

**4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DA CIDADANIA  
PORTARIA DE INSTAURAÇÃO DE PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, pela Promotora de Justiça que subscreve o ato, no exercício das atribuições que lhe são conferidas pelos artigos 127, *caput* e 129, inciso II, todos da Constituição da República, e pelos artigos 26, inciso I, da Lei Federal nº 8.625/93 e 34, inciso VI, da Lei Complementar nº 106/2003, com fulcro no art. 8º, II da Resolução CNMP nº 174 e do art. 32 da Resolução GPGJ nº 2.227/2018, **RESOLVE instaurar o presente PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO**, na forma que se segue.

**MPRJ Nº 2018.01039381****Prazo: 01 Ano**

**Representante:** 3ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Defesa da Cidadania da Capital

**Interessado:** Estado do Rio de Janeiro

**Ementa:** Procedimento Administrativo - Direito à antidiscriminação - Políticas Públicas de proteção às minorias - Combate a manifestações de intolerância, ofensas, injúrias, intimidações, ameaças ou agressões de cunho ideológico e/ou a grupos minoritários - Garantia da participação no processo democrático - políticas públicas de segurança e de pacificação social.

Encaminho os autos à Secretaria para adoção das seguintes **diligências**:

Av. Nilo Peçanha nº 151, 9º andar - Centro - Rio de Janeiro  
Tel.: (21) 2222-5197 - Fax: (21) 2222-5181  
E-mail: 4pjccidania@mprj.mp.br



1. Registre-se e autue-se a presente Portaria (art. 15 c/c 70, I e 17 da Resolução GPGJ n.º 2.227/2018);
2. Registre-se no Sistema MGP (art. 1º Resolução Conjunta GPGJ/CGMP n.º 02/2010);
3. Dê-se publicidade ao presente ato publicando-o em quadro próprio deste órgão ministerial pelo prazo de 15 dias (art. 23, § 2º Resolução GPGJ n.º 2.227/2018);
4. Junte-se aos autos os documentos em anexo;
5. Cumpram-se as diligências lançadas no corpo do relatório preliminar;
6. Por fim, em atendimento ao disposto no art. 17, § 1º, da Resolução GPGJ n.º 2.227/2018, designo para secretariar o presente procedimento administrativo os servidores lotados neste órgão de execução.

Rio de Janeiro, 15 de outubro de 2018.

**LIANA BARROS CARDOZO**  
Promotora de Justiça  
Mat. 1806



4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DA CIDADANIA  
**PORTARIA DE INSTAURAÇÃO DE INQUÉRITO CIVIL**

MPRJ N° 2018.01039381

**I - RELATÓRIO PRELIMINAR:**

Trata-se de representação, encaminhada pela 3ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Defesa da Cidadania da Capital, que veicula notícias jornalísticas que narram **uma série atos que caracterizam ofensas, injúrias, intimidações, ameaças ou agressões de cunho ideológico e/ou contra grupos minoritários.**

O cenário de intolerância contra minorias políticas pode ensejar opressões sociais e institucionais que levam à restrição e ao impedimento do exercício das liberdades individuais, dos direitos políticos e, por conseguinte, da democracia.

Em relação às liberdades individuais, não se nega que as manifestações, inclusive as mais impopulares, estejam abrangidas pela liberdade de expressão.

Embora haja alguma divergência sobre a proteção de manifestações intolerantes pela liberdade de expressão<sup>1</sup>,

<sup>1</sup> Nos Estados Unidos, por exemplo, há intenso debate sobre a proteção do *hate speech* pela liberdade de expressão. Na Suprema Corte, confira-se R.A.V. v. City of St. Paul. 505 U.S. 377 (1992); Virginia v. Black et al. 538 U.S. 343 (2003). Na doutrina, sustentando a ausência de proteção da liberdade de expressão dos discursos de ódio, veja-se FISS, Owen M. A ironia da liberdade de expressão. Trad. Gustavo Binenbojm e Caio Mário da Silva Pereira Neto. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 33-65; ROSENFELD, Michael. **Hate speech in constitutional jurisprudence: a comparative analysis.** In: Cardoso Law School: Working Paper Series n.º 41, 2001, p. 50-63. Em sentido contrário, ver DWORKIN, Ronald. **Freedom's law: the moral reading of the American Constitution.** Cambridge: Harvard University Press, 1996, pp. 214-226; BOLLINGER, Lee C. **The tolerant society: freedom of**

deve-se reconhecer também que uma das funções essenciais dessa liberdade é proteger aquilo que não nos agrada, incluindo aquelas manifestações mais impopulares e, até mesmo, as que nos agridem<sup>2</sup>.

