e oito horas, ao Ministro da Justiça e Segurança Pública para esclarecimento dos dados descritos no questionamento judicial formulado.

5. Em 6.8.2020, foram prestadas as informações pelo Ministro da Justiça e Segurança Pública, nas quais se pleiteia o não conhecimento da presente arguição e, se superada a preliminar de não conhecimento, a improcedência do pedido, argumentando:

a) a arguição teria sido ajuizada *“com esteio única e exclusivamente em uma única matéria jornalística, à míngua de qualquer elemento probatório sobre o supostos relatório de inteligência ou indicativo de sua ilicitude”*;

b) não se teria observado o princípio da subsidiariedade, porque *“o microssistema processual de tutela dos direitos transindividuais já é guarnecido de instrumentos hábeis a propiciar de maneira eficaz, imediata e satisfatória a defesa dos preceitos constitucionais sobre os quais se ergue a pretensão deduzida”*;

c) o Sistema Brasileiro de Inteligência, instituído pela Lei n.

ADPF 722 MC / DF

9.883/1999, objetiva “*garantir a alta administração de informações envolvendo questões de interesse nacional, sempre calcado na manutenção da soberania nacional, na proteção do Estado Democrático de Direito e no respeito à dignidade da pessoa humana, promovendo atividades de inteligência que compreendem a obtenção e o tratamento de conhecimento sobre elementos que, imediata ou potencialmente, possam impactar o processo decisório e ação governamental, bem como a defesa e a segurança da sociedade e do Estado*”;

d) “*a Lei n. 13.675/18 não somente atribuiu ao vetusto Ministério Extraordinário da Segurança Pública – hoje integrado a este MJSP – a competência para ‘coordenar as atividades de inteligência da segurança pública e defesa social integradas ao Sisbin’ (art. 13, inciso V), como também prescreveu que a integração e a coordenação dos órgãos do Sistema Único de Segurança Pública dar-se-ia também pelo ‘compartilhamento de informações, inclusive com o Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin)’ (art. 10, inciso IV)*”;

e) “*a atividade de inteligência também ostenta essencial natureza acauteladora e preventiva, habilitando os órgãos que encerram competência para a execução de medidas desse jaez a produzirem relatórios a partir da simples possibilidade de que determinada situação é apta a impactar na tomada de decisões sobre temas de interesse nacional, não representando qualquer juízo de valor sobre os fatos noticiados propriamente ditos*”;

f) pelo inc. II do art. 31 do Decreto n. 9.662/2019, caberia à Diretoria de Inteligência da Secretaria de Operações Integradas do Ministério da Justiça e Segurança Pública a função de agência central do Subsistema de Inteligência de Segurança Pública e “*a existência de unidade administrativa vocacionada a atividades de inteligência em segurança pública não é novidade no Ministério da Justiça e Segurança Pública, datando, no mínimo, de uma década e meia atrás*”;

g) “*os produtos da inteligência não são a neutralização ou repressão de atos criminosos em si, mas o fornecimento de conhecimento e informações às*

ADPF 722 MC / DF

autoridades dos órgãos de segurança pública, não se revestindo de qualquer caráter persecutório ou inquisitorial”;

h) o Sistema Brasileiro de Inteligência e, conseqüentemente, o Subsistema de Inteligência em Segurança Pública submetem-se ao controle externo do Congresso Nacional nos termos do art. 6º da Lei n. 8.883/1999;

i) que, “no que tange à suposta irregularidade apontada pelo partido político autor da ADPF n. 722/DF, faz-se mister destacar que, em atendimento ao dever estampado no art. 143 da Lei n. 8.112/90 e considerando as razões apresentadas em despacho subscrito pelo Sr. Ministro de Estado, a Sra. Corregedora-Geral desta Pasta designou um Delegado de Polícia Federal, uma Procuradora da Fazenda Nacional e um Auditor Federal de Finanças e Controle para constituírem comissão de sindicância investigativa visando a apuração de eventuais responsabilidades administrativas, consoante se extrai da Portaria COGER n. 158, de 03 de agosto de 2020, publicada no boletim de serviço da mesma data”;

j) o Ministro da Justiça e Segurança Pública “espontaneamente dispôs-se a comparecer à Comissão Mista de Controle de Atividades de Inteligência – CCAI do Congresso Nacional para prestar eventuais esclarecimentos aos eminentes Srs. Parlamentares, órgão legalmente vocacionado a executar o controle externo da atividade de inteligência, com a prerrogativa inclusive de convocar autoridades, como se vê da Resolução n. 02, de 2013-CN”;

k) “o socorro ao Poder Judiciário – a exemplo do ajuizamento da ADPF – somente poderia ser admitido como última ratio, caso frustrados os rigorosos crivos já previstos em lei, hipótese que não se harmoniza com o cenário retratado”;

l) os relatórios de inteligência “são dotados de sigilo, com acesso restrito e não são passíveis de consubstanciar ou embasar investigações criminais,

ADPF 722 MC / DF

inquéritos policiais, sindicâncias administrativas ou quaisquer outras medidas que se encontram na alçada da Administração Pública – aqui entendida na acepção ampla – em desfavor de quem quer que seja, o que fulmina de plano as ilações quanto a silenciamento e censura de agentes públicos que pretensamente teriam sido mencionados em determinado relatório”;

m) que “os pedidos deduzidos pelo partido político requerente denotam o mais completo desconhecimento sobre o sistema de inteligência, pois o eventual atendimento do pleito – que se admite para fins meramente argumentativos – (i) acarretaria embaraços, insegurança jurídica ou mesmo a paralisia da atividade de inteligência, (ii) exporia interna e externamente assuntos delicados de Estado e soberania, (iii) quebrantaria o sigilo que necessariamente recobre os relatórios do SISBIN e do SISP e (iv) tolheria o pleno exercício das competências deste Ministério da Justiça e Segurança Pública, num gesto da irresponsabilidade cujos efeitos são imprevisíveis e incalculáveis à República Federativa do Brasil e aos poderes que integram a União e os entes subnacionais”;

n) que “caso houvesse um desvio de finalidade comprovado de modo cabal no bojo de uma operação de inteligência pontualmente considerada – o que, frise-se, não é o retratado na inicial –, aos eventuais interessados estaria sempre facultado o acesso ordinário e individual ao Poder Judiciário para a proteção de seus direitos, bem como essa potencial irregularidade poderia ser escrutinada pelo Congresso Nacional enquanto órgão incumbido do controle externo, a teor do art. 6º da Lei n. 9.883/99”.

Conclui que “a ADPF n. 722 não merece ultrapassar a barreira do conhecimento ... e, mesmo que superado esse empecilho, a tese desenvolvida pelo autor vai de encontro à Lei n. 9.883/99 e correspondentes decretos regulamentares, o que torna impositivo seja julgada improcedente a ação...”.

É o relatório, cuja cópia deverá ser encaminhada a cada um dos Ministros deste Supremo Tribunal Federal (art. 9º da Lei n. 9.868/1999 c/c art. 87, inc. I, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal).

19/08/2020

PLENÁRIO

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

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA) - Muito obrigada, Senhor Presidente. Cumprimento, mais uma vez, os Senhores Ministros; de forma muito especial, os Senhores Advogados Doutor Bruno, Doutor Gabriel, o Ministro Levi - sempre muito gentil e afável no trato e na exposição feita de maneira muito objetiva -, também o Senhor Procurador-Geral, agora substituído nesta sessão, mas que teve a palavra inicialmente, o Doutor Augusto Aras.

Senhor Presidente, antes de começar a leitura do voto, gostaria apenas de anotar e retificar alguns pontos anotados da tribuna.

Em primeiro lugar, não em termos de retificação, mas de anotação, acentuado tanto pelo Ministro Levi quanto, de forma menos direta, pelo Doutor Aras, Procurador-Geral: ser a primeira vez em que se manifestam nesta ADPF. Assim o fiz, porque está expresso no art. 10 da Lei de Regência que:

(...) "a medida cautelar na ação direta será concedida por decisão da maioria absoluta dos membros do Tribunal, observado o disposto no art. 22, após a audiência dos órgãos ou autoridades dos quais emanou a lei ou ato normativo impugnado, que deverão pronunciar-se no prazo de cinco dias."

Neste caso, como afirmei, tinha fixado 48 horas, pela urgência do caso apresentado. Foram quatro manifestações até a data de ontem, no final da tarde, da autoridade, ou seja, do Ministro da Justiça e da Segurança Pública.

No § 1º desse art. 10, consta: "*O relator, julgando indispensável, ouvirá o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República, no prazo de três dias.*"

Conforme disse, no dia 6 foram inicialmente apresentadas informações e, naquelas primeiras informações, como farei anotar no

ADPF 722 MC / DF

voto, estava expresso nas notas técnicas encaminhadas pelo Ministro da Justiça que determinados atos não poderiam ser encaminhadas - naquele momento não o foram mesmo - em razão de sua natureza. Por isso mesmo, tornou-se dispensável ouvi-los, naquele momento, porque os dados inicialmente apresentados eram suficientes para essa primeira avaliação cautelar e especialmente pelo que afirmado.

Também gostaria, Senhor Presidente, de esclarecer o que o digno Procurador-Geral da República, Doutor Augusto Aras, afirmou - e aqui estou retificando -: a Relatora decretou sigilo. Não decretei sigilo a nenhum documento. O pedido formulado na inicial pelo partido autor foi de que, se fossem documentos sigilosos, assim se mantivessem por este Supremo, enquanto tivessem essa natureza, para resguardo até do próprio Estado Nacional. Quando o documento foi encaminhado anteontem, 17 de agosto - às 17h02, parece-me -, o Ministro da Justiça pediu que esses dados ainda se mantivessem apartados, apensos a esta ADPF, o que deferi, determinando que fosse devidamente encaminhado a cada qual dos Senhores Ministros para que tivessem conhecimento. Estou retificando, portanto, que não decretei sigilo de nada. Essa é a natureza das informações ou dados que foram encaminhados. O partido autor, desde o início, reconheceu que, havendo essa natureza, se tomasse o cuidado devido, o que foi feito.

Terceiro, o Doutor Augusto Aras afirma que não se deve conhecer desta ação - tratarei disso no voto -, mas apenas para fazer uma observação que me parece necessária neste momento: o Congresso avaliou os dados. Nós ainda não avaliamos, porque esta é uma assentada para verificação da plausibilidade do pedido e da necessidade de eventual deferimento da cautelar, com os dados de que dispomos neste momento. O Congresso tem avaliado - e que bom termos um Congresso Nacional que atua - e, no espaço próprio de suas competências, exerce o controle dessas atividades, como dito aqui em outro julgamento, sensíveis e necessárias e que, por isso mesmo, precisam ser levadas a efeito com todos os cuidados que um Estado Democrático de Direito requer, o que também foi respeitado.

ADPF 722 MC / DF

Entretanto, a jurisdição constitucional é prestada por este Supremo Tribunal Federal.

Não se exclui o Supremo por determinação expressa e fundamental da Constituição brasileira.

Lesão ou ameaça a direito de quem se acha ameaçado ou lesado não serão subtraídos do acesso ao Poder Judiciário.

Haver um Congresso Nacional, exercendo seu papel, é o que garante a democracia brasileira. É exatamente a possibilidade de alguém questionar judicialmente que faz o Poder Judiciário atuar, como de resto, Senhor Presidente, no início desta sessão, Vossa Excelência tão bem enfatizou ao saudar os 31 anos de magistratura do Ministro Celso de Mello.

O Poder Judiciário é necessário e que bom, que ótimo, que temos um País em que há possibilidade de se questionar juridicamente. O Judiciário dará a resposta devida, com todos os cuidados que temos tomado no exercício da guarda da Constituição, que é nosso dever.

Só tenho a enaltecer a circunstância de a comissão responsável do Congresso exercer seu papel e ter tido uma conclusão, no espaço que lhe é próprio de controle político das atividades do Ministério da Justiça e Segurança Pública no que diz respeito ao desempenho das atividades de inteligência. Isso não afasta o Supremo, até porque o Supremo foi acionado e tem de dar uma resposta. Com todo o respeito também à Procuradoria-Geral - disse o Procurador-Geral e foi textual -, também examinei o que foi encaminhado.

Em quarto lugar - e vou voltar a isso no voto -, também foi dito pelo Doutor Augusto Aras que nada encontrou e que os relatórios eram relatórios já conhecidos. Como disse no início desta sessão, ainda no relatório, na data de ontem, o Ministro da Justiça e Segurança Pública encaminhou a esta Relatoria nota explicativa - como disse, a quarta manifestação que ele houve por bem enviar a este Supremo Tribunal. Esta nota explicativa, composta por perguntas e respostas por ele formuladas, estão transcritas no voto que formulei e encaminhei a Vossas Excelências e farei a leitura nessa passagem, mais de uma vez, apenas para anotar,

ADPF 722 MC / DF

como o Ministro Levi pôs bem: que ótimo que se tracem os liames, os limites para o exercício de uma atividade tão sensível!

No documento de ontem, escrito, assinado e encaminhado pelo Ministro da Justiça ao Supremo Tribunal Federal, em relação à pergunta três - "Em que momento o Ministro da Justiça soube ou teria acesso a relatório de inteligência, relacionado ao grupo denominado Antifas ou Policiais Antifascismo? -, a resposta - estou lendo o que ele disse - foi: "o Ministro não solicitou qualquer relatório. Só teve conhecimento de sua possível existência pela imprensa".

Ou seja, na data de ontem, 18 de agosto, o Ministro da Justiça e Segurança Pública encaminhou a este Supremo que não sabia da existência desses relatórios - chamem relatórios, dossiê, pasta, informe, informação, o que for -, chamados na petição de dossiê e que ele chama de relatório. Não é o nome, que não é o caso, mas ele afirma que: "só teve conhecimento da sua possível existência pela imprensa". Apenas para enfatizar para quaisquer autoridades, pessoas ou órgãos que afirmem "isto já era de conhecimento, vinha de muito tempo", o Ministro da Justiça diz nos autos - reafirmo -, escreveu, assinou e encaminhou que só teve conhecimento de sua possível existência pela imprensa.

Benza Deus a imprensa livre do meu País! Benza Deus que temos ainda um Poder Judiciário que toma conhecimento disso e que dá a importância devida à garantia da democracia, no sentido de se verificar do que se trata aqui, o que é e qual a resposta constitucional a ser dada.

Com esses esclarecimentos iniciais, que só estou adotando, Senhor Presidente, pelas falas da tribuna, passo, então, ao voto dessa assentada, que, como venho de afirmar, é em sede cautelar.

19/08/2020

PLENÁRIO

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

VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):

1. Nesta arguição de descumprimento de preceito fundamental, com requerimento de medida cautelar, no qual o autor, Rede Sustentabilidade, questiona a validade constitucional de *“ato do Ministério da Justiça e Segurança Pública de promover investigação sigilosa sobre um grupo de 579 servidores federais e estaduais de segurança identificados como integrantes do ‘movimento antifascismo’ e professores universitários”*, à guisa de informações, foram expostos pelos representantes do órgão mencionado como autor do ato questionado argumentos para o não conhecimento da arguição e conclusão sobre a improcedência do pleito formulado na peça inicial.

Legitimidade processual

2. Rede Sustentabilidade, partido político com representação no Congresso Nacional, dispõe de legitimidade para o ajuizamento da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental (inc. I do art. 2º da Lei n. 9.882/1999 e inc. VIII do art. 103 da Constituição da República).

Nos termos da jurisprudência deste Supremo Tribunal partido político com representação no Congresso Nacional é legitimado universal para a propositura das ações do controle abstrato de constitucionalidade, dispensando-se, por exemplo, análise e conclusão sobre o nexo de pertinência temática entre as finalidades estatutárias e o pedido (ADI n. 1.096/MC, Relator o Ministro Celso de Mello, DJ de 22.9.1995; ADI n. 1.963, Relator o Ministro Maurício Corrêa, DJ de 7.5.1999).

ADPF 722 MC / DF

Atendida está a legislação e reconhecida a legitimidade processual do partido político autor da presente arguição.

Objeto da arguição de descumprimento de preceito fundamental

3. Objetiva-se, na presente arguição de preceito fundamental, a declaração de inconstitucionalidade, *“por incompatibilidade com os preceitos fundamentais... e, em especial, pelo desvio de finalidade, da produção de conhecimentos e informações produzidos sobre integrantes do ‘movimento antifascismo’ e professores universitários... de “ato do Ministério da Justiça e Segurança Pública de promover investigação sigilosa sobre um grupo de 579 servidores federais e estaduais de segurança identificados como integrantes do ‘movimento antifascismo’ e professores universitários”.*

4. Como antes relatado, insurge-se o arguente contra a *“produção e a disseminação de dossiês sobre um grupo de 579 servidores federais e estaduais de segurança identificados como integrantes do ‘movimento antifascismo’ e dos professores universitários citados, sob a desculpa de atividade de inteligência, mas que se caracteriza como verdadeira investigação, censória e politicamente persecutória, atípica diretamente pelo Ministério da Justiça”.*

Apresenta-se informação amplamente noticiada nos meios de comunicação de que o Ministério da Justiça e Segurança Pública, pela Secretaria de Operações Integradas – Seopi, teria produzido relatório com nomes, fotografias e endereços de redes sociais de quinhentos e setenta e nove servidores e professores participantes de movimento antifascista.

Aduz-se que o dossiê, classificado como de acesso restrito, teria sido compartilhado com diversos órgãos, como Polícia Rodoviária Federal, Casa Civil da Presidência da República, Agência Brasileira de Inteligência, Força Nacional de Segurança e três centros de inteligência vinculados à Seopi, nas regiões Sul, Norte e Nordeste.

ADPF 722 MC / DF

No relatório mencionado, intitulado *"Ações de Grupos Antifa e Policiais Antifascismo"*, haveria menção a policiais *"formadores de opinião"*, entrevistas de professores e relação de servidores que teriam subscrito manifestos pela defesa da democracia.

Assinala o autor *"pretende(r) a autoridade máxima do Ministério da Justiça e Segurança Pública ameaçar e amordaçar os funcionários públicos (professores e policiais), tolhendo a sua liberdade de expressão e quiçá a sua liberdade física, ao invés de utilizar o efetivo da polícia de forma a respeitar o interesse público e os direitos fundamentais"*.

Em sede cautelar, requer-se *"a imediata suspensão da produção e disseminação de conhecimentos e informações de inteligência estatal produzidos sobre integrantes do 'movimento antifascismo' e professores universitários citados, por seu evidente desvio de finalidade"*.

Dispensa da ouvida do Advogado-Geral da União e da Procuradoria-Geral da República

5. A presente arguição de descumprimento de preceito fundamental foi ajuizada em 27-7-2020, tendo adotado esta relatoria o rito do art. 10 da Lei n. 9.868/99 e requisitado informações urgentes ao Ministro da Justiça e Segurança Pública pela gravidade das alegações do partido autor.

Entretanto, nos primeiros documentos juntados aos autos à guisa de informações do Ministério da Justiça e Segurança Pública, e nas quais se reporta à manifestação da Consultoria Jurídica daquela pasta (Informações n. 00945/2020/CONJUR-MJSP/CGU/AGU) e dados anexados de forma atabalhoada (até mesmo sem assinatura do subscritor das informações preparadas e encaminhadas ao Ministro da Justiça, que as enviou a este Supremo Tribunal, não se expôs, com clareza, objetividade e certeza sobre os fatos descritos na inicial. Não há negativa do quadro descrito, a dizer, sobre a preparação de dossiê sobre cidadãos

ADPF 722 MC / DF

brasileiros que se manifestem contra “fascismo”, nem se teriam sido aqueles dados formado como relatório ou dossiê (seja qual for o nome adotado) e compartilhado com outros órgãos da Administração, menos ainda o quadro normativo que teria embasado o procedimento adotado, em que pese referências a textos legais.

6. O que apresentou nas informações inicialmente prestadas (e encartadas aos autos quando preparado o voto sobre a medida cautelar, inicialmente liberado para pauta) ficou restrito à exposição das atribuições do Ministério da Justiça e Segurança Pública como órgão integrante do Sistema Brasileiro de Inteligência, cujas ações estariam, na afirmação feita, sujeitas apenas ao controle externo do Poder Legislativo.

Nelas também se aduziu que o acesso ao Poder Judiciário não poderia se dar a não ser em “último caso”, sob pena de frustrar-se o caráter sigiloso da atividade de inteligência. O seguinte trecho das informações é demonstrativo da afirmação:

“(...) o eventual atendimento do pleito – que se admite para fins meramente argumentativos – (i) acarretaria embaraços, insegurança jurídica ou mesmo a paralisia da atividade de inteligência, (ii) exporia interna e externamente assuntos delicados de Estado e soberania, (iii) quebrantaria o sigilo que necessariamente recobre os relatórios do SISBIN e do SISP e (iv) tolheria o pleno exercício das competências deste Ministério da Justiça e Segurança Pública, num gesto da irresponsabilidade cujos efeitos são imprevisíveis e incalculáveis à República Federativa do Brasil e aos poderes que integram a União e os entes subnacionais”.

Mais ainda, destaca-se na peça de encaminhamento das informações inicialmente apresentadas pelo Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública que *“com o objetivo de prestar todos os esclarecimentos que se façam necessários sobre o tema em epígrafe, de pronto, este signatário se colocou à disposição dos membros do Legislativo Federal, através da Comissão Mista de*

ADPF 722 MC / DF

Controle das Atividades de Inteligência (CCAI) do Congresso Nacional, independentemente de formal apreciação de quaisquer requerimentos de informação ou de convocação”.

Ao longo daquelas informações inicialmente apresentadas afirmou-se que o atendimento do pleito judicial no sentido de se vedar formação de dossiês contra cidadãos em razão de sua postura constitucional de defesa da democracia e esclarecer-se o proceder do Ministério da Justiça e Segurança Pública poderia “(i) acarreta embaraços, insegurança jurídica ou mesmo a paralisia da atividade de inteligência, (ii) expor interna e externamente assuntos delicados de Estado e soberania, (iii) quebrantar o sigilo que necessariamente recobre os relatórios do SISBIN e do SISP e (iv) tolher o pleno exercício das competências deste Ministério da Justiça e Segurança Pública, num gesto da irresponsabilidade ...”. Ao mesmo tempo, contraditoriamente, garante-se que o titular da pasta ministerial encaminha-se e propõe-se voluntariamente a prestar as informações ao Congresso Nacional.

O representante do povo pode saber o que se passa, o cidadão que se sente inseguro e pede a ação do Estado-juiz, parece que não. O Poder Legislativo pode ter acesso ao que se passa, porque se procede e sobre o que se atua, o Poder Judiciário, não.

Isso o que se contém no documento oferecido, inicialmente, como informações. Na sequência, esclarecimentos foram se sucedendo encaminhadas como vieram a este Supremo Tribunal. Foram quatro novas juntadas de documentos até a data de ontem, 18.8.2020, às 15:04.

Tem-se assim:

a) em 6.8.2020, veio a este Supremo Tribunal o Ofício n. 720/2020/GM pelo qual o Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública encaminha a informação n. 00945/2020/CONJUR-MJSP/CGU/AGU e esclarece ter se colocado à disposição da Comissão Mista de Controle das Atividades de

ADPF 722 MC / DF

Inteligência do Congresso Nacional ((E-doc 10).

Anexou-se àquele ofício:

FLs. 2-6 - Nota Técnica n. 19/2020/CGCI-DINT/DINT/SEOPI/MJ assinada pelo Coordenador-Geral de Contraineligência – CGI/DINT/SEOPI André Luiz Maule Timoni e pela Coordenadora-Geral de Inteligência-Substitua Quitéria Niksic em 6.8.2020;

Fl. 7 - despacho do Coordenador-Geral de Contraineligência – CGI/DINT/SEOPI André Luiz Maule Timoni encaminhando a Nota Técnica n. 19/2020/CGCI-DINT/DINT/SEOPI/MJ;

FL. 8 - Despacho do Diretor de Inteligência Thiago Marcantonio Ferreira dando ciência da Nota Técnica n. 19/2020/CGCI-DINT/DINT/SEOPI/MJ;

Fl. 9 - Ofício n. 1675/2020/SEOPI/MJ de 6.8.2020 do Secretário de Operações Integradas/Substituto Eduardo de Freitas da Silva informando à Consultoria Jurídica do Ministério da Justiça e Segurança Pública ter sido elaborada a Nota Técnica n. 19/2020/CGCI-DINT/DINT/SEOPI/MJ;

Fls. 11-12 – Portaria COGER n. 158, de 3.8.2020 - a Corregedora-Geral do Ministério da Justiça e Segurança Pública designa um delegado da Polícia Federal, uma Procuradora da Fazenda Nacional e um Auditor Federal de Finanças e Controle para constituírem Comissão de Sindicância Investigativa;

Fl. 13 - Despacho de aprovação das INFORMAÇÕES N. 00945/2020/CONJUR-MJSP/CGU/AGU assinado por João Bosco Teixeira – Advogado da União;

Fl. 15 - Despacho de aprovação das INFORMAÇÕES N.

