



06 de fevereiro de 2025

**Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH)  
Organização dos Estados Americanos (OEA)  
Relatoria Especial de Liberdade de Expressão**

**Ref.: Carta Conjunta de organizações da sociedade civil brasileira com insumos para a visita do Relator para a Liberdade de Expressão, Sr. Pedro Vaca, ao Brasil**

1. A **ARTIGO 19 Brasil e América do Sul**, a **Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji)**, a **Derechos Digitales**, a **Federação Nacional dos Jornalistas (FENAJ)**, o **Instituto Tornavoz**, o **Instituto Vladimir Herzog**, o **Intervozes - Coletivo Brasil de Comunicação Social**, a **Repórteres Sem Fronteiras (RSF)**, o **Washington Brazil Office**, dirigem-se à Vossa Excelência e, por seu intermédio, à Ilustre Comissão Interamericana de Direitos Humanos (doravante “CIDH” ou “Comissão”), respeitosamente, a fim de apresentar insumos para a visita da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão ao Brasil.

2. Por meio deste documento, pretende-se atualizar a Ilustre Comissão sobre os temas **(i) Liberdade de expressão e de imprensa, criminalização e assédio judicial; (ii) Transparência e controle democrático; e (iii) Regulação de plataformas.**

3. As organizações que subscrevem esta carta ressaltam que, nos últimos anos, esses temas tomaram especial relevância no país dada a constante instrumentalização do direito à liberdade de expressão por forças políticas antidemocráticas, de forma descolada da garantia dos demais direitos humanos. Trata-se de um debate complexo, mas necessário de ser enfrentado para afastar tal instrumentalização, ao mesmo tempo que nos permita avançar na maior garantia de direitos e na reconstrução e aprofundamento da democracia brasileira. Diferentes posicionamentos se apresentam para tentar resolver essas pendências históricas relacionadas ao exercício do direito à liberdade de expressão e a sua regulação.

4. Por um lado, movimentos sociais, organizações da sociedade civil e outros grupos comprometidos com a garantia dos direitos humanos têm alertado para a importância de que a proteção à liberdade de expressão seja observada de forma multifacetada, atendendo e respeitando ao máximo os direitos humanos envolvidos na disputa ou conflito. Por exemplo: ao pensarmos na garantia do trabalho da imprensa, poder expressar livremente demandas e receber respostas dialógicas e construtivas é também parte da garantia do direito de participação política e social e de acesso à informação em uma democracia que tem como valor a diversidade e a busca pela igualdade de fato – preocupações que não se encontram nas narrativas difundidas pela extrema direita.

5. Por outro, forças políticas de extrema direita têm manifestado que sua liberdade de expressão é sistematicamente violada, especialmente por meio de decisões emanadas pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Entretanto, essas denúncias estão, em regra, vinculadas a episódios claros de ataque à democracia e aos direitos humanos, e a ênfase na possível violação de suas liberdades fundamentais se apresenta como estratégia concreta de desestabilizar as tentativas de responsabilização de alguns de seus atores pelos atentados à democracia brasileira.

6. Essas denúncias por parte da extrema direita no Brasil encontram pendências históricas em relação à proteção da liberdade de expressão no país que favorecem a credibilidade dessa narrativa. Em particular, destaca-se a criminalização da liberdade de expressão, especialmente de populações historicamente silenciadas, de jornalistas e de expressões vinculadas à crítica política a autoridades públicas. Nos cerca de 40 anos de democracia no Brasil, seguem vigentes, por exemplo, os crimes contra a honra e o desacato, tão criticados por esta ilustre Comissão, e seguem frágeis os parâmetros nacionais de proteção da liberdade de expressão e da atividade da imprensa. Tais lacunas vêm também sendo utilizadas por esses mesmos atores e grupos conservadores para intensificar a desacreditização do jornalismo e a perseguição de vozes dissidentes, em um movimento claro de institucionalização da violência. É essencial que a visita da RELE seja uma oportunidade de enfrentar esse legado autoritário no Brasil, contribuindo para a defesa da democracia brasileira e a promoção de seu aprofundamento.

7. Nesse contexto, o Poder Judiciário brasileiro tem sido especial alvo de críticas. O primeiro grupo, entre outras críticas, considera que juízes não têm observado devidamente a liberdade de expressão ao analisarem casos em que se pleiteia a restrição da liberdade de expressão e do trabalho jornalístico, como aqueles em que membros dos Poderes Judiciário, Executivo e Legislativo, nas esferas federal, estadual e municipal, fazem uso de processos judiciais como meio de silenciamento de críticas e denúncias. Ademais, o mesmo tem sido apontado no que tange a transparência de sua atuação. O outro campo político, em contraposição, tem alegado sofrer censura a partir de decisões do Judiciário brasileiro, sem apresentar análise crítica que leve em consideração os danos que ele mesmo gera ao tentar censurar narrativas críticas às posturas golpistas e atentatórias à democracia.

8. Na contramão dessas narrativas que conectam as agendas da extrema direita a um suposto direito à liberdade de expressão, e que afastam o gozo desse direito dos agentes fundamentais ao fortalecimento democrático (como a imprensa e os grupos historicamente

vulnerabilizados), propomos outra abordagem. A garantia da liberdade de expressão se dá em consonância e em balanço com outros direitos, conforme assentam padrões internacionais de direitos humanos. A liberdade de expressão deve ser entendida como um pilar importante da sociedade democrática, como catalisadora das reivindicações e resistências necessárias à formação e preservação dessa sociedade. Isso não pode significar, portanto, a sua afirmação a partir da violação evidente de outros direitos humanos igualmente protegidos. Nesse sentido, há de se compreender que a sua garantia deve estar conectada à possibilidade de exercer outros direitos humanos e combater desigualdades estruturais.

9. Desenvolver parâmetros claros de proteção da liberdade de expressão com base nos direitos humanos, o que inclui sua regulação, inclusive no ambiente on-line, é proteger as liberdades de grupos historicamente marginalizados e é a garantia da existência de um arcabouço institucional que permita a própria existência da liberdade de expressão e de imprensa. Mesmo quando a defesa do Estado Democrático de Direito é expressamente mobilizada, nem sempre observamos agentes institucionais e de mercado realizarem essa análise que conecta a liberdade de expressão aos demais direitos humanos e ao combate às desigualdades. É sobre isso que discorreremos a seguir.

## **I. LIBERDADE DE EXPRESSÃO E DE IMPRENSA, CRIMINALIZAÇÃO E ASSÉDIO JUDICIAL**

### **I.A. Assédio judicial contra jornalistas, organizações jornalísticas e comunicadores**

10. A prática de instrumentalizar o sistema de justiça com a intenção de censurar ou impedir o trabalho, a mobilização e a participação social e política de ativistas, artistas, defensores de direitos humanos, jornalistas, comunicadores e organizações da sociedade civil não é uma novidade no Brasil. Em especial, quando falamos de pessoas que denunciam casos de corrupção, de violações de direitos ou escândalos públicos, desponta uma série de casos que vão desde ações cíveis e penais movidas por diversos agentes, incluindo figuras públicas, políticas, de instituições religiosas e grandes empresários.

11. Os SLAPPs (Strategic Lawsuit Against Public Participation, ou, em português, Processos Estratégicos contra a Participação Pública), conhecidos como “assédio judicial”, foram conceitualizados pelo Legal Affairs Committee (JURI) do Parlamento Europeu:

“(…) groundless or abusive lawsuits, disguised as defamation actions or alleged constitutional and/or civil rights violations, that are initiated against journalists or activists because they exercise their political rights and/or their freedom of expression and information regarding matters of public interest or social significance. They are usually not filed with the intention of pursuing justice but of intimidating, silencing, and draining the financial and psychological resources of SLAPP targets. SLAPPs are often characterized by a great imbalance of power between the claimant and the defendant, where one has the resources and ability to effectively

silence the other through litigation techniques that amplify the psychological and economic burden of protracted proceedings.”<sup>1</sup>

12. Regionalmente, o tema foi discutido em audiências nos Períodos de Sessões 187<sup>2</sup> e 190<sup>3</sup> desta I. Comissão.

13. No Brasil, os casos de assédio judicial se dão a partir de diversas previsões legais e ramos do direito nacional (criminal, cível e administrativa, principalmente), incluindo os crimes contra a honra. Nos processos movidos contra jornalistas, comunicadores e veículos de comunicação, os pedidos mais comuns são de indenização por danos causados pelas coberturas, de retirada de conteúdos do ar (completa ou parcialmente) e de condenação criminal.

14. O episódio de assédio judicial que primeiro ganhou notoriedade no Brasil envolveu a jornalista Elvira Lobato e o jornal *Folha de S.Paulo*, que enfrentaram mais de uma centena de processos movidos por fiéis e pastores da Igreja Universal do Reino de Deus, espalhados por Juizados Especiais Cíveis em todo o país. As ações tinham como objeto a matéria jornalística “Universal chega aos 30 anos com império empresarial”,<sup>4</sup> publicada em dezembro de 2007. Os autores pleiteavam indenização por danos morais, dizendo-se ofendidos por notícia que nem sequer os mencionava, em petições iniciais praticamente idênticas, distribuídas em curto espaço de tempo, o que demandou um enorme esforço e recursos financeiros para que pudessem simplesmente se defender. Na mesma época, os periódicos *A Tarde*, de Salvador, e *Extra*, do Rio de Janeiro, enfrentaram perseguição similar.<sup>5</sup> Anos depois, Elvira Lobato relatou que, em virtude dos processos, não se sentia em condições de continuar cobrindo assuntos envolvendo a Igreja Universal do Reino de Deus, e que esse episódio precipitou sua aposentadoria.<sup>6</sup>

15. O caso de Lobato motivou discussões acerca do direito à liberdade de expressão no Supremo Tribunal brasileiro, a partir da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 130 (ADPF 130).<sup>7</sup> Na ação, o Tribunal entendeu pela inconstitucionalidade da então vigente Lei de Imprensa, instaurada durante a ditadura militar (1964-1985), com claro objetivo de silenciamento e censura das vozes dissidentes.

---

<sup>1</sup> EUROPEAN PARLIAMENT. Strategic lawsuits against public participation (SLAPPs). Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733668/EPRS\\_BRI\(2022\)733668\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733668/EPRS_BRI(2022)733668_EN.pdf)

<sup>2</sup> CIDH. 187º Período de Sessões. Hearing: Judicialization of matters of public interest against persons and freedom of expression. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=rIRb8nNjAW8>

<sup>3</sup> CIDH. 190º Período de Sessões. Regional: Afectaciones al derecho a la libertad de expresión por medidas estatales de censura. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=rIRb8nNjAW8>

<sup>4</sup> FOLHA DE S. PAULO. Igreja Universal completa 30 anos com império empresarial. 2007. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2007/12/355188-igreja-universal-completa-30-anos-com-imperio-empresarial.shtml>

<sup>5</sup> EXTRA. Entidades criticam ações da Igreja Universal contra jornais. Disponível em: <https://extra.globo.com/noticias/brasil/ministro-do-stf-entidades-criticam-acoes-da-igreja-universal-contra-jornais-467105.htm>

<sup>6</sup> CULTURA. "Foi tão impactante que acabou precipitando minha aposentadoria", diz Elvira Lobato, vítima de assédio judicial. 17.12.2020. Disponível em: [https://cultura.uol.com.br/noticias/14935\\_foi-tao-impactante-que-acabou-precipitando-minha-aposentadoria-diz-elvira-lobato-jornalista-vitima-de-assedio-judicial.html](https://cultura.uol.com.br/noticias/14935_foi-tao-impactante-que-acabou-precipitando-minha-aposentadoria-diz-elvira-lobato-jornalista-vitima-de-assedio-judicial.html)

<sup>7</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADPF 130. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=12837>

16. Para melhor compreender os impactos da importante decisão, a ARTIGO 19 Brasil e América do Sul apoiou a realização de estudo detalhado sobre a ADPF 130, realizado entre os anos de 2022 e 2023 pela Plataforma de Liberdade de Expressão e Democracia – PLED da Fundação Getúlio Vargas Direito SP. A pesquisa aponta que o raciocínio utilizado pelo Ministro Ayres Britto (Relator da Ação) para afastar qualquer hipótese de censura prévia no direito brasileiro não foi compartilhado pelos demais Ministros, deixando margem para que a censura prévia pudesse ser considerada admissível em algumas circunstâncias, como foi expressamente manifestado no voto do Ministro Gilmar Mendes. O estudo revelou que a imprecisão sobre qual seria a forma de censura proibida a partir da ADPF 130 segue repercutindo em decisões recentes do mesmo Tribunal, que apresentam posicionamentos diversos entre os diferentes Ministros. Assim, pode-se concluir que a ADPF 130, ao não firmar um entendimento unívoco sobre o exercício e os limites da liberdade de expressão, não foi capaz de estabelecer regras delimitadoras para o exercício do direito, na medida em que não apresenta parâmetros para a aplicação de responsabilidades ulteriores.

17. Ou seja: mesmo com a importante resolução de declarar a legislação incompatível com a Constituição Federal de 1988, a decisão não enfrentou aspectos importantes relacionados ao exercício do direito, como a própria possibilidade de limitá-lo ou restringi-lo, deixando portas abertas para que casos como o de Elvira Lobato voltassem a se repetir – o que hoje se exemplifica pela grande quantidade de episódios de assédio judicial monitorados, acompanhados e denunciados pela sociedade civil brasileira.

