

AGENDA
INTERAMERICANA
PARA A LIBERDADE DE
EXPRESSÃO NO BRASIL:
RECOMENDAÇÕES DA
RELATORIA ESPECIAL



AGENDA
INTERAMERICANA
PARA A LIBERDADE DE
EXPRESSÃO NO BRASIL:
RECOMENDAÇÕES DA
RELATORIA ESPECIAL



ARTIGO 19

REALIZAÇÃO

ARTIGO 19 Brasil e América do Sul

DIRETORIA EXECUTIVA

Paulo José Moreira Lara e Raísa Ortiz Cetra

DIREÇÃO DE OPERAÇÕES

Walquiria Moreira

CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

Lucia Nader – Presidente

Silvana Bahia – Vice-Presidente

Alexandra Montgomery

Andressa Caldas

Antônio Maués

Luis Eduardo Regules

Malak Poppovic

Marcos Rolim

Roldolfo Avelino

CONSELHO FISCAL

Camila Mazzer

Fernanda Miotto

Mário Rogério da Silva Bento

COORDENAÇÃO E EDIÇÃO

Raquel da Cruz Lima

TEXTO

Amanda Reis

Raquel da Cruz Lima

DESIGN

Iara Pierro de Camargo



Sumário

<u>1. Apresentação</u>	7
<u>2. Guia Metodológico (Como Ler o Relatório Especial)</u>	9
<u>a. Natureza e escopo temporal</u>	9
<u>b. Metodologia e fontes</u>	9
<u>c. Contexto democrático e tensões institucionais</u>	10
<u>d. Estrutura argumentativa</u>	11
<u>e. Uso estratégico do relatório</u>	11
<u>3. Estrutura Analítica do Relatório (Mapa de Navegação)</u>	12
<u>3.1. Introdução: Levando a Sério o Direito à Liberdade de Expressão</u>	12
<u>3.2. Metodologia</u>	13
<u>3.3 Marco Jurídico Atual sobre o Direito à Liberdade de Expressão</u>	13
<u>3.4. Defender a Democracia através da Proteção da Liberdade de Expressão</u>	14
<u>3.5. Recomendações</u>	17
<u>4. Matriz Temática de Implementação</u>	18
<u>4.1. Eixo A – Agir de forma oportuna, nas diferentes esferas do Estado, para defender a democracia e o direito à liberdade de expressão</u>	19
<u>4.2. Eixo B – Responsabilidades Ulteriores e Garantias Estritas na Restrição da Liberdade de Expressão</u>	21
<u>4.3. Eixo C – Combater o discurso não protegido, incluindo o discurso de ódio</u>	24
<u>4.4. Eixo D – Enfrentar a desinformação deliberada à luz dos padrões interamericanos</u>	27
<u>4.5. Eixo E – Descriminalização da expressão e enfrentamento ao uso abusivo do sistema judicial (SLAPP)</u>	30

<u>4.6. Eixo F – Ambiente Digital, Inclusão Digital e Responsabilidade de Intermediários</u>	32
<u>4.7. Eixo G – Imunidades Parlamentares e Limites Convencionais</u>	35
<u>5. Recomendações, Monitoramento e Indicadores de Implementação</u>	38
<u>5.1. Adequação Normativa e Reforma Legislativa</u>	38
<u>5.2. Qualidade Decisória e Controle de Convencionalidade</u>	39
<u>5.3. Proteção de Jornalistas e Comunicadores</u>	40
<u>5.4. Transparência e Acesso à Informação</u>	40
<u>5.5. Ambiente Digital e Inclusão Estrutural</u>	41
<u>5.6. Combate à Desinformação Deliberada</u>	41
<u>5.7. Responsabilidade Política e Partidária</u>	42
<u>5.8. Produção de Dados e Avaliação Periódica</u>	42
<u>Conclusão</u>	43

1. Apresentação

A ARTIGO 19 Brasil e América do Sul apresenta a presente publicação com o objetivo de contribuir para a compreensão, difusão e implementação do Relatório Especial sobre a Situação da Liberdade de Expressão no Brasil, publicado em 2025 pela Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (RELE/CIDH).

O relatório resulta de visita oficial realizada a convite do Estado brasileiro, liderada pelo Relator Especial para a Liberdade de Expressão, Pedro Vaca Villarreal, acompanhado pela equipe da RELE e da Secretaria Executiva da CIDH. Trata-se de uma iniciativa que integra o mandato de monitoramento temático exercido no âmbito do Sistema Interamericano. Trata-se de instrumento não contencioso, voltado à análise estrutural do contexto normativo, institucional e fático relacionado ao direito à liberdade de expressão no país.

É fundamental destacar que o relatório não determina responsabilidades individuais nem substitui o mecanismo contencioso do Sistema Interamericano. Não se trata de decisão judicial nem de pronunciamento sobre casos específicos, mas de documento técnico de orientação, fundamentado nos padrões de proteção da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e na jurisprudência consolidada da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Nesse sentido, o relatório possui relevante valor interpretativo. Ele consolida padrões interamericanos aplicáveis à liberdade de expressão, sistematiza preocupações identificadas no contexto brasileiro recente e apresenta recomendações dirigidas ao Estado com vistas ao fortalecimento das instituições democráticas e à proteção do debate público. Sua leitura adequada exige compreender seu papel como ferramenta de diálogo institucional e como referência para o exercício do controle de convencionalidade no âmbito interno.

Esta *Agenda Interamericana* parte do reconhecimento de que a implementação efetiva dos parâmetros regionais depende da articulação entre diferentes atores estatais (Poder Judiciário, Legislativo, Executivo, órgãos autônomos e agências reguladoras) e da atuação qualificada da sociedade civil. Ao organizar o conteúdo do relatório, sistematizar seus eixos temáticos e apresentar caminhos possíveis de implementação, a ARTIGO 19 busca oferecer um instrumento técnico que facilite seu uso por

operadores jurídicos, formuladores de políticas públicas, parlamentares, membros do Ministério Público, defensorias, jornalistas, plataformas digitais e organizações da sociedade civil.

A defesa da liberdade de expressão e a proteção da democracia são dimensões interdependentes. O relatório enfatiza que a liberdade de expressão é elemento essencial da ordem democrática, ao mesmo tempo em que não pode ser instrumentalizada para corroer as próprias bases institucionais que tornam possível seu exercício. Esse equilíbrio, que atravessa todo o documento, constitui o eixo estruturante desta *Agenda*.

Ao promover um diálogo construtivo entre sociedade civil e Estado, esta publicação pretende contribuir para a implementação qualificada das recomendações formuladas pela RELE/CIDH e para o fortalecimento do compromisso do Brasil com os padrões interamericanos de proteção à liberdade de expressão, consolidando uma democracia plural, inclusiva e baseada no Estado de Direito.

2. Guia Metodológico (Como Ler o Relatório Especial)

O Relatório Especial sobre a Situação da Liberdade de Expressão no Brasil precisa ser lido à luz de seu contexto, de sua metodologia e do papel que ocupa no Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Esta seção oferece orientações para uma leitura qualificada do documento, especialmente voltada a operadores do direito, formuladores de políticas públicas e organizações da sociedade civil.

a. Natureza e escopo temporal

O relatório resulta de visita oficial realizada pela Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão a convite do Estado brasileiro. Trata-se de mecanismo de monitoramento temático, por meio do qual se busca analisar o estado de proteção do direito à liberdade de expressão a partir de padrões interamericanos consolidados.