ADPF 722 MC / DF

00945/2020/CONJUR-MJSP/CGU/AGU assinado por Andrea de La Rocque Ferreira – Advogada da União;

Fls. 16-30 - INFORMAÇÕES N. 00945/2020/CONJUR-MJSP/CGU/AGU datada de 6.8.2020 Bernardo Batista Assumpção.

b) em 7.8.2020:

Fls. 1-4 Ofício n. 34/2020/GM/MJ encaminhado ao chefe de gabinete: *“informo que, por erro material, foi anexado ao referido ofício e juntado ao processo judicial uma versão da INFORMAÇÃO n. 00945/2020/CONJUR - MJSP/CGU/AGU, que ainda não fora assinada pelo Advogado da União. 3. Dessa forma, solicito a gentileza de verificar a possibilidade de realizar a desintrusão da INFORMAÇÃO n. 00945/2020/CONJUR-MJSP/CGU/AGU, substituindo-a pela versão assinada que segue anexa.”;*

Fls. 4-20 – Cópia das INFORMAÇÕES N. 00945/2020/CONJUR-MJSP/CGU/AGU Assinada por Bernardo Batista Assumpção;

Fls- 21-22 – Cópia do Ofício n. 720/2020/GM do Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública;

c) E-DOC 16 protocolado em 12.8.2020:

Ofício n. 728/202/GM de 10.8.2020 pelo qual o Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública informa ter comparecido, por videoconferência, à Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI) do Congresso Nacional e ter determinado a instauração de sindicância e substituído a Diretoria de Inteligência da SEOPI. Salientou não ter havido descumprimento de ordem deste STF pois não teria havido determinação de apresentação de qualquer relatório de inteligência.

ADPF 722 MC / DF

d) em 17.8.2020:

Às 17:02 apresentou-se nova manifestação nos autos, contendo mídia, *“para fins de subsidiar o e. Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADPF 722. ...”*.

e) em 18.8.2020:

O Ministro da Justiça encaminha “nota explicativa” por *e-mail*, dando notícia de que *“como uma medida preventiva, promoveu-se a substituição da chefia da Diretoria de Inteligência (DINT) da Secretaria de Operações Integradas (SEOPI), a fim de se garantir total isenção e liberdade para a comissão sindicante e para que não reste qualquer dúvida do compromisso deste Ministério com a verdade e a regular atuação da área”*.

7. A reticente prestação de informações específicas e objetivas do Ministro da Justiça e da Segurança Pública quanto à inexistência dos alegados dossiês tornou mais urgente a manifestação deste Plenário sobre o que posto na presente arguição, tornando dispensável, nesta fase processual, a oitiva do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, observando-se, assim, o § 1º do art. 10 da Lei n. 9.868/1999.

Daí em 11.8.2020 ter requerido à Presidência desta Casa a liberação de espaço na pauta para análise do requerimento de medida cautelar, formulada na presente arguição, por este Plenário.

Sobre a arguição de descumprimento de preceito fundamental: observância ao princípio da subsidiariedade

8. Afirma o autor das informações preparadas pelo advogado da União, doutor Bernardo Dias Assumpção, e encaminhadas pelo Ministro da Justiça a este Supremo Tribunal, que não seria cabível, no caso, a arguição de descumprimento de preceito fundamental.

ADPF 722 MC / DF

9. Dispõe-se no § 1º do art. 102 da Constituição da República:

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

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

Nos termos do *caput* do art. 1º da Lei n. 9.882/1999, o objetivo da arguição de descumprimento de preceito fundamental é *“evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público”*.

O § 1º do art. 4º da Lei n. 9.882/99 veda o ajuizamento da arguição *“quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade”*.

10. Na espécie, expõe o autor da presente arguição que *“No caso concreto, há evidente violação a diversos preceitos fundamentais previstos no artigo 5º da Constituição, dos quais destacamos: liberdade de expressão (IV); direito à intimidade, à vida privada e à honra (X); liberdade de reunião (XVI); e liberdade de associação (XVII). Afinal, como se cogitar de um país em que a manifestação de pensamento é livre se o cidadão sequer pode ser contrário ao governante de plantão ou a regimes extremistas e autoritários (fascismo) que já deveriam ter desaparecido na história? Sem esse núcleo fundamental mínimo, nada sobra da roupagem do direito fundamental em si. Em relação ao requisito da subsidiariedade, defende-se a tese de que a análise deste requisito decorre de enfoque objetivo ou de proteção da ordem constitucional objetiva, nos termos da doutrina especializada: ‘Em outros termos, o princípio da subsidiariedade - inexistência de outro meio eficaz de sanar a lesão -, contido no §1º do art. 4º da Lei n. 9.882, de 1999, há de ser compreendido no contexto da ordem constitucional global. Nesse sentido, se considera o caráter enfaticamente objetivo do instituto (o que resulta, inclusive, da legitimação ativa), meio eficaz de sanar a lesão parece ser aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata. Assim, a Lei 9.882 exige como condição de*

ADPF 722 MC / DF

possibilidade da ADPF, o esgotamento de todos os meios para o saneamento do ato lesivo (§ 1º do art. 4º). Conforme posição firmada pelo STF na ADPF n. 33, os meios a serem esgotados para que se admita a ADPF são aqueles do controle concentrado. A existência de processos ordinários e recursos extraordinários não deve excluir, a priori, a utilização da arguição de descumprimento de preceito fundamental, em virtude da feição marcadamente objetiva dessa ação. Nestes termos, permite-se ao STF a decisão célere sobre questões eminentemente constitucionais, impedindo a extensão dos danos aos preceitos fundamentais”.

A interpretação afirmadora de orientação no sentido de não ser possível aproveitar-se desta classe processual constitucional para casos como o que aqui se apresenta não significa que o ajuizamento da arguição somente seria possível se esgotados todos os meios admitidos na legislação processual para “afastar a lesão no âmbito judicial. Uma leitura mais cuidadosa há de revelar (...) que na análise sobre a eficácia da proteção de preceito fundamental nesse processo deve predominar um enfoque objetivo ou de proteção da ordem constitucional objetiva. Em outros termos, o princípio da subsidiariedade – inexistência de outro meio eficaz de sanar a lesão -, contido no § 1º do art. 4º da Lei n. 9.882, de 1999, há de ser compreendido no contexto da ordem global. Nesse sentido, se se considera o caráter enfaticamente objetivo do instituto (o que resulta, inclusive, da legitimação ativa), meio eficaz de sanar a lesão parece ser aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata” (MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de Segurança*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 501).

No julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 99, anotou o Ministro Ricardo Lewandowski que:

“(...) a ação de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) constitui via estreita, ação especial, somente admissível se atendidos determinados pressupostos estabelecidos na lei de regência. Dentre esses pressupostos destaca-se o princípio da subsidiariedade, segundo o qual não deve ser permitida a utilização da ADPF quando houver outro meio eficaz de sanar a lesividade (art. 5º, § 1º, Lei

ADPF 722 MC / DF

9.882/99).

Conforme entendimento desta Corte sobre o tema, embora, em princípio, deva-se ter em mente, para efeito de aferição da subsidiariedade, os demais processos objetivos previstos no ordenamento jurídico, a exigência refere-se, precisamente, à inexistência de outro meio capaz de oferecer provimento judicial com eficácia ampla, irrestrita e imediata no caso concreto.

É o que se depreende da leitura de trecho do voto do Relator na ADPF 33-MC, Ministro Gilmar Mendes:

‘Assim, tendo em vista o caráter acentuadamente objetivo da arguição de descumprimento, o juízo de subsidiariedade há de ter em vista, especialmente, os demais processos objetivos já consolidados no sistema constitucional. Nesse caso, cabível a ação direta de inconstitucionalidade ou de constitucionalidade, não será admissível a arguição de descumprimento. Em sentido contrário, não sendo admitida a utilização de ações diretas de constitucionalidade ou inconstitucionalidade – isto é, não se verificando a existência de meio apto para solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata –, há de se entender possível a utilização da arguição de descumprimento de preceito fundamental. (...)’

É que as ações originárias e o próprio recurso extraordinário não parecem, as mais das vezes, capazes de resolver a controvérsia constitucional de forma geral, definitiva e imediata.’ (sem grifos no original).

Bem examinados aos autos, entendo ser possível, no caso concreto, ao menos em tese, a obtenção do provimento pretendido de forma ampla, geral e imediata, pela utilização de outras medidas processuais. Essa circunstância, por si só, é suficiente para afastar a via utilizada (...)” (decisão monocrática, DJ 22.3.2007).

11. Na presente arguição, sustenta-se contrariedade a preceitos fundamentais de liberdades de expressão, reunião, associação, inviolabilidade de intimidade, vida privada e honra, enfatizando-se que *“para além de ‘movimentos sociais/políticos organizados’ - com finalidade, ao que tudo indica, nobre -, há professores universitários, cientistas sociais e autoridades na área específica de atuação”.*

ADPF 722 MC / DF

Indiscutível é a proeminência daqueles princípios constitucionais no sistema positivo nacional e em qualquer outro que, ainda que não os tivesse expresso, como se tem no direito brasileiro, pretendam assegurar a democracia.

É certa, pois, a possibilidade de sua salvaguarda pela via da arguição de descumprimento fundamental, instrumento de controle abstrato de constitucionalidade idôneo para impedir ou desfazer ato do poder público ameaçador ou lesivo a preceito fundamental.

12. Tenho, pois, como cabível a via eleita pela demonstração de atendimento, na espécie, do princípio da subsidiariedade.

Aptidão da petição inicial

13. Pelo art. 3º da Lei n. 9.882/1999, a petição inicial da arguição de descumprimento de preceito fundamental deve conter as indicações do preceito fundamental violado e do ato questionado, a prova da violação do preceito fundamental e o pedido com suas especificações.

Esses pressupostos estão atendidos no caso agora examinado. Parece também sem o relevo pretendido pela autoridade estatal a circunstância de a petição inicial vir acompanhada de referência a matéria jornalística como comprovação do que alegado.

E tanto se dá, no caso, porque sendo “secretos” os alegados “dossiês”, sobre cuja formulação se controverte, não poderia mesmo se ter por ciente e poder ser acostado aos autos material ao qual se alega exatamente estar sem o acesso devido e a publicidade necessária, especialmente daqueles que poderiam estar sendo diretamente atingidos.

Aliás, a serem verdadeiras as alegações apresentadas, não há que se afirmar que todos os brasileiros não estão em igual situação de absoluto

ADPF 722 MC / DF

desconhecimento quanto ao que se tem tramitando como investigação sigilosa e que pode – até aqui apenas suposição - dizer respeito à vida particular, às escolhas ideológicas e pessoais de quem quer que seja, e que não é objeto do Estado. Ninguém duvida que o cidadão tem pleno e intocável direito, que é inexpugnável, de contrapor-se a eventual ação secreta do Estado que diga respeito à sua vida particular ou à sua conduta política legítima.

14. Não é incomum que o autor de uma ação judicial não consiga ter acesso à documentação oficial, menos ainda quando é ela carimbada com o rótulo do sigilo.

Por isso incorreta a observação do autor das informações n. 00945/2020/CONJUR-MJSP/CGU/AGU, doutor Bernardo Batista de Assumpção, encaminhadas pelo Ministro da Justiça e Segurança Pública, que *“a inusitada propositura da excepcional ADPF com esteio única e exclusivamente em um a única matéria jornalística, à mingua de qualquer elemento probatório sobre (sic) o suposto relatório de inteligência ou indicativo de sua ilicitude que, ao fim e ao cabo, repousa no cerne da tese advogada, representa óbice que torna prejudicada a análise da própria subsidiariedade. Isso porque esse critério deve ser investigado sob a ótica das circunstâncias do caso concreto e, na espécie, essas circunstâncias sequer foram apresentadas [ao] e. STF, que, para analisar a questão, precisaria valer-se de um “salto de fé” que não se revela consentâneo com o ordenamento jurídico pátrio, mormente o Código de Processo Civil e a distribuição do ônus probatório”*. 10. Dado que o requerente não logrou demonstrar a existência de atos concretos, comissivos ou omissivos, atentatórios a preceito fundamental da Constituição, atraindo-se a incidência do art. 4º, caput, do mesmo diploma legal, que preconiza que *“a petição inicial será indeferida liminarmente, pelo relator, quando não for o caso de arguição de descumprimento de preceito fundamental, faltar algum dos requisitos prescritos nesta Lei ou for inepta.”*

Nas informações inicialmente prestadas, o autor das informações

ADPF 722 MC / DF

não trouxe elementos esclarecedoras. A construção dos dados oferecidos fez-se no sentido de que este Supremo Tribunal não examinasse o alegado pelo autor. Afirmou-se, ali, que não havia elementos suficientes para a ação do Poder Judiciário. Mas a descrição do partido autor baseou-se em ampla divulgação dos atos questionados. A eles não têm acesso os cidadãos até mesmo pela natureza secreta dos denominados dossiês. O autor das informações afirmou que para chegar à conclusão do exposto na peça inicial seria um “salto de fé”. Mas parece que ele reclamava que, em relação à atuação do Ministério da Justiça e Segurança Pública este Supremo Tribunal desse o tal “salto de fé”...

De se realçar, ainda, que o quadro fático descrito na peça inicial da presente arguição teve – como antes anotado - ampla divulgação na imprensa. Suficiente seria, portanto, se fosse o caso, demonstrassem as autoridades estatais ser inverídicas as alegações e inexistentes os procedimentos. Isso não aconteceu. Sequer nas informações prestadas.

Principalmente, como antes anotado, nas informações prestadas pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública não há negativa peremptória, objetiva e comprovada da existência dos apontados dossiês. O que ali se tem é que *a)* não é competente aquele órgão para preparar dossiês. Nem ele nem ninguém. Democracia é incompatível com atos estatais secretos sobre a vida particular e às opções políticas dos cidadãos. Atuando com respeito à legalidade, não há ação possível, menos ainda secreta, sobre os cidadãos; *b)* afirma-se que não há dossiês, mas relatórios. Que são de inteligência, não de investigação. Que não se investiga, mas se realiza ato de inteligência. Tudo muito ininteligível, nos termos abordados nas informações. Mas sem negativa peremptória do que afirmado.

15. Cabível, portanto, a arguição de descumprimento de preceito fundamental e o exame da providência cautelar requerida, pois a *“situação de extrema urgência, demandante de providência imediata, autoriza a concessão da liminar ‘sem a audiência dos órgãos ou das autoridades das quais*

ADPF 722 MC / DF

emanou a lei ou o ato normativo impugnado' (§ 3º do art. 10 da Lei 9.868/1999), até mesmo pelo relator, monocraticamente, ad referendum do Plenário" (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.451, Relator o Ministro Ayres Britto, DJe de 1.7.2011).

Inafastabilidade da jurisdição

16. Antes de examinar a existência, no caso, os pressupostos da medida cautelar, há de se destacar que o princípio da inafastabilidade da jurisdição, direito fundamental posto no inc. XXV do art. 5º e cláusula pétrea do inc. IV do § 4º do art. 60 da Constituição, consubstancia elemento intrínseco ao Estado democrático de direito:

"Art. 5º (...)

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

Superada está o período histórico no qual a conquista de direito satisfazia-se com a inclusão de norma reconhecendo o direito. O que se tem, na atualidade, é a busca de efetividade constitucional da norma garantidora de direitos. Por isso é imprescindível a jurisdição: para se suplantar a Constituição folha de papel, a que se referia Lassale. Daí ser necessário que o Poder Judiciário cumpra a sua função de garantir a efetividade do direito fundamental do acesso à jurisdição, dogma inafastável do patrimônio de direitos conferido constitucionalmente a cada indivíduo.

O inc. XXXV do art. 5o. da Constituição do Brasil dispõe que *"a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito"*. O exato contrário do que nesta norma se contém é a peroração encaminhada, na primeira peça de informações, pelo Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública, ao afirmar de que o cuidado do tema posto na presente arguição de descumprimento de preceito fundamental não poderia merecer a atenção e ser objeto de decisão deste Supremo

ADPF 722 MC / DF

Tribunal, afirmando-se que “a submissão dos documentos produzidos ao Poder Judiciário, ainda que cercada de cautelas, poderia colocar em risco o sistema de salvaguardas das informações e documentos de inteligência e, por consequência, comprometer a credibilidade interna e externa da República Federativa do Brasil no que se refere à estrita obediência dos parâmetros internacionais que regem a Atividade de Inteligência.

7.7 Isso porque o compartilhamento, desapartado dos ditames da legislação de regência da Atividade de Inteligência, significaria não somente a desconstrução da credibilidade interna e externa da própria República Federativa do Brasil, perante a comunidade internacional de inteligência, assim corporificando a assunção direta da responsabilidade pelo Poder Judiciário sobre eventuais prejuízos que possam vir a ser suportados pelo Estado, pelas agências de inteligências, por seus servidores e por suas respectivas fontes, com elevado risco de danos irreparáveis, inclusive à vida dos envolvidos” (Nota Técnica n. 19/2020/CGCI-DINT/DINT/SEOPI/MJ – assinada pelo Coordenador Geral de Contraineligência dr. André Luiz Maule Timoni e pela Coordenadora-Geral de Ineligência Substituta, Quitéria Niksic, EM 6.8.2020).

Inadmissível é, no ordenamento jurídico brasileiro vigente, que ato administrativo, norma legal ou mesmo emenda constitucional dificulte, impeça ou bloqueie o acesso à jurisdição sob qualquer pretexto.

O Estado não está acima da lei, não pode agir fora, ao lado ou contrariamente à lei, menos ainda à Constituição. Todos nós, governantes e governados, agentes e servidores públicos de todos os Poderes submetemo-nos à Constituição e às leis da República. E ameaçados ou lesados em nossos direitos, todos podem questionar judicialmente o que lhe parece de direito e os atos estatais podem ser questionados e devem ser examinados e ter os pleitos decididos pelo Poder Judiciário.

Sem acesso à Justiça qualquer direito é escasso de validade, oco de vigor e carente de eficácia. Porque será cumprido segundo o voluntarismo de cada pessoa. Sem acesso à Justiça não há Estado de

ADPF 722 MC / DF

direito, porque os atos estatais deixam de ser controlados e o poder estatal torna-se absoluto e voluntarioso. E o cidadão volta a ser vassalo do senhor Estado.

17. A argumentação do Ministério da Justiça de que *“o socorro ao Poder Judiciário – a exemplo do ajuizamento da ADPF – somente poderia ser admitido como última ratio, caso frustrados os rigorosos crivos já previstos em lei”* escancara violação ao princípio do acesso à jurisdição e à função institucional deste Supremo Tribunal Federal de guardião da Constituição.

No primeiro documento apresentado se teve inusitada negativa de fornecimento de informações de fato a este Supremo Tribunal Federal nesta arguição de descumprimento fundamental, a pretexto de se proteger o sigilo de relatórios de inteligência. O jogo de palavras havido na afirmativa de que o Ministério da Justiça não foram preparados dossiês, senão relatórios de investigação, mas que também não é investigação, é relatório de inteligência, parece uma ode à desinteligência.

O serviço de inteligência do Estado para segurança pública, para a segurança nacional e para a garantia de cumprimento eficiente dos deveres do Estado é necessário, como antes lembrado por este Supremo Tribunal e é tema mais que sensível. Não pode ser desempenhado fora de estritos limites constitucionais e legais, sob pena de comprometer a democracia em sua instância mais central, que é a de garantia dos direitos fundamentais.

Por isso é certo que órgãos de inteligência de qualquer nível hierárquico de qualquer dos poderes do Estado submetem-se também ao crivo do Poder Judiciário porque podem incorrer em desbordamentos legais. E, note-se, até mesmo atos do Judiciário são examinados e decididos, em sua validade constitucional e legal à luz do direito, como se teve há pouco na arguição de descumprimento de preceito fundamental

ADPF 722 MC / DF

n. 572.

Subtrair ao Poder Judiciário, que tem a função-dever de julgar os casos submetidos a seu exame e à sua decisão, dados e informações objetivas para que possa ele desempenhar suas competências é frontalmente, exemplarmente incompatível com o disposto no inc. XXXV do art. 5o. da Constituição da República.

18. Pela Nota Técnica n. 19/2020 da Diretoria de Inteligência da Secretaria de Operações Integradas do Ministério da Justiça e Segurança Pública, realçada nas informações do Ministro da Justiça, afirma-se que *“o compartilhamento com o Poder Judiciário dos produtos da atividade de inteligência para fins de controle carrega em si imensuráveis riscos”*, assinalando-se que:

“(...) a submissão dos documentos produzidos ao Poder Judiciário, ainda que cercada de cautelas, poderia colocar em risco o sistema de salvaguardas das informações e documentos de inteligência e, por consequência, comprometer a credibilidade interna e externa da República Federativa do Brasil no que se refere à estrita obediência dos parâmetros internacionais que regem a Atividade de Inteligência.

Isso porque o compartilhamento, desapartado dos ditames da legislação da regência da Atividade de Inteligência, significaria não somente a desconstrução da credibilidade interna e externa da própria República Federativa do Brasil, perante a comunidade internacional de inteligência, assim, corporificando a assunção direta da responsabilidade pelo Poder Judiciário sobre eventuais prejuízos que possam vir a ser suportados pelo Estado, pelas agências de inteligências, por seus servidores e por suas respectivas fontes, com elevado risco de danos irreparáveis, inclusive à vida de envolvidos.

Com efeito, no desempenho de sua competência para manter relações com Estados estrangeiros (art. 21, I, da CF) e em obséquio aos princípios nas relações internacionais do repúdio ao terrorismo e à cooperação entre os povos para o progresso da humanidade (art. 4º, inciso VIII e IX, da CF), a União sabidamente emprega seus recursos

ADPF 722 MC / DF

de inteligência no intercâmbio de informações com outros países.

E essa relação baseia-se na confiança mútua sobre o tratamento sigiloso emprestados aos dados repassados pelos demais atores da comunidade internacional, que, como é óbvio, perseguem a preservação de seus interesses próprios e dos também valores que aproximam grupos de Estados no cenário mundial.

A mera possibilidade de que essas informações exorbitem os canais de inteligência e sejam escrutinadas por outros atores internos da República Federativa do Brasil – ainda que, em princípio, circunscrito ao âmbito do Supremo Tribunal Federal – já constitui circunstância apta a tisonar a reputação internacional do país e a impingir-lhe a pecha de ambiente inseguro para o trânsito de relatórios estratégicos”.

A inconstitucionalidade parece-me evidente. Distancia-se de dúvida razoável a prática, sem objetiva e formal definição das bases e dos limites legais, de investigar-se, sob o manto de segredo institucional e ressalva de cuidar-se de pretensa “*salvaguarda das informações e documentos de inteligência*”.

Não é novo o proceder na história brasileira. Não é menos triste termos que voltar a julgar casos que tais.

Talvez a manifesta ilicitude e falta de razoabilidade até mesmo nos termos expostos na primeira manifestação tenha conduzido o Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública a manifestar-se, em oito dias, sem ter voltado a ser instado e após a liberação deste processo para pauta, em quatro ocasiões.

19. De se observar que a abertura de sindicância no Ministério da Justiça para a apuração de eventuais responsabilidades administrativas em relação aos fatos narrados nesta arguição ou mesmo notícia de comparecimento do Ministro da Justiça e Segurança à Comissão Mista de Controle de Atividades de Inteligência do Congresso Nacional para prestar esclarecimentos não substituem a jurisdição constitucional a cargo

ADPF 722 MC / DF

do Supremo Tribunal Federal nem minimizam o dever de atendimento à determinação judicial, inicialmente não cumprida com o rigor legalmente determinado.

Note-se que, pelo menos em uma passagem, tem razão o Ministério da Justiça e Segurança Pública. Na Nota Técnica n. 19/2020/CGCI-DINT/DINT/SEOPI/MJ, afirma-se que *“não compete à SEOPI produzir ‘dossiê’ contra nenhum cidadão e nem mesmo instaurar procedimentos de cunho inquisitorial”*.

Como antes anotado, não compete nem à SEOPI nem a qualquer outro órgão estatal aquele proceder. Mas no mesmo item 38 daquela nota técnica o autor da informação assevera que *“a atividade de inteligência não é e não se confunde com a de investigação criminal.... dedica-se a produzir conhecimentos para assessorar o processo decisório das autoridades públicas. Assim, é dever dizer que não há qualquer procedimento investigativo instaurado contra qualquer pessoa específico no âmbito da SEOPI, muito menos com caráter penal ou policial...(os) frutos (da atividade de inteligência) são essencialmente os RELINTs (relatórios de inteligência) ... dotados de sigilo, com acesso restrito e não são passíveis de consubstanciar ou embasar investigações criminais, inquéritos policiais, sindicâncias administrativas ou quaisquer outras medidas que se encontram na alçada da Administração Pública...”*.

A República não admite catacumbas. A Democracia não se compadece com segredos. Direitos fundamentais não são concessões estatais, são garantias humanas conquistadas antes e para além do Estado. Seu objeto é possibilitar o sossego pessoal e a dignidade individual.

Esclarecido parece estar haver plausibilidade nos elementos fáticos descritos na peça inicial desta arguição de preceito fundamental e que poderia criar inegável situação de insegurança dos cidadãos em relação a seus direitos fundamentais, cuja garantia estaria fragilizada diante de tais

ADPF 722 MC / DF

exposições.

Presença dos pressupostos da medida cautelar

20. Pelos incs. IV, X, XVI e XVII do art. 5º da Constituição da República são asseguradas as manifestações livres de expressão, de reunião e de associação, a inviolabilidade da intimidade, da vida privada e da honra, conferindo-se a todos liberdade para veicular ideias e opiniões e para se reunirem e também para se associarem:

“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...)

IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato; (...)

X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação; (...)

XVI - todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente;

XVII - é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar”;

Para Ingo Wolfgang Sarlet:

“(...) a liberdade de expressão abarca um conjunto diferenciado de situações, cobrindo, em princípio, uma série de liberdades (faculdades) de conteúdo espiritual, incluindo expressões não verbais, como é o caso da expressão musical, da comunicação pelas artes plásticas, entre outras. A liberdade de expressão consiste, mais precisamente, na liberdade de exprimir opiniões, portanto, juízos de

ADPF 722 MC / DF

valor a respeito de fatos, ideias, portanto, juízos de valor sobre opiniões de terceiros etc. Assim, é a liberdade de opinião que se encontra na base de todas as modalidades da liberdade de expressão, de modo que o conceito de opinião (que, na linguagem da Constituição Federal, acabou sendo equiparado a de pensamento) há de ser compreendido em sentido amplo, de forma inclusiva, abarcando também, apenas para deixar mais claro, manifestações a respeito de fatos e não apenas juízos de valor. Importa acrescentar, que além da proteção do conteúdo, ou seja, do objeto da expressão, também estão protegidos os meios de expressão, cuidando-se, em qualquer caso, de noção aberta, portanto inclusiva de novas modalidades, como é o caso da comunicação eletrônica” (SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 441-442).

André Ramos Tavares leciona que a dimensão instrumental da liberdade de expressão consiste na *“possibilidade de eleger o meio mais adequado para veicular, transmitir as opiniões e ideias emitidas pelo indivíduo, com a finalidade de que se atinja certo número de receptores, o que, aliás, está insito à própria ideia de expressão”*.

Como todo direito fundamental, não se afirma ser a liberdade de expressão direito dotado de caráter absoluto nem constitui escudo para imunizar autor de prática delituosa, como, por exemplo, ameaça, incitação a crimes ou infrações contra a honra.

Este Supremo Tribunal Federal tem proclamado que *“a Constituição autoriza a imposição de limites aos direitos fundamentais quando necessários à conformação com outros direitos fundamentais igualmente protegidos”* (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.066, Relatora a Ministra Rosa Weber, DJe de 7.3.2018).

21. Na espécie agora examinada, alega-se - e não há contestação objetiva ou direta do Ministério da Justiça e Segurança Pública - de que

ADPF 722 MC / DF

um grupo de quinhentos e setenta e nove servidores públicos e professores universitários teriam sido investigados sigilosamente por integrarem movimento contra o fascismo e protestarem contra o atual governo.

Relatório de inteligência teria sido preparado no Ministério da Justiça sobre essas pessoas, nele se colhendo dados pessoais, os quais teriam sido compartilhados sigilosamente com outros órgãos da administração.

Como antes anotado, os fatos não foram negados pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, que se limitou a defender a necessidade de se resguardar o sigilo da atividade de inteligência e a afirmar que esse proceder não seria inédito. Tais assertivas mantiveram-se nos esclarecimentos acrescentados em algumas ocasiões. E afirma o Ministro titular daquela pasta, na nota explicativa apresentada em 18.8.2020 (tarde de ontem) que:

“3) Em que momento o Ministro da Justiça soube ou teve acesso a relatório de inteligência relacionado ao grupo denominado “antifas” ou “policiais antifascismo”?

Resposta. O Ministro não solicitou qualquer relatório. Só teve conhecimento de sua possível existência pela imprensa. Ao mesmo tempo, apenas se permitiu acessá-lo a partir do momento em que conversou com o Senador Nelsinho Trad, Presidente da CCAI do Congresso Nacional, colocando-se à disposição para esclarecer os fatos perante referida comissão parlamentar.” (grifos nossos).

O que se há de extrair da expressa manifestação do Ministro da Justiça e Segurança Pública, em nota explicativa apresentada na data de ontem, 18.8.2020, é que *“só teve conhecimento de sua possível existência (dos dossiês-relatórios) pela imprensa... apenas se permitiu acessá-lo a partir do momento em que conversou com o Senador Nelsinho Trad, Presidente da CCAI do Congresso Nacional, colocando-se à disposição para esclarecer os fatos perante referida comissão parlamentar”* (grifos nossos).

ADPF 722 MC / DF

Logo, o Ministro não pode negar o que afirmado na peça inicial da presente arguição pois sequer tinha conhecimento do relatório. A afirmação é expressa. Não altera o quadro descrito a circunstância de não ter ele solicitado dito relatório.

Também não deixa de ser muito significativa a *explicação*, igualmente prestada naquela nota explicativa e apenas na data de ontem, que aquela autoridade exonerou, em 4 de agosto de 2020, Gilson Libório, Diretor de Inteligência e que tinha sido nomeado para o cargo em 26 de maio. Afiança o Ministro, naquela nota, que essa prática *“foi uma medida preventiva de integridade. Primeiro, para garantir a total e imparcial apuração dos fatos, e tirar qualquer dúvida de que haveria interferência na apuração. Segundo, para demonstrar o compromisso com o bom funcionamento das atividades, de que as atividades sejam exercidas dentro dos princípios éticos e normativos, sem margens para desconfiças. Por isso assumiu o Delegado de Polícia Federal Thiago Marcantonio Ferreira, que já atuou no SINQ – Serviço de Inquéritos Especiais junto ao STF, com relevantes serviços prestados à instituição e à Justiça”* (grifos nossos).

Com inegável desassombro se tem, naquela passagem, confissão do Ministro de Estado da Justiça não ter conhecimento do que foi descrito na inicial, pelo que não pode ser negado e que teve dúvidas quanto à ocorrência dos fatos, tanto que exonerou o diretor da área.

A declaração insegurança dos direitos e no direito, alegada na presente arguição, é objetiva, razoável, justo e atual.

22. A manifestação do Ministério da Justiça e Segurança Pública, nessa arguição de descumprimento de preceito fundamental, conduz à conclusão, ao menos nesta fase processual, de haver plausibilidade dos dados relatados e dos argumentos apresentados e elaborados a partir da notícia divulgada sobre os fatos noticiados pela imprensa. E, se tanto não fosse ou não for, a cautela de determinar-se, judicialmente, a cessação ou

ADPF 722 MC / DF

o impedimento de qualquer comportamento de investigação secreta da vida de quem quer que seja, fora dos suportes constitucionais e legais garantidores do devido processo legal e do direito ao contraditório, pelos órgãos dotados de competência para tanto não constitui demasia, mas cautela superiormente necessária no caso.

Afirma o Ministro da Justiça e Segurança Pública, em suas informações iniciais, que eventual dano de algum cidadão quanto a seus direitos fundamentais poderá sujeitar-se a exame judicial posteriormente.

Direitos fundamentais não podem ser objeto de ameaça ou lesão, nos termos constitucionalmente estampados. Nem o Judiciário atua para reparar direitos, senão quando não há mais via jurídica adequada para impedir o dano. O que se busca é que lesões a direitos fundamentais não ocorram, não persistam, não possam ser praticados. O Estado não pode ser infrator. Menos ainda em afronta a direitos fundamentais, que é sua função garantir e proteger. No Estado de direito tem o Poder Judiciário o dever de impedir, quando convocado, ameaça ou lesão a direito.

23. Também não se demonstra a legitimidade da atuação de órgão estatal de investigar e de compartilhar informações de participantes de movimento político antifascista a pretexto de se cuidar de atividade de inteligência, sem observância do devido processo legal e quanto a cidadãos que exercem o seu livre direito de manifestar-se sem incorrer em afronta ao sistema constitucional ou legal.

A jurisprudência deste Supremo Tribunal assentou que *“a livre discussão, a ampla participação política e o princípio democrático estão interligados com a liberdade de expressão, tendo por objeto não somente a proteção de pensamentos e ideias, mas também opiniões, crenças, realização de juízo de valor e críticas a agentes públicos, no sentido de garantir a real participação dos cidadãos na vida coletiva”* (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.451, Relator o Ministro Alexandre de Moraes,

ADPF 722 MC / DF

DJe 6.3.2019).

Nem se tenha como aceitável, como nas informações se assenta, que os dados colhidos em atividade de inteligência não seriam utilizados para persecução penal, mas para o *“tratamento de conhecimento sobre elementos que, imediata ou potencialmente, possam impactar o processo decisório e ação governamental, bem como a defesa e a segurança da sociedade e do Estado”*.

Essa confissão não se compadece com o direito constitucional. O uso – ou o abuso – da máquina estatal para a colheita de informações de servidores com postura política contrária ao governo caracteriza desvio de finalidade.

Como destacado pelo Ministro Luiz Fux em voto condutor na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.468 (DJe de 1.8.2017), *“o desvio de finalidade tem como referência conceitual a ideia de deturpação do dever-poder atribuído a determinado agente público que, embora atue aparentemente dentro dos limites de sua atribuição institucional, mobiliza a sua atuação à finalidade não imposta, ou não desejada pela ordem jurídica, ou pelo interesse público”*.

Por esses fundamentos, concluo presentes, na espécie analisada, os requisitos para o deferimento da medida cautelar na presente arguição de descumprimento de preceito fundamental nos termos da Lei n. 9.882/1991.

24. Pelo exposto, voto no sentido de deferir a medida cautelar para suspender todo e qualquer ato do Ministério da Justiça e Segurança Pública de produção ou compartilhamento de informações sobre a vida pessoal, as escolhas pessoais e políticas, as práticas cívicas de cidadãos, servidores públicos federais, estaduais e municipais identificados como integrantes de movimento político antifascista, professores universitários e quaisquer outros que, atuando nos limites da legalidade, exerçam seus direitos de livremente expressar-se, reunir-se

ADPF 722 MC / DF

e associar-se.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 722

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA

REQTE.(S) : REDE SUSTENTABILIDADE

ADV.(A/S) : BRUNO LUNARDI GONCALVES (62880/DF) 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 (14005/DF, 214341/RJ, 389410/SP)

AM. CURIAE. : ASSOCIACAO DIREITOS HUMANOS EM REDE

ADV.(A/S) : GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO (55891/DF, 252259/SP)

Decisão: Após o voto da Ministra Cármen Lúcia (Relatora), que deferia a medida cautelar para suspender todo e qualquer ato do Ministério da Justiça e Segurança Pública de produção ou compartilhamento de informações sobre a vida pessoal, as escolhas pessoais e políticas, as práticas cívicas de cidadãos, servidores públicos federais, estaduais e municipais identificados como integrantes de movimento político antifascista, professores universitários e quaisquer outros que, atuando nos limites da legalidade, exerçam seus direitos de livremente expressar-se, reunir-se e associar-se, o julgamento foi suspenso. Falaram: pela requerente, o Dr. Bruno Lunardi Gonçalves; pelo *amicus curiae* Associação Direitos Humanos em Rede, o Dr. Gabriel de Carvalho Sampaio; pelo interessado, o Ministro José Levi Mello do Amaral Júnior, Advogado-Geral da União; e, pela Procuradoria-Geral da República, o Dr. Antônio Augusto Brandão de Aras, Procurador-Geral da República. Ausente, por motivo de licença médica, o Ministro Celso de Mello. Presidência do Ministro Dias Toffoli. Plenário, 19.08.2020 (Sessão realizada inteiramente por videoconferência - Resolução 672/2020/STF).

Presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli. Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Ausente, por motivo de licença médica, o Senhor_Ministro Celso de Mello.

Procurador-Geral da República, Dr. Antônio Augusto Brandão de
Aras, e Vice-Procurador-Geral Eleitoral, Dr. Renato Brill de Góes.

Carmen Lillian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

20/08/2020

PLENÁRIO

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

VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES: Boa tarde, Presidente. Cumprimento a Ministra CÁRMEN e a Ministra ROSA, os Ministros. Cumprimento também o Doutor Augusto Aras, Procurador-Geral da República.

Início parabenizando e cumprimentando todos os Advogados que fizeram sustentações orais, Doutor Bruno Lunardi e Doutor Gabriel de Carvalho. Também cumprimento o Professor Doutor José Levi, Ministro Advogado-Geral da União.

Parabenizo também a eminente Relatora, Ministra CÁRMEN LÚCIA, pelo brilhante voto que, detalhadamente, apresentou a hipótese para que o Plenário pudesse analisar.

Trata-se, como também Vossa Excelência recordou, de arguição de descumprimento de preceito fundamental em que se pede a declaração de inconstitucionalidade, por incompatibilidade com alguns preceitos fundamentais e, em especial, por desvio de finalidade, da produção de conhecimento e de informações que teriam sido elaborados pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública em relação a integrantes do denominado “Movimento Antifascismo”, no sentido de que, por ato do Ministério da Justiça e Segurança Pública, haveria ocorrido a promoção de investigação sigilosa sobre um grupo de 579 servidores federais e estaduais de segurança, identificados como integrantes do “Movimento Antifascismo”, incluindo aí, segundo o partido-autor, professores universitários.

Ainda como relatado pela eminente Relatora, o arguente insurge-se contra a produção e a disseminação de dossiês sobre um grupo de 579 servidores federais e estaduais de segurança pública identificados, como já dito, como integrantes do “Movimento Antifascismo”. Afirma ainda que o dossiê, classificado como de acesso restrito, teria sido

ADPF 722 MC / DF

compartilhado com diversos órgãos, como Polícia Rodoviária Federal, Casa Civil da Presidência da República, Abin, Força Nacional de Segurança e três centros de inteligência vinculados à Seopi. No relatório, haveria menção a policiais formadores de opinião, entrevistas de professores e relação de servidores que teriam subscrito manifestos pela defesa da democracia.

É um breve relatório, como eu disse, porque a questão foi amplamente detalhada ontem pela eminente Ministra Relatora.

Acompanho a Relatora no tocante ao cabimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental e também em relação à legitimidade da propositura pelo partido político. E faço algumas considerações importantes que tanto foram ditas da tribuna quanto pela eminente Ministra Relatora.

A questão do cabimento da arguição, de eventual ferimento de preceitos fundamentais, obviamente, no mérito, será mais amplamente discutida, mas não há nenhuma dúvida de que existem relatórios de inteligência, classificados pelo autor como dossiês e classificados pela Advocacia-Geral da União como relatórios de inteligência. A existência desse material não foi posta em dúvida em nenhum momento, como foi muito bem ressaltado pela eminente Ministra Relatora, inclusive nas manifestações que o Ministro da Justiça e Segurança Pública encaminhou para a eminente Relatora. Em sua sustentação oral, o Senhor José Levi também não negou a existência do que se trata na arguição.

Ressalto que, na terça-feira à noite, por determinação da eminente Ministra Relatora, os demais Ministros e eu recebemos, do Ministério da Justiça e Segurança Pública, acesso ao material que teria sido impugnado, junto com uma senha. De terça-feira para quarta-feira, logo após a nossa sessão do Tribunal Superior Eleitoral, presidida pelo Ministro ROBERTO BARROSO, no final da noite, ainda tive o imenso prazer de ver detalhadamente esses dados que, eu diria, não são tão emocionantes como a mídia sugeriu. São muito menos emocionantes, o que não significa serem graves ou não, serem importantes ou não.

ADPF 722 MC / DF

Qual é questão a ser definida na presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, no caso, a análise da medida cautelar pleiteada? Parece-me exatamente a mesma discussão que tivemos na semana passada: saber se essa produção feita pelo Sistema de Inteligência do Ministério da Justiça e Segurança Pública - que é uma parte prestigiada, importantíssima, do Sistema Brasileiro de Informação -, se essa coleta de dados, nessa primeira análise realizada, está dentro do que seria o Sistema de Inteligência ou se, eventualmente, o procedimento realizado pelo Ministério da Justiça estaria extrapolando o que é um sistema de inteligência para realizar investigações específicas, ou mais grave ainda, não só realizar investigações específicas em relação a fatos, mas em relação a preferências políticas, filosóficas, preferências pessoais de determinados investigados.

Parece-me uma discussão muito semelhante à da semana passada, em abstrato. A atual se dá, apesar do controle concentrado, em relação a fatos específicos.

De um lado, alega o Ministério da Justiça e Segurança Pública, por meio também da Advocacia-Geral da União, que a produção de informações de inteligência está sendo realizada e foi realizada com base em toda a legislação que regulamenta o Sistema de Inteligência. E o Ministério da Justiça, repito, é parte essencial, importantíssima no Sistema de Inteligência. Compete ao Ministério da Justiça participar e realizar troca de informações. Mas alegam os autores que houve um extrapolamento. No procedimento, na execução do procedimento, teria ocorrido um extrapolamento dessa função, porque 579 servidores públicos teriam sido investigados.

Então, qual me parece a interpretação mais razoável a partir dos fatos, a partir da análise do que foi produzido? Obviamente, não é permitido, ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, a nenhum órgão que faz parte do Sistema de Inteligência do SISBIN, Sistema Brasileiro de Inteligência, e a nenhum órgão bisbilhotar ou fichar, ou ainda estabelecer classificações, seja de servidores públicos, seja de particulares, para, com isso, enviar a determinados outros órgãos, fazer esse compartilhamento,

ADPF 722 MC / DF

porque o Sistema de Inteligência e seus os relatórios de inteligência não podem ser utilizados para procedimento disciplinar, para procedimento criminal. Relatório de inteligência, como o próprio nome diz, serve para basear a tomada de decisões, e só pode ser produzido a partir de fatos graves, fatos importantes relacionados à própria defesa do Estado, à própria ordem pública.

Aqui não se tem, como parece, um subjetivismo tão grande para a feitura de relatório de inteligência. Não pode acordar, determinado dia, um servidor que faça parte do SISBIN e falar: "Eu acho que determinada pessoa" - para usar um termo antigo - "é subversiva." E, a partir disso, começar a levantar informações em relação a essa pessoa.

Nós verificamos, pelo menos na minha análise inicial, que a maior parte de toda a documentação juntada aos autos são informações tiradas de rede social, do *Google*, por exemplo, informações extremamente precárias para o Sistema de Inteligência, que deveria ser muito melhor. Afirmando isso agora e já o fazia desde o tempo do Ministério da Justiça, sobre esses relatórios de inteligência. Há vários relatórios de inteligência, senão a grande maioria, eu diria, de fatos pretéritos, narrando que houve manifestação A, manifestação B; que em determinada manifestação, algumas pessoas depredaram não sei o quê; a polícia reagiu assim. Ou seja, a grande maioria, a grande parte desses supostos relatórios de inteligência, como ressaltou, neste ínterim, o Procurador-Geral da República, a eles qualquer pessoa teria acesso pela *internet* a grande parte desses relatórios. Há até um deles que, de inteligência, não tem nada, se preocupa mais em tentar identificar uma moça que teria tirado a blusa numa manifestação. E como junta essa prova? Junta a foto do jornal em que apareceu isso. Ou seja, extremamente precário.

Mas, em grande parte, a produção desses relatórios de inteligência - volto a dizer: deveriam ser mais inteligentes - está analisando fatos e situações nos termos exatamente do que o art. 1º, § 2º, da Lei n. 9.883/1999 prevê. Ou seja, os órgãos de inteligência devem realmente fornecer às autoridades competentes informações oportunas, abrangentes e confiáveis - parece-me que grande parte desses relatórios de inteligência

ADPF 722 MC / DF

confia muito na internet, porque repete muito o que de lá sai -, mas informações oportunas, abrangentes e confiáveis diante de fatos ou situações que possam resultar em ameaças ou riscos aos interesses da sociedade e do Estado.

Então, manifestação A, manifestação B, quebra-quebra, isso ou aquilo, grande parte do relatório de inteligência, ontem ocorreu isso; na semana passada, no fim de semana, houve manifestações a favor do Presidente, contra o Presidente. A favor, ocorreu isso; contra, ocorreu aquilo. Em determinado local, houve quebra disso, quebraram ou depredaram isso ou aquilo, a polícia agiu, a polícia prendeu. Relatórios de fatos pretéritos, na grande maioria, alguns - volto a falar - sem nenhuma relevância; outros juntam dados. Eu classificaria, se fosse classificar, muito mais como um *clipping* jornalístico do que um verdadeiro relatório de inteligência.

E alguns, aí sim, com intercâmbio de dados e conhecimentos, mas nenhum deles - pelo menos daqueles que foram juntados, que eu pude analisar, como nós analisamos, e o SUPREMO determinou a impossibilidade, na semana passada -, nenhum deles invadindo a seara judiciária. Ou seja, não há nenhuma informação que dependeria de ordem judicial, não há nenhuma informação a partir de quebra de sigilo financeiro, a partir de interceptação telefônica compartilhada, nada em relação a isso.

O que então causou, a meu ver, tanta celeuma? O que realmente parece, nesse primeiro juízo, ter extrapolado? A meu ver, há aqui um percentual mínimo, que também não tem grandes informações, mas não faz parte, a meu ver, do que deveria existir em relatórios de inteligência. O que é isso? Num determinado momento, não consta por ordem de quem, não consta o porquê e não há o procedimento específico; é o que deveria haver. Para isso, o próprio Ministro da Justiça e Segurança Pública, agora, já por portaria, estabeleceu uma comissão exatamente para se estruturar esse *iter* procedimental nessas hipóteses.

Num determinado momento, policiais que seriam contrários ao governo, policiais que seriam dos Movimentos Antifascistas - e, aí, um

ADPF 722 MC / DF

claro viés político -, que seriam contrários às manifestações governamentais começam a ser identificados pelo Estado. Em tese, começa-se a "fichar" policiais: no Estado do Rio Grande do Norte; esses oficiais; policiais civis; policiais rodoviários federais; Estado por Estado.

Ora, a meu ver, sem qualquer justificativa aparente, pelo menos do que foi juntado, isso não faz parte do que a legislação prescreve na produção de relatórios de inteligência. Uma coisa é estabelecer, por meio de troca de informações, em tese, que há possibilidade de greve policial que possa gerar uma insegurança pública. Isso é importante, nos relatórios de inteligência, para se evitar o caos social.

Uma coisa é a troca de informações, relatórios de inteligência para se verificarem eventuais manifestações que possam, como houve na greve dos caminhoneiros, interromper o abastecimento; são fatos, você analisa fatos. Outra coisa é começar a planilhar, Estado por Estado, policiais militares, policiais civis que são lideranças, eventualmente, contra o governo, lideranças contra as manifestações realizadas a favor do governo. Qual o interesse disso? Vai haver uma manifestação violenta ou está prevista uma manifestação que eventualmente possa atrapalhar o abastecimento, possa atrapalhar o acesso a hospitais, isso é importantíssimo como relatório de inteligência, para que as autoridades se planejem e tentem minorar os reflexos para toda a sociedade.

Mas, a partir disso, querer se estabelecer em determinados órgãos de segurança pública de todos os Estados e órgãos de segurança pública, quem é a favor, quem é contra determinadas posições políticas, filosóficas ou mesmo quem é a favor ou contra o governo, não há, a meu ver, a mínima razoabilidade em relação a isso. Se você quer estabelecer, da Polícia Militar de determinado Estado, os oficiais que são contra ou a favor do governo, você o quer fazer com alguma finalidade.

Enquanto as demais informações, todas eram tiradas da internet - recorta e cola, recorta e cola -, se se começa, nessa relação, a querer estabelecer, "fichar" a favor ou contra e compartilhar isso com os comandos da polícia, alguma coisa pode ser feita.

Não importa se o policial militar, se o policial civil, se o policial

ADPF 722 MC / DF

rodoviário federal, se o policial federal é a favor politicamente de A ou B, se ele vota em A, B ou C, se ele professa determinada religião, determinada crença filosófica. Desde que ele exerça a sua função, dentro dos limites legais, ele tem absoluta liberdade para aderir ao posicionamento que ele quiser. E não são os órgãos de inteligência do Estado que podem fiscalizar, e, vejam, aprioristicamente, intuir se ele é a favor ou contra, compartilhar com a chefia dessas pessoas a partir de absoluta desnecessidade para fins de informação.

Aqui, em relação aos relatórios de inteligência - e ia esquecendo de afirmar, justiça seja feita também à sustentação oral do Advogado-Geral da União, Professor José Levi -, como bem disse a eminente Ministra Relatora, eles jamais podem ser negados à autoridade judicial. O sigilo de relatórios de inteligência ao Poder Judiciário seria uma das grandes novidades. Nem na época do Irã-Contras, todos devem se recordar da venda de armamentos por militares norte-americanos para a Nicarágua, nem nessa época, negou-se o compartilhamento de informações de inteligência.

Agora, esses relatórios configuram uma coisa. O planilhamento, a utilização das informações do Estado, do poder do Estado, no Sistema Brasileiro de Inteligência, para separar, principalmente dentro dos órgãos policiais, quem o relatório de inteligência acha que é a favor ou contra e, a partir daí, comunicar aos seus superiores, às autoridades estaduais, isso é extremamente perigoso. E, a meu ver, como bem destacou a Ministra Relatora, há nisso um desvio de finalidade.

Houve, é certo, a partir desses relatórios, algumas informações sobre professores - professor da USP -, sobre outros servidores públicos que também caem nesse mesmo desvirtuamento. Porém, o que mais me preocupou - e que mais me parece, aqui, um desvio de finalidade - foi a tentativa de determinados órgãos de inteligência - no caso, uma secretaria dentro do Ministério da Justiça, e não se sabe se por desvio de uma determinada pessoa ou outra - começarem a planilhar as preferências políticas e filosóficas de agentes policiais, sem que eles tivessem praticado nenhuma atividade ilícita. Até porque, se tivessem praticado atividade

ADPF 722 MC / DF

ilícita no regime constitucional, a responsabilidade seria disciplinar, na própria corporação; ou penal, com o Ministério Público atuando perante o Poder Judiciário; e não com relatórios de investigação para tentar punir alguém porque professa determinada posição política, ou é contra ou a favor do governo estadual ou governo federal.

