



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

PGR-00164232/2026

NOTA TÉCNICA PFDC nº 14/2026

Assunto: A presente nota técnica examina o fenômeno do assédio judicial contra jornalistas e comunicadores, compreendido como o uso abusivo do sistema de justiça com finalidade de intimidar, silenciar ou restringir a atuação jornalística, especialmente em temas de interesse público. O documento busca delimitar o conceito à luz de parâmetros nacionais e internacionais, evidenciar suas múltiplas formas de manifestação, para além do ajuizamento de ações repetitivas, e propor diretrizes institucionais voltadas à prevenção e ao enfrentamento dessas práticas, com vistas à efetiva proteção das liberdades de expressão e de imprensa e à garantia do direito à informação na ordem democrática.

1. Contextualização

A presente nota técnica analisa o quadro de assédio judicial contra jornalistas e comunicadores e procura oferecer diretrizes para que o conceito possa ser adequado às diversas situações de silenciamento desses profissionais, com vistas à melhor proteção dos direitos à liberdade de expressão e de imprensa e do direito à informação.

A violência contra jornalistas é tema que mobiliza a atuação da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão. Para garantir mais ampla e efetiva



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

cooperação, com a criação de um canal complementar de envio de denúncias e intercâmbio de informações para o enfrentamento de ataques realizados à liberdade de imprensa, assinou, em agosto de 2023, memorando de entendimento com as seguintes entidades: Associação Brasileira de Imprensa (ABI), Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (ABRAJI), Federação Nacional dos Jornalistas (FENAJ), Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC), Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB), Intervozes, Instituto Tornavoz, Instituto Vladimir Herzog e Repórteres Sem Fronteiras(RSF). O documento foi renovado em dezembro de 2024. Um dos objetivos do memorando consiste em elaborar documento com diretrizes de atuação em relação a casos de violência contra jornalistas e comunicadores.

Uma das principais formas de violência contra jornalistas ocorre por meio do assédio judicial. Trata-se de estratégia consistente em **utilizar o direito de acesso à justiça de forma abusiva** para provocar censura e medo em face de jornalistas e comunicadores. A prática representa um grave ataque à atividade jornalística por meio, de um lado, da tentativa de censura de determinadas manifestações, e, de outro, da criação de sensação de medo, ameaça e desgaste emocional e financeiro nos jornalistas, que deixam de expor críticas e fatos de interesse público por temer represálias.

Com a presente nota técnica, o objetivo consiste não apenas em disseminar conhecimento sobre o assédio judicial contra jornalistas e comunicadores, mas também propor contornos ao conceito que possibilitem uma abrangência capaz de prevenir e coibir as diversas práticas de uso do Poder Judiciário para atacar as liberdades de expressão e de imprensa.

A estruturação do texto se dá da seguinte forma:

1. Desafios na proteção da liberdade de expressão e da liberdade de imprensa no exercício da atividade jornalística;
2. O assédio judicial no Brasil: reconhecimento pelo sistema de justiça e alcance (ainda limitado) do conceito;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

3. O caráter mais amplo do assédio judicial contra jornalistas e comunicadores
4. Conclusão: o assédio judicial em suas múltiplas manifestações;
5. Encaminhamentos.

2. Desafios na proteção da liberdade de expressão e da liberdade de imprensa no exercício da atividade jornalística

A liberdade de expressão é um direito fundamental que protege, por um lado, os indivíduos por suas opiniões, manifestações e crenças, e, por outro, toda a coletividade, a democracia participativa e substancial e a livre circulação de ideias dentro da sociedade. Assim, a liberdade de expressão e, por conseguinte, a liberdade de imprensa, estão relacionadas com o próprio exercício das garantias democráticas, por meio do fomento ao debate público e ao pluralismo de ideias, a clássica *isegoria* dos gregos.

Nesse sentido, pode-se dizer que há uma especial proteção à liberdade de expressão, o que se depreende, por exemplo, do art. 5º, IV, VI e IX, da Constituição de 1988, do art. 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos e do artigo 19 do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos.

Na mesma linha, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica) estabeleceu que a liberdade de expressão “compreende a liberdade de buscar, receber e difundir informações e ideias de toda natureza, sem consideração de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro processo de sua escolha” (art. 13.1).

