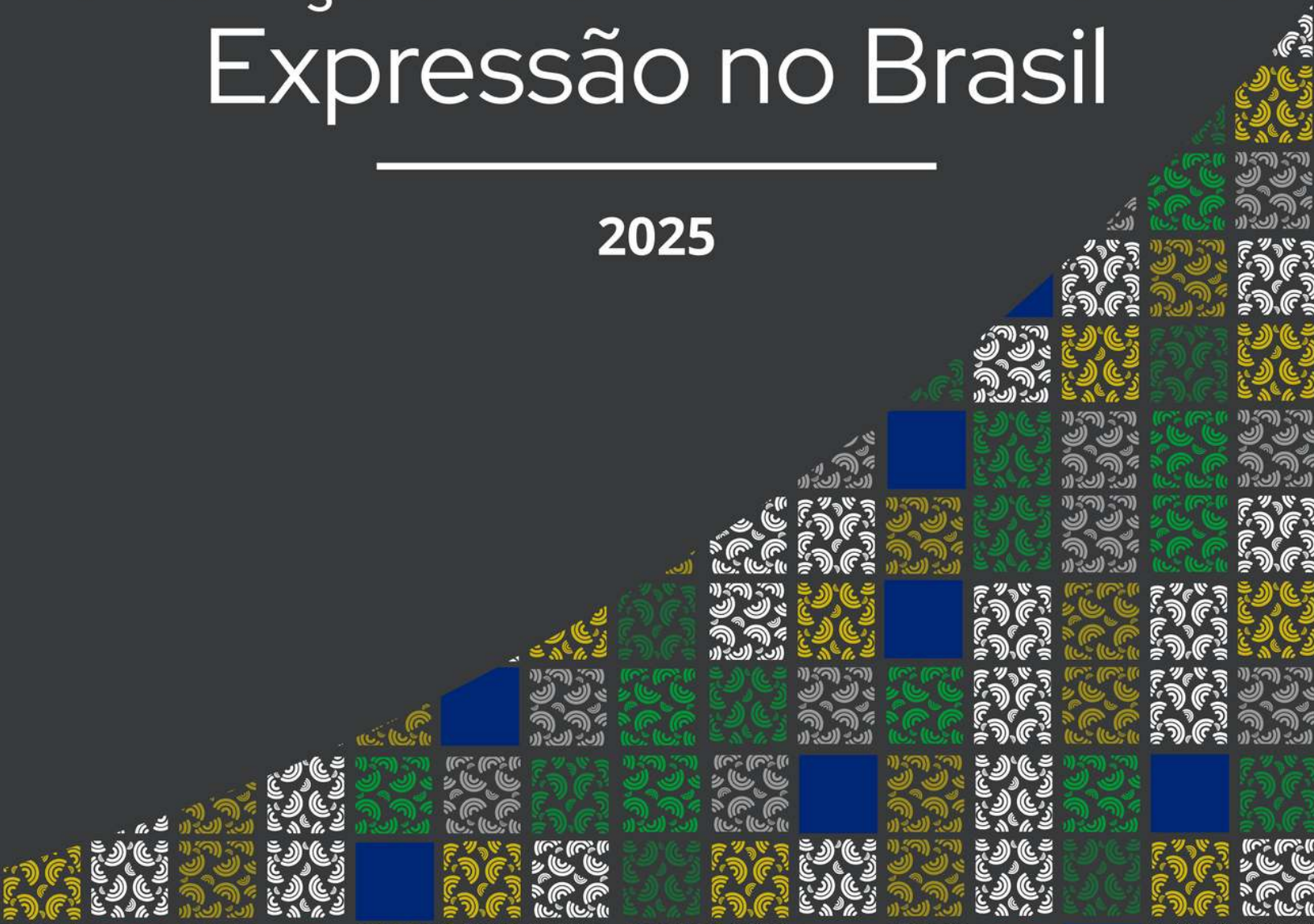


Relatório Especial sobre a Situação de Liberdade de Expressão no Brasil

2025



OEA/Ser.L/V/II
CIDH/RELE/INF.35/25
Original em português

Relatório Especial sobre a Situação de Liberdade de Expressão no Brasil

Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão da
Comissão Interamericana de Direitos Humanos

Pedro Vaca Villarreal
Relator Especial para a Liberdade de Expressão

OAS Cataloging-in-Publication

Inter-American Commission on Human Rights. Office of the Special Rapporteur for Freedom of Expression.

Relatório especial sobre a situação de liberdade de expressão no Brasil / Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

v. ; cm. (OEA. Documentos oficiais; OEA/Ser.L/V/II)

ISBN 978-0-8270-8100-0

1. Freedom of expression--Brazil. 2. Freedom of speech--Brazil. 3. Dissenters--Government policy--Brazil. 4. Civil rights--Brazil. 5. Human rights. I. Vaca Villareal, Pedro. II. Title. III. Series.

OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.35/25

Comissão Interamericana de Direitos Humanos

Membros

José Luis Caballero Ochoa
Andrea Pochak
Edgar Stuardo Ralón Orellana
Roberta Clarke
Carlos Bernal Pulido
Gloria Monique de Mees

Secretária Executiva

Tania Renaum Panszi

Chefe de Gabinete

Patricia Colchero Aragonés

Secretária Executiva Adjunta para Monitoramento, Promoção e Cooperação Técnica

María Claudia Pulido Escobar

Secretário Executivo Adjunto para o Sistema de Petições e Casos

Jorge Meza Flores

Relator Especial para a Liberdade de Expressão

Pedro Vaca Villarreal

Relator Especial sobre os Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais

Javier Palummo Lantes

Este relatório foi aprovado em 27 de novembro.

CONTEÚDO

I. INTRODUÇÃO: LEVANDO A SÉRIO O DIREITO À LIBERDADE DE EXPRESSÃO	06
II. METODOLOGIA	11
III. MARCO JURÍDICO ATUAL SOBRE O DIREITO À LIBERDADE DE EXPRESSÃO	15
IV. DEFENDER A DEMOCRACIA ATRAVÉS DA PROTEÇÃO DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO	19
A. Agir de forma oportuna, nas diferentes esferas do Estado, para defender a democracia e o direito à liberdade de expressão	19
B. Julgar com diligência os abusos do direito à liberdade de expressão, atribuindo responsabilidade proporcional	36
1. Contexto institucional e a criação dos inquéritos	36
2. Discussão geral das medidas adotadas	43
3. Marcos da liberdade de expressão no Poder Judiciário	50
4. Limitações ao uso de contas nas redes sociais	55
5. Normas interamericanas relevantes	59
6. Conclusão sobre restrições à liberdade de expressão no contexto brasileiro	63
C. Combater o discurso não protegido, incluindo o discurso de ódio	66
D. Combater a desinformação deliberada	72
E. Descriminalizar o desacato, os crimes contra a honra e combater o litígio estratégico contra a participação pública	87
F. Avançar com a atualização do quadro jurídico atual para responder aos desafios atuais da era digital	97
G. Harmonizar a interpretação das imunidades parlamentares com os padrões interamericanos de direitos humanos e exigir que os líderes políticos ajam com responsabilidade	115
V. RECOMENDAÇÕES	120

I. INTRODUÇÃO: LEVANDO A SÉRIO O DIREITO À LIBERDADE DE EXPRESSÃO

1. A convite do governo brasileiro, em fevereiro de 2025, a Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão (RELE) da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) visitou o país para analisar a situação do direito à liberdade de expressão. O interesse da RELE em realizar essa missão foi motivado, em parte, pela tentativa de golpe de 8 de janeiro e suas consequências. Este evento, e as reações estatais advindas dele, estão sujeitos a distintas perspectivas no Brasil, o que insta um debate a respeito das medidas necessárias para salvaguardar a democracia, a liberdade de expressão e o Estado de Direito.

2. A delegação constatou que o Brasil possui instituições democráticas fortes e eficazes, o que se evidencia por declarações e políticas relevantes do Estado destinadas à conformidade com os padrões nacionais e internacionais de direitos humanos. A visita em si é um gesto nesse sentido. Situar o Brasil como um Estado democrático, regido pelo Estado de Direito, é um pré-requisito para compreender a situação do direito à liberdade de expressão no país. O Estado realiza eleições livres e justas, e é caracterizado pela separação de poderes e pelo Estado de Direito, com arranjos constitucionais que garantem a proteção dos direitos humanos.

3. Este relatório procura identificar e avaliar diferentes perspectivas sobre o direito à liberdade de expressão no Brasil. Durante a visita, uma ampla gama de grupos – incluindo pessoas que se opõem ao atual governo, parlamentares de todo o espectro político, defensores e defensoras dos direitos humanos, organizações não governamentais, e pessoas jornalistas – expressaram suas opiniões sobre casos de supostas restrições indevidas à liberdade de expressão, bem como sobre boas práticas do Estado. Por outro lado, houve quem expressasse a opinião de que a ameaça à democracia era tão extrema no período pós-eleitoral que as restrições à liberdade de expressão eram proporcionais, legais e necessárias. A fim de discutir adequadamente essas questões, o relatório também examina o atual marco legal relativo à liberdade de expressão no Brasil, incluindo as hipóteses de sua criminalização, as normas aplicáveis à regulamentação das mídias sociais e as normas aplicáveis às autoridades públicas.

4. O direito à liberdade de expressão é um dos pilares da sociedade democrática. No entanto, seu exercício e proteção não ocorrem de forma abstrata. A existência e o funcionamento de instituições democráticas são essenciais para um ambiente que permita o exercício do direito à liberdade de expressão. Não pode haver exercício da liberdade de expressão, liberdade de

manifestação, liberdade de imprensa, liberdade artística, acesso à informação ou expressão de gênero, identidade ou criatividade humana na ausência de uma sociedade baseada no Estado de Direito e no pleno funcionamento das instituições democráticas.

5. A Relatoria entende que o Brasil passou por tentativas deliberadas de deslegitimar os resultados eleitorais internacionalmente reconhecidos do período eleitoral de 2022, além do planejamento e da tentativa de execução de um golpe de Estado. Nesse contexto, a defesa da democracia no Brasil também é um componente fundamental da defesa do direito à liberdade de expressão no país, uma vez que a liberdade de expressão requer uma sociedade democrática para ser plenamente exercida.

6. Além disso, a democracia, entendida em sua dimensão substantiva, requer a defesa dos direitos humanos, que são interdependentes e inter-relacionados. Uma sociedade que ignora as obrigações nacionais e internacionais de garantir a igualdade, a não discriminação e o respeito aos direitos humanos não pode, por essa razão, universalizar a defesa do direito à liberdade de expressão. A defesa da liberdade de expressão que ignora a interdependência dos direitos humanos e a relação com outras características da democracia, como eleições livres e justas, causa a erosão de seus fundamentos democráticos e inevitavelmente levará à prevalência de certas vozes sobre outras, que permanecerão silenciadas, sem qualquer possibilidade real de se expressarem.

7. A Relatoria observou uma clara separação funcional dos poderes, autonomia judicial e um sistema de freios e contrapesos em pleno funcionamento. O Brasil dispõe, portanto, de amplos meios para continuar defendendo o exercício da liberdade de expressão. A Relatoria enfatiza que o direito à liberdade de expressão deve ser protegido tanto por obrigações de não agir, consistentes com os deveres de respeito, quanto por obrigações positivas, exigidas pelo dever de garantir. Assim, o objetivo deste relatório não é expressar uma opinião sobre se o Estado deve fazer mais ou menos, mas sim fornecer uma perspectiva baseada nas normas vigentes, oferecendo ferramentas para que o Estado, em todos os seus órgãos, possa fortalecer o cumprimento de suas obrigações, de modo que a defesa adequada do direito à liberdade de expressão contribua, sempre e cada vez mais, para a defesa da democracia e do Estado de Direito.

8. A Relatoria reconhece a gravidade das tentativas de alteração da ordem constitucional relacionadas ao resultado das eleições de 2022, que levaram à atuação de diversos poderes do Estado. A própria gravidade dos ataques exige que operadores e operadoras da justiça ajam com rapidez e imparcialidade para determinar definitivamente a culpa de todos os

responsáveis. A celeridade dos processos é especialmente importante quando estes envolvem limitações cautelares ou interlocutórias à liberdade de expressão. Nesse sentido, existem intensos debates em torno dos atrasos nos mecanismos de investigação, sem informações conclusivas sobre o seu encerramento. Assim, surgem dilemas legítimos decorrentes do contraste entre a ação do Estado e os padrões interamericanos sobre liberdade de expressão, e a Relatoria incentiva o Estado a resolvê-los.

9. A polarização das posições políticas e institucionais também afeta as interpretações do direito e das restrições à liberdade de expressão no Brasil e inibe o debate público construtivo. Essa polarização pode impedir a diversidade de perspectivas. De fato, a Relatoria constatou que há quem, no Brasil, reconheça as nuances históricas e os dilemas relacionados à liberdade de expressão, mas se sinta inibido a participar do debate público, uma vez que o debate parece ter se consolidado em posições imutáveis.

10. Por um lado, alguns dos atores que mais acusam o Estado de censura tentam restringir a livre divulgação das ideias de seus oponentes, chegando a pedir ao Estado que o faça. Também é digno de nota que alguns atores relutam em repudiar eventos do passado recente que foram considerados pela CIDH como ataques à democracia brasileira, ou mesmo as profundas desigualdades estruturais que desafiam a sociedade brasileira. Por outro lado, o direito à liberdade de expressão é comparado a ameaças existenciais às sociedades democráticas, o que ignora o papel que esse direito desempenha na manutenção da democracia e na proteção das vozes minoritárias contra as majorias. O entendimento de que a liberdade de expressão é um risco para a democracia, em vez de um de seus elementos constitutivos, é um dos problemas mais delicados que foram identificados no marco institucional.

11. Nesse sentido, é relevante reconhecer que um ambiente totalmente propício ao exercício da liberdade de expressão exige, simultaneamente, garantias para a expressão especialmente protegida e restrições adequadas à expressão não protegida. Nesse sentido, tanto conceber a liberdade de expressão como completamente irrestrita, quanto adotar restrições que não atendam aos critérios necessários, podem ser um risco para a democracia.

12. Nesse contexto, as autoridades brasileiras, apoiadas por certos setores da sociedade civil, às vezes se mostram relutantes à autocrítica e a questionamentos da compatibilidade das restrições à liberdade de expressão com os padrões interamericanos. A defesa da democracia não pode ser alcançada por meio de restrições exageradas que equivalem a

censura. Ao mesmo tempo, a liberdade de expressão não deve ser usada para minimizar o imperativo de que se alcance verdade, justiça e responsabilização pelas tentativas de alterar a ordem constitucional em 2023.

13. Há um importante debate no Brasil sobre uma suposta falha das autoridades investigativas em esclarecer e prevenir adequadamente os ataques às instituições democráticas antes de 2023, como, por exemplo, ao não ter iniciado investigações oportunas. A Relatoria entende que o Supremo Tribunal Federal desempenhou um papel fundamental ao iniciar procedimentos para investigar e resolver essa situação. No entanto, também há preocupações de que essas medidas constituam uma concentração de poder. Embora a defesa da democracia deva fundamentar a ação do Estado, há o risco de transformar uma solução temporária, destinada a ser excepcional, em um problema duradouro, ao criar precedentes que podem ser usados em benefício de regimes potencialmente autoritários no futuro. Mitigar esse risco requer o reconhecimento de quaisquer excessos na ação do Estado, especialmente quando ocorrem em relação às ameaças mais críticas à democracia que geraram as medidas excepcionais.

14. A Relatoria constatou que a sociedade brasileira continua fortemente marcada pelo legado da ditadura militar ocorrida na segunda metade do século passado, com marcas de autoritarismo e desigualdade estrutural que informam a divisão social de poderes e direitos. A falta de uma resolução completa desse passado ditatorial, sem iniciativas suficientes de memória, verdade e justiça, levou à sobrevivência acrítica de sintomas, discursos, formas de exercício do poder e atitudes autoritárias. Alguns dos atores que mais energicamente se referem ao direito à liberdade de expressão desconsideram o fato de que o Estado, em todos seus momentos políticos e por meio de diversos órgãos federais e estaduais, historicamente tem usado e continua usando ações repressivas, incluindo o poder policial, contra os grupos mais vulneráveis da população, que também se consideram censurados.

15. A Relatoria observou que existem vozes públicas poderosas, em distintos poderes e níveis do Estado que se manifestam, sem medo das consequências, contra as pessoas e grupos sujeitas a sua autoridade. Essas vozes propagam expressões que intimidam o exercício da atividade jornalística e atacam grupos historicamente discriminados, evocando de forma questionável a defesa de seu direito à liberdade de expressão, ao mesmo tempo em que silenciam outros grupos. A Relatoria observa que a relação entre a liberdade de expressão e a luta contra todos os tipos de discriminação e exclusão social no Brasil é uma preocupação latente,

monitorada, junto à CIDH, por meio de seus Relatórios Anuais. Nesse sentido, a Relatoria agradece as informações úteis que lhe foram apresentadas durante a visita sobre esse fenômeno, e acredita que elas estão devidamente incorporadas ao seu Relatório Anual de 2025, em um esforço para preservar a legibilidade deste relatório. A Relatoria reitera que o direito à igualdade e o direito à liberdade de expressão devem se reforçar mutuamente. A liberdade de expressão deve ser plenamente garantida para manter uma sociedade pluralista e diversificada, e como ferramenta para que toda a sociedade conheça diferentes realidades e demandas e participe da construção de um futuro mais inclusivo e igualitário.

16. O uso da internet no Brasil é ubíquo e influencia fundamentalmente as interações entre a cidadania, o debate público e o Estado. O momento exige que o direito à liberdade de expressão seja levado a sério, incluindo os riscos decorrentes da falta de regulamentação adequada das plataformas sociais privadas que medeiam este acesso à internet. As ações das grandes plataformas são vistas com preocupação por setores que as identificam como vetores de condutas e discursos que prejudicam a democracia. Ao mesmo tempo, certas demandas por regulamentação dessas plataformas exigem que elas policiem o debate público e apliquem sanções rigorosas, o que pode incentivar a criação de mecanismos de censura privada. A urgência percebida em alinhar o poder das grandes plataformas com suas responsabilidades democráticas dá origem a demandas que podem, no sentido contrário, consolidar o poder privado e ter impactos desproporcionais sobre a expressão protegida transmitida nessas plataformas. Nesse sentido, embora seja importante fortalecer a regulamentação das principais plataformas privadas, os marcos regulatórios devem manter as garantias processuais e evitar a concentração indevida de poder.

17. O foco das demandas públicas em temas recentes e inovadores da agenda digital, incluindo a inteligência artificial, ocorre sem esforços semelhantes e proporcionais para resolver os desafios de longa data do país na área da liberdade de expressão. Entre esses desafios estão o uso excessivo da força contra protestos; a persistência da criminalização do desacato; a divulgação de discursos discriminatórios e violentos; e a presença de crimes contra a honra na legislação penal, incluindo seu uso contra pessoas defensoras dos direitos humanos e jornalistas. A Relatoria afirma que manter um ambiente onde todas as pessoas possam se expressar sem medo de violência ou represálias, incluindo grupos historicamente marginalizados, é uma agenda prioritária para a defesa da liberdade de expressão na região.

18. O sistema interamericano pode contribuir para o reconhecimento dos avanços nas políticas e práticas que promovem a liberdade de expressão, bem como das restrições excessivas ao direito à liberdade de expressão, inclusive aquelas que possam ter ocorrido na busca de objetivos legítimos, como a proteção da democracia e o combate à discriminação. Este relatório tem como objetivo fornecer ferramentas para que o Estado e a sociedade brasileira possam alcançar um equilíbrio adequado entre direitos e possíveis limitações, e fortalecer cada vez mais o Estado Democrático de Direito.

II. METODOLOGIA

19. Este relatório é resultado de uma visita de trabalho ao Brasil da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, por convite do Estado brasileiro em novembro de 2024. O convite surge no contexto de grande número de pedidos de audiências públicas durante o 191º Período de Sessões da CIDH para discutir a situação da liberdade de expressão no Brasil, incluindo ataques a instituições, o papel do Judiciário e a governança de conteúdo na internet. A CIDH decidiu adiar essa audiência, entendendo que a visita seria uma oportunidade valiosa para coletar informações. Historicamente, as visitas *in loco* de membros da Comissão Interamericana de Direitos Humanos são uma das ferramentas de análise mais profundas à disposição da Comissão, pois permitem a verificação da situação no terreno e a escuta ativa e intensiva dos mais diversos setores da sociedade.

20. A delegação, composta pelo Relator Especial para a Liberdade de Expressão, Pedro Vaca Villarreal, e por especialistas da Relatoria Especial e da Secretaria Executiva da CIDH, visitou Brasília, Rio de Janeiro e São Paulo entre 9 e 14 de fevereiro, e contou com as mais altas garantias e apoio do Estado para a missão. A Comissão e a Relatoria também expressam sua gratidão a todas as pessoas participantes das sessões de trabalho, que apresentaram relatórios e depoimentos à delegação, compartilhando suas perspectivas e experiências sobre a situação do direito à liberdade de expressão no Brasil. Além disso, a CIDH e sua RELE agradecem o valioso apoio das organizações da sociedade civil na coordenação de atividades e reuniões.

21. Este Relatório baseia-se na observação de fatos e na análise das perspectivas recebidas de todos os setores da sociedade. A grande variedade de atores ouvidos destaca a diversidade de interesses, posições e critérios que existe no Brasil, e foi útil para formular conclusões gerais sobre a situação do direito à liberdade de expressão no país. Esse processo foi realizado de acordo com o direito internacional dos direitos humanos, conforme previsto no artigo

29 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (doravante “Convenção Americana” ou “CADH”, seguindo também a prática estabelecida em mais de uma centena de relatórios sobre visitas *in loco* a países elaborados pela Comissão.

22. Sem prejuízo do uso de outras fontes, conforme autorizado no artigo 59.5 do Regulamento da CIDH, as principais fontes utilizadas na elaboração deste relatório foram: as respostas do Estado brasileiro ao pedido de informações adicionais feito após a visita, com base no artigo 41 da CADH¹; as informações fornecidas em reuniões com autoridades e representantes da sociedade civil; e os relatórios e documentos escritos recebidos entre 30 de janeiro e 21 de fevereiro de 2025.

23. Durante a visita, a equipe se reuniu com autoridades de diferentes níveis e poderes do governo, incluindo o Ministério das Relações Exteriores; o Ministério da Justiça e Segurança Pública; o Ministério da Saúde; o Ministério da Fazenda; o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima; o Ministério da Mulher; o Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania; a Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República; a Procuradoria-Geral da República; o Supremo Tribunal Federal; o Tribunal Superior Eleitoral; a Advocacia-Geral da União; o Conselho Nacional de Justiça; o Congresso Nacional; a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão do Ministério Público Federal e outros membros do Ministério Público Federal; o Conselho Nacional do Ministério Público; a Defensoria Pública do Estado de São Paulo; a Polícia Federal; a Agência Nacional de Telecomunicações; o Conselho Nacional de Direitos Humanos; o Conselho de Desenvolvimento Econômico Social Sustentável; e o Comitê Gestor da Internet.

24. Além disso, a visita incluiu oportunidades para receber informações de organizações dedicadas à defesa e promoção dos direitos humanos; entidades que monitoram a situação da liberdade de expressão na internet; pessoas jornalistas; meios de comunicação; think tanks; pessoas que consideram que seu direito à liberdade de expressão, e o de suas famílias, foi afetado; representantes de plataformas digitais; pessoas acadêmicas; e pessoas especialistas em liberdade de expressão e direitos humanos. Além disso, a delegação se reuniu com pessoas parlamentares e lideranças públicas de todo o espectro ideológico, garantindo uma perspectiva pluralista e inclusiva.

¹ O Estado apresentou informações em 20 de maio, 12 de junho e 10 de julho de 2025. O Estado enviou observações ao Relatório na data de 19 de dezembro de 2025.

25. Entre 30 de janeiro e 21 de fevereiro de 2025, a RELE recebeu uma ampla gama de informações detalhadas e diversificadas sobre a situação da liberdade de expressão e seu impacto sobre os direitos humanos, que foram avaliadas em sua totalidade, juntamente com a documentação apresentada nas reuniões de trabalho.

26. O período coberto por este relatório começa em 20 de outubro de 2020², data em que o último relatório sobre direitos humanos no Brasil foi transmitido ao Estado brasileiro³, e termina em 10 de julho de 2025, quando o Estado brasileiro enviou sua resposta final ao pedido de informações adicionais feito pelo Relator.

27. A Relatoria observa que, antes da visita, pessoas foram incentivadas a enviar mensagens para o endereço de e-mail oficial da Relatoria, sobrecarregando sua capacidade e impactando o tempo necessário para processar as informações. A Relatoria enfatiza que seus canais de comunicação estavam abertos para receber informações e que os relatos relevantes foram levados em consideração.

28. O comportamento de diferentes setores da sociedade, seja celebrando efusivamente a visita, seja apresentando ceticismo e desconfiança, reflete a polarização política que dificulta o diálogo sobre a liberdade de expressão. A visita do Relator despertou o interesse de autoridades públicas de alto nível no Brasil⁴, bem como de atores com ampla experiência no Sistema Interamericano de Direitos Humanos⁵.

29. De qualquer forma, a Relatoria agradece a organização de espaços de diálogo nos quais a visita foi percebida como uma oportunidade para observar a complexidade do cenário brasileiro e os eventos recentes que afetam o desenvolvimento das instituições democráticas. O Relator esclarece que esteve no Brasil a convite direto do Estado, sob o mandato estabelecido pela Comissão Interamericana, e que observa os mais altos padrões de autonomia, independência e análise técnica⁶.

² Data em que a CIDH transmitiu seu último relatório sobre a situação dos direitos humanos no Brasil ao Estado brasileiro.

³ CIDH, Situação dos Direitos Humanos no Brasil, OEA/Ser.L/V/II, 12 de fevereiro de 2021.

⁴ Secretaria de Comunicação Social, Brasil reafirma compromisso com a liberdade de expressão durante visita de trabalho de relator da OEA, 19 de fevereiro de 2025; STF, Nota sobre encontro do STF com relator especial para liberdade de expressão da CIDH, 10 de fevereiro de 2025.

⁵ Agência Pública, Trump vai tentar usar a Comissão Interamericana contra o Brasil, alerta ex-secretário, 28 de janeiro de 2025; Artigo 19 Brasil e outros, Carta conjunta de organizações da sociedade civil brasileira com insumos sobre a visita do Relator Especial para a Liberdade de Expressão, Sr. Pedro Vaca, ao Brasil, 6 de fevereiro de 2025.

⁶ Desde o momento da visita até a entrega da primeira versão deste Relatório ao plenário da CIDH, a Relatoria se absteve de utilizar recursos doados pelos Estados Unidos da América, considerando as avaliações relativas à independência da análise.

30. A Relatoria Especial depreendeu esforços para instruir os participantes das visitas sobre as regras de participação, que incluem a confidencialidade das contribuições e o consentimento informado. No entanto, houve casos de descumprimento dos protocolos das reuniões, nos quais os presentes optaram por gravar as reuniões, apesar de instruções em contrário da delegação. Essas violações criaram situações desconfortáveis entre os presentes, com alguns deles pedindo que a gravação fosse interrompida quando se aproximavam da delegação para dar seu relato. A Relatoria reafirma que os protocolos de visita da CIDH têm como objetivo proteger às pessoas que participam das reuniões e concordam em ser ouvidas pela Comissão Interamericana, de modo que sua violação pode resultar em sua exposição indevida e na quebra da confiança estabelecida durante as visitas, o que poderia impossibilitar a realização de debates abertos e genuínos.

31. O texto a seguir começa com um capítulo que resume o marco jurídico brasileiro relativo ao direito à liberdade de expressão (capítulo III), com base nas informações obtidas durante a visita. Em seguida, o relatório apresenta um capítulo substantivo sobre a defesa de democracia e o direito à liberdade de expressão (capítulo IV), dividido em sete tópicos que, com base nas informações recebidas pela Relatoria, resumem os principais temas em matéria de liberdade de expressão e avaliam a situação do direito à liberdade de expressão no Brasil. O capítulo V apresenta as recomendações.

32. O primeiro tópico discute o papel do Estado na defesa da democracia e do direito à liberdade de expressão, com base nas informações fornecidas à Relatoria sobre ameaças à ordem constitucional brasileira. O segundo tópico discute a atribuição de responsabilidades ulteriores por abusos do direito à liberdade de expressão, apresentando parâmetros interamericanos. O terceiro tópico apresenta iniciativas do Estado para combater discursos não protegidos pela liberdade de expressão, como os constantes do artigo 13.5 da Convenção Americana, e relata os desenvolvimentos apresentados à Relatoria durante a visita. O quarto tópico discute a luta contra a desinformação deliberada, analisando as iniciativas do Estado brasileiro à luz dos parâmetros interamericanos sobre o assunto. O quinto tópico enfatiza a necessidade de descriminalizar o desacato e os crimes contra a honra, especialmente em questões de interesse público, bem como o fenômeno do litígio estratégico contra a participação pública. O sexto tópico discute a regulamentação do ambiente digital no Brasil, incluindo a governança e a regulamentação das plataformas e a responsabilização dos intermediários, e oferece recomendações ao Estado. O

sétimo tópico postula a importância de alinhar as imunidades parlamentares aos padrões interamericanos, garantindo que as lideranças políticas se manifestem de forma responsável.

33. Cada um desses tópicos se baseia em relatórios recebidos pela Comissão, por meio de sua escuta ampla e atenta, e em documentos recebidos como informação complementar, acompanhados das normas interamericanas sobre o assunto. O objetivo da revisão dessas normas, além de recordar as obrigações internacionais do Brasil, é orientar o debate público para a superação dos desafios identificados. A Relatoria esclarece que este relatório não tem como objetivo determinar a responsabilidade individual ou do Estado por casos específicos de possíveis violações de direitos humanos, nem esclarecer fatos sob investigação nacional ou submetidos a órgãos internacionais. Indivíduos ou grupos que considerem que seus direitos humanos foram violados e que desejem obter declarações específicas de responsabilidade internacional têm à sua disposição o mecanismo contencioso do sistema interamericano, conforme previsto no artigo 46b da CADH, cujos procedimentos estão sujeitos ao cumprimento de seus próprios requisitos específicos.

III. MARCO JURÍDICO ATUAL SOBRE O DIREITO À LIBERDADE DE EXPRESSÃO

34. O artigo 5º, IV, da Constituição da República Federativa do Brasil estabelece a liberdade de expressão e de pensamento, proibindo o anonimato, enquanto o inciso IX afirma a liberdade de expressão das atividades intelectuais, artísticas, científicas e de comunicação, independentemente de censura ou licença. O artigo 220 da Constituição consagra a liberdade de expressão, de pensamento e de informação, proibindo a censura de natureza política, ideológica e artística. Nos parágrafos a seguir, a Relatoria Especial destaca as principais disposições normativas e precedentes judiciais que foram trazidos ao seu conhecimento durante a visita.

35. Todos os setores ouvidos pela Relatoria Especial foram unânimes em afirmar que a liberdade de expressão é reconhecida como um valor fundamental na democracia brasileira e é amplamente protegida pela Constituição. De acordo com informações fornecidas pelo Estado, a liberdade de expressão ocupa uma posição “preferencial” no sistema jurídico brasileiro. A esse respeito, o Estado destacou o papel da liberdade de expressão na viabilização da democracia, da dignidade humana, do desenvolvimento pessoal e da busca coletiva pela verdade, todos os quais exigem pluralidade de informações e pontos de vista.

36. O Supremo Tribunal Federal (STF) possui precedentes que afirmam a posição preferencial da liberdade de expressão, como na ADPF 130⁷, que declarou a inconstitucionalidade da Lei de Imprensa promulgada durante a ditadura militar brasileira; na ADPF 187⁸ e na ADI 4.274⁹, que reconheceram o direito de realizar manifestações pela descriminalização da maconha; e na ADI 4.815¹⁰, que afirmou a possibilidade de publicar biografias sem autorização da pessoa biografada. A Relatoria também destaca a possibilidade do amplo exercício da atividade jornalística, em conformidade com o Parecer Consultivo 5/85 da Corte Interamericana, com base na declaração de inconstitucionalidade da exigência de diploma de jornalismo no RE 511.691¹¹.

37. A RELE observa que a ditadura militar brasileira¹² adotou muitas normas regulamentando o direito à liberdade de expressão que são contrárias aos parâmetros do sistema interamericano de direitos humanos. Existem amplos esforços para revogar e alterar essas normas, e um exemplo dessa prática é a decisão do STF na ADPF 130, mencionada anteriormente. Por outro lado, as telecomunicações são reguladas tanto por leis promulgadas após a Constituição de 1988 quanto por leis promulgadas antes e durante o período ditatorial. Assim, por exemplo, o Código Brasileiro de Telecomunicações (Lei 4.117/62), parcialmente revogado pela Lei 9.472/97, continua em vigor no Brasil. Na área de gestão do espectro radioelétrico, a Lei 9.612/98 sobre radiodifusão comunitária está em vigor simultaneamente com o Decreto 52.795/63, que regulamenta os serviços de radiodifusão.

38. A Relatoria destaca positivamente que o Estado brasileiro possui legislação específica que regulamenta o direito de acesso à informação (Lei 12.527), que já foi considerada pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos como um avanço significativo, pois permite que todos os cidadãos solicitem informações produzidas sob a tutela do Estado¹³. O Estado informou à Relatoria que a ratificação do Acordo de Escazú passou por trâmites importantes em setembro de 2023 e aguarda deliberação por uma comissão temática, a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN). No entanto, o Estado informou que a ratificação do acordo era um item prioritário da agenda para 2024, com medidas sendo tomadas para avançar o processo legislativo, que ainda exigiria a revisão por mais duas comissões na Câmara dos

⁷ STF, ADPF 130, 30 de abril de 2009.

⁸ STF, ADPF 187, 15 de junho de 2011.

⁹ STF, ADI 4.274, 23 de novembro de 2011.

¹⁰ STF, ADI 4.815, 10 de junho de 2015.

¹¹ STF, RE 511.961, 17 de junho de 2009.

¹² Esse período é comumente entendido como tendo durado de 1º de abril de 1964 a 15 de março de 1985.

¹³ CIDH, *Situação dos direitos humanos no Brasil*, OEA/Ser.L/V/II, 12 de fevereiro de 2021, § 480.

Deputados, a aprovação pelo Senado e a ratificação pelo Poder Executivo. A Relatoria reconhece os esforços do Estado brasileiro para ratificar o Acordo de Escazú e incentiva sua conclusão.

39. Para além da importância que o Estado atribuiu à posição preferencial da liberdade de expressão, este direito encontra limites legais, especialmente quando se considera que pode afetar a eficácia de outros direitos fundamentais. A esse respeito, a legislação brasileira estabelece sanções penais, civis e administrativas com base na expressão. Por exemplo, o Código Penal estabelece sanções penais para crimes contra a honra (calúnia, difamação e injúria)¹⁴; crimes contra a paz pública, como incitação ao crime e à animosidade política e social¹⁵; crimes contra a administração da justiça (denúnciação caluniosa)¹⁶; assédio digital¹⁷; violência psicológica contra mulheres¹⁸; divulgação de imagens de nudez¹⁹; e o crime de desacato, definido como crime “contra a administração em geral”²⁰. Além disso, outras leis estabelecem sanções penais para a prática de preconceito ou discriminação²¹; violência doméstica²²; atos contra as relações de consumo, incluindo a divulgação de mensagens falsas, propaganda enganosa ou abusiva e indução em erro do consumidor²³; violência sexual contra crianças e adolescentes²⁴; ofensas à honra de pessoas idosas²⁵; e discriminação contra pessoas com deficiência²⁶, bem como a existência da contravenção penal de perturbação da ordem pública²⁷. O artigo 5º, XLII, da Constituição estabelece que a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, tendo o Supremo Tribunal Federal decidido no HC 154.248 que as expressões consideradas racistas devem ser imprescritíveis.

40. Nesse contexto, a Relatoria destaca o julgamento do HC 82.424/RS, de 2003, citado em várias ocasiões durante a visita, no qual o Supremo Tribunal Federal apresentou uma

¹⁴ Artigos 138, 139 e 140 do Código Penal.

¹⁵ Artigo 286 do Código Penal.

¹⁶ Artigo 339 do Código Penal.

¹⁷ Artigo 147-A do Código Penal.

¹⁸ Artigo 147-B do Código Penal.

¹⁹ Artigo 218-C do Código Penal.

²⁰ Artigo 331 do Código Penal.

²¹ Artigo 20 da Lei 7.716/89.

²² Artigos 5º e 7º da Lei nº 11.340/06.

²³ Artigos 66 e 67 do Código de Defesa do Consumidor e artigo 7 da Lei nº 8.137/90.

²⁴ Artigo 241-A do Estatuto da Criança e do Adolescente.

²⁵ Artigo 105 da Lei nº 10.741/03.

²⁶ Artigo 88 da Lei 13.146/15.

²⁷ Artigo 41 do Decreto-Lei 3.688/41.

definição do conceito de racismo. De acordo com informações fornecidas pelo Estado, esta decisão é importante para a compreensão do Estado do fenômeno do discurso de ódio²⁸.

41. O Estado indicou que o regime de responsabilidade civil inclui disposições gerais relativas à caracterização de atos que causam danos a terceiros como atos ilícitos, bem como o dever de indenizar as pessoas prejudicadas pela prática de atos ilícitos²⁹. O Estado indicou que a divulgação de informações falsas pode ser incluída nesse regime se atender a tais requisitos. Além disso, o Estado informou a existência de regulamentações específicas na legislação eleitoral. O Código Eleitoral classificaria crimes que incluem “impedir o exercício do sufrágio”³⁰; divulgar falsidades conhecidas na propaganda eleitoral³¹; cometer crimes contra a honra (calúnia, difamação ou injúria) na esfera eleitoral³²; dar motivo para o início de investigações estatais contra indivíduos para fins eleitorais³³; e constranger candidatos por causa de seu gênero, cor, raça ou etnia³⁴. Além disso, outras leis eleitorais criminalizariam a divulgação de pesquisas fraudulentas³⁵. A Relatoria observa que o Supremo Tribunal Federal deu amplo espaço à proteção das expressões humorísticas em contextos eleitorais em sua decisão na ADI 4.451, destacando a possibilidade do humor criticar, ridicularizar e valorar candidatos de forma positiva ou negativa³⁶.

42. O Tribunal Superior Eleitoral tem autoridade legal para regulamentar o marco jurídico brasileiro sobre eleições, que exerce, entre outras atividades, por meio da emissão de resoluções³⁷. Nesse sentido, o TSE emitiu várias resoluções regulamentando o uso de plataformas digitais, inteligência artificial e outras tecnologias durante o período eleitoral, que serão discutidas com mais detalhes no tópico D do capítulo IV abaixo. Essas resoluções impõem obrigações específicas de transparência às plataformas que desejam oferecer serviços de publicidade eleitoral, disponibilizando ferramentas de consulta pública. As resoluções também impõem deveres de moderação de conteúdo às plataformas, especialmente durante os períodos de propaganda eleitoral, no que diz respeito a expressões que possam interferir negativamente na

²⁸ República Federativa do Brasil, Resposta do Estado, em resposta à Carta solicitando informações à luz do artigo 41 da CADH nº 04-2025/543, 12 de junho de 2025, arquivo da CIDH.

²⁹ Artigos 186 e 927 do Código Civil.

³⁰ Artigo 297 do Código Eleitoral.

³¹ Artigo 323 do Código Eleitoral.

³² Artigos 324 a 326 do Código Eleitoral.

³³ Artigo 326-A do Código Eleitoral.

³⁴ Artigo 326.º-B do Código Eleitoral.

³⁵ Artigo 33, § 4º, da Lei Eleitoral.

³⁶ STF, ADI 4.451, 21 de julho de 2018.

³⁷ Artigos 57-J e 105 da Lei 9.504/97.

organização das eleições. Além disso, o uso dos chamados *deep fakes*, ou seja, mídias fabricadas realistas, não é permitido para fins eleitorais³⁸.

43. A Relatoria também foi informada de que órgãos do Poder Executivo, como secretarias nacionais e agências vinculadas a ministérios, também teriam o poder de emitir portarias que poderiam restringir o direito à liberdade de expressão. Por exemplo, o Ministério da Justiça e Segurança Pública teria o poder de regulamentar o Código de Defesa do Consumidor, tendo imposto às plataformas digitais a obrigação de impedir a “disseminação de conteúdos flagrantemente ilícitos, prejudiciais ou danosos por plataformas de redes sociais”³⁹, para conteúdos relativos a ataques violentos contra ambientes escolares.

IV. DEFENDER A DEMOCRACIA ATRAVÉS DA PROTEÇÃO DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO

A. Agir de forma oportuna, nas diferentes esferas do Estado, para defender a democracia e o direito à liberdade de expressão

44. *A liberdade de expressão não visa a proteger abusos de poder político, econômico e social que minam, sem evidências, a confiança da cidadania nas instituições democráticas. Pelo contrário, a utilização da liberdade de expressão para alterar o regime democrático é contrária à sua função de elemento essencial para o exercício da democracia nas Américas*⁴⁰.

45. Nos últimos anos, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e sua Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão observaram um contexto de polarização no debate público brasileiro, questionamento das instituições democráticas e hostilidade entre os diferentes poderes do Estado. Em 2020, a Comissão registrou episódios de altos funcionários do Executivo participando de manifestações glorificando o período da ditadura militar brasileira e pedindo intervenção militar; discursos de altos funcionários do Estado sugerindo a prisão de juízes da Suprema Corte; e a disseminação de notícias falsas com o objetivo de minar as instituições democráticas brasileiras⁴¹. Não obstante, em 2021, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos observou a força das instituições democráticas brasileiras.

³⁸ TSE, Resolução 23.610.

³⁹ Ministério da Justiça e Segurança Pública, Portaria nº 351/2023, de 12 de abril de 2023.

⁴⁰ Corte Interamericana de Direitos Humanos, Registro profissional obrigatório de jornalistas (artigos 13 e 29 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos), Parecer Consultivo OC-5/85, 13 de novembro de 1985, § 70.

⁴¹ CIDH, Relatório Anual 2020, Capítulo IV.A, Desenvolvimento dos Direitos Humanos na Região, §§ 151 e 152.

46. A este respeito, em 2021, a Relatoria Especial observou uma escalada das tensões entre o Executivo e os outros poderes do Estado, especialmente o Judiciário, que se concentrou particularmente em um debate sobre o sistema de votação eletrônica⁴². A Relatoria observa que o ex-Presidente da República alegou que houve fraude eleitoral na eleição que venceu⁴³. Nesse contexto, o então presidente começou a contestar as eleições de 2022 antes mesmo de elas começarem a ser organizadas, indicando sua intenção de não aceitar os resultados eleitorais⁴⁴. Além disso, em eventos públicos, o então presidente afirmou, em 7 de setembro de 2021, que só deixaria o poder “preso, morto ou com vitória”, questionando o sistema eleitoral⁴⁵.

47. A CIDH também tomou nota dos discursos do então presidente da República que levantaram a possibilidade de “cancelar” as eleições de 2022⁴⁶. A Relatoria tomou nota das declarações do presidente da República, que afirmou que, se sua reeleição não fosse confirmada no primeiro turno, isso seria um sinal de manipulação dos resultados eleitorais⁴⁷. Além disso, o então presidente afirmou que as Forças Armadas não tolerariam “fraudes”⁴⁸ e organizou eventos com embaixadores nos quais questionou a integridade do sistema de votação eletrônica⁴⁹. A Relatoria também observou que, apesar de seu questionamento contínuo ao sistema eleitoral, o então presidente foi chamado em várias ocasiões a apresentar provas de fraude, inclusive por meio de intimações de autoridades judiciais, e não o fez⁵⁰.

48. Assim, a Relatoria observa que, desde antes das eleições presidenciais de 2022, havia uma circulação de discursos questionando a legitimidade da organização do sistema eleitoral brasileiro, levantando a possibilidade de manipulação das eleições por meio do acesso indevido ao sistema de votação eletrônica. Esses discursos foram distribuídos em grande escala em redes sociais abertas e serviços de mensagens privadas, e a maioria deles carecia de

⁴² CIDH, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, Relatório Anual 2021, OEA/Ser.L/V/II Doc. 64 rev. 1, 26 de maio de 2022, § 145.

⁴³ CNN Brasil, Bolsonaro diz que provará que houve fraude nas eleições de 2018, 9 de março de 2020; Folha de S. Paulo, Bolsonaro volta a falar em fraude na eleição de 2018 sem apresentar provas, 14 de janeiro de 2022.

⁴⁴ CIDH, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, Relatório Anual 2021, OEA/Ser.L/V/II Doc. 64 rev. 1, 26 de maio de 2022, § 145.

⁴⁵ BBC Brasil, Ameaças de Bolsonaro em discursos no 7 de setembro, 7 de setembro de 2021; G1, Bolsonaro faz ameaça golpista ao Supremo em discurso para apoiadores em Brasília, 7 de setembro de 2021.