É que a liberdade de expressão possui uma **dimensão instrumental** e outra **substantiva**. Por meio da primeira, busca-se garantir um espaço livre e amplo de circulação de ideias, com o objetivo de aquecer o debate público com diferentes ideias e pontos de vista, mantendo o pluralismo, refletindo-o no debate e garantindo a diversidade de opiniões, de modo que cada pessoa se informe e, no auge de sua autonomia individual, adote as posições políticas, filosóficas e pessoais que julgue ser as melhores para a sociedade, fazendo também suas próprias escolhas pessoais<sup>3</sup>.

A liberdade de expressão, nesse caso, seria **instrumental**, porque funciona como meio para o melhor exercício da democracia plena, garantindo, assim, o livre debate de ideias e, conseqüentemente, a autodeterminação democrática<sup>4</sup>. Outro aspecto relacionado à dimensão instrumental diz respeito ao fato de que, pela liberdade de expressão, pode-se exercer o controle do governo e do

---

speech and extremist speech in America. New York: Oxford University Press, 1986; POST, Robert C. **Constitutional domains: democracy, community, management**. Cambridge: Harvard University Press, 1995, p. 291-331; POST, Robert C. **Racist Speech, Democracy, and the First Amendment**. 32 *William and Mary Law Review* 267 (1991), p. 267-327; e RICHARDS, David A. J. **Free speech and the politics of identity**. New York: Oxford University Press, 1999.

<sup>2</sup> Nesse sentido, ver SARMENTO, Daniel. A liberdade de expressão e o problema do "hate speech". In: **Livres e Iguais: Estudos de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010, 2ª tiragem: "A liberdade de expressão não existe só para proteger as opiniões que estão de acordo com os valores nutridos pela maioria, mas também aquelas que chocam e agridem."

<sup>3</sup> HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia entre facticidade e validade**. v. I., Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, pp. 159-160; MACHADO, Jónatas E. M.. **Liberdade de expressão: dimensões constitucionais da esfera pública no sistema social**. Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Coimbra: Editora Coimbra, 2002, p. 246-282.

<sup>4</sup> MACHADO, Jónatas E. M.. Op. Cit. p. 246-282.



exercício do poder. Portanto, a liberdade de expressão garante a acomodação de interesses da sociedade e de cada cidadão, sendo fundamental para uma transformação pacífica da sociedade<sup>5</sup>, além da busca pela verdade<sup>6</sup>.

Há também a **dimensão substantiva** da liberdade de expressão, que não é apenas um meio para a consecução de objetivos constitucional e socialmente legítimos, como a democracia, a busca pela verdade e a transformação pacífica da sociedade. A liberdade de expressão possui uma dimensão axiológica que é a necessidade humana de se manifestar e de se expressar, como corolário da dignidade humana. Está relacionada, portanto, com a necessidade humana de manifestação do pensamento, da atividade intelectual, artística, científica, filosófica, política, ideológica, de comunicação<sup>7</sup>. Portanto, a liberdade de expressão é, não só um valor importantíssimo para a democracia, mas também para cada ser humano, em sua autonomia existencial.

Em que pese sua posição privilegiada no ordenamento vigente, como demonstrado acima, não se nega que **a liberdade de expressão possa sofrer limitações em seu exercício, sobretudo quando as manifestações possuem cunho discriminatório**, observando-se, sempre, que a regulação do discurso deve se feita com cautela. Com isso, busca-se evitar a censura - pública ou privada<sup>8</sup> - e que, ao mesmo

<sup>5</sup> Idem, pp. 282 a 284.