O documento examina, sobretudo, o período compreendido entre 2020 e 2025, com ênfase em eventos recentes que impactaram o debate público, o funcionamento das instituições democráticas e a regulação do ambiente digital. A delimitação temporal é relevante para compreender que o relatório dialoga com transformações institucionais recentes e com desafios contemporâneos relacionados à desinformação, à polarização política e às respostas estatais a tentativas de desestabilização democrática; o que não o afasta de manifestações anteriores do Sistema Interamericano sobre o Brasil.

b. Metodologia e fontes

A Seção II do relatório descreve sua metodologia. Uma análise construída a partir de: i) Reuniões com representantes dos três Poderes e de órgãos autônomos; ii) Escuta de parlamentares de diferentes espectros políticos; iii) Diálogo com organizações da sociedade civil, jornalistas, acadêmicos e especialistas; iv) Informações oficialmente fornecidas pelo Estado brasileiro após a visita; além de v) Documentos públicos, decisões judiciais e legislação pertinente.

Essa escuta plural é elemento central da legitimidade metodológica do relatório. O documento não adota uma perspectiva unilateral, mas sistematiza percepções divergentes sobre a situação da liberdade de expressão no país, confrontando-as com os padrões interamericanos sobre a temática.

A leitura adequada do relatório pressupõe, portanto, reconhecer que ele se baseia em um processo de diálogo institucional e social, voltado à identificação de desafios estruturais e de boas práticas.

c. Contexto democrático e tensões institucionais

O relatório está inserido em um contexto marcado por tensões institucionais significativas, especialmente após o período eleitoral de 2022 e os eventos de 8 de janeiro de 2023. A Relatoria examina a relação entre a defesa da democracia e a proteção da liberdade de expressão, reconhecendo que ambas são interdependentes.

Para uma leitura adequada, é fundamental compreender que o relatório não parte da premissa de fragilidade institucional generalizada, mas reconhece a existência de instituições democráticas operantes e de arranjos constitucionais robustos. Ao mesmo tempo, identifica desafios relacionados às tensões em torno da política eleitoral, à disseminação de desinformação deliberada, à utilização de mecanismos repressivos e à necessidade de compatibilização do marco jurídico para o ambiente digital com os direitos humanos.

O relatório convida, assim, a uma reflexão sobre o equilíbrio entre:

-  **A proteção do debate público plural;**
-  **A prevenção de abusos que possam comprometer a ordem democrática;**
-  **A observância estrita dos requisitos para restringir a liberdade de expressão – legalidade, busca de objetivos permitidos pela Convenção Americana, necessidade em uma sociedade democrática, além de proporcionalidade.**

d. Estrutura argumentativa

A leitura do relatório deve observar sua estrutura argumentativa, que segue inicialmente uma apresentação do contexto e das premissas democráticas; seguida de um exame do marco jurídico vigente; uma análise temática dos principais eixos de tensão; concluindo com formulações de recomendações concretas ao Estado.

Não se trata de um documento meramente descritivo, mas de um instrumento normativo-interpretativo que articula diagnóstico, padrão interamericano aplicável e orientação prática.

Por essa razão, recomenda-se que sua leitura seja acompanhada da identificação sistemática de três elementos em cada seção: i) O problema ou desafio identificado; ii) O parâmetro interamericano invocado; e iii) A orientação ou recomendação formulada.

Essa metodologia permite transformar o relatório em ferramenta efetiva de implementação e monitoramento.

e. Uso estratégico do relatório

Por fim, esta *Agenda* é uma proposta de que o Relatório Especial seja utilizado como:

-  **Referência para o exercício do controle de convencionalidade no âmbito judicial;**
-  **Subsídio para a formulação e a revisão de políticas públicas;**
-  **Base técnica para debates legislativos;**
-  **Instrumento de monitoramento e incidência por parte da sociedade civil.**

Sua leitura, portanto, não deve ser isolada; trata-se de documento voltado à ação institucional, cujo potencial depende da incorporação qualificada de seus parâmetros pelos diferentes atores responsáveis pela proteção da liberdade de expressão no Brasil.

3. Estrutura Analítica do Relatório (Mapa de Navegação)

O *Relatório Especial sobre a Situação da Liberdade de Expressão no Brasil* apresenta uma arquitetura progressiva que articula contextualização democrática, exame normativo e avaliação temática, culminando na formulação de recomendações ao Estado brasileiro.

Este tópico oferece um mapa de navegação que permite compreender a lógica interna do documento e facilitar sua consulta estratégica.

3.1. Introdução: Levando a Sério o Direito à Liberdade de Expressão¹

"2. A delegação constatou que o Brasil possui instituições democráticas fortes e eficazes (...). Situar o Brasil como um Estado democrático, regido pelo Estado de Direito, é um pré-requisito para compreender a situação do direito à liberdade de expressão no país."

O relatório inicia afirmando que a liberdade de expressão é um dos pilares da sociedade democrática e que seu exercício depende do pleno funcionamento das instituições e do Estado de Direito.

A introdução estabelece três premissas centrais:

- i) A liberdade de expressão é condição estruturante da democracia;
- ii) A democracia é, por sua vez, condição para o exercício pleno da liberdade de expressão; e
- iii) A análise do contexto brasileiro deve ser feita à luz dessa interdependência.

¹ Parágrafos 1 a 18 do Relatório Especial.

Ao reconhecer o funcionamento das instituições democráticas brasileiras, o relatório situa sua análise em um cenário de tensões institucionais recentes, especialmente relacionadas ao processo eleitoral de 2022 e aos eventos subsequentes. Essa contextualização é fundamental para compreender os debates sobre desinformação, defesa da ordem democrática e limites às restrições estatais.

3.2. Metodologia²

“33. Este relatório não tem como objetivo determinar a responsabilidade individual ou do Estado por casos específicos de possíveis violações de direitos humanos, nem esclarecer fatos sob investigação nacional ou submetidos a órgãos internacionais.”

Embora tratado na seção anterior desta publicação, é importante destacar que o relatório dedica um capítulo próprio à explicitação de sua metodologia, reafirmando:

-  **A natureza da visita oficial;**
-  **O diálogo com múltiplos atores de diferentes interesses e posições;**
-  **A utilização do direito internacional dos direitos humanos como parâmetro de análise.**

O tópico da metodologia reforça a natureza não contenciosa do documento e seu papel orientador no debate público.

3.3 Marco Jurídico Atual sobre o Direito à Liberdade de Expressão³

“35. Todos os setores ouvidos pela Relatoria Especial foram unânimes em afirmar que a liberdade de expressão é reconhecida como um valor fundamental na democracia brasileira e é amplamente protegida pela Constituição.”

Neste capítulo, a Relatoria examina o arcabouço normativo brasileiro aplicável à liberdade de expressão, com destaque para:

2 Parágrafos 19 a 33 do Relatório Especial.

3 Parágrafos 34 a 43 do Relatório Especial.

- 🇧🇷 As garantias constitucionais previstas nos artigos 5º e 220 da Constituição Federal;
- 🇧🇷 Os principais precedentes do Supremo Tribunal Federal;
- 🇧🇷 Os regimes de responsabilidade civil, criminal e administrativo relacionados à expressão;
- 🇧🇷 Normas relativas à regulação do ambiente digital;
- 🇧🇷 Os órgãos com poder regulatório de restringir a liberdade de expressão.

O capítulo demonstra que o Brasil possui um marco constitucional robusto de proteção à liberdade de expressão, ao mesmo tempo em que identifica tensões decorrentes da aplicação prática de determinadas normas e da permanência de tipos penais historicamente questionados no âmbito interamericano.