Vejam que nós tivemos, antes do "vazamento desses relatórios", muitas matérias dizendo que determinada polícia, em determinado Estado, é a favor disso ou aquilo. Nós não podemos partir para a tentativa de tachar instituições e corporações governamentais a favor ou contra determinadas pessoas, a partir de relatórios de inteligência que não - repito - trazem informações oportunas, abrangentes e confiáveis sobre fatos ou situações, conforme a lei exige, mas simplesmente trazem aleivosias sobre pessoas. Determinado agente de inteligência acha que essa pessoa, esse policial é a favor disso ou daquilo e começa a tachar pessoas como A ou B.

Isso realmente não é possível. Não é isso que a legislação autoriza num Sistema de Inteligência, não é isso que o Estado de Direito autoriza aos órgãos governamentais, inclusive os de inteligência, realizar.

Então, em que pese nenhum desses relatórios de inteligência - pelo menos aqueles que me foram fornecidos - ter medidas invasivas, para as quais haveria a necessidade de autorização judicial, e não haver compartilhamento de informações sigilosas, não há essa importância nas informações, mas em relação a essa, eu diria, classificação político-ideológica de servidores públicos, principalmente da área de segurança pública, alguns outros servidores públicos e professores, não há essa importância e essa profundidade de informações, mas há gravidade nos fatos, em virtude de ter aqui havido desvio de finalidade. Não é essa a finalidade, não é essa a razão de existência dos órgãos de inteligência.

Portanto, em virtude dessa peculiaridade, pessoalmente, a meu ver, em princípio, é essa a gravidade. Em momento algum, parece-me haver, na decisão, no voto da eminente Ministra Relatora, limitação à atuação do Ministério da Justiça e Segurança Pública, como membro do Sisbin, Sistema de Inteligência. Creio que isso - se estiver errado, Ministra

ADPF 722 MC / DF

CÁRMEN LÚCIA, por favor, corrija-me - ficou muito claro no voto de Vossa Excelência, que separa a importância do Sistema de Inteligência de eventuais desvios.

Sua Excelência a Ministra CÁRMEN LÚCIA, várias vezes, ressaltou a importância que tem um sistema de inteligência, obviamente dentro das regras do Estado de Direito, mas sua importância para auxiliar na tomada de decisões. Então, aqui, da mesma forma, em momento algum, eu limito, dentro da legislação, a atuação do Ministério da Justiça e Segurança Pública no Sisbin, no Sistema de Informação.

Agora, obviamente não é possível que qualquer - aqui não é só o Sistema de Inteligência do Ministério da Justiça e Segurança Pública, mas qualquer sistema de inteligência -, não é possível que qualquer órgão público possa atuar fora dos limites da legalidade e possa fora desses limites da legalidade começar a produzir e compartilhar informações sobre vida pessoal, escolhas pessoais, políticas de pessoas. Sai da análise de fatos - e são os fatos necessários -, obviamente, a legislação autoriza, dentro dos fatos, que se identifiquem as pessoas, esses organismos, mas não bisbilhotar e supor se essas pessoas, principalmente servidores públicos da área de segurança, são a favor ou contra o governo, se são a favor ou contra essa ideologia ou outra. Isso é grave. É certo que, como foi feito, estava mais para *fofocaiada* do que relatório de inteligência. Entretanto, poderia avançar num sentido mais profissional e muito mais perigoso.

Nesse sentido, resguardando aqui a atuação histórica do Ministério da Justiça e Segurança Pública na produção de relatórios de inteligência, digo isso - já afirmei na outra assentada - como quem participou, principalmente durante as Olimpíadas, nessa troca de informações do Sistema de Inteligência, a qual foi importantíssima. Agora não se bisbilhotava se o policial militar do Amapá ia torcer para Rússia ou para China no jogo de *voley*. Isso pouco importava para efeito de saber se ele era comunista, socialista ou capitalista. O que se apurava e se trocava eram fatos, informações.

ADPF 722 MC / DF

Portanto, com essas considerações, ACOMPANHO Sua Excelência a Ministra CÁRMEN LÚCIA nos exatos termos da sua cautelar, ou seja, no sentido de deferir a medida cautelar para suspender todo e qualquer ato do Ministério da Justiça e Segurança Pública na produção ou compartilhamento de informações sobre a vida pessoal, as escolhas pessoais e políticas, as práticas cívicas de cidadãos, servidores públicos federais, estaduais e municipais identificados como integrantes de “Movimento Político Antifascista”, professores universitários e quaisquer outros - aqui também muito bem salientado pela eminente Relatora - que, atuando nos limites da legalidade, exerçam seus direitos de, livremente, expressar-se, reunir-se e associar-se.

É como voto, Presidente.

20/08/2020

PLENÁRIO

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

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Senhor Presidente, eminente Ministro Dias Toffoli, cumprimento Vossa Excelência, os eminentes Pares, as eminentes Ministras Cármen Lúcia e Rosa Weber, de modo especial, a eminente Ministra-Relatora, Ministra Cármen Lúcia. Saúdo as sustentações orais que aqui aportaram, da Advocacia-Geral da União, dos ilustres Advogados, que também sustentaram, e também do excelentíssimo Senhor Procurador-Geral da República.

Senhor Presidente, irei juntar a declaração de voto e, desde logo, anoto que estou acompanhando integralmente a cautelar deferida pela eminente Ministra Cármen Lúcia, nesta ADPF 722, nos termos que vêm de ser repisados, agora, ao final do voto, pelo eminente Ministro Alexandre de Moraes.

O deferimento no limite e no alcance proposto pelo acutíssimo voto da Ministra Cármen Lúcia tem um efeito presente e também prospectivo extremamente relevante. E, substancialmente, acolhe a parte expressiva dos pedidos formulados, diante da circunstância narrada na inicial, sendo que não só a real existência, como a mera possibilidade da existência de um dossiê, tenha este ou outro nome, num País que chamou para si, em 1988, a expressão, *nunca mais* em matéria de autoritarismo, só essa circunstância já levaria a demonstrar o abrigo jurídico ou normativo, na Constituição Brasileira, sobre as pretensões legítimas vertidas na inicial.

Por isso, dos pedidos formulados, Sua Excelência a eminente Ministra Cármen Lúcia acolhe o pedido I e o pedido IV integralmente.

Quanto ao pedido II, que se refere à remessa dos conteúdos para análise deste Tribunal, com manutenção provisória de sigilo e que se desdobra no pedido, segundo o qual, identificada a ausência de fundamento ao sigilo, que este seja levantado, desde que não haja prejuízo à vida privada das pessoas listadas pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, creio que Sua Excelência a eminente Ministra-Relatora

ADPF 722 MC / DF

adotou a posição prudente de, neste momento, evitar a exposição pública especialmente desse Anexo I do Relatório 381, que contém quase seis centenas de nomes ali mencionados.

Isso corresponde, nada obstante, a reconhecer que, pelo menos, na forma que chegou o documento ao meu gabinete, trata-se de documento de acesso restrito. Não há, no sentido formalmente próprio, a classificação de sigilo, o que corresponde a dizer que há um direito de informar e ser informado que se soma a este tema para uma eventual reapreciação dessa matéria.

Nada obstante, não avanço para além disso porque estamos em sede de cautelar. Mas parece-me saliente que este pedido evidencia que há também, aqui, uma pretensão legítima.

E o último pedido, que também não obteve apreciação afirmativa de Sua Excelência a eminente Ministra-Relatora, trata do pedido final da inicial, que diz respeito à abertura de inquérito pela Polícia Federal para apurar eventual prática de crime, por parte do Ministro da Justiça e Segurança Pública e seus subordinados. Percebe-se claramente, do voto de Sua Excelência, que este tema não restou verticalizado. Estamos em sede cautelar.

Estou de acordo com Sua Excelência, especialmente porque, desde que essa matéria chegou aos nossos gabinetes, ao menos ao meu gabinete, pelo Tribunal, ao contrário, o Senhor Ministro da Justiça e Segurança Pública, Doutor André Mendonça, tem prestado importantes informações nesta matéria. Nada obstante, este é um tema que, também em relação a subordinados ou a servidores que tenham eventualmente praticado algum ilícito, pode vir a ser objeto da devida apuração futura.

Aliás, a esse propósito - como disse, Senhor Presidente, serei breve -, parece-me importante anotar que o relatório inicia com pedido de busca no dia 24 de abril deste ano. Não me parece ser muito ao acaso esta data. Sabe-se, bastando folhear os periódicos do dia 24 de abril deste ano. E, portanto, não era ainda Ministro da Justiça o Doutor André Mendonça. Isso também afiança a não adentrar esta questão derradeira colocada na inicial.

ADPF 722 MC / DF

Por isso e com essas observações, Senhor Presidente, estou também acompanhando a eminente Ministra-Relatora no sentido de verificar a plausibilidade e a necessidade do deferimento da cautelar diante, pelo menos de um aparente, quando não mais, desvio de finalidade das informações de inteligência.

Sabemos todos que o art. 37 da Constituição determina que a Administração Pública se paute pela legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. A Administração Pública não tem, nem pode ter, nenhum ministério tem, nem pode ter o pretenso direito de listar inimigos do regime. Só em governos autoritários é que se pode cogitar dessas circunstâncias. Desta forma, o direito à livre manifestação não está na órbita da infração penal. E a liberdade de expressão e o direito ao protesto não estão na órbita de investigação penal, nem mesmo desse tipo de serviço de inteligência, que recai, como disse a eminente Ministra-Relatora, sobre escolhas pessoais e políticas, práticas cívicas dos cidadãos, sejam servidores públicos de qualquer ente da Federação, sejam, especialmente, integrantes do movimento antifascista, sejam professores universitários, sejam cidadãs ou cidadãos que assim exercitam o chamado primeiro direito.

Na Argentina, o Professor Roberto Gargarella qualificou esta afirmação como o primeiro direito, que corresponde à manifestação do pensamento, à manifestação das ideias, ao direito ao protesto. É evidente que é fundamental que se preservem as instituições, mas há limites nessa execução de informações e de atividade de inteligência.

Portanto, Senhor Presidente e Senhores Ministros, com essas observações e o mais que consta em nossa declaração de voto, estou acompanhando integralmente a eminente Ministra-Relatora.

É como voto.

20/08/2020

PLENÁRIO

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

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN: Rememoro, brevemente, que se trata de arguição de descumprimento de preceito fundamental ajuizada pela Rede Sustentabilidade e pelo Partido Socialista Brasileiro contra *“ato do Ministério da Justiça e Segurança Pública de promover investigação sigilosa sobre um grupo de 579 servidores federais e estaduais de segurança identificados como integrantes do ‘movimento antifascismo’ e professores universitários”*.

Para fins de cabimento, essa indicação é suficiente para o atendimento do art. 1º e art. 3º, II, da Lei n.º 9.882/99. Se esse ato efetivamente existe ou não, é matéria probatória a ser esclarecida na instrução, como de fato ocorreu na véspera deste julgamento.

Aliás, nas informações apresentadas, infere-se a sua existência, embora defenda-se ali sua natureza de relatório de inteligência, sustentando-se que *“não compete ao SEOPI produzir ‘dossiê’ contra nenhum cidadão e nem mesmo instaurar procedimentos de cunho inquisitorial”* (eDOC 10, p.3 e p. 23). Informa-se, de todo modo, que foi instaurada sindicância para apurar eventual desvio de finalidade.

Ou seja, não houve negativa do fato de que há um "relatório" que trata especificamente de servidores.

Essa incerteza sobre o conteúdo desse relatório afasta a alegação de possibilidade de tutela pela via individual, já que não é possível aos interessados saber “se” e “a que título” seus nomes estariam ali mencionados.

É o suficiente para o atendimento do requisito da subsidiariedade. A ADPF é, afinal, um instrumento de reserva, de fechamento do sistema de ações constitucionais que, transitando entre o abstrato e concreto, garante o pleno acesso à justiça (CRFB, Art. 5º, XXXV), a fim de resguardar, aqui,

ADPF 722 MC / DF

o mais precioso bem jurídico da Constituição: o próprio regime democrático de direito, preceito, não apenas fundamental, mas fundante da ordem jurídica.

Rememoro, ademais, que estamos diante de um juízo de cognição sumária, o qual, por definição, no âmbito vertical, é incompleto. Essa técnica processual deve sempre equacionar a probabilidade do direito, o perigo de dano e o risco de eventual irreversibilidade:

“Deve haver adequação da intensidade do juízo de probabilidade ao momento procedimental da avaliação, à natureza do direito alegado, à espécie dos fatos afirmados, à natureza do provimento a ser concedido, enfim, à especificidade do caso concreto. Em razão da função que cumpre a cognição sumária, mero instrumento para a tutela de um direito, e não para a declaração de sua certeza, o grau máximo de probabilidade é excessivo, inoportuno e inútil ao fim a que se destina.”

(Watanabe, Kazuo Cognição no processo civil/Kazuo Watanabe. – 4.ed. rev. e atual. – São Paulo : Saraiva, 2012, p.95, grifei).

Penso, assim, que o valor probatório da notícia jornalística do portal UOL – e sua responsabilidade editorial – não deve ser diminuído, sobretudo porque a imprensa exerce especial papel de proteção do regime democrático e essa função social deve ser prestigiada e levada a sério. Logo, nesse momento de cognição sumária, serve de prova inicial que, somada à ausência de negativa expressa, indica a probabilidade da alegação: a existência de dossiê ilegal.

E o risco de dano é da mais severa gravidade.

Rememoro, ainda, que, na sessão da semana passada, este Tribunal, no julgamento da medida cautelar da ADI n. 6529, também de relatoria da e. Min. Cármen Lúcia, deferiu parcialmente a medida requerida para *“dar interpretação conforme ao parágrafo único do art. 4º da Lei nº 9.883/99 para estabelecer que: a) os órgãos componentes do Sistema Brasileiro de Inteligência*

ADPF 722 MC / DF

somente podem fornecer dados e conhecimentos específicos à ABIN quando comprovado o interesse público da medida, afastada qualquer possibilidade desses dados atenderem interesses pessoais ou privados; b) toda e qualquer decisão que solicitar os dados deverá ser devidamente motivada para eventual controle de legalidade pelo Poder Judiciário; c) mesmo quando presente o interesse público, os dados referentes às comunicações telefônicas ou dados sujeitos à reserva de jurisdição não podem ser compartilhados na forma do dispositivo em razão daquela limitação, decorrente do respeito aos direitos fundamentais; e d) nas hipóteses cabíveis de fornecimento de informações e dados à ABIN, é imprescindível procedimento formalmente instaurado e a existência de sistemas eletrônicos de segurança e registro de acesso, inclusive para efeito de responsabilização, em caso de eventuais omissões, desvios ou abusos.”

Nos debates, em vários momentos, sugerimos que a necessidade dessa explícita interpretação conforme, se idealmente prescindível, derivava de uma “desconfiança” ou receio de “utilização indevida” ou com “desvio de finalidade” das informações de inteligência.

Enfim, entendeu-se, diante desse receio, que a interpretação – e o consequente diálogo pós-decisional – deveria ser assertivo quanto à necessidade de respeito à Constituição, à ordem democrática, aos direitos fundamentais e ao devido processo legal.

A atividade administrativa rege-se pelos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (CRFB, art. 37). A Lei n.º 9.883/99, em relação à finalidade da atividade de inteligência, estabelece:

Art. 1º Fica instituído o Sistema Brasileiro de Inteligência, que integra as ações de planejamento e execução das atividades de inteligência do País, com a finalidade de fornecer subsídios ao Presidente da República nos assuntos de interesse nacional.

§ 1º O Sistema Brasileiro de Inteligência tem como fundamentos a preservação da soberania nacional, a defesa do Estado Democrático de Direito e a dignidade da pessoa humana, devendo ainda cumprir e preservar os direitos e garantias individuais e demais dispositivos da Constituição

ADPF 722 MC / DF

Federal, os tratados, convenções, acordos e ajustes internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte ou signatário, e a legislação ordinária.

§ 2º Para os efeitos de aplicação desta Lei, entende-se como inteligência a atividade que objetiva a obtenção, análise e disseminação de conhecimentos dentro e fora do território nacional sobre fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório e a ação governamental e sobre a salvaguarda e a segurança da sociedade e do Estado.

§ 3º Entende-se como contra-inteligência a atividade que objetiva neutralizar a inteligência adversa.

Trata-se de objetivos “de Estado”, de defesa institucional e de do regime democrático, para a qual a preservação dos direitos e garantias fundamentais, como consta no próprio parágrafo primeiro transcrito, é premissa. Fora disso, há desvio de finalidade.

A atividade de inteligência, portanto, como anotado nas próprias informações, não deve servir à investigação de quem quer seja.

A investigação é procedimento necessariamente formal que, num Estado de direito efetivamente democrático, como este que inauguramos após tantas mortes, tanta violência, tantos dossiês, demanda a sua regular instauração e registro, servindo à apuração de “infrações penais” e sua “autoria” (art. 4º do CPP). O investigado, nesse procedimento, é sujeito de vários direitos, inclusive de ser assistido por um advogado.

O direito à livre manifestação e o direito ao protesto, como o do movimento “antifascista” que teria ensejado o relatório questionado, não é – diremos à exaustão – infração penal e não está, portanto, sujeita, seja à investigação penal, seja à atividade de inteligência. Sua especial vocação para o resgate dos demais direitos qualifica-o, na lição de Roberto Gargarella, como “primeiro direito” e, nas palavras do professor de direito constitucional da minha *alma mater*, Universidade Federal do Paraná, Miguel Gualano de Godoy:

“Os protestos são verdadeiras janelas para a manifestação

ADPF 722 MC / DF

da democracia, a busca de um consenso (inatingível? provisório?) ou também para mostrar que é somente no dissenso que a democracia é verdadeiramente construída e operada.” (*Constitucionalismo e Democracia: uma leitura a partir de Carlos Santiago Nino e Roberto Gargarella*. São Paulo, Saraiva, 2012, p. 161.)

Assim, o risco revelado pela possibilidade de construção de dossiês investigativos, travestidos de relatório de inteligência, contra inúmeros servidores públicos e cidadãos pertencentes a movimento de protesto deve gerar preocupações quanto à limitação constitucional do serviço de inteligência.

Como bem mostrou o Relatório Final da Comissão Nacional da Verdade, o modelo adotado, ao longo do Regime Militar pelo Serviço Nacional de Informações (SNI), criado pela Lei nº 4.341, de 13 de junho de 1964, como órgão da Presidência da República, não pode, sob nenhuma hipótese ser o mesmo do atual sistema de inteligência. O supracitado relatório reproduz a leitura do General de Brigada Adyr Fiúza de Castro:

O SNI só tem um cliente: o presidente da República. Ele só informava ao presidente da República, a mais ninguém. Então, qualquer agência que quisesse uma informação do SNI lutaria com grande dificuldade, porque ele não se prontificava a informar nada. Mas recebia de todos. Criou uma estrutura nos diversos ministérios civis, com as Divisões de Segurança e Informações – as DSI –, que lhes remetiam as informações em canal direto, com cópia para o ministro da pasta, porque são subordinadas ao ministro. Então, a estrutura de informações do SNI era baseada nas DSI e nos agentes que contratava, ou nos informantes, etc (apud COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE. Relatório Final. Tomo 1.).

Recupero mais uma vez neste Plenário o projeto constitucional que se inaugura com a Constituição da República de 1988. Em seu discurso fundacional proferido na sessão de 5 de outubro de 1988, o presidente da

ADPF 722 MC / DF

Assembleia Nacional Constituinte, Ulysses Guimarães, imortalizou esta passagem, que é das mais significativas de nossa vida republicana:

A persistência da Constituição é a sobrevivência da democracia.

Quando, após tantos anos de lutas e sacrifícios, promulgamos o estatuto do homem, da liberdade e da democracia, bradamos por imposição de sua honra: temos ódio à ditadura . Ódio e nojo . Amaldiçoamos a tirania onde quer que ela desgrace homens e nações, principalmente na América Latina(GUIMARÃES, U. Discurso proferido na sessão de 5 de outubro de 1988, publicado no DANC de 5 de outubro de 1988, p. 14380-14382).

Essas palavras do saudoso Dr. Ulysses são mais que uma simples carta de intenções. Elas revelam que a nova ordem constitucional se constrói em oposição radical à anterior. Seus fundamentos de validade são outros, seus pressupostos normativos também. As instituições democráticas são programadas, assim, para reavaliarem constantemente o legado autoritário que, sob as mais variadas formas, permeia o ordenamento jurídico. O professor Menelick de Carvalho Netto, em seu A sanção no procedimento legislativo, de 1992 , demonstrou a que se coloca a atividade interpretativa:

Portanto, para nós, o questionamento da suposta obviedade que ainda recobre toda uma plêiade de práticas governamentais, legislativas, jurisprudenciais e sociais em sentido amplo, que vicejaram sob o ordenamento autocrático anterior, bem como das teorias que lhes forneciam suporte doutrinário, no momento de transição para um regime democrático, é exercício de Filosofia do Direito imprescindível ao aprimoramento das técnicas de interpretação normativa, das instituições democráticas como um todo e essencial à efetividade da cidadania (CARVALHO NETTO, M. A sanção no procedimento legislativo . Belo Horizonte: Del Rey, 1992).

ADPF 722 MC / DF

Neste contexto, os trabalhos da Comissão Nacional da Verdade e das múltiplas comissões estaduais, municipais, e outras, é inestimável. Aquilo que se convencionou chamar de Justiça de transição alberga, sem sombra de dúvidas, a expressão de expectativas de resposta de natureza penal, como este Supremo Tribunal Federal ainda discute na ADPF 153, mas a elas não se limita. Há um direito à memória e à verdade, materializado nessas comissões, que religa as pretensões manejadas pelas vítimas e seus descendentes ao propósito de recuperar as práticas autoritárias do regime anterior e submetê-las a um escrutínio renovado.

Este escrutínio é o dever constante de todas as instituições públicas e de todos os seus representantes. É preciso traçar, em cada ato singular da ordem jurídica constitucional, a linha divisória que a diferencia do ordenamento autocrático e de suas aventuras caudilhistas. Autoritária foi a ação do Governo Vargas sobre o Supremo Tribunal Federal; autoritária foi a ação dos governos da ditadura civil-militar contra o Supremo Tribunal Federal; caudilhesco é o surto autocrático e tirânico de quem ameaça intervir.

O Brasil da legalidade constitucional não admite autoritarismos, não compactua com a corrupção como forma de governança, põe a cobro corruptos e corruptores, protege a ordem jurídica democrática e tem um Judiciário que não se verga a ameaças ou agressões.

Com ainda mais razão, o Supremo Tribunal Federal de ontem, de hoje e de sempre tem um compromisso com esta história.

Pelos mesmos motivos, em relação ao sigilo do procedimento, o artigo 37 da CRFB também prevê a publicidade como regra, assim como o art. 5º, LV, estabelece como garantia fundamental: *“a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem;”*

Cabe à lei em sentido estrito restringir essa publicidade nas hipóteses constitucionais.

Pois bem. A lei n. 9.883/190 prevê, em seu art. 3º, parágrafo único, que: *“As atividades de inteligência serão desenvolvidas, no que se refere aos*

ADPF 722 MC / DF

limites de sua extensão e ao uso de técnicas e meios sigilosos, com irrestrita observância dos direitos e garantias individuais, fidelidade às instituições e aos princípios éticos que regem os interesses e a segurança do Estado.” E prossegue (g.n.):

Art. 9º Os atos da ABIN, cuja publicidade possa comprometer o êxito de suas atividades sigilosas, deverão ser publicados em extrato.

§ 1º Incluem-se entre os atos objeto deste artigo os referentes ao seu peculiar funcionamento, como às atribuições, à atuação e às especificações dos respectivos cargos, e à movimentação dos seus titulares.

§ 2º A obrigatoriedade de publicação dos atos em extrato independe de serem de caráter ostensivo ou sigiloso os recursos utilizados, em cada caso.

Art. 9º A - Quaisquer informações ou documentos sobre as atividades e assuntos de inteligência produzidos, em curso ou sob a custódia da ABIN somente poderão ser fornecidos, às autoridades que tenham competência legal para solicitá-los, pelo Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, observado o respectivo grau de sigilo conferido com base na legislação em vigor, excluídos aqueles cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. (Vide Medida Provisória nº 2.123-30, de 2001) (Incluído pela Medida Provisória nº 2.216-37, de 2001)

§ 1º O fornecimento de documentos ou informações, não abrangidos pelas hipóteses previstas no caput deste artigo, será regulado em ato próprio do Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República. (Vide Medida Provisória nº 2.123-30, de 2001) (Incluído pela Medida Provisória nº 2.216-37, de 2001)

§ 2º A autoridade ou qualquer outra pessoa que tiver conhecimento ou acesso aos documentos ou informações referidos no caput deste artigo obriga-se a manter o respectivo sigilo, sob pena de responsabilidade administrativa, civil e

ADPF 722 MC / DF

penal, e, em se tratando de procedimento judicial, fica configurado o interesse público de que trata o art. 155, inciso I, do Código de Processo Civil, devendo qualquer investigação correr, igualmente, sob sigilo. (Vide Medida Provisória nº 2.123-30, de 2001) (Incluído pela Medida Provisória nº 2.216-37, de 2001)

Por sua vez, a lei de acesso à informação, Lei n. 12.527/2011, marco legal da transparência, princípio inerente ao regime republicano, classifica o sigilo das informações em: ultrassecreto, secreto e reservado. Não houve, porém, notícia da divulgação do extrato exigido no art. 9º da Lei n.º 9.883/99. No documento, consta a marcação “acesso restrito”.