<sup>6</sup> Idem, pp. 237 a 245.

<sup>7</sup> Idem, pp. 284 a 288.

<sup>8</sup> A chamada censura privada, que ocorre quando particulares se valem de seu poder social para impedirem a veiculação de ideias e de informações. A vedação à censura também possui eficácia horizontal, sendo necessário, no entanto, ponderá-la com a autonomia do particular ao qual se impute a prática de censura, já que a liberdade de expressão deste também pode estar em jogo. Nesse sentido, ver SARMENTO, Daniel. Comentário ao Artigo 5º da Constituição. In CANOTILHO, J. J. Gomes; LEONCY, Léo Ferreira; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lênio Luiz (Org.) **Comentários à Constituição do Brasil**. Saraiva, 2013, p. 275; FARIAS, Edilson. **Liberdade de**



tempo, o espaço e o auditório dado a essas manifestações discriminatórias sejam reduzidos, em razão da igualdade e da proteção aos direitos da personalidade.

De outro lado, não restam dúvidas de que as **manifestações violentas que, pela sua natureza, ensejem imediata reação violenta não estão abrangidas pela liberdade de expressão.** A doutrina estadunidense denomina essas condutas como *fighting words*<sup>9</sup>. ***A razão de ser do instituto não é a proteção do direito das vítimas, mas sim a garantia da ordem e da paz públicas***<sup>10</sup>. Mesmo sendo um dos Estados que adota a concepção mais libertária em termos de liberdade de expressão, o ordenamento americano rechaça a utilização de palavras que possam levar à desordem social.

Nesse sentido, as informações trazidas na presente representação demonstram, *a priori*, o ***comprometimento da ordem e da paz sociais, com o relato de diversos casos de agressões verbais e físicas contra grupos minoritários.***

Tais comportamentos podem gerar um efeito resfriador do discurso ("*chilling effect*")<sup>11</sup>. Tais atos, ainda que *a posteriori*, ***induziriam a sociedade ao silêncio***

---

**expressão e comunicação.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 200-201; BARENDT, Eric. **Freedom of speech.** 2ª ed., New York: Oxford University Press, p. 151-153. Ela ocorre também quando o censor privado detém uma posição de monopólio ou é membro de um pequeno oligopólio de "barões da imprensa" ou de corporações de mídia ou quando o poder público delega o poder de censura a entes privados. BARENDT, Eric. **Freedom of Speech.** Op. Cit. Confira-se também Cf. *R (ProLife Alliance) v. BBC*, [2004] 1 AC 185, HL.

<sup>9</sup> Sobre a doutrina das *fighting words*, confira-se o clássico precedente da Suprema Corte dos Estados Unidos *Chaplinsky v. New Hampshire*, 315 U.S. 568 (1942).

<sup>10</sup> Nesse sentido, confira-se SARMENTO, Daniel. **A liberdade de expressão e o problema do "hate speech"**, p. 9. Disponível em <<http://www.dsarmento.adv.br/content/3-publicacoes/19-a-liberdade-de-expressao-e-o-problema-do-hate-speech/a-liberdade-de-expressao-e-o-problema-do-hate-speech-daniel-sarmento.pdf>>. Acesso em 11 out. 2018.

<sup>11</sup> Sobre o efeito resfriador, confira-se o precedente da Suprema Corte dos Estados Unidos *New York Times Co. v. Sullivan* 376 U.S. 254 (1964).



*e à autocensura, empobrecendo os debates sociais e prejudicando o direito coletivo à informação. Portanto, tais atos violentos, ao inibir que as pessoas se manifestem publicamente e defendam suas posições pessoais, políticas e filosóficas, acabam ensejando uma restrição da liberdade de expressão, especialmente de grupos minoritários com medo de sofrerem represálias.*

Assim, tal cenário pode ensejar a violação das liberdades civis - notadamente da liberdade de expressão -, na medida em que o Estado deixa de garantir os pressupostos materiais para o exercício da liberdade pelos seus cidadãos - a chamada liberdade positiva<sup>12-13</sup>.