Por ser uma das mais relevantes garantias a serem asseguradas em um Estado Democrático de Direito, Ingo Sarlet sustenta que “o âmbito de proteção da liberdade de expressão deve ser interpretado como o mais extenso possível, englobando tanto a manifestação de opiniões, quanto de ideias, pontos de vista,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

convicções, críticas, juízos de valor sobre qualquer matéria¹". Como consequência, é recorrente a afirmação de um caráter preferencial *prima facie* em relação aos demais direitos², tese que já foi adotada pelo STF em precedentes como a ADPF 130 e a ADPF 187.

A liberdade de expressão está umbilicalmente ligada ao regime democrático, e sua proteção é essencial para o desenvolvimento de uma sociedade livre, na qual a diversidade de pensamento e o debate público são plenamente propiciados³. O mesmo vale para a liberdade de imprensa. Por estar relacionada ao exercício da democracia, ela contém em seu bojo não apenas o direito de enunciar as próprias opiniões e ter suas manifestações respeitadas, mas também a garantia de ter acesso à informação e ao pensamento de outras pessoas, especialmente no que se refere a assuntos de interesse público. Ela é o motor de constituição da esfera pública, mesmo atualmente em que as mídias sociais mais novas prevalecem sobre as tradicionais e causem a fragmentação dessa mesma esfera pública⁴.

Nesse contexto, o jornalismo é um instrumento para a concretização da liberdade de expressão e do regime democrático, uma vez que é a partir da imprensa que grande parte da sociedade tem acesso à informação, de maneira a poder formar suas opiniões com base em dados verdadeiros, que passaram pelo trabalho de investigação, pesquisa, condensação e divulgação de fatos feito por jornalistas. Tradicionalmente, reconhece-se que a liberdade de imprensa engloba o direito de informar, o direito de ser informado e o direito de buscar informação,

¹ SARLET, Ingo; WEINGARTNER NETO, Jayme. Liberdade de expressão: algumas ponderações em matéria penal à luz da Constituição Federal do Brasil. *Joaçaba*, v. 18, n. 3, p. 637-660, set./dez. 2017, p. 642.

² Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión. 2009, p. 38. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/MARCO%20JURIDICO%20INTERAMERICANO%20DEL%20DERECHO%20A%20LA%20LIBERTAD%20DE%20EXPRESION%20ESP%20FINANCIAL%20portada.doc.pdf>> Acesso em 2 abr. 2026.

³ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Vladimir Herzog e outros vs. Brasil. Sentença de 15 de março de 2018.

⁴ Cfr. HABERMAS, Jürgen. Ein neuer Strukturwandel der Öffentlichkeit und die deliberative Politik, Suhrkamp, Frankfurt, 2022.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

motivo pelo qual deve ser protegida a fim de que tanto jornalistas quanto cidadãos possam exercer com plenitude o direito, por um lado, de expor as manifestações e, de outro, de receber informações e opiniões.

A Constituição Federal reserva espaço especial para a proteção da plena liberdade da informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social, ao proibir, em seu artigo 220, § 1º, a edição de lei que constitua embaraço a ela:

Art. 220 (...)

§ 1º Nenhuma lei conterá dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social, observado o disposto no art. 5º, IV, V, X, XIII e XIV.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Federal nº 130, ao declarar a não recepção da Lei nº 5.250/1967 (Lei de Imprensa), realçou a importância da atividade jornalística:

Pelo que ela, Constituição, destinou à imprensa o direito de controlar e revelar as coisas respeitantes à vida do Estado e da própria sociedade. A imprensa como alternativa à explicação ou versão estatal de tudo que possa repercutir no seio da sociedade e como garantido espaço de irrupção do pensamento crítico em qualquer situação ou contingência. Entendendo-se por pensamento crítico o que, plenamente comprometido com a verdade ou essência das coisas, se dota de potencial emancipatório de mentes e espíritos. O corpo normativo da Constituição brasileira sinonimiza liberdade de informação jornalística e liberdade de imprensa, rechaçando de qualquer censura prévia a um direito que é signo e penhor da mais encarecida dignidade da pessoa humana, assim como do mais evoluído estado de civilização. (STF, ADPF 130, Tribunal Pleno, Rel. Min Ayres Britto, julgada em 30.04.2009)

A violência contra jornalistas e comunicadores não é uma novidade no Brasil. Especialmente durante a ditadura militar, momento em que as liberdades individuais foram suspensas e a livre manifestação de pensamento cerceada, a classe jornalística passou a ser perseguida, seja pela censura em relação às



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

publicações de imprensa, seja por meio de prisão, tortura, desaparecimento forçado e, até mesmo, morte. Exemplo desse lamentável episódio da história brasileira é o caso do jornalista Vladimir Herzog, que foi detido de forma arbitrária, torturado e morto pelos militares, quando ocupava o cargo de diretor do Departamento de Jornalismo da TV Cultura.