A lei, no entanto, não trata o “acesso restrito” como grau de sigilo, mas este indica justamente a forma de tratamento de “informações pessoais”:

Art. 31. O tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais.

§ 1º As informações pessoais, a que se refere este artigo, relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem:

I - **terão seu acesso restrito**, independentemente de classificação de sigilo e pelo prazo máximo de 100 (cem) anos a contar da sua data de produção, a agentes públicos legalmente autorizados e à pessoa a que elas se referirem; e

II - poderão ter autorizada sua divulgação ou acesso por terceiros diante de previsão legal ou consentimento expresso da pessoa a que elas se referirem.

Igualmente, a Portaria MJSP n.º 880/2019 dispõe em seu art. 2º, inc. XVI, que se considera: *“informação de acesso restrito: informação que não sendo passível de classificação em grau de sigilo, por seu teor, utilização ou finalidade, demande medidas especiais de proteção;”*

Seja como for, essa restrição de acesso em nenhum momento pode

ADPF 722 MC / DF

ser oposta ao Poder Judiciário (como, bem observou a excelentíssima relatora, sugere a nota técnica que instrui as informações), a quem compete, afinal, a guarda precípua da Constituição (CRFB, art. 102), observando-se o devido processo legal e a preservação do sigilo legal.

2. Assentadas estas premissas, tenho que assiste razão ao requerente, uma vez que a mera possibilidade de existência do “dossiê” é risco ao qual “nunca mais” pretendemos nos submeter, acompanhando integralmente a e. relatora para deferir o pedido de “ imediata suspensão da produção e disseminação de conhecimentos e informações de inteligência estatal produzidos sobre integrantes do ‘movimento antifascismo’ e professores universitários citados, por seu evidente desvio de finalidade”.

É como voto.

20/08/2020

PLENÁRIO

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

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Presidente, cumprimento a todos: Ministra Rosa Weber, Ministra Cármen Lúcia, Senhores Ministros, Senhor Procurador-Geral da República, Doutor Augusto Aras, Senhores Advogados aqui presentes.

Presidente, esta é, substancialmente, a mesma matéria que votamos em sessão anterior e, portanto, também eu pretendo ser muito breve, porque as minhas opiniões continuam a ser as mesmas.

A primeira delas é reconhecer que a atividade de inteligência no mundo contemporâneo é uma atividade muito importante, quando não essencial, para a proteção da segurança nacional em face de inimigos, muitas vezes, externos, para a tomada de decisões, para o planejamento estratégico e, eventualmente, para a própria segurança pública. Portanto, este é um bem jurídico, é uma atividade relevante e penso que compatível plenamente com a Constituição.

De outra parte, em uma tensão inevitável, quando não permanente, com as atividades de inteligência, encontra-se um outro direito fundamental, dentro de um Estado constitucional e democrático, que é o direito de privacidade, o direito que as pessoas possuem de terem uma esfera na sua vida que deve ser inacessível, quer a qualquer outra pessoa quer, sobretudo, ao Estado com o seu braço tentacular. Portanto, preciso operar aqui na formulação do meu raciocínio, compatibilizando, na intensidade possível, dois valores importantes: a inteligência e a privacidade. Até porque sou um defensor, de longa data, de decisões que são tomadas com base em fatos, com base em informações, sou defensor de uma virada empírico-pragmática que derrote um pouco uma vicissitude brasileira, quando não latino-americana, de uma retórica tonitruante, uma retórica, muitas vezes, vazia e abstrata, que guarda uma certa indiferença em relação à realidade, ao mundo real.

ADPF 722 MC / DF

Portanto, sou defensor de decisões que se baseiem na experiência e que monitorem os resultados. Experiência e resultado são os dois elementos da virada pragmática da qual sou um defensor.

De outro lado, neste mundo em que nós vivemos, os dados e as informações tornaram-se um artigo muito valioso, mais até, talvez, do que os bens industriais e comerciais. São dados, e informações, e tecnologia, e propriedade intelectual que constituem a riqueza do mundo contemporâneo.

Há uma passagem boa num dos livros do Yuval Noah Harari, em que ele diz que se você está tendo acesso a algum proveito de graça, pode ter certeza de que o produto é você, porque são as informações a seu respeito que estão sendo colhidas e utilizadas.

De modo que os riscos à privacidade no mundo contemporâneo vêm tanto de plataformas eletrônicas privadas como do próprio Estado, modelo tradicional. Portanto, estamos aqui lidando com essa dualidade: inteligência e proteção de dados, proteção de privacidade, aqui acrescida também da liberdade de manifestação do pensamento e da liberdade de expressão.

Lembro que, não muito tempo atrás, nós decidimos também nesse Plenário, salvo engano, por unanimidade ou quase unanimidade, em sentido contrário ao compartilhamento de informações pelas empresas de telefonia com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Devo dizer que foi uma decisão que tomei sem nenhum entusiasmo, justamente por reconhecer que os dados e as informações são importantes, mas pelo temor fundado que a maioria dos Ministros demonstrou, eu inclusive, de malversação na utilização desses dados e dessas informações.

Embora, a atividade de inteligência seja indispensável, poucas áreas, na vida de um país, mesmo nas democracias, oferecem maior risco de abuso do que esta área de inteligência. E basta olhar para o mundo, para a história recente, para ver os horrores que a KGB fez na União Soviética ou Stasi fez na Alemanha Oriental. Mas, um pouco para demonstrar que o risco de abuso nesta matéria não tem ideologia, a NSA, nos Estados Unidos, também já foi denunciada pelo acesso indevido às informações

ADPF 722 MC / DF

de milhões de celulares em todo o mundo.

Portanto, sempre que se lida com a atividade de inteligência, é preciso ter em conta o risco de abuso que ela oferece e a tentação que ela representa para os governos e os governantes. Todos, em qualquer tempo, estão sujeitos à tentação de utilizar órgãos de inteligência e as informações obtidas para protegerem os seus interesses próprios e não, em rigor, os interesses do Estado.

Lembro que serviço de inteligência é uma atividade de Estado e não uma atividade de governo. No Brasil, para não esquecermos, o passado nessa matéria condena. Os órgãos de inteligência foram largamente utilizados para monitorar adversários políticos e intimidá-los, inclusive com vazamentos de algumas informações ou fazendo-os saber que estavam sendo observados, quase em tempo integral, não para a proteção do Estado, mas para a defesa de interesses, às vezes mesquinhos, dos governantes.

O Estado constitucional e democrático brasileiro já dura 32 anos sob a Constituição de 1988. E não foram tempos banais, tivemos chuvas, ventos, trovoadas e tempestades, mas preservamos a nossa estabilidade institucional, preservamos a integridade dos valores democráticos e continuamos a defendê-los, inclusive contra esse tipo de abuso.

Apenas lembro que, no passado recente, tão ruim quanto a bisbilhotice dos adversários políticos foi a utilização de órgãos de inteligência para proteger desmandos e, muitas vezes, para proteger crimes cometidos no âmbito do próprio aparelho estatal. Eu consideraria como um dos episódios mais emblemáticos dessa utilização o conhecido atentado do Rio Centro, ocorrido em 1981 e praticado por pessoas ligadas aos órgãos de inteligência, que depois utilizaram os órgãos de inteligência - para quem acompanhou a história - para chantagear as pessoas que conduziam o inquérito policial militar com seriedade, porque ali se armou uma das maiores e mais desonrosas farsas da história brasileira.

Portanto, o passado do Brasil condena em matéria da utilização indevida dos órgãos de segurança. Esse tipo de monitoramento para saber o que fazem eventuais adversários desse grupo antifascista é

ADPF 722 MC / DF

completamente incompatível com a democracia, a menos que se tivesse qualquer elemento para supor que eles tramavam contra o Estado ou tramavam contra as instituições democráticas. Se a preocupação fosse verdadeiramente essa, talvez fosse o caso de monitorar os grupos fascistas e não os grupos antifascistas.

Por via de consequência, também eu aqui estou me alinhando à eminente Relatora, Ministra Cármen Lúcia, a quem cumprimento pela presteza e pela adequação do seu voto. E como já fez o Ministro Luiz Edson Fachin, também pude entender dos elementos, além da má qualidade, como bem observou o Ministro Alexandre de Moraes, que o ex-Advogado-Geral da União Doutor André Mendonça não teve qualquer ligação com esses eventos, porque os fatos seriam anteriores à sua própria designação.

E a nossa questão aqui não é *ratione personae*, é *ratione materiae*. O problema é achar que, numa democracia, é possível esse tipo de monitoramento e eventual intimidação de adversários.

Por esse conjunto de razões que brevemente expus aqui, Presidente, também estou votando no sentido de deferir a medida cautelar para suspender todo e qualquer ato do Ministério da Justiça e Segurança Pública de produção ou compartilhamento de informações sobre a vida pessoal, as escolhas pessoais e políticas, as práticas cívicas dos cidadãos, dos servidores públicos federais, estaduais e municipais identificados como integrantes do movimento antifascista, bem como professores universitários e quaisquer outros que, atuando nos limites da legalidade, exerçam seus direitos de, livremente, expressar-se, reunir-se e associar-se como fez, a meu ver, com grande proficiência, a Ministra-Relatora, Professora Cármen Lúcia.

Portanto, estou acompanhando integralmente a posição já manifestada e endossada pelos meus Colegas.

É como voto, Presidente.

20/08/2020

PLENÁRIO

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

VOTO

*“Ao desejar justificar atos considerados até então
como condenáveis, mudar-se-á o sentido
ordinário das palavras.”*

Tucídides

A Ministra Rosa Weber: Senhor Presidente, Egrégio Tribunal, Senhor Procurador-Geral da República, Senhor Advogado-Geral da União, Senhores Advogados, Senhoras e Senhores, minha saudação a todos. Meus cumprimentos, ainda, aos que fizeram uso da palavra na tribunal virtual, com valiosas sustentações orais, e cumprimentos muito especiais à eminente Ministra Relatora, que apresentou um voto cuja luz e brilho permitem um julgamento seguro.

1. Trata-se, como visto, medida cautelar em **arguição de descumprimento de preceito fundamental** proposta pelo partido político **REDE Sustentabilidade** em face de ato atribuído ao **Ministro da Justiça e Segurança Pública** assim identificado: *“promover investigação sigilosa sobre um grupo de 579 servidores federais e estaduais de segurança identificados como integrantes do ‘movimento antifascismo’ e professores universitários”*.

2. Louvando a clareza do bem lançado **relatório** lavrado pela eminente Ministra Cármen Lúcia, destaco alguns pontos da exordial que reputo relevantes para melhor organizar o raciocínio a ser desenvolvido na presente justificativa.

Insurge-se a agremiação autora contra o que descreve como *“a produção e a disseminação de dossiês sobre um grupo de 579 servidores federais e estaduais de segurança identificados como integrantes do ‘movimento antifascismo’ e dos professores universitários citados, sob a desculpa de atividade*

ADPF 722 MC / DF

de inteligência, mas que se caracteriza como verdadeira investigação, censória e politicamente persecutória, atípica diretamente pelo Ministério da Justiça”.

Alude à configuração de “*verdadeiro aparelhamento estatal para se organizar a estrutura pública oficial contra opositores políticos e ideológicos de qualquer monta*”, ponderando que, se no presente caso o alvo é o chamado movimento antifascista, “*ninguém sabe quem receberá o próximo holofote da perseguição*”, sendo manifesta a violação ao **regime constitucional das liberdades**, notadamente as **liberdades de expressão**, de **cátedra**, de **associação** e de **reunião**, bem como o direito à **privacidade**.

Segundo a argumentação desenvolvida na peça de ingresso, os fatos narrados indicam a ocorrência de indevida confusão entre “*interesses nacionais*” e “*interesses do Presidente da República*”, a caracterizar efetivo **desvio de finalidade**, mediante a “*utilização da estrutura do Ministério da Justiça para perseguir adversários políticos - aqui entendidos como todos os que pensam de forma diferente*”. Afirma-se evidenciada a pretensão do Ministério da Justiça e Segurança Pública de “*ameaçar e amordaçar os funcionários públicos (professores e policiais), tolhendo a sua liberdade de expressão e quiçá a sua liberdade física, ao invés de utilizar o efetivo da polícia de forma a respeitar o interesse público e os direitos fundamentais*”.

Expressando preocupação com o que lhe parece uma “*opção deliberada por se ignorar o que é fato em prol de uma perseguição eminentemente ideológica e política*”, o autor alega que o Ministério da Justiça e Segurança Pública, por meio dos seus departamentos de inteligência e “*sob o pretexto de supostamente protegerem a segurança nacional, coloca em risco fatal a liberdade mais íntima de cada cidadão: a de simplesmente pensar e manifestar suas ideias*”. A respeito desse direito, pontua que “*além de ser um direito fundamental autônomo, a liberdade de expressão é essencial para a tutela de ao menos dois fundamentos básicos da República (art. 1º, da Constituição): o próprio princípio democrático e a dignidade da pessoa humana*”.

Aponta evidenciada a **finalidade intimidatória** do que descrevem como “*investigação secreta*” diante do fato de que “*os dossiês já foram disponibilizados a outros tantos órgãos públicos - não se sabe com que tratamento de dados, embora provavelmente inapto para resguardar minimamente a*

ADPF 722 MC / DF

privacidade dos ‘listados’”.

Sustenta, em suma, que, ao se valerem do **aparato estatal** para **interferir** ilegalmente no regular exercício dos direitos fundamentais à livre expressão do pensamento e à íntima convicção política, filosófica ou ideológica de servidores públicos vinculados aos serviços de segurança e de educação, os agentes envolvidos nos fatos narrados contrariam seu dever de atuarem sempre no sentido de proteger as liberdades e os direitos consagrados na Constituição.

3. No pedido de liminar, requer-se a este Supremo Tribunal Federal que determine:

a) a imediata suspensão da produção e disseminação de conhecimentos e informações de inteligência estatal sobre integrantes do chamado “movimento antifascismo” e professores universitários citados, ante o evidente desvio de finalidade;

b) a imediata remessa dos conteúdos já produzidos ao STF para análise, com a manutenção provisória do sigilo;

c) que o Ministério da Justiça e Segurança Pública informe o conteúdo produzido entre 2019 e 2020 no âmbito do subsistema de inteligência e segurança pública, contendo, no mínimo, o objeto dos conhecimentos e informações, motivo da produção e seus destinatários;

d) que o Ministério da Justiça e Segurança Pública se abstenha de produzir e disseminar conhecimentos e informações visando a mero constrangimento ilegal de cidadãos; e

e) a imediata abertura de inquérito, na Polícia Federal, para apurar eventual prática de crime por parte do Ministro da Justiça e Segurança Pública e de seus subordinados.

4. Para justificar a tutela de urgência requerida, o autor aponta a produção, pela Administração pública federal, de “*dossiê contra pessoas que se manifestam e/ou se organizam de forma pacífica e ordeira contra ideias antidemocráticas*” como elemento suficiente à configuração do *fumus boni*

ADPF 722 MC / DF

juris. Já o *periculum in mora*, estaria evidenciado pelos “efeitos diretos e nefastos sobre os direitos individuais atingidos”, e incalculável prejuízo à própria democracia.

5. No **mérito**, pugna-se pela confirmação da medida cautelar, com o reconhecimento da **inconstitucionalidade dos atos questionados** e a fixação de tese nos termos que propõe.

6. Feito esse breve enquadramento, passo à análise.

7. Legitimidade ativa *ad causam*

A legitimidade *ad causam* do autor, partido político com representação no Congresso Nacional, tem assento nos **arts. 103, VIII, da Constituição da República e 2º, VIII, da Lei nº 9.868/1999**.

8. Requisitos da ADPF. Ato do Poder Público.

Em certo sentido, a tutela sobre o **descumprimento de preceito constitucional** alcança um universo de comportamentos estatais mais amplo do que a de **inconstitucionalidade**, a abranger a lesão à Constituição resultante de “ato do Poder Público” outro que não apenas a “lei ou ato normativo”, sempre que traduza **efetivo e material descumprimento da Constituição**.

In casu, o conjunto de atos – ou ato complexo – que ensejou a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, amplamente noticiado pela imprensa, está devidamente descrito na exordial, compreendendo “a produção e a disseminação de dossiês sobre um grupo de 579 servidores federais e estaduais de segurança identificados como integrantes do ‘movimento antifascismo’ e dos professores universitários citados, sob a desculpa de atividade de inteligência, mas que se caracteriza como verdadeira investigação, censória e politicamente persecutória, atípica diretamente pelo Ministério da Justiça”.

Tenho por atendido, assim, o requisito previsto no **art. 1º da Lei nº 9.882/1999**, segundo o qual “a arguição prevista no § 1º do art. 102 da

ADPF 722 MC / DF

Constituição Federal será proposta perante o Supremo Tribunal Federal, e terá por objeto evitar ou reparar **lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público**” (destaquei).

9. Requisitos da ADPF. Lesão a preceito fundamental.

São tidos como violados os preceitos fundamentais concernentes ao princípio democrático (**art. 1º, caput**), à dignidade da pessoa humana (**art. 1º, III**), às liberdades de manifestação do pensamento e de expressão (**art. 5º, IV e IX**), à inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas (**art. 5º, X**), à liberdade de reunião (**art. 5º, XVI**) e à liberdade de associação para fins lícitos (**art. 5º, XVII**).

A arguição de descumprimento de preceito fundamental desempenha, no conjunto dos mecanismos de proteção da higidez da ordem constitucional, a específica função de evitar, à falta de outro meio eficaz para tanto, a perenização no ordenamento jurídico de comportamentos estatais – sejam eles atos normativos, ou não – contrários a um identificável núcleo de preceitos – princípios e regras – tidos como sustentáculos da ordem constitucional estabelecida.

Sem risco de vulgarizar o conteúdo do núcleo essencial merecedor da proteção singular da ADPF, pode-se afirmar que o descumprimento de preceito fundamental acionador do mecanismo de defesa da ordem constitucional (**art. 102, § 1º, da Carta Política**) se manifesta na contrariedade às linhas mestras da Constituição, àquilo que, mesmo não identificado com esta ou aquela fração do texto positivado, tem sido metaforicamente chamado, por escolas do pensamento jurídico, de seu espírito. Pilares de sustentação, explícitos ou implícitos, sem os quais a ordem jurídica delineada pelo Poder Constituinte, seja ele originário ou derivado, ficaria desfigurada na sua própria identidade.

A própria redação do art. 102, § 1º, da Constituição da República, ao aludir a preceito fundamental “decorrente desta Constituição”, é indicativa de que os preceitos em questão não se restringem às normas expressas no seu texto, incluindo, também, prescrições implícitas, desde que revestidas dos indispensáveis traços de **essencialidade** e

ADPF 722 MC / DF

fundamentalidade. É o caso, v.g., de princípios como o da razoabilidade e o da confiança, realidades deontológicas integrantes da nossa ordem jurídica, objetos de sofisticados desenvolvimentos jurisprudenciais nesta Corte, embora não expressos na literalidade do texto da Constituição.

Isso porque os conteúdos normativos – preceitos – da Constituição são revelados hermeneuticamente a partir da relação entre intérprete e texto, tomada a Constituição não como agregado de enunciados independentes, e sim como sistema normativo qualificado por sistematicidade e coerência interna.

Nessa ordem de ideias, tenho por inequívoco que eventual lesão aos postulados fundamentais da **democracia** e da **dignidade da pessoa humana** e aos **direitos subjetivos fundamentais** concernentes às **liberdades de manifestação do pensamento e de expressão**, à **inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas**, à **liberdade de reunião** e à **liberdade de associação para fins lícitos**, considerada a centralidade da posição por eles ocupada no complexo deontológico e político consubstanciado na Constituição, mostra-se passível de desfigurar a própria essência do pacto constitucional pátrio.

Entendo, pois, diante do alegado na inicial, devidamente enquadrada a lide, tal como se apresenta, em tese, em hipótese de lesão a preceitos fundamentais, estes devidamente indicados na exordial.

10. Requisitos da ADPF. Subsidiariedade.

A presente arguição não esbarra no óbice processual – **pressuposto negativo de admissibilidade** – do art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999 (*“Não será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade”*).

Entendo demonstrada, ao menos em juízo deliberatório, a insuficiência dos meios processuais ordinários para imprimir solução satisfatória, sob o enfoque da **proteção da ordem constitucional objetiva**, à controvérsia posta.

É que prestigiada, na interpretação daquele dispositivo, a eficácia

ADPF 722 MC / DF

típica dos processos objetivos de proteção da ordem constitucional, vale dizer, a eficácia *erga omnes* e o efeito vinculante próprios ao controle abstrato de constitucionalidade. A chamada cláusula de **subsidiariedade** impõe a inexistência de outro meio tão eficaz e definitivo quanto a ADPF para sanar a lesividade, é dizer, de outra medida adequada no universo do **sistema concentrado de jurisdição constitucional**.

11. Atendidos, pois, os requisitos legais, revela-se a arguição de descumprimento de preceito fundamental instrumento processual idôneo ao fim proposto.

12. Passando à análise dos requisitos ensejadores da concessão da medida liminar requerida, desde logo pontuo que em absoluto se está aqui a negar ou aviltar o caráter essencial da **atividade de inteligência** – atividade de Estado típica – para assegurar, no mundo contemporâneo, a segurança do país e da ordem constitucional face a ameaças. Atividade essa que, aliás, como bem enfatizou o eminente Ministro Alexandre de Moraes, neste Plenário, por ocasião do julgamento da ADI 6529, **não se confunde com atividade de investigação**.

Tampouco se desconhece que a elaboração de relatórios integra a atividade de inteligência, constituindo elementar recurso metodológico.

Em jogo, isso sim, a juridicidade da suposta **utilização do aparato de inteligência para fim diverso daqueles que legitimam sua existência**, notadamente, fim tido como em conflito com a ordem constitucional instituidora de um **Estado democrático de direito** marcado por um peculiar regime de **liberdades**.

Abrange, a atividade de **inteligência**, na dicção da **Lei nº 9.883/1999**, que institui o Sistema Brasileiro de Inteligência) a **obtenção, análise e disseminação** de conhecimentos sobre **fatos e situações de imediata ou potencial** influência sobre o processo decisório e a ação governamental e sobre a **salvaguarda e a segurança da sociedade e do Estado**. **Em bom português: para decidir bem, é preciso estar bem informado**. Assim o indivíduo quando toma decisões importantes sobre a própria vida,

ADPF 722 MC / DF

também a Administração quando decide sobre graves assuntos públicos.

Não ignoro, pois, o interesse legítimo da Administração em, por meio da atividade de inteligência, **antecipar-se a movimentos, manifestações e condutas** atentatórias à segurança da sociedade e do Estado. Cabendo-lhe o dever da vigília, não pode o Estado se omitir e permanecer inerte ou, para usar as palavras do conhecido e belo **Salmo 121, não é dado, àquele que tem dever de guarda, dormir nem tosquenejar**.

Não visualizo esse interesse legítimo, porém, quando invocada a atividade de inteligência para **acobertar** o que só pode ser descrito, **na melhor das hipóteses, como bisbilhotice, na pior, como perseguição político-ideológica**, à ausência de fato ou evento específico que lhe confira lastro justificador.

E aqui, reveste-se particular relevância o **parágrafo único do art. 3º da Lei nº 9.883/1999**, que submete **expressamente** a legitimidade das atividades de inteligência à observância irrestrita dos direitos e garantias individuais, à fidelidade às instituições e aos princípios éticos que regem os interesses e a segurança do Estado.

Em absoluto se está a imputar de ilícita a atividade de inteligência em si mesma: no mundo moderno, como já tido, ela é **imprescindível**. Porém, a **vinculação a fato ou situação** relevante para a **segurança da sociedade e do Estado é condição de sua licitude**. Isso não apenas é o que **afirma categoricamente a legislação de regência** como também o que **decorre diretamente dos regime de direitos fundamentais assegurados na Constituição**.

É que “*o poder arbitrário, sem o freio das leis, exercido no interesse do governante e contra os interesses dos governados, (...) o medo como princípio da ação*”¹ traduzem, no dizer de Hannah Arendt, as marcas registradas da tirania.

13. A indagação primeva sobre a efetiva existência do documento objeto da presente ação, ao qual a imprensa tem se referido como

1 ARENDT, Hannah. **Origens do Totalitarismo: antisemitismo, imperialismo, totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

ADPF 722 MC / DF

“dossiê”, encontra-se, nesta oportunidade, superada. Particularidade inerente ao caso – ADPF em que questionada a própria existência de documento tido como clandestino ou secreto –, o ato do poder público impugnado não acompanhou a petição inicial, vindo aos autos no curso do processo.

