

# República Federativa do Brasil

Temas:

*B8 Direitos humanos e combate ao terrorismo*  
*A45 Instituição Nacional de Direitos Humanos (NHRI)*  
*H1 Defensores dos direitos humanos*

**Envio Conjunto**  
**Revisão Periódica Universal**  
**Contribuições para a 41ª Sessão**

**31 de março de 2022**



Artigo 19 é uma organização não governamental de direitos humanos criada em 1987, em Londres, com a missão de defender e promover o direito à liberdade de expressão e o acesso à informação em todo o mundo. Seu nome vem do artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU.

Contato: Raísa Ortiz Cetra  
[raisacetra@article19.org](mailto:raisacetra@article19.org)



A Conectas Direitos Humanos existe para preservar, implementar e estender direitos humanos e combater as desigualdades para construir uma sociedade justa, livre e democrática na perspectiva do Sul Global.

Contato: Raissa Carla Belintani de Souza  
[raissa.belintani@conectas.org](mailto:raissa.belintani@conectas.org)

**A Conectas Direitos Humanos é a organização responsável pelo envio.**

## A) Introdução:

1. A **Artigo 19** é uma organização não governamental de direitos humanos criada em 1987, em Londres, com a missão de defender e promover o direito à liberdade de expressão e o acesso à informação em todo o mundo. Seu nome vem do artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU.

2. A **Conectas Direitos Humanos** é uma organização não governamental e sem fins lucrativos fundada em São Paulo/Brasil em setembro de 2001. Sua missão é fazer valer e promover os direitos humanos e combater desigualdades para construir uma sociedade justa, livre e democrática na perspectiva do Sul Global.

3. Neste documento, a Artigo 19 e a Conectas examinam o cumprimento pelo Governo do Brasil de suas obrigações internacionais de direitos humanos que exigem que crie e mantenha um ambiente seguro e de apoio para a sociedade civil. Especificamente, analisamos o cumprimento pelo Brasil do direito à liberdade de associação, à liberdade de reunião e à expressão, e restrições injustificadas aos defensores de direitos humanos (DDHs) desde seu exame anterior na UPR em 2017. Para isso, avaliamos a implementação pelo Brasil das recomendações recebidas durante o 3º ciclo da UPR relacionadas a essas questões e fornecemos uma série de recomendações de acompanhamento específicas e orientadas para ação.

4. Durante o 3º ciclo da UPR, o Governo do Brasil recebeu e aceitou vinte e cinco recomendações relativas às liberdades/espço cívico supramencionados. Uma avaliação de uma série de fontes legais, notícias e documentação de direitos humanos abordadas nas seções subsequentes deste documento pretende demonstrar que o Brasil não cumpriu as recomendações acordadas. Pelo contrário: observa-se um agravamento da situação do espaço cívico brasileiro, especialmente considerando o aumento das desigualdades e restrições de acesso fomentadas durante a pandemia da COVID-19.

5. A Artigo 19 e a Conectas estão profundamente preocupadas com os níveis endêmicos de ameaças, perseguições e violência contra jornalistas brasileiros, defensores de direitos humanos, movimentos sociais, organizações de defesa e populações específicas, como mulheres, negros, indígenas e pessoas LGBTI.

6. A Artigo 19 e a Conectas também estão alarmadas o aumento na frequência da invocação e do uso de restrições legais e paralelas ao direito de livre reunião e expressão no Brasil.

7. Este documento está dividido em outras três seções (além do anexo) nas quais há uma matriz de recomendações que sugerimos que sejam feitas ao estado brasileiro, que são:

- Na Seção B, a Artigo 19 e a Conectas examinam a implementação das recomendações da UPR pelo Brasil e o cumprimento das normas internacionais de direitos humanos relativas à liberdade de associação; liberdade de opinião, expressão e informação; e o direito a reuniões pacíficas.
- Na Seção C, a Artigo 19 e a Conectas avaliam a implementação das recomendações da UPR pelo Brasil e o cumprimento dos esforços para fortalecer as instituições nacionais de direitos humanos.
- Na Seção D, finalizamos com algumas recomendações que devem ser sugeridas ao Brasil com base na análise feita por meio desta contribuição.

## **B) Liberdade de associação; liberdade de opinião, expressão e informação; e o direito a reuniões pacíficas:**

8. As liberdades de associação e expressão, conquistadas após a redemocratização brasileira e consagradas na Constituição Federal de 1988, garantem a existência da sociedade civil, composta por organizações não governamentais, movimentos sociais e outros grupos que atuam em diversas frentes, agendas e causas. Uma sociedade civil forte e independente é sinônimo de uma democracia saudável e participativa.

9. No Brasil, os ataques àqueles que não se alinham às posições do governo, em todas as esferas federais, se intensificaram desde as eleições de 2018, mas não podem ser considerados novidade. As táticas incluem deslegitimação de entidades da sociedade civil, criminalização de movimentos, perseguição, intimidação e violência contra defensores de direitos humanos, espionagem, criação de mecanismos legais de controle e cortes de verbas.

10. Em relação aos artigos 2, 17, 19, 21 e 22 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP), promulgado em julho de 1992 pelo Decreto nº 592/1992, é importante mencionar que o Brasil se encontra em um contexto de retração do espaço democrático, com o Poder Executivo utilizando os mecanismos de que dispõe para fomentar animosidades e promover ataques concretos contra jornalistas, defensores de direitos humanos, movimentos sociais, organizações de defesa e populações específicas.

11. Basta observar, por exemplo, o caso dos “Brigadistas de Alter do Chão”, em que um grupo de ativistas foi alvo de uma investigação sem base jurídica e as forças policiais obtiveram autorização para interceptações telefônicas em 2019. A partir de uma interpretação absolutamente tendenciosa das conversas, estruturou-se uma operação policial absolutamente vexatória, na qual ocorreu a invasão das casas dos Brigadistas e de seu local de trabalho, resultando em sua prisão preventiva sem provas concretas ou embasamento legal.

12. Em relação aos parágrafos 2, 213, 221, 228, 234 e 237 do PIDCP, mais recentemente, dispositivos da Lei de Segurança Nacional, lei criada durante a ditadura militar no Brasil, foram frequentemente usados para perseguir oponentes e intimidar pessoas que se manifestavam contra o Presidente da República, como advogados, jornalistas e até políticos. A lei estabeleceu, entre outras coisas, penas de até quatro anos de prisão para quem caluniasse ou difamasse o presidente da República, os integrantes do Supremo Tribunal Federal e do Senado ou o presidente da Câmara dos Deputados.

13. Os registros mostram que o número médio de pessoas investigadas por crimes contra a segurança nacional foi de 9,3 por ano entre 2000 e 2017. O número dobrou em 2018, quase triplicou em 2019 e mais do que quadruplicou em 2020. Segundo as organizações Conectas, Artigo 19, Instituto Vladimir Herzog, IDMJR (Iniciativa Direito à Memória e Justiça Racial) e GAJOP (Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações de Populares), isso mostra que a legislação criada durante a ditadura militar estava sendo usada como uma arma política para a perseguição ideológica, para silenciar críticas e para fomentar o medo generalizado, com graves consequências para os direitos e liberdades individuais.

14. Em setembro de 2021, a Lei de Segurança Nacional foi revogada. Em seu lugar, o Congresso Nacional aprovou a inclusão no Código Penal de crimes contra o Estado

Democrático de Direito. As alterações ao texto feitas pela Presidência, no entanto, tentaram blindar agentes policiais que reprimem manifestações pacíficas. Um dos artigos vetados pelo presidente (artigo 359-S) estabelecia a proibição de “impedir, por meio de violência ou grave ameaça, o exercício livre e pacífico de manifestações por partidos políticos, movimentos sociais, sindicatos, associações e grupos étnicos, raciais, culturais ou religiosos”.

15. O Projeto de Lei de Defesa do Estado Democrático foi aprovado pelo Congresso em 2021 após críticas ao uso indiscriminado da Lei de Segurança Nacional (nº 7.170/1983) para perseguir críticos do governo. Segundo levantamento do LAUT – Centro de Análise da Liberdade e do Autoritarismo, nos dois primeiros anos do governo Bolsonaro, houve um aumento de 285% no número de investigações iniciadas com base na Lei de Segurança Nacional em comparação com o mesmo período nos governos de Dilma Rousseff e Michel Temer.

16. Por outro lado, no Poder Legislativo, onde no momento os esforços dos parlamentares deveriam se concentrar em medidas que respondessem às necessidades da população diante do grave cenário da pandemia da COVID-19 no Brasil, há uma tentativa de acelerar a aprovação de uma conhecida agenda de projetos que visam expandir a legislação “antiterrorismo” e, sob esse pretexto, criar mecanismos de perseguição, vigilância e criminalização de movimentos sociais e organizações da sociedade civil. Essas iniciativas contrariam as recomendações 136.56, 136.57, 136.58, 136.111, 136.114 e 136.120 recebidas no 3º ciclo da UPR, pois expandem a lei antiterrorismo de modo a incluir defensores de direitos humanos como possíveis ameaças, desrespeitando normas internacionais de direitos humanos.

17. Ao longo de 2020, devido à pandemia e às negociações com o Presidente da Câmara, esses projetos pouco avançaram. No entanto, desde o início de março de 2021, a base governamental vem tentando a tramitação de um dos projetos mais preocupantes em análise na Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei nº 1595/2019. Ao mesmo tempo, justamente pela necessidade de adotar deliberações remotas durante a pandemia, o Congresso Nacional passou a ser menos permeável à participação social. É por isso que muito nos preocupa observar a retomada acelerada da tramitação do Projeto de Lei nº 1595/19 na Câmara dos Deputados e a possibilidade real de que os demais projetos também voltem a tramitar sem a discussão necessária, sem maturação de ideias e sem a efetiva análise da sua pertinência e cumprimento das normas de direitos humanos.

18. Mais uma vez, em relação aos parágrafos 2, 213, 221, 228, 234 e 237 do PIDCP, o Estado brasileiro deve ser questionado sobre os possíveis impactos desse projeto de lei. A proposta autoritária da base de apoio do governo estabelece um sistema paralelo de vigilância controlado pelo Presidente da República e cria mecanismos de perseguição aos opositores. Aprovado em comissão especial da Câmara em setembro de 2021, o Projeto de Lei 1595/2019 usa justificativas vagas de “combate ao terrorismo” para criar mecanismos que possam criminalizar movimentos sociais e outras organizações, ampliar a vigilância inconstitucional e isentar agentes do governo que cometerem crimes. O projeto é uma nova versão de uma proposta apresentada em 2016 pelo presidente Jair Bolsonaro quando era deputado federal.

19. Segundo mais de 100 organizações da sociedade civil, o aspecto mais crítico do projeto é a criação de um Sistema Nacional de Combate ao Terrorismo e de uma Política Nacional de Combate ao Terrorismo, que serão estabelecidos pelo Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República. Esses mecanismos terão por objetivo coordenar a preparação e

o emprego de unidades militares, policiais e de inteligência em ações de combate ao terrorismo e fornecerão informações para eventuais decretos de intervenção federal, estado de defesa ou estado de sítio em caso de “ações repressivas em território nacional”. Na prática, o projeto cria uma “polícia secreta” formada pelas Forças Armadas, a Polícia Federal e a ABIN (Agência Brasileira de Inteligência), sob controle direto do Presidente da República, que terá amplo acesso a dados privados e informações privilegiadas sobre todos os cidadãos, especialmente os opositores do governo.

20. Além de criar uma “polícia secreta”, o projeto estabelece um conceito de terrorismo que se baseia em critérios amplos e mal definidos. Em relatório técnico sobre o projeto, a Conectas, a Rede Justiça Criminal, o Instituto Brasileiro de Ciências Criminais e a Artigo 19 afirmaram que “nesta proposta, não há elemento que diferenciem um ‘ato de terrorismo’ de crimes comuns, pois os únicos requisitos para constituir tal ato é que sejam ‘hostis à vida humana ou efetivamente destrutivos em relação a qualquer infraestrutura crítica, serviço público essencial ou recurso fundamental’. Além disso, esses atos nem precisam se materializar, pois basta que o agente ‘aparente ter a intenção’ de causá-los”.

21. O projeto de lei também autoriza a investigação e punição dos chamados “atos preparatórios”. Ou seja, cria formas de intervenção policial sem a necessidade de um crime ter ocorrido de fato, pois meras intenções podem ser consideradas crimes. Outro aspecto problemático do projeto é a parte que afirma que se um agente do governo, em legítima defesa, causar a morte ou lesão de pessoas em uma ação de combate ao terrorismo, tal agente poderá ser isento de responsabilidade.

22. Relatores Especiais das Nações Unidas já solicitaram que o Brasil não aprovasse o projeto durante a pandemia de Covid-19, devido aos altos riscos que representa para os direitos fundamentais, sobretudo a liberdade de expressão e associação. Em setembro de 2021, a Alta Comissária das Nações Unidas para os Direitos Humanos, Michelle Bachelet, manifestou preocupação com o projeto de lei e alertou sobre possíveis abusos contra ativistas sociais e defensores de direitos humanos caso a proposta fosse aprovada pelo Congresso.

23. No entanto, em outubro de 2021, um novo projeto de lei com disposições quase idênticas foi apresentado na Câmara dos Deputados, sendo anexado ao mencionado projeto de Lei nº 1595/2019. Com isso, os dois projetos de lei estão prontos para análise pelo Plenário da Câmara dos Deputados e podem ser aprovados rapidamente.

24. E se isso não bastasse, outros projetos de lei igualmente preocupantes têm passado por movimentações que favorecem sua eventual aprovação, ou mesmo foram propostos por iniciativa direta do governo. Um dos que merece destaque, seja pela tramitação ou pelo conteúdo do texto, é o PLS nº 272/2016, em tramitação no Senado Federal. De autoria do senador Lasier Martins, o projeto visa alterar alguns dispositivos da Lei nº 13.260/2016, a Lei de Combate ao Terrorismo, aprovada em março de 2016. O projeto foi distribuído à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC), em caráter final, com relatoria do senador Magno Malta, que em março de 2018 deu parecer pela aprovação na forma de substitutivo, propondo alterações substanciais ao texto original.

25. Em fevereiro de 2022, o PLS nº 272/2016 foi incluído na pauta a ser votada pela CCJC do Senado Federal e, após intensas mobilizações da sociedade civil e instituições que reconhecem seu risco, será objeto de sessão temática em abril 07, 2022. No entanto, o projeto ainda está em discussão e tem chances reais de seguir o percurso legislativo.

26. O PLS nº 272/2016 é visto com extrema preocupação pela sociedade civil organizada, pois busca inserir, de forma inconstitucional, os conceitos de motivação política e ideológica entre as razões para a prática do crime de terrorismo, além de ampliar o rol de atos considerados terroristas e reinserir alguns dispositivos que deixaram de constar da versão final aprovada da Lei nº 13.260/2016, com destaque para o que se denomina apologia e financiamento do crime de terrorismo.

27. Ainda, em 29 de março de 2022, a Presidência da República apresentou diretamente à Câmara dos Deputados dois projetos de lei que propõem alterações no Código Penal, no Código de Processo Penal, na Lei de Combate ao Terrorismo, na Lei das Organizações Criminosas (Lei nº 12.850/2013), na Lei de Crimes Hediondos (Lei nº 8.072/1990) e na Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/1984). Com os números 732 e 733/2022, as propostas ampliam a definição de terrorismo para contemplar “ações violentas com fins políticos ou ideológicos”, criando uma nova possibilidade de criminalização dos movimentos sociais. Sugerem, ainda, flexibilizar as punições aos policiais que cometerem excessos no exercício de sua função diante de ameaças justificadas por eles como sendo possíveis ações terroristas, por exemplo. É importante lembrar que o Brasil está em ano de eleições para os principais cargos do Executivo e do Legislativo, tanto no âmbito federal quanto no estadual.

### **C) Esforços para fortalecer as instituições nacionais de direitos humanos:**

28. Considerando os artigos 1, 2, 22 e 25 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP), recomenda-se que o Estado brasileiro seja questionado sobre os mecanismos de garantia da participação social no Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), conjunto de políticas públicas criadas ao longo de anos de debates em conferências regionais e nacionais, com ampla participação da sociedade civil, que vem sendo sistematicamente desmantelado pela gestão atual governo federal.