O caso chegou à Corte Interamericana de Direitos Humanos, que condenou o Estado brasileiro pela violação dos direitos à integridade pessoal, às garantias judiciais e à proteção judicial de Herzog, bem como do direito a conhecer a verdade⁵. O precedente é um dos mais relevantes para discutir não somente a reparação pelos danos causados a Herzog e seus familiares, como também para servir como forma de prevenção de violências contra jornalistas, por força da ligação intrínseca deste ofício com a liberdade de expressão e de imprensa.

Por mais que a censura do regime militar tenha sido superada e a Constituição de 1988 tenha garantido o mais amplo direito à expressão e manifestação, os ataques à atividade jornalística vêm atingindo níveis preocupantes. De acordo com o Informe sobre a Situação dos Direitos Humanos no Brasil, elaborado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) em 2021, o país registrou um expressivo aumento da violência contra jornalistas e comunicadores, incluindo a censura, o assassinato e outras formas de agressão física e moral relacionadas ao desempenho de atividade jornalística⁶.

No mesmo sentido, a Federação Nacional dos Jornalistas (FENAJ) aponta que o Brasil é um país hostil aos jornalistas e violador da liberdade de imprensa, sobretudo em razão dos diversos ataques violentos registrados em face de jornalistas, materializados em assassinatos, agressões, manifestações de

⁵ CIDH, Informe sobre a situação dos Direitos Humanos no Brasil, 2021. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/Brasil2021-pt.pdf>

⁶ FENAJ, Relatório sobre Violência contra Jornalistas e Liberdade de Imprensa no Brasil, 2022. Disponível em: <<https://fenaj.org.br/wp-content/uploads/2023/01/FENAJ-Relat%C3%B3rio-2022.pdf>> Acesso em 05 abr. 2026.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

descredibilização da imprensa, censura, ameaças e cerceamento da liberdade de expressão por meio de ações judiciais⁷. Em relação a este último ponto, o relatório da FENAJ sobre violências ocorridas em 2023 constatou o aumento em 93,31% - em relação ao ano anterior - do cerceamento à liberdade de imprensa por meio de ações judiciais⁸.

Diante desse cenário, mostra-se necessário estabelecer mecanismos para proteger as liberdades de imprensa e de expressão e coibir o chamado assédio judicial.

3. O assédio judicial no Brasil: reconhecimento pelo sistema de justiça e alcance (ainda limitado) do conceito

Em 2007, por ter assinado a matéria “(Igreja) Universal chega aos 30 anos com império empresarial”⁹, a jornalista Elvira Lobato enfrentou 111 ações de indenização por dano moral, propostas em juizados especiais cíveis de todo o país. Os autores, todos pastores da Igreja Universal do Reino de Deus, apresentaram petições praticamente idênticas, ajuizadas em um curto lapso temporal e distribuídas em diferentes estados e comarcas.

Após vencer todas as ações, Lobato relatou que a igreja foi exitosa na empreitada por ter conseguido conseguir calar o único veículo que realizava uma cobertura sistemática de seus negócios. Mais do que isso, de acordo com a

⁷ FENAJ, Relatório sobre Violência contra Jornalistas e Liberdade de Imprensa no Brasil, 2024. Disponível em

<<https://fenaj.org.br/wp-content/uploads/2024/01/Relato%CC%81rio-da-Viole%CC%82ncia-2023.pdf>> Acesso em 05 abr. 2026.

⁸ LOBATO, Elvira. Universal chega aos 30 anos com império empresarial. Folha de S.Paulo, São Paulo, 15 dez. 2007. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1512200730.htm>. Acesso em: 19 maio 2025.

⁹ LOBATO, Elvira. ‘Foi tão impactante que acabou precipitando minha aposentadoria’, diz Elvira Lobato, jornalista vítima de assédio judicial. TV Cultura, São Paulo, 17 maio 2025. Disponível em: <https://cultura.uol.com.br/noticias/14935_foi-tao-impactante-que-acabou-precipitando-minha-aposentadoria-diz-elvira-lobato-jornalista-vitima-de-assedio-judicial.html> . Acesso em: 19 maio 2025.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

própria jornalista, o desgaste e a dor por ter de responder àqueles processos precipitaram a sua própria aposentadoria¹⁰.