O Ministro da Justiça e Segurança Pública, embora tenha, em um primeiro momento, se recusado a confirmar ou negar a veracidade do noticiado, veio, finalmente a admitir publicamente a sua existência, tendo sido amplamente divulgada a entrega de cópia do material, em 11.8.2020, à **Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI)** do **Congresso Nacional** e, no último dia 17, **menos de 48 horas** antes da sessão de hoje, para a qual agendado o exame, por este Plenário, da medida cautelar no presente feito, o referido documento foi apresentado a este Supremo Tribunal Federal.

14. Do desvio de finalidade.

Lembrando conceituação presente no nosso direito positivo, “*o desvio de finalidade se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência*” (Lei nº 4717/1965, que regula ação popular). Por derivação, pode-se afirmar, com segurança, que há desvio de finalidade sempre que o ato é praticado **contrariamente ao interesse público**.

Adoto, como premissa da análise, que traduz grave **desvio de finalidade** da Administração pública a utilização do aparato institucional desenhado para servir às atividades de inteligência com a finalidade de **dissimular** a produção de material viciado tanto no seu **conteúdo** – por violar direitos e garantias fundamentais –, quanto na sua **motivação** – ao expressar intolerável confusão entre o interesse público do Estado e interesses políticos de feição privada.

E esse é o ponto que singulariza o documento objeto do presente feito, tornando **impróprias as comparações com relatórios de inteligência colacionados com o objetivo de indicar um certo paradigma da atividade**.

ADPF 722 MC / DF

Diferentemente do documento *sub judice*, os relatórios de inteligência anteriores não tinham como alvo uma ideologia específica, e sim a **prática real ou potencial, de atos atentatórios à segurança pública, ou sua ameaça.**

A atividade de inteligência há de ter em mira **condutas objetivas e comportamentos específicos** potencialmente atentatórios à segurança pública, às instituições democráticas e aos direitos fundamentais. Quando se volta, portanto, **contra pessoas apenas em razão do que pensam**, ausente qualquer base material justificadora da atividade, **desvia-se da finalidade que a legitima, e traduz verdadeira violência.**

Em uma democracia, ninguém deve temer represália por apenas expressar uma opinião, uma crença, um pensamento não endossado por quem ocupa posição de autoridade, e o Estado constitucional não admite sejam as ações do Estado orientadas pela lógica do **pensamento ideológico.**

No caso em exame, a linha distintiva entre o espaço de ação das atividades de Estado, fundadas no interesse público, e o domínio do mero interesse político parece ensombrecida pelo próprio teor da **Nota Técnica nº 19/2020/CGCI-DINT/DINT/SEOPI/MJ**, que subsidia as informações prestadas nos autos pelo **Ministério da Justiça e Segurança Pública**. Se, por um lado, é ali acertadamente afirmado que *“não compete à SEOPI produzir dossiê contra nenhum cidadão e nem mesmo instaurar procedimentos de cunho inquisitorial”*, por outro, justificativa alguma há, juridicamente plausível, seja na referida Nota Técnica, seja nas informações prestadas, para a produção do material com o conteúdo afirmado. O silêncio das entrelinhas é mais eloquente do que as palavras lançadas.

15. Em juízo de delibação, vale dizer, no juízo precário próprio às medidas cautelares, a específica modalidade de desvio de finalidade que visualizo no caso dos autos parece estar intimamente ligada a uma certa **cultura autoritária** que insiste em se perpetuar entre nós e se revela, para usar a clássica expressão de Raymundo Faoro, em sua conhecida obra, **Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro**, como

ADPF 722 MC / DF

“resíduo do patrimonialismo”, o velho sistema em que o cargo público é apropriado por aquele que o exerce para os seus próprios fins. Essa peculiar mistura da estrutura do Estado com a esfera privada do agente público, presente na apropriação patrimonialista da burocracia estatal, nos remete à memória do conhecido fenômeno social no qual a figura do “coronel utiliza seus poderes públicos para fins particulares”, ao conhecido contexto histórico oitocentista em que “pisar no pé de um subdelegado ou do inspetor de quartelão seria pisar no pé da lei”².

Se, no governo constitucional, *“as leis positivas destinam-se a erigir fronteiras”*³, o patrimonialismo, ao **corromper a separação** entre o público e o privado, lança a semente do personalismo e do arbítrio. **Arbítrio que é repudiado pela democracia constitucional, marcada pelo culto à lei impessoal, pela preservação dos direitos e pelo reconhecimento da dignidade do indivíduo.**

16. Da lesão às liberdades de manifestação do pensamento e de expressão.

Como já tive a oportunidade de frisar neste Plenário, as liberdades de manifestação do pensamento e de expressão da atividade intelectual, consagradas nos **incisos IV e IX do art. 5º da Lei Maior**, constituem princípios a serem intransigentemente garantidos.

Em absoluto se revestem de legitimidade constitucional atos de autoridades investidas de qualquer parcela de poder político que tenham como objetivo a imposição de restrições não contidas nos limites axiológicos, deontológicos e teleológicos da Carta Política, como é o caso da *“sequência de atos realizados dentro da estrutura do Ministério da Justiça e da Segurança Pública”* e que, à evidência, tende ao embaraço da manifestação do pensamento e da livre expressão da atividade intelectual, bem como à supressão das liberdades de reunião e de associação, interferindo na esfera privada de centenas de indivíduos

2 FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro**. São Paulo: Editora Globo, 2001.

3 ARENDT, Hannah. **Origens do Totalitarismo: antissemitismo, imperialismo, totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

ADPF 722 MC / DF

integrantes de carreiras do Estado em ofensa aos postulados do pluralismo de ideias e, particularmente no tocante aos professores citado, da liberdade de cátedra e da autonomia universitária.

Ferramenta a serviço dos interesses **impessoais** do Estado, a legislação de regência da atividade de inteligência é desvirtuada em sua finalidade, seus valores e seus princípios no instante em que invocada como instrumento de amparo ao arbítrio: trata-se de uso espúrio, ilegítimo e, por isso mesmo, incompatível com o Estado democrático de direito.

A Constituição, documento fundador do Estado e legitimador das atividades de todos os seus agentes, não confere ao Estado por ela instituído autorização para suprimir, sob qualquer pretexto, a livre expressão do pensamento e o debate de ideias.

Relembro, a propósito, as palavras de Emma Goldman, escritora e ativista lituana, naturalizada estadunidense, proferidas durante interrogatório quando detida, em 1919, por ordem do Departamento de Justiça dos EUA, ao ser enquadrada como “radical” por professar ideias críticas ao envolvimento daquele país na Primeira Guerra Mundial: *“a livre expressão das esperanças e aspirações de um povo é a maior e a única segurança em uma sociedade sadia”*.

No paradigmático julgamento da **ADPF 187** (Relator Ministro Celso de Mello, julgado em 15.6.2011, DJe 29.5.2014), assentou este Plenário exegese segundo a qual a proteção constitucional à **liberdade de pensamento** há de ser reconhecida como *“salvaguarda não apenas das ideias e propostas prevalecentes no âmbito social, mas, sobretudo, como aparato eficiente às posições que divergem, ainda que radicalmente, das concepções predominantes em dado momento histórico-cultural, no âmbito das formações sociais”*, ressaltando-se que nem mesmo o **princípio majoritário** legitima *“a supressão, a frustração ou a aniquilação de direitos fundamentais, como o livre exercício do direito de reunião e a prática legítima da liberdade de expressão, sob pena de comprometimento da concepção material de democracia constitucional”*.

Esse julgado reverbera, não posso deixar de anotar, a sensibilidade política do pensamento de Rosa Luxemburgo, para quem *“a essência da*

ADPF 722 MC / DF

liberdade política depende (...) dos efeitos revigorantes, benéficos e detergentes dos que pensam de modo diferente". Qualquer imposição heterônoma de **aspepsia do pensamento** é, sem dúvida, incompatível com a observância da garantia constitucional.

Mais recentemente, no julgamento do mérito da **ADI 2566** (Redator p/ acórdão Ministro Edson Fachin, DJe 23.10.2018), em **16.5.2018**, este Plenário, ao declarar, por maioria, a inconstitucionalidade do art. 4º, § 1º, da Lei nº 9612/1998, que vedava a prática de **proselitismo** na programação de emissoras de radiodifusão comunitária, reafirmou, na esteira da jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, a "*primazia da liberdade de expressão*" na ordem constitucional pátria, ressaltando que essa proteção abrange, na dicção da ementa, "*tanto o direito de não ser arbitrariamente privado ou impedido de manifestar seu próprio pensamento quanto o direito de receber informações e de conhecer a expressão do pensamento alheio*". Assentou-se, ainda, que "*a liberdade política pressupõe a livre manifestação do pensamento e a formulação de discurso persuasivo e o uso de argumentos críticos*".

No Estado Democrático de Direito, a liberdade de expressão é a regra, admitida a sua **restrição somente em situações excepcionais** e nos termos da lei que, em qualquer caso, deverá observar os **limites materiais emanados da Constituição**.

O **núcleo essencial e irredutível** do direito fundamental à liberdade de expressão do pensamento compreende não apenas os direitos de **informar e ser informado**, mas também os direitos de **ter e emitir opiniões** e de **fazer críticas**. Em nada contribui para a dinâmica de uma sociedade democrática reduzir a expressão do pensamento a aspecto informativo pretensamente neutro e imparcial, ceifando-lhe as notas essenciais da opinião e da crítica.

Por óbvio, não pode ser tido como lícito em uma democracia constitucional, **ameaçar, tramar, incitar ou cometer atos de violência**, e o que assim procede se expõe à **justa e legítima repressão do Estado**, que age em nome da sociedade. Nesse sentido, embora seja possível afirmar que a lei, o direito objetivo represente, por definição, uma **limitação do**

ADPF 722 MC / DF

direito do indivíduo agir (exteriorizar um comportamento) segundo as próprias convicções, não se pode, por outro lado, impedir o indivíduo de ter e expressar suas próprias opiniões, ideias e crenças.

Cuida-se da secular distinção, que me parece essencial para a solução do caso presente, entre **expressão e ação: a ação, excluídos o caos e a anomia, necessariamente encontra limites. O pensamento, todavia, há de permanecer livre.**

Já se valia do conceito, há 350 anos, **Baruch Spinoza**, ao indagar, no *Tractatus Theologico-Politicus*: “que coisa pior pode imaginar-se para uma república que serem mandados para o exílio como **indesejáveis homens honestos, só porque pensam de maneira diferente** e não sabem dissimular?”

Esta Corte adota a sadia prática de recorrer, com frequência, ao auxílio do direito comparado, em especial quando a solução de uma questão jurídica envolve o dimensionamento de conceitos e princípios constitucionais que refletem, muitas vezes, dramas e dilemas universais. Se as Cortes estrangeiras tantas vezes nos fornecem lições pelo exemplo, também nos ensinam – mais raramente – com seus erros. É, porém, o caso da decisão da Suprema Corte dos EUA em *Barenblatt v. United States* (1959), na qual uma apertada maioria rejeitou o recurso de um professor investigado a respeito da sua filiação política. Em **voto vencido** cuja história tornou mais conhecido do que a tese então prevalecente, o Justice Black, divergindo, registrara que a decisão da maioria “*deixa de considerar o verdadeiro interesse no silêncio de Barenblatt, o interesse do povo como um todo em poder ingressar em organizações, defender causas e até mesmo cometer ‘erros’ políticos sem depois ficar sujeito a penalidades governamentais por ter ousado pensar por conta própria. É esse direito, o direito de errar politicamente, que nos mantém como uma nação forte*” (destaquei).

17. Da lesão às liberdades de reunião e de associação.

Irmãos das liberdades de expressão e de manifestação do pensamento, os **direitos fundamentais** relativos à **liberdade de reunião** e

ADPF 722 MC / DF

à **liberdade de associação** são, igualmente, alicerces das sociedades democráticas. Quaisquer **exceções ou limitações** eventualmente admitidas ao seu livre exercício devem, por esta razão, ser **interpretadas restritivamente**.

A tradição jurídica ocidental repudia qualquer limitação ao exercício desses direitos que extravasem do que seja considerado **estritamente necessário em uma sociedade democrática**, consoante registram não apenas tratados internacionais de direitos humanos a que o Estado brasileiro voluntariamente se submeteu, como inúmeros julgados proferidos por cortes constitucionais de países democráticos e tribunais internacionais de direitos humanos.

O **Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos**, adotado na XXI Sessão da Assembleia-Geral das Nações Unidas, em **1966**, e incorporado à ordem jurídica brasileira pelo **Decreto nº 592/1992**, protege, nos seus **Artigos 21 e 22**, o direito de reunião pacífica e a liberdade de associação, nos seguintes termos:

“Artigo 21

O direito de reunião pacífica será reconhecido. O exercício desse direito estará sujeito **apenas às restrições previstas em lei** e que se façam **necessárias, em uma sociedade democrática**, no interesse da segurança nacional, da segurança ou da ordem pública, ou para proteger a saúde ou a moral pública ou os direitos e as liberdades das demais pessoas.

Artigo 22

1. Toda pessoa terá o direito de associar-se livremente a outras, inclusive o direito de construir sindicatos e de a eles filiar-se, para a proteção de seus interesses.

2. O exercício desse direito estará **sujeito apenas às restrições previstas em lei e que se façam necessárias, em uma sociedade democrática**, no interesse da segurança nacional, da segurança e da ordem públicas, ou para proteger a saúde ou a moral públicas ou os direitos e liberdades das demais pessoas. O presente artigo não impedirá que se submeta a **restrições**

ADPF 722 MC / DF

legais o exercício desse direito por membros das forças armadas e da polícia.” (destaquei)

Em sentido idêntico, os **artigos 15 e 16 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica)**, incorporada pelo **Decreto nº 678/1992** afirmam que o **direito de reunião** pacífica e sem armas e a **liberdade de associação** com fins ideológicos, religiosos, políticos, econômicos, trabalhistas, sociais, culturais, desportivos ou de qualquer outra natureza somente admitem restrições, ainda que previstas em lei, quando elas sejam *“necessárias, numa sociedade democrática, no interesse da segurança nacional, da segurança ou da ordem públicas, ou para proteger a saúde ou a moral públicas ou os direitos e liberdades das demais pessoas”*.

Exsurge, pois, que, para serem justificáveis, à luz desses instrumentos internacionais, não basta que as pretendidas restrições, além de veiculadas em **lei formal**, sejam consideradas convenientes, desejáveis, adequadas ou proporcionais. Devem ser **necessárias**, no sentido de que o seu fim legítimo não poderia ser de outro modo alcançado.

O tema recebe frequente a atenção do **Tribunal Europeu dos Direitos Humanos**. Em julgamento de **13.12.2016**, no caso *Kasparov e Outros c. Rússia* (queixa nº 51988/07), que teve ampla repercussão não só pela relevância da matéria mas por figurar o célebre campeão mundial de xadrez, e também ativista político, no seu polo ativo, aquela Corte, reafirmando sua extensa e sólida jurisprudência a respeito, assentou que, desde que os manifestantes não se envolvam em atos de violência, as autoridades públicas devem mostrar **sensível grau de tolerância** relativamente às manifestações pacíficas, **sob pena de se privar de qualquer substância a garantia à liberdade de reunião**.

Em outro caso paradigmático (*Sergey Kuznetsov c. Rússia*, queixa nº 10877/04, de 2008, o Tribunal sediado em Estrasburgo assentou que *“a liberdade de participar de uma reunião pacífica é de tal importância que uma pessoa não pode estar sujeita a sanção – ainda que seja a sanção mais leve – por participar em uma demonstração não proibida”*. E arrematou:

ADPF 722 MC / DF

“(…) qualquer interferência nas liberdades de reunião e de expressão que não tenha relação com casos de incitação à violência e rejeição dos princípios democráticos – por mais chocantes e inaceitáveis que certas opiniões ou palavras usadas possam parecer às autoridades – faz um desserviço à democracia e muitas vezes até mesmo a coloca em perigo”.

Nesse mesmo sentido, aquele tribunal também já decidiu em *Oya Ataman c. Turquia*, queixa nº 74552/01, decisão de 2006; *Bukta e Outros c. Hungria*, queixa nº 25691/04, decisão de 2007; *Fáber c. Hungria*, nº 40721/08, decisão de 2012; *Berladir e Outros c. Rússia*, queixa nº 34202/06, decisão de 2012; *Malofeyeva c. Rússia*, nº 36673/04, decisão de 2013; *Navalnyy e Yashin c. Rússia*, queixa nº 76204/11, decisão de 2014; e *Kudrevičius e Outros c. Lituânia*, queixa nº 37553/05, decisão de 2015.

O tema também foi objeto de escrutínio da **Corte Constitucional da África do Sul**, no recente julgamento, em 19.11.2018, do caso **CCT 32/18** (*Mlungwana e Outros c. O Estado*):

“Hoje em dia, as democracias constitucionais (...) reconhecem que o direito à liberdade de reunião ‘é fundamental para a democracia constitucional’. Pessoas que carecem de poder político e econômico têm apenas os protestos como ferramenta para comunicar suas preocupações legítimas. Retirar-lhes essa ferramenta minaria a promessa do preâmbulo da Constituição de que a África do Sul pertence a todos que nela vivem, e não apenas a uma elite poderosa. Também frustraria um pilar de nossa democracia: a participação pública.”

Historicamente, este Supremo Tribunal Federal não tem se furtado à sua missão de preservar a amplitude da proteção conferida pela liberdade de reunião. Há mais de um século, já concedia *habeas corpus* preventivo em favor de Ruy Barbosa e correligionários, para assegurar que pudessem exercer, “*na capital do Estado da Bahia e em qualquer parte dele, o*

ADPF 722 MC / DF

direito de reunião, e mais, publicamente, da palavra nas praças, ruas, teatros e quaisquer recintos, sem obstáculos de natureza alguma, e com segurança de suas vidas e pessoas, realizando os comícios que entenderem necessários e convenientes à propaganda da candidatura do impetrante à sucessão do Presidente da República, sem censura e sem impedimento de qualquer autoridade local ou da União” (HC 4781, Relator Ministro Edmundo Lins, julgamento em 05.4.1919).

A impetração teve como pano de fundo episódio em que forças policiais do Estado da Bahia, mobilizadas sob ordens do chefe de Polícia Dr. Alvaro Cova, do Deputado Federal Alvaro Villas Boas e de Carlos Seabra, filho do senador J. J. Seabra, dispersaram, pelo uso da força, comício que se pretendia realizar a favor da candidatura do então Senador Ruy Barbosa ao cargo de Presidente da República. Assentou, na ocasião, esta Suprema Corte que a *“polícia não pode, de modo algum, desde que se não trate do ajuntamento ilícito, proibir ‘meetings’ ou comícios e nem tampouco localizá-los, isto é, determinar que só se possam efetuar em lugares por ela designados”,* e que *“é certo, líquido e incontestável o direito que têm todos os indivíduos de se associarem e de se reunirem, livremente e sem armas, para manifestarem seu pensamento pela tribuna, sem dependência de censura, não podendo a polícia intervir senão para manter a ordem pública”* (destaquei).

Já sob a égide da Constituição de 1988, a jurisprudência desta Suprema Corte tem reiteradamente afirmado que a imposição de restrições ao exercício de direitos fundamentais, como as liberdades de expressão e de manifestação do pensamento, de associação e de reunião, que não se contenham nos limites materiais, expressamente excepcionados, da própria Lei Fundamental não se harmoniza com o regime constitucional vigente no país. Tais direitos, alçados, pelo **art. 5º da Carta Política**, à condição de fundamentais, reverberam verdadeiros sustentáculos dos regimes democráticos, plenamente oponíveis ao poder público e seus agentes.

Destaco, nesse sentido, o julgamento, em 28.6.2007, da **ADI 1969** (Relator Ministro Ricardo Lewandowski, DJe 31.8.2007), em que este

ADPF 722 MC / DF

Plenário declarou, à unanimidade, a **inconstitucionalidade material de restrição ao direito de reunião** veiculada por meio do Decreto distrital nº 20.098/1999, por **inadequada, desnecessária e desproporcional**, ao registro de que *“a liberdade de reunião e de associação para fins lícitos constitui uma das mais importantes conquistas da civilização, enquanto fundamento das modernas democracias políticas.”*

No já citado julgamento da **ADPF 187** (Relator Ministro Celso de Mello, julgado em 15.6.2011, DJe 29.5.2014), afirmou-se que o **direito de reunião** configura – colho da ementa – *“pré-condição necessária à ativa participação dos cidadãos no processo político e no de tomada de decisões no âmbito do aparelho de Estado”*, razão pela qual se afiguram constitucionalmente legítimas, *“assembleias, reuniões, marchas, passeatas ou encontros coletivos realizados em espaços públicos (ou privados) com o objetivo de obter apoio para oferecimento de projetos de lei, de iniciativa popular, de criticar modelos normativos em vigor, de exercer o direito de petição e de promover atos de proselitismo em favor das posições sustentadas pelos manifestantes e participantes da reunião”*.

Diz-se, com frequência, que o ser humano é gregário por natureza. Nesse caso, o tão repetido fragmento de sabedoria popular encontra amparo não apenas no terreno da etologia, que identifica o gregarismo como traço orgânico da nossa espécie, como na filosofia política. O “animal político” de Aristóteles é orientado teleologicamente para as relações interpessoais: a cidade. *“Mesmo que não tivéssemos necessidade uns dos outros, não deixaríamos de desejar viver juntos”*, é a lição atemporal do mestre estagirita, na *Política*. O ser humano buscará associar-se e reunir-se, seja por afinidade ou por necessidade. Esse impulso, tão básico e fundamental, recebe do direito, em qualquer sociedade livre e democrática, a proteção que merece.

Não é dado ao Estado, pois, **singularizar** indivíduos ou grupos de indivíduos meramente por terem eles se associado tendo em vista **afinidades de cunho ideológico, político ou de qualquer outra natureza**, ou terem eles participado de **reuniões** pacíficas.

Nessa linha, ausente, no caso em exame, nesse juízo de delibação qu

ADPF 722 MC / DF

emito, qualquer laivo de **incitação à violência** ou **rejeição dos princípios democráticos**, não identifico interesse algum do Estado capaz de justificar, sob qualquer aspecto legítimo a esse fim – preservação da **segurança nacional**, da **segurança pública**, da **ordem pública**, da **saúde pública**, da **moral pública** ou dos **direitos e liberdade de outras pessoas** – o que parece se configurar como ilegítima, ilegal e inconstitucional – porém de modo algum inofensiva – indiscrição dos seus agentes no propalado dossiê.

18. Da lesão à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem.

A Constituição da República confere especial proteção à **intimidade**, à **vida privada**, à **honra** e à **imagem** das pessoas ao qualificá-las como invioláveis, enquanto direitos fundamentais da personalidade, assegurando indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação (**art. 5º, X**).

Tal como a liberdade de manifestação do pensamento – e seus desdobramentos como a liberdade de expressão intelectual, artística e científica e a liberdade de imprensa –, o chamado **direito à privacidade** (*right to privacy*) – e os seus consectários direito à intimidade, à honra e à imagem – também emana do reconhecimento de que a personalidade individual merece ser protegida em todas as suas manifestações.

Apesar da muita tinta despendida a respeito, o conceito de privacidade permanece, nas palavras de Richard Posner, elusivo e mal definido.⁴ No já clássico artigo *The Right to Privacy*, escrito a quatro mãos pelos juízes da Suprema Corte dos Estados Unidos Samuel D. Warren e Louis D. Brandeis, sugere-se a relação de tal estado de coisas com o fato de as mudanças políticas, sociais e econômicas demandarem incessantemente o reconhecimento de novos direitos, impondo, de tempos em tempos, a redefinição da exata natureza e extensão da proteção à privacidade do indivíduo.⁵

Na quadra atual, inegável que a privacidade, enquanto **direito a ser**

4 POSNER, Richard A. **The Right to Privacy**. Georgia Law Review. Vol. 12. N. 3, 1978.

5 WARREN, Samuel D.; BRANDEIS, Luis D. **The Right to Privacy**. Harvard Law Review, Vol. IV, December 15, 1890.

ADPF 722 MC / DF

deixado em paz, na expressão cunhada por Warren e Brandeis, merece proteção adequada e efetiva do ordenamento jurídico. Cumpre indagar, porém, o escopo e a extensão desse direito específico.

Privacidade em absoluto se confunde com isolamento. Já em 1624 anotava o poeta John Donne, com precisão científica, que *“nenhum homem é uma ilha, completo em si mesmo; todo homem é um pedaço do continente, uma parte do todo”* (tradução livre).

Em uma abordagem contemporânea e integradora, pode-se dizer que o direito à privacidade visa a proteger *“a subjetividade emergente, dinâmica, dos esforços de atores comerciais e governamentais para tornar indivíduos e comunidades fixos, transparentes e predizíveis. Ela protege as práticas (...) através das quais a capacidade de auto determinação se desenvolve”*.⁶

Apesar da fluidez do chamado direito à privacidade, em termos conceituais, inegável, na quadra atual, que **tanto quanto a ampla liberdade de expressão, a proteção da privacidade também é uma característica estrutural indispensável das sociedades democráticas e que em absoluto se opõe à liberdade de expressão**. São na verdade complementares, fornecendo **proteção a diferentes dimensões da personalidade humana**.