29. Embora os parágrafos 2, 26, 36, 41, 42 e 237 do PIDCP, no “Terceiro relatório periódico apresentado pelo Brasil nos termos do artigo 40 do Pacto, com vencimento em 2009”, informem que organizações da sociedade civil estão participando do Comitê Interministerial de Acompanhamento e Monitoramento do PNDH-3, isso não está acontecendo em relação ao PNDH-4. Atualmente, existe uma Comissão Interministerial criada para elaborar a nova edição deste programa. No entanto, essa comissão não inclui a sociedade civil.

30. Em fevereiro de 2021, o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos anunciou a criação de um grupo de trabalho para revisar o PNDH. De acordo com a portaria ministerial, nenhum representante da sociedade civil fará parte do grupo responsável pela revisão e suas discussões serão confidenciais. Ou seja, o Ministério se propõe a mudar as políticas que resultaram no PNDH, com potencial impacto na vida de milhões de pessoas e sem nenhuma participação social ou transparência. O PCdoB (Partido Comunista do Brasil) ajuizou a ADPF (Alegação de Descumprimento de Preceito Fundamental) nº 795 no Supremo Tribunal Federal para questionar a constitucionalidade da medida. O partido afirma que o assunto é especialmente importante para grupos historicamente vulneráveis para os quais o PNDH é um instrumento de proteção e ação.

31. Em maio de 2021, a Conectas, a Artigo 19 e Comissão Arns solicitaram o status de *amicus curiae* no caso e endossaram os argumentos e pedidos formulados na petição inicial. A posição das organizações consiste em dois pontos principais: o direito à participação social e a violação das regras de transparência e acesso à informação. No que diz respeito ao primeiro ponto, as organizações se referiram a uma série de tratados internacionais, ratificados pelo

Brasil, que garantem o direito à participação direta como componente central da democracia – entre eles, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

32. Em outubro de 2021, o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos anunciou, em outra portaria ministerial, que o grupo de trabalho de revisão do PNDH poderá convidar alguns “representantes de conselhos de direitos vinculados ao Ministério e outros órgãos públicos, e entidades públicas e privadas que atuam no campo dos direitos humanos” para participar das reuniões. Devido ao progresso reduzido na atuação do grupo, sua duração foi prolongada até ao final de junho de 2022, sem que tenha se divulgado um novo plano de atividades ou informações atualizadas. Até a data das presentes contribuições, não havia notícias de que entidades da sociedade civil tivessem recebido convites para participar de reuniões com o objetivo de colaborar com o processo de revisão do PNDH.

33. Tais ataques promovidos pelas autoridades contra o bom funcionamento das instituições nacionais de direitos humanos impedem a implementação das recomendações 136.23, 136.24, 136.113, 136.115, 136.116, 136.117, 136.118, 136.119 e 136.121 do 3º ciclo da UPR. Agora, o Brasil deve ser convidado a explicar a menção genérica à participação social na revisão do PNDH-4 e explicar como (e se) os supostos convites estão sendo realizados. Até o momento, segundo informações de órgãos oficiais, como o Conselho Nacional de Direitos Humanos, o processo de revisão do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH) continua sem transparência e sem diálogo com a sociedade civil.

#### **D) Recomendações sugeridas ao Estado brasileiro:**

- Rejeitar propostas legislativas que visem aumentar a legislação de “combate ao terrorismo” e, sob esse pretexto, criar mecanismos de perseguição, vigilância e criminalização de movimentos sociais e organizações da sociedade civil, como os Projetos de Lei nº 1595/2019, 732/2022 e 733/022, os três atualmente em tramitação na Câmara dos Deputados, e o Projeto de Lei nº 272/2016, em tramitação no Senado Federal.
- Encerrar com os ataques ao Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), um conjunto de políticas públicas criado ao longo de anos de debates em conferências regionais e nacionais, com ampla participação da sociedade civil, que vem sendo sistematicamente desmantelado pelo atual governo federal.
- Garantir a participação social no Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH).
- Explicar a menção genérica à participação social na revisão do PNDH-4 e explicar como (e se) os supostos convites estão sendo realizados.
- Comprometer-se e defender a resolução positiva da ADPF nº 795 no STF para manter o direito à participação social, à transparência e ao acesso à informação no funcionamento regular do PNDH.