18. Outros casos mais recentes ilustram essas lacunas, como o do jornalista João Paulo Cuenca. Depois de publicar uma posição crítica em rede social em 2020, Cuenca foi alvo de mais de 140 ações movidas por membros da Igreja Universal do Reino de Deus,<sup>8</sup> de modo muito similar, para não dizer idêntico, àquele ocorrido com Lobato e a Folha de S.Paulo. Em ambos, diversas ações parecidas foram ajuizadas esparsamente em varas dos Juizados Especiais Cíveis, num curto lapso temporal, o que leva à designação de audiências em datas próximas, dificultando ainda mais a defesa dos réus, que já têm o ônus de responder a processos fora de seus domicílios. Situação similar ocorreu em 2016, com o jornal *Gazeta do Povo* e seus profissionais, que foram alvo de dezenas de processos movidos por magistrados e integrantes do Ministério Público depois de divulgar matérias sobre a folha salarial do Poder Judiciário no estado do Paraná.<sup>9</sup>

19. O episódio de assédio judicial contra João Paulo Cuenca foi denunciado ao Ministério Público Federal, o que levou à instauração de um inquérito civil (Inquérito Civil no 1.30.001.004961/2020-41) e à realização de uma audiência pública<sup>10</sup>. Posteriormente, a

---

<sup>8</sup> FOLHA DE S. PAULO. J.P. Cuenca já responde a 144 ações movidas por pastores da Universal, e MPF convoca audiência. 12.12.2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/monicabergamo/2022/12/jp-cuenca-ja-responde-a-144-acoes-movidas-por-pastores-da-universal-e-mpf-convoca-audiencia.shtml>

<sup>9</sup> ABRAJI. Reportagens da Gazeta do Povo sobre remunerações de magistrados e promotores. 08.06.2016. Disponível em: <https://abraji.org.br/noticias/reportagens-da-gazeta-do-povo-sobre-remuneracoes-de-magistrados-e-promotores>

<sup>10</sup> MPF. Assédio judicial contra jornalistas: relatos de perseguição e contribuições de especialistas dominam audiência. 16.12.2022. Disponível em:

Procuradoria Regional de Direitos do Cidadão do Rio de Janeiro criou um Fórum de Monitoramento das Violações à Liberdade de Imprensa e Assédio Judicial contra Jornalistas, e, mais recentemente, o Ministério Público Federal ajuizou uma Ação Civil Pública (processo n. 5008005-77.2025.4.02.5101) contra a Igreja Universal do Reino de Deus, buscando a reparação dos danos morais causados à coletividade pelo uso abusivo do sistema de justiça, pela violação aos direitos às liberdades de expressão e de imprensa, destacando o efeito silenciador (*chilling effect*) e a necessidade de observância aos precedentes da Corte IDH. Como aponta o MPF na petição inicial, *"Para além dos danos causados individualmente ao jornalista, o ajuizamento de ações em massa representou exercício abusivo do direito de petição e do acesso à justiça, além de violar a liberdade de expressão por meio da adoção de estratégia para silenciar e constranger o emissor da mensagem e o próprio ofício jornalístico"*. A ação destaca as similaridades entre os episódios de assédio judicial contra Elvira Lobato e João Paulo Cuenca, demonstrando a necessidade de uma sofisticada articulação para que eles pudessem ser perpetrados. Durante o inquérito civil, o MPF ouviu o depoimento de um ex-pastor que moveu ações tanto contra Cuenca como contra Lobato. Ele expressamente afirmou ter recebido a petição inicial pronta da Igreja, para apenas protocolá-la perante o Judiciário. O pedido formulado foi de indenização por danos morais coletivos no valor de R\$ 5 milhões, que *"deverão ser destinados ao financiamento de projetos que previnam o assédio judicial e a violência contra jornalistas"*.

20. Essa forma de praticar o assédio judicial – ingressando com processos em série contra um mesmo alvo – se tornou conhecida e gerou novas provocações ao STF.

21. Em 2024, esse tipo de assédio judicial encontrou alguma resposta no julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) 6792 e 7055, ajuizadas respectivamente pela Associação Brasileira de Imprensa (ABI) e pela Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (ABRAJI), e da Reclamação Constitucional 23.899, referente ao caso da *Gazeta do Povo*.

22. Nas ADIs 6792 e 7055, o STF firmou a seguinte tese: *"1. Constitui assédio judicial comprometedor da liberdade de expressão o ajuizamento de inúmeras ações a respeito dos mesmos fatos, em comarcas diversas, com o intuito ou o efeito de constranger jornalista ou órgão de imprensa, dificultar sua defesa ou torná-la excessivamente onerosa; 2. Caracterizado o assédio judicial, a parte demandada poderá requerer a reunião de todas as ações no foro de seu domicílio; 3. A responsabilidade civil de jornalistas ou de órgãos de imprensa somente estará configurada em caso inequívoco de dolo ou de culpa grave (evidente negligência profissional na apuração dos fatos)."* Trata-se de avanço significativo no reconhecimento de um tipo de violência perpetrado contra o jornalismo e o julgamento dá respostas significativas ao combate ao assédio judicial, mas ainda não é possível avaliar o efeito da tese para aplicação em outras esferas do Judiciário. O inteiro teor do acórdão ainda não foi publicado e a falta de coerência na jurisprudência brasileira, que afeta todas as instâncias, prejudica uma efetiva proteção à liberdade de expressão.

23. Adicione-se a isso a diversificação de formas de assédio judicial que tem se materializado em outras estratégias processuais e de abuso do direito de ação que alcançam o mesmo efeito intimidatório, mas que não estão contempladas na decisão recente da Corte. Prova disso é o crescimento do número de ações judiciais infundadas, que buscam apenas intimidar e inviabilizar o debate público. Em abril de 2024, a Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (ABRAJI) lançou a iniciativa “Monitor de Assédio Judicial”,<sup>11</sup> por meio da qual foram contabilizados e relatados os casos de assédio judicial contra jornalistas no país. **O país conta com ao menos 84 casos de assédio judicial, que aglomeram 654 processos judiciais – nos últimos 15 anos.** O pico de processos foi no ano de 2020, com 261 casos registrados. No total de casos já julgados se somam cerca de R\$ 2,8 milhões (US\$ 475 mil) em condenações a jornalistas por indenizações de danos morais.

24. A jurisprudência brasileira, ainda refletindo as lacunas deixadas em aberto pelas indefinições dos julgados do STF sobre o exercício do direito à liberdade de expressão, enfrenta um cenário frequentemente chamado de “roleta judicial”, em que a falta de parâmetros resulta em um casuísmo arbitrário, agravando a insegurança jurídica: **as decisões têm resultados variados, entre as instâncias do Judiciário ou dentro de uma mesma Corte, em casos semelhantes ou idênticos.**

25. O fenômeno ascendente traz consigo uma série de empecilhos ao exercício do direito à liberdade de expressão e à liberdade de imprensa. Desde inviabilização econômica das atividades a partir do custeio de defesa jurídica, custas processuais e honorários e indenizações; até o “*chilling effect*” (“efeito inibidor”, em português), que se apresenta como autossilenciamento gerado pelo medo de ser interpelado judicialmente. Torna-se cada vez mais difícil que jornalistas se comuniquem de forma livre e que cidadãos expressem suas opiniões livremente.

26. Ainda, os casos de assédio judicial se caracterizam pela mobilização de distintos poderes – econômico, político, jurídico ou associativo – que desequilibram a relação jurídica e pelo uso de estratégias processuais ou pedidos abusivos que geram uma carga sobre a vítima, trazendo graves consequências para o exercício da liberdade de expressão.

27. O caso da jornalista Schirlei Alves e do *Intercept Brasil* ajuda a ilustrar a mobilização desses poderes – em especial, jurídico e político. Alves foi alvo de seis ações judiciais movidas em virtude de uma reportagem que escreveu em 2020 para o site *Intercept Brasil*. A reportagem narra o julgamento do caso Mariana Ferrer, influenciadora digital que buscou o judiciário em um caso de estupro, e foi humilhada e desqualificada durante a audiência pelo advogado do réu, sem que o promotor e o juiz da causa tenham agido de modo efetivo para impedir essa violência.<sup>12</sup> Tanto a repórter quanto o site responderam a ações movidas pelo promotor e pelo juiz denunciadas na reportagem. Schirlei foi condenada pelo crime de difamação a um ano de prisão e ao pagamento de multa de R\$ 400 mil, e hoje recorre nos processos. O caso foi levado ao conhecimento da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão da CIDH, que emitiu

---

<sup>11</sup> ABRAJI. Monitor de Assédio Judicial. Disponível em: <https://assediojudicial.abraji.org.br/>

<sup>12</sup> O magistrado foi punido com uma advertência pelo Conselho Nacional de Justiça em 2023: <https://www.cnj.jus.br/acusado-de-omissao-juiz-de-santa-catarina-recebe-pena-de-advertencia/>

preocupação pela condenação.<sup>13</sup> O caso despertou preocupação das Relatoras Especiais da ONU sobre a promoção e proteção do direito à liberdade de opinião e expressão, sobre a situação dos defensores dos direitos humanos e sobre a violência contra mulheres e meninas, suas causas e consequências, além do Grupo de Trabalho sobre discriminação contra mulheres e meninas, que cobraram o Estado brasileiro sobre medidas de proteção para mulheres jornalistas.<sup>14</sup>

28. Além dos processos judiciais contra a jornalista Schirlei Alves, o juiz responsável pelo julgamento do caso de Mariana Ferrer chegou a mover mais de 160 ações judiciais contra artistas, jornalistas e outras personalidades que fizeram publicações críticas ao julgamento de Ferrer.<sup>15</sup> Em um dos processos, um cartunista foi condenado a indenizar o juiz em R\$ 30 mil.<sup>16</sup> É importante notar que os processos movidos pelo magistrado não podiam ser identificados no sistema de consulta processual, pois tramitavam em sigredo de justiça. Somente depois da publicação de uma matéria jornalística sobre o caso e dos questionamentos que surgiram sobre a falta de transparência é que o sigilo foi levantado.

29. Assim como gênero é um fator relevante para compreender o episódio de assédio judicial vivido por Alves (tanto por ser de uma jornalista mulher, quanto por se tratar de matéria que denunciava diversas violências de gênero), outras situações se apresentam com essa mesma característica. Um episódio emblemático foi o da “CPI do Aborto”,<sup>17</sup> instalada em 2022, na Assembleia Legislativa de Santa Catarina (ALESC), após a publicação de uma série de reportagens sobre o caso de uma menina de 11 anos que teve seu direito de acesso ao aborto legal violado por agentes do sistema de justiça catarinense. A investigação, hoje encerrada, mirou diretamente as jornalistas e os veículos de comunicação responsáveis pela cobertura, culminando em cenário de medo de prisões injustificadas.

30. Por fim, mais um caso marcante que ocorreu recentemente no Brasil mostrou que o assédio judicial atinge também outros comunicadores que buscam utilizar o ambiente digital para disseminar informações confiáveis e cientificamente embasadas. Em setembro de 2024, as divulgadoras científicas do canal Nunca vi 1 Cientista foram condenadas a excluir vídeo publicado em suas redes sociais e ao pagamento de indenização por danos morais por publicarem conteúdo que refutava alegações sem respaldo científico associando parasitas ao

---

<sup>13</sup> CIDH. A RELE expressa sua preocupação pela condenação criminal de uma jornalista no Brasil. 27.12.2023. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/CIDH/jsForm/?File=/pt/cidh/expressao/prensa/notas/2023/318.asp>

<sup>14</sup> OHCHR. AL BRA 3/2023. 02.02.2022. Disponível em: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=28690>

<sup>15</sup> FOLHA DE S. PAULO. Juiz de SC processa mais de 160 por uso de hashtag nas redes sociais. 23.01.2024. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2024/01/juiz-de-sc-processa-mais-de-160-por-uso-de-hashtag-nas-redes-sociais.shtml>

<sup>16</sup> MIGALHAS. Juiz do caso Mariana Ferrer será indenizado por charge que mencionava "estupro culposo". 25 de janeiro de 2024. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/400888/estupro-culposo-juiz-do-caso-mari-ferrer-sera-indenizado-por-charge>

<sup>17</sup> Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) é o meio de investigação do Poder Legislativo, para o exercício de sua prerrogativa fiscalizadora.



desenvolvimento de diabetes.<sup>18</sup> A ação foi movida por indivíduo que produz conteúdo desinformativo sobre saúde e vende produtos para tratamentos sem embasamento científico. Posteriormente, a condenação foi revertida pelo Supremo Tribunal Federal,<sup>19</sup> mas o caso mostra como o Judiciário tem sido utilizado também para tolher o direito à liberdade de expressão de divulgadores científicos que buscam enfrentar a desinformação.

## I.B. Crimes contra a honra

31. Como já é de conhecimento da Relatoria, **o Brasil não atendeu aos padrões interamericanos de liberdade de expressão no que tange aos crimes contra a honra,<sup>20</sup> mantendo sua tipificação penal.** Esses crimes embasam uma série de processos que integram o fenômeno do assédio judicial acima descrito.

32. Semanas antes da visita da Relatoria ao Brasil, tomamos conhecimento da condenação do jornalista Elias Aredes Junior, de Campinas, a oito meses de detenção, em regime aberto, além do pagamento de indenização por danos morais, em processo motivado pela publicação de reportagem esportiva.<sup>21</sup> A situação ajuda a ilustrar a urgência da exclusão desses tipos penais do ordenamento jurídico brasileiro, bem como do enfrentamento ao assédio judicial.

33. Chama especial atenção, em meio ao cenário de violação à liberdade de expressão descrito, a mobilização dos crimes contra a honra, justamente pela já amplamente conhecida posição internacional em rechaçar o uso desses tipos penais. Não obstante, as próprias autoridades públicas e agentes políticos têm feito uso reiterado dessas previsões que, por vezes, no ordenamento jurídico brasileiro, assumem formas próprias de proteção à honra de autoridades públicas.

### i. Proteção da honra de autoridades públicas

34. Durante a gestão de Jair Bolsonaro (2019-2022) foi latente o uso da Lei de Segurança Nacional (Lei 7.170/83),<sup>22</sup> sancionada durante a ditadura militar brasileira (1964-1985), com o objetivo de silenciar comunicadores críticos à administração federal. Na pandemia de COVID-19, tornou-se corriqueiro que jornalistas, artistas, pessoas defensoras de direitos humanos e ambientais e pessoas exercendo direito de protesto, fossem processadas com base nessa legislação, que previa tipos penais específicos para a proteção da honra de agentes

---

<sup>18</sup> Cientistas são condenadas por desmentir postagem sobre diabetes. 12.09.2024. Disponível em:

<https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/cientistas-sao-condenadas-por-desmentirem-postagem-sobre-diabetes/>

<sup>19</sup> STF suspende condenação de cientistas que explicaram que diabetes não é causado por verme. 30.09.2024.

Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-suspende-condenacao-de-cientistas-que-explicaram-que-dia-betes-nao-e-causado-por-verme/>

<sup>20</sup> Desde o Relatório sobre a compatibilidade entre as leis de desacato e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, de 1995.

<sup>21</sup> SINDICATO DOS JORNALISTAS PROFISSIONAIS DO ESTADO DE SÃO PAULO. SJSP solidariza-se com o jornalista Elias Aredes Jr. e manifesta veemente repúdio à sua absurda condenação judicial, que afronta a Constituição. 27.01.2025. Disponível em:

<https://sjsp.org.br/sjsp-solidariza-se-com-o-jornalista-elias-aredes-jr-e-manifesta-veemente-repudio-a-sua-absurda-condenacao-judicial-que-afronta-a-constituicao/>

<sup>22</sup> BRASIL. Lei n. 7.170/83. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/17170.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17170.htm)

políticos, como o próprio Presidente da República.<sup>23</sup> No governo Bolsonaro, cresceu em 285% o número de inquéritos na Polícia Federal movidos a partir das previsões dessa lei.<sup>24</sup>

35. Considerando o grave cenário de violação de direitos a partir do uso dessa legislação e a mobilização consistente da sociedade civil ao redor do tema, o Congresso Nacional brasileiro aprovou a Lei 14.197/2021, conhecida como “Lei de Proteção ao Estado Democrático de Direito”, revogando a Lei de Segurança Nacional.<sup>25</sup> A aprovação da nova legislação, no entanto, não implicou a diminuição dos casos de perseguição jurídica a jornalistas, manifestantes, movimentos sociais e pessoas defensoras de direitos humanos, uma vez que não caminhou no sentido da descriminalização de condutas compatíveis com o exercício da liberdade de expressão. Não só são mantidos os chamados crimes contra a honra no Código Penal brasileiro, como a nova lei prevê o aumento de um terço da pena nos casos em que se verificar ofensa à honra de funcionários públicos no exercício de suas funções, presidentes do Senado Federal, da Câmara dos Deputados ou do Supremo Tribunal Federal.<sup>26</sup>

36. As novas previsões da Lei de Proteção ao Estado Democrático de Direito se encaixam em um contexto mais amplo de ausência de avanços no debate quanto à descriminalização dos crimes contra a honra no país, já que não se seguiram as recomendações interamericanas sobre o tema.

37. Ainda sobre esse tema, destaca-se o crime de desacato. Manifestamente, a Comissão considera que as “leis de desacato” atentam contra o direito à liberdade de expressão e o direito à informação.<sup>27</sup> O Art. 331 do Código Penal brasileiro prevê a detenção daqueles que ofenderem funcionários públicos no exercício de sua função.<sup>28</sup> O tipo penal tem sido utilizado para silenciar críticas e denúncias – incluindo aí também o trabalho jornalístico – relacionadas à atuação das autoridades brasileiras, especialmente no contexto do exercício do direito de protesto, quando colocados confrontos entre manifestantes e autoridades vinculadas ao campo

---

<sup>23</sup> Lei 7.170/83. “Art. 26 – Caluniar ou difamar o Presidente da República, o do Senado Federal, o da Câmara dos Deputados ou o do Supremo Tribunal Federal, imputando-lhes fato definido como crime ou fato ofensivo à reputação.

Pena: reclusão, de 1 a 4 anos.

Parágrafo único – Na mesma pena incorre quem, conhecendo o caráter ilícito da imputação, a propala ou divulga.”

<sup>24</sup> ESTADÃO. Inquéritos da PF com base na Lei de Segurança Nacional crescem 285% no governo Bolsonaro. 19.03.2021. Disponível em:

<https://www.estadao.com.br/politica/inqueritos-da-pf-com-base-na-lei-de-seguranca-nacional-crescem-285-no-governobolsonaro/>

<sup>25</sup> BRASIL. Lei n. 14.197/2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14197.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14197.htm)

<sup>26</sup> CÓDIGO PENAL BRASILEIRO (Decreto-Lei No 2.848, de 7 De Dezembro de 1940).

Disposições comuns (dos crimes contra a honra)

Art. 141 – As penas cominadas neste Capítulo aumentam-se de um terço, se qualquer dos crimes é cometido:

II – contra funcionário público, em razão de suas funções, ou contra os Presidentes do Senado Federal, da Câmara dos Deputados ou do Supremo Tribunal Federal; (Redação dada pela Lei nº 14.197, de 2021)

<sup>27</sup> CIDH, Relatório sobre a compatibilidade entre as leis de desacato e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, OEA/Ser. L/V/II.88, doc. 9 rev., 17 de fevereiro de 1995, 197-212

<sup>28</sup> CÓDIGO PENAL BRASILEIRO (Decreto-Lei No 2.848, de 7 De Dezembro de 1940).

Desacato

Art. 331 – Desacatar funcionário público no exercício da função ou em razão dela:

Pena – detenção, de seis meses a dois anos, ou multa.

da segurança pública (como policiais militares e civis, guardas civis metropolitanas, entre outros). Esses impactos recaem com mais força e violência sobre regiões periféricas e de favelas e sobre grupos historicamente vulnerabilizados.<sup>29</sup>

38. O Supremo Tribunal Federal tratou do tema no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 496, em 2020.<sup>30</sup> A ação constitucional discutia a conformidade da tipificação do crime de desacato com a Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Na oportunidade do julgamento da ADPF 496, o STF definiu que a criminalização da prática de desacato “*não configura tratamento privilegiado ao agente estatal, mas proteção da função pública por ele exercida*”, contrariando as previsões e padrões definidos pela CADH e por esta Comissão. Entretanto, definiu também que dada a maior exposição desses agentes ao escrutínio público “*deles se exige maior tolerância à reprovação e à insatisfação, limitando-se o crime de desacato a casos graves e evidentes de menosprezo à função pública*”.

39. O julgamento do STF revela mais uma camada da desproteção de cidadãos brasileiros no exercício do direito à liberdade de expressão por meio da crítica aos agentes públicos e políticos investidos de mandato e poder. O Estado (em suas diferentes esferas) tem endossado as legislações restritivas do direito à liberdade de expressão, especialmente quando se trata da proteção da honra de autoridades públicas.

## **I.C. Outros casos paradigmáticos pendentes**

### **i. Recurso Extraordinário (RE) 1.075.412 e a responsabilidade civil de veículos por falas de entrevistados**

40. Um julgamento de interesse para o exercício do direito à liberdade de expressão no país é o Recurso Extraordinário (RE) 1.075.412, em julgamento pelo STF. Nesse caso, discutiu-se sobre a responsabilidade civil de organizações jornalísticas por falas de entrevistados, a partir da disputa jurídica que se fundou entre o jornal *Diário de Pernambuco* e o ex-deputado federal Ricardo Zarattini Filho. No caso, Ricardo Zarattini Filho foi acusado em uma entrevista veiculada pelo jornal de estar envolvido em atentado à bomba em 25 de julho de 1966, durante a ditadura militar brasileira, contra a qual o ex-deputado se mobilizou intensamente à época. Dada a falsidade das alegações, Ricardo Zarattini Filho processou o jornal, solicitando ao Poder Judiciário que o veículo fosse considerado responsável pela veiculação dessas informações.

41. Considerando a relevância do caso e sua proximidade com outras causas de processos contra veículos de comunicação, foi atribuída repercussão geral ao caso (o que significa que a tese fixada neste julgamento deverá ser aplicada para todos os outros casos com as mesmas

---

<sup>29</sup> ARTIGO 19. Teses jurídicas para a descriminalização do desacato. 2017. Disponível em: [https://artigo19.org/wp-content/blogs\\_dir/24/files/2017/04/Defesa-da-Liberdade-de-Express%C3%A3o-teses-jur%C3%ADdicas-para-a-descriminaliza%C3%A7%C3%A3o-do-desacato-ARTIGO-19.pdf](https://artigo19.org/wp-content/blogs_dir/24/files/2017/04/Defesa-da-Liberdade-de-Express%C3%A3o-teses-jur%C3%ADdicas-para-a-descriminaliza%C3%A7%C3%A3o-do-desacato-ARTIGO-19.pdf)

<sup>30</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADPF 496. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5300439>

características). Em agosto de 2023, o STF definiu que tal responsabilização cível é possível, fixando a tese a seguir:

“1. A plena proteção constitucional à liberdade de imprensa é consagrada pelo binômio liberdade com responsabilidade, vedada qualquer espécie de censura prévia. Admite-se a possibilidade posterior de análise e responsabilização, inclusive com remoção de conteúdo, por informações comprovadamente injuriosas, difamantes, caluniosas, mentirosas, e em relação a eventuais danos materiais e morais. Isso porque os direitos à honra, intimidade, vida privada e à própria imagem formam a proteção constitucional à dignidade da pessoa humana, salvaguardando um espaço íntimo intransponível por intromissões ilícitas externas. 2. Na hipótese de publicação de entrevista em que o entrevistado imputa falsamente prática de crime a terceiro, a empresa jornalística somente poderá ser responsabilizada civilmente se: (i) à época da divulgação, havia indícios concretos da falsidade da imputação; e (ii) o veículo deixou de observar o dever de cuidado na verificação da veracidade dos fatos e na divulgação da existência de tais indícios.”<sup>31</sup>

42. A decisão tem caráter restritivo à liberdade de imprensa, considerando que impõe a responsabilidade civil a organizações jornalísticas por danos à honra de pessoas mencionadas em entrevistas. No cenário de avanço do assédio judicial, sem maiores delimitações quanto à aplicação desse precedente, organizações de defesa do jornalismo e da liberdade de expressão apontam o potencial danoso da decisão para o exercício do direito, e se mobilizaram para provocar o Tribunal a rever sua decisão. Após acolher pedidos de *amici curiae* de algumas organizações, em julgamento de embargos de declaração opostos pelo veículo, o Ministro Relator Edson Fachin proferiu voto que propõe uma tese mais adequada para a proteção às liberdades de expressão e de imprensa, ainda que ela não seja ideal.<sup>32 33</sup> No calendário do Tribunal, consta que o julgamento será retomado no dia 19.02.2025, quando os Ministros terão a oportunidade de rediscutir a tese formulada e aprovada em agosto de 2023.

43. Levantamentos preliminares sobre a aplicação dessa tese têm mostrado que tais temores são justificados: o novo precedente passou a ser imediatamente mobilizado em tribunais ordinários em casos que não têm relação com a realização de entrevistas e em detrimento da

<sup>31</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tema 995. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=5263701&numeroProcesso=1075412&classeProcesso=RE&numeroTema=995>

<sup>32</sup> Nova tese proposta pelo Ministro Edson Fachin, ainda sob apreciação do plenário do STF: “1. A plena proteção constitucional à liberdade de imprensa é consagrada pelo binômio liberdade com responsabilidade, vedada qualquer espécie de censura prévia. Admite-se a possibilidade posterior de análise e responsabilização em relação a eventuais danos materiais e morais. Isso porque os direitos à honra, intimidade, vida privada e à própria imagem formam a proteção constitucional à dignidade da pessoa humana, salvaguardando um espaço íntimo intransponível por intromissões ilícitas externas. 2. Na hipótese de publicação de entrevista, por quaisquer meios, em que o entrevistado imputa falsamente prática de crime a terceiro, a empresa jornalística somente poderá ser responsabilizada civilmente se comprovada a sua má-fé caracterizada pelo dolo direto, demonstrado pelo conhecimento prévio da falsidade da declaração, ou ainda por dolo eventual, evidenciado pela negligência na apuração da veracidade de fato duvidoso e na sua divulgação ao público sem resposta do terceiro ofendido ou, ao menos, de busca do contraditório pelo veículo. 3. Na hipótese de entrevistas realizadas e transmitidas ao vivo, fica excluída a responsabilidade do veículo por ato exclusivamente de terceiro quando este falsamente imputa a outrem a prática de um crime, devendo ser assegurado pelo veículo o exercício do direito de resposta em iguais condições, espaços e destaque, sob pena de responsabilidade nos termos dos incisos V e X do artigo 5º da Constituição Federal”.

<sup>33</sup> ABRAJI. Abraji apresenta recurso contra a decisão do STF que responsabiliza imprensa por fala de entrevistados. 18.03.2024. Disponível em: <https://www.abraji.org.br/noticias/abraji-apresenta-recurso-contr-a-decisao-do-stf-que-responsabiliza-imprensa-por-fala-de-entrevistados>

imprensa, como em uma decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo que rejeitou um recurso extraordinário do jornal *Folha de S.Paulo* contra a condenação pela publicação de uma foto.<sup>34</sup>

## **ii. Recurso Extraordinário (RE) 662.055 e os limites da liberdade de expressão frente a outros direitos**

44. Também em julgamento pelo STF, o Recurso Extraordinário (RE) 662.055 poderá trazer redefinições importantes para o exercício da liberdade de expressão no país. No caso, se discute uma decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo, que restringiu a liberdade de opinião de uma ONG de proteção aos animais que acusava a Festa do Peão de Boiadeiro de Barretos de São Paulo de maus-tratos aos bichos durante os rodeios. A ação tem repercussão geral reconhecida sob o Tema 837,<sup>35</sup> que foi assim delimitado: “*Definição dos limites da liberdade de expressão em contraposição a outros direitos de igual hierarquia jurídica – como os da inviolabilidade da honra e da imagem – e estabelecimento de parâmetros para identificar hipóteses em que a publicação deve ser proibida e/ou o declarante condenado ao pagamento de danos morais, ou ainda a outras consequências jurídicas*”.

45. Muito embora o caso concreto tenha conflitos bem delineados em torno de eventuais limites ao direito de opinião e suas diversas formas de expressão (além de abordar o uso do termo “maus-tratos”, ele envolve a organização de ações de boicote, tentativas de contato com patrocinadores de evento e a possibilidade de condicionar a expressão de opinião à apresentação também do seu contraponto),<sup>36</sup> o tema de repercussão geral foi delineado de modo bastante amplo e inúmeros casos relacionados a outras questões envolvendo a liberdade de expressão, como discussões a respeito de possíveis excessos cometidos por veículos de imprensa, encontram-se suspensos aguardando o julgamento do Tema 837.