Tanto o reconhecimento de uma esfera de privacidade imune à ingerência quando a garantia de salvo-conduto à palavra proferida surgiram, na história do constitucionalismo moderno, como fatores de limitação do poder das autoridades constituídas sobre os cidadãos. Se aos cidadãos não for assegurada uma esfera de intimidade privada, livre de ingerência externa, um espaço onde o pensamento independente e novo possa ser gestado com segurança, de que servirá a liberdade de expressão?

Vale observar, ainda, que os maiores desafios contemporâneos à proteção da privacidade nada têm a ver com a imposição de restrições à liberdade de manifestação, enquanto relacionados, isto sim, aos imperativos da segurança nacional e da eficiência do Estado, à

6 COHEN, Julie. **What Privacy is For**. In Harvard Law Review. Maio, 2013, tradução livre.

ADPF 722 MC / DF

proliferação de sistemas de vigilância e à emergência das mídias sociais, juntamente com a manipulação de dados pessoais em redes computacionais por inúmeros, e frequentemente desconhecidos, agentes públicos e privados.

A facilidade com que a privacidade será protegida ou exposta transforma-se à medida em que evoluem as tecnologias da informação e da comunicação. Se, de um lado, sucedem-se ou alternam-se tecnologias de comunicação – carta, telégrafo, telefone, telefone móvel, redes sociais, aplicativos de mensagens – de outro, adaptam-se e apuram-se as tecnologias voltadas à vigilância – interceptação, raio-x, acesso furtivo a sistemas, descriptação etc.

As últimas três décadas, em particular, têm testemunhado uma espécie de “corrida armamentista” entre tecnologias que facilitam a vigilância e tecnologias de proteção da privacidade, em que o desenvolvimento de uma impulsiona acaba impulsionando a evolução da contraparte.

De um lado, agentes estatais da área de segurança pública alegam que o desenvolvimento de tecnologias de proteção da privacidade cada vez mais eficientes tem minado as suas capacidades de prevenir, investigar e reprimir crimes, deixando-os “no escuro”. Do outro lado do debate, o cenário atual é descrito como sendo, ao contrário, o de uma “Era de ouro da vigilância.

Nessas condições, não podem a hermenêutica constitucional e o desenvolvimento legislativo ficar alheios a essas mudanças no tempo, tendo em vista a manutenção do **equilíbrio entre proteção da privacidade e os limites da atuação do Estado**. É que a Constituição, assim como o estado da técnica, institui um conjunto de restrições à atuação do Estado.

A cada estágio do desenvolvimento tecnológico, em que se torna materialmente possível a imposição de níveis de controle cada vez maiores sobre diferentes aspectos das vidas das pessoas, renova-se a questão a ser respondida pelas Cortes quanto a “*permitir que esses espaços sejam preenchidos com incremento do poder estatal, ou com o incremento das*

ADPF 722 MC / DF

*proteções à privacidade individual”.*⁷ Com efeito,

“quando as tecnologias daquele mundo mudam, nos defrontamos com uma escolha. Podemos imaginar a eficiência tendo permissão para governar nesse novo espaço, ao deixarmos as liberdades protegidas pela imperfeição irem embora; ou nós podemos imaginar a recriação de esferas de liberdade para substituírem aquelas criadas por imperfeições na tecnologia. Essas são nossas escolhas democráticas e são escolhas reais.”⁸

Com efeito, informações relacionadas à **identificação – efetiva ou potencial – de pessoa natural**, como as alegadamente contidas no documento em questão, configuram **dados pessoais** e integram, nessa medida, o âmbito de proteção das cláusulas constitucionais assecuratórias da liberdade individual (**art. 5º, caput**), da privacidade e do livre desenvolvimento da personalidade (**art. 5º, X e XII**). Sua manipulação e tratamento, desse modo, hão de observar, sob pena de lesão a esses direitos, os limites delineados pela proteção constitucional.

Decorrências dos direitos da personalidade, o respeito à **privacidade** e à **autodeterminação informativa** foram positivados, no **art. 2º, I e II, da Lei nº 13.709/2018** (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais), como **fundamentos** específicos da disciplina da **proteção de dados pessoais**.

Em estreita consonância com as cláusulas protetivas dos direitos e garantias individuais consagradas na Constituição da República, o **art. 5º, II, da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018)** classifica, ainda, como **dados sensíveis** as informações pessoais atinentes à origem racial ou étnica, à convicção religiosa, à **opinião política**, à filiação a sindicato ou **organização** de caráter religioso, **filosófico ou político**, à saúde ou à vida sexual de uma pessoa natural, bem como seus dados genéticos ou biométrico.

7 LESSIG, Lawrence. **Reading the Constitution in Cyberspace**. 45 emory L.J. N. 3 (1996).

8 Idem.

ADPF 722 MC / DF

O art. 11, § 1º da LGPD rechaça expressamente a coleta e o tratamento de **dados pessoais sensíveis** realizados à **míngua de autorização legal ou convencional**, notadamente quando a revelação desses dados tem o potencial de causar dano ao seu titular.

A hipótese sequer comporta aplicação da excludente do art. 4º, III, da LGPD, já afastada a viabilidade de se correlacionar, por implausível, qualquer relação entre o ato impugnado e os legítimos fins de segurança pública, defesa nacional, segurança do Estado ou investigação e repressão de infrações penais.

19. Ressalto, ainda, que a mera **insegurança** decorrente do conhecimento de que se está sendo monitorado, bem como a da ameaça de sofrer sanções, constitui, em si mesma, efeito inibitório (*chilling effect*) prejudicial ao pleno exercício legítimo dos direitos fundamentais de livre manifestação do pensamento, expressão, reunião e associação: os cidadãos podem mudar o modo de se expressar ou até mesmo absterem-se de falar sobre certos assuntos. É que a simples imposição de penalidades, tenham elas natureza civil, administrativa ou penal, em razão do exercício do direito tem um efeito deletério estrutural ao refrear, inibir o indivíduo de recorrer, no futuro à liberdade a ele assegurada pela Constituição para reivindicar direitos e se fazer ouvir. Nesse sentido,

“A comunicação desinibida é também uma precondição do desenvolvimento pessoal autônomo. Seres humanos desenvolvem suas personalidades comunicando-se com os demais.”⁹

As consequências da ausência dessa precondição em uma sociedade vão desde a desconfiança em relação às instituições sociais, à apatia generalizada e a debilitação da vida intelectual, fazendo de um ambiente em que as atividades de comunicação ocorrem de modo inibido ou tímido, por si só, uma grave restrição à liberdade de expressão.

9 SCHULZ, Wolfgang e HOBOKEN, Joris van. **Human Rights and Encryption**. Paris: UNESCO Publishing, 2016.

ADPF 722 MC / DF

No plano da subjetividade dos indivíduos que tiveram o nome relacionado no documento ilegal, no que pode ser descrito como modalidade de violência estatal, o efeito intimidador pode trazer prejuízos inclusive de ordem psicossocial.

20. Tal como compreendo, o encaminhamento ora proposto da questão jurídica em exame, longe de invalidar ou tornar sem eficácia qualquer dispositivo da legislação regente da atividade de inteligência, reafirma a Constituição como o norte a ser observado por qualquer exegese válida da lei, de todo ato produzido em um Estado que se afirma uma democracia constitucional, onde a liberdade é, sempre, o valor primaz.

A Constituição da liberdade não acolhe a vigilância pela vigilância. “Paixões e medos”, na expressão do Justice Black, não constituem fundamento suficiente para se impor restrições aos direitos individuais. **No caso presente**, não se logrou apresentar interesse legítimo a justificar, sob o ângulo da proteção conferida pela Constituição da República às liberdades de expressão, manifestação do pensamento, reunião e associação, a produção do material cuja juridicidade é questionada. Evidente o **desvio de finalidade** na produção do referido relatório, impõe-se o reconhecimento do seu caráter **antijurídico**.

21. Ante o exposto, reafirmando a imprescindibilidade da absoluta reverência, no marco do Estado democrático de direito, às liberdades fundamentais concernentes à livre manifestação do pensamento, à livre expressão da atividade intelectual, à liberdade de associação e ao direito de reunião pacífico, defiro a medida liminar requerida, na exata extensão proposta pela eminente Ministra Cármen Lúcia, relatora, a quem acompanho integralmente, cumprimentando Sua Excelência pela sensibilidade, profundidade, densidade e beleza do voto proferido.

É como voto.

20/08/2020**PLENÁRIO****MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 722 DISTRITO FEDERAL****VOTO**

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Senhor Presidente, egrégia Corte, ilustre Representante do Ministério Público, Sua Excelência o Procurador-Geral da República, Doutor Augusto Aras; Senhores Advogados; Senhor Advogado-Geral da União, Ministro José Levi; Advogado do requerente, Doutor Bruno Lunardi; e Doutor Gabriel de Carvalho.

Senhor Presidente, gostaria de destacar a profundidade e a precisão cirúrgica do voto da Ministra Cármen Lúcia, que se baseou em dois pilares fundamentais. É verdade que todo Estado soberano reclama a existência de um serviço de inteligência, e é importante que esse serviço de inteligência atue para os fins para os quais foi instituído. O mundo hoje revela o quão importante é tal serviço de inteligência, não no sentido de espionagem e contraespionagem, mas no sentido da defesa do regime político, das liberdades públicas e às vezes até da defesa do país e do território, como por exemplo se destaca hoje, como serviço de inteligência de excelência, o Mossad do Estado de Israel.

Por outro lado, Senhor Presidente, parece até uma ironia, mas falar de inteligência à luz dos fatos que estão mencionados neste relatório e comparar o processo de inteligência que foi capitaneado pelo Ministro Alexandre de Moraes, quando se descobriu ali atos atentatórios às instituições democráticas e à vida dos Ministros do Supremo, torna este documento absolutamente inócuo. O que se contém neste documento são fatos impassíveis de serem categorizados como fatos objeto de relatório de inteligência. Dever-se-ia denominá-lo um relatório de desinteligência. Para o que não serve o serviço de inteligência? Exatamente para os fins mencionados.

Também aqui, é preciso, até por uma questão de justiça da nossa jurisdição, verificar, efetivamente, como já se explicou e remeteu toda a

ADPF 722 MC / DF

documentação ao Supremo, a total isenção do Ministro André Mendonça, que não foi o artífice deste documento que tem a denominação de relatório de inteligência.

Presidente, à semelhança do que os eminentes Pares já mencionaram, também rejeito todas as preliminares. Limito-me tão somente a essa análise do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora* para cessar um relatório de bisbilhotagem como esse. Exatamente nesse campo, a Ministra Cármen Lúcia reiterou, já agora pela segunda vez, a sua defesa magnânima das liberdades fundamentais, como a liberdade de informação. Já o havia feito no caso da Abin que julgamos na semana passada e agora acresce outros fundamentos em razão do caso concreto.

Destaco que a jurisprudência do Supremo tem reiterado a liberdade de manifestação e pensamento e de comunicação através da pena de todos os Ministros que aqui eu pude pesquisar e mencionar, sendo certo que nós, ao apreciarmos a ADPF 187, reconhecemos o preceito fundamental do direito de crítica, de protesto, de discordância decorrente da livre manifestação do pensamento, assim como a liberdade expressão, como destacou o Ministro Celso de Mello na Ação Cautelar 2.695 e também na ADPF 187.

A Corte, em todos os precedentes, reconhece a existência do que na doutrina anglo-saxônica se denomina *free marketplace of ideas*, ou seja, o mercado livre de ideias impede que haja qualquer forma de repressão estatal apriorística ou proibição estatal do dissenso.

Nessa linha, o Professor Cass Sunstein desenvolve a doutrina do fórum público de âmbito de discussões. Ele assenta que, segundo esse fórum público, a comunidade precisa exteriorizar as suas manifestações, todas elas expostas com sentidos diferentes, com modos de pensar diferentes, exatamente porque, na sua visão sobre República e Democracia, na Idade da Mídia Social, essas decisões pressupõem que todos têm o direito de expor suas ideias.

E, na verdade, esses doutrinadores trazem sempre a lume um documento fundamental que dá ensejo à especificação das suas regras nas constituições. É assim que ocorre, as constituições especificam os

ADPF 722 MC / DF

tratados internacionais, as convenções internacionais e as leis especificam aquilo que consta da Constituição. O art. 19 da Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948 explicita ser a liberdade de opinião e de expressão um direito humano universal e inclui, inclusive, a liberdade de, sem interferências, ter opiniões e ideias que possam ser emitidas livremente por quaisquer meios e independentemente de fronteiras - e hoje nós temos os meios digitais.

Por isso o art. 19 inicia a sua dicção com a regra de que ninguém poderá ser molestado por suas opiniões, que é, evidentemente, o que está na *ratio essendi* desses relatórios anódinos. Mas esses relatórios foram produzidos exatamente no afã de se deixar passar esse primeiro exemplo para depois serem criados outros relatórios. Por isso o Ministro Alexandre e o Ministro Barroso destacaram, com muita propriedade, que a questão não é o conteúdo, a questão é exatamente o procedimento adotado.

A nossa declaração universal, que é o Pacto São José da Costa Rica ou a Convenção Americana Sobre Direitos Humanos de 1969, também traz muito expresso no Artigo 13:

"Artigo 13 - Liberdade de pensamento e de expressão

1. Toda pessoa tem o direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito inclui a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza, sem considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer meio de sua escolha.

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

ADPF 722 MC / DF

ou meios indiretos, tais como o abuso de controles oficiais ou particulares de papel de imprensa, de freqüências 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 idéias e opiniões.”

E o Pacto São José da Costa Rica ainda nesse Artigo 13, no item 3, veda a restrição do "direito de expressão por vias e meios indiretos". E assenta um detalhe importante para o nosso julgamento: "tais como o abuso de controles oficiais ou particulares de papel de imprensa, ..."

A verdade, Senhor Presidente, é que o Supremo Tribunal Federal tem dado exemplos extremamente significativos e de extrema relevância de que liberdade de expressão é algo que se combina com a democracia. O **sistema político** se funda na representação dos diversos setores da sociedade, todos com liberdade para alcançar o poder por meio de processo político livre e democrático e com educação que os habilite a exercer essa liberdade.

Guardadas as necessárias especificidades, a mesma correlação entre **liberdade de expressão, democracia e pluralismo político** se encontra bem desenvolvida na doutrina norte-americana, podendo-se mencionar as lições do professor Owen Fiss da Universidade de Yale, para quem “*O princípio de liberdade que a Primeira Emenda incorpora é derivado da natureza democrática de nossa sociedade e reflete a crença de que um debate público robusto é uma pré-condição essencial para a autodeterminação coletiva*” (FISS, Owen. State Activism and State Censorship. *The Yale Law Journal*. 1990. p 2087-2088).

Uma investigação enviesada, que escolhe pessoas para investigar revela uma inegável finalidade intimidadora no próprio âmbito de investigação. Esse efeito, como a própria Ministra Rosa acaba de mencionar, do medo, efeito silenciador do relatório, semelhantes aos *chilling effects* de uma prática censória, inibe servidores públicos e professores e difunde - o que é pior de tudo - a cultura do medo, inclusive esse relatório difunde a cultura do medo baseado em um nada político, em um nada jurídico. É inegável a finalidade intimidadora do próprio ato

ADPF 722 MC / DF

de investigação. A partir do relatório, ainda que não haja outras punições oficialmente declaradas, pode-se apontar uma série de sanções veladas e secretas, como perseguições e preterições no ambiente profissional ou mesmo atribuição de imputações fantasiosas aos listados.

É muito importante esclarecer que, assim como a defesa do livre comércio, a defesa da liberdade de expressão também é muito importante na atração dos investidores estrangeiros. Quando se insinuam esses relatórios que podem voltar a nossa memória a um período bastante nebuloso, há reflexos internacionais. Em 27 de julho, a Anistia Internacional, em nota pública, repudiou veementemente a coleta de dados e compilação de informações pessoais contra ativistas de direitos humanos e opositores políticos.

Como destacou aqui muito bem, com essa sua inteligência privilegiada e essa sua sutileza, o Ministro Luís Roberto Barroso, tem de haver relatório em favor daqueles que defendem o antifascismo e outras espécies de discriminação. Nós nunca podemos desconhecer - e aqui foi citado pela Ministra Rosa Weber - como Hannah Arendt, maior filósofa do século passado, destacava que a própria dignidade humana fora obtida mediante lutas e barricadas contra o nazifascismo.

Então, a iniciativa desses relatórios preocupava a Anistia Internacional - está na nota pública -, especialmente por conta de o Brasil possuir um passado recente de perseguições políticas e esses relatórios se prestarem a uma espionagem e a uma suposta intimidação dos opositores políticos por meio de investigações ilegalmente motivadas.

Em índice atual mais recente sobre a democracia, *Democracy Index 2019*, produzido pela divisão de pesquisa e análise do grupo The Economist (The Economist Intelligence Unit), o País, infelizmente, está encartado na categoria de “democracia imperfeita”, por várias fraquezas significativas em outros aspectos da democracia, incluindo problemas de governança, uma cultura política subdesenvolvida e baixos níveis de participação política.

Dentre as fraquezas significativas figura a alegação de que os relatórios de inteligência são dotados de sigilo com acesso restrito,

ADPF 722 MC / DF

baseado aqui, como o Ministro Alexandre também destacou, na Lei nº 9.883/99. Evidentemente, esse dispositivo tem de ser lido de acordo com a interpretação teleológico-sistêmica no sentido de que não há segredos para o Judiciário. Nesse âmbito, o segredo efetivamente não é a alma do negócio.

Não é razoável se exigir expressa declaração dos fins persecutórios visados pela investigação para caracterização do desvio de finalidade. Isso porque é inerente à prática censória esquivar-se em fundamentações bem aceitas, como a segurança pública ou a moralidade. É como destaca o professor da UERJ Gustavo Binenbojm, em obra recentíssima sobre as liberdades individuais. Confira-se: *“Uma das características sorrateiras da censura é a de negar não apenas as ideias diferentes ou discordantes, mas, sobretudo, a de negar a si mesma. Em todos os tempos e em todos os lugares, a censura jamais se apresenta como instrumento do arbítrio, da intolerância ou do autoritarismo. Ao contrário, ela costuma ser imposta em nome da segurança nacional, da mora ou, quiçá, da própria democracia. Como regra, a censura é um mal que busca travestir-se em sentenças ambíguas e de forte apelo populista. (...) (BINENBOJM, Gustavo. Liberdade Igual: O que é e por que importa. História Real: Rio de Janeiro, 2020. p. 34-35).*

É preciso atentar, ainda, que a finalidade declarada de mero conhecimento e armazenamento de informação não condiz com a instrumentalidade da atuação de inteligência, nem com a eficiência e economicidade da Administração Pública. É, então, que a alegação ministerial de que a inteligência visa ao mero fornecimento de conhecimento e informações às autoridades dos órgãos de segurança pública, merece a devida temperança. Não houvesse um objetivo mediato e legítimo na coleta de informações, não se justificariam os gastos com a máquina pública e, menos ainda, as restrições à privacidade e intimidade daqueles que constam em seus relatórios.

O mencionado respaldo normativo para práticas autoritárias é retórica de há muito conhecida pelo constitucionalismo brasileiro. O professor Cristiano Paixão aponta que *“uma das características do regime militar brasileiro foi a preocupação com a elaboração de normas jurídicas que*

ADPF 722 MC / DF

sustentassem as medidas de arbítrio. Muitas dessas normas eram precedidas por sofisticadas exposições de motivos que procuravam legitimar a adoção de medidas de exceção” (PAIXÃO, Cristiano. Direito, política, autoritarismo e democracia no Brasil. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades, año 13, nº 26. 2011. P. 158).

Nesse mesmo contexto, a doutrina aponta que o *habeas data* surge, na Constituição de 1988, a fim de “*possibilitar o acesso às informações obtidas pelo SNI (Serviço Nacional de Informações), que durante a ditadura militar (1964-1985) devassou a vida privada de inúmeros cidadãos, sem respeitar suas individualidades, colhendo material muitas vezes inverídico, devido a motivações político-ideológicas” (AGRA, Walbert de Moura. Comentário ao artigo 5º, LXXII. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F; SARLET, Ingo W; STRECK, Lenio (coords.) Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 486). Esse remédio constitucional visa a resguardar o direito à informação e à transmissão de dados, tendo sido positivado dentre os direitos fundamentais listados no artigo 5º.*

Quaisquer iniciativas de instrumentalização de órgãos e agências governamentais com objetivos avessos às suas finalidades legais viola o princípio republicano, que separa a *res publica* dos interesses privados. Ao se direcionar especificamente a integrantes do movimento antifascismo, elege-se um inimigo, o que se torna ainda mais grave diante da inexistência de condutas supostamente criminosas, mas mera ideologia. Assim, a investigação não pode mirar em pensamentos ou crenças, sob pena de se traduzir em perseguição ideológica.

Para todos nós, Senhor Presidente, a eminente Relatora, pertencente à minha geração, o Ministro Luís Roberto Barroso, que também teve um papel atuante, como eu e outros professores da faculdade, no CALC, era o nosso lema seguir aquela velha canção em que Caetano Veloso e Rita Lee sempre enfatizavam: É proibido proibir.

Então, nesse caso específico, nesse tipo de relatório, a mensagem do Supremo é de que é proibido proibir. Exatamente porque estamos num Estado Democrático de Direito e porque é efetivamente proibido proibir essas manifestações livres e democráticas - ainda que sejam de opositores

ADPF 722 MC / DF

políticos -, por mais razão ainda, para atender esse livre mercado de ideias que constroem a democracia e a liberdade, é que me conduzo à concessão da medida cautelar que foi pleiteada, mas nos precisos e magníficos termos que Sua Excelência a Ministra Cármen Lúcia inseriu no seu voto.

Acompanho integralmente a Relatora Ministra Cármen Lúcia.

20/08/2020

PLENÁRIO

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

VOTO

O Senhor Ministro **Ricardo Lewandowski**: Senhor Presidente, inicialmente cumprimento Vossa Excelência, os eminentes Colegas, o Senhor Procurador-Geral da República, o Senhor Advogado-Geral da União, os dignos Advogados que sustentaram da tribuna, os servidores da Casa e todos aqueles que nos assistem.

Farei, tal como os Colegas que me precederam, algumas considerações.

Início afirmando que ninguém nega que o Estado, sobretudo o Estado moderno, pode, legitimamente, exercer atividades de inteligência, seja para garantir a segurança nacional, seja para assegurar a própria estabilidade das instituições republicanas. E afirmo mais, que essas atividades de inteligência estão cobertas pelo sigilo, conforme decorre do art. 5º, XXIII, da Constituição Federal.

Evidentemente, esse sigilo, a meu ver, não pode ser oposto ao Judiciário. Este Poder, tal qual os antigos sátrapas da Pérsia - *os olhos e ouvidos do rei* - os juízes constituem os olhos e ouvidos do povo. Portanto, não há sigilo para o Poder Judiciário.

O que não se admite, é que, no Estado Democrático de Direito, se elaborem dossiês sobre cidadãos, dos quais constem informações quanto às suas preferências ideológicas, políticas, religiosas, culturais, artísticas ou, inclusive e especialmente, de caráter afetivo. Se isso ocorreu, é algo que será ainda avaliado ao longo desta ação, sobretudo, quando da prolação da decisão de mérito pelo Plenário.

ADPF 722 MC / DF

O que acho importante é que o Supremo Tribunal Federal estabeleça, desde logo, alguns parâmetros para essa importante atividade estatal para que nós não revivamos a história recente, e, desta vez, como farsa, o *macartismo* que se desenvolveu nos anos 50, nos Estados Unidos, sob a inspiração do Senador Joseph MacCarthy. Tal fato ocorreu em pleno desenvolver da Guerra Fria, logo depois do término da Segunda Guerra Mundial, num episódio lamentável e negro para a história daquele País democrático, no qual milhares de artistas, sindicalistas, servidores públicos e cidadãos comuns foram investigados, perseguidos e ameaçados sob a suspeita de nutrirem pendores comunistas ou esquerdistas. Isso, evidentemente, não pode ser admitido jamais em nosso País e em qualquer lugar, ou em qualquer nação que se tenha por democrática.

Por essas singelas razões, acompanho e louvo as conclusões a que chegou a eminente relatora Cármen Lúcia, que me parecem extremamente apropriadas para o momento. São limites, são parâmetros que o Supremo Tribunal Federal estabelece *ad cautelam* para essa atividade, repito, legítima do Estado brasileiro, mas para que não transborde os lindes constitucionais, invadindo a intimidade e a privacidade das pessoas, inclusive e especialmente, o sagrado direito de se expressarem livremente.

Com essas considerações, acompanho integralmente a cautelar delineada pela Ministra Cármen Lúcia.

É como voto.

20/08/2020

PLENÁRIO

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

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Boa tarde, Presidente, boa tarde a todos os Ministros, boa tarde ao Procurador-Geral, ao Advogado-Geral da União e também aos eminentes Advogados que atuaram neste feito.

Presidente, hoje, apenas para uma nota curiosa, conversando numa entrevista com o jornalista Cláudio Humberto, ele me perguntava pelas razões que explicariam as inúmeras concessões de liminares ou deferimentos de decisões do Tribunal em favor do partido Rede Sustentabilidade, se haveria uma bancada no Supremo em favor do Rede Sustentabilidade. Eu disse que talvez isso falasse mais em favor da qualidade dos argumentos jurídicos que Rede Sustentabilidade tem trazido ao Tribunal.