⁴⁶ CIDH, Relatório Anual 2020, Capítulo IV.A, Desenvolvimento dos Direitos Humanos na Região, § 179.

⁴⁷ CIDH, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, Relatório Anual 2022, OEA/Ser.L/V/II Doc. 50, 6 de março de 2023, § 229.

⁴⁸ Poder 360, Leia e assista ao discurso de Bolsonaro na convenção do PL, 24 de julho de 2022; Gazeta do Povo, Críticas a Lula e STF, aceno às mulheres: o que Bolsonaro disse no 1.º discurso como candidato, 24 de julho de 2022.

⁴⁹ Jota, Defesa de Bolsonaro diz ao TSE que ataque às urnas é “debate de ideias”, 28 de julho de 2022; Valor Econômico, Defesa de Bolsonaro diz a TSE que ataque às urnas é “mera crítica” e “debate de ideias”, 28 de julho de 2022.

⁵⁰ CIDH, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, Relatório Anual 2022, OEA/Ser.L/V/II Doc. 50, 6 de março de 2023, § 230.

credibilidade, não contando com regulamentação ou verificação de fatos. Nesse sentido, foram publicadas mensagens nas redes sociais afirmando que o Tribunal Eleitoral havia implementado novos recursos nas urnas eletrônicas que anulariam certos votos⁵¹. Além disso, foram espalhadas notícias falsas sobre operações da Polícia Federal que teriam detectado a presença de urnas eletrônicas que registravam votos antes do início das eleições⁵².

49. A disseminação dessas mensagens por uma estrutura organizada levou certos setores da população a se convencerem intensamente, sem evidências, de que as eleições estavam sendo manipuladas. De acordo com a descrição da CIDH, houve “ataques constantes” ao STF e ao TSE, bem como discursos incitando à violência e intervenções militares⁵³. Esse movimento tinha o objetivo declarado de pedir às Forças Armadas que se posicionassem sobre a integridade do processo eleitoral⁵⁴, argumentando que as Forças Armadas eram uma das entidades responsáveis por garantir o bom andamento das eleições⁵⁵. O movimento também se identificava por fortes críticas às ações do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral, que eram percebidas como invadindo os poderes de outros órgãos do Estado⁵⁶ e como politicamente tendenciosas.

50. A Comissão Interamericana condenou a existência de episódios de violência política e violência política de gênero no período que antecedeu as eleições. Esses episódios incluem pelo menos dois assassinatos motivados por disputas políticas, bem como relatos de agressões, incluindo aquelas cometidas por agentes das forças de segurança. De acordo com a CIDH, entre janeiro e outubro de 2022, 9 assassinatos, 25 ataques, 96 ameaças e 63 agressões foram definidos como casos de violência política⁵⁷.

51. Com base nas informações sobre as eleições divulgadas pelo Tribunal Eleitoral, começaram a circular nas redes sociais mensagens indicando a existência de fraude na contagem

⁵¹ Tribunal Eleitoral, Vídeo confunde ao afirmar que a mensagem “Verifique seu voto” pode invalidar voto de eleitor, 27 de setembro de 2022.

⁵² Tribunal Eleitoral, É falsa afirmação de que Polícia Federal (PF) conferiu urnas e que já havia votos inseridos nelas, 30 de setembro de 2022.

⁵³ CIDH, Relatório Anual 2022, Capítulo IV.A, Evolução dos Direitos Humanos na Região, § 158.

⁵⁴ Jovem Pan, Suposta organizadora do 8/1 diz que grupo queria que Forças Armadas atuasse como VAR das eleições, 28 de setembro de 2023; Metrôpoles, Um mês no QG do Exército: ato tem militantes mobilizados, feira, massagem e fala de Eustáquio sobre Bolsonaro, 1º de dezembro de 2022.

⁵⁵ Gazeta do Povo, Militares repetirão checagem das urnas no segundo turno e divulgarão dados 30 dias após análise, 29 de outubro de 2022; TSE, Forças Armadas inspecionam códigos-fonte das urnas, 3 de agosto de 2022.

⁵⁶ Folha de S. Paulo, Golpistas fazem atos em SP em frente a prédios militares e escutam gritos de 'Bolsonaro ladrão', 2 de novembro de 2022; Jovem Pan, Manifestantes protestam contra a volta do PT e dos ministros do STF em pelo menos 12 estados, 15 de novembro de 2022.

⁵⁷ CIDH, Relatório Anual 2022, Capítulo IV.A, Evolução dos Direitos Humanos na Região, § 157.

dos resultados do primeiro turno das eleições presidenciais. Essas acusações, definidas pelo Tribunal Eleitoral como “boatos”, incluem a discrepância entre o número de eleitores e os elegíveis para votar, o que o Tribunal Eleitoral não indica como sendo uma irregularidade⁵⁸. O Tribunal Superior Eleitoral registrou outros conteúdos enganosos nas redes sociais, como alegações de que os algoritmos das urnas eletrônicas “ditavam” a eleição presidencial⁵⁹, com “votos programados”⁶⁰. Além disso, de acordo com informações que circulam nas redes sociais e classificadas pelo Estado como boatos, *hackers* estrangeiros teriam “invadido” o sistema do TSE com o objetivo de manipular os resultados das eleições⁶¹.

52. O dia do segundo turno das eleições presidenciais de 2022 foi marcado por vários confrontos e situações de animosidade. Entre eles, a Polícia Rodoviária Federal realizou operações de bloqueio de estradas, descritas pela Procuradoria-Geral da República como tendo o objetivo de impedir que pessoas de regiões consideradas contrárias ao então governo federal exercessem seu direito de voto⁶².

53. Após o segundo turno das eleições, as Forças Armadas divulgaram um relatório sobre o funcionamento das urnas eletrônicas, afirmando que não haviam observado qualquer evidência de fraude, nem qualquer evidência conclusiva de que não tivesse havido fraude⁶³. Após o anúncio oficial de que o então presidente não havia sido reeleito, o então presidente não fez uma declaração pública de reconhecimento dos resultados, com reportagens na imprensa brasileira sobre seu “silêncio”⁶⁴. Em suas primeiras declarações públicas após o anúncio oficial dos resultados eleitorais, o então presidente da República não reconheceu diretamente os resultados, defendendo, em vez disso, a organização de “manifestações pacíficas” com base em um “sentimento de injustiça” em relação aos resultados eleitorais⁶⁵. O Supremo Tribunal Federal divulgou uma declaração oficial afirmando que o então presidente havia reconhecido os

⁵⁸ Tribunal Eleitoral, Divergência entre número de eleitores aptos a votar apenas para presidente e total do eleitorado da seção eleitoral não é indício de fraude, 5 de outubro de 2022.

⁵⁹ Tribunal Eleitoral, É falso que virada de candidato à Presidência foi “ditada por algoritmo”, como diz post, 5 de outubro de 2022.

⁶⁰ Agência Lupa, É falso que totalização demonstra votos programados na eleição presidencial de 2022, 1º de novembro de 2023.

⁶¹ Tribunal Superior Eleitoral, Vídeo mente sobre invasão de hackers russos a sistema do TSE e paralisação no recebimento de votos de candidato à Presidência, 19 de outubro de 2022.

⁶² O GLOBO, Vídeo mente sobre invasão de hackers russos a sistema do TSE e paralisação no recebimento de votos de candidato à Presidência, 18 de fevereiro de 2025; Folha de S. Paulo, PGR denuncia suspeitos de bloquear rodovias após derrota de Bolsonaro em 2022, 20 de maio de 2024.

⁶³ Ministério da Defesa, Relatório das Forças Armadas não excluiu a possibilidade de fraude ou inconsistência nas urnas eletrônicas, 10 de novembro de 2022.

⁶⁴ CNN Brasil, Silêncio de Bolsonaro após derrota para Lula chega a 32 horas, sem discurso planejado, 31 de outubro de 2022; G1, Quarenta e duas horas após resultado, Bolsonaro mantém silêncio sobre vitória de Lula na eleição, 1º de novembro de 2022.

⁶⁵ G1, Veja e leia a íntegra do primeiro discurso de Bolsonaro após derrota no segundo turno, 1º de novembro de 2022; CNN Brasil, Bolsonaro agradece votação e diz que continuará cumprindo a Constituição, 1º de novembro de 2022.

resultados eleitorais por meio dessa declaração, embora essa mensagem não tivesse sido explicitamente transmitida⁶⁶.

54. A Relatoria recebeu informações de que, durante 2022, houve uma mobilização de acampamentos, especialmente em frente a instalações das Forças Armadas, incluindo seu quartel-general, questionando a legitimidade das eleições. Após o segundo turno das eleições presidenciais, as pessoas acampadas exigiam uma “intervenção” das Forças Armadas para impedir a consolidação dos resultados eleitorais e a eventual posse do presidente eleito⁶⁷, sem que as Forças Armadas se posicionassem publicamente sobre tais solicitações. As demandas desses grupos foram divulgadas principalmente por meio das redes sociais, incluindo com anúncios monetizados⁶⁸.

55. Nos dias 1º e 2 de novembro de 2022, após o segundo turno das eleições, o movimento que contestava os resultados eleitorais organizou manifestações em várias capitais brasileiras, com declarações do Ministério da Defesa de que manifestações pacíficas são uma forma de exercer a liberdade de expressão⁶⁹. Em 11 de novembro, os comandantes da Marinha, do Exército e da Força Aérea emitiram uma declaração pública, afirmando que manifestações críticas ou protestos sociais não constituíam crime, condenando “tanto eventuais restrições a direitos, por parte de agentes públicos, quanto eventuais excessos cometidos em manifestações que possam restringir os direitos individuais e coletivos ou colocar em risco a segurança pública”⁷⁰.

56. O movimento também foi responsável por ataques à rede de distribuição de energia elétrica, com a destruição de linhas de transmissão⁷¹. As estratégias adotadas incluem uma tentativa de explodir um caminhão de abastecimento de combustível no aeroporto de Brasília⁷².

⁶⁶ O GLOBO, *Veja e leia a íntegra do primeiro discurso de Bolsonaro após derrota no segundo turno*, 1º de novembro de 2022; CNN Brasil, *STF vê reconhecimento de resultado da eleição em fala de Bolsonaro*, 1º de novembro de 2022.

⁶⁷ Correio Braziliense, *Intervenção militar ou de Estado: especialista explica implicações de termos*, 2 de novembro de 2022; Folha de S. Paulo, *Acampamento em QG esvazia, e parte de bolsonaristas deixa local em dia de posse de Lula*, 1º de janeiro de 2023.

⁶⁸ Agência Pública, *Anúncios pagos no Facebook e Instagram chamam para atos golpistas e mentem sobre eleições*, 25 de novembro de 2022; O GLOBO, *Facebook e Instagram autorizam pelo menos 185 anúncios com teor golpista, mostra levantamento*, 5 de fevereiro de 2023.

⁶⁹ Correio do Povo, *Ministério da Defesa afirma que manifestações, se pacíficas, são “exercício da liberdade”*, 2 de novembro de 2022; Congresso em Foco, *Defesa vê tentativas de golpe como “liberdade de expressão”; especialistas jurídicos discordam*, 7 de novembro de 2022.

⁷⁰ Forças Armadas, *Nota à imprensa – 11/11/22*, 11 de novembro de 2022.

⁷¹ Valor, *Aneel confirma sete ataques a torres de energia desde atos golpistas em Brasília*, 16 de janeiro de 2023; Metrôpoles, *Incitados por golpistas, ataques às torres de energia atingem maior número em 6 anos*, 22 de julho de 2023.

⁷² G1, *PM detona suposto artefato explosivo achado em caminhão na área do Aeroporto de Brasília*, 24 de dezembro de 2022; Metrôpoles, *Há um ano, golpistas tentavam explodir bomba no Aeroporto de Brasília*, 24 de dezembro de 2023.

Esses atos foram investigados pela Polícia Federal como parte do movimento de acampamentos⁷³. À época, a Polícia Federal tomou medidas para apreender armas de pessoas associadas aos acampamentos, com o Supremo Tribunal Federal decidindo que aqueles que buscavam “subverter a ordem política” deveriam ser “integralmente responsabilizados”⁷⁴. Essas operações teriam levado à emissão de mandados de prisão para suspeitos dos ataques violentos, que foram então identificados pelas autoridades como participantes dos acampamentos⁷⁵. As Forças Armadas teriam planejado operações para dismantlar os acampamentos, que foram adiadas mais de uma vez, com o objetivo de preservar a segurança das pessoas participantes e evitar conflitos violentos⁷⁶. Além disso, o Supremo Tribunal Federal teria conduzido investigações sobre o financiamento das mobilizações como parte de “tentativas de golpe”⁷⁷.

57. A Relatoria observa que os processos eleitorais brasileiros estão sujeitos a observação eleitoral internacional, e as eleições são repetidamente avaliadas como tranquilas e bem-sucedidas. Essas missões de observação também concluíram a favor da integridade do sistema de votação eletrônica. Por exemplo, a Missão de Observação Eleitoral (MOE) da OEA para o primeiro turno das eleições de 2022 observou a “ordem e normalidade” na condução das eleições, tendo observado medidas adequadas de verificação e segurança⁷⁸.

58. Além disso, a MOE para o segundo turno das eleições de 2022 concluiu que as autoridades eleitorais brasileiras demonstraram um “alto nível de profissionalismo e solidez” em um contexto “marcado por polarização, desinformação e ataques às instituições eleitorais”⁷⁹. A OEA organizou uma MOE 2024, que também afirmou o “profissionalismo e a capacidade organizacional das autoridades eleitorais brasileiras”, com a votação ocorrendo “pacificamente e sem incidentes graves”⁸⁰. Essa Missão também participou de testes de integridade das urnas

⁷³ G1, Entenda como acampamentos golpistas montados depois da eleição resultaram em atos de violência e terrorismo em Brasília, 30 de dezembro de 2022; Agência Brasil, Acampamento bolsonarista foi central em ataques do dia 8 de janeiro, 27 de janeiro de 2023.

⁷⁴ BBC Brasil, A rotina do acampamento em SP onde bolsonaristas pedem intervenção militar, 26 de dezembro de 2022; Jota, Moraes: grupos de atuação antidemocrática estão identificados e serão responsabilizados, 12 de dezembro de 2022.

⁷⁵ G1, Entenda como acampamentos golpistas montados depois da eleição resultaram em atos de violência e terrorismo em Brasília, 30 de dezembro de 2022; BBC Brasil, O que se sabe sobre a megaoperação ordenada por Alexandre de Moraes contra atos antidemocráticos, 15 de dezembro de 2022.

⁷⁶ G1, Exército diz que decidiu adiar desmobilização de acampamento bolsonarista em frente ao QG em Brasília, 29 de dezembro de 2022; Folha de S. Paulo, Exército cancelou duas operações para desmonte de acampamento bolsonarista, 3 de janeiro de 2023.

⁷⁷ O GLOBO, No alvo do STF, financiamento de atos que defendem golpe militar continua na internet, 18 de novembro de 2022; UOL, Jornal: Investigação mostra financiamento de atos antidemocráticos, 16 de novembro de 2022.

⁷⁸ MOE OEA, Missão de Observação Eleitoral da OEA observará segundo turno das eleições no Brasil, 3 de outubro de 2022.

⁷⁹ MOE OEA, Missão de Observação Eleitoral da OEA apresenta seu relatório preliminar após o segundo turno das eleições no Brasil, 1º de novembro de 2022.

⁸⁰ MOE OEA, Missão de Observação Eleitoral da OEA saúda o Brasil pelo sucesso na realização do segundo turno das eleições municipais, 28 de outubro de 2024.

eletrônicas. Assim, a existência de movimentos contestando os resultados eleitorais, especialmente quando motivados por declarações de autoridades públicas de alto escalão, desconsidera o consenso quanto à integridade do sistema eleitoral brasileiro e à imparcialidade das eleições.

59. Embora as críticas à atividade pública sejam protegidas pelo direito à liberdade de expressão, a Relatoria lembra que o Sistema Interamericano já estabeleceu que os altos funcionários públicos têm direitos e deveres especiais em relação ao uso de sua liberdade de expressão. Estes deveres incluem manifestar-se publicamente para evitar danos sociais⁸¹, além de deveres reforçados de diligência em suas declarações⁸². Após a organização de acampamentos pedindo a intervenção das Forças Armadas, a Relatoria considera que altos funcionários públicos, particularmente aqueles com poder e autoridade sobre as Forças Armadas, tinham o dever de expressar, publicamente e enfaticamente, que o processo eleitoral não era fraudulento, instruindo as Forças Armadas a não levar em conta o apelo que lhes foi feito pelos acampamentos. Em particular, a Relatoria observa que esse dever especial recaiu sobre o então Presidente da República que havia sido derrotado no processo eleitoral, por ocupar posição de autoridade suprema sobre as Forças Armadas.

60. Dado o apelo específico por uma declaração de apoio das Forças Armadas, a Relatoria considera que tal declaração poderia ter tido um efeito importante, ao comunicar aos manifestantes que as autoridades do Estado aceitavam os resultados eleitorais e cooperariam com a transição pacífica do poder, reduzindo as tensões sociais. A ausência de tal declaração perpetuou uma situação de incerteza, na qual os acampamentos aguardavam uma demonstração de apoio do Estado ao seu movimento e não se dispersaram⁸³.

61. Em 30 de dezembro de 2022, dois dias antes da posse do presidente eleito, o então presidente Bolsonaro fez uma declaração pública expressando seu desejo de “buscar alternativas” à posse presidencial. O então presidente disse que essas alternativas precisariam estar “dentro das quatro linhas da Constituição” e que ele não faria “nada de errado”, mas expressou falta de

⁸¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Apitz Barbera vs. Venezuela, Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas, Sentença de 5 de agosto de 2008, § 131; ONU, OSCE, OEA, ACHPR, Declaração Conjunta sobre Líderes Políticos, Funcionários Públicos e Liberdade de Expressão, 20 de outubro de 2021, ponto 3.iii.

⁸² CIDH, Relator Especial para a Liberdade de Expressão, Relatório Especial sobre a Situação da Liberdade de Expressão no Peru, OEA/SER.L/V/II, CIDH/RELE/INF26/23, dezembro de 2023, § 245.

⁸³ G1, Só mais 72 horas, 2023; Gazeta do Povo, “Sem data para acabar”: um dia entre os manifestantes acampados no OG do Exército, em Brasília, 10 de novembro de 2022.

“apoio” à busca por “alternativas”⁸⁴. A declaração foi percebida como não contendo um reconhecimento explícito e inequívoco dos resultados eleitorais, em um contexto de profundo questionamento da integridade do processo eleitoral recentemente concluído. De acordo com reportagens da imprensa, a declaração não foi interpretada por todos os acampados como uma mensagem de desmobilização, embora o número de pessoas nos acampamentos tivesse diminuído⁸⁵.

62. Em 8 de janeiro de 2023, manifestantes alinhados com o movimento de contestação aos resultados eleitorais e apoio ao ex-presidente organizaram uma manifestação em Brasília, exigindo intervenção militar na transição presidencial⁸⁶. No início da tarde, os presentes invadiram violentamente as sedes dos três poderes do governo e vandalizaram bens públicos⁸⁷, resultando em dezenas de pessoas feridas, incluindo jornalistas que cobriam o evento, no que a CIDH classificou como “ataques contra as instituições democráticas no Brasil”⁸⁸. A CIDH também definiu esses eventos como “ataques (...) exigindo uma intervenção militar para depor o atual governo legitimamente eleito”⁸⁹.

63. Após a assunção do novo governo brasileiro, foram iniciadas investigações do envolvimento de altos funcionários da segurança pública nos eventos de 8 de janeiro. De acordo com essa linha de investigação, o governo do Distrito Federal estava ciente da alta probabilidade de manifestações em massa na Praça dos Três Poderes e em outros locais relacionados às autoridades públicas em Brasília. No entanto, o governo da época teria deliberadamente deixado de fornecer policiamento adequado para reprimir atos de violência, e a infraestrutura de segurança pública não foi capaz de responder rapidamente⁹⁰. No próprio dia 8 de janeiro, o Supremo Tribunal Federal divulgou um comunicado descrevendo os eventos como organizados por “antidemocratas” e contrários ao Estado Democrático de Direito⁹¹. O ex-presidente Bolsonaro, considerado um líder pelas pessoas que organizaram o ato, manifestou-se na noite do dia 8 para

⁸⁴ EXTRA, Antes de revelação sobre minuta, Bolsonaro disse em última live sobre eleições: 'Busquei saída dentro das quatro linhas', 13 de janeiro de 2023; Metrôpoles, A mensagem cheia de nuances de Bolsonaro a manifestantes nos quartéis, 30 de dezembro de 2022.

⁸⁵ G1, Só mais 72 horas, 2023; UOL, Bolsonaristas choram, rezam e abandonam QG do Exército após discurso, 30 de dezembro de 2022.

⁸⁶ CIDH, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, Relatório Anual 2023, OEA/Ser.L/V/II Doc. 386, 6 de dezembro de 2023, § 305.

⁸⁷ Agência Brasil, Manifestantes invadem Congresso, Palácio do Planalto e STF, 8 de janeiro de 2023; Estadão, 8 de janeiro: O que se sabe sobre os ataques golpistas em Brasília após um mês da invasão, 8 de fevereiro de 2023.

⁸⁸ CIDH, A CIDH repudia os ataques contra as instituições democráticas no Brasil, 23 de janeiro de 2023.

⁸⁹ CIDH, Relatório Anual 2023, Capítulo IV.A, Evolução dos Direitos Humanos na Região, § 151.

⁹⁰ CPMI sobre os Atos de 8 de janeiro de 2023, Relatório Final, 17 de outubro de 2023.

⁹¹ STF, Nota do STF sobre vandalismo e atos antidemocráticos em Brasília, 8 de janeiro de 2023.

dizer que as manifestações “fogem à regra” que permite manifestações pacíficas, e “repudiou” a alegação de que ele teria “estimulado” os atos⁹². Em 10 de janeiro, o ex-presidente compartilhou um vídeo em suas redes sociais afirmando que o atual presidente “não foi eleito pelo povo, ele foi escolhido e eleito pelo STF e pelo TSE”⁹³. O vídeo foi rapidamente excluído.

64. A Relatoria foi alertada para a continuidade de ataques violentos por motivos políticos contra instituições públicas brasileiras. A esse respeito, a Relatoria tomou conhecimento de um ataque a bomba em frente à sede do Supremo Tribunal Federal, acompanhado da detonação de um carro no estacionamento da Câmara dos Deputados em 13 de novembro de 2024⁹⁴. O Estado informou a Relatoria sobre vários incidentes considerados ameaças à vida e à segurança de altos funcionários públicos. Por exemplo, o Supremo Tribunal Federal teria constatado ameaças individuais a seus ministros e possíveis ameaças à integridade da sede do Tribunal, que ainda estão sob investigação. Além disso, teriam sido realizados ataques cibernéticos contra servidores de órgãos públicos brasileiros, incluindo o Supremo Tribunal Federal, resultando em vazamentos de dados.

65. A Relatoria documentou ações concertadas do Estado brasileiro, como ações policiais, investigações legislativas e julgamentos, para deter, investigar e sancionar o que foi descrito como um movimento de “ruptura institucional”⁹⁵, organizado para promover “manifestações antidemocráticas em frente às instalações militares”⁹⁶. As manifestações de 8 de janeiro são caracterizadas pelas autoridades estatais, como o STF e o Congresso Nacional, como uma tentativa de golpe de Estado⁹⁷, devido a pedidos expressos de “intervenção” das Forças Armadas para impedir a transição presidencial regular e atos de violência dirigidos contra os poderes do Estado. As investigações, iniciadas imediatamente após a mudança de gestão, se baseiam na hipótese de que as forças de segurança deliberadamente se abstiveram de prevenir os episódios de violência e destruição⁹⁸. A Relatoria também documentou preocupações com a excessiva leniência das forças de segurança, especialmente em relação à falta de tentativas de impedir a invasão de prédios públicos. Apesar disso, após a invasão de prédios públicos, as forças

⁹² Agência Brasil, Bolsonaro diz que depredações e invasões fogem à regra da democracia, 8 de janeiro de 2023; Gazeta do Povo, Bolsonaro condena atos de vandalismo e repudia acusações de Lula, 8 de janeiro de 2023.

⁹³ Folha de S. Paulo, Bolsonaro publica e apaga vídeo com fake news sobre as eleições, 11 de janeiro de 2023; CNN Brasil, Bolsonaro posta e exclui fake news em que questiona vitória de Lula, 11 de janeiro de 2023.

⁹⁴ UOL, Homem tenta invadir o STF com explosivos e morre na Praça dos Três Poderes, 13 de novembro de 2024; Exame, Homem morto na Praça dos Três Poderes usava paletó com naipes de baralho, 13 de novembro de 2024.

⁹⁵ CPMI dos Atos de 8 de janeiro de 2023, Relatório Final, 17 de outubro de 2023, p. 525.

⁹⁶ Polícia Federal, Relatório nº 4546344/2024, p. 21.

⁹⁷ STF, STF condena mais 42 pessoas por participação nos atos antidemocráticos de 8/1, 7 de maio de 2025.

⁹⁸ CPMI sobre os Atos de 8 de janeiro de 2023, Relatório Final, 17 de outubro de 2023, p. 687.

de segurança agiram contra os manifestantes acampados em 9 de janeiro⁹⁹ e prenderam mais de 2.000 pessoas¹⁰⁰. A Relatoria registrou declarações de ministros do Supremo Tribunal Federal de que um acordo de não acusação foi oferecido aos participantes das manifestações, e de que muitos dos participantes recusaram tal acordo¹⁰¹.

66. Durante a visita, a Relatoria ouviu alegações que criticavam as forças de segurança que reprimiram essas manifestações por terem agido de maneira desnecessariamente violenta. Neste sentido, a imprensa brasileira registrou denúncias de pessoas feridas pelas forças policiais¹⁰², assim como de policiais feridos, o que inclui a perda da visão por um manifestante¹⁰³. Quanto às condições de detenção, a Relatoria recebeu informação de que as condições de detenção dos manifestantes eram de superlotação e falta de higiene adequada, o que teria levado à morte de uma pessoa em prisão preventiva¹⁰⁴. De acordo com informações públicas, sua libertação condicional foi solicitada às autoridades com base em suas condições de saúde, não tendo este pedido sido avaliado antes de seu falecimento¹⁰⁵. A Relatoria está ciente de que existem investigações em andamento sobre este caso¹⁰⁶ e exorta o Estado a continuá-las em tempo hábil.

67. Em 19 de abril de 2023, a imprensa brasileira noticiou que o chefe do Gabinete de Segurança Institucional do governo recém-empossado havia sido visto dentro do Palácio do Planalto, enquanto estava sob invasão de pessoas manifestantes, o que teria levado à sua saída do governo¹⁰⁷. De acordo com reportagens da imprensa, esse episódio impulsionou propostas já existentes para criar uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito sobre os eventos de 8 de janeiro pelo Congresso Nacional¹⁰⁸, encarregada de produzir um relatório sobre as manifestações e episódios de violência. De acordo com o Relatório final desta CPMI, autoridades públicas ligadas

⁹⁹ Poder 360, PM desocupa acampamento em Brasília: 1.200 são levados à PE, 9 de janeiro de 2023; CNN Brasil, Moraes determina desocupação de acampamentos em frente a quartéis, 9 de janeiro de 2023.

¹⁰⁰ CPMI sobre os Atos de 8 de janeiro de 2023, Relatório Final, 17 de outubro de 2023, p. 688.

¹⁰¹ UOL, Entenda o acordo oferecido aos réus de 8 de janeiro para ficarem fora da prisão, 4 de fevereiro de 2024; InfoMoney, Por que presos do 8 de janeiro recusaram acordo com o Ministério Público?, 17 de março de 2025.

¹⁰² Metrôpoles, Hospital de Base recebe mais de 40 feridos durante atos terroristas no DF, 08 de janeiro de 2023; UOL, DF: PMs feridos em invasão afirmam ter enfrentado profissionais, diz interventor, 16 de janeiro de 2023.

¹⁰³ Conta de Instagram de Epaminondas Nunes (@epaminondaspatriotaoficial), 23 de fevereiro de 2023; Claudio Dantas, Mais um advogado denuncia violações de direitos humanos contra presos do 8/01 à CIDH, 11 de março de 2025.

¹⁰⁴ CNN Brasil, Preso pelo 8 de janeiro morre na Papuda, 20 de novembro de 2023; Estadão, Quem era Cleriston Pereira da Cunha, preso do 8 de janeiro que morreu na Papuda, 20 de novembro de 2023.

¹⁰⁵ O GLOBO, Preso do 8 de janeiro que morreu na Papuda relatou quadro de desmaios e falta de ar: vídeo, 22 de novembro de 2023; Gazeta do Povo, Morte de Clezão, preso do 8/1, completa um ano: família segue pedindo justiça, 21 de novembro de 2024.

¹⁰⁶ Revista Oeste, Polícia Civil do Distrito Federal abre inquérito para apurar a morte de Clezão, 13 de dezembro de 2023; Veja, Família quer acesso à investigação sobre a morte de empresário envolvido no 8 de janeiro, 18 de maio de 2025.

¹⁰⁷ CNN Brasil, Exclusivo: câmeras mostram ministro do GSI no Palácio do Planalto durante ataques do 8 de janeiro, 19 de abril de 2023; Poder360, Gonçalves Dias deixa o governo por envolvimento no 8 de janeiro, 19 de abril de 2023.

¹⁰⁸ Agência Brasil, Pacheco lê requerimento e cria CPMI dos atos golpistas de 8 de janeiro, 26 de abril de 2023; Metrôpoles, Congresso cria CPI mista para investigar 8/1, 26 de abril de 2023.

ao governo anterior tiveram participação na promoção de ações ilegais, com o uso de informações tendenciosas e não comprovadas como forma de desafiar as instituições democráticas¹⁰⁹.

68. De acordo com o relatório elaborado pela Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, os manifestantes pediram diretamente a intervenção de altos funcionários públicos em instituições governamentais, sem que esses funcionários dessem qualquer resposta pública¹¹⁰. A CPMI também observa que figuras públicas, incluindo autoridades públicas de alto escalão, como parlamentares e funcionários do governo anterior, teriam encorajado os manifestantes a tentar impedir a “tomada do poder” após as eleições¹¹¹.

69. Essas autoridades públicas, incluindo parlamentares alinhados ao governo federal que saía, juntamente com comunicadores e outros líderes sociais, teriam desempenhado o papel de “agitar”¹¹² e “manipular”¹¹³ as pessoas para que se juntassem ao movimento. O relatório alega ainda que essas autoridades faziam parte de uma “rede estruturada” para a propagação de “desinformação, ódio, ataques às urnas (...) e às instituições democráticas”¹¹⁴, levando os envolvidos na manifestação a cultivar “crenças ilusórias e teorias da conspiração sobre o sistema de votação eletrônica” e as ações do sistema de justiça eleitoral¹¹⁵. Legisladores da oposição apresentaram um voto dissidente ao relatório da CPMI¹¹⁶, que diverge destas conclusões.

70. De acordo com hipóteses investigativas que ainda não foram esclarecidas, autoridades estatais de alto escalão relacionadas ao governo anterior teriam a intenção de aproveitar o clamor popular do movimento de acampamentos para efetivamente realizar um golpe de Estado, com base no que se pode inferir da chamada “minuta do golpe”¹¹⁷, que seria um projeto de ato normativo que estabeleceria o estado de sítio no país¹¹⁸. Conforme observado pela CIDH¹¹⁹, o plano também teria envolvido instruções para o assassinato de altos funcionários

¹⁰⁹ CPMI dos Atos de 8 de janeiro de 2023, [Relatório Final](#), 17 de outubro de 2023, p. 93.

¹¹⁰ CPMI dos Atos de 8 de janeiro de 2023, [Relatório Final](#), 17 de outubro de 2023, p. 525.

¹¹¹ CPMI dos Atos de 8 de janeiro de 2023, [Relatório Final](#), 17 de outubro de 2023, p. 527.

¹¹² CPMI sobre os Atos de 8 de janeiro de 2023, [Relatório Final](#), 17 de outubro de 2023, p. 168.

¹¹³ CPMI sobre os Atos de 8 de janeiro de 2023, [Relatório Final](#), 17 de outubro de 2023, p. 85.

¹¹⁴ CPMI sobre os Atos de 8 de janeiro de 2023, [Relatório Final](#), 17 de outubro de 2023, p. 170.

¹¹⁵ CPMI dos Atos de 8 de janeiro de 2023, [Relatório Final](#), 17 de outubro de 2023, p. 120.

¹¹⁶ CPMI dos Atos de 8 de janeiro de 2023, [Voto em separado](#).

¹¹⁷ Notícias do Senado, [Minuta em poder de Torres evidencia risco à democracia, dizem senadores](#), 13 de janeiro de 2023; Valor Econômico, [O que é a 'minuta do golpe', ponto central na investigação da PF contra Bolsonaro](#), 25 de fevereiro de 2024.

¹¹⁸ CNN Brasil, [Confira a íntegra da minuta golpista apresentada por Bolsonaro a Freire Gomes](#), 15 de março de 2024; Estadão, [Veja a íntegra da minuta de golpe que Bolsonaro apresentou às Forças Armadas, segundo ex-comandante](#), 15 de março de 2024.

¹¹⁹ CIDH, Relatório Anual 2024, Capítulo IV.A, Evolução dos Direitos Humanos na Região, § 161.

públicos, incluindo um juiz da Suprema Corte, o candidato presidencial vitorioso e seu candidato a vice-presidente¹²⁰.

71. O relatório afirma que, até janeiro de 2023, houve uma escalada de manifestações e movimentos contestando os resultados das eleições presidenciais, e que o então governo federal assumiu uma posição ambígua, sem pedir moderação aos manifestantes nem instar à aceitação dos resultados¹²¹. O relatório final da CPMI qualifica os atos como criminosos, afirmando que constituíram “crimes contra o Estado de Direito democrático”; tentativa de golpe de Estado; corrupção passiva; e associação criminosa, entre outros crimes puníveis com pena de prisão. Por exemplo, o artigo 359-L criminaliza “as tentativas, por meio do uso de violência ou ameaças graves, de abolir o Estado de Direito Democrático”. O relatório também menciona o artigo 359-N, que impõe prisão por impedir ou perturbar a eleição, violando a segurança eletrônica do sistema eleitoral. Ambos os crimes foram inseridos no Código Penal após a revogação da Lei de Segurança Nacional.

72. A Relatoria foi informada de que, em setembro de 2023, o Tribunal Superior Eleitoral alterou as entidades autorizadas a supervisionar as eleições. A resolução excluiu o Supremo Tribunal Federal e as Forças Armadas dessa função, com comentários dos ministros do TSE sobre a importância de manter a “parceria” entre as Forças Armadas e as autoridades eleitorais. Apesar disso, os ministros observaram que, no processo eleitoral de 2022, a participação das Forças Armadas não havia sido “razoável e eficiente”¹²².

73. O Supremo Tribunal Federal divulgou informações que mostram que mais de 2.000 pessoas estão sendo investigadas por participarem dos “ataques aos prédios dos três poderes” ocorridos em 8 de janeiro. Até 7 de janeiro de 2025, 371 pessoas foram condenadas e 527 firmaram acordos com o Ministério Público Federal¹²³. Das 371 pessoas condenadas, 225 receberam penas de prisão que variam de 3 a 17 anos e 6 meses, e as 146 restantes não foram detidas, mas foram obrigadas a usar tornozeleiras eletrônicas, pagar multa, cumprir 225 horas de serviço comunitário e participar de um curso sobre democracia, além de serem proibidas de usar redes sociais¹²⁴. Entre as 225 pessoas condenadas, 223 foram sentenciadas à prisão, com 71 já

¹²⁰ CIDH, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, Relatório Anual 2024, OEA/Ser.L/V/II Doc. 39, 3 de março de 2025, § 223.

¹²¹ CPMI sobre os Atos de 8 de janeiro de 2023, Relatório Final, 17 de outubro de 2023, p. 212.

¹²² Poder360, TSE retira Forças Armadas da fiscalização das urnas eletrônicas, 26 de setembro de 2023; CNN Brasil, “Não há problema” com saída das Forças Armadas da auditoria das urnas, diz comandante do Exército, 27 de setembro de 2023.

¹²³ STF, Em dois anos, STF responsabilizou 898 pessoas por atos antidemocráticos de 8 de janeiro, 7 de janeiro de 2025.

¹²⁴ STF, Em dois anos, STF responsabilizou 898 pessoas por atos antidemocráticos de 8 de janeiro, 7 de janeiro de 2025.

cumprindo suas penas naquela data; 30 casos não haviam sido finalizados; e 122 foram consideradas foragidas. A Relatoria observa que se reuniu com o Supremo Tribunal Federal de forma posterior à divulgação das informações mencionadas. Nesta reunião, informou-se que as investigações de 8 de janeiro envolveram aproximadamente 1.900 pessoas acusadas pelo Ministério Público, aproximadamente 450 pessoas condenadas e aproximadamente 600 pessoas que celebraram acordos de não acusação.

74. Foram transmitidas preocupações à Relatoria quanto a uma alegada falta de individualização dos supostos crimes investigados pelo Poder Judiciário. De acordo com esta percepção, pessoas que estariam na Praça dos Três Poderes em 8 de janeiro apenas para participar de uma manifestação estariam sendo responsabilizadas por crimes contra o Estado Democrático de Direito. Por este motivo, a Relatoria registrou críticas à condenação de pessoas que participaram dos eventos de 8 de janeiro, com base na percepção de que pessoas que apenas causaram danos materiais foram condenadas por crimes relacionados à tentativa de abolição violenta do Estado de Direito, resultando em penas de mais de 10 anos de prisão¹²⁵.

75. A Relatoria observa que vários participantes foram responsabilizados por crimes classificados pelo Estado como “simples”, como incitação ao crime e associação criminosa, e “graves”, que incluem tentativa de abolição do Estado de Direito e danos agravados à propriedade pública¹²⁶. A Relatoria ouviu sugestões de que essas medidas não individualizaram adequadamente os autores de cada ato, com a possibilidade de haver casos em que indivíduos foram responsabilizados pelas ações de outros. Na opinião da Relatoria, a grande escala dos eventos de 8 de janeiro permite acreditar que alguns dos participantes pretendiam apenas expressar sua insatisfação com questões de interesse público. Nesse sentido, a Relatoria Especial acredita que a disseminação de desinformação e apelos tendenciosos à ação podem ter animado alguns dos participantes a tomar parte nesse movimento sem estarem cientes de seus objetivos finais.

76. Por esse motivo, é necessário considerar esta hipótese ao investigar e atribuir responsabilidades individuais aos manifestantes. Conforme estes processos avancem, esta hipótese também deve ser considerada na análise dos recursos. Ainda assim, o Relator Especial observa que o número de pessoas que se manifestaram em todo o país excede em muito o número

¹²⁵ Migalhas, [STF condena a 14 anos de prisão mulher que pichou "perdeu, mané" de batom](#) 7 de maio de 2025; UOL, [STF tem maioria para negar recurso de mulher que pichou estátua com batom](#), 11 de junho de 2025.

¹²⁶ STF, [Relatório da Secretaria do Ministro Alexandre de Moraes](#), 7 de janeiro de 2023.

de pessoas acusadas. Além disso, em relação à avaliação da preocupação legítima com sentenças desproporcionais para aqueles que não foram os promotores das manifestações violentas, o Relator Especial não possui acesso às provas apresentadas ao STF, e não pode realizar uma análise individual.

77. Tendo em vista as informações fornecidas pelo Estado e por organizações da sociedade civil, a Relatoria observou que o Brasil possui instituições democráticas sólidas e que o Estado deixou clara sua intenção de orientar suas políticas públicas de acordo com o respeito aos direitos humanos e o Estado de direito. Assim, a Relatoria insta ao Estado que redobre seus esforços para garantir a democracia e responsabilizar plenamente os responsáveis por tentativas de alterar o sistema democrático, sem sacrificar a liberdade de expressão como um direito, e respeitando plenamente o devido processo legal.

78. A Relatoria já observou um fenômeno de declínio da confiança pública nas instituições democráticas e na mídia, intimamente relacionado às tendências autoritárias e ao retrocesso dos direitos humanos em democracias consolidadas¹²⁷. A democracia, o Estado de Direito e o amplo respeito à liberdade de expressão, com amplas liberdades para a mídia, são interdependentes e reforçam-se mutuamente¹²⁸. O papel da liberdade de expressão no bom funcionamento de uma sociedade democrática é um ponto amplamente explorado pelo Sistema Interamericano, para o qual a liberdade de expressão é a pedra angular de uma sociedade democrática¹²⁹.

79. Conforme afirmado pelos Relatores Especiais sobre Liberdade de Expressão, as sociedades democráticas são mais fortes quando há ampla divulgação e discussão crítica de assuntos de interesse público¹³⁰. Por outro lado, a preservação do sistema democrático é um objetivo importante, também como forma de oferecer garantias mínimas à liberdade de expressão. De fato, os padrões do Sistema Interamericano para determinar a convencionalidade de uma restrição à liberdade de expressão incluem a necessidade da restrição em uma sociedade democrática¹³¹. A Corte Interamericana afirmou a necessidade de respeitar a liberdade de expressão como um elemento essencial da democracia representativa, referindo-se às disposições

¹²⁷ ONU, OSCE, OEA, ACHPR, *Declaração Conjunta sobre Liberdade de Imprensa e Democracia*, 2 de maio de 2023, preâmbulo.

¹²⁸ ONU, OSCE, OEA, CADHP, *Declaração Conjunta sobre Liberdade de Imprensa e Democracia*, 2 de maio de 2023, preâmbulo.

¹²⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Registro Profesional Obligatorio de Jornalistas (Artigos 13 e 29 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos), Parecer Consultivo OC-5/85, 13 de novembro de 1985, § 33.

¹³⁰ ONU, OSCE, OEA, CADHP, *Declaração Conjunta sobre Liberdade de Imprensa e Democracia*, 2 de maio de 2023, ponto b.

¹³¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica, Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas, Sentença de 2 de julho de 2004, Série C n.º 107, § 120.

da Carta Democrática Interamericana¹³². Além disso, a Corte enfatizou a importância de manter o pluralismo, a tolerância e o espírito de abertura como elementos simultaneamente fundamentais para a democracia e para o respeito à liberdade de expressão¹³³. Da mesma forma, a Corte lembrou as declarações do Conselho Permanente da OEA instando à paz e à tolerância, incluindo o pedido aos atores públicos para que se abstenham de incentivar o confronto público e a violência¹³⁴. Nesse sentido, o desenvolvimento de sociedades democráticas requer amplo respeito à liberdade de expressão, enquanto as restrições à liberdade de expressão devem incorporar as exigências justas de uma sociedade democrática¹³⁵.

80. A Relatoria entende que o cenário brasileiro é marcado por profundas tensões relacionadas à política eleitoral e à boa gestão do país. Os períodos eleitorais trazem tensões, que são exacerbadas pela disseminação de desinformação deliberada e informações manipuladas¹³⁶. A Relatoria reitera as declarações da CIDH repudiando os ataques à democracia no Brasil¹³⁷, condenando também os episódios de violência que buscaram minar as instituições democráticas brasileiras.

81. A Relatoria afirma que a defesa da liberdade de expressão deve ser entendida de forma compatível com a manutenção de um regime democrático e que, como frequentemente afirma o Sistema Interamericano, as necessidades da democracia podem justificar limitações à liberdade de expressão¹³⁸. A liberdade de expressão é a pedra angular do desenvolvimento da democracia¹³⁹; sem um respeito vigoroso pela liberdade de expressão, os princípios democráticos não são observados. Ao mesmo tempo, os direitos preservados pela Convenção Americana não podem ser interpretados em detrimento da forma democrática representativa de governo, conforme estabelecido no artigo 29 da Convenção¹⁴⁰. Da mesma forma, a Corte afirmou que a

¹³² Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Ríos e outros vs. Venezuela, Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas, Sentença de 28 de janeiro de 2009, Série C nº 194, § 140.

¹³³ Corte Interamericana, Caso Ríos e outros vs. Venezuela, Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas, Sentença de 28 de janeiro de 2009, Série C nº 194, § 141.

¹³⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Granier e outros (Radio Caracas Televisión) vs. Venezuela, Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas, Sentença de 22 de junho de 2015, Série C Nº 293, § 122.

¹³⁵ CIDH, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, Marco Jurídico Interamericano sobre o Direito à Liberdade de Expressão, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF. 2/09, 30 de dezembro de 2009, § 66.

¹³⁶ ONU, OSCE, OEA, ACHPR, Declaração Conjunta sobre Liberdade de Expressão e Eleições na Era Digital, 30 de abril de 2020, preâmbulo.

¹³⁷ CIDH, A CIDH condena ataques contra as instituições democráticas no Brasil, 23 de janeiro de 2023.

¹³⁸ CIDH, Relatório Anual 1994, Capítulo V: Relatório sobre a Compatibilidade das Leis de Desacato com a CADH, OEA/Ser.L/V/II.88, doc. 9 rev. 17, 17 de fevereiro de 1995.

¹³⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Registro profissional obrigatório de jornalistas (artigos 13 e 29 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos), Parecer Consultivo OC-5/85, 13 de novembro de 1985, § 70.

¹⁴⁰ CIDH, Relatório Anual 1994, cap. V: Relatório sobre a Compatibilidade entre as Leis de Desacato e a CADH, OEA/Ser.L/V/II.88, doc. 9 rev. 17, 17 de fevereiro de 1995, p. 331.

Convenção deve ser interpretada de acordo com as “justas exigências da democracia”¹⁴¹, e que, em geral, a harmonização da liberdade de expressão com outros direitos obriga os Estados a estabelecer sanções para certas expressões¹⁴². Por todas essas razões, a liberdade de expressão deve encontrar limites na defesa do sistema democrático.

82. Em todo caso, todas as ações das autoridades públicas devem respeitar os direitos e liberdades fundamentais. As instituições democráticas também devem tornar explícito seu compromisso com o respeito aos direitos humanos, sempre implementando restrições de acordo com os compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro. Qualquer restrição à liberdade de expressão, mesmo que justificada e aplicada a discursos não protegidos, deve estar dentro desses limites, para que a liberdade de expressão possa florescer e desempenhar suas funções de crítica pública. Diante de circunstâncias de volume, escala e impacto sem precedentes, a Relatoria enfatiza a importância da adesão estrita aos requisitos para restrições à liberdade de expressão, em vez da adoção de fórmulas e processos que relaxem tais requisitos. Em outras palavras, a gravidade dos eventos que ameaçaram a democracia reforça a necessidade de que quaisquer restrições à liberdade de expressão sejam mais, e não menos, compatíveis com os parâmetros internacionais de proteção e restrição da liberdade de expressão.

83. A esse respeito, a Relatoria enfatiza que as restrições a protestos são de natureza excepcional. Parte do direito de organizar um protesto reside na possibilidade de escolher livremente sua mensagem¹⁴³, e qualquer restrição deve estar em conformidade com o teste tripartido¹⁴⁴. O teste tripartido é o parâmetro interamericano para avaliar as restrições à expressão, com base no artigo 13.2 da Convenção. A primeira etapa consiste em avaliar se a restrição é previamente estabelecida por lei, tanto no sentido formal quanto material. A segunda etapa consiste em verificar se a restrição persegue um objetivo autorizado pela Convenção Americana, como o respeito aos direitos ou à reputação de terceiros, ou a proteção de valores como a segurança pública e a ordem pública. A terceira etapa consiste em verificar se a restrição é necessária em uma sociedade democrática, o que significa ser adequada, necessária e

¹⁴¹ CIDH, Registro profissional obrigatório de jornalistas (artigos 13 e 29 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos), Parecer Consultivo OC-5/85, 13 de novembro de 1985, § 44.

¹⁴² Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Baraona Bray vs. Chile, Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas, Sentença de 24 de novembro de 2022, Série C n.º 481, § 108.

¹⁴³ CIDH, Relator Especial para a Liberdade de Expressão, Relatório Anual 2022, OEA/Ser.L/V/II Doc. 50, 6 de março de 2023, § 244.

¹⁴⁴ CIDH, Relator Especial para a Liberdade de Expressão, Protesto e Direitos Humanos, OEA/Ser.L/V/II, CIDH/RELE/INF.22/19, setembro de 2019, § 37.

proporcional¹⁴⁵. Mesmo que a medida restritiva seja adequada para perseguir um objetivo legítimo, ela deve atender a uma necessidade social urgente, e o Estado deve buscar a medida menos prejudicial entre as alternativas existentes¹⁴⁶. A última etapa dessa avaliação é verificar se a medida é proporcional no sentido estrito; ou seja, se a restrição de direitos causada pela medida não é excessiva em vista das vantagens obtidas¹⁴⁷.

84. No entanto, mesmo considerando a natureza excepcional das restrições às manifestações públicas e a necessidade de requisitos rigorosos para os Estados, os eventos ocorridos em Brasília em 8 de janeiro de 2023 poderiam justificar medidas de restrição mais rigorosas, devido à presença de uma possibilidade real e iminente de cometimento de crimes. Por esse motivo, foi necessária uma ação excepcional do Estado para garantir a segurança dos manifestantes e dos jornalistas que cobriam esses eventos, impedindo a possível prática de crimes, dentro dos limites das ações das forças de segurança do Estado. No entanto, essa avaliação deve ser feita de forma independente sempre que forem impostas restrições a protestos; tais medidas não podem ser aplicadas a novos protestos por analogia a este grave evento.

85. Por fim, a Relatoria observa que os movimentos de 8 de janeiro de 2023 e outras manifestações que os precederam foram profundamente influenciados pela disseminação de informações não verificadas sobre o sistema eleitoral e o Poder Judiciário, com a participação de altos funcionários públicos e outras figuras influentes com motivações políticas. A Relatoria lembra que pessoas que ocupam cargos públicos, incluindo como membros do Legislativo, têm deveres em relação às suas declarações sobre assuntos de interesse público, como o dever de investigar razoavelmente os fatos em que suas declarações se baseiam¹⁴⁸. Além disso, as autoridades públicas não devem contribuir para exacerbar as tensões sociais ou as hostilidades públicas¹⁴⁹.

86. A Relatoria também destacou o papel central que as plataformas digitais desempenham no debate público e as profundas consequências do uso das mídias sociais na

¹⁴⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Capriles vs. Venezuela, Exceção Preliminar, Mérito, Reparaciones e Custas, Sentença de 10 de outubro de 2024, Série C Nº 541, § 160.

¹⁴⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Moya Chacón e outros vs. Costa Rica, Exceções Preliminares, Mérito, Reparaciones e Custas, Sentença de 23 de maio de 2022, Série C Nº 451, § 72.

¹⁴⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Baraona Bray vs. Chile, Exceções Preliminares, Mérito, Reparaciones e Custas, Sentença de 24 de novembro de 2022, Série C nº 481, § 105.

¹⁴⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Apitz Barbera e outros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") vs. Venezuela, Exceção Preliminar, Mérito, Reparaciones e Custas, Sentença de 5 de agosto de 2008, Série C Nº 182, § 131.

¹⁴⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Ríos e outros vs. Venezuela, Exceções Preliminares, Mérito, Reparaciones e Custas, Sentença de 28 de janeiro de 2009, Série C nº 194, § 148.

circulação de informação e desinformação na sociedade, sob a perspectiva da dimensão coletiva da liberdade de expressão¹⁵⁰. Por estas razões, a Relatoria encara com preocupação as notícias de que altos funcionários públicos, antes e depois das eleições, participaram diretamente na divulgação de desinformação e incitaram à mobilização de manifestações destinadas a rejeitar os resultados eleitorais. Portanto, para evitar que tais eventos se repitam, além de atribuir responsabilidades, os líderes políticos devem estar cientes de que o papel de seu discurso é combater, entre outras coisas, a desinformação e promover o entendimento intercultural.

B. Julgar com diligência os abusos do direito à liberdade de expressão, atribuindo responsabilidade proporcional

87. *Os eventos de 8 de janeiro de 2023 representaram uma ameaça extraordinária à democracia brasileira. Nesse sentido, os importantes esforços do Poder Judiciário para combater essas ameaças, por meios extraordinários, precisam ser devidamente reconhecidos. Esta resposta envolveu ordens de limitação à liberdade de expressão. Os agentes responsáveis por orquestrar as ameaças concretas à democracia devem ser responsabilizados, de maneira consistente com os deveres do Estado de investigar crimes, e também com seus deveres de conduzir julgamentos justos e imparciais. Ao mesmo tempo, há preocupações quanto à necessidade de direcionar as punições mais severas àqueles com os mais altos graus de responsabilidade. O Estado também deve observar a aplicação dos precedentes extraordinários relativos a este contexto: é importante prevenir novos crimes, mas sem limitar indevidamente os debates legítimos e as críticas às autoridades públicas.*

1. Contexto institucional e a criação dos inquéritos

88. O Supremo Tribunal Federal é composto por onze pessoas magistradas, chamadas de “ministros” e “ministras”. A nomeação das pessoas integrantes do Tribunal é feita pelo Presidente da República e deve ser aprovada pelo Poder Legislativo. Dentro da estrutura interna do Tribunal, um de seus membros ocupa a Presidência do STF, enquanto as outras pessoas magistradas são divididas em duas Turmas, cada uma composta por cinco pessoas. Além das decisões tomadas nas Turmas, os casos podem ser revisados pelo Plenário, com a participação de todos os 11 membros do Tribunal, ou por um único ministro. O Regimento Interno do STF estabelece os poderes do Plenário e das Turmas e dita regras relativas às decisões monocráticas.

¹⁵⁰ CIDH, Relator Especial para a Liberdade de Expressão, Relatório Anual 2024, OEA/Ser.L/V/II Doc. 39, 3 de março de 2025, § 229.

O Regimento Interno prevê que os processos tenham um Ministro Relator, escolhido via de regra por sorteio; quando seja necessário juntar um novo processo a outro já existente, o Relator deste último também relata o novo processo, de acordo com o mecanismo da prevenção. O Relator, nos termos do Regimento Interno, tem a responsabilidade de conduzir o processo e possui importantes atribuições para esse fim.

89. Em 2019, o Supremo Tribunal Federal iniciou o Inquérito 4.781, conhecido como “inquérito das *fake news*”. De acordo com a Portaria 69/2019 da Presidência do STF, o inquérito se baseou na necessidade de investigar “notícias fraudulentas (*fake news*), denúncias caluniosas, ameaças e infrações (...) que atingem a honorabilidade e a segurança do Supremo Tribunal Federal, de seus membros e familiares”¹⁵¹. Essa Portaria afirma que a investigação se baseou no artigo 43 do Regimento Interno do STF¹⁵², que estabelece a competência para instaurar inquérito sobre “infração à lei penal na sede ou dependência do Tribunal”. O juiz relator da investigação foi designado sem sorteio¹⁵³, e houve divergências quanto à admissibilidade dessa designação, que seria prevista no próprio artigo 43.

90. Em 2019, a Procuradora-Geral da República (PGR) solicitou o encerramento do inquérito, o que não foi feito, além de declarar que não pretendia apresentar acusações com base nas conclusões do inquérito¹⁵⁴. Em 2020, o novo Procurador-Geral afirmou que o Inquérito 4.781 não se limitava adequadamente ao objetivo declarado nos autos do processo e que “detém objeto cambiante, periodicamente modulado, para alcançar fatos e pessoas distintas”¹⁵⁵.

91. A petição inicial da ADPF 572 questionava supostas irregularidades na instauração do Inquérito 4.781, inclusive relativas ao grau de participação da PGR. O STF concluiu que o Inquérito 4.781 era legal e constitucional, dada a gravidade das ameaças ao Supremo Tribunal Federal e seus membros¹⁵⁶. A ADPF original argumentava que as publicações na internet não fazem parte da jurisdição do STF nos termos do artigo 43 do Regimento Interno, pois não ocorrem na “sede” do tribunal. No entanto, o voto do Relator afirma que “o caráter difuso dos crimes

¹⁵¹ STF, [Portaria GP nº 69](#), de 14 de março de 2019.

¹⁵² STF, [Portaria GP nº 69](#), de 14 de março de 2019.

¹⁵³ STF, [Portaria GP nº 69](#), 14 de março de 2019.

¹⁵⁴ A então Procuradora-Geral foi nomeada pelo ex-presidente Temer e atuou entre 2017 e 2019. G1, [Raquel Dodge pede arquivamento de inquérito sobre ofensas ao STF: ministro mantém investigação](#), 16 de abril de 2019. O GLOBO, [Alexandre de Moraes ignora arquivamento de Dodge e mantém aberto inquérito que apura ataques ao STF](#), 16 de abril de 2019; Consultor Jurídico, [Alexandre rejeita arquivamento de inquérito sobre ameaças ao Supremo](#), 16 de abril de 2019.

¹⁵⁵ Agência Brasil, [Aras defende no STF participação da PGR em inquérito sobre fake news](#), 4 de junho de 2020; CNN Brasil, [MP deve participar de investigações no inquérito das fake news, diz PGR](#), 4 de junho de 2020.

¹⁵⁶ STF, ADPF 572, 18 de junho de 2020.

cometidos por meio da Internet, cuja escala mundial foi reconhecida legalmente (...), permite estender o conceito da sede do Tribunal, uma vez que o STF exerce sua jurisdição ‘em todo território nacional’¹⁵⁷. O juiz enfatiza que, além dos crimes contra o Estado de Direito, esse entendimento deve se aplicar aos crimes contra a honra¹⁵⁸. A decisão da ADPF também estabeleceu a necessidade de a PGR monitorar a investigação, bem como o cumprimento das garantias de liberdade de expressão. No entanto, enfatizou que a ação excepcional com base no artigo 43 do Regulamento Interno continuava a ser necessária mesmo quando a PGR não cumprisse suas obrigações¹⁵⁹.

92. Um mês após a aprovação da Portaria 69/2019, o Supremo Tribunal Federal determinou medidas restritivas contra uma reportagem de uma revista que indicava possíveis ligações entre um ministro do Supremo Tribunal Federal e membros de uma construtora. A reportagem foi retirada do ar, sob pena de multa diária de R\$ 100.000,00¹⁶⁰, com o argumento de que os documentos mencionados não constavam do processo descrito pela revista. Na época, esta decisão gerou críticas significativas por parte de diversos meios de comunicação¹⁶¹, partidos políticos¹⁶², advogados e professores¹⁶³, autoridades estaduais, inclusive do Poder Judiciário¹⁶⁴, associações profissionais¹⁶⁵ e defensores dos direitos humanos¹⁶⁶, com muitas dessas fontes classificando a decisão como “censura”. Após essas críticas públicas, o presidente do Tribunal afirmou que os artigos “têm que ser retirados do ar. Ponto final.”¹⁶⁷, pois continham comentários

¹⁵⁷ STF, ADPF 572, 18 de junho de 2020, p. 42

¹⁵⁸ STF, ADPF 572, 18 de junho de 2020, p. 43.

¹⁵⁹ STF, ADPF 572, 18 de junho de 2020, p. 43.

¹⁶⁰ Aproximadamente 18.500 dólares americanos.

¹⁶¹ *Crusoé*, Urgente: Ministro do STF censura Crusoé, 15 de abril de 2019; G1, STF censura sites e manda retirar matéria que liga Toffoli à Odebrecht, 15 de abril de 2019; GZH, STF prova que cala-boca não morreu e censura revista Crusoé e site O Antagonista, 15 de abril de 2019; Folha de S. Paulo, Ministro do STF censura sites e manda tirar do ar reportagem sobre Toffoli, 15 de abril de 2019; The Intercept Brasil, Publicamos a reportagem da Crusoé que o STF censurou, 15 de abril de 2019; Estadão, STF censura Crusoé, 15 de abril de 2019; Congresso em Foco, Alexandre de Moraes censura site e manda retirar do ar reportagem contra Toffoli, 15 de abril de 2019; UOL, "JN" acusa STF de censura e ocupa mais tempo com caso do que incêndio em Notre-Dame, 16 de abril de 2019.

¹⁶² Istoé Dinheiro, Rede pede a Fachin que ‘cesse escalada de censura’ contra a revista ‘Crusoé’, 16 de abril de 2019; Rede Sustentabilidade, ADPF 572, Documento datado de 15 de abril de 2019.

¹⁶³ Folha de S. Paulo, O retorno de Crusoé, 19 de abril de 2019; JOTA, O inquérito de Toffoli, a censura e o ‘dever geral de cautela’, 25 de abril de 2019; El País, “Atitude do STF com ‘Crusoé’ pode ser vista como intimidação às empresas de comunicação”, 18 de abril de 2019.

¹⁶⁴ JOTA, Censura judicial é intolerável, ilegítima e autocrática, afirma Celso de Mello, 18 de abril de 2019; Valor Econômico, Senado: Censura a reportagem pelo STF torna ‘CPI da Lava-Toga’ urgente, 15 de abril de 2019; BBC Brasil, Por que Alexandre de Moraes revogou a própria decisão de censurar reportagem, 18 de abril de 2019.

¹⁶⁵ Abraj, Brazilian Supreme Court inquiry against fake news attacks press freedom, 17 de abril de 2019; OAB, Nota Oficial da Diretoria do Conselho Federal e do Colégio de Presidentes da OAB, 16 de abril de 2019; Sindicato dos Jornalistas Profissionais do Distrito Federal, Sindicato repudia censura à revista Crusoé, 16 de abril de 2019; Migalhas, Entidades se manifestam acerca de censura a sites que divulgaram reportagem sobre Toffoli, 16 de abril de 2019.

¹⁶⁶ Comitê para a Proteção dos Jornalistas, Brazilian court orders online magazine Crusoé to remove article about judge, 16 de abril de 2019; *Crusoé*, Human Rights Watch pede que Supremo revogue censura a Crusoé, 17 de abril de 2019.

¹⁶⁷ Folha de S. Paulo, Fatos contradizem Toffoli, que dá a senha para estimular censura, 18 de abril de 2019; Metrôpoles, Dias Toffoli nega censura e diz que revista quis constranger o STF, 18 de abril de 2019.

falsos. A decisão foi posteriormente revertida, com o Ministro Relator observando que o documento havia sido localizado¹⁶⁸, de modo que a reportagem voltou a estar disponível.

93. Conforme relatado no tópico A acima, existia no Brasil, antes de 2023, um processo de desafios crescentes às instituições e apelos à intervenção militar. A Relatoria registrou a percepção de que os órgãos responsáveis por investigar e instaurar processos contra os atores responsáveis por tentar desestabilizar o sistema democrático, como a Polícia Federal e a Procuradoria-Geral da República (PGR), não teriam cumprido adequadamente suas funções¹⁶⁹. Esta suposta inércia por parte dos órgãos de investigação é entendida como tendo motivado o Judiciário a tomar medidas excepcionais para possibilitar o julgamento e a eventual punição das referidas tentativas de desestabilização do Estado. A resposta do Supremo Tribunal Federal, que compreende agir de ofício para apurar responsabilidades, é vista por alguns como resultando em uma concentração de poderes.

94. Em resposta às críticas de suposto excesso de poder por parte do Tribunal, o Estado informou à Relatoria que o artigo 43 do Regimento Interno, que é citado como conferindo essa autoridade ao Supremo Tribunal Federal, tem “força e eficácia de norma jurídica”, uma vez que o Regimento foi considerado como recepcionado, ou compatível, pela Constituição de 1988¹⁷⁰. O Estado também informou que a aplicação do artigo 43 foi motivada pela natureza “grave e excepcional” da “incitação ao fechamento do STF, ameaças de morte ou prisão contra seus membros e proclamação de desobediência às decisões judiciais”. Por outro lado, a interpretação dada pelo Supremo Tribunal Federal a este artigo, a fim de exercer sua jurisdição sobre as publicações na internet como se elas estivessem incluídas no conceito de “sede do Tribunal”, gerou controvérsia no Brasil¹⁷¹. Embora essa interpretação possa ser justificada pela gravidade excepcional invocada pelo Estado, a Relatoria enfatiza a necessidade de garantir que o uso desses mecanismos coercitivos extraordinários não restrinja as críticas legítimas dos cidadãos ao Tribunal, nem interprete ou trate tais críticas como um ataque à instituição. Nesse sentido, as autoridades que exercem poderes significativos devem demonstrar um grau particularmente

¹⁶⁸ Veja, Alexandre de Moraes recua e revoga censura a reportagem sobre Toffoli, 18 de abril de 2019; G1, Alexandre de Moraes revoga decisão que censurava reportagens da Crusoé e do O Antagonista, 18 de abril de 2019; Jota, Moraes recua e derruba a própria decisão que retirou reportagens sobre Toffoli, 18 de abril de 2019.

¹⁶⁹ Brasil de Fato, Após quatro anos, Augusto Aras deixa PGR marcado pela omissão em relação à gestão Bolsonaro, 26 de setembro de 2023; Gazeta do Povo, Aras rebate críticas sobre omissão na PGR durante a sua gestão, 25 de fevereiro de 2025.

¹⁷⁰ STF, Recurso Extraordinário 1.047.578/DF, 14 de dezembro de 2018.

¹⁷¹ Jota, O apoio legislativo aos inquiridos de ofício no STF, 18 de julho de 2023; Zero Hora, Juristas divergem sobre STF ter autonomia para abrir inquérito sem ouvir PGR, alvo de questionamento de Bolsonaro, 20 de agosto de 2021.

elevado de tolerância à crítica, com atenção à proporcionalidade. Esse dever é acentuado quando questões de importância primordial estão sendo decididas pelo Tribunal.

95. Após a abertura do Inquérito 4.781, outros inquéritos foram instaurados no Supremo Tribunal Federal, com o objetivo de investigar “atos antidemocráticos”, seus organizadores e as fontes de seu financiamento, ao longo dos anos de 2020, 2021 e 2022. Após as manifestações de 8 de janeiro de 2023, o Tribunal abriu inquéritos específicos para investigar atos relacionados às manifestações, e também ampliou o escopo de inquéritos já existentes, como o 4.781, para incluir neles novos fatos¹⁷². Outros inquéritos estão focados em tentativas de ataque à institucionalidade do Estado, e na divulgação organizada de conteúdo proibido nas redes sociais.

96. Nesse sentido, a Relatoria Especial documentou a instauração dos seguintes inquéritos, relacionados aos eventos discutidos neste relatório: Inquérito 4.828 (abril de 2020), para investigar manifestações em frente a quartéis militares pedindo intervenção militar, a pedido do Procurador-Geral¹⁷³, tendo o inquérito sido concluído em julho de 2021¹⁷⁴; Inquérito 4.874 (julho de 2021), para investigar uma “organização criminosa” responsável por atos antidemocráticos, por iniciativa do Ministro Relator dos inquéritos anteriores¹⁷⁵; Inquérito 4.879 (agosto de 2021), para investigar atos antidemocráticos, ampliado para incluir possíveis omissões por parte das autoridades responsáveis pela segurança pública nos eventos de 8 de janeiro, a pedido da Procuradoria-Geral da República¹⁷⁶; Inquéritos 4.920, 4.921 e 4.922 (janeiro de 2023), que se referem ao financiamento e à autoria intelectual de atos antidemocráticos, a pedido da Procuradoria-Geral da República (PGR)¹⁷⁷; e Inquérito 4.995 (maio de 2025), para investigar um parlamentar, a pedido da Procuradoria-Geral da República (PGR)¹⁷⁸. A Relatoria Especial observa que o mecanismo de “prevenção” foi aplicado aos inquéritos acima mencionados, o que significa que eles foram considerados materialmente semelhantes ao Inquérito 4.781 e, por esse motivo, atribuídos ao mesmo Ministro Relator¹⁷⁹.

¹⁷² Jota, Alexandre de Moraes anexa relatório da CPMI do 8 de janeiro a inquéritos no STF, 25 de outubro de 2023; CNN Brasil, Inquéritos, ação penal, condenações: o que o STF ainda precisa analisar sobre o 8/1, 8 de janeiro de 2025.

¹⁷³ STF, Ministro Alexandre de Moraes levanta sigilo do inquérito sobre atos antidemocráticos, 7 de junho de 2021.

¹⁷⁴ STF, Inquérito INQ 4828/DF, decisão de 13 de outubro de 2021.

¹⁷⁵ STF, Inquérito INQ 4828/DF, decisão de 13 de outubro de 2021.

¹⁷⁶ STF, Inquérito INQ 4879/DF, petição AICRIM-STI/PGR nº 9214/2023, 10 de janeiro de 2023.

¹⁷⁷ STF, A pedido da PGR, STF abre três inquéritos e amplia investigação sobre atos terroristas de 8/1, 23 de janeiro de 2023.

¹⁷⁸ STF, STF abre inquérito para investigar deputado Eduardo Bolsonaro por coação e tentativa de obstrução de Justiça, 26 de maio de 2025.

¹⁷⁹ Folha de S. Paulo, Moraes acumula relatorias no STF 5 anos após o início do inquérito das fake news, 9 de março de 2024; Estadão, Moraes é relator de mais da metade dos inquéritos públicos do STF e tramitação dura até 5 anos, 1º de janeiro de 2025.

97. Os inquéritos do STF são complementados por operações da Polícia Federal que investigam atos antidemocráticos. Entre as operações realizadas pela Polícia Federal estão investigações sobre o bloqueio de rodovias durante as eleições¹⁸⁰ e sobre atos antidemocráticos em geral, especialmente atos de vandalismo e agressões¹⁸¹, com relatos de prisões e apreensão de dispositivos eletrônicos e documentos¹⁸². A Relatoria foi informada de que a Polícia Federal é um órgão autônomo subordinado ao Ministério da Justiça e também realiza investigações a pedido de outras autoridades públicas, como o Supremo Tribunal Federal, apesar de não estar subordinada ao Poder Judiciário.

98. Além dos inquéritos e das investigações da Polícia Federal, existem processos judiciais contra indivíduos específicos no Supremo Tribunal Federal. Um processo notável é o AP 2668, contra oito réus que eram autoridades públicas de alto escalão do governo federal antes de 2024, que supostamente teriam desempenhado papéis de liderança nas tentativas de desestabilização institucional¹⁸³. Quando se considera que as investigações e os inquéritos policiais coletaram provas suficientes para indiciar uma pessoa, suas conclusões são apresentadas a um membro do Ministério Público, que pode denunciar esta pessoa; se a denúncia for aceita, é criado um processo judicial contra ela¹⁸⁴.

99. Os inquéritos do STF, as investigações da Polícia Federal e os processos judiciais específicos dão origem a medidas, tanto provisórias quanto definitivas, que limitam o exercício do direito à liberdade de expressão¹⁸⁵. Em todo caso, estas medidas devem ser avaliadas sob o teste tripartido. Essas medidas incluíram, entre outras: (i) a suspensão de contas em redes sociais¹⁸⁶, inclusive em nível global¹⁸⁷, de pessoas sob investigação; (ii) a proibição de acesso às

¹⁸⁰ Agência Brasil, Polícia Federal prende suspeitos no Rio por participarem de atos antidemocráticos, 16 de janeiro de 2023; Brasil de Fato, PF indícia Anderson Torres e Silvinei Vasques por bloquear estradas e impedir deslocamento de eleitores de Lula no 2º turno em 2022, 16 de agosto de 2024.

¹⁸¹ CNN Brasil, Lesa Pátria: operação que investiga atos do 8 de janeiro é prorrogada até 2025, 2 de julho de 2024; Polícia Federal, PF deflagra a 29ª fase da Operação Lesa Pátria, 29 de agosto de 2024.

¹⁸² Polícia Federal, PF deflagra a operação ULYSSES contra atos antidemocráticos, 16 de janeiro de 2023.

¹⁸³ STF, Ação Penal AP 2668.

¹⁸⁴ A Relatoria não compilou uma lista de todos esses processos judiciais, mas um exemplo que ilustra os poderes da Polícia Federal para solicitar a abertura de processos judiciais específicos é o STF, Ação Penal 2508.

¹⁸⁵ A Corte Interamericana afirmou que não apenas decisões finais, mas também medidas provisórias, incluindo aquelas que restringem a liberdade pessoal, podem ter, em alguns casos, efeitos sobre o gozo do direito à liberdade de expressão (Corte Interamericana de Direitos Humanos, Caso Usón Ramírez vs. Venezuela, Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas, Sentença de 20 de novembro de 2009, § 81).

¹⁸⁶ STF, Pet 10.543/DF, Decisão de 19 de agosto de 2022.

¹⁸⁷ El País, Pressionado por STF, Facebook bloqueia globalmente contas de apoiadores de Bolsonaro, 1º de agosto de 2020; CNN Brasil, Facebook cumpre ordem de Moraes e faz bloqueio global de contas de bolsonaristas, 1º de agosto de 2020.

redes sociais pela pessoa sob investigação¹⁸⁸; (iii) prisão preventiva¹⁸⁹; (iv) ordens de alerta vermelho à INTERPOL¹⁹⁰; (v) a proibição de conceder entrevistas¹⁹¹; (vi) a proibição de comunicação com outras pessoas sob investigação¹⁹²; e (vii) a proibição de comunicação com o “mundo exterior”¹⁹³. Tais medidas podem ser decretadas individualmente pelo ministro relator dos processos do STF¹⁹⁴, tendo o Estado informado que algumas das medidas foram analisadas posteriormente pelo Plenário do Tribunal¹⁹⁵.

100. As medidas são, em princípio, previstas no direito penal brasileiro. Apesar de sua legalidade, a Relatoria tomou conhecimento, durante a visita, de contestações públicas relativas à imposição de tais medidas, especialmente por parte de atores da oposição, mas também por pessoas defensoras dos direitos humanos independentes. A Relatoria observa que algumas das críticas ouvidas são provenientes de pessoas sob investigação, ou alvos de medidas restritivas. Essa perspectiva é importante para a avaliação da Relatoria, mas esse status também significa que essas pessoas têm interesses particulares na apresentação de tais reclamações e na caracterização da ação do Estado. Ao mesmo tempo, há perspectivas opostas apresentadas à Relatoria decorrentes de crenças individuais profundamente arraigadas, que nem sempre se alinham com os padrões interamericanos. É importante observar que não cabe a este relatório chegar a conclusões sobre casos específicos, o que, no Sistema Interamericano, é atribuição do sistema de petições e casos individuais, que apenas pode atuar após o trâmite dos casos no Judiciário brasileiro. De qualquer forma, a Relatoria considera que, em um Estado de Direito, não há órgão mais adequado para realizar análises de limitações do que o Poder Judiciário.

101. Não obstante, a Relatoria analisará algumas das principais reclamações apresentadas contra as limitações ocorridas neste contexto. Serão apresentados os padrões internacionais aplicáveis a limitações à liberdade de expressão. Nesse sentido, a Relatoria discutirá primeiro as características presentes de maneira geral em todas as medidas, que

¹⁸⁸ STF, STF determina reativação de contas nas redes sociais do deputado federal eleito Nikolas Ferreira, 26 de janeiro de 2023.

¹⁸⁹ STF, STF determina prisão preventiva de ex-secretário de Segurança do DF e de ex-comandante-geral da PMDF, 10 de janeiro de 2023; STF, Ministro Alexandre de Moraes mantém prisão preventiva de Zé Trovão, 21 de setembro de 2021.

¹⁹⁰ CNN Brasil, STF determina prisão preventiva de ex-secretário de Segurança do DF e de ex-comandante-geral da PMDF, 31 de julho de 2023; Poder360, Interpol e EUA contrariaram Moraes sobre Allan dos Santos, 23 de março de 2025.

¹⁹¹ Abraji, Abraji questiona proibição de entrevista de investigado à Folha, 28 de agosto de 2024; STF, Pet. 12.100, Decisão de 3 de julho de 2025.

¹⁹² O GLOBO, Moraes proíbe contato entre investigados em inquéritos da Abin e de suposta tentativa de golpe, 16 de julho de 2024; Migalhas, Tempus Veritatis: Moraes esclarece que não proibiu comunicações entre advogados, 16 de fevereiro de 2024.

¹⁹³ O GLOBO, Em prisão domiciliar, Roberto Jefferson recebe visitas e orienta troca de dirigente no PTB; ouça áudio, 4 de agosto de 2022; Folha de S. Paulo, Entenda a prisão de Roberto Jefferson e as ordens de Moraes contra ele, 24 de outubro de 2022.

¹⁹⁴ Como exemplo, STF, Pet. 10.391, Decisão de 28 de fevereiro de 2023.

¹⁹⁵ STF, Pet. 10.391 AgR, 11 de novembro de 2022.

incluem: (i) o sigilo e a disponibilidade de informações sobre essas medidas; (ii) a extensão das medidas cautelares que limitam a liberdade de expressão; e (iii) restrições à realização de entrevistas pela imprensa. O relatório também apresentará um contexto de marcos importantes na abordagem do Judiciário à liberdade de expressão. O relatório discutirá, então, características específicas das limitações relacionadas às contas de mídia social, especialmente (i) disputas sobre o volume de pessoas impactadas; (ii) notificações às pessoas afetadas pelas limitações; e (iii) a possibilidade de intervenção das plataformas nessas restrições. Cada seção também fornece normas específicas aplicáveis aos tópicos discutidos. Por fim, existe uma seção sobre normas de aplicação geral, incluindo uma explicação detalhada do teste tripartido, que a Relatoria reitera que deve fundamentar as limitações à expressão nos termos da Convenção.

2. Discussão geral das medidas adotadas

a. Limitações à publicidade da informação sobre as investigações

102. Durante a visita, a Relatoria foi informada de que o Supremo Tribunal Federal conduz investigações de forma confidencial, como forma de preservar estas investigações¹⁹⁶. Por exemplo, a Relatoria documentou que os Inquéritos 4.781 (“fake news”)¹⁹⁷ e 4.784 (“milícias digitais”)¹⁹⁸ ainda estão em andamento, no todo ou em parte, de forma confidencial. A restrição à publicidade impediria o público de tomar conhecimento das medidas cautelares que limitam a expressão, incluindo o número de pessoas afetadas por tais medidas, afetando a possibilidade de escrutínio público dos processos. As ramificações específicas dessas alegações quanto às plataformas de redes sociais são discutidas abaixo.

103. A Relatoria observa que parte dessas alegações envolve uma suposta indisponibilidade de informações às pessoas sob investigação, o que geraria obstáculos ao seu direito de defesa. Estas alegações estão fora do escopo deste relatório e não serão analisadas, cabendo ao Poder Judiciário brasileiro, e, eventualmente, ao sistema de petições e casos da CIDH. De qualquer forma, o Estado forneceu informações afirmando que, mesmo quando os inquéritos ou investigações não estão disponíveis ao público, todas as pessoas sob investigação têm acesso total aos documentos pertinentes. A sentença da ADPF 572 também afirma o respeito pelo “direito do advogado de defesa, no interesse do cliente, de ter acesso integral às provas que, já

¹⁹⁶ Artigo 20 do Código de Processo Penal.

¹⁹⁷ STF, Inquérito INQ 4781.

¹⁹⁸ STF, Inquérito INQ 4784.

documentadas em um procedimento investigativo realizado por um órgão com poderes de polícia judiciária, dizem respeito ao exercício do direito de defesa”¹⁹⁹.

104. Durante a visita, a Relatoria tomou nota das críticas relativas à falta de informações disponíveis ao público sobre as investigações e outros mecanismos investigativos relacionados às tentativas de desestabilização da ordem constitucional. Essas críticas se referem aos desafios que esse sigilo impõe ao escrutínio público dessas medidas, que dizem respeito a eventos de suma importância para a sociedade brasileira. Nesse sentido, diante da falta de informação pública, a sociedade brasileira frequentemente tomaria conhecimento de medidas restritivas por “vazamentos” e divulgações informais de ordens, que podem ocorrer de forma polarizada e confrontadora²⁰⁰. A Relatoria observa que há importante controvérsia quanto à legalidade de tais divulgações informais, com processos investigativos em andamento para apurar se algumas divulgações decorrem de possíveis invasões criminosas aos sistemas do Poder Judiciário²⁰¹.

105. A Relatoria foi alertada para a divulgação de gravações de áudio entre ex-assessores do Ministro Relator dos inquéritos detalhando uma suposta estratégia para levar adiante investigações e processos judiciais mesmo sem a participação de órgãos como o Ministério Público Federal e a Polícia Federal²⁰². De acordo com o material divulgado, a equipe do Ministro teria solicitado informalmente aos órgãos envolvidos na investigação que incluíssem certas pessoas ou conteúdos publicados na investigação, incluindo jornalistas, para que o Ministro pudesse então emitir ordens de limitações. O material também incluiria a opinião dos indivíduos retratados de que os procedimentos realizados eram irregulares²⁰³.

106. A Relatoria observa que o gabinete do Ministro emitiu um comunicado oficial afirmando que todos os procedimentos realizados “foram oficiais, regulares e estão devidamente documentados nos inquéritos e investigações em curso no STF”²⁰⁴. A Relatoria foi informada de que o ex-assessor supostamente responsável pela divulgação do material está sendo indiciado

¹⁹⁹ STF, ADPF 572, 18 de junho de 2020.

²⁰⁰ G1, [Rede social X é suspensa no Brasil após ordem de Moraes](#), 31 de agosto de 2024; BBC, [Moraes determina bloqueio do X no Brasil após Elon Musk descumprir decisão judicial](#), 30 de agosto de 2024.

²⁰¹ Agência Brasil, [Ministro abre investigação de suposta divulgação de dados sigilosos](#), 12 de agosto de 2021; Jota, [Moraes determina investigação sobre vazamento de inquérito relacionado a Bolsonaro](#), 28 de setembro de 2022; Migalhas, [Moraes manda abrir investigação sobre vazamento de dados de ministros](#), 3 de fevereiro de 2021.

²⁰² Folha de S. Paulo, [Moraes usou TSE fora do rito para investigar bolsonaristas no Supremo, revelam mensagens](#), 13 de agosto de 2024; BBC Brasil, [As principais controvérsias do ministro Alexandre de Moraes nos últimos anos](#), 14 de agosto de 2024.

²⁰³ Folha de S. Paulo, [Auxiliar de Moraes sugere em áudios estratégia para evitar uso descarado do TSE; ouça](#), 13 de agosto de 2024; InfoMoney, [Auxiliar de Moraes sugere em áudios estratégia para evitar uso descarado do TSE; ouça](#), 14 de agosto de 2024.

²⁰⁴ STF, [Nota do gabinete do Ministro Alexandre de Moraes](#), 13 de agosto de 2024.

para investigar a prática de atos ilegais no suposto vazamento, e foi determinado que o sigilo entre ele e seu advogado seja quebrado²⁰⁵. A Relatoria observa que os funcionários públicos que divulgam informações sobre supostas violações da lei devem ser protegidos de sanções sempre que tiverem agido de boa-fé, acreditando razoavelmente que tais violações ocorreram²⁰⁶, e quaisquer sanções contra eles devem ser baseadas em procedimentos que garantam os requisitos do devido processo legal, com órgãos imparciais e independentes²⁰⁷. Tais proteções são importantes para evitar a intimidação de futuras divulgações²⁰⁸.

107. De acordo com uma declaração conjunta com a Relatoria Especial das Nações Unidas para a Liberdade de Expressão, o acesso à informação detida pelas autoridades públicas é um direito, que só pode ser restringido sob um regime estrito de exceções²⁰⁹. A Corte Interamericana também estabeleceu normas relativas ao poder das autoridades judiciais de limitar a publicidade dos casos. O artigo 8.5 da Convenção Americana estabelece a regra geral da publicidade dos processos, que pode ser restringida para proteger os interesses da justiça. A necessidade de preservar uma administração funcional da justiça pode permitir que as autoridades judiciais realizem processos sob reserva, pois, em certos casos, a publicidade pode impedir uma investigação eficaz²¹⁰. Em qualquer caso, esse poder deve respeitar o direito de defesa do acusado²¹¹, que deve poder conhecer as acusações apresentadas contra si²¹². Como o status de uma pessoa como “investigada” ou “acusada” pode mudar repentinamente, os Estados não devem esperar até que as pessoas sejam formalmente acusadas para lhes fornecer as informações necessárias para sua defesa²¹³.

108. O regime de acesso à informação sobre processos judiciais em andamento deve ser diferenciado das normas mais gerais sobre o direito de acesso à informação. No âmbito do Sistema

²⁰⁵ CNN Brasil, PF indiciou ex-assessor de Moraes em investigação sobre diálogos do ministro 2 de abril de 2025; UOL, PF investigou até diálogos de ex-assessor de Moraes com seu advogado, 2 de abril de 2025.

²⁰⁶ Corte Interamericana, Caso Viteri Ungaretti e outros vs. Equador, Sentença de 27 de novembro de 2023, Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas, § 96.

²⁰⁷ OEA, ONU, Declaração Conjunta sobre o Wikileaks pelos Relatores Especiais para a Liberdade de Expressão da CIDH e das Nações Unidas, 2010, § 3.

²⁰⁸ Corte Interamericana, Caso Viteri Ungaretti e outros vs. Equador, Sentença de 27 de novembro de 2023, Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas, § 96.

²⁰⁹ OEA, ONU, Declaração Conjunta sobre o Wikileaks pelos Relatores Especiais para a Liberdade de Expressão da CIDH e das Nações Unidas, 2010, § 1.

²¹⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Barreto Leiva vs. Venezuela, Mérito, Reparações e Custas, Sentença de 17 de novembro de 2009, Série C n.º 206, § 45.

²¹¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Barreto Leiva vs. Venezuela, Mérito, Reparações e Custas, Sentença de 17 de novembro de 2009, Série C n.º 206, §§ 45-46.

²¹² Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Girón e outros vs. Guatemala, Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas, Sentença de 15 de outubro de 2019, Série C n.º 390, § 45.

²¹³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Barreto Leiva vs. Venezuela, Mérito, Reparações e Custas, Sentença de 17 de novembro de 2009, Série C n.º 206, § 46.

Interamericano, o acesso à informação é uma ferramenta fundamental para o controle cidadão da ação do Estado e para a participação informada da cidadania na vida política²¹⁴. A Relatoria já afirmou que a disponibilidade da informação deve ser a regra, e sua restrição, a exceção²¹⁵. De qualquer forma, os Estados podem restringir a divulgação de informações por motivos diversos, como eventuais danos à privacidade e à segurança²¹⁶, e a Relatoria alertou para a importância de que esses motivos sejam definidos de forma clara e precisa na legislação nacional²¹⁷. A esse respeito, a Lei Modelo Interamericana sobre Acesso à Informação Pública estabelece categorias de informações que devem ser sujeitas à “transparência ativa” pelos Estados, o que significa que os Estados devem coletá-las e divulgá-las de forma proativa²¹⁸.

109. A Relatoria observa que os dados sobre investigações e inquéritos judiciais não são considerados pela Lei Modelo como exigindo transparência ativa por parte dos Estados. Além disso, a Relatoria enfatiza que a Lei Modelo reconhece a possibilidade de restringir informações cuja divulgação possa causar danos à privacidade, à segurança pública e à confidencialidade das comunicações, entre outras, e que essas hipóteses podem razoavelmente permitir que o Estado retenha informações sobre investigações.

110. Com essas considerações em mente, durante a visita, a Relatoria pôde verificar a existência de grande interesse da sociedade quanto a informações sobre os mecanismos estatais para prevenir e responder a tentativas de alteração da ordem constitucional, incluindo o número de limitações impostas, e a continuidade ou não destas limitações. A ausência de informações por parte do Estado facilita a percepção de possível abuso de autoridade. Nesse sentido, a Relatoria insta o Estado a disponibilizar informações adequadas sobre investigações e inquéritos, concluídos ou em andamento, que não prejudiquem a continuidade das investigações, não infrinjam os direitos de terceiros e não estejam sujeitas a restrições de divulgação.

111. Para esse fim, o Estado pode recorrer a divulgações parciais ou informações agregadas quando isso permitir uma maior divulgação. Como o STF, por vezes, disponibilizou informações agregadas sobre o número de restrições impostas²¹⁹, a continuação dessa estratégia,

²¹⁴ CIDH, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, *O Direito de Acesso à Informação Pública nas Américas: Parâmetros Interamericanos e Comparação de Marcos Legais*, OEA/Ser.L/V/II, CIDH/RELE/INF. 7/12, 30 de dezembro de 2011, § 3.

²¹⁵ CIDH, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, *O Direito de Acesso à Informação no Marco Jurídico Interamericano*, OEA/Ser.L/V/II, CIDH/RELE/INF. 1/09, 30 de dezembro de 2009, § 12.

²¹⁶ OEA, *Lei Modelo Interamericana sobre Acesso à Informação Pública*, OEA/Ser.D/XIX 12 2020, Capítulo IV.

²¹⁷ CIDH, Relator Especial para a Liberdade de Expressão, *O Direito à Informação e a Segurança Nacional*, OEA/Ser.L/V/II, IACHR/RELE/INF. 24/20, julho de 2020, § 7.

²¹⁸ OEA, *Lei Modelo Interamericana sobre Acesso à Informação Pública*, OEA/Ser.D/XIX 12 2020, Capítulo II.

²¹⁹ STF, *Nota sobre encontro do STF com relator especial para liberdade de expressão da CIDH*, 11 de fevereiro de 2025.

em intervalos regulares, pode ser benéfica. A Relatoria também observa que os Princípios de Manila solicitam que os governos publiquem relatórios sobre as ordens de conteúdo que emitem aos intermediários digitais. Como observou a Corte Interamericana, a publicidade dada à administração da justiça é uma forma de reforçar a confiança do público nos tribunais²²⁰.

b. Extensão das medidas cautelares

112. Conforme observado no subtítulo 1 acima, no contexto de inquéritos e investigações em andamento, o Poder Judiciário impôs medidas cautelares ou provisórias que limitam a liberdade de expressão. Como observado anteriormente, o Supremo Tribunal e outras autoridades podem ampliar o escopo desses mecanismos, adiando também sua conclusão, devido à complexidade dos fatos sob investigação²²¹. Este relatório não avaliará se os elementos do devido processo legal, inclusive a conclusão em um prazo razoável, foram cumpridos em quaisquer casos individuais. No entanto, a Relatoria ouviu críticas de que as medidas provisórias, uma vez impostas, não seriam revisadas periodicamente para avaliar sua necessidade. Por esse motivo, as prorrogações das investigações também prolongariam as medidas provisórias que afetam a liberdade de expressão, o que pode resultar em durações prolongadas, que podem ser consideradas excessivas. Assim, as medidas temporárias poderiam assumir a característica de sanções definitivas, mesmo que sem a conclusão dos julgamentos.

113. Entre as medidas listadas como excessivamente prolongadas estão o “congelamento” de contas bancárias e bens; a retenção de dispositivos eletrônicos apreendidos, supostamente após a extração das informações relevantes; a retenção de passaportes e documentos; e restrições às contas de redes sociais, discutidas em mais detalhes abaixo. A Relatoria observa que, de acordo com as informações fornecidas pelo Estado, o Poder Judiciário determinaria inicialmente medidas menos restritivas, recorrendo a medidas mais severas apenas em casos de descumprimento e violações repetidas. A Relatoria observa também que, em resposta a um pedido de esclarecimento, o Estado não forneceu informações sobre o regime jurídico relativo aos prazos para inquéritos, sua revisão periódica, a prorrogação desses prazos e a existência de limites para essa prorrogação.

²²⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Palamara Iribarne vs. Chile, Mérito, Reparaciones e Custas, Sentencia de 22 de noviembre de 2005, Serie C nº 135, § 68.

²²¹ Correio Braziliense, Moraes prorroga pela 9ª vez inquérito sobre milícias digitais que atinge Bolsonaro, 22 de janeiro de 2024; Gazeta do Povo, Moraes prorroga inquérito que apura supostos autores dos atos de 8/1 de 2023, 6 de fevereiro de 2024.

114. A Relatoria entende que as investigações, inquéritos e processos judiciais mencionados nesta seção lidam com eventos complexos, e afetam muitas pessoas. Além disso, a inclusão de questões complexas no âmbito das investigações, como os eventos de 8 de janeiro de 2023, pode razoavelmente afetar sua duração, uma vez que isso mobilizaria esforços investigativos adicionais. Com isso em mente, a Relatoria reitera que não avaliará se os inquéritos ou quaisquer outros mecanismos investigativos estão em conformidade com os padrões interamericanos de prazo razoável.

115. A Relatoria observa também que, como em todas as medidas que limitam a expressão, as medidas provisórias também devem ser aplicadas de acordo com o teste tripartido desenvolvido pelo Sistema Interamericano, explicado em detalhes abaixo, que inclui uma avaliação de sua necessidade²²². Como essas medidas podem resultar em impactos significativos ao direito à liberdade de expressão das pessoas afetadas, as autoridades estatais encarregadas de impor essas limitações devem analisar, em cada caso, se tais medidas são necessárias para a continuação das investigações.

116. Em qualquer caso, as medidas cautelares devem ser impostas com a devida atenção à sua duração. Essa determinação deve levar em consideração o impacto que as medidas e sua duração têm sobre o direito à liberdade de expressão das pessoas visadas, se as restrições prolongadas são necessárias, e se têm uma finalidade legítima. Para esse efeito, a Corte Interamericana já alertou anteriormente contra a prorrogação indefinida de medidas cautelares, e a possibilidade de que se surtam os mesmos efeitos de sanções definitivas²²³. Por esse motivo, a Relatoria insta o Estado a garantir que as medidas cautelares ou provisórias que limitam a expressão não permaneçam em vigor por mais tempo do que o necessário, especialmente se não subsistir uma causa legítima para tais restrições. Essa determinação deve ser feita de acordo com as exigências de cada caso e de cada medida, e pode assumir a forma de revisões periódicas de tais medidas ou a determinação de limites temporais específicos para seus efeitos.

c. Restrições a entrevistas jornalísticas

117. A Relatoria está ciente de que uma medida controversa imposta em relação às investigações é a proibição de que pessoas específicas concedam entrevistas, mesmo nos casos em

²²² Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Capriles vs. Venezuela, Exceção Preliminar, Mérito, Reparaciones e Custas, Sentença de 10 de outubro de 2024, Série C nº 541, § 160.

²²³ *Mutatis mutandis*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Mémoli vs. Argentina, Exceções Preliminares, Mérito, Reparaciones e Custas, Sentença de 22 de agosto de 2013, Série C nº 265, § 183.

que tais entrevistas foram formalmente solicitadas por canais jornalísticos²²⁴. A Relatoria tomou conhecimento de notas de meios de comunicação tradicionais alegando que tais entrevistas são questões de interesse público, justamente devido ao suposto envolvimento das pessoas investigadas em crimes graves e ameaças às instituições²²⁵. Durante a visita, a Relatoria também recebeu feedback da sociedade civil de que medidas como a proibição de entrevistas poderiam restringir indevidamente a expressão das pessoas sob investigação, ao proibir não apenas a discussão de assuntos específicos, mas sim a expressão de maneira geral.

118. O Estado informou à Relatoria da existência de restrições na legislação brasileira quanto a declarações públicas de pessoas investigadas sobre os processos judiciais contra si. Essas restrições têm como objetivo preservar a eficácia das investigações e proteger o funcionamento regular das instituições, e não impediriam o exercício geral da liberdade de expressão, e sim condutas que possam comprometer as investigações em andamento. Na avaliação do Estado, a necessidade de preservar as investigações permitiria medidas como a proibição do uso de mídias sociais e a concessão de entrevistas sem autorização judicial por pessoas sob investigação.

119. A Relatoria entende, conforme observado acima, que a preservação das investigações e da administração da justiça é um motivo válido para restringir o exercício do direito à liberdade de expressão. A Relatoria observa que os acusados no Brasil não são automaticamente impedidos de discutir assuntos *sub judice*, e tais proibições de entrevistas são impostas caso a caso. Com isso em mente, a Relatoria enfatiza a necessidade de que quaisquer restrições à expressão – incluindo restrições a entrevistas – sejam impostas apenas como responsabilidades subsequentes e de acordo com o teste tripartido; como se trata de uma restrição particularmente severa à expressão, ela deve ser justificada de maneira rigorosa.

120. A Relatoria relembra que já solicitou às autoridades brasileiras que considerassem o valioso interesse público decorrente das declarações de indivíduos sob investigação ou cumprindo pena, e que as restrições à liberdade de expressão desses indivíduos devem levar em conta o interesse coletivo em sua expressão²²⁶. Embora as declarações de indivíduos nessa

²²⁴ Abraj, Abraj questiona proibição de entrevista de investigado à Folha, 28 de agosto de 2024; STF, Pet. 12.100, Decisão de 3 de julho de 2025.

²²⁵ Folha de S. Paulo, Censura de Moraes a entrevista à Folha viola liberdade de expressão, dizem especialistas, 28 de agosto de 2024; Abraj, Abraj questiona veto do STF a entrevista com ex-assessor de Bolsonaro, 7 de julho de 2025.

²²⁶ CIDH, Relator Especial para a Liberdade de Expressão, Relatório Anual 2018, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 30, 17 de março de 2019, parágrafo 177.

situação possam ser inflamadas ou controversas, os jornalistas podem legitimamente acreditar que informar o público sobre tais opiniões de uma autoridade é uma prática jornalística válida.

3. Marcos da liberdade de expressão no Poder Judiciário

121. Durante a visita, a Relatoria documentou a percepção de que, dadas as ameaças significativas existentes contra as instituições democráticas, o Poder Judiciário brasileiro tem desempenhado um papel importante na salvaguarda de sua defesa. Por outro lado, a Relatoria documentou preocupações com relação aos padrões históricos de resistência excessiva à crítica pública por parte de juízes em todo o país. Neste contexto, o relatório discutirá brevemente algumas críticas específicas às investigações atuais do STF. Em seguida, discutirá duas preocupações históricas apresentadas na visita: os processos iniciados por magistrados, vinculados a diferentes entes federativos, para coibir críticas; e a alegação de aplicação indevida da legislação de combate às ameaças às instituições democráticas.

a. Críticas vinculadas à imparcialidade dos julgadores

122. Este Relatório não analisará de forma detida questões de devido processo legal nas investigações em curso. De qualquer maneira, a Relatoria observa a existência de debates sobre a imparcialidade dos ministros do Supremo Tribunal Federal em investigações relacionadas à liberdade de expressão. Nesse sentido, se registraram críticas de que as investigações do STF não seriam adequadamente imparciais, pois o Tribunal, ou ministros específicos, seriam “vítimas” e “juízes” dos fatos em análise²²⁷. Segundo esta visão, expressa na petição inicial que deu origem à ADPF 572 – apresentada por um partido político –, o Supremo Tribunal Federal teria assumido jurisdição sobre um número indeterminado de fatos, sem demonstrar claramente o cumprimento do artigo 43 de seu Regimento Interno. Além disso, os termos da Portaria 69/2019 não observariam a proteção especial concedida às manifestações de crítica pública às ações de todas as autoridades do Estado.

123. Nesse contexto, a Relatoria toma nota de que o ex-Presidente da República apresentou perante o Tribunal a Arguição de Impeachment 165. Essa petição visava impedir o Ministro que ocupa a posição de Relator de participar de julgamentos relacionados à tentativa de golpe, uma vez que este magistrado teria sido vítima direta de alguns fatos incluídos na

²²⁷ Revista Oeste, Moraes é investigador, acusador e julgador, diz articulista da Folha, 13 de agosto de 2024; Migalhas, Moraes nega ser “relator, juiz e vítima” em caso de tentativa de golpe, 22 de abril de 2025.

investigação. Segundo a visão refletida neste procedimento e em outras críticas, os magistrados seriam vítimas diretas de crimes como ameaças, que seriam então incluídos nas investigações sob seu julgamento, e a suposta vítima dos fatos não deveria ser responsável por seu julgamento. A Relatoria destaca que a ADPF 572 foi decidida pelo STF para rechaçar as irregularidades alegadas e afirmar a validade da invocação do artigo 43 do Regimento Interno do STF. Já a Arguição de Impeachment 165 foi decidida de forma contrária à solicitação do ex-presidente, afirmando que não havia tal conflito de interesse.

124. O Estado não forneceu informações específicas sobre o marco jurídico relativo a tais alegados conflitos de interesses. De qualquer forma, as autoridades estatais consultadas durante a visita observaram que os magistrados envolvidos em uma investigação podem ser mencionados nominalmente em conteúdos ofensivos e mesmo ameaçadores, e que isso não deveria significar necessariamente o afastamento deste magistrado. Nesse ponto, o Estado afirmou que uma regra geral que impedisse qualquer magistrado nomeado por uma pessoa sob investigação de participar de processos judiciais poderia ter consequências negativas; uma vez que as pessoas sob investigação poderiam influenciar a distribuição dos processos dessa forma. Durante a visita, o Estado também destacou que o início de processos criminais relativos a ofensas contra magistrados exigiria, em todos os casos, a apresentação de uma denúncia pelo Ministério Público, autoridade acusatória por excelência no Brasil.

125. Além disso, o Estado afirmou que os juízes não participam de julgamentos quando o objeto da ação se refere a seus direitos individuais, como honra ou liberdade, mas enfatizou que ataques pessoais não devem ser confundidos com ataques à institucionalidade democrática e ao Tribunal como um todo. Nestes últimos casos, não haveria impedimento à participação dos juízes. As autoridades estatais também informaram à Relatoria que existiam aproximadamente 75 recursos contra mandados de prisão emitidos em diferentes investigações pelo Tribunal, e que todas as prisões foram posteriormente confirmadas pelo Tribunal.

b. Preocupações com a defesa da honra de magistrados e a utilização ampla da “defesa da democracia”

126. Alegações sobre a abertura, por juízes e outras autoridades públicas, de ações judiciais destinadas a desencorajar a participação pública são discutidas em mais detalhes no tópico E deste relatório. De qualquer forma, a Relatoria tomou conhecimento de alegações de (i) declarações de autoridades públicas que caracterizam injustamente ONGs e defensores dos

direitos humanos; (ii) instauração de processos contra pessoas que fazem críticas legítimas; e (iii) sentenças que efetivamente sancionam críticas legítimas. Como exemplo da primeira tendência, a Comissão Interamericana observou recentemente “acusações criminais destinadas a penalizar diretamente” as atividades de defensores dos direitos humanos no caso de uma ONG envolvida em medidas anticorrupção²²⁸. Nesse caso, depois que um juiz do STF ordenou uma investigação contra a ONG, a Procuradoria-Geral solicitou o encerramento da referida investigação por falta de provas. No entanto, este pedido não foi atendido²²⁹.

127. A segunda tendência (ii) inclui ações judiciais movidas por juízes, em diferentes níveis do Estado, contra jornalistas que publicaram investigações relacionadas a eles, incluindo aquelas baseadas em informações públicas²³⁰. Como sugere a terceira tendência (iii), essas ações judiciais supostamente abusivas, tanto movidas por juízes quanto por outras pessoas, muitas vezes resultam em punições significativas. Um desses casos refere-se a uma jornalista e a um jornal que foram condenados a pagar 600 mil reais²³¹ após publicarem informações públicas sobre as remunerações de uma desembargadora, no estado do Rio Grande do Sul²³². Em outro caso, um portal de notícias relatou ameaças às suas iniciativas sobre direitos das mulheres; embora o processo judicial contra o portal não tenha avançado, as jornalistas continuaram a relatar ameaças ao seu trabalho²³³.

128. A Relatoria também ouviu alegações de uso de ferramentas destinadas a combater ameaças à democracia contra críticas públicas legítimas e outras formas de expressão de interesse público. Um desses casos, mencionado no tópico C abaixo, refere-se à retirada de artigos de grandes jornais que descreviam alegações de violência sexual contra um político por sua ex-esposa; as decisões que ordenaram a retirada aludem à proibição do “discurso de ódio” e da abolição do Estado como bases legais²³⁴. A Relatoria também foi informada da imputação, no

²²⁸ CIDH, Terceiro Relatório sobre a Situação dos Defensores dos Direitos Humanos nas Américas, OEA/Ser.L/V/II, Doc 119/25, 15 de abril de 2025, parágrafo 154.

²²⁹ CIDH, Terceiro Relatório sobre a Situação dos Defensores dos Direitos Humanos nas Américas, OEA/Ser.L/V/II, Doc 119/25, 15 de abril de 2025, parágrafo 154.

²³⁰ CIDH, Relatório 8/25. Petição 2247-21. Relatório de Admissibilidade. Rubens Valente Soares. Brasil. 10 de março de 2025.

²³¹ Aproximadamente 120.000 dólares americanos.

²³² GZH, A condenação de Zero Hora e de Rosane de Oliveira, 23 de maio de 2025; Consultor Jurídico, Jornal e colunista são condenados a pagar R\$ 600 mil a desembargadora do RS, 23 de maio de 2025.

²³³ CIDH, Relator Especial para a Liberdade de Expressão, Relatório Anual 2023, OEA/Ser.L/V/II Doc. 386, 6 de dezembro de 2023, § 324.

²³⁴ Folha de S. Paulo, Moraes censura reportagens sobre acusação de agressão feita por ex-mulher de Arthur Lira, 19 de junho de 2024; CNN Brasil, Moraes manda remover reportagens com acusações de ex-esposa de Lira, 19 de junho de 2024.

Estado de São Paulo, de “tentativa de golpe de Estado” a protestos estudantis sobre os preços do transporte público, o que foi avaliado como inadequado²³⁵.

129. O Relator não é capaz de determinar se estes são casos atípicos, em um contexto geral de cumprimento das obrigações de direitos humanos, ou se há uma tendência do Judiciário de usar sua autoridade para limitar opiniões contrárias. De qualquer forma, o Judiciário deve se abster de sancionar, e ativamente preservar, falas de interesse público, como a crítica cidadã sobre suas atividades, pois, no geral, este é um discurso especialmente protegido pela Convenção Americana. A Relatoria também está ciente da percepção de autocensura por parte dos jornalistas, como parte de um efeito inibidor gerado por esse contexto. A esse respeito, a Relatoria observa que o Superior Tribunal de Justiça afirmou que críticas genéricas ao Poder Judiciário são permitidas pela liberdade de expressão, enquanto ofensas pessoais contra magistrados constituem “abuso de direito”²³⁶.

130. Nesse contexto, a Relatoria observa que um conceito discutido tanto pelo Estado quanto por diferentes setores da sociedade brasileira foi o de “atos antidemocráticos”. Esse conceito frequentemente fundamenta ordens restritivas em investigações conduzidas pelo Supremo Tribunal Federal. O Estado forneceu informações à Relatoria Especial sobre a base jurídica para a aplicação do conceito de “atos antidemocráticos”. De acordo com essas informações, a Lei 14.197/21, que substituiu a Lei de Segurança Nacional de 1983, classificou os chamados “crimes contra o Estado Democrático de Direito”, incluindo a abolição violenta do Estado, a tentativa de golpe de Estado e o incitamento à animosidade entre os poderes constitucionais e as Forças Armadas. Além disso, o Código Penal Brasileiro inclui uma seção sobre “crimes contra o Estado Democrático de Direito”, subdividida em cinco tópicos, que classificam crimes contra a soberania nacional; contra instituições democráticas; contra o funcionamento de instituições democráticas no processo eleitoral; contra o funcionamento de serviços essenciais; e um tópico final sobre disposições comuns.

131. De acordo com as informações recebidas, a Lei de Segurança Nacional representava uma restrição excessiva às manifestações políticas contrárias ao governo, enquanto a nova lei 14.197/21 permite um nível adequado de proteção à liberdade de expressão. Um exemplo dessa proteção seria a disposição legal de que críticas políticas, atividades jornalísticas e

²³⁵ Folha de S. Paulo, Proteger a proteção da democracia, 31 de janeiro de 2024; Ponte, Como crime do 8 de janeiro está sendo usado contra o direito de protesto, 18 de janeiro de 2024.

²³⁶ STJ, Recurso Especial 1.593.873/SP, 2017.

a organização pacífica de interesses coletivos não constituem crime, nos termos do artigo 359-T do Código Penal.

132. A CIDH e a RELE já afirmaram que os Estados não podem sancionar opiniões ou expressões por serem severamente críticas às autoridades públicas, incluindo aquelas que, como o anarquismo ou outras posições radicalmente opostas à ordem existente, questionam o atual marco institucional²³⁷. Para que o Estado sancione uma expressão sob a acusação de incitar à violência ou clamar pela ruptura da ordem pública, deve estar demonstrado que tal expressão tem uma possibilidade atual, real e efetiva de levar à prática de crimes, e não é meramente uma opinião, mesmo que chocante ou perturbadora²³⁸. Parece possível argumentar que os eventos que antecederam e incluíram o dia 8 de janeiro de 2023 podem receber tal tratamento, na presença de evidências claras que justifiquem medidas específicas de restrição. Em uma sociedade democrática, as instituições são fortalecidas por um debate público vigoroso sobre seu funcionamento, e não pela supressão dessas opiniões²³⁹. Quando vozes proeminentes participam do debate público com base em fatos, elas garantem sua alta qualidade; em contrapartida, quando esse debate público é impulsionado pela desinformação, sua qualidade diminui²⁴⁰. Embora a desinformação afete a deliberação pública, sua presença é uma consequência da pluralidade e abertura do debate público; a tentativa de conter a desinformação totalmente pode ter sérias consequências para a liberdade de expressão²⁴¹. Dito isso, quando o debate público é impulsionado pela desinformação, com incitação à violência e desafios ilícitos à institucionalidade, a questão deve ser vista tanto como uma questão de liberdade de expressão quanto de preservação da democracia. Por esse motivo, a Relatoria exorta o Estado a interpretar conceitos como “atos antidemocráticos”, quando usados para restringir a liberdade de expressão, de forma estrita e apenas para combater expressões que tenham uma possibilidade atual, real e efetiva de levar à prática de crimes, mas não como uma forma de proteger as instituições de críticas, mesmo que elas sejam contundentes.

²³⁷ CIDH, Relatório nº 27/18, Caso 12.127. Mérito. Vladimiro Roca Antunes e outros. Cuba. 24 de fevereiro de 2018, § 95.

²³⁸ CIDH, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, Marco Jurídico Interamericano sobre o Direito à Liberdade de Expressão: Atualização 2025, OEA/Ser.L/V/II IACHR/RELE/INF. 29/25, § 132.

²³⁹ CIDH, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, Marco Jurídico Interamericano sobre o Direito à Liberdade de Expressão: Atualização 2025, OEA/Ser.L/V/II IACHR/RELE/INF. 29/25, § 132.

²⁴⁰ *Mutatis mutandis*, CIDH, Relator Especial para a Liberdade de Expressão, Guia para garantir a liberdade de expressão diante da desinformação deliberada em contextos eleitorais, OEA/Ser.D/XV.22, OEA/Ser.G CP/CAJP/INF. 652/19, outubro de 2019, p. 46; CIDH, Relator Especial para a Liberdade de Expressão, Desinformação, Pandemia e Direitos Humanos, OEA/Ser.L/V/II, IACHR/RELE/INF. 25/23, dezembro de 2022, § 34.

²⁴¹ Botero, C., *A regulamentação estatal das chamadas “notícias falsas” sob a perspectiva do direito à liberdade de expressão*, em: Alvarez, I. et al., *Liberdade de Expressão: 30 anos da Opinião Consultiva sobre o registro obrigatório de jornalistas*, Secretaria-Geral da OEA, 2017.

4. Limitações ao uso de contas nas redes sociais

133. Como parte das medidas restritivas impostas de forma provisória em inquéritos, investigações e processos judiciais, as autoridades brasileiras determinaram limitações ao uso de contas nas redes sociais. Essas limitações incluem a remoção de publicações específicas²⁴²; a remoção de contas²⁴³; a proibição de divulgar publicações futuras potencialmente ilegais²⁴⁴; e a proibição da criação de novas contas²⁴⁵. Também existem limitações que visam indivíduos com relações próximas com os réus, sob o entendimento de que os réus podem continuar a cometer atos ilícitos por meio das contas desses indivíduos, após suas próprias contas terem sido restringidas²⁴⁶.

134. O relatório discutirá três preocupações relacionadas a tais medidas: (i) disputas sobre o número de pessoas e contas afetadas; (ii) uma suposta falta de notificação às pessoas cujo conteúdo é restrito; e (iii) discussão sobre a capacidade de intervenção das plataformas digitais nesses processos. O relatório apresentará então parâmetros aplicáveis à regulamentação das mídias sociais.

a. Controvérsia sobre o número de pessoas afetadas por limitações

135. Durante a visita, a Relatoria recebeu informações das autoridades estatais sobre as restrições impostas a redes sociais. De acordo com estas informações, 28 perfis continuariam bloqueados por ordem estatal: 8 por ameaças contra membros do STF, 10 por promover atos antidemocráticos e 10 por investigações sobre tentativas de golpe. O Estado não prestou informações sobre as investigações específicas às quais as restrições estão relacionadas. Além disso, a Relatoria recebeu reclamações de que o número de pessoas sancionadas era desconhecido, devido à natureza confidencial dos processos, bem como à natureza das próprias ordens.

136. Por esses motivos, a Relatoria solicitou informações adicionais ao Estado brasileiro sobre o número de pessoas investigadas nas inquéritos conduzidos pelo STF e a duração das investigações individuais; o número e a identidade das pessoas sujeitas a medidas cautelares nos

²⁴² STF, Inq 4.781/DF, Decisão de 2 de maio de 2023.

²⁴³ STF, Pet 10.543/DF, Decisão de 19 de agosto de 2022.

²⁴⁴ STF, Inq 4.923/DF, Decisão de 13 de junho de 2023.

²⁴⁵ STF, Pet 9.935/DF, Decisão de 19 de março de 2022.

²⁴⁶ UOL, Moraes proíbe mulher de Silveira de criar novos perfis nas redes para o marido, 26 de agosto de 2022; InfoMoney, Redes sociais de família de Carla Zambelli estão fora do ar após ordem do STF, 5 de junho de 2025.

inquéritos, bem como a duração dessas medidas, e se seguem em vigor; o número de contas de redes sociais suspensas, bem como as informações fornecidas às empresas de redes sociais para tais suspensões; o número de mandados de prisão emitidos e quais deles estavam em vigor ou resultaram em prisões; e o número de sentenças finais e sentenças pendentes, indicando se há um prazo para sua conclusão. O Estado não forneceu informações adicionais.

137. A este respeito, a Relatoria observa que o número de perfis ou indivíduos afetados pelas decisões foi contestado, com informações recebidas durante a visita em discordância com os números apresentados pelo Estado, e alegando que, na medida em que as informações disponíveis permitem estimar, o número de contas ainda suspensas seria da ordem de centenas. Da mesma forma, a Relatoria recebeu informações confiáveis, sob reserva, que estimam de forma plausível que o número de ordens para remover conteúdos específicos, tanto no âmbito das investigações quanto de determinações eleitorais específicas, é substancial.

138. A Relatoria relembra que, como as análises das restrições à expressão exigem a realização do teste tripartido, não é possível chegar a conclusões definitivas apenas discutindo quantas ordens desse tipo existiram. De qualquer forma, a Relatoria acredita, conforme observado acima, que a disponibilidade de informações públicas poderia ajudar a reforçar a compreensão dos esforços do Tribunal no combate a conteúdos ilícitos. Para esse fim, a Relatoria incentiva o Estado, observando hipóteses em que o sigilo é importante para as investigações, a disponibilizar dados agregados sobre tais ordens.

b. Suposta falta de notificação

139. Conforme observado anteriormente, a determinação de ordens que restringem o uso de redes sociais está frequentemente sujeita a confidencialidade. Nesse contexto, a Relatoria tomou conhecimento de alegações de que a confidencialidade afetaria negativamente o exercício do direito de defesa das pessoas sujeitas a tais ordens. Isso ocorreria de duas maneiras: primeiro, a pessoa diretamente afetada pela ordem não seria notificada pelas autoridades judiciais; e, segundo, a empresa de rede social não teria acesso à justificativa e à motivação para tais restrições, sendo, portanto, incapaz de transmitir as motivações às pessoas afetadas²⁴⁷.

²⁴⁷ Folha de S. Paulo, *De censura a sigilo, veja série de controvérsias de inquérito das fake news no Supremo*, 17 de fevereiro de 2021; UOL, *X, de Musk, diz que Moraes removeu contas sem motivo, mas atingidos receberam justificativa*, 3 de setembro de 2024.

140. O Estado informou que, uma vez que as ordens de remoção são reservadas apenas para conteúdos especialmente prejudiciais, sua remoção deve ocorrer de forma imediata; por isso, o Estado emitiria ordens diretamente às plataformas de redes sociais para que removam o conteúdo infrator. O Estado também indicou que nem sempre seria possível notificar previamente o usuário responsável pelo conteúdo considerado ilícito, uma vez que as contas podem ser falsas ou anônimas. Ainda de acordo com o Estado, tais decisões são tomadas pela autoridade judicial responsável por cada caso, uma vez que não existem leis que exijam ou regulamentem explicitamente tal notificação.

141. A Relatoria recebeu reclamações de que as ordens que restringem o uso das redes sociais nem sempre indicam de forma completa as bases jurídicas específicas por trás de suas restrições. Essa omissão foi criticada à Relatoria por não permitir que as plataformas desenvolvam melhor seus sistemas de moderação de conteúdo. Além disso, os tribunais são criticados por não esclarecer se as plataformas podem notificar aos usuários afetados que as restrições se originam de ordens judiciais, devido aos requisitos de sigilo. O Estado não forneceu informações sobre se as plataformas poderiam informar os usuários sobre tais ordens ou sua motivação, ou estariam obrigadas a manter esta informação sob reserva. O Estado comunicou que a apresentação da fundamentação das ordens às plataformas fica a critério de cada magistrado. A Relatoria observa que as autoridades estatais também informaram que as medidas de restrição da publicidade se baseiam na preservação da imagem e da reputação das pessoas sob investigação, uma vez que tais processos podem envolver temas delicados²⁴⁸.

c. Capacidade das plataformas de intervir

142. A Relatoria tomou conhecimento de reclamações relacionadas à suposta impossibilidade de intervenção das plataformas digitais em processos que determinam restrições aos seus usuários. De acordo com essa reclamação, as plataformas geralmente teriam suas solicitações de intervenção de terceiro nestes processos negadas. A razão apresentada nas solicitações de intervenção é o impacto das ordens restritivas na própria plataforma, para além do usuário ou do conteúdo supostamente infrator, uma vez que as ordens não apenas exigem ações específicas das plataformas, mas também têm efeitos sobre suas políticas de moderação de conteúdo.

²⁴⁸ República Federativa do Brasil, Resposta do Estado, em resposta à Carta de solicitação de informações à luz do artigo 41 da CADH nº 04-2025/543, 12 de junho de 2025, arquivo da CIDH.

143. O Estado não esclareceu se as plataformas podem participar em tais processos nessa qualidade. De qualquer forma, a Relatoria tem conhecimento de casos específicos em que as plataformas não foram autorizadas a participar em processos perante o Supremo Tribunal, com o argumento de que este mecanismo não estava facultado a elas²⁴⁹.

d. Normas aplicáveis às restrições ao uso das mídias sociais

144. A Relatoria enfatiza que todas as decisões do Poder Judiciário relativas ao conteúdo digital devem cumprir os princípios da legalidade, finalidade legítima, necessidade e proporcionalidade, sendo plenamente fundamentadas e acordes com os requisitos do devido processo legal²⁵⁰. A Relatoria já estabeleceu que os Estados devem evitar sanções desproporcionais ao conteúdo digital, e que a derrubada de perfis inteiros será frequentemente uma medida desproporcional se aplicada por causa de publicações e conteúdos específicos²⁵¹. A este respeito, deve-se lembrar que o acesso produtivo às redes sociais se tornou uma ferramenta essencial para participar do debate público²⁵², de modo que as restrições a esse acesso constituem limitações significativas ao direito à liberdade de expressão.

145. A Relatoria lembra que as decisões de moderação de conteúdo tomadas por plataformas digitais podem estar sujeitas a obrigações diferentes das medidas tomadas por Estados; medidas de moderação permitidas para plataformas podem não ser permitidas para Estados, e plataformas podem decidir remover conteúdo que não é considerado ilegal pelos Estados²⁵³. Nesse sentido, as autoridades públicas não podem pressionar intermediários a implementar sistemas de filtragem ou bloqueio como forma alternativa de censura²⁵⁴.

146. Em geral, o bloqueio de *sites*, plataformas, domínios ou endereços IP constitui uma restrição severa à liberdade de expressão, que deve ser plenamente justificada de acordo com o teste tripartido, incluindo a ausência de medidas alternativas menos onerosas²⁵⁵. Isso significa

²⁴⁹ Agência Brasil, *STF julga recursos de redes sociais contra decisões de Moraes*, 30 de agosto de 2024.

²⁵⁰ CIDH, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, *Inclusão Digital e Governança de Conteúdos na Internet*, OEA/Ser.L/V/II, IACHR/RELE/INF. 28/24, junho de 2024, § 216.

²⁵¹ CIDH, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, *Inclusão Digital e Governança de Conteúdos na Internet*, OEA/Ser.L/V/II, IACHR/RELE/INF. 28/24, junho de 2024, § 216.

²⁵² CIDH, Relator Especial para a Liberdade de Expressão, *Inclusão Digital e Governança do Conteúdo da Internet*, OEA/Ser.L/V/II, IACHR/RELE/INF. 28/24, junho de 2024, § 22.

²⁵³ CIDH, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, *Inclusão Digital e Governança do Conteúdo da Internet*, OEA/Ser.L/V/II, IACHR/RELE/INF. 28/24, junho de 2024, § 218.

²⁵⁴ CIDH, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, *Inclusão Digital e Governança do Conteúdo da Internet*, OEA/Ser.L/V/II, IACHR/RELE/INF. 28/24, junho de 2024, § 210.

²⁵⁵ CIDH, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, *Inclusão Digital e Governança do Conteúdo da Internet*, OEA/Ser.L/V/II, IACHR/RELE/INF. 28/24, junho de 2024, § 215.

que o Poder Judiciário deve evitar sanções desproporcionais, com a Relatoria chamando atenção especial para multas significativas, ordens de encerramento de perfis ou contas em redes sociais, e penas privativas de liberdade como medidas que geralmente são consideradas desproporcionais e só são permitidas em circunstâncias excepcionais, nos termos do artigo 13 da Convenção²⁵⁶. Mesmo que a remoção de dados ou publicações seja considerada necessária, a Relatoria reitera que o bloqueio completo de contas ou endereços IP é uma medida severa, pois impede futuras expressões do usuário.

147. A este respeito, os Princípios de Manila indicam que as ordens de restrição de conteúdo emitidas às plataformas digitais devem, no mínimo, indicar com precisão o conteúdo ao qual se aplicam; indicar a determinação de que o conteúdo é ilegal; demonstrar a base jurídica em que se fundamentou a decisão; e, quando aplicável, indicar a duração da medida restritiva. Os Princípios de Manila também reforçam a importância de que não apenas o usuário, mas também os serviços intermediários, sejam ouvidos antes da emissão das ordens e possam contestá-las, exceto em situações excepcionais, nas quais deve, ainda assim, haver uma revisão posterior²⁵⁷.

148. A Relatoria considera que, como regra geral, as ordens de restrição de conteúdo devem informar claramente às plataformas a base jurídica de cada solicitação, a determinação da ilegalidade do conteúdo, a entidade responsável pela ordem e, quando aplicável, a duração da ordem, observando os requisitos de legalidade, legitimidade e necessidade. Mesmo em situações excepcionais, em que a circulação do conteúdo possa causar danos imediatos e graves²⁵⁸, as ordens de remoção devem ainda conter os fundamentos jurídicos de cada solicitação e a entidade responsável pela ordem²⁵⁹.

5. Normas interamericanas relevantes

149. Considerando os pontos levantados neste tópico, a Relatoria destaca agora as normas interamericanas que podem contribuir para uma reflexão coletiva da sociedade brasileira, em seus diferentes setores, incluindo o próprio Estado.

²⁵⁶ CIDH, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, Inclusão Digital e Governança do Conteúdo da Internet, OEA/Ser.L/V/II, IACHR/RELE/INF. 28/24, junho de 2024, § 216.

²⁵⁷ CIDH, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, Inclusão Digital e Governança do Conteúdo da Internet, OEA/Ser.L/V/II, IACHR/RELE/INF. 28/24, junho de 2024, § 206.

²⁵⁸ CIDH, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, Inclusão Digital e Governança do Conteúdo da Internet, OEA/Ser.L/V/II, CIDH/RELE/INF. 28/24, junho de 2024, § 212.

²⁵⁹ CIDH, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, Inclusão Digital e Governança do Conteúdo da Internet, OEA/Ser.L/V/II, CIDH/RELE/INF. 28/24, junho de 2024, § 322.

150. O artigo 13.2 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos deixa claro que o direito à liberdade de expressão não é absoluto. No entanto, as restrições a esse direito devem ser estabelecidas como uma responsabilidade ulterior, e a censura prévia é proibida. O Sistema Interamericano possui um parâmetro amplamente estabelecido para avaliar a convencionalidade de uma restrição à liberdade de expressão, conhecido como “teste tripartido”, com base nas disposições do artigo 13.2 da Convenção Americana. A primeira etapa do teste é avaliar se a restrição é previamente estabelecida por lei, tanto no sentido formal quanto material. A segunda etapa é avaliar se a restrição persegue um objetivo autorizado pela Convenção Americana; conforme estabelecido no artigo 13.2, esses objetivos são o respeito aos direitos ou à reputação de terceiros, ou a proteção de valores como a segurança pública e a ordem pública. A terceira etapa consiste em avaliar se a restrição é necessária em uma sociedade democrática, o que significa avaliar se ela é adequada, necessária e proporcional²⁶⁰. A Corte Interamericana já afirmou que, para que uma restrição seja necessária em uma sociedade democrática, deve prevalecer o princípio da proporcionalidade da medida. Assim, mesmo que a medida restritiva seja adequada para perseguir um objetivo legítimo, ela deve atender a uma necessidade social urgente, e o Estado deve buscar a medida menos prejudicial entre as alternativas existentes²⁶¹. A última etapa dessa avaliação consiste em julgar se a medida é proporcional no sentido estrito; ou seja, se a restrição de direitos causada pela medida não é excessiva em vista das vantagens obtidas²⁶².

151. A Corte Interamericana já afirmou que as declarações relativas à integridade dos funcionários públicos e ao exercício de funções públicas “gozam de maior proteção”, de acordo com a necessidade de garantir o debate democrático²⁶³. A Corte enfatiza que os funcionários públicos se expõem voluntariamente ao escrutínio público devido à função que desempenham. Portanto, o pluralismo democrático exige que tenham uma maior tolerância a expressões que os desacreditam, mesmo que sejam chocantes ou perturbadoras²⁶⁴. Em contextos relacionados ao serviço público, a Relatoria afirmou que é necessário que todas as pessoas possam questionar e indagar sobre a capacidade e idoneidade das pessoas que ocupam tais cargos ou que são

²⁶⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Capriles vs. Venezuela, Exceção Preliminar, Mérito, Reparaciones e Custas, Sentença de 10 de outubro de 2024, Série C Nº 541, § 160.

²⁶¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Moya Chacón e outros vs. Costa Rica, Exceções Preliminares, Mérito, Reparaciones e Custas, Sentença de 23 de maio de 2022, Série C Nº 451, § 72.

²⁶² Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Baraona Bray vs. Chile, Exceções Preliminares, Mérito, Reparaciones e Custas, Sentença de 24 de novembro de 2022, Série C nº 481, § 105.

²⁶³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Kimel vs. Argentina, Mérito, Reparaciones e Custas, Sentença de 2 de maio de 2008, Série C n.º 177, § 86.

²⁶⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Baraona Bray vs. Chile, Objecões Preliminares, Mérito, Reparaciones e Custas, Sentença de 24 de novembro de 2022, Série C nº 481, § 118.

candidatas a eles²⁶⁵. Para a Corte, a crítica às ações dos funcionários públicos no exercício de suas funções é de “notório interesse público”²⁶⁶, o que restringe as limitações que o Estado pode impor a tal expressão.

152. Conforme declarado na Declaração Conjunta dos Relatores sobre Liberdade de Expressão, a promoção de uma imprensa livre e plural, e de espaços para o exercício da liberdade de expressão, são fatores essenciais para promover a tolerância e amenizar as tensões sociais. Portanto, os Estados devem se abster de sancionar expressões que apenas exacerbam as tensões sociais, o que tende a se tornar uma limitação abusiva das vozes dissidentes ou minoritárias, impedindo a plena realização do debate público como espaço para discutir as principais tensões sociais¹¹⁵. Os Relatores enfatizaram que a liberdade de expressão não é um obstáculo à tolerância, mas sim um requisito essencial para sua realização.

153. Na situação em análise no Brasil, há três variáveis adicionais que precisam ser levadas em consideração. Primeiro, as autoridades públicas sempre têm a possibilidade de corrigir, complementar e responder aos discursos que as desafiam. Soluções que acrescentam informação, em vez de suprimi-la, são sempre preferíveis em situações que envolvem o direito dos cidadãos à liberdade de expressão em relação às autoridades públicas, independentemente de quais autoridades públicas estejam envolvidas. Segundo, a reserva aplicada às informações oficiais, que poderiam fornecer explicações à sociedade sobre as ações do Estado, significa que elas não são acessíveis ao debate público. Terceiro, os impactos sociais massivos da desinformação decorrem de redes complexas, com diferentes responsabilidades para os vários atores envolvidos. Os atores que deliberadamente geram informações distorcidas sobre a realidade desempenham um papel de destaque, a ser distinguido do nível de responsabilidade dos atores que recebem e são persuadidos por tais conteúdos e se juntam a ações políticas com base nessa persuasão, mas podem não estar igualmente cientes da intenção de desestabilizar o Estado.

154. Como já afirmou a Relatoria, as medidas tomadas para regular a esfera pública não devem ser estruturadas em torno de um ideal de debate público “organizado”, que só permite críticas consideradas construtivas. Assim, os Estados devem tomar as medidas necessárias para promover uma esfera pública baseada na presença de uma cidadania deliberativa, disposta a se

²⁶⁵ CIDH, Relator Especial para a Liberdade de Expressão, Agenda Hemisférica para a Defesa da Liberdade de Expressão, OEA/Ser.L/V/II, IACHR/RELE/INF. 4/09, 25 de fevereiro de 2009, § 39.

²⁶⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Kimel vs. Argentina, Mérito, Reparaciones e Custas, Sentencia de 2 de maio de 2008, Série C n.º 177, § 89.

engajar em processos comunicativos para tomar decisões e formar opiniões, mesmo que isso resulte na disseminação de críticas severas e questionamentos radicais²⁶⁷.

155. Além disso, o uso do direito penal para punir expressões de interesse público é geralmente incompatível com a Convenção Americana, constituindo uma sanção desproporcional. As pessoas que ocupam cargos públicos devem tolerar um grau mais alto de crítica devido à sua posição²⁶⁸, e as sanções penais desestimulam o debate público e geram autocensura²⁶⁹. Como será discutido no tópico E abaixo, os Estados devem promover mudanças legislativas para impedir o próprio início de processos que visem aplicar o direito penal às críticas às autoridades públicas, uma vez que a possibilidade de estar sujeito a tais processos tem um efeito inibidor sobre o debate público²⁷⁰.

156. De qualquer forma, quando sanções penais são aplicadas à expressão, elas devem cumprir o teste tripartido, além de atender aos requisitos estritos de legalidade específicos do direito penal²⁷¹. Isso inclui definir a conduta proibida de maneira inequívoca, diferenciando-a da conduta sujeita apenas a sanções civis²⁷², bem como formular os crimes de maneira estrita, expressa, precisa e prévia, de acordo com o papel do direito penal como o meio mais extremo de restringir direitos²⁷³. Como todas as sanções à liberdade de expressão, as sanções penais devem ser estritamente proporcionais à gravidade da conduta e impostas apenas quando necessário para proteger os direitos em questão²⁷⁴. Assim, a Relatoria enfatiza que é essencial verificar a proporcionalidade das sanções penais, incluindo penas privativas de liberdade, com a conduta avaliada, e considerar a possibilidade de impor meios de punição menos severos.

157. A Corte Interamericana entende que uma importante garantia processual é o direito de ser julgados por pessoas e tribunais imparciais, o que significa que os juízes avaliarão

²⁶⁷ CIDH, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, Agenda Hemisférica para a Defesa da Liberdade de Expressão, OEA/Ser.L/V/II, IACHR/RELE/INF. 4/09, 25 de fevereiro de 2009, §§ 53 a 55.

²⁶⁸ CIDH, Relator Especial para a Liberdade de Expressão, Relatório Anual 2024, OEA/Ser.L/V/II Doc. 39, 3 de março de 2025, § 272.

²⁶⁹ CIDH, Argumentos perante a Corte Interamericana no Caso Palamara Iribarne vs. Chile. Transcrito em: Corte Interamericana, Caso Palamara Iribarne c. Chile, Mérito, Reparações e Custas, Sentença de 22 de novembro de 2005, Série C n.º 135, § 64.e).

²⁷⁰ Corte Interamericana de Direitos Humanos, Caso Baraona Bray vs. Chile, Objecões Preliminares, Mérito, Reparações e Custas, Sentença de 24 de novembro de 2022, Série C N.º 481, § 130.

²⁷¹ CIDH, Relator Especial para a Liberdade de Expressão, Marco Jurídico Interamericano sobre o Direito à Liberdade de Expressão, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF. 2/09, 30 de dezembro de 2009, § 72.

²⁷² Corte Interamericana de Direitos Humanos, Caso Usón Ramírez vs. Venezuela, Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas, Sentença de 20 de novembro de 2009, Série C n.º 207, § 55.

²⁷³ Corte Interamericana de Direitos Humanos, Caso Palamara Iribarne vs. Chile, Mérito, Reparações e Custas, Sentença de 22 de novembro de 2005, Série C n.º 135, § 63; Corte Interamericana de Direitos Humanos, Caso Kimel vs. Argentina, Mérito, Reparações e Custas, Sentença de 2 de maio de 2008, Série C n.º 177, § 55.

²⁷⁴ CIDH, Relator Especial para a Liberdade de Expressão, Marco Jurídico Interamericano sobre o Direito à Liberdade de Expressão: Atualização 2025, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF. 29/25, § 151.

as questões que lhes forem apresentadas de forma objetiva, e sem posições ou preferências prévias quanto ao resultado do processo²⁷⁵. Embora a imparcialidade se presuma, exigindo-se prova de que o juiz é parcial, os juízes devem oferecer garantias objetivas à comunidade quanto à sua imparcialidade, a fim de eliminar suspeitas de que estejam agindo sob influência ou pressão²⁷⁶. A Relatoria está ciente de que a contestação dos processos eleitorais de 2022 e todas as suas ramificações, incluindo os chamados atos antidemocráticos, mobilizam profundamente a diferentes setores da sociedade brasileira. Nesse sentido, a Relatoria insta os agentes do Estado, especialmente os juízes, a analisarem de forma imparcial os fatos sob sua competência relacionados às profundas tensões sociais existentes no Brasil, tomando decisões com base no direito²⁷⁷, e considerando que a opacidade generalizada em torno de suas ações, a validade prolongada de medidas cautelares que afetam a liberdade de expressão, e a falta de decisões conclusivas contribuem para um cenário de incerteza.