Essa parte do relatório fornece a base normativa para a análise temática desenvolvida no capítulo seguinte.

3.4. Defender a Democracia através da Proteção da Liberdade de Expressão⁴

Este é o núcleo substantivo do relatório. O Capítulo IV organiza a análise em sete eixos temáticos, nos quais são examinados os principais pontos de tensão identificados durante a visita, articulando-os com os padrões interamericanos aplicáveis.

(1) Defesa institucional da democracia e da liberdade de expressão⁵

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

Esse eixo discute a atuação do Estado diante de ameaças à ordem democrática e discute os limites legítimos de restrição à liberdade de expressão nesse contexto.

4 Parágrafos 44 a 290 do Relatório Especial.

5 Parágrafos 44 a 86 do Relatório Especial.

(2) Responsabilidades ulteriores⁶

"165. O prolongamento das investigações e a adoção do sigilo podem ser legítimos e úteis; ao mesmo tempo, também podem contribuir para a incerteza vivida no Brasil em relação aos mecanismos judiciais."

Aqui a Relatoria analisa medidas adotadas pelo Poder Judiciário, incluindo investigações, decisões cautelares e restrições ao conteúdo, à luz dos parâmetros de legalidade, motivação e proporcionalidade.

(3) Discurso não protegido⁷

"183. A Relatoria insiste que o combate eficaz ao discurso de ódio requer uma abordagem abrangente e contínua que inclua medidas legais, mas também vá além delas. Os Estados devem adotar mecanismos preventivos e educacionais."

Esse eixo delimita o alcance dos discursos excluídos da proteção convencional, especialmente aqueles que configuram discursos discriminatórios a grupos historicamente vulneráveis e incitação à violência, reafirmando a necessidade de definições jurídicas suficientemente específicas e de interpretação restritiva.

(4) Desinformação deliberada⁸

"184. A desinformação deliberada (...) constitui um obstáculo às funções que o direito à liberdade de expressão deve desempenhar em uma sociedade democrática. O combate à desinformação requer uma perspectiva abrangente do fenômeno."

Examina a desinformação deliberada e o acesso à informação pública, reforçando que, para restringir a liberdade de expressão, é necessário adotar definições claras e precisas.

6 Parágrafos 87 a 165 do Relatório Especial.

7 Parágrafos 166 a 183 do Relatório Especial.

8 Parágrafos 184 a 218 do Relatório Especial.

(5) Descriminalização e SLAPP⁹

"219. A ação penal é um dos mecanismos mais severos de restrição ao direito à liberdade de expressão. No entanto, a imposição de responsabilidades civis desproporcionais pode ter um efeito semelhante."

Analisa a permanência da criminalização do desacato, a aplicação de penas por crimes contra a honra de autoridades públicas e o uso estratégico de ações judiciais para intimidar o exercício da liberdade de expressão. Recorda, ainda, que mecanismos para lidar com críticas baseados em oferecer mais expressão podem ser alternativas à ação judicial.

(6) Ambiente digital¹⁰

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

Debate o papel das plataformas digitais, a responsabilidade de intermediários, e a necessidade de adotar um marco jurídico baseado nos direitos humanos para responder aos desafios da era digital, inclusive em relação ao uso de tecnologias de vigilância.

(7) Imunidades parlamentares¹¹

"283. As pessoas que ocupam cargos de liderança pública, incluindo parlamentares, devem zelar pelo espaço público de que participam, tanto em suas candidaturas quanto no exercício de seus mandatos. A imunidade parlamentar (...) não pode ser distorcida de sua própria razão de ser, servindo para legitimar discursos que violam os deveres especiais que incumbem aos parlamentares como líderes públicos."

9 Parágrafos 219 a 242 do Relatório Especial.

10 Parágrafos 243 a 282 do Relatório Especial.

11 Parágrafos 283 a do Relatório Especial.

Aqui se examina a compatibilização entre imunidades parlamentares e os deveres especiais de autoridades públicas no uso da liberdade de expressão.

O Capítulo IV articula diagnóstico fático, padrão interamericano aplicável e avaliação crítica das práticas observadas, organizando as proposições e análises da Relatoria para as recomendações finais.

3.5. Recomendações

“33. O objetivo da revisão dessas normas, além de recordar as obrigações internacionais do Brasil, é orientar o debate público para a superação dos desafios identificados.”

O relatório conclui com recomendações dirigidas ao Estado brasileiro, organizadas de acordo com os eixos temáticos previamente analisados. Essas recomendações não são meras sugestões genéricas, mas orientações concretas que visam a:

-  **Harmonizar a legislação brasileira com os padrões interamericanos;**
-  **Aperfeiçoar práticas institucionais;**
-  **Garantir maior previsibilidade e segurança jurídica;**
-  **Fortalecer a proteção da liberdade de expressão no contexto democrático.**

Para fins desta publicação, as recomendações constituem o ponto de partida para a construção de uma agenda de implementação e monitoramento, que será desenvolvida na Parte II.

4. Matriz Temática de Implementação

Este tópico é o núcleo estratégico desta Agenda. Seu objetivo é converter o diagnóstico e as recomendações da Relatoria Especial em trilhas de implementação (institucionais, normativas e programáticas) que possam ser acionadas por atores do Estado brasileiro e por organizações da sociedade civil, em chave cooperativa e orientada a resultados.

A Matriz está organizada conforme os sete eixos do Capítulo IV (parágrafos 44 a 290) e estrutura cada eixo em cinco camadas:

-  **Diagnóstico e tensão principal (o que o relatório identifica como problema/risco)**
-  **Parâmetro interamericano aplicável (qual padrão é mobilizado)**
-  **Recomendações e obrigações correlatas (o que o relatório pede/indica)**
-  **Caminhos de implementação (medidas concretas por ator responsável)**
-  **Indicadores de progresso (como monitorar avanço)**

Essa proposta parte do pressuposto central do relatório de que a liberdade de expressão é pilar da democracia, mas não deve ser instrumentalizada para corroer o regime democrático (§44). E, de modo simultâneo, entende que sempre que houver restrição à liberdade de expressão, não é suficiente invocar a possibilidade de limitar esse direito. É obrigação do Estado explicar como os fatos demonstrados se enquadram nas regras invocadas e fundamentar essa escolha, sempre levando em consideração as alegações das partes e as provas apresentadas (§218). Recomenda que fiquem claros os motivos para restrições, evitando categorias vagas, sem conexão com o caso concreto.

4.1. Eixo A — Agir de forma oportuna, nas diferentes esferas do Estado, para defender a democracia e o direito à liberdade de expressão¹

O primeiro eixo substantivo do relatório parte de uma premissa estruturante: a liberdade de expressão constitui elemento essencial da democracia, mas não pode ser instrumentalizada para corroer as bases institucionais que tornam possível seu exercício. Essa tensão é explicitada de forma particularmente clara no § 44, quando a Relatoria afirma:

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

Esse trecho delimita com precisão o ponto de equilíbrio que orienta todo o relatório: a defesa da democracia não é um limite externo à liberdade de expressão, mas uma dimensão interna à sua própria função constitucional e convencional.

A Relatoria reconhece que o Brasil possui instituições democráticas operantes e que o debate sobre liberdade de expressão deve partir desse reconhecimento. O desafio identificado não está na fragilidade institucional generalizada, mas na necessidade de respostas estatais compatíveis com os padrões interamericanos diante de contextos de polarização, desinformação e questionamentos à ordem constitucional.

Nesse contexto, o relatório rejeita dois extremos igualmente problemáticos:

- 1.** A omissão estatal diante de condutas que representem ameaça concreta à ordem democrática;
- 2.** A adoção de medidas expansivas, baseadas em categorias vagas ou formulações normativas imprecisas, que ampliem indevidamente o espaço de restrição à liberdade de expressão.

1 Parágrafos 44 a 86 do Relatório Especial.

É nesse ponto que o teste tripartido interamericano assume centralidade como parâmetro estruturante da atuação estatal. Toda restrição à liberdade de expressão, inclusive aquelas justificadas sob o argumento de proteção da democracia, deve atender cumulativamente aos seguintes requisitos:

-  **Legalidade: previsão clara, precisa e prévia em norma adequada;**
-  **Finalidade legítima: proteção de bens reconhecidos pela Convenção Americana sobre Direitos Humanos, como a ordem pública democrática;**
-  **Necessidade em uma sociedade democrática e proporcionalidade em sentido estrito: demonstração de que a medida é adequada, necessária e proporcional, e que a restrição de direitos que ela gera não é excessiva em relação às vantagens obtidas.**

O relatório insiste que não basta invocar genericamente a defesa da democracia como justificativa para limitar a expressão. A autoridade pública deve demonstrar, de forma específica e fundamentada, a conexão entre os fatos e a norma invocada, bem como a inexistência de alternativas menos restritivas.

Assim, a proteção institucional da democracia deve ser exercida dentro de uma moldura normativa rigorosa. O combate a abusos não autoriza flexibilização dos critérios de legalidade ou redução das garantias processuais. Ao contrário, quanto maior a tensão política, maior deve ser o cuidado com a previsibilidade normativa, a motivação das decisões e o controle de proporcionalidade.

Esse eixo revela, portanto, uma orientação clara da Relatoria: a defesa da democracia e a proteção da liberdade de expressão não são objetivos concorrentes, mas interdependentes. A erosão das garantias processuais em nome da defesa institucional pode, paradoxalmente, enfraquecer a própria legitimidade democrática que se pretende proteger.

A implementação adequada desse eixo exige coordenação interinstitucional, clareza normativa e compromisso contínuo com o teste tripartido como ferramenta de autocontenção e legitimação das respostas estatais

Quadro-síntese — Implementação do Eixo A:

Objetivo central:	Atores do Estado — Trilhas de implementação possíveis	Sociedade civil — Trilhas de implementação possíveis	Indicadores de progresso
Compatibilizar a defesa institucional da democracia com a aplicação rigorosa do teste tripartido em qualquer medida restritiva.	Inserir expressamente a análise do teste tripartido nas decisões judiciais que restrinjam conteúdo ou imponham medidas cautelares; Revisar atos normativos infralegais para assegurar precisão conceitual e base legal adequada; Adotar protocolos de resposta institucional a crises que incluam avaliação formal de necessidade e proporcionalidade; Reforçar o dever de fundamentação específica e de conexão entre fatos e norma invocada.	Monitorar decisões e atos administrativos à luz do teste tripartido; Produzir análises técnicas demonstrando quando os três requisitos não são cumulativamente observados; Atuar como <i>amicus curiae</i> em casos paradigmáticos para consolidar jurisprudência alinhada aos padrões interamericanos.	Percentual de decisões restritivas que explicitam os três requisitos do teste tripartido; Redução do uso de categorias abstratas como fundamento autônomo de restrição; Existência de protocolos públicos que incluam avaliação formal de proporcionalidade.

4.2. Eixo B — Responsabilidades Ulteriores e Garantias Estritas na Restrição da Liberdade de Expressão²

O segundo eixo do relatório examina as hipóteses em que o Estado pode impor responsabilidades ulteriores ao exercício da liberdade de expressão, especialmente no contexto de manifestações associadas a incitação à violência ou questionamentos à ordem constitucional. Estabelecendo um ponto fundamental: nem toda expressão que critique ou questione instituições democráticas pode ser automaticamente considerada ilícita. A Relatoria enfatiza que a sanção estatal somente é admissível quan-

² Parágrafos 87 a 165 do Relatório Especial.

do demonstrado que a expressão possui potencial atual, real e efetivo de provocar a prática de atos ilícitos:

“132. Para que o Estado sancione uma expressão sob a acusação de incitar à violência ou clamar pela ruptura da ordem pública, deve estar demonstrado que tal expressão tem uma possibilidade atual, real e efetiva de levar à prática de crimes.”

Esse trecho é central, uma vez que desloca a análise do plano abstrato para o plano concreto. A mera retórica inflamada, a crítica dura ou a contestação política intensa não bastam para justificar sanção, é necessária uma demonstração objetiva de risco concreto.

O relatório também aborda a importância de distinguir entre discurso protegido, ainda que severamente crítico, e discurso que ultrapassa o limite da incitação direta à violência. A interpretação deve ser restritiva e sempre ancorada no contexto específico da manifestação.

A Relatoria também examina o uso de medidas cautelares (como bloqueio de perfis, remoção de conteúdo ou restrições à atuação em plataformas digitais) e ressalta que essas medidas, quando adotadas, devem observar rigorosamente o teste tripartido, mencionado no eixo anterior, e as garantias processuais. Aqui emerge uma preocupação central do relatório: o impacto sistêmico de medidas cautelares prolongadas ou amplas sobre o debate público. Mesmo quando legítimas em situações de urgência, tais medidas não podem se converter em restrições permanentes sem decisão final fundamentada.

A preocupação manifestada pela Relatoria revela uma dimensão institucional relevante no que diz respeito à legitimidade democrática das restrições que dependem não apenas de sua base jurídica, mas também da previsibilidade, da duração razoável e da transparência do procedimento.

Nesse contexto, o que se propõe como necessário é:

-  **demonstração concreta de risco real e imediato;**
-  **fundamentação individualizada e contextualizada;**
-  **distinção clara entre crítica política protegida e incitação efetiva à violência;**
-  **uso excepcional e temporário de medidas cautelares;**
-  **controle rigoroso sobre a duração do sigilo e das investigações;**
-  **decisão final em prazo razoável.**

O teste tripartido opera aqui como mecanismo de contenção e legitimação:

-  **Legalidade:** a conduta deve estar prevista em norma clara e específica;
-  **Finalidade legítima:** proteção da ordem democrática ou prevenção de crime;
-  **Necessidade e proporcionalidade:** existência de risco real e inexistência de medida menos restritiva.

O relatório deixa claro que a defesa da democracia não autoriza presunções automáticas de ilicitude. A restrição só se justifica diante de evidência concreta e fundamentação qualificada.

Quadro-síntese – Implementação do Eixo B:

Objetivo central:	Atores do Estado – Trilhas de implementação possíveis	Sociedade civil – Trilhas de implementação possíveis	Indicadores de progresso
Assegurar que responsabilidades ulteriores sejam impostas apenas quando demonstrado risco real e atual, com motivação qualificada e garantias processuais plenas.	Exigir demonstração expressa de risco atual, real e efetivo nas decisões que imponham sanções; Diferenciar crítica política protegida de incitação concreta à violência; Estabelecer revisão periódica obrigatória de medidas cautelares digitais; Fixar prazos e critérios objetivos para manutenção de sigilo; Garantir decisão final fundamentada em prazo razoável.	Monitorar decisões sob o critério de “risco real e efetivo”; Mapear duração de medidas cautelares e investigações; Produzir análises comparativas de proporcionalidade; Atuar estrategicamente para consolidar jurisprudência que diferencie retórica política de incitação concreta.	Percentual de decisões que demonstram risco real e imediato; Redução de medidas cautelares sem prazo definido; Transparência quanto duração de investigações e sigilo; Publicação de relatórios sobre ordens de conteúdo emitidas aos intermediários digitais; Consolidação jurisprudencial sobre distinção entre crítica política e incitação.

4.3. Eixo C — Combater o discurso não protegido, incluindo o discurso de ódio³

O terceiro eixo do Capítulo IV aborda uma das dimensões mais sensíveis do debate contemporâneo sobre liberdade de expressão: a delimitação do chamado “discurso não protegido”, especialmente à luz do artigo 13.5 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. A Convenção estabelece que devem ser proibidas por lei a propaganda de guerra e a apologia ao ódio nacional, racial ou religioso que constitua incitação à violência ou a qualquer outra ação ilegal semelhante contra pessoa ou grupo de pessoas. Trata-se de hipótese excepcional de exclusão de proteção convencional, cuja interpretação deve ser necessariamente restritiva.

O relatório enfatiza que o combate ao discurso de ódio é uma obrigação convencional do Estado, contudo, essa obrigação não autoriza definições vagas ou expansivas; ao contrário, exige precisão conceitual e análise contextual rigorosa. Nesse sentido, afirma:

“180. Sem prejuízo do exposto, a Relatoria enfatiza que todas as restrições à liberdade de expressão devem cumprir o teste tripartido estabelecido pelo Sistema Interamericano de Direitos Humanos (...). A legalidade das restrições à liberdade de expressão exige especificidade e precisão na definição das condutas proibidas.”

“181. Para que o combate ao discurso de ódio seja eficaz, é importante definir claramente esse conceito. (...) A caracterização da expressão como discurso de ódio deve ocorrer de maneira contextual, e não semântica, com base em seis fatores (...) A expressão considerada discurso de ódio de acordo com essas dimensões deve ser sancionada pelo Estado, sob pena de violar a obrigação convencional imposta pelo artigo 13.5 da CADH.”

Esses parágrafos são centrais e revelam que a Relatoria adota uma posição simultaneamente firme e cautelosa:

3 Parágrafos 166 a 183 do Relatório Especial.

- 🇧🇷 **Firme, ao reconhecer que determinadas expressões, quando configurarem incitação à violência ou discriminação real; não apenas podem, mas devem ser sancionadas pelo Estado;**
- 🇧🇷 **Cautelosa, ao exigir que essa caracterização seja contextual e baseada em critérios objetivos.**

A referência ao Plano de Ação de Rabat é especialmente relevante. Ao adotar os seis fatores ali previstos (contexto, posição do orador, intenção, conteúdo e forma, extensão da disseminação e probabilidade de dano), o relatório reforça que o discurso de ódio não pode ser definido por análise meramente semântica ou por indignação social difusa. A exigência de contextualização impede tanto a banalização do conceito quanto sua utilização estratégica para silenciar vozes dissidentes. A mera expressão ofensiva, chocante ou profundamente crítica não se confunde com incitação à violência.

A Relatoria também ressalta que o combate ao discurso de ódio deve integrar uma abordagem mais ampla, que inclua medidas educativas, promoção da tolerância e políticas públicas de inclusão. A resposta penal ou sancionatória, embora admissível em determinadas circunstâncias, não é a única nem necessariamente a mais eficaz ferramenta.

Assim, o Eixo C não amplia o poder repressivo do Estado; ele o condiciona. O relatório reafirma que o Estado deve agir quando há incitação real à violência ou discriminação, mas deve fazê-lo dentro de moldura normativa estrita, com definição clara, análise contextual e proporcionalidade.

A implementação adequada desse eixo exige equilíbrio delicado: combater efetivamente manifestações que violem o art. 13.5 sem permitir que o conceito de discurso de ódio se transforme em categoria elástica capaz de restringir o pluralismo democrático.

Quadro-síntese – Implementação do Eixo C:

Objetivo central:	Atores do Estado – Trilhas de implementação possíveis	Sociedade civil – Trilhas de implementação possíveis	Indicadores de progresso
Assegurar que o combate ao discurso de ódio cumpra a obrigação do art. 13.5 da CADH sem comprometer a previsibilidade normativa e o pluralismo democrático.	Incorporar expressamente os critérios do Plano de Ação de Rabat na interpretação de casos envolvendo discursos proibidos; Garantir definição legal clara e precisa das condutas proibidas; Exigir análise contextual individualizada antes da imposição de sanções; Aplicar o teste tripartido mesmo em hipóteses de discurso potencialmente excluído de proteção; Desenvolver políticas públicas educativas e preventivas complementares às respostas sancionatórias.	Monitorar decisões que utilizem o conceito de discurso de ódio para verificar aderência aos critérios contextuais; Produzir análises técnicas diferenciando discurso ofensivo de incitação à violência; Atuar em casos paradigmáticos para consolidar interpretação restritiva e tecnicamente fundamentada; Desenvolver materiais formativos sobre parâmetros interamericanos aplicáveis ao art. 13.5.	Decisões judiciais que mencionem explicitamente os critérios contextuais (Rabat); Redução de decisões baseadas em qualificações genéricas de “ódio”; Existência de políticas públicas preventivas de enfrentamento à discriminação; Fundamentação detalhada quanto à necessidade e proporcionalidade das sanções aplicadas.

4.4. Eixo D — Enfrentar a desinformação deliberada à luz dos padrões interamericanos⁴

O enfrentamento da desinformação deliberada é tratado pelo relatório como questão de elevada sensibilidade democrática. A Relatoria reconhece que a circulação coordenada de informações falsas pode afetar a integridade eleitoral, enfraquecer a confiança institucional e, em determinadas circunstâncias, contribuir para contextos de violência ou ruptura constitucional.

No entanto, o relatório recusa a adoção de uma categoria jurídica ampla e indeterminada de “desinformação” como fundamento automático de restrição. A Relatoria afirma que o combate à desinformação exige abordagem abrangente e que respostas exclusivamente repressivas podem gerar efeitos adversos sobre o debate público.

Para a Relatoria, a aplicação de entendimentos extralegais, especialmente aqueles que não foram estabelecidos em lei ou que não possuem limites claros e previsíveis, não deve constituir causa direta de restrição à liberdade de expressão. A proposta formulada é de que conceitos fluidos ou categorias interpretativas amplas não sejam utilizados como fundamento autônomo para remoção de conteúdo ou imposição de sanções.

A advertência é reforçada no § 218:

“218. Os Estados são obrigados a fornecer a devida justificativa para as restrições à liberdade de expressão (...) não basta invocar a possibilidade de limitar esse direito. Há o dever de explicar como os fatos demonstrados se enquadram nas regras invocadas (...) levando em consideração as alegações das partes e as provas apresentadas.”

A formulação impõe três exigências estruturantes:

-  **Fundamentação individualizada;**
-  **Demonstração da conexão entre fatos concretos e norma aplicável;**
-  **Enfrentamento dos argumentos das partes.**

⁴ Parágrafos 184 a 218 do Relatório Especial.

Dessa forma, não basta afirmar que determinado conteúdo é “desinformativo” ou “nocivo à democracia”; é necessário demonstrar: i) qual norma clara foi violada (legalidade); ii) qual finalidade legítima está sendo protegida; iii) por que a medida é necessária e proporcional no caso concreto; iv) por que alternativas menos restritivas seriam insuficientes.

O relatório também sugere que o enfrentamento da desinformação deve combinar medidas estruturais, como alfabetização midiática, fortalecimento do jornalismo profissional e promoção de pluralismo; com intervenções pontuais cuidadosamente fundamentadas.

Portanto, o Eixo D estabelece um modelo de atuação estatal que:

-  **reconhece a gravidade da desinformação deliberada;**
-  **recusa soluções simplistas ou expansivas;**
-  **exige controle rigoroso de legalidade e proporcionalidade;**
-  **reforça a centralidade da motivação qualificada como garantia democrática.**

Em síntese, a legitimidade das medidas contra desinformação depende menos da intenção declarada de proteger a democracia e mais da qualidade técnica da fundamentação apresentada.

Quadro-síntese – Implementação do Eixo D:

Objetivo central:	Atores do Estado – Trilhas de implementação possíveis	Sociedade civil – Trilhas de implementação possíveis	Indicadores de progresso
Garantir que o combate à desinformação não se converta em categoria indeterminada de restrição à liberdade de expressão.	Evitar utilização de conceitos extralegais ou categorias vagas como fundamento direto de restrição; Exigir fundamentação individualizada com demonstração de vínculo entre fatos e norma; Aplicar formalmente o teste tripartido em decisões de remoção ou bloqueio; Estabelecer mecanismos de revisão rápida e contraditório; Priorizar medidas estruturais e educativas.	Monitorar decisões sob o critério de fundamentação qualificada; Identificar casos em que categorias vagas estejam sendo utilizadas como fundamento autônomo; Produzir análises comparativas de proporcionalidade; Participar do debate legislativo com propostas de definição precisa e restritiva.	Decisões que enfrentem explicitamente os argumentos das partes; Redução de fundamentações genéricas baseadas apenas na proteção abstrata da democracia; Existência de critérios normativos claros para intervenção; Transparência quanto aos fundamentos jurídicos das medidas adotadas.

4.5. Eixo E — Descriminalização da expressão e enfrentamento ao uso abusivo do sistema judicial (SLAPP)⁵

O quinto eixo do relatório trata da permanência de mecanismos penais e judiciais que podem produzir efeito inibidor sobre o debate público, especialmente quando aplicados a manifestações relacionadas a temas de interesse público ou dirigidas a autoridades.

A Relatoria reafirma posição consolidada no Sistema Interamericano no sentido de que o uso do direito penal para proteger a honra de autoridades públicas é incompatível com os padrões convencionais. Conforme registrado no relatório:

“219. A Relatoria Especial reitera que as leis de desacato são incompatíveis com a Convenção Americana, uma vez que conferem proteção especial a funcionários públicos, em detrimento do debate democrático.”

Esse parágrafo sintetiza o núcleo do eixo: autoridades públicas não devem gozar de proteção penal reforçada contra críticas relacionadas ao exercício de suas funções. Ao contrário, em sociedades democráticas, estão sujeitas a maior grau de escrutínio.

O relatório avança para o fenômeno das ações judiciais estratégicas contra a participação pública (SLAPP), observando que a multiplicidade de demandas ou o uso de instrumentos processuais com finalidade intimidatória pode produzir efeito silenciador mesmo quando não há condenação final. A intimidação processual, por si só, pode restringir o debate público; a Relatoria chama atenção para a proporcionalidade das sanções, inclusive no âmbito civil. Indenizações excessivas ou cumulativas podem representar forma indireta de censura e comprometer a sustentabilidade financeira de jornalistas, veículos independentes ou defensores de direitos humanos.

O relatório também reforça que, em matérias de interesse público, a margem de proteção deve ser ampliada, preservando o caráter “desinibido, robusto e aberto” do debate democrático. A utilização do direito penal como mecanismo de contenção de discussões de interesse público não é compatível com os parâmetros interamericanos.

5 Parágrafos 219 a 242 do Relatório Especial.

Dentre as orientações consolidadas no Relatório está a de que o Estado deve revisar sua legislação à luz dos padrões interamericanos, promovendo adequação normativa e prevenindo o uso abusivo do sistema judicial como instrumento de silenciamento.

A implementação adequada deste eixo exige três movimentos complementares:

-  **Adequação legislativa, com descriminalização do desacato e revisão crítica de crimes contra a honra aplicados em contexto de interesse público;**
-  **Controle rigoroso de proporcionalidade, especialmente em condenações civis com potencial efeito intimidatório;**
-  **Criação de mecanismos institucionais de identificação e contenção de SLAPP.**

Quadro-síntese – Implementação do Eixo E:

Objetivo central:	Atores do Estado – Trilhas de implementação possíveis	Sociedade civil – Trilhas de implementação possíveis	Indicadores de progresso
Eliminar mecanismos penais e judiciais que produzam efeito inibidor sobre o debate público e alinhar o marco normativo brasileiro aos padrões interamericanos.	Promover descriminalização do desacato;	Mapear casos de desacato e litígios estratégicos;	Redução de processos por desacato;
	Reavaliar aplicação de crimes contra a honra em contexto de interesse público;	Atuar em incidência legislativa para adequação normativa;	Decisões que reconheçam maior tolerância à crítica dirigida a autoridades;
	Desenvolver critérios objetivos para identificação de SLAPP;	Produzir relatórios técnicos sobre impacto financeiro e processual de SLAPP;	Identificação institucional de litigância abusiva;
	Garantir análise reforçada de proporcionalidade em condenações civis;	Consolidar jurisprudência alinhada ao padrão de maior tolerância à crítica por parte das autoridades públicas.	Revisão legislativa de tipos penais incompatíveis com a CADH.
	Evitar indenizações excessivas com efeito intimidatório.		

4.6. Eixo F — Ambiente Digital, Inclusão Digital e Responsabilidade de Intermediários⁶

O sexto eixo do relatório vai muito além da discussão sobre responsabilidade de intermediários digitais. Ele parte de uma premissa estrutural: o acesso à internet tornou-se condição essencial para o exercício pleno da liberdade de expressão e da participação democrática. A Relatoria afirma:

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

Esse parágrafo desloca o eixo da discussão. O ambiente digital não é apenas espaço de circulação de conteúdos potencialmente problemáticos — é infraestrutura democrática indispensável.

Ao mesmo tempo, a Relatoria identifica a persistência da exclusão digital, compreendida como a desigualdade no acesso efetivo às tecnologias da informação, especialmente à internet. Essa exclusão não é neutra: fatores como gênero, condição socioeconômica e identidade racial ampliam seus impactos sobre determinados grupos.

E, em razão desse padrão, o relatório consolida três obrigações estruturais do Estado:

- 1.** Universalização do acesso à infraestrutura: O acesso à internet não pode depender exclusivamente da lógica de mercado. O Estado deve promover a expansão da infraestrutura de rede e garantir acesso, universal e equitativo, à internet de qualidade adequada.
- 2.** Alfabetização digital como condição de inclusão real: Para a Relatoria não basta fornecer pontos de conexão, o acesso útil e benéfico depende de habilidades digitais. A alfabetização digital envolve i) capacidade de utilizar serviços digitais de forma eficaz; ii) compreensão dos riscos associados ao uso da tecnologia; iii) desenvolvimento de pensamento crítico; iv) acesso à pluralidade informacional. Sem políticas de alfabetização digital, grupos como idosos, pessoas com deficiência e pessoas com baixo nível de escolaridade permanecem estruturalmente excluídos.

6 Parágrafos 243 a 282 do Relatório Especial.

- 3.** Respostas proporcionais no ambiente digital: O discurso de ódio no ambiente digital pode reforçar barreiras estruturais enfrentadas por grupos vulneráveis e resultar em violência física. Contudo, a Relatoria enfatiza que as respostas devem diferenciar entre: expressões que constituem crimes (sujeitas a sanções penais); expressões passíveis de sanções civis; expressões problemáticas que não podem ser objeto de sanção. Em qualquer caso, o Poder Judiciário deve assegurar que suas decisões não configurem censura e que apenas restrições necessárias e proporcionais sejam impostas.