Então lembrava de um episódio em que o Ministro Moreira Alves se referia, lá atrás, ao ex-Presidente do Partido Socialista Brasileiro, Jamil Haddad, que costumava trazer as causas para o Supremo numa época em que o partido era pouco representado. Lembrei, então, a ele aquilo que é importante sempre lembrar, que esse é um instrumento vital e importante daqueles que perfilham a posição de oposição.

Quando Kelsen pensou nesse sistema, dizia que esse era um instrumento de defesa da minoria, da minoria parlamentar e da minoria que é espelhada no Parlamento, mas da minoria que está na sociedade. Portanto, a gente deve fazer esse reconhecimento.

Queria cumprimentar enfaticamente a eminente Ministra-Relatora, Cármen Lúcia, que, mais uma vez, trouxe-nos um voto exemplar, digno da performance que Sua Excelência tem tido neste Tribunal.

Repasso a questão do conhecimento da ação e realço que me parece, como todos já afirmaram até aqui, inequívoco o cabimento da ADPF, que se tem revelado, Presidente, um instrumento importantíssimo de defesa

ADPF 722 MC / DF

dos Direitos Fundamentais. Quando nós o concebemos, lá atrás, nos anos de 1990, certamente não poderíamos adivinhar que, de fato, estaríamos diante de um instrumento com tal potencialidade, hoje, certamente, muito mais rico do que a ação direta de inconstitucionalidade.

Neste momento, aproveito para prestar mais uma e devida homenagem ao meu então colega de viagem, professor Celso Bastos, que trabalhou intensamente no desenvolvimento deste anteprojeto, que, depois, transformou-se em projeto de lei e que se transformou na Lei nº 9.882.

Repasse, tenho voto escrito, falo sobre a proteção preferencial à liberdade de manifestação e informação ou, pelo menos, de sua importância. Visito a doutrina americana e alemã.

20/08/2020**PLENÁRIO****MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 722 DISTRITO FEDERAL****VOTO**

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.

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.

ADPF 722 MC / DF

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

No caso, os preceitos 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

ADPF 722 MC / DF

em inúmeros precedentes de controle concentrado e 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 de servidores e indivíduos críticos ao governo, reforça o cabimento desta ação, tendo em vista o risco de multiplicação desses comportamentos no âmbito do Ministério da Justiça e em outros órgãos de inteligência.

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 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 requisitos, 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.

ADPF 722 MC / DF**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 Unidas, em 10 de dezembro de 1948, contempla que a liberdade de expressão e opinião inclui o 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*

ADPF 722 MC / DF

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 da liberdade e de sua efetiva realização e proteção. Mesmo em nações de democracias avançadas, 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*

ADPF 722 MC / DF

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).

Destaque-se que 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

ADPF 722 MC / DF

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>. p. 17).

Contudo, não se deve ignorar a importância e a preponderância da liberdade de expressão. Nessa linha, talvez seja esse um dos mais importantes direitos fundamentais dos regimes democráticos. 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 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, como se observa nos precedentes firmados em

ADPF 722 MC / DF

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 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

ADPF 722 MC / DF

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

ADPF 722 MC / DF

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

ADPF 722 MC / DF

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 nestes autos, qualquer justificativa plausível para a produção de relatórios sobre os integrantes do movimento antifascista.

ADPF 722 MC / DF

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 têm 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 "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).

ADPF 722 MC / DF

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

Registre-se que os relatórios abrangem até mesmo conhecidas figuras públicas que não tem qualquer notícia ou histórico da prática de 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

ADPF 722 MC / DF

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.

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 exemplificativo, 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

ADPF 722 MC / DF

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

ADPF 722 MC / DF

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 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

ADPF 722 MC / DF

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 com base nessas razões, bem como em virtude da experiência antidemocrática anterior a 1988, que o Poder Constituinte 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 sobre a liberdade de expressão e de informação,

ADPF 722 MC / DF

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.

ADPF 722 MC / DF

§ 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 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

ADPF 722 MC / DF

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.

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.

ADPF 722 MC / DF

§ 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).

Cumpre 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

ADPF 722 MC / DF

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 em virtude dos 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 violações ou risco de violações 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

ADPF 722 MC / DF

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 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

ADPF 722 MC / DF

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 a 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.

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

ADPF 722 MC / DF

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.

20/08/2020

PLENÁRIO

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

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Presidente, lembro um velho Juiz do Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região, Gerardo Magela. Em 1978, quando ingressei no Tribunal, costumava dizer-me: Marco Aurélio, para acompanhar o Relator, não há necessidade de sustentar, mas, para divergir, sim, é preciso revelar por quê. É preciso revelar por que se diverge principalmente quando se tem, como neste caso, escore acachapante de 8 votos a 0, pelo deferimento da liminar.

Em um Estado Democrático de Direito, o centro político é o parlamento. O parlamento, no Brasil, em âmbito federal, é retratado nas duas Casas do Congresso Nacional – Câmara dos Deputados e Senado da República –, as quais contam com o instituto da comissão parlamentar de inquérito, que, inclusive, pode convocar titular de pasta na Esplanada, visando prestar esclarecimento.

Mesmo assim, insiste-se em deslocar matéria estritamente política para o Supremo, provocando incrível desgaste em termos de Poder Judiciário. Mais uma vez, digladiam-se partido de esquerda, partido da oposição – como reconheceu o ministro Gilmar Mendes –, Rede Sustentabilidade, e Governo, sabidamente de direita.

Indago a mim mesmo, Presidente, e respondo a essa indagação: isso é bom para a democracia, para o fortalecimento do Estado Democrático de Direito? A resposta é desenganadamente negativa. Não se avança culturalmente dessa forma.

A óptica prevalecente, 8 votos a 0, é no sentido de, em processo objetivo a retratar arguição de descumprimento de preceito fundamental, deferir-se a medida acauteladora. Leio o fecho do voto condutor deste julgamento, deste resultado de 8 votos a 0:

"24. Pelo exposto, voto no sentido de deferir a medida cautelar para suspender todo e qualquer ato do Ministério da Justiça e Segurança Pública de produção ou compartilhamento de informações sobre a vida pessoal, as escolhas pessoais e

ADPF 722 MC / DF

políticas, as práticas cívicas de cidadãos, servidores públicos federais, estaduais e municipais identificados [...]"

Essa identificação somente ocorreu – e foram mencionados alguns nomes pelo Colega, ministro Gilmar Mendes – a partir do acesso que tivemos ao cadastro sigiloso, ao cadastro de inteligência do Ministério da Justiça.

Prossigo no fecho do voto da Relatora, ministra Cármen Lúcia:

"[...] como integrantes de movimento político antifascista, professores universitários e quaisquer outros que, atuando nos limites da legalidade, exerçam seus direitos de livremente expressar-se, reunir-se e associar-se."

Prossigo, no fecho do aludido voto:

"Estaduais e municipais identificados como integrantes de movimento político antifascista, professores universitários e quaisquer outros, que, atuando nos limites da legalidade, exerçam seus direitos e livremente expressar-se, reunir-se e associar-se."

Presidente, esse é o voto. Voto, muitas vezes elogiado, da Ministra Relatora – que não vou poder fazê-lo.

Indago em primeiro lugar: é possível cogitar-se de governo sem inteligência? Não! A inteligência é um instituto universal, visando uma boa governança, visando ter informações; informações, vamos frisar bem, mantidas sob sigilo, como imposto, até mesmo – e aqui a questão não é tributária –, pela Constituição Federal.

A fundação do Ministério da Justiça e Segurança Pública data de 1822. Antes, Ministério da Justiça; a certa altura, Ministério da Justiça e Cidadania; hoje, Ministério da Justiça e – atentemos para o complemento – Segurança Pública, ou seja, órgão coordenador do Sistema Nacional – único, como convém, sistema como um grande todo – de Segurança

ADPF 722 MC / DF

Pública.

Vejo que esta ação nobre – arguição de descumprimento de preceito fundamental – está sendo – para utilizar expressão do ministro Francisco Rezek – barateada. Qual é o objeto, tal como previsto na Lei nº 9.882/1999, da arguição de descumprimento de preceito fundamental? Evitar ou reparar lesão a preceito fundamental resultante – algo, portanto, concreto – de ato do Poder Público. Mas, no caso, de qual Poder Público? Do Poder Público retratado nesse tradicional Ministério, que é o da Justiça.

É cabível ainda a arguição de descumprimento de preceito fundamental quando relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição Federal.

Presidente, a inicial da arguição de descumprimento de preceito fundamental, apresentada pela Rede Sustentabilidade, conta com 34 folhas. Trinta e quatro folhas! Se formos a essa inicial, vamos ver que 9,5 folhas são utilizadas... O ministro Alexandre de Moraes não está, pela fisionomia, gostando de meu voto, mas não importa, não ocupo cadeira voltada a relações públicas. Falo isso pela fisionomia de Sua Excelência, e olha que não padeço do "não me toque". Mas continuo.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Vossa Excelência se enganou então.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Está perdoado. Vossa Excelência sabe que nossa relação, que não é de hoje, suplanta qualquer descompasso, principalmente descompasso visual.

Mas, Presidente, nessa peça primeira, tem-se nada menos, nada mais, do que 9,5 folhas a revelarem transcrição de notícias dos veículos de comunicação. Não coloco em dúvida o que aventaram os veículos de comunicação, que certamente não tiveram acesso ao cadastro do Ministério da Justiça, sobre o que poderia subjetivamente – capacidade intuitiva – estar por trás da feitura desse cadastro, a consubstanciar simples predicado, simples elemento de inteligência.

Presidente, vou à inicial, e, após a transcrição a que me referi – e vejo que a Rede Sustentabilidade levanta a bola da imprensa –, leio a síntese

ADPF 722 MC / DF

dos fatos que motivaram o ajuizamento desta ação direta de inconstitucionalidade – de tédio não morreremos!

"O que se vê, portanto" – a partir do noticiário da imprensa e nada mais –, "é um aparelhamento estatal em prol de perseguições políticas e ideológicas a partir de uma bússola cujo norte é o governante de plantão: quem dele discorda merece ser secretamente" – aqui, penso que se refere ao sigilo – "investigado e ter sua imagem exposta em dossiês 'da vergonha'" – conclusão a que chegou sem ter acesso a esses dossiês – "perante suas instituições laborais."

Não me consta que o Ministério da Justiça se tenha dirigido às instituições a que integradas certas pessoas, para denegrir a imagem dessas pessoas.

"Ao que parece" – ainda bem que apenas parece –, "o Brasil, infelizmente, ainda não superou por completo o traço autoritário e ditatorial de limitações indevidas à ampla liberdade de expressão, sobretudo política. Esse pernicioso contexto de violação a direitos fundamentais mínimos atrai a jurisdição dessa Egrégia Corte Constitucional."

Presidente, como integrante do Supremo, apenas tive acesso ao cadastro do Ministério da Justiça mediante CD que me veio em envelope lacrado e com senha complicadíssima, em termos de caracteres, que tive dificuldade para lançá-la. Só consegui inseri-la, em meu *laptop*, mediante sistema de cola computacional, para conhecer – não tive tempo, de ontem para hoje, de ver e dominar todo o cadastro – as diretrizes que visam a esse cadastro. Depois da transcrição desse trecho, diz-se:

"Esse pernicioso contexto de violação a direitos fundamentais mínimos [...] – e domínio dos fatos alusivos ao cadastro sigiloso – [...] atrai a jurisdição dessa egrégia Corte Constitucional"

ADPF 722 MC / DF

A inicial terminou com a seguinte frase: "É a breve síntese fática, não há mais nada em termos fáticos."

Presidente, chego a uma indagação: o que estaria havendo sem se conhecer o conteúdo do cadastro de inteligência? O que estaria havendo? Desvio de finalidade. Volto à inicial para mencionar certos trechos dessa pérola de peça. Começo, considerado o que se contém à folha 14:

"Quanto ao alcance da presente arguição, impugna-se, de forma imediata, a produção e a disseminação de dossiês sobre um grupo de 579 servidores federais e estaduais [...]"

Será que a Rede Sustentabilidade estava tão bem municiada para chegar, inclusive, à conclusão sobre número de servidores constante no cadastro do Ministério da Justiça? E prosseguiu:

"[...] identificados como integrantes do 'movimento antifascismo' e dos professores universitários citados, sob a desculpa de atividade de inteligência [...]"

A citação talvez tenha ocorrido na imprensa, nos veículos de comunicação:

"[...] sob a desculpa de atividade de inteligência, mas que se caracteriza como verdadeira investigação, censória e politicamente persecutória, atípica, diretamente pelo Ministério da Justiça."

À folha 18, volta-se à carga com as seguintes tintas:

"[...] há um verdadeiro aparelhamento estatal para se organizar a estrutura pública oficial contra opositores políticos e ideológicos de qualquer monta."

Prossegue a inicial, na folha 19:

ADPF 722 MC / DF

"Sob uma perspectiva histórica, é sabido que o movimento contrário ao fascismo, como não poderia deixar de ser, surgiu na Alemanha na década de 1930, como um grupo de extrema esquerda para combater o nazismo. Nos EUA, ressurgiu na presidência de Trump para fazer frente a grupos conservadores e à direita alternativa (*alt-right*), que ajudaram a elegê-lo."

Se se tem, Presidente – e não acredito que o Ministério da Justiça admita isso –, o controle de grupos antifascistas, considerada a oposição ao governo, é porque se admite, então, que o governo é fascista!

Não subscrevo essa óptica!

Prossigo, ainda na inicial, tendo em conta o que está à folha 30:

"Por essas razões, impõe-se a declaração de inconstitucionalidade dos atos de instauração de inquéritos [...]"

Não tenho conhecimento da instauração desses inquéritos, e nem houve a demonstração, com a peça primeira da arguição de descumprimento de preceito fundamental, da existência desses inquéritos: "[...] o que afrontam preceitos fundamentais como a liberdade de expressão."

Ainda bem que, no cenário nacional, estou podendo votar segundo a ciência e consciência possuídas, portanto a partir da mais absoluta liberdade de externar convencimento sobre a matéria.

Chegamos, por último, à folha 31, que tem presunção não do que normalmente ocorre, do ordinário, do que se espera de um Ministério como o da Justiça e Segurança Pública, mas do excepcional, do extravagante:

"Afinal, o Ministério da Justiça está produzindo dossiês contra pessoas que se manifestam e/ou se organizam de forma pacífica e ordeira contra ideias antidemocráticas – fascismo."

ADPF 722 MC / DF

Termino aqui, Presidente, a referência à inicial.

Base da peça: capacidade intuitiva. A partir de quê? Do que estampado em jornais e revistas. É suficiente para se ter o ajuizamento dessa ação nobre que é a arguição de descumprimento de preceito fundamental? A meu ver, não!

Fonte única – vamos frisar bem –, base única do pedido formulado nesta ação, já acolhida pela massacrante maioria do Tribunal, é o versado pela imprensa! É pouco sob meu olhar! É muito pouco para respaldar o uso, o manuseio, o ajuizamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental; e se tem pedidos formalizados às folhas 32 e 33 da inicial.

Presidente, preliminarmente, concluo pela inadequação da ação ajuizada e extinção do processo sem a apreciação da matéria de fundo. Recuso-me a utilizar nomenclatura em voga "não conhecimento da ação", porque a ação, segundo a boa doutrina, é o ato de ir até o protocolo e ingressar com uma petição inicial. Ação não é recurso. Sabemos que Direito é ciência, possui institutos, expressões, vocábulos com sentido próprio, e, na pureza da linguagem, está o consenso, a compreensão da matéria.

Vencido, Presidente, nessa parte, passo a apreciar o tema de fundo, tendo em conta os elementos coligidos até aqui, pinçados do que versado pela imprensa.

Em primeiro lugar, o que se contém no Ministério da Justiça, como também se contém em cerca de quarenta órgãos de inteligência espalhados pelo País, é sigiloso. Não há acesso. E, se porventura se pretender ter acesso, se deve requerer esse acesso e, não havendo a disponibilização, comprovado o interesse, impetrar-se *habeas data*.

Presidente, recebi o tal cadastro do Ministério da Justiça. Devo reconhecer que realmente é volumoso. Tive acesso, mas não pude ler as centenas, os milhares de folhas contidas no CD que me foi encaminhado, por determinação da Ministra Relatora. Já aqui o sigilo foi relativizado. Claro que não vou extravasar, nem mesmo concluído o julgamento, o que se contém nesse cadastro, mas devo reconhecer, confessar, que hoje sou

ADPF 722 MC / DF

um cidadão, um Ministro, bem informado em segurança pública, porque me foi dado, ante o exercício judicante – só por isso –, acesso a esses documentos.

O que constatei, em exame superficial – recuso-me a utilizar o vocábulo "perfunctório" –, é um longo cadastro de pessoas naturais e entidades. É também um cadastro dos movimentos que estão ocorrendo no território brasileiro, como convém ao Ministério da Justiça, porque não é, apenas, da Justiça, mas também de Segurança Pública.

A informação, para quem governa – ministro Luiz Fux será o governador do Judiciário dentro em pouco, hoje é Vossa Excelência –, é básico. Sem informação, digo mesmo que não se governa.

Esses diversos órgãos de inteligência a que me referi – cerca de quarenta no País – devem convergir, em termos de elementos, em termos de dados, considerado o órgão central. Não nutro ranço algum considerada a Agência Brasileira de Inteligência – Abin, o órgão central, por ter sucedido ao Serviço Nacional de Informações – SNI.

Vou adiante, Presidente. Se o Ministério da Justiça tem esse cadastro, com tantos dados, o que se dirá considerada a Abin? Daqui a pouco, haverá o ajuizamento de arguição de descumprimento de preceito fundamental tendo presente o grande cadastro mantido – como deve manter, para ser órgão de informação, órgão auxiliar do Estado – pela Abin. Deve ser muito mais completo – perdoe-me o Ministro da Justiça – do que o cadastro do Ministério da Justiça.

Abri o CD e imprimi algumas páginas, porque não gosto de ler nada na telinha. Li algumas pastas desse cadastro – tarefa, para mim, enfadonha, mas tive que implementar, como disse, por dever de ofício. O que constatei, conhecendo esse cadastro, é que se trata de um cadastro misto.

Se se tem monitoramento – vamos falar em monitoramento, excluo o vocábulo "patrulhamento" – de segmentos contrários ao atual governo, tem-se também o monitoramento de movimentos favoráveis. A conhecida Sara, por exemplo, está nesse cadastro. Aliás, em boa fotografia quanto ao visual. Fizeram justiça ao fotografá-la para o cadastro.

ADPF 722 MC / DF

Envolve ele pessoas naturais, envolve atuação privada e pública de diversos segmentos e ideologias e o acompanhamento de pessoas ante ideologia pró ou contra pessoas ou o governo atual. Envolve, ainda, o registro de movimentos, especialmente das polícias repressivas dos Estados da Federação, as militares – cuidando, portanto, o Ministério da Justiça, do todo, único para mim, Segurança Pública. Mais uma vez: movimentos favoráveis e contrários ao governo. Envolve setores privados e públicos. Envolve, portanto, dados necessários, indispensáveis, à manutenção da segurança pública. Tudo, Presidente, submetido a algo que afasta a devassa: o sigilo. Mas presume-se, potencializa-se o fato de se ter dados de pessoas, que, por isso ou aquilo, favoráveis anteriormente a outros governos, são contrárias ao governo que aí está. Agora devo dizer, de início, que o presidente Jair Bolsonaro será presidente de todos os brasileiros durante o mandato de quatro anos.

É sintomático, Presidente, em primeiro lugar, que o requerente, o autor da arguição de descumprimento de preceito fundamental, seja um partido de esquerda. É sintomático também que seja partido que não está no que se pode falar em termos de apoio parlamentar ao atual governo – se é que o governo tem base parlamentar. Profissão verdadeiramente de fé! Em primeiro lugar, julga-se o processo não pela capa, mas pelo conteúdo. Em segundo, arguição de descumprimento de preceito fundamental não é instrumental próprio à atividade política. Relevância do pedido? Sob a minha óptica – com "p", por ser visão, não audição –, nenhuma. Risco de se manter com plena eficácia o quadro? Quadro que sequer é público, acessível pelo grande público, e está mantido em sigilo. Que risco? Risco algum, Presidente!

Peço vênica, Presidente, para, mais uma vez, marchar em sentido inverso ao da tropa e, como bom soldado da minha consciência, indeferir a medida acauteladora.

É como voto.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (PRESIDENTE) - Agradeço ao Ministro Marco Aurélio, que diverge e vota no sentido de indeferir a medida cautelar, antes votando pela inadequação da via eleita.

ADPF 722 MC / DF

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Presidente, não para consertá-lo, nem concertá-lo, porque não tenho esse direito, mas, preliminarmente, tenho como inadequada a via da arguição.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (PRESIDENTE) - Estava exatamente falando isso: que, preliminarmente, Vossa Excelência votava no sentido da inadequação e, posteriormente, pela negativa da concessão da medida cautelar.

20/08/2020

PLENÁRIO

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

VOTO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (PRESIDENTE):

Serei bastante breve. Acompanho a eminente Relatora, pedindo vênua ao Ministro **Marco Aurélio**.

Também registro as menções feitas à atuação absolutamente escoreita do Ministro da Justiça e da Segurança Pública, **André Mendonça**. Dou testemunho de quem conhece esse servidor público da maior qualidade há vinte anos. Como Presidente do Supremo Tribunal Federal, registro a atuação de Sua Excelência: atuou da maneira mais correta que pôde e deu toda a transparência a este Supremo Tribunal Federal.

Registro, também, que, realmente, é necessário haver um sistema de inteligência - como dito por vários Colegas -, e é necessário colocar limites - como manifesto, semana passada, em julgamento que pautamos também da relatoria de Sua Excelência a Ministra **Cármem Lúcia**, que proferiu voto magnífico -, mas não podemos fazer injustiças com pessoas que dedicam, de maneira correta, a vida pública ao Estado brasileiro.

Com esses adendos, acompanho a eminente Ministra Relatora, louvando o voto de Sua Excelência.

Deixo registrado aqui a indelével marca de transparência, de correção, do Ministro da Justiça e Segurança Pública, **André Mendonça**. Faço questão de registrar isso como Presidente do Supremo Tribunal Federal. Sua Excelência deu toda a transparência para todos nós, encaminhou tudo que era devido e mostrou que isso não foi algo que ele criou. Não foi Sua Excelência quem criou! Governos anteriores tinham! Ministros da Justiça anteriores tinham! Então, que fique registrado.

Acompanho a eminente Relatora.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 722

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA

REQTE.(S) : REDE SUSTENTABILIDADE

ADV.(A/S) : BRUNO LUNARDI GONCALVES (62880/DF) 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 (14005/DF, 214341/RJ, 389410/SP)

AM. CURIAE. : ASSOCIACAO DIREITOS HUMANOS EM REDE

ADV.(A/S) : GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO (55891/DF, 252259/SP)

Decisão: Após o voto da Ministra Cármen Lúcia (Relatora), que deferia a medida cautelar para suspender todo e qualquer ato do Ministério da Justiça e Segurança Pública de produção ou compartilhamento de informações sobre a vida pessoal, as escolhas pessoais e políticas, as práticas cívicas de cidadãos, servidores públicos federais, estaduais e municipais identificados como integrantes de movimento político antifascista, professores universitários e quaisquer outros que, atuando nos limites da legalidade, exerçam seus direitos de livremente expressar-se, reunir-se e associar-se, o julgamento foi suspenso. Falaram: pela requerente, o Dr. Bruno Lunardi Gonçalves; pelo *amicus curiae* Associação Direitos Humanos em Rede, o Dr. Gabriel de Carvalho Sampaio; pelo interessado, o Ministro José Levi Mello do Amaral Júnior, Advogado-Geral da União; e, pela Procuradoria-Geral da República, o Dr. Antônio Augusto Brandão de Aras, Procurador-Geral da República. Ausente, por motivo de licença médica, o Ministro Celso de Mello. Presidência do Ministro Dias Toffoli. Plenário, 19.08.2020 (Sessão realizada inteiramente por videoconferência - Resolução 672/2020/STF).

Decisão: Preliminarmente, o Tribunal, por maioria, conheceu da arguição de descumprimento de preceito fundamental, vencido o Ministro Marco Aurélio, que entendia a via inadequada. No mérito, por maioria, deferiu a medida cautelar para suspender todo e qualquer ato do Ministério da Justiça e Segurança Pública de produção ou compartilhamento de informações sobre a vida pessoal, as escolhas pessoais e políticas, as práticas cívicas de cidadãos, servidores públicos federais, estaduais e municipais identificados como integrantes de movimento político antifascista, professores universitários e quaisquer outros que, atuando nos limites da

legalidade, exerçam seus direitos de livremente expressar-se, reunir-se e associar-se, nos termos do voto da Relatora, vencido o Ministro Marco Aurélio, que indeferia a cautelar. Ausente, por motivo de licença médica, o Ministro Celso de Mello. Presidência do Ministro Dias Toffoli. Plenário, 20.08.2020 (Sessão realizada inteiramente por videoconferência - Resolução 672/2020/STF).

Presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli. Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Ausente, por motivo de licença médica, o Senhor Ministro Celso de Mello.

Procurador-Geral da República, Dr. Antônio Augusto Brandão de Aras.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário