

**MPSP**

MINISTÉRIO PÚBLICO  
DO ESTADO DE SÃO PAULO

# CADERNO DE ACOMPANHAMENTO DAS DECISÕES INTERAMERICANAS

Publicação n. 09

---

**O combate aos discursos de ódio e a atuação  
do Ministério Público à luz do relatório da CIDH  
sobre o artigo 13.5 da Convenção Americana**

**Arthur Pinto de Lemos Junior**

Subprocurador de Justiça de Relações-Institucionais

**Rogério Sanches Cunha**

Promotor de Justiça | Assessor

*Subprocuradoria-Geral de Justiça de Relações Institucionais –  
MPSP*

**2026**

## O combate aos discursos de ódio e a atuação do Ministério Público à luz do relatório da CIDH sobre o artigo 13.5 da Convenção Americana

### 1. Introdução

A Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos publicou o relatório “**Discursos de Odio en la Convención Americana sobre Derechos Humanos – Alcance del Artículo 13.5 y recomendaciones**”, com o objetivo de esclarecer o conteúdo e o alcance do artigo 13.5 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e orientar os Estados quanto às suas obrigações no enfrentamento dos discursos de ódio.

O documento parte da constatação de que o debate sobre discursos discriminatórios e intolerantes se tornou um desafio contemporâneo para as democracias, especialmente diante da ampliação dos espaços de circulação de ideias e informações, inclusive nas redes digitais. Nesse cenário, a Relatoria busca estabelecer parâmetros que permitam **compatibilizar a proteção da liberdade de expressão com a tutela dos direitos à igualdade e à não discriminação**.

A análise desenvolvida no relatório possui particular relevância para instituições responsáveis pela defesa da ordem jurídica e pela proteção dos direitos fundamentais, como o Ministério Público, cuja atuação está diretamente vinculada à promoção da igualdade, à proteção de grupos vulneráveis e à preservação do regime democrático.

### 2. O discurso de ódio no sistema interamericano de direitos humanos

O relatório observa que não existe uma definição universalmente aceita de “discurso de ódio” no direito internacional. No âmbito da Convenção Americana, entretanto, o conceito juridicamente relevante está delimitado pelo **artigo 13.5**, que estabelece a obrigação de proibir:

**a apologia ao ódio nacional, racial ou religioso que constitua incitação à violência ou a qualquer outra ação ilegal similar contra qualquer pessoa ou grupo de pessoas.**

Assim, o documento destaca que **nem toda expressão ofensiva ou discriminatória pode ser juridicamente qualificada como discurso de ódio**. Para que a expressão esteja fora da proteção da liberdade de expressão, é necessário que estejam presentes determinados elementos, entre os quais:

- apologia ao ódio;
- incitação;
- violência ou outra ação ilegal;
- direcionamento contra pessoa ou grupo;
- motivação discriminatória.

Essa delimitação demonstra que o sistema interamericano adota um **modelo restritivo de limitação da liberdade de expressão**, reservando a intervenção estatal para situações em

que o discurso ultrapassa o âmbito do debate público e passa a incentivar violência ou ilegalidade.

### **3. A relação entre liberdade de expressão, igualdade e democracia**

O relatório ressalta que a liberdade de expressão constitui uma das bases estruturais das sociedades democráticas no sistema interamericano.

Entre suas funções essenciais destacam-se:

- a proteção da autonomia e da dignidade das pessoas;
- o fortalecimento das instituições democráticas;
- a viabilização do exercício de outros direitos fundamentais.

O documento também observa que discursos discriminatórios podem produzir efeitos sociais graves, pois contribuem para:

- desumanizar grupos historicamente discriminados;
- reforçar estereótipos e preconceitos;
- aprofundar processos de exclusão social;
- silenciar determinadas vozes no debate público.

Essas manifestações reduzem a participação de grupos vulneráveis no espaço público e comprometem a diversidade de perspectivas necessárias ao funcionamento das democracias.

Nesse contexto, o combate ao discurso de ódio não se opõe à liberdade de expressão, mas integra um esforço mais amplo para garantir que **todos os grupos possam exercer esse direito em condições de igualdade**.

### **4. Obrigações dos Estados no enfrentamento dos discursos de ódio**

O relatório identifica diferentes obrigações estatais diante dos discursos de ódio.

A primeira delas decorre diretamente do artigo 13.5 da Convenção Americana e consiste na **obrigação de proibir e sancionar expressões que constituam incitação à violência ou a atos ilegais contra pessoas ou grupos por motivos discriminatórios**.

Além dessa obrigação repressiva, o documento ressalta outras medidas necessárias ao enfrentamento do fenômeno, tais como:

- promoção do debate público plural;
- coleta e análise de dados sobre discursos discriminatórios;
- educação e sensibilização social;
- participação da sociedade civil;
- iniciativas de contra-discurso (counterspeech);
- criação de organismos especializados.

O relatório também destaca a necessidade de desenvolver estratégias específicas para enfrentar a disseminação desses discursos em ambientes digitais.