46. Diante das inúmeras controvérsias que podem emergir entre o direito à livre expressão e outros direitos fundamentais constitucionalmente protegidos, há forte receio de que a tese de seja firmada sem um debate adequado e acabe por impor restrições indevidas ou deixe de considerar elementos relevantes.

### **Recomendamos que a Relatoria indique, no relatório da visita realizada ao Brasil:**

- I. A urgência da exclusão do ordenamento jurídico brasileiro dos crimes contra a honra, incluindo aqueles voltados à proteção da honra de autoridades públicas;

<sup>34</sup> CNN. Tese do STF para responsabilizar imprensa por entrevista é usada em casos sem relação com o tema. 01.06.2024. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/tese-do-stf-para-responsabilizar-imprensa-por-entrevista-e-usada-em-caso-s-sem-relacao-com-o-tema/>

<sup>35</sup> A repercussão geral é um mecanismo jurídico a partir do qual o STF define teses de julgamento sobre temas relevantes para a sociedade que se apresentem de forma reiterada ao Poder Judiciário brasileiro. Uma vez definida e aprovada a tese no caso em que se atribuiu a repercussão geral, ela vincula outros julgamentos sobre o mesmo tema.

<sup>36</sup> Nesse sentido, veja-se a contribuição do Instituto Tornavoz realizada na qualidade de *amicus curiae*: <https://tornavoz.org/wp-content/uploads/2024/09/tema-837-tornavoz-contribuicao.pdf>

- II. A necessária atenção dos órgãos do Poder Judiciário ao fenômeno do assédio judicial, que não se limita aos casos de múltiplas ações tratados no julgamento das ADIs 6792 e 7055 e não atingem apenas jornalistas, organizações jornalísticas e comunicadores, embora eles sejam alvos preferenciais nesse tipo de intimidação, promovendo medidas de enfrentamento e dando especial atenção à fixação de teses compatíveis com a necessária proteção à liberdade de expressão e de imprensa. É fundamental que tais medidas e teses possam orientar claramente a conduta das pessoas, para que elas possam compreender o que cabe ou não num debate público democrático, promovendo ativamente a sua aplicação uniforme pelo sistema de justiça;
- III. A importância de ações formativas voltadas a magistrados e membros do Ministério Público para uma melhor compreensão da importância da proteção à liberdade de expressão e à atividade jornalística, de modo a permitir que ações abusivas/infundadas sejam mais prontamente identificadas e repelidas;

## II. TRANSPARÊNCIA E CONTROLE DEMOCRÁTICO

### II.A Vigilantismo e ações de inteligência

47. Surgiram alegações de que a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) foi utilizada, durante o governo de Jair Bolsonaro (2019-2022), para monitorar e assediar ilegalmente opositores políticos, jornalistas, juizes e outros indivíduos considerados adversários do governo. Investigações conduzidas pela Polícia Federal resultaram na prisão de cinco pessoas em julho de 2024, sob a acusação de participar de uma organização criminosa dentro da ABIN que realizava operações clandestinas para coletar informações comprometedoras sobre figuras públicas proeminentes, como os então presidentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, Arthur Lira e Rodrigo Maia, Ministros do Supremo Tribunal Federal, outros parlamentares e magistrados, jornalistas e ativistas.<sup>37</sup> De acordo com investigação da Polícia Federal (PF), as informações obtidas por meio de monitoramento ilegal teriam sido utilizadas para expor pessoas específicas a campanhas de estigmatização e ódio e à perseguição judicial e disseminar desinformação, visando a prejudicar a reputação dos alvos e minar as instituições democráticas.<sup>38</sup>

48. Um dos sistemas utilizados nesse monitoramento foi o *First Mile*, da empresa israelense *Cognyte*. Ele foi adquirido por meio de dispensa de licitação durante o mandato do ex-presidente Michel Temer (2016-2019) e tem a capacidade de monitorar os passos de até 10 mil proprietários de telefones celulares a cada 12 meses. O *First Mile* pode detectar um

<sup>37</sup> DERECHOS DIGITALES. Na mira: segurança e principais ameaças digitais na América Latina. Janeiro de 2025. Disponível em: [https://www.derechosdigitales.org/wp-content/uploads/En-la-Mira\\_-PT.pdf](https://www.derechosdigitales.org/wp-content/uploads/En-la-Mira_-PT.pdf)

<sup>38</sup> REVISTA PIAUÍ. No reino da arapongagem: como os órgãos oficiais abriram as comportas da espionagem ilegal no governo Bolsonaro. Dezembro de 2023. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/como-os-orgaos-oficiais-abriram-as-comportas-da-espionagem-ilegal-no-governo-bolsonaro/>

indivíduo com base na localização de dispositivos que usam redes móveis. Basta digitar o número de telefone de uma pessoa para verificar sua posição em um mapa, além de registros de deslocamento e “alertas em tempo real” de seus movimentos.

49. Além disso, outros sistemas de monitoramento foram contratados, frequentemente sob justificativas vagas de “segurança nacional” ou “combate ao crime organizado”. Em muitos casos, os processos de aquisição foram marcados por sigilo excessivo, com contratos pouco claros e pouca supervisão de órgãos fiscalizadores, como o Congresso Nacional ou o Tribunal de Contas da União (TCU). Vale destacar, inclusive, que o uso de sistemas de monitoramento por parte de órgãos estatais tem sido tendência na região latino-americana, com casos de destaque em outros países além do Brasil, como México e El Salvador.<sup>39</sup>

50. Essas situações expõem uma **relação profunda entre práticas de vigilância estatal e a falta de transparência que ainda marca o cenário político e institucional brasileiro**. Esse caso evidencia como a opacidade no uso de recursos públicos e no funcionamento das instituições de inteligência pode facilitar abusos de poder e comprometer direitos fundamentais, como a privacidade e a liberdade de expressão.

51. No Brasil, as operações conduzidas por órgãos de inteligência, como a ABIN, estão, em tese, sujeitas a regulamentações que garantem controle externo. Todavia, o uso indevido da agência e de seu aparato nos últimos anos demonstra falhas estruturais nesse sistema de fiscalização. Em particular, da Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI), comissão permanente do Congresso Nacional, prevista no art. 6º da Lei 9.883/1999, que criou a ABIN e instituiu o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN). Mesmo após as graves denúncias de monitoramento ilegal terem vindo a público, em março de 2023, o *site* do Senado Federal indica que a CCAI se reuniu apenas seis vezes no ano de 2023 e duas vezes em 2024.<sup>40</sup> A imprensa destacou que, dos 11 requerimentos aprovados pelo colegiado ao longo de 2023, apenas dois tinham relação com o assunto.<sup>41</sup> Ao menos até março de 2024, o então chefe da ABIN no período em que ocorreram as ações denunciadas de monitoramento ilegal, Alexandre Ramagem, era membro da CCAI como deputado federal.<sup>42</sup>

52. Tampouco há clareza e transparência sobre como se dá a cooperação pelo SISBIN e o compartilhamento de dados de distintos órgãos com a ABIN.<sup>43</sup> No julgamento da Ação Direta

---

<sup>39</sup> DERECHOS DIGITALES. Na mira: segurança e principais ameaças digitais na América Latina. Janeiro de 2025. Disponível em: [https://www.derechosdigitales.org/wp-content/uploads/En-la-Mira\\_-PT.pdf](https://www.derechosdigitales.org/wp-content/uploads/En-la-Mira_-PT.pdf)

<sup>40</sup> Informação disponível em <https://www6g.senado.leg.br/busca/?colegiao=Sess%C3%B5es%20e%20Reuni%C3%B5es&colegiado=CCAI&ordem=data&situacao=Realizada>

<sup>41</sup> O GLOBO. Comissão do Congresso que investigava ‘Abin paralela’ não realizou sessões em 2024. 12.07.2024. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/noticia/2024/07/12/comissao-do-congresso-que-investigava-abin-paralela-nao-realizou-sessoes-em-2024.ghtml>

<sup>42</sup> O GLOBO. ‘Abin paralela’: Ramagem comunica ao PL saída de comissão do Congresso que investiga o tema, 03.04.2024. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/noticia/2024/04/03/abin-paralela-ramagem-comunica-ao-pl-saida-de-comissao-do-congresso-que-investiga-o-tema.ghtml>

<sup>43</sup> INTERNETLAB. O direito das investigações digitais no Brasil: fundamentos e marcos normativos, 2022, p. 76-78. Disponível em:

de Inconstitucionalidade (ADI) 6529, que tratou do compartilhamento de dados entre os órgãos do SISBIN, o STF reforçou um conjunto relevante de requisitos e salvaguardas que ainda carecem de plena satisfação. Entre elas, a vinculação do fornecimento de dados ao interesse público objetivamente comprovado e com motivação específica, o respeito à reserva de jurisdição no acesso a dados e a exigência de procedimento formalmente instaurado e de sistemas eletrônicos de segurança e registro de acesso para o compartilhamento das informações.

53. Sem mecanismos eficazes de controle e responsabilização, essas instituições podem ser manipuladas para atender a interesses particulares, como a proteção de aliados políticos ou a perseguição de opositores.

54. Além disso, **a ausência de transparência contribui para a perpetuação de práticas autoritárias, dificultando o acesso da sociedade civil às informações necessárias para denunciar irregularidades.** Quando investigações e decisões administrativas são conduzidas em segredo, os cidadãos e órgãos fiscalizadores encontram barreiras para questionar abusos e exigir mudanças. Ainda que se trate de atividades de inteligência, o sigilo não pode ser geral e absoluto sob a justificativa de segurança nacional. Essa é uma garantia consagrada pelo Sistema Interamericano de Direitos Humanos e ressaltada recentemente no julgamento pela Corte Interamericana do caso *Membros da Corporación Coletivo de Advogados “José Alvear Restrepo” vs. Colômbia* para o contexto específico dos órgãos de inteligência.<sup>44</sup>

55. Nesse sentido, o caso de monitoramento ilegal pela ABIN reforça a necessidade de fortalecer a Lei de Acesso à Informação (LAI) no Brasil. Embora seja um instrumento fundamental para garantir o direito à transparência, a lei enfrenta retrocessos, especialmente quando o governo adota medidas para restringir o acesso a informações sensíveis ou classificá-las como sigilosas sem justificativa adequada. Outro exemplo frequente é o uso indevido da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais por administrações municipais, estaduais e o governo federal como justificativa para negar pedidos de informação feitos por jornalistas ao Estado via LAI.

56. Importante mencionar que o STF está analisando a ADPF 1143, apresentada pela Procuradoria-Geral da República (PGR), que questiona o uso de ferramentas de monitoramento secreto de dispositivos eletrônicos por órgãos estatais.<sup>45</sup> A PGR argumenta que, apesar dos avanços legislativos na proteção da intimidade, vida privada e sigilo das comunicações, a utilização dessas tecnologias pode violar direitos fundamentais. O Tribunal realizou audiência pública para discutir o tema, ouvindo especialistas e representantes de diversas áreas para subsidiar a análise do relator, Ministro Cristiano Zanin.

---

[https://internetlab.org.br/wp-content/uploads/2022/10/INTERNETLAB\\_O-DIREITO-DAS-INVESIGACOES\\_PRINT\\_10-2022.pdf](https://internetlab.org.br/wp-content/uploads/2022/10/INTERNETLAB_O-DIREITO-DAS-INVESIGACOES_PRINT_10-2022.pdf)

<sup>44</sup> Caso *Miembros de la Corporación Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo” vs. Colombia*, 2023, especialmente parágrafo 603.

<sup>45</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADPF 1143. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6900814>



## II.B Reconhecimento facial

57. O uso de tecnologias de reconhecimento facial na segurança pública desafia e fere uma série de direitos humanos e fundamentais, como foi discutido no 187º Período de Sessões desta I. Comissão.<sup>46</sup>

58. As características que conformam o desenvolvimento e aplicação dessa tecnologia no contexto concreto reproduzem a discriminação contra grupos minorizados, como mulheres, pessoas negras, trans e travestis e não binárias. Seja por que a tecnologia é falha, dada a maior imprecisão desses sistemas no reconhecimento desses grupos, levando a abordagens e prisões indevidas;<sup>47</sup> seja por que “funciona bem”, reiterando e intensificando a seletividade penal dos agentes de segurança pública e aplicação da lei. De acordo com o CESeC, 90% das pessoas presas em 2019 com o uso dessa tecnologia no Brasil eram negras, acusadas de crimes sem uso de violência.<sup>48</sup>

59. **A disseminação de câmeras com tecnologia de reconhecimento facial pelas cidades constitui vigilância massiva e, portanto, desproporcional. Compromete o exercício das liberdades de expressão e reunião, servindo à identificação e perseguição de manifestantes e ativistas. Amplia, ainda, a superfície de vulnerabilidade em que informações sobre a vida diária das pessoas podem ser indevidamente acessadas por agentes do Estado ou criminosos.**<sup>49</sup> Apesar disso, câmeras de reconhecimento facial vêm se espalhando pelas cidades brasileiras. Em julho de 2024, havia ao menos 264 casos de uso de reconhecimento facial para fins de segurança no Brasil, abrangendo todas as cinco regiões e quase a totalidade das Unidades Federativas.<sup>50</sup> Organizações da sociedade civil reunidas na campanha “Tire Meu Rosto da Sua Mira” vêm documentando e fazendo frente a esse avanço.<sup>51</sup>

60. A falta de transparência, controle democrático e mecanismos de responsabilização no uso dessas tecnologias para a segurança pública é flagrante. Mais de 70% dos 50 projetos analisados por CESeC e Lapin apresentaram índice de transparência menor do que 4 – em uma escala em que a nota máxima possível corresponderia a 7 pontos, sendo que quase 20% deles

---

<sup>46</sup> CIDH. 187º Período de Sessões. Audiência Direitos humanos e o uso de tecnologias de reconhecimento facial no Brasil. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/sessoes/audiencia.asp?Hearing=3644>