O eixo também discute a forma como compatibilizar a responsabilidade de intermediários com a preservação do núcleo essencial da liberdade de expressão. A Relatoria parte do reconhecimento de que plataformas digitais concentram poder significativo sobre o debate público. Contudo, adverte que modelos regulatórios que imponham incentivos à remoção preventiva ou automática de conteúdo podem gerar efeitos sistêmicos de supressão excessiva do discurso legítimo.

O relatório enfatiza uma dimensão central: a exigência de motivação específica e possibilidade de contestação das decisões de remoção ou bloqueio de conteúdo. A Relatoria sustenta que decisões de moderação, especialmente quando derivadas de ordem estatal, não podem se limitar a referências genéricas a categorias como “desinformação”, “conteúdo ilícito” ou “ameaça à democracia”. Faz-se, ainda, um alerta para o risco de medidas amplas ou indiscriminadas (como bloqueios generalizados, suspensão integral de perfis sem delimitação temporal ou ordens amplas de retirada de conteúdo) que podem afetar não apenas o conteúdo específico considerado problemático, mas o conjunto da expressão do usuário.

O ambiente digital não constitui espaço de flexibilização do controle de convencionalidade. Ao contrário, por sua escala e impacto estrutural, exige ainda maior rigor na fundamentação das decisões.

Quadro-síntese – Implementação do Eixo F:

Objetivo central:	Atores do Estado – Trilhas de implementação possíveis	Sociedade civil – Trilhas de implementação possíveis	Indicadores de progresso
Garantir que o ambiente digital seja inclusivo, acessível e regulado de forma proporcional.	Expandir infraestrutura de rede com foco em universalização; Garantir acesso de qualidade e economicamente acessível; Implementar políticas estruturais de alfabetização digital; Desenvolver programas específicos para grupos vulneráveis; Diferenciar respostas sancionatórias conforme características do conteúdo; Aplicar apenas restrições necessárias e proporcionais.	Monitorar políticas públicas de inclusão digital; Avaliar qualidade e equidade do acesso; Produzir diagnósticos sobre exclusão digital interseccional; Incidir para que regulação digital incorpore salvaguardas de proporcionalidade.	Ampliação de cobertura de infraestrutura; Redução da exclusão digital por renda, raça e gênero; Implementação de programas de alfabetização digital; Decisões judiciais que diferenciem níveis de gravidade e considerem proporcionalidade das restrições.

4.7. Eixo G — Imunidades Parlamentares e Limites Convencionais⁷

O último eixo do Capítulo IV examina a relação entre imunidade parlamentar e liberdade de expressão, reconhecendo que parlamentares exercem função central no debate democrático e, por essa razão, gozam de proteção reforçada para manifestações relacionadas ao exercício de seu mandato.

A Relatoria reafirma que a imunidade parlamentar tem finalidade institucional: proteger a independência funcional e assegurar o pluralismo político. Contudo, essa proteção não é absoluta nem desvinculada dos parâmetros da Convenção Americana. Conforme destacado:

“283. As imunidades parlamentares não podem ser interpretadas como mecanismos de impunidade para manifestações que configurem incitação à violência ou outras formas de expressão não protegidas pela Convenção Americana.”

Esse trecho delimita o primeiro limite: a imunidade não afasta a incidência do art. 13.5 da CADH nem protege incitação à violência ou discriminação. Entretanto, o relatório vai além da mera delimitação negativa, a Relatoria reconhece que o discurso parlamentar, por sua natureza representativa, merece margem ampliada de proteção quando relacionado a temas de interesse público. Ao mesmo tempo que introduz elemento essencial: o dever especial de diligência das autoridades eleitas.

O relatório afirma que pessoas que ocupam cargos públicos, especialmente parlamentares; estão obrigadas a verificar, ainda que não de forma exaustiva, a veracidade dos fatos nos quais baseiam suas opiniões, com diligência superior à exigida de particulares.

Esse ponto é estrutural. Ele desloca o debate de uma lógica puramente defensiva (“proteção reforçada”) para uma lógica também afirmativa de responsabilidade democrática. A condição de representante eleito não apenas amplia o alcance do discurso; ela também amplia seu impacto social; e consequentemente, exige cuidado proporcional na utilização da palavra pública.

7 Parágrafos 283 a 290 do Relatório Especial.

Além disso, o relatório insta partidos políticos a se engajarem ativamente no combate a manifestações que violem os padrões democráticos, reconhecendo que a responsabilidade pela qualidade do debate público não recai exclusivamente sobre o Poder Judiciário. Essa convocação aos partidos reforça que: i) a proteção da democracia é tarefa compartilhada; ii) mecanismos internos de autorregulação partidária são parte da resposta institucional; iii) a imunidade parlamentar não substitui responsabilidade política.

O eixo, portanto, articula quatro camadas normativas:

-  **Proteção reforçada ao discurso parlamentar em temas de interesse público;**
-  **Inexistência de imunidade para incitação à violência ou discurso não protegido;**
-  **Dever especial de diligência na verificação de fatos;**
-  **Responsabilidade institucional dos partidos políticos.**

O teste tripartido permanece aplicável quando houver restrição judicial. Contudo, o relatório sugere que parte relevante das respostas deve ocorrer no plano político-institucional, por meio de mecanismos internos e responsabilização democrática.

A imunidade não suspende a Convenção Americana; ela deve ser interpretada à luz de seus princípios estruturantes, especialmente o pluralismo, a responsabilidade e a preservação da ordem democrática.

Quadro-síntese – Implementação do Eixo G:

Objetivo central:	Atores do Estado – Trilhas de implementação possíveis	Sociedade civil – Trilhas de implementação possíveis	Indicadores de progresso
Compatibilizar imunidade parlamentar com responsabilidade democrática e dever reforçado de diligência.	Harmonizar normas internas de imunidade aos padrões interamericanos; Incorporar dever reforçado de verificação de fatos em códigos de ética; Desenvolver mecanismos internos de responsabilização política; Diferenciar discurso político protegido de incitação concreta à violência; Evitar tanto restrições excessivas quanto interpretações absolutas da imunidade.	Monitorar decisões envolvendo imunidade parlamentar; Produzir análises técnicas diferenciando crítica política e discurso não protegido; Incidir para harmonização legislativa com parâmetros convencionais.	Existência de códigos de ética compatíveis com padrões interamericanos; Decisões que reconheçam dever reforçado de diligência de autoridades; Atuação partidária documentada em casos de discurso incompatível com a CADH; Fundamentação qualificada quando houver limitação judicial.

5. Recomendações, Monitoramento e Indicadores de Implementação

O relatório adota abordagem dialógica. Ele reconhece avanços institucionais no Brasil, identifica desafios e propõe recomendações estruturais; seu uso estratégico não deve se orientar por lógica confrontacional, mas por lógica de aperfeiçoamento institucional.

Sua efetividade não depende apenas de sua difusão ou citação, mas da incorporação progressiva de seus parâmetros nas práticas institucionais do Estado brasileiro. Este tópico propõe um conjunto de indicadores destinados a orientar o acompanhamento da implementação das recomendações, por parte de órgãos públicos, do sistema de justiça e da sociedade civil.

5.1. Adequação Normativa e Reforma Legislativa

O relatório insta o Estado brasileiro a revisar marcos normativos incompatíveis com a Convenção Americana.