Além disso, a garantia de participação no discurso público, em especial, no contexto eleitoral, reforça, ainda, a necessidade de garantia de participação no debate público e na defesa dos candidatos, na exposição de propostas e no debate sobre aqueles que devem ser os próximos governantes.

Portanto, a garantia da participação do cidadão, com segurança, no processo democrático é uma das atividades

<sup>12</sup> A relação de complementariedade entre liberdade e igualdade, que Nussbaum e Sen, em suas obras, chamam de liberdade positiva, parte do princípio de que igualdade e liberdade não são adversárias, mas complementares entre si: deve ser dado a cada um a possibilidade de viver sua concepção de vida boa com igual liberdade. Confira-se SEN, Amartya. **Inequality reexamined**. Cambridge, Harvard University Press, 1995; NUSSBAUM, Martha C. **Creating capabilities: the human development approach**. Cambridge e Londres: The Belknap Press of Harvard University Press, 2011.

<sup>13</sup> A nomenclatura é amplamente utilizada na filosofia política, antes mesmo das obras de Sen e Nussbaum. É comum a utilização do termo liberdade positiva como sinônimo de efetivo exercício da liberdade. Nesse sentido, Cf. ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de: Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 503-504; SARMENTO, Daniel. **Dignidade da pessoa humana...** Op. cit., p. 151-158. Outro sentido atribuído à liberdade positiva é encontrado em Dworkin que a utiliza como sinônimo de autonomia pública (DWORKIN, Ronald. **Justice for hedgehogs**. Op. cit., p. 365). Confira-se também a clássica obra de Berlin com seus conceitos de liberdade: BERLIN, Isaiah. Dois conceitos de liberdade. In: BERLIN, Isaiah. **Estudos sobre a humanidade: uma antologia de ensaios**. Tradução de: Rosaura Achenberg. São Paulo: Companhia das Letras, 2002, p. 226-298.



que fundamenta a própria razão de ser da democracia: a possibilidade do cidadão construir e interferir coletivamente no processo político, exercendo sua autonomia pública. Assim, **devem ser assegurados os direitos fundamentais que são pressupostos para a participação no processo democrático e consequente exercício da autonomia pública**, sob pena de se inviabilizar a própria democracia<sup>14</sup>.

Diante desse cenário, considerando que o *Ministério Público é guardião de direitos fundamentais, cabendo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático, do Estado Democrático de Direito e dos interesses sociais e individuais indisponíveis e que, no exercício de tal munus, pode expedir recomendações, requisitar informações e adotar outras providências para promover o efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição de 1988, promovendo as medidas necessárias a sua garantia* (artigos 127, e 129, II e III), deve ser instaurado o presente procedimento administrativo para acompanhamento e adoção das diligências cabíveis para a garantia do pleno exercício das liberdades civis e

<sup>14</sup> Jürgen Habermas aludiu a cinco categorias de direitos fundamentais básicos que, de acordo com a sua teoria discursiva do Direito, seriam pressupostos para a comunicação livre dos cidadãos, sem a qual não há democracia: "(1) Direitos fundamentais que resultam da configuração politicamente autônoma do direito à maior medida possível de iguais liberdades subjetivas de ação [...]; (2) direitos fundamentais que resultam da configuração politicamente autônoma do *status* de um membro da associação de parceiros do direito; (3) direitos fundamentais que resultam imediatamente da postulação judicial de direitos e da configuração politicamente autônoma da proteção jurídica individual [...]; (4) direitos fundamentais à participação, em igualdade de condições, em processos de formação de opinião e da vontade, nos quais os civis exercitam sua autonomia política e através dos quais eles criam direito legítimo [...]; (5) direitos fundamentais a condições de vida garantidas social, técnica e ecologicamente, na medida em que isso for necessário para um aproveitamento, em igualdade de chances dos direitos elencados de (1) a (4)". HABERMAS, Jürgen. Op. Cit., pp. 159-160. Ver também MACHADO, Jônatas E. M. Op. Cit., p. 246-282.





participação do cidadão no processo democrático com segurança, bem como dos direitos dos grupos minoritários.