<sup>47</sup> Alguns exemplos emblemáticos podem ser encontrados nas seguintes matérias: Olhar Digital. Mulher é detida no Rio por erro em câmera de reconhecimento facial. 10.07.2019. <https://olhardigital.com.br/2019/07/10/seguranca/mulher-e-detida-no-rio-por-erro-em-camera-de-reconheciment-o-facial/>; Carta Capital. Erros em série expõem fragilidade do reconhecimento facial como ferramenta de combate ao crime. 19.04.2024. <https://www.cartacapital.com.br/tecnologia/erros-em-serie-expoem-fragilidade-do-reconhecimento-facial-como-ferramenta-de-combate-ao-crime/>

<sup>48</sup> CESeC e LAPIN. Vigilância por lentes opacas: mapeamento de transparência e responsabilização nos projetos de reconhecimento facial no Brasil, 2024, p. 3. Disponível em: <https://lapin.org.br/2024/10/04/vigilancia-por-lentes-opacas/>

<sup>49</sup> UOL. PCC tinha acesso a sistema de câmeras do governo de São Paulo, diz PF. 23.03.2023. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2023/03/23/pcc-tinha-acesso-a-sistema-de-cameras-do-gov-erno-de-sao-paulo-diz-pf.htm>

<sup>50</sup> CESeC e LAPIN. Vigilância por lentes opacas: mapeamento de transparência e responsabilização nos projetos de reconhecimento facial no Brasil, 2024, p. 4. Disponível em: [https://lapin.org.br/wp-content/uploads/2024/10/OPANOPTICO\\_Pesquisa\\_Vigilancia\\_Por\\_Lentes\\_Opacas.pdf](https://lapin.org.br/wp-content/uploads/2024/10/OPANOPTICO_Pesquisa_Vigilancia_Por_Lentes_Opacas.pdf)

<sup>51</sup> Mais informações disponíveis em <https://tiremeurostodasumira.org.br/>.

apresentaram índice igual a zero.<sup>52</sup> Entre outros dados alarmantes, 75% dos responsáveis pelos projetos não informaram se possuem política de segurança da informação e proteção de dados e 72,5% não informaram se elaboram relatórios de impacto à proteção de dados pessoais.<sup>53</sup>

61. O uso de sistemas de reconhecimento facial vem se consolidando também no contexto de outras atividades estatais e de interesse público, como a educação. Pesquisas recentes apontam os problemas e riscos da tendência para os direitos daqueles que integram a comunidade escolar e para a própria dinâmica da vida escolar.<sup>54</sup>

## II.C Transparência no Poder Judiciário

62. O cenário de violação do direito à liberdade de expressão no Brasil tem sido agravado por um outro problema: a ausência de transparência na tramitação de processos judiciais e em relação a assuntos que tangem a atuação pública de integrantes do Poder Judiciário.

63. Diagnóstico que está sendo produzido pela ARTIGO 19, com a participação de outras organizações da sociedade civil, revela que os juízes brasileiros, de modo geral, são avessos à ideia de transparência. Para eles, a publicidade de decisões judiciais seria suficiente para permitir o controle sobre sua atividade. Seus comportamentos e práticas, segundo esse entendimento, não deveriam ser objeto de debate público. O principal argumento utilizado como justificativa é a proteção de sua privacidade e intimidade, como se o que fizessem fora dos autos não pudesse ser alcançado por mecanismos de controle e de *accountability*. Respostas a solicitações de jornalistas ou a pedidos de informação via Lei de Acesso à Informação, por exemplo, costumam ser negadas com base na Lei Geral de Proteção de Dados.

64. De igual modo, o diagnóstico também aponta para uma cultura institucional pouco tolerante a críticas, independentemente de sua origem. Do repertório de reações de juízes a questionamentos constam condutas como afirmações agressivas, intimidação e ameaça de perseguição judicial (muitas vezes efetivamente levada a cabo). No atual contexto de crise democrática, críticas têm sido interpretadas pelo Judiciário (principalmente juízes de cortes superiores) como ataques às instituições, ensejando decisões judiciais que restringem a liberdade de expressão (como remoção de conteúdos publicados na internet ou mesmo suspensão de perfis em redes sociais), sob o argumento de que se trataria de desinformação, discurso de ódio ou condutas antidemocráticas.

---

<sup>52</sup> CEsSeC e LAPIN. Vigilância por lentes opacas: mapeamento de transparência e responsabilização nos projetos de reconhecimento facial no Brasil, 2024, p. 33. Ver a metodologia do índice nas páginas 10-15. Disponível em: [https://lapin.org.br/wp-content/uploads/2024/10/OPANOPTICO\\_Pesquisa\\_Vigilancia\\_Por\\_Lentes\\_Opacas.pdf](https://lapin.org.br/wp-content/uploads/2024/10/OPANOPTICO_Pesquisa_Vigilancia_Por_Lentes_Opacas.pdf)

<sup>53</sup> Idem, p. 21 e 22.

<sup>54</sup> Ver Carolina Batista Israel et. al. Reconhecimento facial nas escolas públicas do Paraná, 2023. Disponível em: [https://jararacalab.org/cms/wp-content/uploads/2023/12/RF\\_PR\\_2023.pdf](https://jararacalab.org/cms/wp-content/uploads/2023/12/RF_PR_2023.pdf) e

INTERNETLAB. Tecnologias de vigilância e educação: um mapeamento das políticas de reconhecimento facial em escolas públicas brasileiras, 2023. Disponível em: <https://internetlab.org.br/pt/noticias/em-novo-relatorio-internetlab-mapeia-o-uso-de-reconhecimento-facial-em-escolas-publicas-brasileiras/>

65. Por óbvio, algumas manifestações devem ser restritas, a exemplo das que promovem ataques à democracia e discurso de ódio. Entretanto, **restrições à liberdade de expressão devem ser avaliadas conforme as previsões internacionais que indicam a avaliação da proporcionalidade e da necessidade da restrição, bem como a sua previsão legal anterior.**<sup>55</sup> Ainda que, em alguns casos, o Poder Judiciário brasileiro tome medidas que se adequam a essas disposições, boa parte das medidas de restrição não apresenta justificativa legítima e válida, e tem fins distantes do interesse público. Isso significa dizer que a atenção a métodos e mecanismos já existentes (como, por exemplo, o *teste tripartite*) para ponderar a legitimidade de uma restrição à liberdade de expressão é necessária, justamente buscando diminuir as ações de restrição ilegítimas e mitigar as críticas infundadas às restrições legítimas.

66. Além disso, a literatura que tem pesquisado o controle exercido sobre o Judiciário do país tem apontado que, muitas vezes, interesses corporativos acabam prevalecendo nas decisões e políticas do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o principal órgão de controle do Judiciário. Para ilustrar essa conclusão, mencionamos o **desmonte de algumas regras de transparência ativa promovidas pelo CNJ**. A Resolução 226/2016 previa que juízes que participassem de eventos patrocinados deveriam informar esse fato aos respectivos tribunais. Esses, por sua vez, deveriam publicar em seus portais eletrônicos uma base de dados com essas informações, a fim de permitir um controle sobre os comportamentos dos juízes e a possibilidade de partes litigantes alegarem em juízo situações de impedimento. Mas esse conjunto de regras foi revogado por meio da Resolução 373/2021. O próprio processo de edição dessa norma revogadora foi pouco transparente e passou despercebido pela opinião pública.

67. **A falta de transparência também tem sido mobilizada como uma forma de restringir a liberdade de expressão e o acesso à informação no que tange informações sobre a vida pública e privada de funcionários públicos e agentes políticos, incluindo as situações em que estes promovem situações de violação ou ameaça contra comunicadores, jornalistas e ativistas.**

68. Diversos processos movidos por funcionários públicos contra jornalistas e veículos de comunicação tramitam em segredo de justiça, sem que seja possível vislumbrar fundamento plausível para a restrição ao princípio da publicidade dos atos processuais, constitucionalmente assegurados (artigo 5º, inciso LX, e artigo 93, IX, da Constituição Federal).

69. Os processos movidos contra a jornalista Schirlei Alves pelo magistrado Rudson Marcos e pelo promotor de justiça Thiago Carriço, já mencionados anteriormente, tramitam em

---

<sup>55</sup> OEA/CIDH. Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Marco jurídico interamericano sobre o direito à liberdade de expressão. 2009. Disponível em:

<https://www.oas.org/pt/cidh/expressao/docs/publicaciones/20140519%20-%20PORT%20Unesco%20-%20Marco%20Juridico%20Interamericano%20sobre%20el%20Derecho%20a%20la%20Libertad%20de%20Expresion%20adjust.pdf>

OEA/CIDH. Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Declaração conjunta sobre liberdade de expressão e internet. 2011. Vf. 1.a. Disponível em:

<https://www.oas.org/pt/cidh/expressao/showarticle.asp?artID=849&IID=4>

OHCHR. The Rabat Plan of Action. 2012. Disponível em: [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Rabat\\_draft\\_outcome.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Rabat_draft_outcome.pdf)

segredo de justiça, muito embora os fatos que levaram os autores a processá-la sejam de amplo conhecimento público.

70. Sabe-se que o deputado federal Artur Lira, ex-presidente da Câmara dos Deputados, é autor de ao menos três demandas judiciais contra veículos de comunicação que publicaram matérias jornalísticas sobre uma denúncia de violência sexual realizada por sua ex-esposa. Em todas elas, decisões liminares levaram à remoção dos conteúdos e a proibições de divulgação de conteúdos de mesmo teor. Como os processos tramitam em segredo de justiça, não é possível compreender as razões que levaram a essa drástica medida.

71. **O segredo de justiça impede que a sociedade acompanhe a tramitação dos processos, as alegações feitas pelas partes e as decisões tomadas** – e os casos acima são exemplos disso. Ademais, os autores das ações são funcionários públicos, pessoas que devem prestar contas à sociedade e que, se buscam a responsabilização de veículos de comunicação e jornalistas por danos eventualmente suportados, é necessário que o façam às claras, com a possibilidade de amplo escrutínio social. Portanto, **a forma como tem se mobilizado o segredo de justiça para ocultar fatos relacionados à vida pública e privada de funcionários públicos viola flagrantemente os entendimentos do Sistema Interamericano de Direitos Humanos**, de que caberia a estes agentes se submeter a um maior escrutínio e crítica do público.<sup>56</sup>

72. Muito embora a própria decretação do segredo de justiça nesses processos já seja preocupante, há ainda outro fator agravante: a busca fonética pelo nome das partes nos sistemas eletrônicos dos Tribunais de Justiça como o de Santa Catarina e do Distrito Federal não traz como resultado nem sequer o número do processo, o que cria a falsa impressão de que eles não existem. Ainda que o segredo de justiça possa limitar o acesso aos autos do processo, ele não deve camuflar a sua existência.

**Recomendamos que a Relatoria indique, no relatório da visita realizada ao Brasil:**

- IV. A recomendação de que o Poder Judiciário brasileiro adote os parâmetros internacionais no que tange a restrição à liberdade de expressão. Mais especialmente, que seja adotado o teste tripartite, e que ações e programas de formação de magistrados tomem esses parâmetros como referência.
- V. A instituição de mecanismos de supervisão e transparência claros, bem definidos e efetivos para as ações de inteligência, permitindo que órgãos de controle externo e a população possam promover o controle dessas atividades, sem prejuízo das limitações necessárias e proporcionais para a manutenção da segurança pública e do devido andamento das ações;
- VI. O banimento de sistemas de reconhecimento facial na segurança pública e em outras

<sup>56</sup> CORTE IDH. Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, par. 129.

áreas sensíveis da atuação estatal, como a educação, diante dos severos impactos negativos dessa tecnologia em direitos humanos. A necessidade de a adoção dessa tecnologia nesses contextos, no mínimo: (i) ser precedida de detida avaliação de impacto com participação social significativa, especialmente de grupos minorizados; (ii) garantir medidas efetivas de transparência, participação, segurança, proteção de dados, prevenção e controle de uso arbitrário e discriminatório, entre outras, além de recurso e reparação, quando tais iniciativas estejam em curso apesar dos riscos inerentes ao uso dessa tecnologia.<sup>57</sup>

- VII. A realização de atividades que promovam a conscientização de integrantes do Poder Judiciário a respeito da excepcionalidade com que deve ser tratado o segredo de justiça, em especial em casos envolvendo temas de interesse público que tenham sido veiculados pela imprensa; a instituição de mecanismos de controle para identificar e coibir abusos na decretação do segredo de justiça; e a revisão dos sistemas dos tribunais para que passem a apontar a existência de processos judiciais em segredo de justiça, por meio da divulgação do número do processo, ainda que o acesso aos autos não seja franqueado ao público em geral;
- VIII. A urgência da adoção de medidas que impossibilitem que processos judiciais de funcionários públicos contra jornalistas, organizações jornalísticas ou comunicadores que tratem da publicação de conteúdos de interesse público tramitem sob segredo de justiça;

### III. REGULAÇÃO DE PLATAFORMAS

73. A liberdade de expressão deve ser um eixo fundamental para a construção de sociedades mais justas e democráticas. Para isso, é essencial enfrentar a concentração econômica das chamadas *big techs*, promovendo um ecossistema digital mais diverso e equitativo, e regular o modelo de negócios das grandes empresas de tecnologia gestoras de redes sociais, aplicativos de mensageria e ferramentas de busca, que têm contribuído significativamente para consolidar um quadro de caos informacional, assentado na produção e propagação massiva de conteúdos e campanhas desinformativas, no fomento à descredibilização do trabalho da imprensa e de jornalistas independentes e na omissão frente a ataques e à violência sistemática contra jornalistas e comunicadores – principalmente mulheres. É preciso enfrentar um cenário em que as plataformas deixam de implementar medidas necessárias para proteger processos democráticos e a própria liberdade de expressão de grupos vulneráveis – silenciados pelo discurso de ódio que flui nas redes.

74. Ao contrário do que temos visto no Brasil e em diversas partes do mundo, a liberdade de expressão não pode ser usada como escudo para legitimar tais práticas. O recente pronunciamento do CEO da Meta, por exemplo, demonstra como a autorregulação das grandes

<sup>57</sup> Quanto a medidas relevantes nesse contexto, ter como referência a relação de medidas “mínimas”, “moderadas” e “ideais” que a campanha Tire Meu Rosto da Sua Mira elaborou para novos e atuais gestores públicos. Medidas mínimas (<https://www.instagram.com/p/DBylHnRtOtk/?igsh=ODdrNXpnd3d4bmNt>). Medidas moderadas (<https://www.instagram.com/p/DBtnZHdvJ0-/?igsh=MTR2ZzNib25janIzZg==>). Medidas ideais ([https://www.instagram.com/p/DBg7vdZtY\\_9/?igsh=MThrNjJrb2xsdjhhcA==](https://www.instagram.com/p/DBg7vdZtY_9/?igsh=MThrNjJrb2xsdjhhcA==))

plataformas digitais tem se mostrado insuficiente, sujeitando a adoção, atualização ou suspensão de qualquer política ao arbítrio unilateral das empresas.

75. Partimos da premissa de que o enfrentamento ao atual cenário do ambiente de comunicação nas grandes plataformas digitais passa necessariamente pela elaboração de uma política pública holística, que incorpore a complexidade dos problemas a serem enfrentados e seja capaz de atingir suas causas.

76. A principal causa do fenômeno descrito é a concentração da propriedade dos meios de comunicação digital. Beneficiando-se de efeitos de rede, essas grandes plataformas constituíram um monopólio sobre os dados de seus usuários – ou dadosólios –, dificultando a entrada de novos agentes no mercado e, conseqüentemente, o surgimento de novas tecnologias de comunicação e de novas lógicas de curadoria de conteúdo.<sup>58</sup>

77. Eventuais novos concorrentes costumam ser alvo de boicotes e de práticas anticoncorrenciais. Também é comum que plataformas menores sejam compradas pelos grandes conglomerados. São as chamadas *killer acquisitions* (“aquisições assassinas”), casos em que a aquisição de empresas inovadoras por empresas dominantes leva não apenas à perda de concorrência potencial, mas também à perda de um produto ou serviço inovador ou potencialmente disruptivo.<sup>59</sup>

78. Como resultado, tem-se um ecossistema de informação concentrado, pouco diverso e plural e tendente à disseminação de conteúdos danosos. Além disso, essas poucas empresas controlam boa parte do mercado publicitário digital, sufocando outros veículos de comunicação.

79. Trata-se de uma espécie de privatização da internet. Esta surgiu como um novo paradigma de comunicação, baseado na descentralização da produção e da circulação de discursos, colocando no horizonte a possibilidade de construção de um espaço digital diverso e plural e de ampliação de vozes de indivíduos e grupos até então preteridos. Mas as chamadas redes sociais gradativamente se converteram em poucas e gigantescas plataformas, com milhões ou mesmo bilhões de usuários, praticamente tornando-se sinônimo do que entendemos por internet. Outrora aberta e descentralizada, a rede mundial hoje se traduz em plataformas fechadas, controladoras de boa parte do que se produz e se difunde de informação.

80. Conforme esta Relatoria também destacou, a “plataformização” revela uma tendência preocupante de concentração das decisões críticas nas mãos de poucos atores com grande poder econômico, o que limita as oportunidades para o surgimento e a sustentabilidade de empresas menores, além de reduzir a concorrência na inovação e no desenvolvimento de novas

---

<sup>58</sup> BINOTTO, A. *et al.* Dados, mercados digitais e concorrência; organizado por CONTRI, C. L., SECAF, H., ZANATTA, R. A. F. Belo Horizonte: Letramento; Casa do Direito, 2022, p. 23.

<sup>59</sup> Ver Diogo R. Coutinho e Beatriz Kira. Novas teorias do dano para mercados digitais - O que são teorias do dano e como elas podem contribuir para a efetiva aplicação do direito da concorrência em mercados digitais? Jota, 22 jun. 2021. Disponível em <https://www.jota.info/tributos-e-empresas/regulacao/novas-teorias-dano-mercados-digitais>

tecnologias. Isso afeta negativamente a diversidade na infraestrutura de comunicação e as liberdades das pessoas usuárias na utilização da internet.<sup>60</sup>

81. O processo de moderação de conteúdo – concebido para remover ou restringir conteúdos que violem as diretrizes de uso ou a legislação vigente – constitui, em tese, uma importante atividade empreendida pelas grandes plataformas digitais de comunicação e por alguns órgãos de Estado, como o Judiciário. É por meio desse processo que deveriam ser detectadas as manifestações que abusam da liberdade de expressão e atentam contra os direitos humanos.

82. No entanto, a moderação de conteúdo é reativa, no sentido de que é empreendida *a posteriori*, após os conteúdos terem sido produzidos. Localiza-se na “superfície” – no estágio final – da cadeia de produção e publicação de discursos. Portanto, não interfere na estrutura subjacente à produção e, principalmente, à difusão de conteúdos danosos.

83. Além disso, por ser um processo que resulta na remoção e restrição de postagens, o risco à liberdade de expressão estará sempre dado. Em primeiro lugar, porque incentiva um monitoramento intensivo de tudo o que é publicado on-line. Em segundo lugar, porque, operacionalmente, isso não pode ser feito sem o uso de algoritmos. Mas estes são imprecisos, restringem arbitrariamente a liberdade de expressão e podem gerar resultados discriminatórios.<sup>61</sup>

84. Por outro lado, o processo de curadoria de conteúdo – por meio do qual as grandes plataformas decidem qual conteúdo será promovido, destacado e exibido aos usuários, considerando aspectos como frequência, ordem, prioridade e alcance das publicações – costuma ser negligenciado nas discussões sobre estratégias de enfrentamento ao atual estado de coisas das redes sociais.

85. Entendemos que a curadoria de conteúdo, inerentemente ligada ao modelo de negócio dos conglomerados de comunicação on-line, está na raiz dos problemas que se quer enfrentar, como disseminação de desinformação, discurso de ódio e incitação à violência.

86. Não se trata de um processo neutro, e sim de mecanismos projetados para determinado fim. O principal deles é gerar engajamento dos usuários.<sup>62</sup> E, com isso, coletar massivamente seus dados pessoais, que são usados na geração de mais postagens potencialmente viciantes e na venda de conteúdo direcionado, por meio da qual as empresas auferem grande parte de seu lucro.

---

<sup>60</sup> RELE CIDH. Digital Inclusion and Internet Content Governance. 2024, p. 3. Disponível em: [https://www.oas.org/en/iachr/expression/reports/Digital\\_inclusion\\_eng.pdf](https://www.oas.org/en/iachr/expression/reports/Digital_inclusion_eng.pdf)

<sup>61</sup> GOMEZ, J., MACHADO, C., LUCAS, M.; CALMON, F.. Algorithmic Arbitrariness in Content Moderation. 2024. Disponível em: <https://facctconference.org/static/papers24/facct24-151.pdf>

<sup>62</sup> FLAYELLE, M., BREVERS, D., KING, D.L. *et al.* A taxonomy of technology design features that promote potentially addictive online behaviours. *Nat Rev Psychol* 2, 136–150, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1038/s44159-023-00153-4>

HELM, P., MATZNER, T. Co-addictive human–machine configurations: Relating critical design and algorithm studies to medical-psychiatric research on “problematic Internet use”. *New Media & Society*, 26(12), 7295-7313, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/14614448231165916>

87. É um ciclo pernicioso, que constitui a base desse modelo de negócio e da arquitetura dessas redes. O principal problema é que conteúdos nocivos – não necessariamente ilegais – tendem a gerar mais engajamento.<sup>63</sup> Trata-se de um modelo baseado no uso das emoções dos usuários para promover conteúdos prejudiciais, que tendem a corroer o tecido democrático e a confiança social nas relações humanas.<sup>64</sup>

88. Com bem frisou esta Relatoria, o crescimento dos discursos no ambiente digital é acelerado pelo modelo de negócios das plataformas de redes sociais, que podem achar funcional – e até rentável – a polarização e a conflitualidade social, na medida em que seu *design* estaria, em parte, orientado a conservar e aumentar a atenção do usuário e mantê-lo nas plataformas.<sup>65</sup>

89. Por outro lado, também se deve reconhecer que, por meio de ações coordenadas, alguns atores, aproveitando-se das características de difusão, alcance e armazenamento de informações publicadas nas redes sociais, inundam o debate público com conteúdos que favorecem seus interesses particulares.<sup>66</sup> Não raro, valendo-se de discursos que abusam da liberdade de expressão.

90. Um caso preocupante e ilustrativo ocorreu após o segundo turno da última eleição presidencial brasileira (2022), quando uma ação coordenada de desinformação buscou propagar a tese de que o sistema eletrônico de votação tinha sido fraudado.<sup>67</sup> Essa campanha foi orquestrada por um consultor político argentino ligado à família do incumbente brasileiro derrotado e teve sua disseminação ampliada por seus aliados. Esse consultor trabalhou como estrategista de campanha digital do então candidato à presidência da Argentina Javier Milei. A campanha encabeçada por ele foi o principal vetor discursivo de mobilização para uma tentativa de um golpe de estado, pois incentivou protestos contra o resultado eleitoral e a favor de uma intervenção militar, desencadeando os ataques de 8 de janeiro de 2023 às sedes dos três poderes, em Brasília. Uma investigação da Polícia Federal indicou que havia uma relação entre os militares que planejaram o golpe e a disseminação das notícias falsas sobre o resultado eleitoral.<sup>68</sup>

---

<sup>63</sup> PATTRN.AI; Oxford University Innovation. Evaluating recommender systems in relation to the dissemination of illegal and harmful content in the UK. 2023. Disponível em:

[https://www.ofcom.org.uk/siteassets/resources/documents/research-and-data/online-research/other/patrn\\_analytics\\_intelligence\\_final\\_report.pdf?v=329852](https://www.ofcom.org.uk/siteassets/resources/documents/research-and-data/online-research/other/patrn_analytics_intelligence_final_report.pdf?v=329852)

<sup>64</sup> KRAMER, A. D. I., GUILLORY, J. E., HANCOCK, J. T.. Experimental evidence of massive-scale emotional contagion through social networks. *Proceedings Of The National Academy Of Sciences*, [S.L.], v. 111, n. 24, p. 8788-8790, 2 jun. 2014. *Proceedings of the National Academy of Sciences*. Disponível em:

<http://dx.doi.org/10.1073/pnas.1320040111>

<sup>65</sup> RELE CIDH. Digital Inclusion and Internet Content Governance. 2024, p. 6. Disponível em:

[https://www.oas.org/en/iachr/expression/reports/Digital\\_inclusion\\_eng.pdf](https://www.oas.org/en/iachr/expression/reports/Digital_inclusion_eng.pdf)

<sup>66</sup> *Idem*, p. 7.

<sup>67</sup> BENTES, Anna. Eleições, direitos digitais e desinformação: Desafios e aprendizagens a partir da experiência brasileira de 2022. Novembro de 2023. Disponível em: <https://www.derechosdigitales.org/wp-content/uploads/DD-Desinfo-2023-PT.pdf>

<sup>68</sup> FACUNDO IGLESIA. Brazil coup attempt: Bolsonaro and 36 others face charges; Milei's digital strategist for his presidential campaign, Fernando Cerimedo, was among those charged. *Buenos Aires Herald*, 21 nov. 2024. Disponível em:

<https://buenosairesherald.com/world/latin-america/brazil-coup-attempt-bolsonaro-and-36-others-face-charges>



91. Como se sabe, a escalada da desinformação é um problema regional e que impacta diretamente o exercício da liberdade de expressão, além de outros direitos e da própria democracia. Há ações coordenadas de redes de desinformação, sobretudo operadas por atores da extrema-direita, em países da América Latina e nos Estados Unidos.<sup>69</sup> Ademais, é importante lembrar que o Brasil é o segundo país mais populoso das Américas e que a forma como grupos antidemocráticos operam localmente pode influenciar o restante da região. Essa influência regional, ao mesmo tempo, também pode se dar em sentido positivo, caso as ações adotadas pelo Estado sejam em favor da proteção de direitos fundamentais e da preservação da ordem democrática.<sup>70</sup>

92. Atualmente, cinco grandes plataformas digitais controlam a circulação de conteúdos na internet e, conseqüentemente, nos espaços de debate e participação on-line. Assim, é preocupante que as plataformas digitais não sejam exatamente as alegadas “praças públicas”, já que são geridos e distorcidos pela lógica comercial e política de um punhado de gigantes conglomerados, cuja concentração de poder implica riscos à democracia e aos direitos humanos.

93. Nas eleições municipais de 2024, por exemplo, a Coalizão em Defesa do Jornalismo, integrada por 11 organizações de defesa da liberdade de imprensa no Brasil, registrou no X, Instagram e Tik Tok, mais de 57 mil ataques contra jornalistas e meios de comunicação.<sup>71</sup> Nas eleições presidenciais de 2022, a Repórteres Sem Fronteiras (RSF) já havia monitorado mais de 3 milhões de postagens ofensivas contra jornalistas somente no então Twitter (atual X).<sup>72</sup> Agora a Meta aprofunda sua lógica de desengajamento em relação ao direito de acessar informações confiáveis e promove uma estratégia global de marginalização do jornalismo. Mesmo que o fim do programa de verificação de fatos se restrinja aos Estados Unidos, a decisão terá consequências imediatas em todo o mundo, inclusive no Brasil, já que a manipulação de informações não respeita fronteiras.

94. Além disso, o desdém da plataforma X com o ordenamento jurídico brasileiro foi apenas mais um sinal da crise de equidade global associada às *big techs*, que sedimenta a hipótese de que elas se importam apenas com os países do Norte Global. Esses mesmos países atuam, inclusive, de maneira mais incisiva por meio de regulações como o DSA e o DMA na Europa e por medidas de autoridades regulatórias, como o Federal Trade Commission (FTC) dos Estados Unidos. O atendimento a ordens judiciais e a observância às normas locais, entretanto, devem ser feitos em todos os países do mundo.