INDICADORES:

-  Revisão legislativa do crime de desacato;
-  Substituição da via penal nos crimes contra a honra em contexto de interesse público por ações civis, priorizando medidas de retificação e resposta;
-  Existência de definição normativa clara para hipóteses de restrição à liberdade de expressão;
-  Ausência de utilização de conceitos extralegais como fundamento autônomo de restrição;

- 🇧🇷 Compatibilização de propostas de regulação digital com o teste tripartido;
- 🇧🇷 Revisão normativa para prevenir litigância abusiva (SLAPP);
- 🇧🇷 Adoção de marcos normativos que tratem do papel das plataformas digitais, do uso da inteligência artificial, da sustentabilidade do jornalismo e da concentração no ambiente digital de acordo com parâmetros interamericanos;
- 🇧🇷 Harmonização das normas sobre imunidade parlamentar aos padrões interamericanos.

5.2. Qualidade Decisória e Controle de Convencionalidade

As recomendações reforçam o dever de fundamentação qualificada e aplicação cumulativa do teste tripartido.

INDICADORES:

- 🇧🇷 Percentual de decisões que aplicam explicitamente o teste tripartido;
- 🇧🇷 Fundamentação individualizada que conecte fatos e norma;
- 🇧🇷 Diferenciação entre crítica política protegida e incitação concreta;
- 🇧🇷 Análise contextual nos casos de discurso de ódio de acordo com Plano de Ação de Rabat;
- 🇧🇷 Delimitação específica e temporal de medidas restritivas no ambiente digital;
- 🇧🇷 Notificação de usuários e plataformas digitais das ordens de remoção com explicação da motivação e da ilegalidade do conteúdo especificados;
- 🇧🇷 Excepcionalidade documentada das decisões que restringem conteúdo sem ouvir usuário ou plataformas;
- 🇧🇷 Reconhecimento do dever reforçado de diligência de autoridades públicas;
- 🇧🇷 Capacitação continuada de magistrados e membros do Ministério Público em padrões interamericanos.

5.3. Proteção de Jornalistas e Comunicadores

As recomendações reforçam o dever de fundamentação qualificada e aplicação cumulativa do teste tripartido.

INDICADORES:

- 🇧🇷 Percentual de decisões que aplicam explicitamente o teste tripartido;
- 🇧🇷 Fundamentação individualizada que conecte fatos e norma;
- 🇧🇷 Diferenciação entre crítica política protegida e incitação concreta;
- 🇧🇷 Políticas de financiamento e operação do espectro de radiofrequências por grupos historicamente discriminados;
- 🇧🇷 Políticas de promoção do jornalismo comunitário;
- 🇧🇷 Existência de protocolos de investigação e mecanismos de monitoramento de crimes contra pessoas jornalistas e defensoras de direitos humanos;
- 🇧🇷 Capacitação continuada de magistrados e membros do Ministério Público em padrões interamericanos.

5.4. Transparência e Acesso à Informação

As recomendações reforçam a importância da transparência ativa e da garantia de acesso à informação pública.

INDICADORES:

- 🇧🇷 Cumprimento efetivo da Lei de Acesso à Informação;
- 🇧🇷 Redução de negativas injustificadas de acesso;
- 🇧🇷 Publicação ativa de dados relevantes para o debate público;
- 🇧🇷 Existência de bases de dados públicas sobre decisões que restrinjam liberdade de expressão;
- 🇧🇷 Transparência em ordens judiciais dirigidas a plataformas digitais.

5.5. Ambiente Digital e Inclusão Estrutural

O relatório amplia o monitoramento para além da regulação, incluindo obrigações positivas do Estado.

INDICADORES:

- 🇧🇷 Expansão da infraestrutura de internet em regiões vulneráveis;
- 🇧🇷 Redução das desigualdades regionais e socioeconômicas de acesso;
- 🇧🇷 Programas estruturados de alfabetização digital;
- 🇧🇷 Políticas específicas para idosos, pessoas com deficiência e populações vulneráveis;
- 🇧🇷 Participação de mulheres e grupos sub-representados no desenvolvimento tecnológico;
- 🇧🇷 Diferenciação proporcional nas respostas a conteúdos nocivos;
- 🇧🇷 Existência de mecanismos de notificação e recurso em decisões de moderação.

5.6. Combate à Desinformação Deliberada

O relatório recomenda abordagem abrangente e proporcional.

INDICADORES:

- 🇧🇷 Existência de políticas estruturais de alfabetização midiática;
- 🇧🇷 Aplicação formal do teste tripartido em decisões relacionadas à desinformação;
- 🇧🇷 Fundamentações que evitem categorias vagas;
- 🇧🇷 Mecanismos de revisão e contraditório em medidas urgentes;
- 🇧🇷 Reconhecimento do dever reforçado de diligência de autoridades públicas;
- 🇧🇷 Cooperação transparente entre Estado e plataformas.

5.7. Responsabilidade Política e Partidária

O relatório insta partidos políticos e instituições democráticas a assumirem responsabilidade ativa.

INDICADORES:

-  Existência de códigos de ética parlamentar compatíveis com padrões interamericanos;
-  Atuação partidária em casos de discurso incompatível com a CADH;
-  Protocolos institucionais para enfrentamento de crises democráticas;
-  Iniciativas multipartidárias destinadas a combater intolerância, discriminação e desinformação;
-  Programas de formação interna sobre liberdade de expressão e democracia.

5.8. Produção de Dados e Avaliação Periódica

A efetividade das recomendações depende da existência de dados públicos confiáveis.

INDICADORES:

-  Publicação periódica de dados sobre processos envolvendo liberdade de expressão;
-  Estatísticas sobre medidas cautelares e bloqueios digitais;
-  Dados públicos sobre violência contra jornalistas e pessoas defensoras de direitos humanos;
-  Relatórios governamentais periódicos sobre implementação das recomendações.

Conclusão

O relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos constitui referência interpretativa qualificada para o Estado brasileiro. Embora não tenha natureza contenciosa, consolida parâmetros aplicáveis à liberdade de expressão no marco da Convenção Americana e oferece diretrizes concretas para aperfeiçoamento institucional.

A análise desenvolvida nesta *Agenda* evidencia que a liberdade de expressão é elemento estruturante da democracia. Sua proteção exige rigor técnico na imposição de restrições, com aplicação cumulativa do teste tripartido, fundamentação qualificada e respeito às garantias processuais; e, simultaneamente, a adoção de obrigações positivas pelo Estado, como a proteção de jornalistas, a promoção da inclusão digital e a revisão de marcos normativos incompatíveis com os padrões interamericanos.

A implementação das recomendações não deve ser compreendida como formalidade internacional, mas como oportunidade de fortalecimento democrático interno. O controle de convencionalidade, exercido de forma difusa e responsável, contribui para maior previsibilidade jurídica, qualidade decisória e legitimidade institucional.

Esta *Agenda* foi elaborada para apoiar esse processo. Ao sistematizar os eixos temáticos do relatório e propor critérios objetivos de monitoramento, busca-se oferecer ferramenta prática para operadores do Estado e organizações da sociedade civil comprometidos com a consolidação de um ambiente democrático, plural e juridicamente seguro.

Para a ARTIGO 19, a defesa da liberdade de expressão é inseparável da defesa da democracia. A efetividade do relatório dependerá da internalização de seus parâmetros pelas instituições brasileiras e da atuação vigilante, técnica e colaborativa da sociedade civil.

Fortalecer a liberdade de expressão é fortalecer a própria democracia.



ARTIGO 19