## II. - CONCLUSÕES E DILIGÊNCIAS:

Considerando que é dever do Ministério Público a tutela, judicial e extrajudicial, de todo e qualquer interesse difuso ou coletivo, por força dos artigos 127, *caput* e 129, inciso II, todos da Constituição da República, e pelos artigos 26, inciso I, da Lei Federal nº 8.625/93 e 34, inciso VI, da Lei Complementar nº 106/2003, com fulcro no art. 8º, II da Resolução CNMP nº 174 e do art. 32 da Resolução GPGJ nº 2.227/2018, e que a atuação Ministerial deve, ainda, se dirigir para a efetivação dos princípios constitucionais que regem a atuação do Poder Público e também dos particulares, sendo o Procedimento Administrativo o instrumento vocacionado ao acompanhamento e fiscalização, de forma continuada, de políticas públicas ou instituições:

Instauro o presente PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO, cujo objeto é o fomento, acompanhamento e fiscalização das políticas públicas de pacificação social e combate a ofensas, injúrias, intimidações, ameaças ou agressões de cunho ideológico e/ou contra grupos minoritários, devendo os autos ser encaminhados à Secretaria para a adoção das diligências declinadas a seguir:

1. Seja encaminhada a Recomendação anexa ao Gabinete do Governador do Estado do Rio de Janeiro, via Procurador-



Geral de Justiça, a ser entregue pessoalmente ao Sr. Luiz Fernando de Souza;

2. Seja encaminhada a Recomendação anexa ao Gabinete da Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro, via TNAI, a ser entregue pessoalmente ao Interventor General Walter Souza Braga Netto;
3. Seja encaminhada a Recomendação anexa à Secretaria de Estado de Segurança, a ser entregue pessoalmente ao Secretário Richard Fernandez Nunes;
4. Seja encaminhada a Recomendação anexa à Secretaria Estadual de Direitos Humanos e Políticas para Mulheres e Idosos, a ser entregue pessoalmente ao Secretário Dr. João Ricardo;
5. Seja encaminhada cópia da Recomendação enviada ao Gabinete do Governador do Estado do Rio de Janeiro aos Srs. Wilson José Witzel e Eduardo da Costa Paes, para que tomem ciência de seus termos;
6. Seja encaminhado ofício à Concessionária Metrô Rio, à CCR Barcas, ao Consórcio BRT, ao Consórcio VLT Carioca, ao Consórcio Internorte, ao Consórcio Santa Cruz, ao Consórcio Transcarioca e ao Consórcio Intersul e à Supervia para que, em atenção ao art. 2º da Lei Estadual nº 7.856/2018, veiculem em seus respectivos canais de comunicação com os passageiros em transportes públicos - por meio físico e/ou digital - com a finalidade de coibir situações de abusos e constrangimentos, mensagem educativa, esclarecendo que práticas de intolerância ou discriminatórias, de cunho ideológico ou contra minorias

existentes (como, por exemplo, 190, Disque Denúncia, o Disque 100 entre outros) para comunicação de atos praticados que caracterizem ofensas, injúrias, intimidações, ameaças ou agressões, inclusive de cunho ideológico e/ou contra grupos minoritários;

7. Seja encaminhado ofício ao Instituto de Segurança Pública - ISP para que apresente relatório dos últimos 60 (sessenta) dias com dados referentes a atos que caracterizem ofensas, injúrias, intimidações, ameaças ou agressões de cunho ideológico e/ou contra grupos minoritários, em especial, judeus, mulheres, negros e membros da comunidade LGBTQIA;
8. Após, deverá voltar o expediente com nova vista ao Promotor de Justiça para que avalie a pertinência de realização de reuniões com os demais órgãos e segmentos institucionais públicos e privados a respeito do objeto aqui tratado.

Rio de Janeiro, 15 de outubro de 2018.

  
**LIANA BARROS CARDOZO**

Promotora de Justiça

Mat. 1806