---

<sup>69</sup> ALSUR. Desinformación em Internet en contextos electorales de América Latina y el Caribe. Disponível em: [https://www.alsur.lat/sites/default/files/2020-04/Consulta%20p%C3%ABblica\\_%20Desinformaci%C3%B3n%20en%20contextos%20electorales\\_ContribucionRegional-ALsur.pdf](https://www.alsur.lat/sites/default/files/2020-04/Consulta%20p%C3%ABblica_%20Desinformaci%C3%B3n%20en%20contextos%20electorales_ContribucionRegional-ALsur.pdf)

<sup>70</sup> VIANA, Natália. All eyes are on Brazil. Dezembro de 2024. Disponível em: <https://www.niemanlab.org/2024/12/all-eyes-are-on-brazil/>

<sup>71</sup> Dados completos disponíveis em:

<https://emdefesadojornalismo.org.br/publicacoes/monitoramento-eleicoes-2024-relatorio-final/>

<sup>72</sup> Dados completos disponíveis em:

<https://rsf.org/pt-br/brasil-um-jornalista-atacado-online-cada-tr%C3%AAs-segundos-na-%C3%BAltima-campanha-eleitoral>

95. Avançar na construção de uma regulação para plataformas digitais no Brasil, incluindo medidas que enfrentem a concentração econômica – com especial atenção para as redes sociais, aplicativos de mensageria e ferramentas de busca – é central na manutenção da democracia brasileira. Estabelecer parâmetros de transparência e do devido processo na moderação de conteúdos por tais empresas é passo fundamental para garantir um ecossistema digital confiável, atento à integridade da informação, num contexto de extrema digitalização, inclusive, dos nossos processos democráticos.

96. Por fim, além de avançar na regulação das plataformas digitais, o Brasil precisa discutir com a população e efetivar políticas públicas capazes de promover sua soberania digital, a exemplo da manutenção de infraestruturas públicas para guarda de dados e de promoção de plataformas transparentes que funcionem para atender às necessidades locais e com vistas à promoção de direitos.

### **III.A Projeto de Lei 2630/2020**

97. O PL 2630, que institui a Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet, vem sendo debatido no Parlamento desde 2020, já tendo sido aprovado no Senado brasileiro e passado por dezenas de audiências e recebido centenas de contribuições de especialistas durante sua tramitação na Câmara dos Deputados. A última versão do texto divulgada pelo relator traz regras importantes para limitar o poder das plataformas digitais e empoderar a sociedade. É o caso das obrigações de transparência, atenção aos termos de uso e outras políticas das plataformas, bem como das regras do chamado devido processo (como exigências de notificação do usuário quando da moderação de conteúdo e de mecanismos de recurso), fixando direitos dos usuários para garantir a liberdade de expressão. Também há regras relevantes para agentes públicos, para serviços de mensageria e para a publicidade digital, a fim de garantir que o interesse público seja respeitado no ambiente digital. Por fim, o texto estabelece sanções e instituições reguladoras participativas para a fiscalização e aplicação de punições na esfera administrativa, em complemento ao necessário papel do Judiciário.

98. Apesar do avanço que o texto representa diante dos impactos decorrentes do modelo de negócios das plataformas digitais, a última versão disponibilizada do PL 2630 carece de aprimoramentos. Por demanda do governo federal, o texto incorporou medidas que têm sido chamadas de *dever de cuidado*, atribuindo às plataformas a tarefa de atuar frente a conteúdos que julguem criminosos. A questão preocupa, porque não cabe a tais agentes fazer esse tipo de avaliação, típica das instâncias judiciais, nem decidir o que deve ou não circular na sociedade. Nesse sentido, o relator restringiu o dever de cuidado à adoção de um protocolo de crise, para que a futura lei não gere uma postura de monitoramento e derrubada permanente de conteúdos por parte das plataformas, ao passo que garante um mecanismo para atuação em casos urgentes que demandem atenção à segurança da sociedade.

99. Pressões dos parlamentares também acabaram por manter no texto um artigo que amplia a *imunidade parlamentar* para o âmbito das redes sociais. Apesar do argumento de que

o texto apenas reforça o que já está na Constituição Federal, sua presença em lei específica representa um alargamento da imunidade parlamentar, permitindo o entendimento de que esses atores estariam acima das regras de moderação de conteúdo. O texto cria, inclusive, um regime desequilibrado e preocupante entre parlamentares e usuários comuns de redes sociais, no qual o primeiro grupo estaria blindado das regras de moderação de conteúdo em função da imunidade proposta. Há ainda uma menção à “*exposição plena de dogmas religiosos*” entre os fundamentos da lei, que pode abrir margem para discursos violentos contra determinados grupos sociais, como pessoas LGBTQIAPN+.

100. A aprovação do PL tem sido bloqueada pelo intenso *lobby* das plataformas e pela resistência da extrema direita, que, pretensamente em defesa da liberdade de expressão, busca favorecer corporações e manter a liberdade de difundir conteúdos desinformativos e de ódio. Desde 2024, a discussão sobre o projeto está congelada na Câmara dos Deputados, impedindo avanços relevantes que a adoção do texto poderia trazer ao país.

101. No início de 2025, a imprensa noticiou que o governo federal, por meio de um grupo que envolve Casa Civil, Ministério da Justiça, Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República e Ministério da Fazenda, está discutindo em paralelo duas iniciativas de regulação das plataformas digitais: uma foca na regulação dos serviços digitais, abordando aspectos ligados a conteúdos e transparência, visando à proteção de grupos vulneráveis, e outra ligada à regulação econômica das plataformas, com foco em mecanismos antitruste. Os textos ainda não foram tornados públicos. Preocupa a sociedade civil que os debates no Congresso Nacional sobre o PL 2630/2020 não sejam considerados nas novas iniciativas do governo federal.

### **III. B. Iniciativas para a regulação econômica de plataformas digitais no Brasil**

102. O debate sobre regulação econômica das plataformas digitais é urgente e fundamental na construção de um ambiente digital que possibilite o exercício pleno da liberdade de expressão. A atual estrutura de monopólio impede inovações e a criação de novas lógicas de curadoria de conteúdo, reforçando um modelo que compromete o acesso à informação confiável e a pluralidade informacional.

103. No Brasil, uma das ferramentas jurídicas que deveriam auxiliar no combate da concentração econômica é o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC). Ele é formado pela Secretaria de Promoção da Produtividade e Advocacia da Concorrência (Seprac) do Ministério da Fazenda e pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE),<sup>73</sup> que observa, fiscaliza, julga e analisa condutas, e tem competência para aplicar multas e remédios concorrenciais para reparar e preservar a concorrência.

104. As investigações em mercados digitais pelo CADE ainda têm caminhado de forma tímida. Muitas foram arquivadas sob a alegação de falta de indícios, como o caso de leilões de

---

<sup>73</sup> Ver mais em: <https://www.gov.br/cade/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/estrutura>

publicidade digital pela Meta e Google no acordo chamado “Jedi Blue”,<sup>74</sup> na investigação contra a Meta em matéria de Inteligência Artificial generativa<sup>75</sup> e na investigação sobre o Google em relação à prática de *self-preferencing*.<sup>76</sup>

105. Atualmente o CADE investiga se houve abuso de posição dominante das *big techs* para interferir no processo legislativo brasileiro. Segundo denúncia apresentada no CADE, a veiculação de anúncios e mensagens automatizadas por Google, Meta e Spotify sobre o Projeto de Lei 2630/2020 – chamado pelas plataformas de “PL da Censura”<sup>77</sup> – buscou afetar de forma direta o andamento de uma matéria legislativa. A investigação segue parada.<sup>78</sup>

106. O potencial de o CADE ter uma atuação mais incisiva nos mercados digitais começa a se desenhar. Em fevereiro de 2025, o órgão realizará uma audiência pública na matéria de investigações em ecossistemas digitais de dispositivos móveis. Isso sugere uma gradual e inédita abertura do debate concorrencial para setores da sociedade que não apenas os atores privados envolvidos diretamente nas operações e condutas. Esse movimento demonstra um possível espaço de atuação para intervenções focadas na proteção de direitos humanos como um dos pilares da política concorrencial e econômica no Brasil. Porém, não há ainda qualquer tipo de garantia legal de que a participação desses terceiros no debate seja efetivamente ouvida e respondida pela autoridade.

107. É importante destacar que o PL 2630/2020 não abordou diretamente a concentração econômica nesse setor. Em 2022, começou a tramitar na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei 2368,<sup>79</sup> proposta que busca mitigar o poder de controle sobre o mercado exercido pelas chamadas *big techs*. Mas esse projeto tem sido criticado por não ter sido submetido ao escrutínio de especialistas e pela falta de justificativa clara para colocar a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) como órgão regulador de plataformas digitais.<sup>80</sup>

108. Em 2024, o Ministério da Fazenda realizou uma tomada de subsídios sobre aspectos econômicos e concorrenciais das plataformas digitais. Os resultados foram divulgados em

---

<sup>74</sup> CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA. Inquérito Administrativo nº 08700.006751/2022-78.

<sup>75</sup> CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA. Procedimento Preparatório nº 08700.004482/2024-77

<sup>76</sup> CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA.. Inquérito Administrativo nº 08700.003498/2019-03 (caso Google news)

<sup>77</sup> NETLAB. A guerra das plataformas contra o PL 2.630/22. Disponível em : <https://www.netlab.eco.br/post/a-guerra-das-plataformas-contra-o-pl-2630>

<sup>78</sup> Cade abre investigação contra Google e Meta para apurar abuso de posição dominante nas discussões sobre o PL das Fake News. Ver mais em: <https://www.gov.br/cade/pt-br/assuntos/noticias/cade-abre-investigacao-contra-google-e-meta-para-apurar-abuso-de-posicao-dominante-nas-discussoes-sobre-o-pl-das-fake-news>

<sup>79</sup> Ver mais em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2337417#:~:text=PL%202768/2022%20Inteiro%20teor,Projeto%20de%20Lei&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20organiza%C3%A7%C3%A3o%2C%20o.2014%20e%209.472%20de%201997.&text=Altera%C3%A7%C3%A3o%2C%20Marco%20Civil%20da%20Internet.%2C%20pagamento%2C%20Taxa%20de%20fiscaliza%C3%A7%C3%A3o>

<sup>80</sup> JOTA. Desafios da regulação digital – parte 1. Disponível em: <https://politicaspUBLICAS.direito.usp.br/wp-content/uploads/2023/03/Desafios-da-regulacao-digital-parte-1-JOTA.pdf>

outubro e,<sup>81</sup> a partir deles, sabe-se que a pasta elaborou uma proposta legislativa, focada em aspectos econômicos e concorrenciais, e deve incluir o aumento das competências do CADE para aplicação de medidas específicas de serviços de “relevância sistêmica”, de forma similar aos modelos regulatórios europeu, inglês e alemão.<sup>82</sup> Essa proposta está sendo discutida pelo governo, sem grande participação da sociedade civil.

109. Segundo esta relatoria, as desigualdades no acesso às tecnologias digitais, juntamente com a concentração de controle em poucas plataformas, criou uma necessidade urgente de desenvolver padrões internacionais que promovam uma abordagem mais inclusiva e equitativa.<sup>83</sup> Nesse sentido, recomendamos à relatoria instar os poderes de Estado brasileiros, principalmente o Legislativo, a criar mecanismos que impeçam e coíbam práticas anticompetitivas empreendidas pelas *big techs* e promovam um ambiente de mercado alinhado aos direitos humanos e capaz de engendrar um ecossistema de informação e comunicação digital mais diverso, plural e equitativo.

### **III.C O julgamento quanto à constitucionalidade do art. 19 do Marco Civil da Internet**

110. Peça fundamental no contexto do debate brasileiro sobre regulação de plataformas é o julgamento da constitucionalidade do artigo 19 da Lei 12.965/2014, conhecida como Marco Civil da Internet. O dispositivo em questão dispõe sobre o regime de responsabilidade dos intermediários de internet em relação a conteúdos publicados por terceiros. Seu texto prevê que provedores de aplicação apenas poderão ser responsabilizados civilmente por danos decorrentes da publicação de terceiros, caso, após ordem judicial específica, falharem em retirar o conteúdo nela apontado como infringente. Essa regra geral tem exceções, em particular direitos autorais (art. 19, §2º) e divulgação não consensual de imagens íntimas (art. 21). Pode-se citar também o art. 241-A, §2º do Estatuto da Criança e do Adolescente, quanto a conteúdos envolvendo exploração sexual desse público.

111. É importante registrar o processo participativo que deu sustentação à elaboração e aprovação do Marco Civil em 2014, bem como o fato de este e outros dispositivos refletirem os acúmulos, preocupações e recomendações existentes à época, inclusive os manifestados por esta Relatoria Especial. Uma preocupação central dizia respeito à censura exagerada das plataformas sobre conteúdos de usuários como forma de evitar que fossem responsabilizadas junto com o autor do conteúdo. Os exageros na aplicação de restrições com base em direitos autorais, sem a devida atenção a exceções e limitações aplicáveis, por exemplo, eram um dos elementos que alimentavam tal preocupação. A opção por condicionar a responsabilidade das

---

<sup>81</sup> Ministério da Fazenda. Tomada de subsídios “Aspectos econômicos e concorrenciais de plataformas digitais”. Disponível em: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/concorrencia-plataformas-digitais>

<sup>82</sup> FOLHA DE S. PAULO. Governo Lula discute projeto que amplia poder antitruste contra as big techs. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2025/01/governo-lula-discute-projeto-que-amplia-poder-antitruste-contra-as-big-techs.shtml>

<sup>83</sup> RELE CIDH. Digital Inclusion and Internet Content Governance. 2024, p. 1. Disponível em: [https://www.oas.org/en/iachr/expression/reports/Digital\\_inclusion\\_eng.pdf](https://www.oas.org/en/iachr/expression/reports/Digital_inclusion_eng.pdf)

plataformas por publicações de terceiros a uma ordem judicial prévia definindo determinado conteúdo como infringente buscou, assim, preservar a liberdade de expressão dos usuários.

112. Entretanto, a enorme concentração de poder econômico e do fluxo informacional on-line em poucas plataformas digitais e os efeitos negativos de seus modelos de negócios baseados na exploração de dados e atenção, associados a crises<sup>84</sup> em que a dinâmica das redes cumpriu papel relevante na amplificação, contribuíram para uma pressão cada vez maior por uma regulação para além do Marco Civil. Nesse contexto, a lei foi muitas vezes tratada como algo a ser superado, em vez de complementado, assim como o art. 19 com frequência apontado como causador de muitos desses males. Essa leitura nos parece problemática e termina por colocar em xeque premissas que foram fundamentais na construção do Marco Civil da Internet e que permanecem importantes.

113. O julgamento da constitucionalidade do art. 19 se dá nessa conjuntura e busca suprir lacunas que vão além do escopo do dispositivo. Ele não se destinou a abordar questões de transparência e devido processo na moderação de publicações ou elementos mais específicos ligados ao direcionamento e curadoria de conteúdos. No entanto, a não regulação pelo Legislativo tem reforçado o foco nas ações perante o STF como a via disponível para responder aos desafios atuais, apesar de suas limitações inerentes.

114. O julgamento conjunto do RE 1057258<sup>85</sup> e RE 1037396<sup>86</sup> foi iniciado no final de 2024. Até o momento, três dos onze ministros proferiram seus votos, incluindo os dois ministros relatores, Luiz Fux e Dias Toffoli, respectivamente. Além dos casos concretos examinados em cada ação,<sup>87</sup> a corte fixará teses de repercussão geral que serão aplicadas a todos os processos semelhantes aguardando julgamento em instâncias inferiores. Os temas de repercussão geral em análise nos dois casos são:

Tema 533 – Dever de empresa hospedeira de sítio na internet fiscalizar o conteúdo publicado e de retirá-lo do ar quando considerado ofensivo, sem intervenção do Judiciário.

Tema 987 – Discussão sobre a constitucionalidade do art. 19 da Lei n. 12.965/2014 (Marco Civil da Internet) que determina a necessidade de prévia e específica ordem judicial de exclusão de conteúdo para a responsabilização civil de provedor de internet, websites e gestores de aplicativos de redes sociais por danos decorrentes de atos ilícitos praticados por terceiros.

115. Há algumas preocupações que podemos apontar até aqui. Primeiro, a ampla gama de provedores de aplicações afetados e como a decisão pode impactar provedores não dominantes e com modelos alternativos, como redes sociais descentralizadas,<sup>88</sup> plataformas de

---

<sup>84</sup> Com destaque às ações no âmbito da tentativa de um golpe de Estado, que culminaram nos ataques de 08 de janeiro de 2023.

<sup>85</sup> Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5217273>

<sup>86</sup> Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5160549>

<sup>87</sup> Mais informações sobre os casos concretos analisados podem ser encontradas em: ELECTRONIC FRONTIER FOUNDATION. As regras brasileiras sobre responsabilidade de intermediários sob julgamento: quais são os riscos? 11 de dezembro de 2024. Disponível em: <https://www EFF.ORG/deeplinks/2024/10/brazils-internet-intermediary-liability-rules-under-trial-what-are-risks>

<sup>88</sup> Por exemplo, plataformas como o Mastodon, que poderiam representar uma alternativa ao modelo dominante, mas que podem ser prejudicadas dependendo das obrigações que se derivem do julgamento.

conhecimento<sup>89</sup> e provedores não ativos em relação aos conteúdos de terceiros. Considerações quanto a propósito e modelo da aplicação, capacidade de estabelecer mecanismos efetivos de devido processo, número de usuários no país e poder econômico são relevantes para o estabelecimento de deveres neste contexto. Segundo, a possibilidade de a corte aplicar o regime de responsabilidade objetiva do provedor para ao menos alguns tipos de conteúdos, conforme o voto do Ministro Dias Toffoli.<sup>90</sup> Vale notar que esta Relatoria Especial reiteradas vezes manifestou que a responsabilidade objetiva de provedores por conteúdos de terceiros não se alinha à Convenção Americana sobre Direitos Humanos.<sup>91</sup> Terceiro, o risco de que conclusões do julgamento, como uma possível responsabilização objetiva, levem a obrigações de monitoramento geral de conteúdo, intensificando a retirada automatizada de conteúdos legítimos.

116. Uma quarta preocupação diz respeito à possível decisão de generalizar o mecanismo de notificação extrajudicial e retirada como o disparador da responsabilidade, inclusive para casos de ofensa à honra. O cenário descrito na seção I desta carta (“Liberdade de expressão e de imprensa, criminalização e assédio judicial”) oferece exemplos de como isso poderia levar à censura exagerada de conteúdos críticos protegidos. Por fim, ainda que a notificação e retirada não seja estabelecida como regra geral, também é uma preocupação que as hipóteses de sua aplicação sejam ampliadas sem garantias de notificação fundamentada e contestação facilitada pelo autor do conteúdo. Embora o voto do Ministro Luís Roberto Barroso<sup>92</sup> apresente calibragem mais ponderada a essas preocupações em comparação aos votos anteriores, é importante cautela para que as conclusões do julgamento não terminem consolidando ainda mais o poder de poucas plataformas sobre a expressão e o fluxo da informação on-line.

### III.D Inteligência artificial

117. Metade da população mundial passa duas horas e meia por dia nas redes sociais, consumindo principalmente conteúdo recomendado por IA.<sup>93</sup> Os sistemas de recomendação priorizam as receitas de publicidade e o envolvimento do usuário em detrimento da qualidade. Ao mesmo tempo, os mecanismos de busca e as redes sociais são as principais fontes de tráfego para sites de notícias on-line, sendo responsáveis por cerca de dois terços de seu alcance em âmbito global.<sup>94</sup> Especificamente, duas empresas, Google e Meta, detêm uma

---

<sup>89</sup> INTERNETLAB. Uma solução única para toda a internet? Riscos do debate regulatório brasileiro para a operação de plataformas de conhecimento, 2020. Disponível em: <https://internetlab.org.br/pt/noticias/uma-solucao-unica-para-toda-a-internet-internetlab-lanca-documento-sobre-plataformas-de-conhecimento/>

<sup>90</sup> Íntegra do voto disponível em: <https://noticias-stf-wp-prd.s3.sa-east-1.amazonaws.com/wp-content/uploads/wpallimport/uploads/2024/12/05210439/RE-1037396-VOTO-RELATOR.pdf>

<sup>91</sup> RELE CIDH. Liberdade de Expressão e Internet, 31 de dezembro de 2013, parágrafos 95 a 98. RELE CIDH. Estándares para una Internet Libre, Abierta e Incluyente. 15 de março de 2017, parágrafo 107. RELE CIDH. Inclusión digital y gobernanza de contenidos en Internet. Junho de 2024, parágrafos 208 e 210.

<sup>92</sup> O vídeo com a íntegra do voto do Ministro Luís Roberto Barroso está disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=c45zWtiRAtQ>

<sup>93</sup> <https://datareportal.com/reports/digital-2023-july-global-statshot>

<sup>94</sup> [https://pressgazette.co.uk/media-audience-and-business-data/media\\_metrics/news-referral-traffic-breakdown/](https://pressgazette.co.uk/media-audience-and-business-data/media_metrics/news-referral-traffic-breakdown/)

posição dominante global na distribuição de notícias e informações: 5 bilhões de pessoas acessam informações diariamente por meio de suas plataformas e serviços.

118. A forte dependência da mídia em relação a essas plataformas para atingir seu público ameaça a independência e a sustentabilidade do jornalismo, considerando que seus donos têm um poder discricionário significativo, o que lhes permite moldar a disseminação de informações de acordo com seus interesses ou sua ideologia. Longe de enfrentar de maneira estruturante o histórico problema da concentração da propriedade dos meios de comunicação e da ausência de um pluralismo real no jornalismo brasileiro, os sistemas algorítmicos e baseados em inteligência artificial que definem a recomendação de conteúdos (jornalísticos ou não) no ambiente digital têm impactado significativamente nas perspectivas de sobrevivência de iniciativas jornalísticas no Brasil.

119. Nesse sentido, os sistemas de IA que desempenham uma função estrutural na disseminação de notícias e informações ou agentes de conversas que respondem a perguntas sobre notícias e informações, devem ser considerados de alto risco. Também é fundamental que forneçam garantias sólidas que demonstrem a adesão aos valores jornalísticos fundamentais (precisão dos fatos relatados, imparcialidade, não prejudicar, não discriminar, responsabilidade por erros), bem como o pluralismo quando reutilizarem ou reprocessarem informações jornalísticas.

120. Em apenas um ano após a disponibilização pública das ferramentas de IA generativa, o volume de imagens criadas pela IA ultrapassou o número total de fotografias tiradas pela humanidade nos primeiros 150 anos de fotografia.<sup>95</sup> Esse aumento no conteúdo sintético realista representa uma ameaça dupla: por um lado, corre o risco de enganar a opinião pública fabricando fatos e eventos; por outro lado, leva a uma dúvida sistemática sobre a autenticidade de todo o conteúdo, inclusive o genuíno. Uma legislação para a regulação do setor no Brasil, como a que vem sendo discutida no Congresso Nacional, deve exigir que os provedores de IA garantam que o conteúdo gerado por inteligência artificial seja sinalizado de forma legível a máquinas para indicar sua natureza artificial.

121. Os aplicativos de IA devem divulgar a origem artificial das deepfakes. No entanto, a transparência por si só não é suficiente: as deepfakes, mesmo quando identificadas como tal, ainda podem prejudicar pessoas, criar confusão e poluir informações factuais. Além disso, usuários mal-intencionados podem facilmente contornar as obrigações de transparência.

122. Por fim, o papel cada vez maior dos intermediários entre a mídia e seu público levou a uma perda significativa de receita de publicidade dos meios de comunicação. Recentemente, a maior parte do conteúdo jornalístico disponível digitalmente em todo o mundo foi extraída por empresas de IA para treinar seus modelos, sem levar em consideração leis de direitos autorais ou os criadores de conteúdo.<sup>96</sup> Como os agentes de conversação precisam se basear em conteúdo atualizado para melhorar sua precisão, as empresas de IA buscam continuamente conteúdo jornalístico. Em resposta, um número crescente de editoras de notícias (~50%)

---

<sup>95</sup> <https://journal.everypixel.com/ai-image-statistics>

<sup>96</sup> <https://www.wired.com/story/chatgpt-generative-artificial-intelligence-regulation/>



bloqueou o acesso dos rastreadores das empresas de IA ao seu conteúdo, enquanto as empresas de IA começaram a licenciar o conteúdo de algumas editoras de notícias.<sup>97</sup>

123. Os chatbots que usam conteúdo de mídia representam duas ameaças à sustentabilidade do jornalismo. Primeiro, eles correm o risco de desviar o tráfego dos veículos de mídia usando seus dados e oferecendo compensação insuficiente. Em segundo lugar, podem exercer um poder opaco e arbitrário ao escolher qual conteúdo de mídia é licenciado e qual permanece invisível em seus sistemas.

124. A discussão legislativa para regulação da IA no Brasil, materializada sobretudo no Projeto de Lei nº 2338/2022, aprovado em dezembro de 2024 no Senado Federal e agora em tramitação na Câmara dos Deputados, deve ser considerada peça-chave no cenário de defesa da liberdade de expressão. A proposta de projetos de lei sobre a temática é tendência em toda a região latino-americana, onde a IA é, em geral, empregada sem parâmetros legais de proteção a direitos.<sup>98</sup> É essencial garantir que os projetos de regulação que caminham na região contem com a participação significativa da sociedade civil e grupos minorizados, os quais tendem a ser os principais afetados pelos riscos de sistemas de IA – o que tem ocorrido de forma incipiente no Brasil.<sup>99</sup>

125. Destaca-se aqui que a participação significativa implica na promoção de transparência operacional e na redução de barreiras de acesso enfrentadas por esses grupos. O Estado deve, nesses processos regulatórios e de discussão, esclarecer como as partes interessadas podem se envolver, inclusive para garantir ausência de influência excessiva do setor privado.

**Recomendamos que a Relatoria indique, no relatório da visita realizada ao Brasil:**

- IX. A prioridade, pelo Estado brasileiro, de avançar na regulação das plataformas digitais e da inteligência artificial, numa abordagem sistêmica que considere, por um lado, aspectos econômicos e medidas antitruste e, por outro, mecanismos de transparência e a proteção de direitos fundamentais no ambiente digital, entre eles a liberdade de expressão de usuários das redes e garantias a jornalistas, comunicadores e grupos minorizados. A implementação de tal regulação deve se dar por organismo independente, sendo garantidos processos de participação social;
- X. Garantia de participação significativa da sociedade civil e de grupos minorizados em processos de discussão de propostas legislativas para regulação de plataformas e de inteligência artificial;
- XI. O estabelecimento de direitos aplicáveis para organizações de jornalismo,

<sup>97</sup> <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/how-many-news-websites-block-ai-crawlers>

<sup>98</sup> NÓBREGA, Liz. Desinformante. Qual o cenário sobre a regulação de IA na América Latina. Disponível em: <https://desinformante.com.br/regulacao-ia-america-latina/>

<sup>99</sup> COALIZÃO DIREITOS NA REDE. Regular para promover uma IA responsável e protetiva de direitos. Novembro de 2024. <https://direitosnarede.org.br/2024/11/29/regular-para-promover-uma-ia-responsavel-e-protetiva-de-direitos-alertas-sobre-retrocessos-ameacas-e-garantias-de-direitos-no-pl-no-2-338-23/>

jornalistas e criadores de conteúdo em relação ao uso de seu conteúdo em treinamento de sistemas e aplicativos de IA. Esses direitos devem incluir o direito à transparência (ser informado quando seu conteúdo for usado para treinar IA ou gerar conteúdo de IA); o direito de não participar (decidir se seu conteúdo pode ser usado ou não por sistemas de IA); o direito a uma compensação justa sempre que seu conteúdo for usado para treinar e fundamentar um sistema de IA.

**Assinam esta carta:**



**ARTIGO 19**  
**Brasil e América do Sul**



**Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji)**



**Derechos Digitales**



**Federação Nacional dos Jornalistas (FENAJ)**



**Instituto Vladimir Herzog**



**Instituto Tornavoz**



**intervezes**  
coletivo brasil de comunicação social

**Intervezes**  
**Coletivo Brasil de Comunicação Social**



**Repórteres Sem Fronteiras (RSF)**



**Washington Brazil Office**