Outro caso notório, entre tantos, é do economista Ricardo Sennes, que sofreu ações por colecionadores de armas e caçadores em razão de comentário crítico no Jornal da Cultura, após a revogação de portarias do Exército que buscavam impor métodos mais severos de rastreabilidade e controle de armamentos. Foram movidos mais de 90 processos contra Sennes, em diversas comarcas do país¹¹.

Outro caso com atuação da Igreja Universal foi o do jornalista João Paulo Cuenca. Como reação a uma postagem crítica do jornalista em rede social, a Igreja Universal do Reino de Deus (IURD) mobilizou seus pastores para ajuizar 144 demandas indenizatórias em todo o país¹². Por meio do Inquérito Civil nº 1.30.001.004961/2020-41, a Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão no Rio de Janeiro (PRD/RJ) identificou o abuso de direito mediante o uso inadequado do acesso ao judiciário para o constrangimento individual e constatou, ao fim, que as ações obedeciam a um mesmo modus operandi. O tema atualmente é objeto da Ação Civil Pública nº 5008005-77.2025.4.02.5101, em trâmite na 17ª vara federal da Seção Judiciária do Rio de Janeiro.

No curso do inquérito civil de Cuenca, a PRDC/RJ encaminhou solicitação de enfrentamento do tema ao Observatório dos Direitos Humanos do Poder Judiciário do Conselho Nacional de Justiça, o que gerou a importante aprovação da Recomendação CNJ nº 127/2022. A recomendação sugere aos tribunais a

¹⁰ GENTILE, Rogério. Colecionadores de armas perseguem comentarista de TV com avalanche de processos. Folha de S.Paulo. São Paulo, 21 ago. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/rogeriogentile/2020/08/colecionadores-de-armas-perseguem-comentarista-de-tv-com-avalanche-de-processos.shtml> . Acesso em: 19 maio 2025.

¹¹ CUENCA, J. P. Nada é mais antigo que o passado recente. Revista Piauí, Edição 172, Janeiro 2021. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/nada-e-mais-antigo-que-o-passado-recente/> Acesso em 08 de maio de 2025.

¹² Conforme resumo do próprio sítio do STF, disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Informac807a7710a768sociedade_ADIs6792_7055_Assediojudicialcontrajournalistas_Rev.LC_AO22h101.pdf Acesso em 30 out. 2024.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

adoção de cautelas visando a coibir a judicialização predatória que possa acarretar o cerceamento do direito de defesa e a limitação da liberdade de expressão. O documento recomendou, por exemplo, a adoção de medidas para coibir a judicialização predatória que possa acarretar cerceamento de defesa e de liberdade de expressão, sendo necessário agilizar o exame da ocorrência de prevenção processual, a necessidade de agrupamento de ações e avaliação da eventual má-fé dos demandantes.

Após denúncias importantes da sociedade civil, o crescente reconhecimento do caráter violador de tais práticas levou a discussão ao Supremo Tribunal Federal (STF). No julgamento das ADIs 6792 e 7055, propostas respectivamente pela ABI e pela ABRAJI, o Supremo Tribunal Federal (STF) analisou, em 2024, o impacto da prática de ajuizamento de demandas simultâneas por todo o país e procurou estabelecer alguns parâmetros para o seu enfrentamento:

Trata-se de duas ações constitucionais (ações diretas de inconstitucionalidade) iniciadas por associações de jornalistas, que pedem que o STF adote medidas para evitar o chamado assédio judicial contra jornalistas e empresas de comunicação (como jornais, revistas, rádio e tv).

O assédio judicial ocorre quando são iniciados vários processos sobre os mesmos fatos contra a mesma pessoa em diferentes cidades e Estados do país, com o objetivo de dificultar sua defesa ou intimidá-la. Há vários exemplos de jornalistas que publicaram notícias sobre pessoas públicas ou assuntos importantes e foram alvo de muitos processos judiciais, tendo dificuldade para comparecer às audiências, pagar advogados e continuar o seu trabalho.