6. Conclusão sobre restrições al a liberdade de expressão no contexto brasileiro

158. A Relatoria reitera que o Brasil é um Estado democrático, com eleições livres e justas, com instituições que aderem ao Estado Democrático de Direito. Sob graves ameaças a essa institucionalidade, o Poder Judiciário desempenhou um papel importante no combate aos movimentos que contestavam os resultados eleitorais e as próprias instituições democráticas brasileiras. Essas ameaças extraordinárias exigiram do Poder Judiciário o uso de ferramentas que, como afirmado em suas próprias decisões, são extraordinárias. Segundo relatos confiáveis, isso foi fundamental para salvaguardar a institucionalidade do Brasil. Mesmo assim, a Relatoria insta todos os órgãos do Estado a garantir que iniciativas extraordinárias, seja para a defesa da democracia ou para qualquer outro objetivo legítimo, não se prolonguem além do necessário.

159. Embora a organização de crimes graves, como atos que visavam atentar contra as instituições, exija uma resposta do Estado, o Poder Judiciário deve ter cuidado para não expandir o escopo destas limitações extraordinárias para sancionar opiniões políticas legítimas. Nesse contexto, a Relatoria chama a atenção para os desafios de longa data do Brasil, em distintos órgãos

²⁷⁵ Corte Interamericana, Caso Huilcamán Paillama e outros vs. Chile, Mérito, Reparações e Custas, Sentença de 18 de junho de 2024, Série C n.º 527, § 121.

²⁷⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Apitz Barbera e outros vs. Venezuela, Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas, Sentença de 5 de agosto de 2008, Série C N.º 182, § 56.

²⁷⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Amrhein e outros vs. Costa Rica, Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas, Sentença de 25 de abril de 2018, Série C n.º 354, § 385.

do Poder Judiciário, no que diz respeito às restrições à expressão de pessoas defensoras de direitos humanos, jornalistas e ativistas políticas. Esses desafios são anteriores à investigação de um possível golpe e de atentados contra as instituições brasileiras. O Poder Judiciário deve se esforçar para criar precedentes que busquem ativamente diferenciar entre esses comportamentos ilícitos e críticas legítimas. Ferramentas extraordinárias e restrições à expressão devem ser utilizadas apenas quando estiverem em conformidade com o teste tripartido.

160. Ao considerar medidas de restrição à liberdade de expressão no contexto criminal, o Tribunal deve levar em conta que os movimentos de ameaça à institucionalidade brasileira são compostos por participantes com distintos níveis de mando, responsabilidade e participação. A responsabilidade das pessoas que ocupam cargos de liderança deve ser diferenciada daquelas que foram convocadas a manifestar-se por tais líderes. Nesse sentido, a Relatoria acolhe com satisfação os recentes avanços²⁷⁸ nas APs 2668 e 2694, que investigam os supostos líderes, e insta o Estado a concluí-las em tempo hábil.

161. Como exemplo positivo, a Relatoria destaca as informações que lhe foram disponibilizadas sobre a condenação definitiva, relacionada ao Inquérito das *Fake News*, de um ex-deputado federal. Em fevereiro de 2021, o deputado divulgou um vídeo com declarações descritas pelos canais do Senado como “[defesa] do Ato Institucional nº 5”²⁷⁹, anteriormente descrito pela CIDH como um “grave retrocesso (...) aos direitos fundamentais”²⁸⁰. A prisão do congressista foi ordenada pelo Supremo Tribunal Federal, que considerou que as declarações não eram protegidas pela imunidade parlamentar²⁸¹. Como exigido pela Constituição, a Câmara dos Deputados também aprovou a prisão²⁸². Medidas restritivas foram impostas à sua esposa em 2022, apesar de ela não estar diretamente envolvida em nenhum processo ou investigação, no entendimento de que o congressista poderia usar tais canais²⁸³.

162. Conforme discutido mais detalhadamente no tópico G abaixo, as autoridades públicas têm deveres especiais em relação à liberdade de expressão, que incluem depreender

²⁷⁸ STF, *STF abre fase de alegações finais em ação penal sobre tentativa de golpe de Estado*, 27 de junho de 2025; STF, AP 2.694, *Decisão de 7 de julho de 2025*.

²⁷⁹ Câmara dos Deputados, *Deputado Daniel Silveira é preso por ordem do juiz Alexandre de Moraes*, 17 de fevereiro de 2021.

²⁸⁰ CIDH. Relatório sobre a Situação dos Direitos Humanos no Brasil. OEA/Ser.L/V/II.97, Doc. 29 rev.1, 29 de setembro de 1997, Capítulo I.B, parágrafo 7.

²⁸¹ Supremo Tribunal Federal, *Por unanimidade, Plenário mantém prisão em flagrante do deputado federal Daniel Silveira (PSL-RJ)*, 17 de fevereiro de 2021.

²⁸² UOL, *Câmara decide manter prisão de Daniel Silveira determinada pelo STF*, 19 de fevereiro de 2021; Metrôpoles, *Câmara mantém prisão de Daniel Silveira por ataques à democracia*, 19 de fevereiro de 2021.

²⁸³ CIDH, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, *Relatório Anual 2022*, OEA/Ser.L/V/II Doc. 50, 6 de março de 2023, § 233.

esforços razoáveis para verificar os fatos que embasam suas declarações, e as proteções concedidas às autoridades públicas não devem ser vistas como absolutas. Com isso em mente, este caso exemplifica uma restrição à liberdade de expressão aplicada como resultado de um processo judicial abrangente, com ampla possibilidade de participação do réu, contando também com a cooperação de outros órgãos do Estado. A ampla disponibilidade de informações públicas sobre as sanções permitiu que a sociedade brasileira debatesse vigorosamente o assunto, com a persistência de críticas e crenças de que ela foi excessiva. Nesse sentido, este caso é representativo da importância de se chegar a uma sentença definitiva sobre a imposição de limitações à expressão, bem como dos impactos positivos promovidos pela publicidade.

163. Enquanto as investigações sobre tentativas de desestabilização da ordem constitucional continuam, o Estado deve avaliar continuamente a importância de manter medidas provisórias que limitam a liberdade de expressão, levando em consideração o grau atual de risco e o impacto dessas medidas sobre os direitos das pessoas afetadas. As autoridades judiciais devem avaliar continuamente se as medidas cautelares que limitam a liberdade de expressão são indispensáveis para preservar as investigações ou se tais limitações podem ser relaxadas.

164. As autoridades estatais, especialmente o Poder Judiciário, também devem se esforçar para notificar os usuários e as plataformas sobre as limitações impostas ao uso das redes sociais e outros canais de liberdade de expressão. Exceto em casos muito urgentes, as plataformas e os usuários devem poder contestá-las antes que elas comecem a ser aplicadas. Embora circunstâncias excepcionais possam modificar essa notificação, ela deve, como regra geral, conter uma explicação da ordem adotada e da ilegalidade do conteúdo especificado.

165. A Relatoria entende que as tentativas de desestabilizar a democracia brasileira ainda geram consequências, e suas investigações são cruciais para permitir que a sociedade brasileira compreenda plenamente os riscos e supere as ameaças. O prolongamento das investigações e a adoção do sigilo podem ser legítimos e úteis; ao mesmo tempo, também podem contribuir para a incerteza vivida no Brasil em relação aos mecanismos judiciais. Nesse sentido, a Relatoria observa a importância de um amplo debate público. Como os eventos preocupam profundamente a muitos setores da sociedade, o Estado deve se esforçar para disponibilizar à sociedade a maior quantidade de informação possível, facilitando debates públicos que transcendam a profunda divisão política e social atualmente existente no Brasil.

C. Combater o discurso não protegido, incluindo o discurso de ódio

166. *O direito à liberdade de expressão também é protegido quando se atribuem adequadamente responsabilidades ulteriores. A Convenção Americana sobre Direitos Humanos impõe o dever de sancionar certos discursos, conforme previsto no artigo 13.5. Essa disposição proíbe a propaganda em favor da guerra e a apologia ao ódio nacional, racial ou religioso que constitua incitação à violência.*

167. A Relatoria foi informada da ausência prolongada de medidas para combater discursos não protegidos pelo direito à liberdade de expressão, como comentários discriminatórios relacionados a grupos historicamente vulneráveis. Durante a visita, os relatos recebidos são consistentes com o padrão, já identificado pela CIDH, de um aumento de discursos que incitam à violência por “motivos discriminatórios no espaço público e nas redes sociais, especialmente em relação a mulheres, pessoas LGTBI, afrodescendentes de setores urbanos ou movimentos sociais que lutam por terra, moradia e meio ambiente”²⁸⁴. Em 2021, a Comissão também constatou que “muitos desses comentários nas redes sociais eram provenientes ou foram endossados por funcionários ou candidatos a cargos públicos eletivos”²⁸⁵. A Relatoria Especial também registrou ameaças à vida e à integridade de pessoas pertencentes a grupos vulneráveis. Esse contexto inclui relatos de episódios de violência política, preconceito regional e ameaças a jornalistas²⁸⁶. Outro ponto de particular preocupação diz respeito a discursos que incitam a violência contra membros de religiões de origem africana, com a Relatoria registrando relatos de episódios que já classificou como “racismo religioso”²⁸⁷.

168. A Relatoria documentou o crescimento de movimentos neonazistas no Brasil, com estudos registrando mais de 500 células ativas²⁸⁸. O fenômeno da formação de comunidades fechadas para disseminar conteúdo extremista também é usado para organizar comunidades nazistas²⁸⁹. Isso resultou na criação de um Plano Nacional de Enfrentamento às Células

²⁸⁴ CIDH, Situação dos Direitos Humanos no Brasil, OEA/Ser.L/V/II, 12 de fevereiro de 2021, § 493.

²⁸⁵ CIDH, Situação dos Direitos Humanos no Brasil, OEA/Ser.L/V/II, 12 de fevereiro de 2021, § 493.

²⁸⁶ CIDH, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, Relatório Anual 2022, OEA/Ser.L/V/II Doc. 50, 6 de março de 2023, § 256.

²⁸⁷ CIDH, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, Relatório Anual 2022, OEA/Ser.L/V/II Doc. 50, 6 de março de 2023, § 321.

²⁸⁸ G1, Grupos neonazistas crescem 270% no Brasil em 3 anos: estudiosos temem que presença online se transforme em ataques violentos, 16 de janeiro de 2022; Piauí, Células neonazistas proliferam em Santa Catarina, 5 de maio de 2023.

²⁸⁹ Gazeta do Povo, Como funcionava a rede criminosa liderada por adolescentes que promovia barbáries ao vivo, 15 de maio de 2025; Agência Gov, Polícia do RJ e Ministério da Justiça deteem grupo que atacaria homem em situação de rua para transmitir on-line, 20 de abril de 2025.

Neonazistas e Discurso de Ódio no Brasil, que inclui a criação de um observatório²⁹⁰. Esse plano teria como objetivo mapear tais células e manifestações neonazistas, articulando estratégias para combatê-las e buscando o diálogo com organizações multilaterais. O Estado informou que está em diálogo contínuo com agências especializadas das Nações Unidas sobre a luta contra o movimento neonazista.

169. A Relatoria foi alertada para a organização de campanhas para criar e disseminar discursos extremistas e violentos nas redes sociais por meio de comportamentos coordenados e inautênticos. A Relatoria observa a percepção de que a ausência de uma regulamentação clara sobre o assunto, aliada a um incentivo percebido para que as plataformas de redes sociais promovam conteúdos controversos devido ao seu alto engajamento, facilita a disseminação desses discursos violentos.

170. A Relatoria também foi alertada para incidentes de violência armada em escolas, supostamente motivados por incitação ao crime nas redes sociais. Esse fenômeno inclui ataques com facas e armas de fogo em escolas, em parte causados pela disseminação de discurso de ódio na internet²⁹¹. A Relatoria foi alertada para o uso de plataformas digitais baseadas na formação de grupos fechados para compartilhar conteúdo que retrata episódios de violência extrema, bem como para o planejamento de tais episódios. Além disso, essas comunidades são supostamente utilizadas para organizar campanhas de assédio e divulgar material íntimo sem consentimento, inclusive de menores.

171. A Relatoria observa que o Estado prestou informações sobre a abertura e manutenção de um canal para denúncias de ameaças às escolas²⁹². Além disso, existe um plano estratégico para a prevenção da chamada violência extrema nas escolas, como parte do Programa Escola que Protege, que inclui em sua missão a prevenção da violência facilitada pela tecnologia²⁹³. A Relatoria documentou que, como parte do Programa, o Ministério da Justiça emitiu a Portaria 351, que estabelece obrigações para que as plataformas de mídia social cooperem com a Operação Escola Segura²⁹⁴. Essas obrigações incluem a adoção de medidas para “monitoramento, limitação e restrição” de conteúdos relacionados à violência extrema, incluindo

²⁹⁰ Conselho Nacional de Direitos Humanos. Resumo da Missão Institucional da Relatoria Especial sobre Discurso de Ódio. Crescimento das células neonazistas. Novembro de 2024. Arquivo da CIDH.

²⁹¹ Jornal da USP, Ocorreram 36 ataques a escolas no Brasil entre 2002 e 2023, 19 de fevereiro de 2024; G1, Em 3 anos, Brasil teve 27 ataques de violência extrema em escolas: por que tantos casos?, 3 de junho de 2025.

²⁹² Gov.br, Operação Escola Segura, 21 de outubro de 2024.

²⁹³ Gov.br, Escola que Protege, 6 de junho de 2025.

²⁹⁴ Ministério da Justiça e Segurança Pública, Portaria n. 351/2023, 12 de abril de 2023.

“prevenir a disseminação de conteúdos flagrantemente ilícitos, prejudiciais ou danosos”²⁹⁵. Além disso, as plataformas devem compartilhar com as autoridades públicas os dados de identificação das pessoas responsáveis por esses tipos de conteúdo, e as plataformas são instruídas a adotar medidas de segurança com base na identificação *hash* de conteúdo ilegal.

172. O Estado repassou informações que documentam as ações da Procuradoria Nacional da União de Defesa da Democracia (PNDD) contra a Meta, por meio de notificações extrajudiciais²⁹⁶. A motivação para isso foi o anúncio de mudanças nas políticas de moderação de conteúdo que, para a PNDD, não garantiriam mais um nível adequado de proteção contra o discurso de ódio. O Estado também informou que as plataformas digitais devem estabelecer termos de uso que proíbam o discurso de ódio e outras práticas ilegais²⁹⁷. Além disso, vários órgãos estatais, como a Procuradoria dos Direitos do Cidadão, emitiram notificações extrajudiciais e iniciaram ações civis contra apresentadores de televisão que teriam expressado discurso de ódio em seus programas. Em pelo menos uma ocasião, essas ações resultaram em indenização por danos morais coletivos²⁹⁸.

173. No entanto, a Relatoria considera que a estratégia brasileira de combate a discursos não protegidos não se baseia em definições suficientemente específicas dos tipos de discurso a serem combatidos. Assim, de maneira mais geral, a Relatoria expressou preocupação com o fato de que a imprecisão nas definições jurídicas de discursos não protegidos cria o risco de limitações injustificadas ao debate público sobre questões de interesse público. Além disso, mesmo quando os critérios para as limitações são suficientemente claros, permanecem riscos quanto à sua aplicação prática. Um exemplo levado ao conhecimento do Relator é a ordem do Supremo Tribunal Federal de remover artigos jornalísticos sobre alegações de violência sexual contra um alto funcionário público, com base no argumento de que o discurso de ódio e a subversão da ordem democrática não são protegidos pela liberdade de expressão²⁹⁹. Após grande

²⁹⁵ Ministério da Justiça e Segurança Pública, Portaria n. 351/2023, 12 de abril de 2023.

²⁹⁶ República Federativa do Brasil, Resposta do Estado, em resposta à Carta de solicitação de informações à luz do artigo 41 da CADH n° 04-2025/543, 12 de junho de 2025, arquivo da CIDH.

²⁹⁷ República Federativa do Brasil, Resposta do Estado, em resposta à Carta de solicitação de informações à luz do artigo 41 da CADH n° 04-2025/543, 12 de junho de 2025, arquivo da CIDH.

²⁹⁸ CNN Brasil, “Raça desgraçada”: apresentador Sikêra Jr é condenado por falas contra LGBTQIA+, 20 de novembro de 2024; Veja, RedeTV! e Sikêra Jr são condenados por homofobia em valor milionário, 28 de janeiro de 2025.

²⁹⁹ Folha de S. Paulo, Moraes censura reportagens sobre acusação de agressão feita por ex-mulher de Arthur Lira, 19 de junho de 2024; CNN Brasil, Moraes censura reportagens sobre acusação de agressão feita por ex-mulher de Arthur Lira, 19 de junho de 2024.

comoção pública, o conteúdo foi restaurado³⁰⁰, em meio a críticas de que se tratava de “censura”, e de que a mudança na posição do tribunal se deveu às repercussões negativas³⁰¹.

174. O Estado informou à Relatoria que não existe uma definição legal para “discurso de ódio”, mas que há decisões judiciais que regulamentam o discurso não protegido, incluindo o discurso de ódio. Uma dessas decisões é o “caso Ellwanger”, que define o discurso de ódio como fora dos limites aceitáveis da liberdade de expressão. Além disso, a luta contra o discurso de ódio teria origem em mandatos constitucionais de proteção da dignidade humana e em leis como a chamada Lei do Racismo (Lei 7.716). O Estado também informou que o Supremo Tribunal Federal decidiu, em 2021, que o crime de injúria racial não está sujeito a prescrição.

175. No contexto eleitoral, a Relatoria documentou iniciativas do Tribunal Superior Eleitoral para apresentar uma lista de discursos que, em sua opinião, representam um “risco” para o processo eleitoral, com os provedores de aplicativos digitais sendo obrigados a removê-los “imediatamente” durante o período eleitoral, sob pena de serem responsabilizados solidariamente pelo conteúdo. De acordo com o artigo 9-E da Resolução 23.610 do TSE, tais discursos incluem “discurso de ódio, inclusive promoção de racismo, homofobia, ideologias nazistas, fascistas ou odiosas contra uma pessoa ou grupo por preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade, religião e quaisquer outras formas de discriminação”. Outras disposições da lei eleitoral contêm proibições semelhantes, como o artigo 243 do Código Eleitoral, que proíbe propaganda de guerra e propaganda que deprecie pessoas em razão do sexo feminino, ou por sua cor, raça ou etnia.

176. A Relatoria observou críticas de que, apesar da existência de disposições legais sobre discursos não protegidos, sua aplicação judicial seria por vezes inespecífica. Isto resultaria na ausência de explicações claras sobre em qual proibição a conduta incide, com episódios da mesma expressão sendo classificada como enquadrada em várias proibições. Nesse sentido, a proibição do discurso de ódio poderia ser invocada como base para restringir expressões díspares, sem que se demonstre por que cada conduta constitui discurso de ódio.

³⁰⁰ Folha de S. Paulo, Reportagem não pode ser equiparada a discurso de ódio citado por Moraes, dizem especialistas, 19 de junho de 2024; O GLOBO, Entidades criticam decisão de Moraes que ordenou retirada do ar de reportagens sobre ex-mulher de Lira, 19 de junho de 2024.

³⁰¹ Piauí, A censura a pretexto da democracia, 24 de junho de 2024; DW, Quem são os alvos das ordens de bloqueio de perfil no X, 3 de setembro de 2024.

177. A Relatoria registrou dois casos proeminentes na sociedade brasileira que chamam a atenção para o papel do Judiciário no equilíbrio entre o direito à não discriminação e a liberdade de expressão, incluindo os limites da expressão acadêmica e artística. A Relatoria observou uma decisão do Supremo Tribunal Federal que ordenou a apreensão e destruição de livros jurídicos cujo conteúdo foi avaliado pelo STF como “homofóbico, preconceituoso e discriminatório direcionado à comunidade LGBTQIA+ e às mulheres”. Os exemplares disponíveis dos livros foram recolhidos, com ordem de destruição, além da imposição de indenização por danos morais coletivos³⁰².

178. A Relatoria também foi alertada para a imposição de penas de prisão de mais de 8 anos a um comediante com base em comentários feitos durante um show de comédia, que foram caracterizados como discurso de ódio, racismo e discriminação contra diferentes grupos vulneráveis. A Relatoria foi informada de que, de acordo com a legislação brasileira, a classificação dos crimes de discriminação considera sua prática por meio de “redes sociais” ou “para fins de entretenimento” como fatores agravantes. A imposição dessas medidas restritivas à liberdade de expressão foi questionada por aqueles que consideram que as expressões em consideração não poderiam ser caracterizadas como discurso de ódio, e que as restrições impostas são desproporcionais e podem ter um efeito inibidor.

179. A Relatoria reitera que os Estados devem combater o discurso de ódio como forma de garantir a proteção dos direitos humanos e promover um ambiente propício à liberdade de expressão³⁰³. Mesmo em contextos de interesse público, onde o debate político vigoroso deve ser preservado, fomentado e ampliado, a Relatoria já manifestou preocupação com declarações que podem gerar violência, discriminação ou violações dos direitos humanos³⁰⁴. A defesa do direito à liberdade de expressão que ignora o dever de combater esse tipo de discurso não só é contrária ao artigo 13.5 da Convenção Americana, como também não reconhece que o ódio também gera silêncio, ao excluir pessoas vulneráveis do debate público³⁰⁵.

³⁰² STF, Recurso Extraordinário com Recurso 1.513.428/PR, 31 de outubro de 2024.

³⁰³ CIDH, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, Relatório Anual 2024, OEA/Ser.L/V/II Doc. 39, 3 de março de 2025, § 440.

³⁰⁴ CIDH, Relator Especial para a Liberdade de Expressão, Comunicado à imprensa R126/21, O Relator Especial para a Liberdade de Expressão convoca as pessoas que ocupam ou aspiram ocupar cargos eletivos no Peru a contribuírem com seu discurso para a proteção dos direitos humanos, 17 de maio de 2021.

³⁰⁵ CIDH, Relator Especial para a Liberdade de Expressão, Relatório Especial sobre a Situação da Liberdade de Expressão no Peru, OEA/SER.L/V/II, CIDH/RELE/INF26/23, dezembro de 2023, § 270.

180. Sem prejuízo do exposto, a Relatoria enfatiza que todas as restrições à liberdade de expressão devem cumprir o teste tripartido estabelecido pelo Sistema Interamericano de Direitos Humanos, que envolve a legalidade, a busca de objetivos autorizados pela Convenção Americana e a necessidade em uma sociedade democrática³⁰⁶. A legalidade das restrições à liberdade de expressão exige especificidade e precisão na definição das condutas proibidas³⁰⁷. A Relatoria já reconheceu anteriormente a importância de que se adotem regras específicas para combater ao discurso de ódio, uma vez que a imprecisão nessa área pode comprometer o exercício da liberdade de expressão em assuntos de interesse público³⁰⁸.

181. Para que o combate ao discurso de ódio seja eficaz, é importante definir claramente esse conceito. Assim, a Relatoria recomenda que sejam adotados os parâmetros definidos no Plano de Ação de Rabat das Nações Unidas³⁰⁹. Caso contrário, definições vagas podem dar origem a interpretações que comprometam o exercício da liberdade de expressão em assuntos de interesse público³¹⁰. De acordo com esse instrumento, a caracterização da expressão como discurso de ódio deve ocorrer de maneira contextual, e não semântica, com base em seis fatores: (1) contexto social e político; (2) posição ou *status* do locutor; (3) intenção de incitar o público contra um determinado grupo; (4) o conteúdo e a forma do discurso; (5) a extensão de sua divulgação; e (6) a probabilidade de causar danos, especialmente danos iminentes³¹¹. A expressão considerada discurso de ódio de acordo com essas dimensões deve ser sancionada pelo Estado, sob pena de violar a obrigação convencional imposta pelo artigo 13.5 da CADH. Por sua vez, expressões e comentários intolerantes que não constituam estritamente “incitação à violência” podem – mas, à luz do artigo 13 da CADH, não necessariamente devem – estar sujeitas ao estabelecimento de responsabilidades ulteriores, de acordo com o artigo 13.2 da Convenção Americana.

182. No entanto, um marco legal focado exclusivamente em estratégias repressivas contra o discurso de ódio não será capaz de abordar as raízes culturais das práticas

³⁰⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Tristán Donoso vs. Panamá, Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas, Sentença de 27 de janeiro de 2009, Série C N.º 193, § 56.

³⁰⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Moya Chacón e outros vs. Costa Rica, Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas, Sentença de 23 de maio de 2022, Série C n.º 451, § 72.

³⁰⁸ CIDH, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão e Relatoria sobre os Direitos das Pessoas LGBTI, Discurso de Ódio e Incitação à Violência contra Pessoas Lésbicas, Gays, Bissexuais, Trans e Intersexuais nas Américas, 12 de novembro de 2015, § 3.

³⁰⁹ CIDH, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, Relatório Anual 2024, OEA/Ser.L/V/II Doc. 39, 3 de março de 2025, § 442.

³¹⁰ CIDH, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão e Relatoria sobre os Direitos das Pessoas LGBTI, Discurso de ódio e incitação à violência contra pessoas lésbicas, gays, bissexuais, trans e intersexuais nas Américas, 12 de novembro de 2015, § 3.

³¹¹ ONU, Relatório Anual do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, Relatório sobre as reuniões de especialistas sobre a proibição do incitamento ao ódio nacional, racial ou religioso, A/HRC/22/17/Add.4, 11 de janeiro de 2013.

discriminatórias. No Brasil, a Relatoria acolhe com satisfação a existência do Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos como uma política pública que influencia a luta contra o discurso de ódio. No âmbito do Plano Nacional, seriam ministrados cursos específicos sobre como enfrentar e prevenir o discurso de ódio e o extremismo, bem como cursos que ensinam como lidar com a violência e os ataques digitais. Esses cursos seriam parcialmente organizados em cooperação com a sociedade civil e teriam atividades frequentes. Além disso, o Ministério da Justiça e Direitos Humanos lançou o portal “Opinião ou Ódio?” para conscientizar a sociedade sobre o combate ao extremismo³¹². A Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão também realizaria cursos e seminários com a participação da sociedade civil, tratando da regulamentação da liberdade de expressão e do discurso não protegido.

183. A Relatoria insiste que o combate eficaz ao discurso de ódio requer uma abordagem abrangente e contínua que inclua medidas legais, mas também vá além delas. Os Estados devem adotar mecanismos preventivos e educacionais. Além disso, o Estado deve incentivar uma maior participação das pessoas em situação de vulnerabilidade nos canais institucionais e formais para o exercício do direito à liberdade de expressão, incluindo a imprensa. Essas medidas estão em consonância com a observação de que “diante de opiniões desiguais, não há melhor resposta do que a justiça dos argumentos, e isso requer mais e melhores discursos, não menos”³¹³. A promoção de medidas *de contra-discurso* é outro exemplo de medidas que combatem o discurso de ódio, aumentando a circulação de informações complementares em torno da expressão ilegal.

D. Combater à desinformação deliberada

184. *A desinformação deliberada, que a Relatoria já definiu como “a disseminação maciça de informações falsas com a intenção de enganar o público e com o conhecimento de sua falsidade”, não é um fenômeno novo, mas assumiu novos contornos na era digital. As preocupações com esse fenômeno são legítimas, pois ele constitui um obstáculo às funções que o direito à liberdade de expressão deve desempenhar em uma sociedade democrática. O combate à desinformação requer uma perspectiva abrangente do fenômeno, incluindo iniciativas que capacitem os cidadãos a discernir informações verdadeiras das falsas e que podem incluir*

³¹² Ministério dos Direitos Humanos, *Ódio ou Opinião?*, 2024.

³¹³ CIDH, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, *Relatório Anual 2010*, Capítulo II, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 5, 4 de março de 2011, § 50.

sanções. No entanto, proibições generalizadas de “notícias falsas”, baseadas em conceitos vagos ou ambíguos, não estão em conformidade com os padrões internacionais de direitos humanos.

185. A Relatoria tomou nota das crescentes preocupações com o fenômeno da desinformação no Brasil. A Relatoria foi informada de que houve campanhas organizadas de desinformação deliberada sobre temas de interesse público, que tiveram efeitos negativos no país.

186. Assim, a Relatoria registrou preocupações com a desinformação sobre a pandemia da COVID-19, que visava a desacreditar as evidências científicas e recomendar tratamentos ineficazes ou perigosos para combater a doença. Sobre este ponto, em 2022, a Comissão Interamericana afirmou a existência de casos de “disseminação de informações sem base científica (...) por autoridades de alto nível” no Brasil, em relação à pandemia da COVID-19³¹⁴. A Relatoria foi informada de que pessoas comunicadoras dedicadas ao combate à desinformação sobre saúde enfrentaram restrições às suas atividades, incluindo a apresentação de ações judiciais³¹⁵.

187. A Relatoria também registrou descrições de campanhas de desinformação organizadas em torno de questões de acesso à saúde sexual e reprodutiva, incluindo o descrédito a iniciativas de educação sexual, que incluíam alegações falsas sobre a distribuição de material a crianças pelo sistema público de educação³¹⁶. A desinformação também afetou a organização do sistema econômico e tributário brasileiro. Da mesma forma, houve campanhas de desinformação sobre a organização das eleições brasileiras, espalhando a mensagem de que os votos não estavam sendo contados corretamente e de que o sistema brasileiro permitiria fraudes generalizadas por meio de urnas eletrônicas. A Relatoria documentou episódios de desinformação sobre as enchentes no Rio Grande do Sul, com declarações estigmatizantes contra jornalistas e hostilidades durante reportagens por parte de membros do público³¹⁷, o que dificultou o acesso da população a dados confiáveis sobre o que aconteceu³¹⁸.

³¹⁴ CIDH, *Pandemia e Direitos Humanos*, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 396, 9 de setembro de 2022, § 86.

³¹⁵ STF, *STF suspende condenação de cientistas que explicaram que diabetes não é causado por verme*, 30 de setembro de 2024.

³¹⁶ Agência Lupa, *Vídeo sobre ‘cartilha’ de educação sexual para crianças é antigo; livro nunca foi distribuído em escolas públicas*, 7 de julho de 2021; Piauí, *Da mamadeira de piroca ao banheiro unissex*, 28 de outubro de 2022.

³¹⁷ CIDH, Relator Especial para a Liberdade de Expressão, *Relatório Anual 2024*, OEA/Ser.L/V/II Doc. 39, 3 de março de 2025, § 240.

³¹⁸ CIDH, Relator Especial para os Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais, *Impactos das enchentes no Rio Grande do Sul: observações e recomendações para a garantia dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais*, OEA/Ser.L/V/III, Doc. 50, 31 de março de 2025, § 105.

188. Foram expressas preocupações de que a desinformação pode alcançar um público mais amplo nas redes sociais do que as notícias confiáveis, especialmente em questões relacionadas aos direitos humanos, o que dificultaria a organização de campanhas de retificação. A Relatoria observa relatos de que autoridades públicas, incluindo membros do Congresso Nacional, teriam se envolvido no planejamento e na execução dessas campanhas, e usado o amplo alcance proporcionado por sua posição para espalhar deliberadamente desinformação. Além disso, a Relatoria observa preocupações com o uso crescente de ferramentas de inteligência artificial para gerar imagens e vídeos manipulados com o objetivo de desinformar.

189. A Relatoria observou a organização de campanhas estatais destinadas a abordar temas alvo de desinformação, divulgando informações complementares aos cidadãos. Nesse sentido, o Ministério da Saúde organizou diversas iniciativas relacionadas à desinformação na área da saúde, como o fornecimento de dados de saúde pública e a divulgação de dados do Ministério³¹⁹. Além disso, a assessoria de comunicação do Ministério foi responsável pela elaboração de material para o público sobre campanhas de vacinação e distribuição de medicamentos, buscando contradizer informações falsas³²⁰. Além disso, o Ministério faz parte de uma iniciativa interministerial chamada “Saúde com Ciência”, que visa combater a desinformação sobre saúde, respondendo a conteúdos enganosos. A iniciativa inclui a Secretaria de Comunicação Social da Presidência, a Advocacia-Geral da União, a Controladoria-Geral da União, o Ministério da Justiça e Segurança Pública e o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação³²¹. O programa deu origem ao Comitê de Enfrentamento da Desinformação sobre o Programa Nacional de Imunizações e as Políticas de Saúde Pública³²². Além disso, o Estado informou que a Empresa Brasil de Comunicação administra a Rede Nacional de Comunicação Pública, que estabeleceria parcerias com universidades públicas e institutos federais para a operação de veículos de comunicação, o que poderia ajudar a combater a desinformação. O CGI.br desenvolveu material informativo sobre campanhas de desinformação nas redes sociais, com uma seção destinada a educar os usuários sobre como evitar a desinformação e verificar as fontes³²³.

190. O Estado anunciou a criação de órgãos com a função específica de combater a desinformação nos últimos anos. Nesse sentido, foi criada a Procuradoria Nacional da União de

³¹⁹ Ministério da Saúde, DataSUS, TabNet.

³²⁰ Ministério da Saúde, [É boato: ivermectina não é eficaz no combate à dengue](#), 5 de fevereiro de 2024.

³²¹ Ministério da Saúde, [Sobre o projeto de combate à desinformação do Ministério da Saúde](#), 2024.

³²² Secretaria de Comunicação Social, [Comitê de Combate à Desinformação sobre o Programa Nacional de Imunização e Políticas de Saúde Pública](#), 2025.

³²³ CGI.br, Guia Internet, Democracia e Eleições, [Capítulo 4: O que posso fazer?](#), 2018.

Defesa da Democracia (PNDD), dentro da estrutura da Advocacia-Geral da União, com o objetivo institucional de “combater a desinformação”. A entidade define desinformação como conteúdo “intencionalmente disseminado com o objetivo de causar prejuízo ou obter vantagem indevida”, que causa “impacto negativo à política pública” ou “prejuízo à legitimidade da função de agente público” e que alcançou “amplo alcance ou repercussão”³²⁴. Neste contexto, um instrumento apresentado como especialmente relevante pelo Estado foi a Portaria PGU/AGU nº 16, que cria a PNDD. Esta Portaria apresenta definições do escopo de atuação da Procuradoria, estabelecendo que casos de desinformação que não tenham “amplo alcance ou repercussão” não devem ser considerados potencialmente prejudiciais³²⁵. Além disso, a Advocacia-Geral da União não poderia atuar em casos de “declarações típicas da retórica política”³²⁶, incluindo casos que desafiassem a imunidade parlamentar. A Advocacia-Geral da União atuou em 153 casos, incluindo processos judiciais e extrajudiciais, de acordo com informações do Estado³²⁷. A entidade enfatiza que não monitora proativamente as redes sociais e que não possui poder de polícia.

191. De acordo com informações apresentadas pelo Estado, a agência se caracteriza por gerenciar o combate à desinformação de forma independente das agências de inteligência, abordando os danos públicos causados pela desinformação judicial e extrajudicialmente. A AGU também criou o “Observatório da Democracia”, descrito como “um ambiente institucional”³²⁸ destinado a apoiar o desenvolvimento de políticas públicas sobre desinformação. A Relatoria tomou conhecimento de operações da Polícia Federal destinadas a investigar a ocorrência de campanhas organizadas de desinformação, como as relativas a notícias falsas sobre as enchentes no Rio Grande do Sul³²⁹ e sobre o sistema econômico³³⁰. A amplitude do mandato da AGU levanta preocupações sobre a existência de um marco institucional amplo e por vezes vigilante em relação a expressões que fazem parte do debate público. De acordo com o Estado, esta avaliação “não encontra suporte na prática”³³¹, uma vez que a PNDD deve observar o respeito à liberdade de expressão e a pluralidade de ideias. O Estado indicou que a PNDD também deve observar o

³²⁴ Advocacia-Geral da União, Procuradoria Nacional da União de Defesa da Democracia, 2024.

³²⁵ Portaria PGU/AGU nº 16, art. 7º, § 2º.

³²⁶ Portaria PGU/AGU nº 16, art. 12.

³²⁷ Advocacia-Geral da União, Painel de Monitoramento da PNDD, 2025.

³²⁸ Advocacia-Geral da União, Observatório da Democracia, 2025.

³²⁹ Governo do Rio Grande do Sul, É fake a informação que circula em áudio sobre os níveis da enchente no Rio Grande do Sul, 13 de maio de 2024; G1, PF abre inquérito para apurar divulgação de fake news sobre enchentes no RS, 8 de maio de 2024.

³³⁰ UOL, O que está por trás da fake do Pix e de outras mentiras sobre a economia, 16 de janeiro de 2025; G1, AGU pede à PF abertura de inquérito policial para investigar fake news sobre o PIX, 15 de janeiro de 2025.

³³¹ República Federativa do Brasil, Nota Verbal nº 386/25, 19 de dezembro de 2025, arquivo da CIDH.

respeito à imunidade parlamentar em sua atuação, e que a PNDD recusou 34,7% dos casos em que foi demandada, por julgar que não cumpriam com os requisitos descritos³³².

192. Uma das críticas registradas durante a visita se refere à disseminação de desinformação sobre as instituições democráticas brasileiras, particularmente no que diz respeito à integridade das eleições. Em 2021, a Lei 4.737, conhecida como “Código Eleitoral”, foi atualizada para impor sanções penais para combater a desinformação no meio digital. O artigo 323 impõe pena de prisão, que pode ser substituída por multa, para a divulgação de fatos sabidamente “inverídicos em relação a partidos ou a candidatos” que possam influenciar o eleitorado, tendo sido adicionada em 2021 uma agravante para fatos ocorridos por rede social. A Relatoria registrou que o Estado investiga denúncias de que havia um “núcleo de desinformação” ligado aos eventos de 8 de janeiro de 2023, que teria contribuído para a organização destes atos³³³.

193. A Comissão Parlamentar Mista de Inquérito sobre esses atos considerou que a possibilidade de disseminar desinformação sobre as eleições é um “grande risco global” e que é importante analisar os investimentos destinados a aumentar o alcance dessa desinformação, incluindo a contratação de engajamento inautêntico³³⁴. O relatório da CPMI salienta que, mesmo que a criação de conteúdos classificados como desinformação não tenha como objetivo original enganar, tais publicações podem ser compartilhadas como um “contágio”, causando impressões que estão desligadas da realidade, o que constituiria uma “desordem informacional”³³⁵. Tudo isso teria o efeito de “diminuir a capacidade de discernimento da sociedade”, interferindo negativamente no exercício efetivo do direito ao voto e da própria liberdade de expressão, ao desconsiderar a necessidade de informações precisas no exercício da cidadania³³⁶. Outra CPMI, denominada “CPMI das Fake News”, foi criada para investigar “ataques cibernéticos” que poderiam ocorrer de forma coordenada³³⁷. Essa comissão foi encerrada antes do prazo regulamentar, sem produzir um relatório³³⁸. O Poder Legislativo também criou uma Comissão Parlamentar de Inquérito para investigar a resposta à pandemia, especialmente possíveis falhas e fraudes na organização da

³³² República Federativa do Brasil, Nota Verbal nº 386/25, 19 de dezembro de 2025, arquivo da CIDH.

³³³ O GLOBO, PF aponta que Bolsonaro e aliados se dividiram em núcleos como de 'desinformação' e de 'inteligência paralela': entenda, 21 de novembro de 2024; BBC Brasil, Como funcionava a organização que planejou golpe e qual a participação de Braga Netto, segundo a PF, 21 de novembro de 2024.

³³⁴ CPMI dos Atos de 8 de janeiro de 2023, Relatório Final, 17 de outubro de 2023, p. 123.

³³⁵ CPMI dos Atos de 8 de janeiro de 2023, Relatório Final, 17 de outubro de 2023, p. 124.

³³⁶ CPMI dos Atos de 8 de janeiro de 2023, Relatório Final, 17 de outubro de 2023, p. 125.

³³⁷ Notícias do Senado, CPMI das Fake News é instalada no Congresso, 4 de setembro de 2019.

³³⁸ CNN Brasil, Sem concluir investigações, CPI das Fake News deve encerrar os trabalhos, 9 de maio de 2022; Veja, Muito barulho por nada: como terminou a última CPMI aberta no Congresso, 25 de abril de 2023.

resposta do governo à disseminação da doença³³⁹. Esta CPI assinou um acordo de cooperação técnica com a “CPMI das Fake News”, com o objetivo de investigar notícias falsas sobre o contágio e o combate à pandemia³⁴⁰.

194. Considerando a especificidade das questões eleitorais neste contexto, além do Supremo Tribunal Federal, vários setores da sociedade civil e parlamentares destacaram o papel que o Tribunal Superior Eleitoral tem desempenhado na luta contra a desinformação no Brasil.

195. O Tribunal Superior Eleitoral, valendo-se de sua competência para editar normas aplicáveis às eleições, emitiu resoluções que definem algumas motivações para limitar a liberdade de expressão, tais como “fatos notoriamente inverídicos ou gravemente descontextualizados”, ameaças à “integridade do processo eleitoral” e ao “Estado de Direito Democrático” e “discurso de ódio”³⁴¹. A aplicação dessas causas para restringir a liberdade de expressão ocorreu no julgamento de propaganda eleitoral antes das eleições de 2022, resultando na restrição da propaganda que o Tribunal considerou inadequada, enquanto outros casos reafirmaram a necessidade de preservar a crítica pública.

196. Em 2019, o TSE emitiu a Resolução 23.610, que sofreu sucessivas alterações, especialmente por meio da Resolução 23.732. O texto consolidado da Resolução 23.610 inclui uma seção sobre “desinformação na propaganda eleitoral”, estabelecendo que a desinformação está sujeita ao direito de resposta, conforme regulamentado pela chamada Lei Eleitoral, “sem prejuízo de eventual responsabilidade penal”³⁴². A Resolução especifica que “fatos notoriamente inverídicos ou descontextualizados” não podem ser usados em propaganda eleitoral e que os provedores de aplicativos da internet devem “impedir ou diminuir” a circulação desse tipo de conteúdo³⁴³. O Tribunal fornece mais detalhes sobre essa obrigação, estipulando que os provedores de aplicativos não podem “disponibilizar” serviços de impulsionamento para esse tipo de conteúdo ilegal. O Estado reiterou que o artigo 9º da Resolução não estabelece um dever de “veracidade”, mas sim de “confiabilidade”, o que equivaleria a um requisito menos rigoroso. Além disso, para o Estado, a menção a “fatos” falsos “exclui da noção de desinformação as manifestações subjetivas da fala, em especial a emissão de opiniões”. Ademais, a exigência de que o conteúdo seja “notoriamente” falso “reserva a incidência da norma a hipóteses de falsidades inequívocas e

³³⁹ Senado Federal, *Atividade Legislativa – CPI da Pandemia*, 2021.

³⁴⁰ Notícias do Senado, *CPI da Pandemia e CPMI das Fake News dão início a cooperação técnica em agosto*, 22 de julho de 2021.

³⁴¹ ZINGALES, Nicolo et al., *TSE e Desinformação: Comentários sobre as Resoluções do TSE*, vol. 2, outubro de 2024.

³⁴² TSE, Resolução 23.610, art. 9º.

³⁴³ TSE, Resolução 23.610, arts. 9º-C e 9º-D.

categorías, prestigiando a liberdade de expressão em casos limítrofes ou sujeitos a algum nível de dúvida”, exigindo um “exame cuidadoso da nocividade”. O Estado também informou que a Resolução prevê uma regra que proíbe o anonimato, consistindo na possibilidade de identificar o autor de uma publicação após a adoção de certas medidas técnicas. De acordo com as informações fornecidas, a ausência de identificação imediata do autor não constitui “anonimato” para os fins da regra proibitiva³⁴⁴.

197. Além disso, o artigo 9º-D, § 2, da Resolução 23.610 exige que o provedor de aplicativos que “detectar conteúdo ilícito” tome “providências imediatas” para impedir sua monetização e impedir o acesso a esse conteúdo. Se a “indisponibilização imediata” do conteúdo não ocorrer, o artigo 9º-E estabelece a responsabilidade civil e administrativa solidária dos provedores de aplicativos. O Tribunal Eleitoral pode ordenar a remoção de tal conteúdo no exercício de seu poder de polícia (ou seja, de ofício) nos termos do artigo 41 da Lei 9.504; e essa ordem pode exigir que as plataformas removam o conteúdo em menos de 24 horas, nos termos do artigo 9º-F, § 3, da Resolução 23.610. A Relatoria registrou críticas a esse sistema de possível responsabilização das plataformas digitais por não removerem “imediatamente” conteúdos considerados ilegais, com base na percepção de que essa responsabilização violava a regra então vigente do artigo 19 do Marco Civil da Internet, lei discutida em detalhes no Tópico F deste Relatório. Além disso, a Relatoria observou críticas relativas a uma suposta falta de consulta pública na elaboração dessas regras, especialmente no contexto de poucos desenvolvimentos em propostas legislativas anteriores sobre o mesmo assunto. Além disso, ao exigir que as plataformas tornem o conteúdo “imediatamente” indisponível, sob pena de responsabilização, essas regras poderiam ser interpretadas como uma obrigação geral de monitorar o conteúdo de terceiros, o que foi descrito como contrário aos padrões internacionais de regulamentação de plataformas. De modo geral, o TSE expressa preocupação com o potencial da “desinformação” afetar “a legitimidade do processo eleitoral”³⁴⁵.