---

## 5. A referência ao Ministério Público no relatório

Embora o documento não examine detalhadamente a atuação do Ministério Público ao longo de todo o texto, ele faz referência expressa a essa instituição nas recomendações dirigidas aos Estados.

Nesse ponto, o relatório recomenda:

**capacitar o Poder Judiciário e o Ministério Público sobre a responsabilidade de sancionar os discursos de ódio nos termos do artigo 13.5 da Convenção Americana, garantindo a adequada compreensão e aplicação dos requisitos que os identificam.**

Essa recomendação revela que, na perspectiva da CIDH, o Ministério Público possui papel relevante na implementação prática dos padrões interamericanos relativos ao enfrentamento do discurso de ódio.

## 6. Convergências entre o relatório e a atuação institucional do Ministério Público

Embora o relatório mencione expressamente o Ministério Público apenas em suas recomendações finais, diversos elementos de sua análise dialogam diretamente com as funções institucionais dessa instituição.

Em primeiro lugar, o documento enfatiza que o discurso de ódio pode comprometer o exercício da igualdade, da dignidade humana e da participação democrática. Esses valores correspondem precisamente aos bens jurídicos cuja proteção constitui uma das finalidades centrais da atuação do Ministério Público.

Ao afirmar que determinadas manifestações podem produzir processos de **desumanização, exclusão social e silenciamento de grupos vulneráveis**, o relatório aponta para situações que frequentemente demandam intervenção institucional para garantir a efetividade dos direitos fundamentais.

Nesse contexto, a atuação do Ministério Público apresenta relevância em diferentes dimensões.

### a) Dimensão repressiva

A obrigação estatal de **proibir e sancionar discursos que configurem incitação à violência ou a ações ilegais**, prevista no artigo 13.5 da Convenção Americana, pressupõe a existência de instituições encarregadas da persecução jurídica dessas condutas.

Nesse campo, o Ministério Público exerce papel central na aplicação das normas jurídicas que reprimem manifestações que ultrapassam os limites da liberdade de expressão e passam a estimular violência ou ilegalidade.

A recomendação do relatório para capacitação do Ministério Público reforça justamente a necessidade de que essa atuação ocorra em conformidade com os **padrões interamericanos de interpretação**, evitando tanto a impunidade quanto a restrição indevida da liberdade de expressão.

### b) Dimensão de proteção de grupos vulneráveis

O relatório enfatiza que discursos discriminatórios podem afetar especialmente **grupos**

---

**historicamente marginalizados**, como minorias raciais, religiosas, étnicas, de gênero ou de orientação sexual.

A proteção desses grupos constitui um dos eixos centrais da atuação institucional do Ministério Público, que frequentemente intervém para:

- assegurar a efetividade do princípio da igualdade;
- prevenir práticas discriminatórias;
- promover a inclusão social e o pluralismo.

Nesse sentido, as preocupações expressas no relatório coincidem com a função do Ministério Público de defesa de direitos fundamentais e de proteção de interesses sociais.

### **c) Dimensão preventiva e promocional**

O documento também destaca que o enfrentamento do discurso de ódio não pode se limitar à repressão jurídica, devendo envolver estratégias preventivas e educativas.

Entre as medidas mencionadas pelo relatório encontram-se:

- iniciativas educativas;
- promoção do diálogo e da tolerância;
- fortalecimento do debate público plural;
- desenvolvimento de políticas públicas voltadas à igualdade.

Essas diretrizes dialogam com a atuação do Ministério Público na promoção de políticas públicas e na defesa coletiva de direitos, especialmente quando se busca prevenir situações de discriminação estrutural.

### **d) Dimensão democrática**

O relatório sublinha que o discurso de ódio pode enfraquecer a democracia ao excluir determinadas vozes do debate público.

A atuação do Ministério Público na defesa do regime democrático também se relaciona com esse aspecto, pois a proteção do pluralismo e da participação social constitui condição essencial para o funcionamento das instituições democráticas.

## **7. Conclusão**

O relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão da CIDH oferece importantes parâmetros para a compreensão do fenômeno do discurso de ódio no sistema interamericano de direitos humanos.

Ao delimitar o alcance do artigo 13.5 da Convenção Americana, o documento reafirma a necessidade de proteger simultaneamente dois valores fundamentais das sociedades democráticas: **a liberdade de expressão e a igualdade**.

Nesse contexto, a atuação de instituições responsáveis pela aplicação da lei, como o Ministério Público, assume papel relevante na concretização desses parâmetros, especialmente na repressão de condutas que configurem incitação à violência ou a ações ilegais motivadas por discriminação.

---

A recomendação expressa do relatório para a capacitação do Poder Judiciário e do Ministério Público evidencia o reconhecimento de que essas instituições desempenham papel essencial na garantia de uma sociedade democrática, plural e respeitosa dos direitos humanos.

São Paulo, março de 2026.

**Arthur Pinto de Lemos Junior**  
Subprocurador de Justiça Relações Institucionais

**Rogério Sanches Cunha**  
Promotor de Justiça - Assessor

---