As associações de jornalistas pedem que nos casos de assédio judicial todas as ações sejam reunidas em um único lugar (onde o jornalista mora) para garantir o direito de defesa. As associações também pedem que jornalistas e empresas de comunicação só sejam responsabilizados pelas suas publicações quando for provado que tinham a intenção de causar danos (dolo) ou foram muito descuidados na verificação das informações publicadas (culpa grave)¹³. (grifei)

¹³ PRING, George W. SLAPPS: Strategic Lawsuits against Public Participation. *Pace Environmental Law Review*, Vol. 7, Issue 1, Fall 1989, September 1989, p. 5-6. Disponível em: <https://digitalcommons.pace.edu/peir/vol7/iss1/11> Acesso em 2 abr. 2026.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Ao analisar o caso, o STF procurou responder às seguintes perguntas:

1. Nos casos de assédio judicial a jornalistas, é possível reunir todos os processos sobre o mesmo fato para que sejam julgados no local em que o jornalista mora ou a empresa de comunicação tem sede, de modo a garantir o direito de defesa?
2. Em quais hipóteses jornalistas e empresas de comunicação podem ser condenados a pagar indenização aos ofendidos pelas notícias que publicam?

No exame do tema, o colegiado reconheceu a gravidade da prática e seguiu o voto do Ministro Luis Roberto Barroso para fixar estratégias de prevenção. O acórdão fixou a seguinte tese:

1. Constitui assédio judicial comprometedor da liberdade de expressão o ajuizamento de inúmeras ações a respeito dos mesmos fatos, em comarcas diversas, com o intuito ou o efeito de constranger jornalista ou órgão de imprensa, dificultar sua defesa ou torná-la excessivamente onerosa.

2. Caracterizado o assédio judicial, a parte demandada poderá requerer a reunião de todas as ações no foro de seu domicílio.

3. A responsabilidade civil de jornalistas ou de órgãos de imprensa somente estará configurada em caso inequívoco de dolo ou de culpa grave (evidente negligência profissional na apuração dos fatos).

(STF, ADI 6.792/DF e ADI 7.055/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Rosa Weber, redator do acórdão Min. Luís Roberto Barroso, julgado em 22/05/2024 (Info 1138).

Em síntese, o STF reconhece que a prática de ajuizamento de diversas ações a respeito dos mesmos fatos com o fim de constranger o jornalista constitui **assédio judicial**, com base nos seguintes elementos: i) ajuizamento de inúmeras ações; ii) em comarcas diversas; iii) a respeito do mesmo fato; iv) com determinada finalidade; e v) constranger jornalista, dificultar sua defesa ou torná-la excessivamente onerosa.

No CNJ, o tema gerou uma nova recomendação, desta vez de caráter mais amplo e transcendente em relação a práticas jornalísticas (Recomendação CNJ



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

nº 159/2024), que fala em **litigância abusiva**, caracterizada em seu art. 1º como o “o desvio ou manifesto excesso dos limites impostos pela finalidade social, jurídica, política e/ou econômica do direito de acesso ao Poder Judiciário, inclusive no polo passivo, comprometendo a capacidade de prestação jurisdicional e o acesso à Justiça”. Para a sua caracterização, o CNJ recomenda que sejam consideradas diversas condutas, entre as quais se incluem as seguintes (anexo A):

4) ajuizamento de ações em comarcas distintas do domicílio da parte autora, da parte ré ou do local do fato controvertido;

(...)

7) distribuição de ações judiciais semelhantes, com petições iniciais que apresentam informações genéricas e causas de pedir idênticas, frequentemente diferenciadas apenas pelos dados pessoais das partes envolvidas, sem a devida particularização dos fatos do caso concreto;

(...)

14) ajuizamento de ações com o objetivo de dificultar o exercício de direitos, notadamente de direitos fundamentais, pela parte contrária (assédio processual);

Tal panorama indica, de um lado, a grande preocupação dos órgãos do Poder Judiciário com a prática da litigância predatória sob a forma de assédio judicial contra jornalistas. Por outro lado, o conceito adotado não abarca diversas outras situações que têm o condão de produzir os mesmos efeitos que aqueles produzidos nos casos de Elvira Lobato e João Paulo Cuenca.

4. O caráter mais amplo do assédio judicial contra jornalistas

A utilização do sistema de justiça com o intuito de assediar pessoas e veículos de imprensa e desencorajar a livre circulação de ideias pode assumir variadas formas. O SLAPP (strategic lawsuit against public participation), expressão britânica que, em tradução livre, significa “ação judicial estratégica contra a participação pública”, define-se, nas palavras de George W. Pring, como



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

uma ação judicial cujo objetivo é o de “impedir cidadãos de exercerem seus direitos políticos ou de puni-los por os terem exercido” (tradução livre¹⁴). Pring destaca que os SLAPPs servem para enviar às vítimas a mensagem de que **a livre manifestação de seu pensamento político possui um preço: o de enfrentar ações judiciais milionárias, gastos com advogados e o estresse emocional ocasionado por ter que se defender em um processo apenas por ter exposto uma opinião**. Assim, os SLAPPs funcionam como instrumentos poderosos e perigosos utilizados para o cerceamento da liberdade de expressão, tendo em vista não apenas as consequências jurídicas e financeiras, como, sobretudo, emocionais, que uma ação judicial pode gerar para o réu.