198. O Tribunal Superior Eleitoral também emitiu a Resolução 23.714/22, que estabelece regras relativas à desinformação no processo eleitoral. A Resolução proíbe “a divulgação ou compartilhamento de fatos sabidamente inverídicos ou gravemente descontextualizados que atinjam a integridade do processo eleitoral”. Nesses termos, o TSE tem

³⁴⁴ República Federativa do Brasil, Resposta do Estado, em resposta à Carta de solicitação de informações à luz do artigo 41 da CADH nº 04-2025/543, 12 de junho de 2025, arquivo da CIDH.

³⁴⁵ ZINGALES, Nicolo et al., *TSE e Desinformação: Conceitos Relevantes e Sua Compreensão no Brasil*, vol. 1. Outubro de 2024, p. 25.

o poder de ordenar a remoção de tal conteúdo em até duas horas, sob pena de multas que variam de R\$ 100.000,00³⁴⁶ a R\$ 150.000,00³⁴⁷ por cada hora subsequente. Além disso, a Presidência do TSE pode ordenar a remoção de conteúdo “idêntico”, fornecendo sua identificação às plataformas, sob pena das mesmas multas. O “descumprimento reiterado” das ordens do TSE pode resultar na suspensão da plataforma no território nacional por até 24 horas. Além disso, a Resolução proíbe a divulgação de anúncios políticos impulsionados ou monetizados entre 48 horas antes da eleição e 24 horas depois. O Estado informou que uma decisão liminar na ADI 7.261 confirmou a constitucionalidade da Resolução 23.714, determinando que “não há de se falar em censura”. Essa decisão também afirma que o exercício do poder regulatório do Tribunal Superior Eleitoral não “usurpa a competência legislativa da União, porquanto a Justiça Especializada vem tratando da temática do combate à desinformação por meio de reiterados precedentes jurisprudenciais e atos normativos, editados ao longo dos últimos anos”. A decisão se baseia na possibilidade de que notícias falsas restrinjam a circulação de ideias, e que a desinformação restrinja a livre formação da vontade dos eleitores.

199. A Resolução 23.610 proíbe o uso de inteligência artificial generativa sem avisos explícitos. A Resolução também impõe sanções para atos de propaganda eleitoral que constituam “abuso de poder econômico”, de acordo com seu artigo 10, § 3º³⁴⁸. A Lei Complementar 64 estabelece consequências para o abuso de poder econômico que podem levar à inelegibilidade de candidatos, mas não fornece uma definição definitiva desse termo. O Estado não forneceu informações sobre o número de candidatos julgados por suposto abuso do direito à liberdade de expressão em períodos eleitorais recentes, nem sobre o número de reclamações eleitorais recebidas com pedidos de remoção de conteúdo e contas de redes sociais, incluindo propaganda eleitoral.

200. A Relatoria foi informada da existência do Inquérito Administrativo 0600371-71.2021.6.00.0000, que seria conduzido pelo Tribunal Superior Eleitoral. Esse inquérito teria como objetivo investigar a existência de uma “rede (...) voltada à disseminação de notícias falsas ou propositalmente apresentadas de forma parcial, com o intuito de influenciar a população”³⁴⁹. No contexto dessa investigação, haveria pedidos para a aplicação de medidas cautelares, como a suspensão da monetização de certos canais de redes sociais, bem como pedidos para a “proibição

³⁴⁶ Aproximadamente 18.500 dólares americanos.

³⁴⁷ Aproximadamente 27.700 dólares americanos.

³⁴⁸ Ministério da Justiça e Segurança Pública, [Portaria nº 351/2023](#), abril de 2023.

³⁴⁹ TSE, [Inquérito Administrativo 0600371-71.2021.6.00.0000](#), 16 de agosto de 2021.

do uso de algoritmos que venham a sugerir ou indicar outros canais e vídeos com conteúdo político”. A Relatoria solicitou mais informações ao Estado sobre essa investigação, incluindo o número de pessoas afetadas, o marco legal para o seu início e quaisquer regras internas relevantes do sistema de Justiça Eleitoral, como o mandato do Corregedor Geral Eleitoral e a distribuição de competências entre as autoridades eleitorais. O Estado não forneceu essas informações.

201. A Relatoria documentou que o Tribunal Superior Eleitoral firmou acordos com plataformas digitais de rede social para as eleições de 2022 e 2024, estabelecendo compromissos das plataformas para combater a desinformação eleitoral³⁵⁰. Para as eleições de 2024, os acordos envolveriam a integração das medidas das plataformas com o Centro Integrado de Enfrentamento à Desinformação e Defesa da Democracia do Tribunal³⁵¹. O Estado não forneceu mais detalhes sobre essas parcerias ou sua avaliação de seu funcionamento. O Centro contaria com a participação de vários órgãos do Estado na gestão de um canal aberto ao público para denúncias de conteúdos “falsos” sobre candidatos eleitorais e a organização das eleições, permitindo que os órgãos responsáveis pela investigação tomassem medidas. A Relatoria solicitou informações ao Estado sobre medidas não regulatórias adotadas pelas autoridades eleitorais para combater a desinformação deliberada durante as eleições, que não foram fornecidas.

202. O Supremo Tribunal Federal já expressou o entendimento de que a desinformação está além do limite protegido. Nesse sentido, o Tribunal já manifestou preocupação com a disseminação de informações sabidamente falsas, que teriam a intenção de “enganar”³⁵². Além disso, conforme descrito no tópico A acima, o Supremo Tribunal Federal incluiu investigações sobre “*fake news*” em seus inquéritos. O objetivo das investigações era apurar a possível disseminação de “notícias fraudulentas”, que poderiam afetar o Estado de Direito. O STF expressa o entendimento de que as “*fake news*” podem desestabilizar o sistema democrático e que o Estado tem o dever constitucional de proteger o sistema.

203. A Relatoria documentou queixas de que instituições estatais responsáveis pelo combate à desinformação se baseariam em definições inespecíficas deste termo, o que levanta preocupações sobre o alcance da ação do Estado para moderar conteúdos, podendo afetar expressões que podem ser consideradas legítimas. Nesse sentido, a terminologia utilizada para combater a “desinformação” e outros fenômenos apontados como ilícitos, como “desordem

³⁵⁰ TSE, Eleições 2022: TSE e plataformas digitais firmam parceria para combate à desinformação, 7 de fevereiro de 2022.

³⁵¹ TSE, Acesse a íntegra dos acordos com plataformas digitais para combater mentiras nas Eleições 2024, 7 de agosto de 2024.

³⁵² STF, MC-Ref ADI 7261/DF, 2024.

informacional” e a presença de fatos “gravemente descontextualizados”, não atenderia aos requisitos de legalidade, especificidade e tipicidade. A esse respeito, a Relatoria Especial das Nações Unidas para a Liberdade de Opinião e Expressão registrou relatos de que “as diretrizes para as mídias sociais estabelecidas pelo Judiciário brasileiro após as eleições de 2022, embora tenham ajudado a coibir elementos antidemocráticos, suscitaram preocupações na sociedade civil sobre excessos, incluindo a remoção forçada de inúmeras postagens e o bloqueio de perfis de mídias sociais de ofício e de forma confidencial pelo tribunal eleitoral”³⁵³.

204. Segundo as críticas ouvidas, as autoridades judiciais frequentemente justificam as restrições à liberdade de expressão referindo-se a diferentes formas de discurso ilegal, sem esclarecer quais conceitos se aplicam diretamente ao caso específico. Além disso, as decisões judiciais fariam referências genéricas à natureza não absoluta do direito à liberdade de expressão, sem apresentar posteriormente os argumentos em que se baseia a restrição específica, em vista dessa natureza não absoluta.

205. Além disso, a Relatoria registrou críticas de que o sistema desenvolvido pelo Estado para combater a desinformação poderia ser usado para limitar o discurso legítimo sobre a organização do processo eleitoral e críticas contundentes aos candidatos, o que seria discurso especialmente protegido. De acordo com essa percepção, o Estado desenvolveria iniciativas destinadas a combater a desinformação que equivaleriam a moderar o debate público, com o objetivo de evitar a “desordem informacional” ou que os eleitores fossem “enganados”, mesmo que por informações verdadeiras³⁵⁴, o que resultaria em restrição indevida da expressão. Um caso descrito à Relatoria dessa forma foi a imposição de multas a um livro escrito sob o pseudônimo Eduardo Cunha, em referência a um ex-parlamentar, por induzir o público a acreditar que o verdadeiro Eduardo Cunha seria o autor³⁵⁵. O livro só poderia ser colocado novamente à venda se o pseudônimo do autor fosse removido³⁵⁶. A Relatoria solicitou informações ao Estado sobre os critérios interpretativos que diferenciam informações “inverídicas” ou “gravemente

³⁵³ ONU, Relatório da Relatora Especial sobre a promoção e proteção do direito à liberdade de opinião e expressão, Irene Khan, *Liberdade de expressão e eleições na era digital*, A/HRC/59/50, 11 de junho de 2025, § 53.

³⁵⁴ TSE, *TSE determina retirada de propagandas ofensivas a Bolsonaro e a Lula*, 13 de outubro de 2022; Agência Brasil, *TSE manda apagar post que liga candidato Lula a casos de corrupção*, 13 de outubro de 2022; Conjur, *Ambiguidade mal intencionada que confunde eleitor justifica supressão*, 14 de outubro de 2022; Gazeta do Povo, *TSE e Anatel se unem para acelerar derrubada de conteúdos que Justiça Eleitoral julgar falsos*, 6 de dezembro de 2023; Estadão, *Entenda o que é ‘desordem informacional’, termo usado por Lewandowski e pela USAID*, 18 de fevereiro de 2025.

³⁵⁵ STF, *Recurso Extraordinário com Recurso 1.516.984/RJ*, 13 de janeiro de 2025.

³⁵⁶ G1, *Moraes manda recolher livro ‘Diário da cadeia’, em que autor usa pseudônimo ‘Eduardo Cunha’*, 16 de janeiro de 2025; Consultor Jurídico, *Alexandre manda recolher livro ‘Diário da cadeia’, assinado com pseudônimo de Eduardo Cunha*, 16 de janeiro de 2025.

descontextualizadas” de críticas consideradas inerentes ao escrutínio público, incluindo o marco legal para essa conceituação, que não foram fornecidas.

206. Um episódio descrito à Relatoria como censura prévia diz respeito a medidas restritivas impostas ao conteúdo publicado por um meio de comunicação³⁵⁷. Este meio tinha a intenção declarada de publicar um documentário sobre o ataque sofrido pelo ex-Presidente da República, neste momento candidato, em 24 de outubro de 2022, uma semana antes do segundo turno das eleições presidenciais.³⁵⁸ O Tribunal Superior Eleitoral decidiu que o lançamento da produção deveria ser adiado até depois do encerramento das urnas, devido à possibilidade de o documentário gerar “desordem informacional”, afirmando que se tratava de uma medida excepcional. A medida foi acompanhada pela suspensão da monetização dos canais deste e de outros meios de comunicação. Outras produções dessa empresa também foram restringidas pelo Tribunal Superior Eleitoral por causarem “desordem informacional”³⁵⁹.

207. Entre os casos citados como representativos está o de uma revista, cujos canais foram desmonetizados sem que fossem apresentadas razões específicas. De acordo com vazamentos de discussões internas, essa restrição teria sido adotada por avaliações de autoridades de que se trata de uma “revista golpista”³⁶⁰. Além disso, o caso de uma rede de rádio e televisão foi percebido como uma restrição indevida à liberdade de expressão, com a emissora sendo sancionada após comentaristas expressarem que o atual presidente apresentou informações falsas, durante sua campanha, sobre casos nos quais ele era réu³⁶¹. A Relatoria observa que o TSE emitiu uma declaração pública sobre este caso, afirmando que sua decisão não deve ser classificada como inadequada, pois concedeu o direito de resposta às partes ofendidas pelas declarações ilícitas³⁶². No entanto, a Relatoria também observa que as medidas incluíram uma ordem para que o meio de comunicação “se abstenha de promover novas inserções e manifestações sobre os fatos tratados”³⁶³ sob pena de multa.

³⁵⁷ UOL, [TSE desmonetiza Brasil Paralelo e intima Carlos Bolsonaro por fake news](#), 18 de outubro de 2022; Nexo Jornal, [Contra fake news, TSE desmonetiza canais bolsonaristas](#), 18 de outubro de 2022.

³⁵⁸ TSE, [TSE desmonetiza quatro canais e suspende divulgação de documentário](#), 20 de outubro de 2022.

³⁵⁹ Folha de S. Paulo, [TSE manda excluir post contra Lula, e Moraes vê aluguel da mídia tradicional para fake news](#), 13 de outubro de 2022; Gazeta do Povo, [TSE manda excluir post contra Lula, e Moraes vê aluguel da mídia tradicional para fake news](#), 20 de outubro de 2022.

³⁶⁰ Poder360, [YouTube desmonetiza canal da 'Revista Oeste'](#), 12 de janeiro de 2023; Folha de S. Paulo, [Moraes escolhia alvos e pedia ajustes em relatórios contra bolsonaristas, mostram mensagens](#), 14 de agosto de 2024.

³⁶¹ UOL, [O que o TSE decidiu sobre a Jovem Pan](#), 20 de outubro de 2022; CNN Brasil, [Especialistas criticam decisão do TSE contra Jovem Pan](#), 19 de outubro de 2022.

³⁶² TSE, [TSE não censurou emissora de rádio Jovem Pan](#), 23 de outubro de 2022.

³⁶³ TSE, [Recurso no DR nº 0600922-17.2022.6.00.0000](#), decisão de 18 de outubro de 2022.

208. Outro caso indicado à Relatoria como de censura envolve a derrubada de pelo menos 11 publicações online, incluindo publicações feitas por jornais. Estas publicações criticavam o então Presidente, à época candidato, por sua relação com o presidente da Nicarágua³⁶⁴, e foram derrubadas com base na noção de que, mesmo que o conteúdo fosse verdadeiro, ele não poderia ser circulado de forma “descontextualizada”. De acordo com as críticas, este critério poderia abrir espaço para julgamentos sobre as linhas editoriais dos veículos de comunicação sancionados. A constatação de conteúdo supostamente enganoso e a determinação de sua remoção seriam acompanhadas de multas diárias muito altas para o tempo em que o conteúdo não fosse removido, que tornariam supostamente impossível a manutenção da atividade jornalística se aplicadas. Outro caso relatado à Relatoria foi a ordem de remoção de uma publicação de um portal de notícias sobre a aquisição de imóveis pelo então presidente da República e candidato à reeleição³⁶⁵. A ordem foi suspensa por decisão do STF³⁶⁶.

209. A Relatoria foi alertada para um suposto efeito inibidor sobre a atividade jornalística decorrente das sanções descritas. A possibilidade de imposição de multas desencorajaria a discussão pública das ações do Poder Judiciário, o que estaria em dissonância com as funções essenciais da liberdade de expressão. O contexto foi descrito à Relatoria como um de descrédito, por parte das autoridades públicas, dos veículos de comunicação cujas linhas editoriais se identificariam mais com a oposição ao atual governo. A esse respeito, a Relatoria observa que a Comissão Parlamentar Mista para o 8 de janeiro observou que certos veículos de comunicação não estavam “comprometidos com os princípios éticos da profissão”³⁶⁷ e definiu tais veículos como “supostos jornalistas”³⁶⁸.

210. Considerando o papel essencial que o acesso à informação pública desempenha no combate à desinformação, a Relatoria registrou denúncias de supostos abusos da confidencialidade das informações relacionadas ao Presidente da República e ao Poder Executivo federal, em diferentes mandatos. Em relatórios anuais anteriores, a Relatoria registrou práticas de adoção de sigilos de até 100 anos sobre informações que pareciam ser de interesse público, sob

³⁶⁴ UOL, TSE profibe Zambelli e bolsonaristas de associar Lula a Ortega: 'Inverídico', 19 de outubro de 2022; G1, MMinistro do TSE suspende 11 postagens de bolsonaristas que ligaram Lula a Daniel Ortega, 19 de outubro de 2022.

³⁶⁵ G1, Desembargador determina retirada de reportagens do UOL sobre imóveis comprados em dinheiro vivo pela família Bolsonaro, 23 de setembro de 2022; Gazeta do Povo, Justiça do DF manda UOL retirar reportagens sobre compra de imóveis pela família Bolsonaro, 23 de setembro de 2022.

³⁶⁶ CNN Brasil, Justiça do DF manda UOL retirar reportagens sobre compra de imóveis pela família Bolsonaro, 23 de setembro de 2022; Gazeta do Povo, Mendonça libera reportagem do UOL sobre compra de imóveis pela família Bolsonaro, 23 de setembro de 2022.

³⁶⁷ CPMI dos Atos de 8 de janeiro de 2023, Relatório Final, 17 de outubro de 2023, p. 152.

³⁶⁸ CPMI dos Atos de 8 de janeiro de 2023, Relatório Final, 17 de outubro de 2023, p. 168.

o argumento de que se tratavam de informações privadas de pessoas mandatárias³⁶⁹. O Estado informou à Relatoria a existência de critérios para diferenciar “informações privadas” de “informações públicas” para os fins dos mecanismos de transparência estabelecidos pela Lei de Acesso à Informação. Segundo o Estado, “as informações pessoais que devem ser protegidas são aquelas relacionadas à intimidade, vida privada, honra e imagem dos indivíduos, bem como às liberdades e garantias individuais”. Essas informações teriam um prazo máximo de restrição de 100 anos, e o órgão que negasse o acesso às informações deveria informar o prazo de sua restrição. Essa regra de restrição poderia ser flexibilizada em casos de “interesse público geral e superior”. No entanto, o Estado informou que “até o momento, não há critérios ou procedimentos definidos na LAI ou no Decreto nº 7.724/12 para que o órgão ou entidade realize esse tipo de avaliação de interesse público”. O Estado afirmou que, na ausência de regulamentação específica, alguns materiais informativos seriam produzidos pela Secretaria de Controle Interno da Controladoria-Geral da União (CGU)³⁷⁰ para fornecer orientações, além da elaboração de “enunciados da LAI”³⁷¹. A CGU também monitoraria as recusas de pedidos de acesso à informação por órgãos públicos, e analisaria os casos em que houvesse um número elevado de recusas. Além disso, o Estado informou a disponibilidade de um portal com informações sobre pedidos de acesso à informação³⁷².

211. Tendo em vista o exposto e considerando o que foi documentado durante a visita, a Relatoria reitera que o fenômeno da desinformação é dinâmico e não pode ser restringido a uma única definição permanente³⁷³. A Comissão Interamericana já ofereceu uma definição de desinformação como a disseminação em massa de informações sabidamente falsas, com a intenção de enganar o público³⁷⁴. Embora a disseminação de informações sabidamente falsas não seja um fenômeno novo, a velocidade de propagação conferida pela internet, bem como o uso da internet pelos usuários como seu principal meio de informação, confere novos atributos ao problema³⁷⁵. Embora não haja consenso sobre os efeitos precisos da desinformação, o fenômeno pode causar danos aos direitos listados no Artigo 13.2 da Convenção Americana: respeito pelos

³⁶⁹ CIDH, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, Relatório Anual 2019, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 5, 24 de fevereiro de 2020, § 229.

³⁷⁰ Gov.br, CGU publica a primeira edição do boletim Por Dentro da LAI, 20 de fevereiro de 2025.

³⁷¹ Gov.br, Enunciados LAI.

³⁷² Controladoria Geral da União, Painel da Lei de Acesso à Informação.

³⁷³ CIDH, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, Desinformação, Pandemia e Direitos Humanos, OEA/Ser.L/V/II, IACHR/RELE/INF. 25/23, dezembro de 2022, p. 15.

³⁷⁴ CIDH, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, Guia para garantir a liberdade de expressão diante da desinformação deliberada em contextos eleitorais, OEA/Ser.D/XV.22, OEA/Ser.G CP/CAJP/INF. 652/19, outubro de 2019, p. 13.

³⁷⁵ CIDH, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, Desinformação, Pandemia e Direitos Humanos, OEA/Ser.L/V/II, IACHR/RELE/INF. 25/23, dezembro de 2022, §§ 20 e seguintes.

direitos ou reputação de terceiros, proteção da segurança nacional, ordem pública, saúde pública e moral pública³⁷⁶.

212. A Relatoria enfatiza que, de acordo com o teste tripartido amplamente desenvolvido no sistema interamericano, as restrições à liberdade de expressão devem ser previstas por lei, tanto no sentido formal quanto material, o que inclui a especificidade e a precisão das restrições³⁷⁷. Por esse motivo, a Relatoria já recomendou que os Estados não adotassem leis que criminalizassem a “desinformação”, o que poderia resultar em tipos penais vagos e ambíguos³⁷⁸.

213. Em relação à pandemia do coronavírus, a Relatoria opinou que a pandemia era um fenômeno a respeito do qual não havia conhecimento científico completo, levando à disseminação de opiniões e conselhos cuja qualificação como “verdadeiros” ou “falsos” é complexa, exceto em casos extremos de recomendações claramente falsas. Assim, a Relatoria recomendou que os Estados evitassem adotar restrições diretas à expressão como forma de coibir a desinformação sobre a pandemia, uma vez que tais medidas são suscetíveis de serem desproporcionais ou desnecessárias em uma sociedade democrática³⁷⁹.

214. A Relatoria lembra que os Estados estão obrigados a adotar as medidas menos onerosas possíveis para alcançar os objetivos de restrições à liberdade de expressão³⁸⁰. A Relatoria já afirmou que a organização de eleições é uma questão de interesse público, de forma que expressões sobre o tema são, a princípio, discurso especialmente protegido; esta presunção permanece válida se não for possível determinar a veracidade ou falsidade da informação³⁸¹. Assim, a determinação de que informações sobre assuntos de interesse público são falsas deve ser feita por uma autoridade que ofereça garantias de independência, autonomia e imparcialidade³⁸².

³⁷⁶ CIDH, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, Guia para garantir a liberdade de expressão diante da desinformação deliberada em contextos eleitorais, OEA/Ser.D/XV.22, OEA/Ser.G CP/CAJP/INF. 652/19, outubro de 2019, p. 22.

³⁷⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Kimel vs. Argentina, Mérito, Reparaciones e Custas, Sentença de 2 de maio de 2008, Série C n.º 177, § 63.

³⁷⁸ CIDH, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, Guia para garantir a liberdade de expressão diante da desinformação deliberada em contextos eleitorais, OEA/Ser.D/XV.22, OEA/Ser.G CP/CAJP/INF. 652/19, outubro de 2019, p. 23.

³⁷⁹ CIDH, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, Desinformação, Pandemia e Direitos Humanos, OEA/Ser.L/V/II, IACHR/RELE/INF. 25/23, dezembro de 2022, § 29.

³⁸⁰ CIDH, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, Marco Jurídico Interamericano sobre o Direito à Liberdade de Expressão: Atualização 2025, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF. 29/25, § 158.

³⁸¹ CIDH, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, Guia para Garantir a Liberdade de Expressão diante da Desinformação Deliberada em Contextos Eleitorais, OEA/Ser.D/XV.22, OEA/Ser.G CP/CAJP/INF. 652/19, outubro de 2019, p. 26.

³⁸² CIDH, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, Parâmetros para uma internet livre, aberta e inclusiva, OEA/Ser.L/V/II, IACHR/RELE/INF. 17/17, 15 de março de 2017, § 92.

215. A Relatoria enfatiza que pessoas em posições de liderança pública, incluindo candidatas a cargos públicos e pessoas que ocupam tais cargos, estão sujeitas a deveres especiais, devido à sua posição. Esses deveres incluem tomar medidas razoáveis para verificar os fatos que embasam suas declarações, e garantir que tais declarações não constituam violações dos direitos humanos³⁸³. Portanto, é particularmente preocupante que lideranças políticas usem sua posição para propagar desinformação, espalhando informações sabidamente falsas por meio de publicidade direcionada ou canais institucionais³⁸⁴.

216. Em uma Declaração Conjunta, os relatores reiteraram que a proteção da saúde pública e a organização de eleições democráticas são objetivos legítimos, nos termos do teste tripartido, para restringir a liberdade de expressão. No entanto, qualquer restrição à liberdade de expressão deve ser acompanhada pela existência prévia de uma lei que defina de forma expressa e exaustiva a conduta específica que será limitada pelo Estado, e deve cumprir os demais requisitos do teste.

217. A Relatoria insta o Estado a adotar definições claras e precisas das causas para restringir a liberdade de expressão. A esse respeito, a Relatoria observa que o debate global sobre restrições autorizadas à liberdade de expressão utiliza vários conceitos para identificar certos fenômenos que devem receber atenção especial. Esses conceitos não são desenvolvidos com o objetivo de aplicação imediata na esfera jurídica. Embora seja importante que as autoridades estatais se mantenham atualizadas com as discussões internacionais sobre o assunto, é importante observar que os entendimentos desenvolvidos fora da legislação formal não devem ser aplicados diretamente como causas para restringir a liberdade de expressão, uma vez que não são produto de órgãos estatais com poderes para fazê-lo. Para a Relatoria, conceitos como “desordem informacional” e “informação gravemente descontextualizada” não são categorias suficientemente explícitas para atender aos requisitos de legalidade na restrição da liberdade de expressão, uma vez que não fornecem limites claros e previsíveis entre expressões lícitas e ilícitas. A Relatoria já afirmou que os Estados devem evitar estabelecer crimes com base em termos como “desinformação”, uma vez que a natureza ambígua do fenômeno pode significar que essa classificação não atenda aos requisitos necessários de especificidade³⁸⁵. Assim, embora termos

³⁸³ CIDH, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, Marco Jurídico Interamericano sobre o Direito à Liberdade de Expressão: Atualização 2025, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF. 29/25, §§ 417 e seguintes.

³⁸⁴ CIDH, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, Guia para garantir a liberdade de expressão diante da desinformação deliberada em contextos eleitorais, OEA/Ser.D/XV.22, OEA/Ser.G CP/CAJP/INF. 652/19, outubro de 2019, § 24.

³⁸⁵ CIDH, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, Guia para garantir a liberdade de expressão diante da desinformação deliberada em contextos eleitorais, OEA/Ser.D/XV.22, OEA/Ser.G CP/CAJP/INF. 652/19, outubro de 2019, p. 23.

como “desinformação”, “desordem informacional” e “atos antidemocráticos” possam informar a criação de políticas públicas e até mesmo orientar a elaboração de proibições à expressão, os Estados devem estabelecer essas proibições de acordo com os requisitos interamericanos de legalidade e especificidade.

218. Por fim, a Relatoria enfatiza que, de acordo com as regras estabelecidas nos artigos 8 e 13.2 da Convenção Americana, os Estados são obrigados a fornecer a devida justificativa para as restrições à liberdade de expressão³⁸⁶. De acordo com a Corte Interamericana de Direitos Humanos, a motivação é “a externalização da justificativa fundamentada que permite chegar a uma conclusão”³⁸⁷. Para atender aos requisitos da CADH, o raciocínio deve permitir apurar os fatos, motivos e normas em que o Judiciário baseou sua decisão, de modo a excluir qualquer indício de arbitrariedade, e deve demonstrar às partes que elas foram ouvidas no curso do processo³⁸⁸. Portanto, a Relatoria lembra ao Estado brasileiro que, ao impor restrições à liberdade de expressão, não basta invocar a possibilidade de limitar esse direito. Há o dever de explicar como os fatos demonstrados se enquadram nas regras invocadas e de fundamentar essa escolha, sempre levando em consideração as alegações das partes e as provas apresentadas.

E. Descriminalizar o desacato, os crimes contra a honra e combater o litígio estratégico contra a participação pública

219. *A ação penal é um dos mecanismos mais severos de restrição ao direito à liberdade de expressão. No entanto, a imposição de responsabilidades civis desproporcionais pode ter um efeito semelhante. Ambos os mecanismos são frequentemente utilizados no Brasil. Notavelmente, a legislação brasileira mantém crimes expressamente rejeitados pelo Sistema Interamericano, como o crime de desacato. É particularmente preocupante que isso permita a judicialização generalizada de conflitos relacionados ao controle exercido pela cidadania sobre as autoridades públicas, criando riscos significativos para as pessoas que participam de debates e assuntos de interesse público.*

220. A Relatoria foi alertada para a persistência da criminalização do desacato no Brasil, previsto no artigo 331 do Código Penal. O Estado informou à Relatoria que o Supremo

³⁸⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Lagos del Campo vs. Peru, Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas, Sentença de 31 de agosto de 2017, Série C n.º 340, § 103.

³⁸⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Capriles vs. Venezuela, Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas, Sentença de 10 de outubro de 2024, Série C N.º 541, § 174.

³⁸⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Capriles vs. Venezuela, Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas, Sentença de 10 de outubro de 2024, Série C n.º 541, § 174.

Tribunal Federal decidiu, na ADPF 496 de 2020, que a criminalização do desacato é compatível com a Constituição brasileira, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos e as decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos, uma vez que se trataria de uma restrição à expressão em nome da ordem pública, objetivo mencionado no artigo 13.2 da Convenção. A esse respeito, o Estado informou à Relatoria que está ciente da posição da Comissão Interamericana quanto à incompatibilidade das leis de desacato com a Convenção, mas que o STF considerou que o artigo 13 só seria violado pela “utilização indevida (...) do direito penal” e não pela “mera tipificação em abstrato de crimes contra a honra ou de desacato”. Além disso, em 2020, não haveria “proibição terminante” da Corte Interamericana quanto ao uso do direito penal “para a coibição de abusos cometidos sob pretexto de exercício da liberdade de expressão”, mas apenas quanto à “utilização indevida que se fez do direito penal como instrumento de perseguição e de inibição da liberdade de expressão”. O bem jurídico protegido pela manutenção do crime de desacato seria a “a autoridade do agente que exerce a função pública” e a “Administração Pública”, e não a honra da pessoa específica que ocupa o cargo público.

221. No entanto, conforme relatado durante a visita, a criminalização do desacato e a consequente imposição de sanções levariam à percepção de uma proteção excessiva dos interesses das autoridades públicas. Esse alerta é consistente com os registros históricos da CIDH sobre o Brasil. Por exemplo, em seu Relatório de 2021, a CIDH já havia documentado o uso da legislação de desacato contra membros de organizações da sociedade civil, especialmente por instituições policiais³⁸⁹.

222. Um dos principais focos da Relatoria, desde sua criação, consiste nas leis que criminalizam o desacato. Em 1994, a Comissão recomendou a revogação das leis de desacato, por não constituírem uma restrição legítima à liberdade de expressão e reprimirem a expressão necessária para o funcionamento de uma sociedade democrática, citando o artigo 331 do Código Penal brasileiro como exemplo³⁹⁰. Se uma das funções centrais da liberdade de expressão é fiscalizar as atividades do Estado, proteger a expressão sobre autoridades públicas é essencial para a liberdade de expressão. Por esse motivo, a Comissão entendeu que a existência do crime de desacato não pode ser justificada pela proteção da ordem pública mencionada no artigo 13.2³⁹¹,

³⁸⁹ CIDH, *Situação dos Direitos Humanos no Brasil*, OEA/Ser.L/V/II, 12 de fevereiro de 2021, § 490.

³⁹⁰ CIDH, Relatório Anual 1994, Capítulo V: Relatório sobre a Compatibilidade entre as Leis de Desacato e a CADH, OEA/Ser.L/V/II.88, doc. 9 rev. 17, 17 de fevereiro de 1995, p. 324.

³⁹¹ CIDH, Relatório Anual 1994, cap. V: Relatório sobre a compatibilidade entre as leis de desacato e a CADH, OEA/Ser.L/V/II.88, doc. 9 rev. 17, 17 de fevereiro de 1995, p. 336.

pois isso seria diretamente contrário à lógica da Convenção. Desde então, a Comissão e a Relatoria reiteraram a necessidade de revogar as leis de desacato onde elas ainda existem. A Declaração de Princípios sobre a Liberdade de Expressão, aprovada pela Comissão em 2000, afirma em seu princípio 11 que as leis de desacato atentam contra a liberdade de expressão. Em vários relatórios, a Relatoria reiterou a importância das reformas legislativas para descriminalizar o desacato e seu compromisso em promover esse movimento³⁹².

223. A Corte Interamericana, por sua vez, reconheceu em casos contenciosos que medidas legislativas para revogar a criminalização do desacato agiam no sentido de “adequar [o] ordenamento legal à Convenção Americana”³⁹³. Por todas essas razões, a Comissão, em seu último relatório sobre a situação dos direitos humanos no Brasil, expressou sua preocupação com a persistência da criminalização do desacato no Brasil³⁹⁴ e recomendou sua descriminalização³⁹⁵. Diante desse retrospecto, a Relatoria não pode concordar com as conclusões do Estado brasileiro de que a Convenção Americana e o Sistema Interamericano permitem a criminalização do desacato. A demanda por sua descriminalização é uma das pautas mais antigas do Sistema quanto à liberdade de expressão, e a Relatoria deve reiterar suas recomendações ao Estado para que revogue a criminalização do desacato. Assim, a Relatoria toma nota da informação fornecida pelo Estado de que a decisão da ADPF 338 é uma nova oportunidade para analisar a convencionalidade do crime de desacato.

224. Além da criminalização do desacato, a Relatoria foi informada de que os crimes de calúnia, difamação e injúria (crimes contra a honra) seriam utilizados para obstaculizar a divulgação de informações de interesse público, o que é agravado pelo fato de que o direito penal brasileiro não possui uma cláusula de defesa baseada no interesse público da expressão. Além disso, o uso da *exceptio veritatis* como defesa para o réu em tais casos teria uma aplicação muito limitada e, por exemplo, não pode ser usado como mecanismo de defesa para supostas calúnias contra o Presidente da República³⁹⁶. As penas base para crimes contra a honra podem chegar a até dois anos de prisão, com a previsão de qualificadoras e agravantes, incluindo a previsão de aplicação em triplo de pena para crime “cometido ou divulgado” pela “rede mundial de

³⁹² CIDH, Relator Especial para a Liberdade de Expressão, Agenda Hemisférica para a Defesa da Liberdade de Expressão, OEA/Ser.L/V/II, IACHR/RELE/INF. 4/09, 25 de fevereiro de 2009, § 59.

³⁹³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Palamara Iribarne vs. Chile, Mérito, Reparaciones e Custas, Sentença de 22 de novembro de 2005, Série C n.º 135, § 91.

³⁹⁴ CIDH, Situação dos Direitos Humanos no Brasil, OEA/Ser.L/V/II, 12 de fevereiro de 2021, § 489.

³⁹⁵ CIDH, Situação dos Direitos Humanos no Brasil, OEA/Ser.L/V/II, 12 de fevereiro de 2021, recomendação 16.

³⁹⁶ Art. 138, § 3º, I, II e III; art. 139, parágrafo único; e art. 141 do Código Penal.

computadores”³⁹⁷. A Relatoria ouviu críticas sobre casos específicos que seriam representativos, incluindo o de um jornalista esportivo condenado à prisão, substituída no processo por medidas alternativas, por divulgar informações de uma fonte sobre a gestão de um clube de futebol³⁹⁸. No entanto, a Relatoria observa com preocupação que as penas impostas por crimes contra a honra podem efetivamente resultar em prisões, como já foi registrado em anos anteriores³⁹⁹.

225. A Relatoria recebeu informações sobre um uso extensivo da Lei de Segurança Nacional, enquanto esteve em vigor, para proteger a honra das autoridades públicas, especialmente durante o mandato presidencial anterior. A Relatoria já havia registrado o uso da Lei de Segurança Nacional em relação a declarações contra o STF em 2019⁴⁰⁰, e para investigar jornalistas, com possível processo criminal, em 2020⁴⁰¹. Denúncias sobre o uso da Lei de Segurança Nacional para limitar críticas continuaram a ser registradas pela Relatoria em 2021⁴⁰². A Relatoria também foi informada de que, apesar da revogação da Lei de Segurança Nacional, foi acrescentada uma causa de aumento de penas para crimes contra a honra se cometidos contra autoridades públicas, de acordo com o novo artigo 141, II, do Código Penal brasileiro. A Relatoria observa que um deputado federal foi investigado por chamar o atual presidente de “ladrão”.

226. Nesse contexto, a Relatoria foi informada de que a legislação brasileira sobre crimes contra a honra seria aplicada de forma diferente por distintos magistrados, gerando preocupações quanto à segurança jurídica na aplicação de restrições. De acordo com esta percepção, o Judiciário muitas vezes não apresentaria a fundamentação completa para restrições, e não existiriam esforços de formular regras gerais para casos envolvendo liberdade de expressão, resultando em soluções inconsistentes para casos similares. Nesse sentido, mesmo medidas consideradas necessárias, e pautadas no interesse público, teriam deficiências em termos de fundamentação e justificativa. Isso contribuiria para a percepção das ações do Judiciário como arbitrárias e politicamente motivadas.

³⁹⁷ Art. 141, § 2º, do Código Penal.

³⁹⁸ Sindicato dos Jornalistas Profissionais do Estado de São Paulo, [SISP solidariza-se com o jornalista Elias Aredes Jr. e manifesta veemente repúdio à sua absurda condenação judicial, que afronta a Constituição](#), 27 de janeiro de 2025; Associação Brasileira de Imprensa, [Jornalista de Campinas sofre condenação na justiça por preservar suas fontes](#), 28 de janeiro de 2025.

³⁹⁹ CIDH, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, [Relatório Anual 2022](#), OEA/Ser.L/V/II Doc. 50, 6 de março de 2023, § 216.

⁴⁰⁰ CIDH, Relator Especial para a Liberdade de Expressão, [Relatório Anual 2019](#), OEA/Ser.L/V/II, Doc. 5 vol. 2, 24 de fevereiro de 2020, § 237.

⁴⁰¹ CIDH, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, [Relatório Anual 2020](#), OEA/Ser.L/V/II, Doc. 28, 30 de março de 2021, § 160.

⁴⁰² CIDH, Relator Especial para a Liberdade de Expressão, [Relatório Anual 2021](#), OEA/Ser.L/V/II Doc. 64 rev. 1, 26 de maio de 2022, § 136.

227. A Relatoria já manifestou preocupação com o uso de “crimes contra a honra” como forma de impedir a participação pública⁴⁰³. Os funcionários públicos, as pessoas que aspiram a sê-lo, e as pessoas envolvidas no desenvolvimento de políticas públicas precisam ter um maior grau de tolerância às críticas, uma vez que desempenham funções públicas⁴⁰⁴. A Corte Interamericana estabeleceu que, em todos os casos, o Estado e seus agentes devem agir “com moderação” ao iniciar processos criminais, dada sua posição dominante na sociedade e seus amplos recursos para responder a ataques e críticas injustificadas⁴⁰⁵. A Comissão também indicou que processos judiciais contra declarações de interesse público desestimulam o debate público e geram um efeito de autocensura⁴⁰⁶. Assim, o uso do direito penal para expressões sobre assuntos de interesse público foi considerado incompatível com a Convenção Americana, pois constitui uma sanção desproporcional, como também pode ser o caso de sanções civis excessivas que desestimulam o debate público. Assim, a Comissão Interamericana, em seu relatório de 2021 sobre a situação dos direitos humanos no Brasil, recomendou a descriminalização dos crimes contra a honra e sua conversão, em casos envolvendo funcionários públicos ou assuntos de interesse público, em ações civis⁴⁰⁷.

228. No entanto, a Corte Interamericana apontou que determinar se uma declaração é de interesse público exigiria, na maioria dos casos, um processo judicial, e que a própria abertura de um processo judicial poderia servir como um mecanismo de intimidação⁴⁰⁸. Portanto, para a Corte, em casos de meras ofensas ou fatos ofensivos – que não constituem imputação de crimes –, deve-se evitar o uso do direito penal com base na condição de autoridade pública da suposta vítima, e não na possível definição das declarações como sendo de interesse público⁴⁰⁹. A esse respeito, a Corte afirmou que os Estados devem estabelecer mecanismos alternativos aos penais, para que os funcionários públicos possam obter retificações ou respostas proporcionais à ofensa,

⁴⁰³ CIDH, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, *Relatório Anual 2004*, cap. VI.

⁴⁰⁴ CIDH, Relator Especial para a Liberdade de Expressão, *Relatório Anual 2024*, OEA/Ser.L/V/II Doc. 39, 3 de março de 2025, § 272.

⁴⁰⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Baraona Bray vs. Chile, Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas, Sentença de 24 de novembro de 2022, Série C n.º 481, § 112.

⁴⁰⁶ CIDH, Argumentos perante a Corte Interamericana no caso Palamara Iribarne vs. Chile. Transcrito em: Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Palamara Iribarne vs. Chile, Mérito, Reparações e Custas, Sentença de 22 de novembro de 2005, Série C n.º 135, § 64.e).

⁴⁰⁷ CIDH, *Situação dos Direitos Humanos no Brasil*, OEA/Ser.L/V/II, 12 de fevereiro de 2021, recomendação 16.

⁴⁰⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Baraona Bray vs. Chile, Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas, Sentença de 24 de novembro de 2022, Série C n.º 481, § 130.

⁴⁰⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Capriles vs. Venezuela, Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas, Sentença de 10 de outubro de 2024, Série C n.º 541, § 162.

mesmo em casos graves, tomando cuidado para não impor multas excessivamente onerosas⁴¹⁰. Além disso, a tipificação de crimes não deve se basear em conceitos abertos e indeterminados⁴¹¹.

229. A previsão de aumento de penas para expressões sobre o exercício de cargos públicos pode intensificar o uso dessas disposições para coibir o controle público das autoridades estatais, o que é incompatível com os padrões interamericanos. Como já afirmou a Corte Interamericana, a legislação sobre crimes contra a honra deve “permitir o mais amplo controle cidadão possível” sobre o exercício de funções públicas⁴¹² e, em qualquer caso, ponderar o interesse em respeitar a honra dos funcionários públicos contra o valor de um debate público vigoroso sobre a atividade do Estado⁴¹³. Portanto, a Corte concluiu que uma causa de aumento de pena com base na vítima ser funcionária pública era contrária à Convenção Americana⁴¹⁴, e que a própria existência desse tipo de regra pode inibir críticas às autoridades públicas. Além disso, a Corte tem reiteradamente sustentado que sanções civis podem ter efeitos particularmente graves⁴¹⁵.

230. Nesse contexto, a Relatoria recebeu informações do Estado brasileiro sobre iniciativas que poderiam promover o alinhamento da legislação brasileira com os parâmetros interamericanos. Entre elas, estão a tramitação de projetos de lei que visariam tornar os crimes contra a honra “contravenções penais”, o que reduziria sua gravidade, e excluir a calúnia e a difamação do Código Penal, mantendo como crime a injúria por motivos discriminatórios. O Estado também informou que está sendo processado um projeto de lei que prevê o aumento da pena para calúnia e difamação cometidas por meio de mídia digital, o que promoveria uma criminalização mais severa, na contramão das exigências interamericanas.

231. Outro ponto relatado diz respeito ao julgamento da ADPF 338, que analisa a disposição do artigo 141, II, do Código Penal de aumentar em um terço a pena para crimes contra a honra cometidos contra autoridades públicas em razão de suas funções, ou contra os presidentes

⁴¹⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Baraona Bray vs. Chile, Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas, Sentença de 24 de novembro de 2022, Série C n.º 481, § 115.

⁴¹¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Baraona Bray vs. Chile, Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas, Sentença de 24 de novembro de 2022, Série C n.º 481, § 141.

⁴¹² Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Tristán Donoso vs. Panamá, Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas, Sentença de 27 de janeiro de 2009, Série C Nº 193, § 122.

⁴¹³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Tristán Donoso vs. Panamá, Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas, Sentença de 27 de janeiro de 2009, Série C Nº 193, § 123.

⁴¹⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Baraona Bray vs. Chile, Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas, Sentença de 24 de novembro de 2022, Série C n.º 481, § 141.

⁴¹⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Kimel vs. Argentina, Mérito, Reparações e Custas, Sentença de 2 de maio de 2008, Série C n.º 177, § 85.

do Senado Federal, da Câmara dos Deputados ou do Supremo Tribunal Federal. De acordo com informações prestadas pelo Estado, o voto do Ministro Relator estaria alinhado ao Sistema Interamericano, ao prever que o aumento da pena não seja aplicável aos crimes de difamação e injúria, e sim apenas ao crime de calúnia. No entanto, a Relatoria afirma que, conforme explicado, o entendimento do Sistema Interamericano não permite o uso do direito penal como meio de suprimir discussões de interesse público ou sobre autoridades públicas, e que não há entendimentos favoráveis a causas para o aumento das penas para crimes contra a honra de autoridades públicas. A esse respeito, a decisão da ADPF 338 deve promover efetivamente a conformidade da legislação brasileira com os padrões interamericanos sobre liberdade de expressão.

232. A Relatoria já manifestou preocupação com a prática conhecida como litígios judiciais estratégicos contra a participação pública (SLAPP), que consiste no uso desproporcional de ações judiciais para limitar a expressão sobre assuntos de interesse público, especialmente por parte de autoridades públicas de alto escalão. A ampla criminalização da expressão no Brasil é um fator que facilita esse tipo de litígio. A prática de SLAPP, no entanto, não se limita a processos criminais, podendo ocorrer por meio de processos cíveis, com altas condenações monetárias. Em um caso, uma jornalista e o veículo de comunicação em que trabalhava foram condenados solidariamente ao pagamento de uma multa de R\$ 600.000⁴¹⁶ por divulgar informações públicas sobre pagamentos feitos a uma desembargadora⁴¹⁷. Em outro caso, um jornalista teve que pagar uma multa de mais de R\$ 300.000⁴¹⁸ por publicar um livro criticando a conduta de um juiz da Suprema Corte em um caso público envolvendo suspeitas de lavagem de dinheiro, desvio de fundos públicos e corrupção⁴¹⁹.

233. Entre os casos descritos à Relatoria como SLAPP está o de um jornal que, juntamente com seus jornalistas⁴²⁰, enfrentou centenas de processos judiciais por sua cobertura jornalística sobre a religião organizada no Brasil. Outro jornal também foi alvo de vários processos judiciais por parte de magistrados e outras autoridades públicas por ter divulgado informações

⁴¹⁶ Aproximadamente 111.000 dólares americanos.

⁴¹⁷ Migalhas, Colunista e ZH indenizarão por matéria sobre salário de desembargadora, 22 de maio de 2025; Zero Hora, Juíza condena jornalista e ZH a pagarem indenização a desembargadora do TJRS, 21 de maio de 2025.

⁴¹⁸ Aproximadamente 55.500 dólares americanos.

⁴¹⁹ CIDH, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, Relatório Anual 2022, OEA/Ser.L/V/II Doc. 50, 6 de março de 2023, § 217.

⁴²⁰ El País, A cruzada judicial de 111 pastores da Igreja Universal contra um escritor por um tuíte, 18 de outubro de 2020; Folha de S. Paulo, J.P. Cuenca já responde a 144 ações movidas por pastores da Universal, e MPF convoca audiência, 12 de dezembro de 2022.

sobre seus salários⁴²¹. Além disso, a organização Amazônia Real foi alvo de medidas para remover investigações jornalísticas sobre assuntos de interesse público, sob pena de multa⁴²². Um caso semelhante refere-se a uma ação judicial malsucedida iniciada por uma associação profissional de médicos contra uma médica que discordava das posições públicas do órgão, acusando-a de “difamação”⁴²³.

234. A Relatoria observou que as regras processuais brasileiras permitiriam que ações judiciais fossem movidas em diferentes Estados federados pela mesma causa, com relatos de indivíduos e empresas movendo centenas de ações judiciais relacionadas a questões de interesse público. Com base na percepção de que juízes decidem casos semelhantes sobre liberdade de expressão de maneira diferente, a prática de mover ações judiciais idênticas em diferentes jurisdições teria como objetivo obter uma condenação em uma delas, uma vez que não haveria custos significativos para mover várias ações judiciais. Além disso, medidas restritivas seriam frequentemente impostas de forma provisória ou interlocutória, sendo prorrogadas sem um prazo claro para seu término. A existência dessa dinâmica significaria, em última análise, que a suspeita de criminalidade é motivo para restringir a liberdade de expressão, sem que se comprove a prática de um delito.

235. A esse respeito, a CIDH e sua RELE já observaram em seus relatórios anuais anteriores que medidas judiciais cautelares seriam utilizadas como forma de proibir a divulgação de notícias mesmo antes de sua publicação ou, além de restringir a circulação de notícias públicas, imporiam pré-condições para que jornalistas se manifestassem novamente⁴²⁴. Além disso, a Relatoria recebeu denúncias de que tais ações são, às vezes, conduzidas em sigilo, dificultando a verificação da existência de uma prática concertada de ajuizamento de ações judiciais. Isso significaria que as buscas por processos em sistemas eletrônicos de gestão de processos não retornariam nenhuma informação, sugerindo que não existem processos.

⁴²¹ ABRAJI, Reportagens da Gazeta do Povo sobre remunerações de magistrados e promotores, 8 de junho de 2016; Gazeta do Povo, STF decide extinguir ações de juízes contra jornalistas da Gazeta do Povo, 2 de outubro de 2023.

⁴²² AJOR, Justiça do Amazonas censura reportagem da Amazônia Real, 20 de julho de 2022; Instituto Vladimir Herzog, Organizações repudiam censura à reportagem da Amazônia Real, 22 de julho de 2022.

⁴²³ Folha de S. Paulo, Conselho Federal de Medicina acusa médica de difamação e pede indenização de R\$ 100 mil, 28 de outubro de 2024; O GLOBO, Quem é a médica Ligia Bahia, processada pelo CFM por críticas à postura da entidade durante a pandemia, 6 de fevereiro de 2025.

⁴²⁴ CIDH, Relatório Anual 2022, Capítulo V, Acompanhamento das recomendações feitas pela CIDH em seus relatórios por país ou temáticos, Brasil; CIDH, Relator Especial para a Liberdade de Expressão, Relatório Anual 2022, OEA/Ser.L/V/II Doc. 50, 6 de março de 2023, §§ 126 e 127.

236. Em um cenário marcado por ações judiciais indevidas contra a imprensa, a Relatoria registrou críticas à decisão do Supremo Tribunal Federal no caso RE 1.075.412, que teria estabelecido uma tese que permite responsabilizar meios de comunicação por falsas acusações de crimes feitas por entrevistados. A decisão foi descrita como estimulando o chamado assédio judicial, criando novos fundamentos para responsabilizar a imprensa. Nesse sentido, a tese teria sido aplicada mesmo em casos que não têm relação direta com a imputação de crimes, como forma de reforçar a condenação de veículos de comunicação e jornalistas. O Supremo Tribunal Federal promoveu alterações à tese em um pedido de esclarecimento, afirmando que os veículos de comunicação só devem ser responsabilizados se houver dolo comprovado ou culpa grave, e enfatizando a possibilidade de conceder o direito de resposta, especialmente para declarações ao vivo; as declarações disponíveis na internet devem ser excluídas⁴²⁵.

237. A Relatoria toma nota de duas resoluções do Conselho Nacional de Justiça relacionadas ao combate a SLAPP. Em sua Recomendação 127/22, a entidade alertou para a existência da “judicialização predatória”, que consistiria em entrar repetidamente com ações judiciais semelhantes em diferentes jurisdições territoriais para inibir a liberdade de expressão. Na Recomendação 159/24, após as decisões do STF, o CNJ compilou uma lista de “condutas processuais potencialmente abusivas” que precisariam ser monitoradas e prevenidas pelos tribunais. O Estado também informou que o Conselho Nacional de Justiça monitora os litígios contra a imprensa e jornalistas, com o objetivo de evitar restrições indevidas à liberdade de expressão. A Relatoria enfatiza que a expressão sobre assuntos de interesse público é especialmente protegida, e que a aplicação de sanções penais para esse tipo de discurso foi reiteradamente considerada pela CIDH e pela Corte como desproporcional e desnecessária em uma sociedade democrática⁴²⁶, com requisitos rigorosos para sua aplicação, que não devem ocorrer para assuntos de interesse público.

238. A Relatoria observa que o Supremo Tribunal Federal adotou recentemente duas decisões positivas em relação a ações judiciais contra jornalistas. Nas ADIs 6.792 e 7.055, o STF definiu como “assédio judicial” a prática de ajuizar ações simultâneas em diferentes localidades contra jornalistas ou veículos de comunicação, com o objetivo de dificultar a defesa ou aumentar significativamente os custos processuais. Uma vez identificada essa estratégia, os jornalistas

⁴²⁵ STF, RE 1.075.412 ED (Tema 955), 20 de março de 2025.

⁴²⁶ CIDH, Relator Especial para a Liberdade de Expressão, Marco Jurídico Interamericano sobre o Direito à Liberdade de Expressão: Atualização 2025, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF. 29/25, § 235.

podem solicitar que todas as ações judiciais sejam consolidadas, facilitando sua defesa e minimizando os custos. Além disso, o Supremo Tribunal Federal decidiu que os jornalistas só devem ser responsabilizados em casos de dolo comprovado ou negligência profissional evidente, critérios que também coibiriam o “assédio judicial”. A Relatoria ouviu percepções de que as regras de determinação da jurisdição competente permitiriam entender pela competência de distintos juízos, especialmente em casos de ilícitos cíveis envolvendo conteúdo que circula na internet. De acordo com esta visão, seria possível tramitar o processo no “local do ato ou fato” ou no local de “domicílio” do autor, este último conceito podendo incluir locais além da residência do autor. Isso levaria a escolhas baseadas na conveniência do autor, em práticas conhecidas como *forum shopping*.

239. Com base no exposto, a Relatoria enfatiza que a Corte Interamericana classificou as SLAPPs como um uso abusivo dos mecanismos judiciais, que deve ser controlado⁴²⁷. As SLAPPs restringem indevidamente a discussão de assuntos de interesse público, que têm sido repetidamente reconhecidos como pertencentes à categoria de discurso especialmente protegido pelo Artigo 13 da Convenção Americana.

240. Em seu recente Parecer Consultivo 32, a Corte Interamericana afirmou que os Estados têm a obrigação de identificar leis que são aplicadas de forma seletiva ou recorrente para silenciar, bem como ambiguidades jurídicas que possam ter efeitos intimidadores. Uma vez identificadas tais leis, os Estados devem modificá-las ou revogá-las, estabelecendo também procedimentos que permitam a rápida rejeição de ações judiciais destinadas a intimidar pessoas defensoras ambientais. Além disso, as autoridades públicas devem ser treinadas para identificar esse tipo de ação, com o objetivo de prevenir práticas de intimidação⁴²⁸.

241. Além disso, a Relatoria destaca que as regras que estabelecem a jurisdição dos tribunais também desempenham um papel importante como prática anti-SLAPP⁴²⁹. Com isso em mente, a Relatoria relembra que a resolução de conflitos de competência deve priorizar a jurisdição “com a conexão mais próxima ao caso”, que pode ser analisada pela jurisdição do autor,

⁴²⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Palacio Urrutia e outros vs. Ecuador, Mérito, Reparaciones e Custas, Sentencia de 24 de novembro de 2021, Série C N° 446, § 95.

⁴²⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Emergência Climática e Direitos Humanos (interpretação e alcance dos artigos 1.1, 2, 4.1, 5.1, 8, 11.2, 13, 17.1, 19, 21, 22, 23, 25 e 26 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos; 1, 2, 3, 6, 7, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 e 18 do Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, “Protocolo de San Salvador”; e I, II, IV, V, VI, VII, VIII, XI, XII, XIII, XIV, XVI, XVIII, XX, XXIII e XXVII da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem), Parecer Consultivo OC-32/25, 29 de maio de 2025, § 587.

⁴²⁹ CIDH, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, Parâmetros para uma internet livre, aberta e inclusiva, OEA/Ser.L/V/II, CIDH/RELE/INF. 17/17, 15 de março de 2017, § 119.

da vítima ou da origem do conteúdo. Além disso, os Estados devem evitar o chamado “turismo de difamação” ou *forum shopping*, com regras que exijam que os juízes se declarem “incompetentes quando não houver dano substancial comprovável em sua jurisdição”⁴³⁰. Essas considerações são cruciais diante da circulação cada vez maior de conteúdo online, que, na falta de critérios claros, poderia estar sob a competência de inúmeras jurisdições. Priorizar o foro do domicílio do réu, de acordo com o julgamento das ADIs 6.792 e 7.055, ajuda a evitar *forum shopping*, mas essa regra se limita a situações em que já foi observada uma multiplicidade de ações judiciais.

242. A Relatoria convoca todos os setores da sociedade a se absterem de utilizar ações judiciais estratégicas contra a participação pública, pois esse tipo de ação é um dos principais obstáculos ao exercício da liberdade de expressão e da atividade jornalística no continente. Por esse motivo, a Relatoria manifesta sua preocupação com a percepção na sociedade brasileira de que autoridades públicas, e pessoas que se expõem voluntariamente ao escrutínio público, frequentemente utilizariam mecanismos judiciais contra a participação pública. O Sistema Interamericano há muito tempo entende que as autoridades públicas têm à sua disposição mecanismos para lidar com críticas baseados em oferecer mais expressão, e não menos, e podem facilmente buscar alternativas à ação judicial⁴³¹.

F. Avançar com a atualização do quadro jurídico atual para responder aos desafios atuais da era digital

243. *A ubiquidade do uso da internet oferece promessas positivas, como a democratização do acesso à informação e a possibilidade de que mais vozes sejam ouvidas no debate público, mas também apresenta desafios significativos para o espaço cívico e os direitos humanos. Durante a visita, a Relatoria Especial foi alertada para a persistência de desafios na universalização do acesso à internet. Além disso, a Relatoria observou intensos debates sobre propostas de mudança do marco regulatório brasileiro para a internet, com questões profundas sobre o papel do Estado, da sociedade civil e das plataformas digitais diante de alguns dos principais desafios enfrentados.*

244. A Relatoria foi informada do crescente uso de tecnologias de reconhecimento facial no Brasil, sem uma regulamentação abrangente e adequada dessa tecnologia. O uso extensivo

⁴³⁰ CIDH, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, *Parâmetros para uma Internet livre, aberta e inclusiva*, OEA/Ser.L/V/II, CIDH/RELE/INF. 17/17, 15 de março de 2017, § 119.

⁴³¹ CIDH, Relator Especial para a Liberdade de Expressão, Marco Jurídico Interamericano sobre o Direito à Liberdade de Expressão: Atualização 2025, OEA/Ser.L/V/II IACHR/RELE/INF. 29/25, § 67.

dessa tecnologia para fins de investigação criminal resultaria em discriminação contra grupos minoritários no Brasil, que seriam identificados de forma desproporcional pela tecnologia como suspeitos ou foragidos. Existiria uma tendência do Estado brasileiro de contratar mecanismos de vigilância, o que às vezes é acompanhado pela renúncia a mecanismos legais de licitação, impondo obstáculos ao controle público. A Relatoria observa que a ADPF 1.143, que visa discutir o uso de ferramentas de monitoramento pelo Estado, está pendente de julgamento no Supremo Tribunal Federal. A Relatoria observa também que a legislação brasileira de proteção de dados pessoais não se aplica ao processamento de dados para fins de segurança pública, defesa nacional, segurança do Estado ou investigação criminal, levando a críticas de projetos com estas finalidades não seguem os requisitos mínimos estabelecidos para outras atividades.

245. O Estado informou à Relatoria que cerca de 40% da população brasileira é afetada por tecnologias de reconhecimento facial, em projetos que abrangem segurança pública, monitoramento urbano e admissão a eventos esportivos, por exemplo, observando que esse uso traz “avanços em termos de segurança e eficiência”. O Estado afirmou que a Lei Geral de Proteção de Dados regula o uso de tecnologias de reconhecimento facial, incluindo a exigência de notificação, embora o consentimento nem sempre seja necessário. Além disso, a Agência Nacional de Proteção de Dados possui regulamentações aplicáveis aos operadores de tecnologia de reconhecimento facial, exigindo práticas de governança de dados e políticas de retenção. Adicionalmente, o Estado informou que o uso do reconhecimento facial é uma exigência legal na organização de eventos esportivos. O Estado informou sobre o andamento do Projeto de Lei 2.338/2023, que regulamentaria o uso dessa tecnologia pelo setor público. O Estado forneceu informações no sentido de que, embora não exista tal regulamentação específica, as tecnologias de reconhecimento facial são utilizadas em investigações de segurança pública com o objetivo de reunir provas, e o reconhecimento facial não deve ser a única prova, uma vez que o Estado reconhece que existem preconceitos que causam “taxas de erro mais elevadas para pessoas negras, mulheres e grupos minoritários”.

246. O Estado informou à Relatoria a existência de outras iniciativas que utilizam tecnologias digitais para fins de segurança pública, como a Plataforma Córtex. Essa plataforma consistiria na integração de dados pessoais mantidos por diferentes autoridades estatais, como a Polícia e o Executivo, para fornecer um sistema de consulta, permitindo a busca por veículos e pessoas, com diferentes funcionalidades. O Estado informou que utiliza esta plataforma para prevenir e investigar infrações de trânsito e crimes; para procurar veículos roubados; e para

procurar veículos possivelmente dirigidos por foragidos. Esse sistema só poderia ser utilizado por órgãos de segurança pública e inteligência, sendo proibido o compartilhamento desses dados com entidades privadas, com medidas de auditoria do sistema também em vigor.

247. A Relatoria observou críticas ao funcionamento dessa ferramenta, que poderia selecionar indivíduos para monitoramento sem fornecer justificativa formal⁴³². O Estado informou que o sistema CórteX seria gradualmente descontinuado. Além disso, havia o “Projeto Excel”, que visava fornecer aos estados federados maiores capacidades investigativas, consistindo em ferramentas destinadas a quebrar o sigilo telemático, extrair dados de dispositivos apreendidos e promover a troca de dados entre agências de segurança pública. A Relatoria observou a existência de processos judiciais com o objetivo de encerrar o funcionamento dessas ferramentas⁴³³. O Estado informou à Relatoria que o “Projeto Excel” foi definitivamente encerrado em 18 de março de 2025.

248. A Relatoria tomou conhecimento de investigações oficiais sobre o uso de aparatos de inteligência para monitorar funcionários públicos, ativistas políticos, jornalistas, comunicadores sociais, entre outros, devido às suas posições políticas, o que teria sido acompanhado pelo uso das informações obtidas para fins ilegais. A Relatoria observa que a Polícia Federal está investigando essas alegações, que foram apelidadas de “ABIN paralela”⁴³⁴. O Estado não forneceu informações adicionais sobre essas investigações. Essas práticas teriam sido possibilitadas pela falta de supervisão estatal dos mecanismos de inteligência, cujas atividades estão sujeitas a amplo sigilo, sob o argumento de que isso é necessário para a proteção da segurança nacional.

249. A Relatoria enfatiza que o Sistema Interamericano entende que a conduta das autoridades de inteligência está sujeita a limitações. A Corte Interamericana afirmou que a legislação interna dos Estados deve definir claramente os poderes e os requisitos de autorização para as atividades dos serviços de inteligência⁴³⁵, a fim de evitar que restrições aos direitos das

⁴³² Intercept Brasil, [Da placa de carro ao CPF, 21 de setembro de 2020; Agência Pública, Programa de vigilância do MI permite a 55 mil agentes seguir “alvos” sem justificativa](#), 9 de outubro de 2024.

⁴³³ Intercept Brasil, [Após reportagem do Intercept, MPF ajuíza ação civil pública contra Projeto Excel](#), 14 de dezembro de 2022; Coalizão Direitos na Rede, [Carta Aberta: Apoiamos a suspensão do compartilhamento e a destruição da base de dados no âmbito do Projeto Excel](#), 20 de dezembro de 2022.

⁴³⁴ Polícia Federal, [Relatório Final ref: INQ 4781/DE, PET 11108/DE](#), p. 644.

⁴³⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso dos Membros do Coletivo de Advogados “José Alvear Restrepo” contra a Colômbia, Objecões Preliminares, Mérito, Reparações e Custos, Sentença de 18 de outubro de 2023, Série C n° 506, § 538.

peessoas afetadas sejam arbitrárias⁴³⁶. Além disso, os serviços de inteligência devem ser claros sobre quais classes de pessoas e atividades podem ser sujeitas à coleta de informações e quais objetivos fundamentam essa escolha⁴³⁷. Para a Corte, as medidas de monitoramento invasivas devem estar sujeitas a autorização judicial⁴³⁸, uma vez que o uso de técnicas de vigilância intrusivas sob total sigilo apresenta um “risco extremo de arbitrariedade” no que diz respeito aos direitos à privacidade, liberdade de pensamento e liberdade de expressão⁴³⁹.

250. Todas as atividades dos serviços de inteligência devem também respeitar as limitações relacionadas com a discriminação entre indivíduos, e a capacidade de identificar de forma unívoca a indivíduos cujos dados compõem bases de dados estatais. Isso significa impor restrições à coleta de dados pessoais sensíveis, devido à sua maior capacidade de identificar indivíduos. Ao mesmo tempo, também é necessário limitar a coleta de dados pessoais de pessoas jornalistas, a fim de preservar a confidencialidade das suas fontes e das informações necessárias para a sua atividade, por exemplo⁴⁴⁰. A Relatoria já observou que existe uma “prática comum” entre as autoridades de inteligência de coletar dados de usuários de serviços digitais para criar perfis de indivíduos, incluindo a tentativa de avaliar suas opiniões políticas⁴⁴¹. A Relatoria já expressou preocupações quanto ao uso destas ferramentas para controlar excessivamente a protestos sociais e críticas às ações das forças de segurança do Estado⁴⁴², aprofundando processos de vigilância e discriminação contra grupos historicamente discriminados, exigindo o estabelecimento de marcos regulatórios para mitigar esses riscos⁴⁴³.

251. A Relatoria foi alertada para a insuficiente regulamentação do uso da internet por crianças e adolescentes, sem salvaguardas específicas para monitorar e adotar medidas para proteger seus interesses especiais. A Relatoria foi informada de que, de acordo com pesquisas

⁴³⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso dos Membros do Coletivo de Advogados “José Alvear Restrepo” contra a Colômbia, Objeções Preliminares, Mérito, Reparações e Custos, Sentença de 18 de outubro de 2023, Série C Nº 506, § 541.

⁴³⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso dos Membros do Coletivo de Advogados “José Alvear Restrepo” contra a Colômbia, Objeções Preliminares, Mérito, Reparações e Custos, Sentença de 18 de outubro de 2023, Série C Nº 506, § 538.

⁴³⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso dos Membros do Coletivo de Advogados “José Alvear Restrepo” contra a Colômbia, Objeções Preliminares, Mérito, Reparações e Custos, Sentença de 18 de outubro de 2023, Série C Nº 506, § 542.

⁴³⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso dos Membros do Coletivo de Advogados “José Alvear Restrepo” contra a Colômbia, Objeções Preliminares, Mérito, Reparações e Custos, Sentença de 18 de outubro de 2023, Série C Nº 506, § 547.

⁴⁴⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso dos Membros do Coletivo de Advogados “José Alvear Restrepo” contra a Colômbia, Objeções Preliminares, Mérito, Reparações e Custos, Sentença de 18 de outubro de 2023, Série C Nº 506, §§ 554 e 555.

⁴⁴¹ CIDH, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, Inclusão Digital e Governança de Conteúdos na Internet, OEA/Ser.L/V/II, IACHR/RELE/INF. 28/24, junho de 2024, § 63.

⁴⁴² CIDH, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, Inclusão Digital e Governança do Conteúdo da Internet, OEA/Ser.L/V/II, IACHR/RELE/INF. 28/24, junho de 2024, § 64.

⁴⁴³ CIDH, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, Inclusão Digital e Governança de Conteúdos na Internet, OEA/Ser.L/V/II, IACHR/RELE/INF. 28/24, junho de 2024, § 65.

recentes realizadas por órgãos de gestão da internet⁴⁴⁴, nove em cada dez pessoas com menos de 17 anos no Brasil utilizam a internet. Nesse sentido, a percebida falta de regulamentação exporia crianças e adolescentes à exploração de seus dados, e a condições que impedem o uso efetivo das redes sociais. A adoção, por muitas plataformas, de modelos de negócio baseado em anúncios é apontada como uma preocupação neste contexto, uma vez que anúncios direcionados a crianças e adolescentes incluiriam sua exposição a práticas prejudiciais, como jogos de azar.

252. Conforme discutido no tópico 3 acima, há também a percepção de que as redes sociais são um ambiente propício à disseminação de ameaças de violência em escolas. A Relatoria também foi alertada para a necessidade de considerar a interseccionalidade que pode estar presente em relação às crianças pertencentes a outros grupos minoritários ou em situação de vulnerabilidade socioeconômica. O Estado informou à Relatoria a adoção de medidas para remover conteúdos considerados prejudiciais a crianças e adolescentes. Nesse sentido, a Procuradoria Nacional da União de Defesa da Democracia atuou na notificação extrajudicial de plataformas digitais sobre anúncios ilegais de jogos de azar envolvendo crianças e adolescentes. O Estado também informou a organização de comitês consultivos para desenvolver políticas sobre requisitos de verificação de idade e metodologias para o tratamento de denúncias de crimes digitais contra crianças e adolescentes.

253. O Estado informou à Relatoria a adoção de medidas para promover a segurança do ambiente digital para crianças e adolescentes, como a emissão da Portaria 351 pelo Ministério da Justiça. Essa Portaria impõe obrigações aos provedores de plataformas digitais de prevenir e investigar conteúdos que possam causar danos a crianças e adolescentes, como ataques a ambientes escolares, e exige a avaliação desses riscos e a revisão da possibilidade de ferramentas da plataforma contribuírem para tais riscos.

254. A Relatoria já observou que o ambiente digital pode apresentar desafios específicos para crianças e adolescentes. Esses desafios podem surgir do uso de plataformas que não são adequadas para este público, bem como de comportamentos maliciosos, como exploração e abuso sexual⁴⁴⁵. De acordo com a classificação da UNICEF, crianças e adolescentes estão expostos a três tipos de risco: riscos de conteúdo, que consistem no consumo de conteúdo ilegal, inadequado ou

⁴⁴⁴ Agência Brasil, Nove em cada dez crianças e adolescentes são usuários da internet, 16 de agosto de 2022; CGL.br, TIC Kids Online investiga, pela primeira vez, a frequência de uso de plataformas digitais por crianças e adolescentes, 23 de outubro de 2024.

⁴⁴⁵ CIDH, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, Inclusão digital e governança de conteúdos na internet, OEA/Ser.L/V/II, IACHR/RELE/INF. 28/24, junho de 2024, § 38.

perigoso; riscos de contato, que consistem no contato virtual com pessoas que se envolvem em comportamentos ilegais, sexuais ou perigosos; e riscos de comportamento, nos quais crianças e adolescentes contribuem para a produção de conteúdo ou contatos de risco⁴⁴⁶. A Relatoria enfatiza que garantir o melhor interesse das crianças e adolescentes significa garantir que possam acessar a internet com segurança, obtendo os benefícios do acesso tecnológico e minimizando seus riscos⁴⁴⁷. Conforme recomendado pela UNESCO, os Estados devem desenvolver políticas de conscientização para crianças, adolescentes e seus responsáveis que comuniquem claramente seus direitos na internet e os riscos associados ao seu uso. Além disso, a Relatoria enfatiza que os Estados devem garantir que crianças e adolescentes possam denunciar conteúdos de maneira simplificada nas plataformas digitais e que seus dados sejam tratados de acordo com as regras nacionais e internacionais aplicáveis⁴⁴⁸.

255. A Relatoria Especial observou desafios para garantir a inclusão digital no Brasil. Esses desafios estão relacionados a problemas infraestruturais no acesso à internet, bem como à falta de alfabetização digital, com foco no desenvolvimento de capacidades cívicas, entre a população brasileira. Esse problema facilitaria a disseminação de fenômenos como desinformação e discurso de ódio, e obstaculizaria o uso benéfico das redes sociais como ferramentas de participação pública.

256. A Relatoria observou críticas a uma percebida falta de políticas públicas para garantir a conectividade digital na região amazônica, o que afeta o direito de acesso à informação das populações dessa área. Regiões mais remotas do Brasil, como certos locais na região amazônica, não possuiriam infraestrutura adequada para garantir o acesso à internet. A baixa oferta impulsionaria a existência de um mercado de internet via satélite, que não é adequadamente regulamentado no Brasil. Esse cenário também está relacionado ao surgimento de “desertos de informação”, ou seja, regiões que não recebem cobertura jornalística suficiente.

257. A esse respeito, o Estado informou que a Lei Geral de Telecomunicações e o Decreto 9.612/2018 introduziriam o princípio da redução das desigualdades regionais no acesso à infraestrutura⁴⁴⁹. O Estado afirmou que 91,17% da população seria atendida por redes 4G e 5G,

⁴⁴⁶ UNICEF, *A Situação das Crianças no Mundo 2017: Crianças em um Mundo Digital*, dezembro de 2017.

⁴⁴⁷ CIDH, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, *Inclusão Digital e Governança de Conteúdos na Internet*, OEA/Ser.L/V/II, IACHR/RELE/INF. 28/24, junho de 2024, § 300.

⁴⁴⁸ CIDH, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, *Inclusão Digital e Governança do Conteúdo da Internet*, OEA/Ser.L/V/II, IACHR/RELE/INF. 28/24, junho de 2024, § 305.

⁴⁴⁹ República Federativa do Brasil, Resposta do Estado, em resposta à Carta de solicitação de informações à luz do artigo 41 da CADH nº 04-2025/543, 12 de junho de 2025, arquivo da CIDH.

com 99,57% da população urbana e 45,62% da população rural atendidas⁴⁵⁰. A Região Norte teria as menores taxas de acesso, com apenas 23,53% de sua área rural coberta por infraestrutura de rede. Por esse motivo, o Estado informou que comprometeu investimentos de R\$ 41 bilhões⁴⁵¹ em áreas com déficits de cobertura, bem como R\$ 3 bilhões⁴⁵² para promover esse acesso em escolas públicas⁴⁵³. Além disso, o Estado desenvolveu o Programa Amazônia Integrada e Sustentável para instalar infraestrutura de fibra óptica na região amazônica e administra o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações para expandir a rede de telecomunicações⁴⁵⁴.

258. O Estado informou à Relatoria sobre o trabalho do Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br) para promover a alfabetização digital. O Comitê teria organizado uma consulta pública para obter contribuições sobre estratégias para regulamentar plataformas digitais, que está disponível de forma sistematizada⁴⁵⁵. O CGI.br também desenvolve indicadores sobre o uso da internet no Brasil, com o objetivo de medir a “conectividade significativa”, com base no uso da internet por cada usuário e mapeando sua alfabetização digital. Além disso, o Comitê desenvolveu um guia de propostas para expandir a conectividade digital efetiva⁴⁵⁶. O Estado também informou à Relatoria a existência de outras políticas públicas que visam garantir a educação digital e midiática, envolvendo o Ministério da Educação e a Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República. Estas políticas incluem a formação de mais de 340.000 professores no tema; a inserção do tema no Programa Nacional do Livro Didático; o estabelecimento de diretrizes nacionais sobre o uso de dispositivos digitais em ambiente escolar; a integração curricular da educação digital no currículo das redes estaduais e municipais de ensino; e a produção de 80 cursos sobre educação digital, disponíveis de forma gratuita⁴⁵⁷.

259. A Relatoria enfatiza o acesso à internet como condição essencial para a participação efetiva na vida pública e o exercício dos direitos humanos, notadamente a liberdade de expressão, os direitos de reunião e associação e o pleno gozo da cultura⁴⁵⁸. Existe uma

⁴⁵⁰ República Federativa do Brasil, Resposta do Estado, em resposta à Carta de solicitação de informações à luz do artigo 41 da CADH nº 04-2025/543, 12 de junho de 2025, arquivo da CIDH.

⁴⁵¹ Aproximadamente 7,6 bilhões de dólares americanos.

⁴⁵² Aproximadamente 550 milhões de dólares americanos.

⁴⁵³ República Federativa do Brasil, Resposta do Estado, em resposta à Carta de solicitação de informações à luz do artigo 41 da CADH nº 04-2025/543, 12 de junho de 2025, arquivo da CIDH.

⁴⁵⁴ República Federativa do Brasil, Resposta do Estado, em resposta à Carta de solicitação de informações à luz do artigo 41 da CADH nº 04-2025/543, 12 de junho de 2025, arquivo da CIDH.

⁴⁵⁵ CGI.br, Sistematização das Contribuições à Consulta sobre Regulação de Plataformas Digitais, 2023.

⁴⁵⁶ NIC.br, Conectividade Significativa: propostas para medição e o retrato da população no Brasil, 2024.

⁴⁵⁷ República Federativa do Brasil, Nota Verbal nº 386/25, 19 de dezembro de 2025, arquivo da CIDH.

⁴⁵⁸ CIDH, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, Parâmetros para uma internet livre, aberta e inclusiva, OEA/Ser.L/V/II, IACHR/RELE/INF. 17/17, 15 de março de 2017, § 32.

dependência real das tecnologias da informação para exercer plenamente a comunicação, acessar serviços públicos e participar do espaço cívico⁴⁵⁹. Esse cenário também é marcado pela existência da chamada exclusão digital, entendida como a separação entre pessoas que têm acesso efetivo às tecnologias digitais e da informação, particularmente à internet, e pessoas que têm pouco ou nenhum acesso⁴⁶⁰. A Relatoria já reconheceu que fatores de vulnerabilidade, como gênero, condição socioeconômica e identidade racial, podem amplificar os impactos da exclusão digital sobre determinados indivíduos e grupos⁴⁶¹. A consolidação das plataformas digitais como espaços de debate público faz com que grupos com acesso limitado tenham dificuldade em fazer ouvir suas vozes⁴⁶². A Relatoria também constatou que mulheres e meninas são afetadas por desigualdades estruturais de gênero que dificultam seu acesso à internet, inclusive por meio de assédio⁴⁶³.

260. A Relatoria enfatiza que a capacidade técnica para acessar a internet é um requisito essencial para garantir a inclusão digital e, portanto, recomenda que os Estados promovam políticas de acesso universal que expandam a infraestrutura de rede⁴⁶⁴. Nesse sentido, os Estados devem tomar medidas para reduzir a exclusão digital, incluindo medidas de infraestrutura, garantindo a acessibilidade da rede⁴⁶⁵. Essa acessibilidade também deve incorporar uma dimensão qualitativa, garantindo que o acesso seja equitativo e de qualidade adequada⁴⁶⁶.

261. Além disso, os Estados devem promover simultaneamente medidas de alfabetização digital. A alfabetização digital compreende as habilidades e competências necessárias para que os usuários utilizem os serviços digitais de forma eficaz e é essencial para uma verdadeira inclusão digital⁴⁶⁷. A Relatoria já afirmou que não basta que as pessoas tenham pontos de conexão; essa conexão deve ser acompanhada de habilidades digitais que permitam que

⁴⁵⁹ CIDH, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, Inclusão Digital e Governança de Conteúdos na Internet, OEA/Ser.L/V/II, IACHR/RELE/INF. 28/24, junho de 2024, § 68.

⁴⁶⁰ ONU, Relatório do Relator Especial para a promoção e proteção do direito à liberdade de opinião e expressão, Frank La Rue, A/HRC/17/27, 16 de maio de 2011, § 61.

⁴⁶¹ CIDH, Relator Especial para a Liberdade de Expressão, Inclusão Digital e Governança de Conteúdos na Internet, OEA/Ser.L/V/II, CIDH/RELE/INF. 28/24, junho de 2024, § 72.

⁴⁶² CIDH, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, Inclusão Digital e Governança de Conteúdos na Internet, OEA/Ser.L/V/II, CIDH/RELE/INF. 28/24, junho de 2024, § 72.

⁴⁶³ CIDH, Relator Especial para a Liberdade de Expressão, Inclusão Digital e Governança do Conteúdo da Internet, OEA/Ser.L/V/II, CIDH/RELE/INF. 28/24, junho de 2024, § 130.

⁴⁶⁴ CIDH, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, Inclusão Digital e Governança de Conteúdos na Internet, OEA/Ser.L/V/II, CIDH/RELE/INF. 28/24, junho de 2024, § 319.

⁴⁶⁵ CIDH, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, Inclusão Digital e Governança de Conteúdos na Internet, OEA/Ser.L/V/II, CIDH/RELE/INF. 28/24, junho de 2024, § 1.

⁴⁶⁶ CIDH, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, Inclusão Digital e Governança do Conteúdo da Internet, OEA/Ser.L/V/II, CIDH/RELE/INF. 28/24, junho de 2024, § 69.

⁴⁶⁷ CIDH, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, Parâmetros para uma internet livre, aberta e inclusiva, OEA/Ser.L/V/II, CIDH/RELE/INF. 17/17, 15 de março de 2017, § 42.

a tecnologia atenda às necessidades dos usuários⁴⁶⁸. Em outras palavras, o acesso à internet só é totalmente garantido quando acompanhado de medidas de alfabetização digital, que condicionam o acesso útil e benéfico para os usuários⁴⁶⁹, em estreita relação com a pluralidade de informações que deve ser assegurada pelo Estado⁴⁷⁰. A falta de políticas específicas de alfabetização digital também pode significar que grupos como idosos, pessoas com deficiência e pessoas com baixo nível de alfabetização encontrem dificuldades ainda maiores para acessar a internet⁴⁷¹. Portanto, a promoção do acesso deve levar em consideração os desafios específicos enfrentados por grupos marginalizados⁴⁷² e deve transmitir conhecimento sobre os riscos associados ao uso da tecnologia e as ferramentas necessárias para seu uso responsável⁴⁷³. Além disso, a participação de meninas e mulheres no desenvolvimento de tecnologias e políticas públicas pode ajudar a combater o preconceito de gênero.⁴⁷⁴

262. A Relatoria foi informada sobre o andamento dos projetos de lei que visam alterar o marco regulatório brasileiro para plataformas digitais. O Projeto de Lei 2.630, por exemplo, estava pendente no Congresso Nacional desde 2020, prevendo regras de transparência na publicidade, de moderação de conteúdo e de responsabilidade das plataformas por conteúdo de terceiros⁴⁷⁵. A Relatoria observa que o Presidente da Câmara dos Deputados afirmou que o projeto de lei seria arquivado, uma vez que não havia mais chances de sua aprovação⁴⁷⁶. Em vista do acúmulo de contribuições da sociedade civil, ao longo de anos de deliberação, várias organizações da sociedade civil argumentaram que os avanços e os consensos estabelecidos na discussão pública deveriam ser levados em consideração ao propor novas regulamentações. A Relatoria observa com preocupação a percepção das organizações da sociedade civil de que as novas propostas regulatórias que estão sendo elaboradas pelo Estado, e que ainda não foram tornadas

⁴⁶⁸ CIDH, Relator Especial para a Liberdade de Expressão, Inclusão Digital e Governança de Conteúdos na Internet, OEA/Ser.L/V/II, CIDH/RELE/INF. 28/24, junho de 2024, § 70.

⁴⁶⁹ CIDH, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, Inclusão Digital e Governança do Conteúdo da Internet, OEA/Ser.L/V/II, CIDH/RELE/INF. 28/24, junho de 2024, § 70.

⁴⁷⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Kimel vs. Argentina, Mérito, Reparaciones e Custas, Sentencia de 2 de maio de 2008, Série C Nº 177, § 57; CIDH, Relator Especial para a Liberdade de Expressão, Inclusão Digital e Governança do Conteúdo da Internet, OEA/Ser.L/V/II, IACHR/RELE/INF. 28/24, junho de 2024, § 73.

⁴⁷¹ CIDH, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, Inclusão Digital e Governança do Conteúdo da Internet, OEA/Ser.L/V/II, IACHR/RELE/INF. 28/24, junho de 2024, § 41.

⁴⁷² OEA, IX Cúpula das Américas, Programa Regional para a Transformação Digital, 2022.

⁴⁷³ ONU, Espaço Digital e Direitos Humanos; CIDH, Relator Especial para a Liberdade de Expressão, Diálogo das Américas, Alfabetização Digital: Nota Conceitual, 2022.

⁴⁷⁴ CIDH, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, Inclusão Digital e Governança de Conteúdos na Internet, OEA/Ser.L/V/II, IACHR/RELE/INF. 28/24, junho de 2024, § 163.

⁴⁷⁵ CIDH, Relator Especial para a Liberdade de Expressão, Relatório Anual 2023, OEA/Ser.L/V/II Doc. 386, 6 de dezembro de 2023, § 326.

⁴⁷⁶ Jusbrasil, Após pressão popular, Câmara dos Deputados arquiva projeto de regulamentação das redes sociais, 16 de abril de 2024; Metrôpoles, Lira: PL das Fakes News estava “fadado a não ir a canto nenhum”, 9 de abril de 2024.

públicas, não se baseariam no debate público em torno do Projeto de Lei 2.630, uma vez que a Relatoria já enfatizou a necessidade de construção de consenso público sobre questões técnicas⁴⁷⁷. A Relatoria foi alertada para a dificuldade de conciliar as diferentes contribuições apresentadas em um único projeto coeso, o que resultaria na inclusão no texto do projeto de lei de questões que não foram totalmente debatidas ou que constituem algum tipo de contradição com outras disposições.

263. A Relatoria foi informada sobre o andamento do Projeto de Lei 4.691/2024 na Câmara dos Deputados, apresentado após o arquivamento do Projeto de Lei 2.630/2020, que também teria como objetivo regulamentar o exercício da liberdade de expressão e o papel das plataformas digitais nos ambientes digitais. Este projeto de lei traz disposições sobre moderação de conteúdo e crimes que gerariam responsabilidade para plataformas diferentes das previstas no Projeto de Lei 2.630/2020, e é percebido como uma retomada das propostas de regulamentação das redes sociais, com divergências públicas quanto à sua redação⁴⁷⁸. Em relação à regulamentação da inteligência artificial, também está sendo processado o Projeto de Lei 2.338/2023, que, segundo relatos, buscaria estabelecer categorias de risco para diferentes usos da inteligência artificial, com obrigações decorrentes do nível de risco. O Congresso estabeleceu uma Comissão Especial para analisar esse processo, que realizará audiências com membros da sociedade civil.

264. A Relatoria foi informada de um precedente estabelecido pelo Superior Tribunal de Justiça afirmando a possibilidade de decisões judiciais brasileiras exigirem que plataformas digitais tornem determinados conteúdos indisponíveis em todo o mundo. De acordo com a decisão, esse mecanismo não violaria a soberania de países estrangeiros, pois seria uma ferramenta necessária para fazer valer a jurisdição brasileira. Para o Superior Tribunal de Justiça, a eficácia das decisões de remoção exige a indisponibilidade global, e a remoção apenas no Brasil seria “insuficiente”, uma vez que, nesse caso, o conteúdo considerado ilegal estaria comprovadamente disponível em outros países. Além disso, o Tribunal considerou que o Marco Civil da Internet autoriza a extensão da jurisdição brasileira além das fronteiras e sem qualquer

⁴⁷⁷ CIDH, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, *Inclusão Digital e Governança de Conteúdos na Internet*, OEA/Ser.L/V/II, CIDH/RELE/INF. 28/24, junho de 2024, § 293.

⁴⁷⁸ CNN Brasil, *Lira: PL das Fakes News estava “fadado a não ir a canto nenhum”*, 15 de janeiro de 2025; Gazeta do Povo, *Governo Lula pode pegar carona em proposta do Centrão para regulamentar redes sociais*, 11 de fevereiro de 2025.

limitação geográfica “sobre os provedores de aplicativos”, desde que os dados sejam coletados de usuários no Brasil⁴⁷⁹.

265. A Relatoria registrou preocupações com a falta de regulamentação específica para o uso e desenvolvimento de sistemas de inteligência artificial no Brasil, o que levaria ao uso massivo de sistemas para geração de imagens e vídeos falsos. A Relatoria foi alertada para a possibilidade de geração artificial de conteúdo que espalharia mensagens incentivando violações de direitos humanos. Conforme relatado, essas ferramentas de geração de conteúdo de inteligência artificial seriam usadas para criar material que espalharia informações falsas, inclusive sobre políticas de saúde e o sistema eleitoral brasileiro⁴⁸⁰. Além disso, a Relatoria observou reclamações sobre os chamados “*deep fakes*”, que consistem na inserção artificial da aparência de uma pessoa em um vídeo. Além dos impactos percebidos sobre indivíduos particulares, a Relatoria registrou preocupações sobre a possibilidade de inserir a aparência de figuras públicas, especialmente pessoas parlamentares e defensoras dos direitos humanos, em situações manipuladas artificialmente⁴⁸¹. A Relatoria também foi alertada para casos descritos como a criação de material pornográfico por meio de *deep fakes*⁴⁸².

266. A Relatoria observa com preocupação a percepção de que as plataformas digitais se organizaram para impedir mudanças na regulamentação das plataformas digitais que lhes imporiam obrigações. A Relatoria foi informada da abertura de investigações pelo Ministério Público para investigar executivos de plataformas supostamente responsáveis por agir contra projetos de lei⁴⁸³. A Relatoria observa que, embora exista um espaço legítimo para contestar questões de interesse público, as principais plataformas digitais têm um poder econômico notável, conferido, entre outras coisas, por seu volume de usuários e sua ampla capacidade de processamento de dados. As plataformas professam neutralidade política; ao mesmo tempo, seu poder econômico significa que sua participação direta no debate público pode ter impactos desproporcionais, até porque os usuários dependem dessas plataformas para acessar informações

⁴⁷⁹ STJ, RESP 2.147.711/SP, 12 de novembro de 2024.

⁴⁸⁰ Terra, Deepfakes crescem 830% no Brasil em um ano, aponta estudo, 28 de novembro de 2023; Rádio Câmara, Deep Fake nas Eleições, 1º de abril de 2025.

⁴⁸¹ Terra, Moro denuncia 'deepfake' onde imagem dele é usada para aplicar 'golpe do Serasa', 7 de junho de 2024; Estadão, Vídeo manipula vozes de Nikolas Ferreira e Tralli para divulgar falsa indenização de até R\$ 7 mil, 21 de janeiro de 2025; Agência Lupa, Falso SAC, deepfake e marcas são armas em golpes, mostra estudo da Lupa, 23 de junho de 2025.

⁴⁸² Estadão, Tabata Amaral aciona a Justiça por crime de injúria eleitoral em deepfakes de cunho sexual, 14 de setembro de 2024; G1, Alunos são expulsos após usar inteligência artificial para criar nudes falsos de professora e colegas e, 25 de setembro de 2024; CNN Brasil, IA aumenta a criação de deepfakes de pornografia com mulheres, diz estudo, 16 de junho de 2025.

⁴⁸³ Metrôpoles, PGR pede ao STF investigação sobre diretores do Google e Telegram, 11 de maio de 2023; Supremo Tribunal Federal, STF abre inquérito para apurar atuação de diretores do Google e do Telegram no PL das Fake News, 12 de maio de 2023.

sobre as posições que formam o debate público. Nesse contexto, a Relatoria vê com preocupação práticas de veiculação da posição da plataforma sobre questões públicas por meio de ferramentas que não estão disponíveis para outros atores envolvidos no debate público, conferindo-lhe níveis de visibilidade que não podem ser alcançados por nenhum outro ator.

267. A Relatoria já registrou conflitos entre o Supremo Tribunal Federal e a rede social X, anteriormente conhecida como Twitter⁴⁸⁴. A plataforma teria violado obrigações de sigilo relacionadas a ordens confidenciais de remoção de conteúdo enviadas pelo Supremo Tribunal Federal⁴⁸⁵, e decidiu fechar seu escritório no Brasil, supostamente motivada por um mandado de prisão emitido contra a representante local da empresa⁴⁸⁶. O Supremo Tribunal Federal solicitou que a X nomeasse uma pessoa responsável pela representação legal na plataforma⁴⁸⁷, acabando por ordenar a remoção da plataforma no Brasil até que esta cumprisse as decisões anteriores⁴⁸⁸. Nesse sentido, o Estado forneceu informações à Relatoria detalhando as tentativas de induzir o cumprimento por parte da plataforma.

268. O Supremo Tribunal Federal também impôs uma multa diária de R\$ 50.000⁴⁸⁹ às pessoas que acessassem o X usando VPNs⁴⁹⁰, medida que foi criticada por não ser tecnologicamente viável, além de ser considerada excessiva, por impactar a liberdade de expressão de indivíduos não responsáveis por atos ilícitos⁴⁹¹. Após as críticas, a decisão foi alterada para excluir a menção às VPNs, mas a multa para as pessoas que acessassem a plataforma foi mantida⁴⁹².

269. A plataforma foi retirada do ar pela Agência Nacional de Telecomunicações, em conformidade com ordens judiciais. Conforme informado à Relatoria, o cumprimento destas ordens depende de que cada provedor de serviços de internet implemente o bloqueio de forma individual. O provedor de serviços de internet Starlink, que também tem Elon Musk como

⁴⁸⁴ CIDH, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, Relatório Anual 2024, OEA/Ser.L/V/II Doc. 39, 3 de março de 2025, § 224.

⁴⁸⁵ Gazeta do Povo, Musk divulga “ordem ilegal” de Moraes, que mandou suspender perfil de senador, 31 de agosto de 2024; CNN Brasil, X cria perfil dedicado a divulgar decisões sigilosas de Moraes, 31 de agosto de 2024.

⁴⁸⁶ Nexo Jornal, X, antigo Twitter, fecha escritório no Brasil, 17 de agosto de 2024; Exame, X (antigo Twitter) fecha escritório no Brasil e cita Moraes como causa, 17 de agosto de 2024.

⁴⁸⁷ STF, STF intima Elon Musk e X a indicarem representante legal em 24 horas sob pena de suspensão das atividades no Brasil, 28 de agosto de 2024; BBC Brasil, Alexandre de Moraes dá ultimato a Elon Musk e pode tirar rede social X do ar, 28 de agosto de 2024.

⁴⁸⁸ STF, STF determina suspensão do X, antigo Twitter, em todo o território nacional, 30 de agosto de 2024.

⁴⁸⁹ Aproximadamente 9.250 dólares americanos.

⁴⁹⁰ CNN Brasil, Moraes proíbe uso de VPN para acessar X sob pena de multa de R\$ 50.000, 30 de agosto de 2024; BBC Brasil, Moraes recua na retirada de VPNs do Brasil, mas mantém multa de R\$ 50 mil para quem acessar rede de Elon Musk, 30 de agosto de 2024.

⁴⁹¹ Artigo 19, O que a suspensão do X revela sobre a liberdade de expressão no Brasil, 30 de setembro de 2024.

⁴⁹² Consultor Jurídico, Alexandre volta atrás sobre exclusão de VPNs, mas mantém multa, 30 de agosto de 2024; Agência Brasil, Moraes recua e suspende bloqueio de aplicativos de VPN, 30 de agosto de 2024.

investidor, teria informado à Anatel sua intenção de não cumprir essa ordem⁴⁹³. Em vista do que foi percebido como um descumprimento intencional do bloqueio, o STF multou o X e a Starlink⁴⁹⁴. A Starlink passou então a bloquear o acesso à rede X⁴⁹⁵. A plataforma finalmente pagou as multas impostas pelo STF e, segundo relatos, cumpriu as ordens de moderação de conteúdo exigidas, nomeando uma representante legal no Brasil⁴⁹⁶. Em 8 de outubro de 2024, o STF autorizou a retomada do serviço da rede social X, solicitando que a Anatel tomasse as medidas necessárias⁴⁹⁷.

270. Embora todas as autoridades públicas estejam sujeitas a intenso escrutínio público, a Relatoria observa que as críticas feitas pelo proprietário e CTO da plataforma X devem ser interpretadas à luz de sua participação ativa em eleições e outras questões de interesse público com um claro viés. Essa situação é atípica na governança de grandes plataformas digitais. As políticas de gestão dessas plataformas são geralmente apresentadas por seus gestores como neutras e pluralistas. Ao mesmo tempo, esses gerentes têm opiniões sobre seus resultados preferidos nos processos eleitorais e legislativos. Embora essas opiniões possam ser legítimas, gerenciar plataformas com base nelas apresenta desafios ao papel das plataformas na salvaguarda da democracia. Esse contraste levanta questões legítimas sobre o papel das plataformas na moderação do debate público, gerando incerteza sobre se as decisões comerciais e políticas da plataforma seguem um modelo coerente de governança, ou se são motivadas politicamente pelos interesses de indivíduos que compartilham as visões políticas do proprietário da plataforma.

271. O Estado forneceu informações à Relatoria sobre o protocolo seguido para a remoção de conteúdo digital, adotado quando há ordens para bloquear *sites*, como no caso da plataforma X. De acordo com as informações fornecidas, a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) é o órgão que recebe as ordens de restrição. A capacidade de implementar tais ordens de remoção não se refere a conteúdos individuais nas redes sociais, mas sim ao bloqueio de todo o *site*, razão pela qual essa ferramenta não seria confundida com a moderação de conteúdos individuais da plataforma. O Estado também informou que os pedidos de bloqueio à ANATEL só são feitos como último recurso, se o conteúdo não for removido voluntariamente. Além disso, a

⁴⁹³ Poder360, Starlink diz à Anatel que não bloqueará acesso ao X, 1º de setembro de 2024; G1, Starlink informa ao presidente da Anatel que não vai cumprir decisão de Moraes sobre suspensão do X, 1º de setembro de 2024.

⁴⁹⁴ CartaCapital, Moraes multa X e Starlink em R\$ 5 milhões após Musk burlar bloqueio de rede social no Brasil, 19 de setembro de 2024; G1, Moraes multa X em R\$ 5 milhões por 'truque' que driblou bloqueio à rede social no Brasil, 19 de setembro de 2024.

⁴⁹⁵ Legal Advisor, Starlink recua e afirma que vai bloquear acesso ao X no Brasil, 3 de setembro de 2024; UOL, Após recuo, Starlink começa a bloquear acesso ao X no Brasil, 3 de setembro de 2024.

⁴⁹⁶ UOL, X nomeia representante legal da plataforma no país, dizem advogados, 20 de setembro de 2024; Brasil247, X nomeia representante legal no Brasil e tenta evitar novas sanções do STF, 20 de setembro de 2024.

⁴⁹⁷ STF, STF autoriza retorno imediato do X e determina que Anatel adote providências para retomada o serviço, 8 de outubro de 2024.

execução dessas ordens de bloqueio dependeria da cooperação de aproximadamente 20.000 operadores independentes, sendo a ANATEL responsável pelo monitoramento do cumprimento, o que resultaria em atrasos, com esforços para melhorar as capacidades institucionais da ANATEL.

272. A Relatoria registrou críticas à imposição de um mandado de prisão à representante legal da plataforma X. O mandado de prisão teria sido motivado pelo descumprimento repetido de ordens judiciais para remover conteúdo da plataforma⁴⁹⁸. De acordo com informações recebidas durante a visita, foram observados outros casos de ameaças de responsabilidade pessoal a representantes de plataformas. Esses episódios foram descritos como promovendo um ambiente intensamente intimidatório para as pessoas representantes, e negativos para o debate institucional sobre a regulamentação das plataformas.

273. A Relatoria documentou extensos debates sobre a constitucionalidade do artigo 19 do Marco Civil da Internet, nome dado à Lei 12.965/2014, que culminou em uma decisão que determinou sua inconstitucionalidade parcial. O Marco Civil estabelece regras relativas à liberdade de expressão na internet e à proteção da privacidade dos usuários, prevendo a neutralidade da rede⁴⁹⁹. O texto do artigo 19 estabelece que os provedores de aplicativos de internet só podem ser responsabilizados por conteúdo gerado por terceiros ao não cumprirem uma ordem judicial específica para remover esse conteúdo. De acordo com o artigo 21 desta lei, a regra não se aplica no caso de divulgação não autorizada de imagens íntimas, que devem ser removidas após notificação ao provedor.

274. A Relatoria observa que a discussão seria motivada pela percepção de que o Marco Civil é excessivamente leniente com as plataformas digitais, permitindo que não tomem medidas em relação a conteúdos considerados ilegais ou prejudiciais. De acordo com essa visão, a regra de isenção de responsabilidade do Marco Civil foi adotada quando as plataformas digitais não tinham o amplo poder econômico e de mercado que têm atualmente, o que justificaria um tratamento mais leniente; com o desenvolvimento de suas capacidades técnicas, este tratamento precisaria ser revisto, em vista da inação das plataformas diante de conteúdos prejudiciais. Além disso, o sistema atual incentivaria a disseminação de tais conteúdos prejudiciais ao monetizar

⁴⁹⁸ CNN Brasil, X não deve indicar novo representante legal nem responder a Moraes, 29 de agosto de 2024; O GLOBO, X cumpre ordem de Moraes e indica ao STF novo representante legal no Brasil: saiba quem é, 20 de setembro de 2024.

⁴⁹⁹ CIDH, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, Relatório Anual 2014, OEA/Ser.L/V/II Doc. 13, 9 de março de 2015, § 132.

conteúdos com base em seu alcance, o que favoreceria conteúdos inflamatórios, incluindo incitações ao discurso de ódio e ameaças de violência.

275. A Relatoria documentou que o Supremo Tribunal Federal considerou o artigo 19 “parcialmente inconstitucional”, afirmando que a regra atual não protegeria suficientemente “direitos constitucionais relevantes”, como os direitos fundamentais e a democracia. Embora a decisão ainda não tenha sido publicada na íntegra, o Tribunal disponibilizou um documento de “teses consensuadas”⁵⁰⁰, que estabelece um novo regime de obrigações de moderação de conteúdo relacionado à responsabilidade das plataformas pelo conteúdo publicado por terceiros. As teses afirmam que o Legislativo deve estabelecer uma nova legislação, mas fornecem regras aplicáveis até que tal legislação exista. De acordo com a decisão, a regra do artigo 19 só continua a aplicar-se a intermediários específicos, tais como serviços de correio eletrônico, reuniões fechadas e serviços de mensagens instantâneas; e, em relação a todos os prestadores de aplicações, para crimes contra a honra. Nos demais casos, os conteúdos digitais caracterizados como “ilícitos” estão sujeitos a um regime de notificação e remoção (*notice and takedown*), com a possibilidade de responsabilidade civil para as plataformas que não removam esses conteúdos após notificação extrajudicial. As plataformas também são obrigadas a remover conteúdo que “replique” publicações que já tenham sido consideradas ilícitas por decisões judiciais⁵⁰¹.

276. Além disso, o regime estabelecido pela decisão cria outras obrigações para as plataformas. No caso de conteúdo veiculado como anúncio ou com impulsionamento pago, ou ainda com conteúdo de “rede artificial de distribuição”, existe uma presunção de responsabilidade dos provedores por ilicitudes, independentemente de notificação, que pode ser desconstituída caso o provedor demonstre uma “atuação diligente e em tempo razoável”⁵⁰². Além disso, foi definido um rol taxativo de “crimes graves”, que inclui (i) condutas e atos antidemocráticos, com remissões ao Código Penal; (ii) crimes de terrorismo ou preparatórios de terrorismo; (iii) crimes de induzimento, instigação ou auxílio a suicídio ou a automutilação; (iv) incitação à discriminação em razão de raça, cor, etnia, religião, procedência nacional, sexualidade ou identidade de gênero; (v) crimes praticados contra a mulher em razão da condição do sexo feminino, inclusive conteúdos que propagam ódio ou aversão às mulheres; (vi) crimes sexuais contra pessoas vulneráveis, pornografia infantil e crimes graves contra crianças e adolescentes; e (vii) tráfico de pessoas⁵⁰³.

⁵⁰⁰ STF, [Reconhecimento da institucionalidade parcial e progressiva do art. 19 do MCI](#), 26 de junho de 2025.

⁵⁰¹ STF, [Reconhecimento da institucionalidade parcial e progressiva do art. 19 do MCI](#), 26 de junho de 2025.

⁵⁰² STF, [Reconhecimento da institucionalidade parcial e progressiva do art. 19 do MCI](#), 26 de junho de 2025.

⁵⁰³ STF, [Reconhecimento da institucionalidade parcial e progressiva do art. 19 do MCI](#), 26 de junho de 2025.

Para os crimes neste rol, os provedores possuem a obrigação de “indisponibilização imediata de conteúdos” e podem ser responsabilizados por não o fazer, aparentemente sem a necessidade de notificação. De qualquer forma, as teses estabelecem que tal responsabilidade “imediata” não ocorreria no caso de conteúdo “isolado” ou “atomizado”, e sim apenas em casos de “falha sistêmica”, definida como a não adoção de medidas de prevenção “conforme o estado da técnica” que forneça “os níveis mais elevados de segurança”⁵⁰⁴. Se houver uma publicação “isolada” que constitua um dos crimes desta lista, o regime aplicável é o de *notice and takedown*. Notavelmente, as teses impõem à pessoa responsável pela publicação o dever de provar, em juízo, a “ausência de ilicitude” da publicação, caso deseje que ela seja restabelecida; e, se for bem-sucedida, os provedores de internet não poderão ser obrigados a indenizá-la.

277. As plataformas identificadas como “marketplaces”⁵⁰⁵ responderiam de acordo com a legislação consumerista, e todas as plataformas teriam obrigações adicionais de autorregulação, atendimento ao cliente e estabelecimento de representação no Brasil. A Relatoria registrou de certos setores da sociedade civil a este julgamento, notando que trataria dos mesmos temas que esforços legislativos anteriores frustrados, que teriam contado com ampla participação pública e multissetorial; desta forma, o julgamento garantiria um nível menor de participação pública do que o processo legislativo. Neste ponto, o Estado ressaltou que o julgamento foi marcado por amplas possibilidades de participação pública, contando com o deferimento da participação de diversos atores como *amicus curiae*, além da organização de audiências públicas com amplas oitivas⁵⁰⁶. A Relatoria também observou críticas de que as teses publicadas não diferenciam entre plataformas maiores e menores, o que poderia impor obstáculos competitivos às plataformas menores, especialmente por meio de obrigações onerosas de moderação de conteúdo e da obrigação de estabelecer representação legal.

278. A Relatoria enfatiza que a relação dos Estados com os intermediários digitais – com especial atenção às plataformas de rede social – precisa se reger pelas obrigações de direitos humanos contraídas pelos Estados⁵⁰⁷. Nesse sentido, os arranjos regulatórios não devem permitir ou incentivar a censura privada conduzida por plataformas de rede social⁵⁰⁸. Embora exista

⁵⁰⁴ STF, Reconhecimento da institucionalidade parcial e progressiva do art. 19 da MCI, 26 de junho de 2025.

⁵⁰⁵ É previsto que o termo seja esclarecido na publicação do julgamento completo, uma vez que não está definido nas teses.

⁵⁰⁶ República Federativa do Brasil, Nota Verbal n° 386/25, 19 de dezembro de 2025, arquivo da CIDH.

⁵⁰⁷ CIDH, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, Parâmetros para uma internet livre, aberta e inclusiva, OEA/Ser.L/V/II, IACHR/RELE/INF. 17/17, 15 de março de 2017, § 101.

⁵⁰⁸ CIDH, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, Guia para garantir a liberdade de expressão diante da desinformação deliberada em contextos eleitorais, OEA/Ser.D/XV.22, OEA/Ser.G CP/CAJP/INF. 652/19, outubro de 2019, p. 25.

alguma flexibilidade em relação ao modelo específico de regulamentação, devem ser evitados regimes que imponham obrigações gerais de monitoramento de conteúdo às plataformas, tais como regimes de responsabilidade objetiva⁵⁰⁹. Por esta razão, a Relatoria considera que a exigência de controle judicial é, em geral, uma estratégia eficaz que evita a supervisão excessiva das plataformas e pode respeitar os requisitos do devido processo legal⁵¹⁰.

279. No entanto, certos tipos de conteúdo ilegal cuja circulação pode causar danos imediatos e graves podem estar sujeitos a remoção sem ordens judiciais, levando em consideração os requisitos do direito internacional relativos à expressão não protegida, como pornografia infantil, propaganda de guerra, discurso de ódio que constitui incitação à violência e incitação ao genocídio⁵¹¹. A este respeito, a Relatoria recorda que o discurso de ódio pode reforçar as barreiras estruturais enfrentadas por grupos vulneráveis, resultando em violência física⁵¹². As respostas a esse fenômeno, conforme estabelecido pela Relatoria Especial para a Liberdade de Opinião e Expressão das Nações Unidas, devem diferenciar entre expressões que constituem crimes, sujeitas a sanções penais; expressões que não podem ser sancionadas criminalmente, mas podem estar sujeitas a sanções civis; e expressões que, embora problemáticas, não podem estar sujeitas a sanções penais ou civis⁵¹³. Em qualquer caso, o Poder Judiciário deve garantir que suas decisões não constituam formas de censura e não levem a violações dos direitos humanos, e deve assegurar que apenas restrições necessárias e proporcionais sejam impostas⁵¹⁴.

280. A Relatoria já afirmou a importância de que os Estados estabeleçam regulamentações que exijam que as empresas operem de acordo com os direitos humanos⁵¹⁵. Nesse sentido, deveres relacionados à remoção de conteúdo ilegal podem ser uma ferramenta eficaz para garantir os direitos previstos na Convenção Americana⁵¹⁶. No entanto, a Relatoria enfatiza a necessidade de que as plataformas não sejam responsabilizadas apenas por avaliar certo

⁵⁰⁹ ONU, OSCE, OEA, ACHPR, Declaração Conjunta sobre Liberdade de Expressão e “Notícias Falsas”, Desinformação e Propaganda, 3 de março de 2017.

⁵¹⁰ CIDH, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, Inclusão Digital e Governança de Conteúdos na Internet, OEA/Ser.L/V/II, CIDH/RELE/INF. 28/24, junho de 2024, §§ 208 e 209.

⁵¹¹ CIDH, Relator Especial para a Liberdade de Expressão, Inclusão Digital e Governança do Conteúdo da Internet, OEA/Ser.L/V/II, IACHR/RELE/INF. 28/24, junho de 2024, § 212.

⁵¹² CIDH, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, Inclusão Digital e Governança do Conteúdo da Internet, OEA/Ser.L/V/II, CIDH/RELE/INF. 28/24, junho de 2024, § 213.

⁵¹³ ONU, Relatório da Relatoria Especial para a promoção e proteção do direito à liberdade de opinião e expressão, Discurso de ódio online, A/67/357, 7 de setembro de 2012, § 2.

⁵¹⁴ CIDH, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, Inclusão Digital e Governança de Conteúdos na Internet, OEA/Ser.L/V/II, IACHR/RELE/INF. 28/24, junho de 2024, § 215.

⁵¹⁵ CIDH, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, Inclusão Digital e Governança do Conteúdo da Internet, OEA/Ser.L/V/II, CIDH/RELE/INF. 28/24, junho de 2024, § 222.

⁵¹⁶ CIDH, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, Inclusão Digital e Governança do Conteúdo da Internet, OEA/Ser.L/V/II, CIDH/RELE/INF. 28/24, junho de 2024, § 224.

conteúdo de forma diferente do Estado⁵¹⁷. A esse respeito, a Relatoria já afirmou que, se a plataforma dispõe de processos adequados para identificar e gerenciar conteúdos ilícitos, ela só poderia ser responsabilizada se decidisse não agir sem justificativa adequada, ou se agisse de má-fé⁵¹⁸. Para a Relatoria, os deveres de moderação de conteúdo das plataformas consistem em tomar as medidas necessárias para alcançar um resultado, e não em garantir que tal resultado seja alcançado⁵¹⁹. Portanto, interpretar as obrigações de moderação das plataformas como obrigações de “resultado”, ao invés de obrigações de “meio”, pode incentivá-las a remover conteúdo indiscriminadamente, comprometendo sua obrigação de respeitar a liberdade de expressão⁵²⁰. Assim, a análise das plataformas deve avaliar se existem ferramentas robustas e eficazes para gerenciar conteúdo, e não se removem imediatamente e sem falhas a qualquer conteúdo infrator.

281. As plataformas devem fornecer aos seus usuários mecanismos para recorrer das decisões de moderação de conteúdo. Esses mecanismos devem ser eficazes e facilmente acessíveis, com prazos para a tomada de decisão. Além disso, em situações que exijam uma análise contextual mais aprofundada, as plataformas devem considerar a possibilidade de revisão humana do conteúdo. Esses mecanismos devem existir sem prejuízo da possibilidade de acesso a recursos judiciais⁵²¹. Sobre este ponto, a Relatoria expressa sua preocupação com as teses acordadas sobre o artigo 19. As teses atribuem responsabilidade às plataformas por não remover conteúdo considerado ilegal, seja imediatamente ou após notificação; no entanto, as plataformas podem ter mantido o conteúdo após um recurso interno do usuário e com base em uma decisão fundamentada da própria plataforma. Tal desenho regulatório, como resultado, desestimula a criação de mecanismos de recurso interno.

282. A Relatoria observa que a atual decisão sobre o Marco Civil da Internet ainda receberá esclarecimentos e refinamentos adicionais do Supremo Tribunal Federal, por meio da publicação integral dos acórdãos sobre os casos individuais que deram origem às teses. Além disso, a Relatoria observa que ainda podem ser apresentados pedidos de esclarecimento deste acórdão caso ainda haja pontos não esclarecidos nas teses. Esse processo de esclarecimento é

⁵¹⁷ CIDH, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, Inclusão Digital e Governança de Conteúdos na Internet, OEA/Ser.L/V/II, CIDH/RELE/INF. 28/24, junho de 2024, § 233.

⁵¹⁸ CIDH, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, Inclusão Digital e Governança do Conteúdo da Internet, OEA/Ser.L/V/II, IACHR/RELE/INF. 28/24, junho de 2024, § 232.

⁵¹⁹ CIDH, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, Inclusão Digital e Governança de Conteúdos na Internet, OEA/Ser.L/V/II, IACHR/RELE/INF. 28/24, junho de 2024, § 231.

⁵²⁰ CIDH, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, Inclusão Digital e Governança do Conteúdo da Internet, OEA/Ser.L/V/II, IACHR/RELE/INF. 28/24, junho de 2024, § 233.

⁵²¹ CIDH, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, Inclusão Digital e Governança do Conteúdo da Internet, OEA/Ser.L/V/II, CIDH/RELE/INF. 28/24, junho de 2024, § 287.

importante, uma vez que as teses publicadas mencionam conceitos aparentemente abstratos que não estão explicitamente definidos na legislação pré-existente, dando ao Tribunal a oportunidade de apresentar considerações adicionais sobre sua interpretação. Nesse sentido, a Relatoria observa atentamente o desenvolvimento dessa decisão, enfatizando a importância das garantias do devido processo legal na moderação de conteúdo digital. A Relatoria insta o Supremo Tribunal Federal a interpretar suas teses publicadas, especialmente os pontos contidos em seu item 5, como enfatizando a existência de obrigações gerais de diligência e não permitindo que as plataformas sejam responsabilizadas pela existência de publicações específicas. Além disso, a Relatoria enfatiza a necessidade de uma interpretação das teses que permita às plataformas cumprir seu dever de fornecer mecanismos rápidos e eficazes para recorrer de decisões de moderação de conteúdo.

G. Harmonizar a interpretação das imunidades parlamentares com os padrões interamericanos de direitos humanos e exigir que os líderes políticos ajam com responsabilidade

283. *As pessoas que ocupam cargos de liderança pública, incluindo parlamentares, devem zelar pelo espaço público de que participam, tanto em suas candidaturas quanto no exercício de seus mandatos. Como o Sistema Interamericano já reconheceu, candidatos e autoridades eleitas têm deveres especiais em relação ao uso de sua liberdade de expressão, que não se aplicam às demais pessoas. O discurso estigmatizante não contribui para o debate público, promovendo a erosão do sistema democrático⁵²². A imunidade parlamentar deve ter ampla proteção, pois é um elemento essencial no funcionamento das sociedades democráticas. No entanto, ela não pode ser distorcida de sua própria razão de ser, servindo para legitimar discursos que violam os deveres especiais que incumbem aos parlamentares como líderes públicos.*

284. A Relatoria recebeu relatos de que parlamentares utilizam o amplo alcance proporcionado por sua posição pública para disseminar discursos que poderiam ser classificados como não protegidos pela liberdade de expressão. Os parlamentares estão sujeitos a regras de conduta estabelecidas pelos órgãos que ocupam, que pregam a necessidade de um comportamento ético e responsável. Os códigos de ética aplicáveis aos parlamentares exigem

⁵²² CIDH, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, Relatório Especial sobre a Situação da Liberdade de Expressão no Peru, OEA/SER.L/V/II, CIDH/RELE/INF26/23, dezembro de 2023, § 245.

tratamento respeitoso aos colegas e a todas as pessoas com quem entrem em contato no exercício de suas atividades parlamentares, com base no entendimento de que o pleno exercício da deliberação democrática requer níveis mínimos de reconhecimento da pluralidade por parte dos parlamentares. No entanto, a Relatoria foi informada de que parlamentares propagariam preconceitos com base em categorias protegidas pela Convenção Americana, como raça, cor, sexo, religião e orientação sexual. Além disso, haveria casos de parlamentares defendendo a ideologia nazista, a tortura e regimes ditatoriais, com declarações descritas como discurso de ódio, sem qualquer repreensão ou sanção. A Relatoria solicitou ao Estado que fornecesse mais informações sobre esses casos e não recebeu resposta. A Relatoria também registrou denúncias sobre o uso de dados não verificáveis por autoridades públicas, especialmente membros do Congresso, indicando que não teriam tomado as medidas necessárias para comprovar suas alegações, ou que não houve um nível adequado de publicidade sobre a coleta desses dados.

285. Ao mesmo tempo, a Relatoria tomou nota de pessoas parlamentares que consideram que suas prerrogativas funcionais não foram adequadamente respeitadas no que diz respeito à sua liberdade de expressão. De acordo com o exposto à Relatoria, pessoas parlamentares viam com preocupação que os mecanismos disciplinares do Congresso Nacional pudessem ser usados para coibir suas posições na discussão de legislação. Da mesma forma, parlamentares relataram que sua imunidade parlamentar teria sido afastada em investigações baseadas em atos de expressão, o que seria contrário à proteção constitucional desta prerrogativa. Entre os episódios apresentados como exemplos estão o início de processos judiciais pelas entidades responsáveis pela gestão da usina hidrelétrica de Itaipu por supostas críticas⁵²³ e a ativação de órgãos estatais para indiciar um deputado por crimes contra a honra por críticas dirigidas aos ministros do STF feitas no parlamento⁵²⁴, com esse deputado supostamente sendo incluído em investigações do STF⁵²⁵. Além disso, foi apresentada à Relatoria uma decisão do Tribunal Superior Eleitoral que impôs uma multa de R\$ 30.000,00⁵²⁶ pela divulgação de um trecho de um debate eleitoral, com base na constatação de que, embora o trecho fosse verdadeiro, sua divulgação foi “distorcida”⁵²⁷. A Relatoria também foi informada sobre restrições aos canais

⁵²³ Gazeta do Povo, Itaipu tenta calar na Justiça quem critica gastos da usina, 9 de maio de 2025; TRF-4, Tribunal Federal rejeita ação da Itaipu Binacional contra secretário do governo do Paraná, 25 de abril de 2025.

⁵²⁴ Carta Capital, PT vai à PGR contra bolsonarista do Novo por ataques a Moraes após julgamento de Bolsonaro, 28 de março de 2025; UOL, Líder do PT aciona PGR contra deputado do Novo que se referiu ao STF como 'organização mafiosa', 28 de março de 2025.

⁵²⁵ Veja, Novo sai em defesa de Van Hattem após inquérito relatado por Flávio Dino, 16 de outubro de 2024; O GLOBO, Deputado vira alvo de investigação no STF após chamar delegado da PF de 'bandido', 15 de outubro de 2024.

⁵²⁶ Aproximadamente 5.500 dólares americanos.

⁵²⁷ TSE, TSE mantém multa a Flávio Bolsonaro e a Bia Kicis por propaganda irregular com desinformação, 19 de setembro de 2023.

digitais de parlamentares, inclusive com base no que foi classificado como informação incorreta sobre a pandemia do coronavírus⁵²⁸. Após registrar preocupações sobre um possível efeito inibidor pela aplicação de mecanismos disciplinares e judiciais a parlamentares, a Relatoria solicitou informações ao Estado sobre o número de sanções aplicadas pelos Conselhos de Ética do Congresso Nacional nos últimos sete anos, mas não obteve resposta. A Relatoria observa que os órgãos estatais ouvidos com poderes para “combater a desinformação” afirmaram que não tomam medidas contra os membros do parlamento, uma vez que eles gozam de imunidade.

286. A Corte Interamericana considera que as pessoas que ocupam altos cargos na administração pública estão sujeitas a obrigações adicionais no que diz respeito à sua expressão. Os membros do serviço público devem abster-se de declarações estigmatizantes, uma vez que suas declarações são especialmente capazes de fomentar “ódio, desprezo público, perseguição e discriminação” contra pessoas que são de alguma forma perseguidas⁵²⁹. Além disso, suas declarações podem promover a invisibilidade e a minimização de problemas sociais relevantes, como a violência de gênero⁵³⁰. Por outro lado, os altos funcionários públicos podem ter a obrigação de se pronunciar sobre certas questões de interesse público, decorrentes de sua posição como garantes dos direitos fundamentais: em situações de conflito social, eles devem considerar os riscos relacionados à sua expressão ou omissão⁵³¹. As pessoas que ocupam esses cargos são obrigadas a verificar, mesmo que não exaustivamente, a veracidade dos fatos em que baseiam suas opiniões, com ainda mais diligência do que os particulares⁵³².

287. A Relatoria enfatiza que os altos funcionários públicos, devido às responsabilidades adicionais que seus cargos acarretam, têm direitos e deveres especiais no que diz respeito ao exercício da liberdade de expressão. Por exemplo, os funcionários públicos têm o direito e o dever de denunciar violações dos direitos humanos e não podem usar o amplo alcance de sua expressão para difundir discursos que não são protegidos pela Convenção Americana. Mesmo que certos discursos não autorizem, instiguem, ordenem, instruam ou promovam explicitamente atos de violência, eles ainda podem resultar na amplificação da situação de

⁵²⁸ O GLOBO, Depois de suspensão no Instagram, Bia Kicis é bloqueada no YouTube, 1º de março de 2022; Veja, Por nova fake news, Bia Kicis tem conta bloqueada no YouTube, 1º de março de 2022.

⁵²⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso dos Irmãos Gomez Paquiyauri vs. Peru, Mérito, Reparações e Custas, Sentença de 8 de julho de 2004, Série C Nº 110, § 182.

⁵³⁰ CIDH, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, Relatório Especial sobre a Situação da Liberdade de Expressão no Peru, OEA/SER.L/V/II, IACHR/RELE/INF26/23, dezembro de 2023, § 250.

⁵³¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso dos Membros e Ativistas da União Patriótica vs. Colômbia, Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas, Sentença de 27 de julho de 2022, Série C nº 455, § 406.

⁵³² Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso dos Membros e Ativistas da União Patriótica contra a Colômbia, Objeções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas, Sentença de 27 de julho de 2022, Série C Nº 455, § 406.

vulnerabilidade em que se encontram determinados grupos⁵³³. Como parte da obrigação do Estado de combater a intolerância, a discriminação e a disseminação de informações falsas, os líderes políticos devem promover a compreensão intercultural e o respeito pela diversidade⁵³⁴.

288. O direito internacional dos direitos humanos reconhece que a liberdade de expressão no parlamento goza de um alto nível de proteção, pois este constitui um fórum único de debate em uma sociedade democrática e desempenha um papel de importância fundamental⁵³⁵. No entanto, a Relatoria enfatiza que, conforme decidido pela Corte Interamericana, a aplicação ou não das imunidades parlamentares deve ser analisada em cada caso específico e deve estar sujeita a um rigoroso teste de proporcionalidade, levando em consideração a necessidade de respeitar o mandato do parlamentar e o direito de acesso à justiça das pessoas supostamente prejudicadas⁵³⁶. Essas garantias não podem tornar ilusório o direito de acesso à justiça⁵³⁷. Nesse sentido, a existência da imunidade parlamentar não pode servir para legitimar a violação das obrigações dos parlamentares no que diz respeito à sua expressão, incluindo as obrigações reforçadas que têm em comparação com os particulares. Ao mesmo tempo, a Relatoria enfatiza que a responsabilização dos parlamentares, por meio de mecanismos disciplinares ou judiciais, não deve ser feita de forma a inibir sua atividade parlamentar e afetar expressão especialmente protegida pela Convenção Americana⁵³⁸. A este respeito, o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos afirmou que os Estados têm uma margem muito limitada para regulamentar o conteúdo do discurso parlamentar, permitindo apenas as restrições necessárias para impedir, por exemplo, o incitamento direto ou indireto à violência. Nesses casos, o controle deve ser mais rigoroso para garantir a liberdade de expressão⁵³⁹. No entanto, também afirmou que “embora a liberdade do debate parlamentar seja de importância fundamental numa sociedade democrática, não é de natureza absoluta”⁵⁴⁰.

⁵³³ CIDH, Relator Especial para a Liberdade de Expressão, Agenda Hemisférica para a Defesa da Liberdade de Expressão, OEA/Ser.L/V/II, IACHR/RELE/INF. 4/09, 25 de fevereiro de 2009, § 38.

⁵³⁴ CIDH, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, Relatório Anual 2024, OEA/Ser.L/V/II Doc. 39, 3 de março de 2025, § 251.

⁵³⁵ CEDH, Caso Karácsony e outros vs. Hungria, Rec. n.º 42461/13 e 44357/13, Acórdão de 17 de maio de 2016, § 138.

⁵³⁶ Corte Interamericana de Direitos Humanos, Caso Barbosa de Souza e outros vs. Brasil, Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas, Sentença de 7 de setembro de 2021, § 111.

⁵³⁷ Corte Interamericana de Direitos Humanos, Barbosa de Souza e outros vs. Brasil, Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas, Acórdão de 7 de setembro de 2021, § 113.

⁵³⁸ CIDH, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, Relatório Anual 2024, OEA/Ser.L/V/II Doc. 39, 3 de março de 2025, § 251.

⁵³⁹ CEDH, Caso Karácsony e outros vs. Hungria, Rec. n.º 42461/13 e 44357/13, Acórdão de 17 de maio de 2016, § 140.

⁵⁴⁰ CEDH, Caso Karácsony e outros vs. Hungria, Rec. n.º 42461/13 e 44357/13, Acórdão de 17 de maio de 2016, § 139.

289. Além disso, os partidos políticos também devem assumir um papel de liderança. A Relatoria Especial já reconheceu que os partidos políticos são instituições essenciais do sistema democrático, atuando como intermediários entre os cidadãos e seus representantes⁵⁴¹. A Relatoria observa que o Estado não forneceu informações sobre a existência de um marco legal no Brasil que responsabilize os partidos políticos por desinformação deliberada, discurso discriminatório ou discurso estigmatizante por parte de seus membros.

290. A Relatoria insta os partidos a não participarem de campanhas deliberadas de desinformação, seja voluntária ou involuntariamente⁵⁴². Além disso, os partidos políticos ser proativos em desencorajar comportamentos de seus membros que sejam contrários aos princípios democráticos e ao respeito mútuo entre os parlamentares. Os partidos políticos devem adotar e implementar medidas, como códigos de conduta, que estabeleçam padrões mínimos de comportamento para seus membros e candidatos a cargos eletivos, incluindo disposições específicas para lidar com discursos que promovam intolerância, discriminação ou ódio, bem como desinformação destinada a restringir a liberdade de expressão ou outros direitos humanos. Além disso, os partidos devem considerar a introdução ou participação em iniciativas multipartidárias destinadas a combater a intolerância, a discriminação e a desinformação, promovendo a compreensão intercultural, a inclusão social e o respeito pela diversidade⁵⁴³. Se um membro do parlamento divulgar desinformação ou discurso de ódio, os partidos políticos devem usar os recursos à sua disposição para sancioná-lo, repudiando condutas que empobrecem o debate democrático e cumprindo seu papel de garantes da esfera pública.

⁵⁴¹ CIDH, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, Guia para garantir a liberdade de expressão diante da desinformação deliberada em contextos eleitorais, OEA/Ser.D/XV.22, OEA/Ser.G CP/CAJP/INF. 652/19, outubro de 2019, p. 48.

⁵⁴² CIDH, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, Guia para garantir a liberdade de expressão diante da desinformação deliberada em contextos eleitorais, OEA/Ser.D/XV.22, OEA/Ser.G CP/CAJP/INF. 652/19, outubro de 2019, p. 48.

⁵⁴³ ONU, OSCE, OEA, ACHPR, Declaração Conjunta sobre Líderes Políticos, Funcionários Públicos e Liberdade de Expressão, 20 de outubro de 2021; ONU, Relatório da Relatora Especial sobre a promoção e proteção do direito à liberdade de opinião e expressão, Irene Khan, Liberdade de expressão e eleições na era digital, A/HRC/59/50, 11 de junho de 2025, § 106.

V. RECOMENDAÇÕES

Agir em defesa da democracia e da liberdade de expressão, e atribuir responsabilidades proporcionais

1. Convocar o Conselho da República, que tem uma composição pluralista, para promover um diálogo nacional sobre ataques às instituições democráticas e os conflitos políticos e sociais vigentes, contribuindo para uma compreensão coletiva dos acontecimentos importantes do passado recente.
2. Priorizar e concluir o processamento das investigações e denúncias criminais envolvendo os indivíduos acusados de liderar a tentativa de desestabilização das instituições descrita neste relatório, atribuindo responsabilidades adicionais de acordo com o nível de participação e consciência de cada pessoa envolvida.
3. Restringir o uso do sigilo judicial a casos excepcionais e adotar regras de transparência ativa e acesso à informação no Poder Judiciário, que considerem as particularidades do mandato do Poder Judiciário e as ponderem em relação à expectativa social de saber como ele funciona, levando em conta que a falta de informação necessariamente abre espaço para incertezas e críticas.
4. Priorizar, como regra geral, a aplicação de limitações à liberdade de expressão em decisões judiciais finais sobre o mérito da causa, nos casos em que se comprove o exercício abusivo desse direito.
5. Restringir o uso de medidas cautelares ou provisórias que limitem o direito à liberdade de expressão apenas a situações excepcionais comprovadas e com prazo definido para tais medidas.
6. Garantir que as restrições à liberdade de expressão não sejam impostas com base em conceitos vagos, abertos ou que de outra forma não atendam aos requisitos de legalidade, como “desordem informacional” e “informação descontextualizada”.
7. Garantir que a categoria de “atos antidemocráticos” não seja usada para restringir discursos que sejam meramente críticos às autoridades.
8. Indicar claramente os motivos para as restrições à liberdade de expressão, abstendo-se de alegar apenas a natureza não absoluta do direito à liberdade de expressão ou

simplesmente apresentar um catálogo de categorias de expressões que não merecem proteção, sem especificar sua relação com o caso concreto.

Preservar um ambiente pluralista e inclusivo para o exercício da liberdade de expressão

9. Adotar uma definição precisa e bem definida do escopo do termo “discurso de ódio”, alinhando-o com o Artigo 13.5 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e o Plano de Ação de Rabat das Nações Unidas.

10. Ampliar as iniciativas preventivas e educativas para combater os estereótipos discriminatórios como estratégia para combater o discurso não protegido previsto no artigo 13.5 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Isso inclui educação focada na compreensão, incentivo a estratégias para o fornecimento de informações complementares pelo Estado, campanhas de conscientização pública e aprofundamento da coleta e análise de dados estatísticos.

11. Investigar diligentemente os casos de violência e ameaças, inclusive no espaço digital, contra pessoas jornalistas e defensoras dos direitos humanos, considerando como hipótese investigativa retaliações pelo exercício de suas atividades.

12. Fortalecer o sistema nacional de proteção a pessoas jornalistas e defensoras dos direitos humanos, garantindo que se baseie em instrumentos com hierarquia jurídica formal; financiamento adequado; órgãos independentes de avaliação; e atribuição de medidas protetivas conformes às necessidades específicas das pessoas afetadas e ao exercício de suas atividades.

13. Promover o jornalismo comunitário e o jornalismo desenvolvido por grupos historicamente discriminados, com alocação adequada do espectro de radiofrequências e políticas públicas que incentivem seu financiamento e operação.

14. Garantir que as autoridades públicas, especialmente as de mais alto nível, cumpram seu dever de verificar razoavelmente os fatos em que baseiam suas opiniões; e adotar disposições legais internas que exijam que os partidos políticos criem e implementem medidas, como códigos de conduta, que estabeleçam padrões mínimos de comportamento para seus funcionários e candidatos a cargos eletivos, inclusive para lidar com discursos que promovam intolerância, discriminação ou ódio, ou que constituam desinformação com o objetivo de limitar a liberdade de expressão ou outros direitos humanos.

15. Harmonizar o âmbito das imunidades parlamentares com os deveres especiais a que estão sujeitas as autoridades públicas no exercício de sua liberdade de expressão, de acordo com as normas interamericanas sobre o assunto.

Atualizar o marco jurídico para enfrentar os desafios da era digital ao debate público

16. Promover o desenvolvimento de marcos jurídicos que abordem os desafios do espaço digital, incluindo o papel das plataformas digitais, o uso da inteligência artificial, a sustentabilidade do jornalismo e a concentração econômica nesse ambiente, de acordo com os parâmetros interamericanos já desenvolvidos nessa área. Para isso, garantir a participação mais ampla possível das partes interessadas nesses processos e evitar que a aprovação de pontos acordados em projetos de lei ou políticas públicas seja bloqueada por divergências em outros aspectos.

17. Garantir que as decisões judiciais que envolvam restrições ao conteúdo nas redes sociais sejam notificadas às plataformas digitais e aos usuários com uma explicação da ordem adotada e da ilegalidade do conteúdo especificado.

18. Limitar a possibilidade de restringir o conteúdo em plataformas digitais sem ouvir o usuário ou a plataforma a situações excepcionais, garantindo, mesmo nesses casos, que a confidencialidade ou o sigilo judicial não impeçam a pessoa afetada de tomar conhecimento das ordens judiciais que motivaram a restrição.

19. Garantir que as plataformas não sejam responsabilizadas pelo conteúdo publicado por terceiros quando cumprirem os parâmetros adequados de diligência na revisão desse conteúdo, reconhecendo que os deveres de moderação constituem obrigações de meios, não de resultados, e que o tratamento das plataformas deve variar de acordo com seu tamanho e escala.

20. Descriminalizar o desacato.

21. Descriminalizar os crimes contra a honra – calúnia, difamação e injúria – e, no caso de funcionários públicos ou casos de interesse público, convertê-los em ações civis, priorizando a adoção de medidas de retificação e resposta.

22. Aprofundar a adoção de regras processuais preventivas para ações judiciais estratégicas contra a participação pública (“SLAPP”), de acordo com os padrões internacionais e as melhores práticas nessa área. Isso inclui o estabelecimento da jurisdição dos tribunais que têm

a conexão mais próxima com o caso; a possibilidade de encerramento antecipado dessas ações judiciais; e a implementação de ferramentas tecnológicas que auxiliem na identificação de ações judiciais repetidas, mesmo quando elas sejam processadas em segredo.