A classe jornalística é o alvo mais frequente desse tipo de prática. De acordo com o estudo “Open SLAPP cases in 2022 and 2023- The Incidence of Strategic Lawsuit Against Public Participation, and Regulatory Responses in the European Union”, que foi encomendado pelo comitê de Liberdades Cívicas, Justiça e Assuntos Internos (LIBE) do Parlamento Europeu, ao analisar um conjunto de 47 casos, a maioria dos réus eram jornalistas individuais (44,1%), e as ações podem ter natureza civil ou criminal, com dimensões nacionais ou internacionais¹⁵.

Um dos efeitos principais do SLAPP é o chilling effect – traduzido livremente como “efeito inibidor/ intimidador / resfriador” - que é resultado da dissuasão prévia e autocensura do exercício dessas liberdades em razão do medo de processos futuros. Existem três situações em que a atuação estatal contribui decisivamente para a produção desse efeito: i) ao conter previsões legais deliberadamente ambíguas que autorizem a tentativa de silenciamento; ii)

¹⁴ European Parliament. LIBE Committee. Open SLAPP Cases in 2022 and 2023: The Incidence of Strategic Lawsuit Against Public Participation, and Regulatory Responses in the European Union, p. 13. Disponível em:

<[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/756468/IPOL_STU\(2023\)756468_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/756468/IPOL_STU(2023)756468_EN.pdf)> Acesso em 1 abr. 2026.

¹⁵ Open Society Foundations, The Concept of chilling effect: its untapped potential to better protect democracy, the rule of law, and fundamental rights in The EU, 2021, p. 5. Disponível em:

<<https://www.opensocietyfoundations.org/uploads/c8c58ad3-fd6e-4b2d-99fa-d8864355b638/the-concept-of-chilling-effect-20210322.pdf>> Acesso em 1 abr. 2026.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

a aplicação de tais previsões legais contra aqueles que exercem comentários críticos a autoridades; e iii) a adoção de sanções desproporcionais, de modo a desencorajar a atuação crítica no futuro¹⁶.

Esse fenômeno ocorre, portanto, quando a mera ameaça de sanções legais ou outras formas de repressão leva indivíduos ou organizações a praticarem a autocensura, mesmo que não exista de fato uma vedação expressa à sua manifestação. Tal efeito se concretiza quando o medo de enfrentar sanções e consequências judiciais adversas – por meio dos *SLAPPs* – impede o exercício pleno de um direito de livre expressão. Assim, evidencia-se a particular corrosividade dessa prática, principalmente quando envolve contextos nos quais a livre circulação de opiniões e informações é essencial para a manutenção das raízes democráticas, como no jornalismo e na mídia em geral.

O Escritório do Alto Comissariado para os Direitos Humanos da ONU (ACNUDH) já constatou a gravidade dos *SLAPPs*. Ao defini-los como “processos ou ameaças de ações legais que usam táticas de litigância abusiva com o objetivo ou efeito de suprimir a participação pública e a reportagem crítica sobre questões de interesse público¹⁷”, o ACNUDH identificou três elementos principais, quais sejam:

- **Desequilíbrio de poder:** *SLAPPs* exploram desequilíbrios de poder financeiro, político ou social para converter questões de interesse público em uma disputa privada. A existência do processo judicial já é suficiente para suprimir a participação pública em assuntos de interesse público, fazendo do próprio processo uma punição. Em alguns casos, a mera ameaça de um processo judicial pode levar à autocensura.

¹⁶ United Nations Human Rights Office of the High Commissioner. The impact of *SLAPPs* on human rights and how to respond. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/briefer-the-impact-slapps-hr-how-resond.pdf>> Acesso em 6 abr. 2026.

¹⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Palacio Urrutia e otros vs. Ecuador*. Sentença de 21 de dezembro de 2021.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

• **Questões de interesse público:** o silenciamento provocado pelo SLAPP está relacionado a questões de interesse público - assuntos que afetam o público ou partes dele e nos quais o público pode legitimamente ter interesse, incluindo alegadas violações de direitos humanos, mudanças climáticas, responsabilização corporativa, corrupção e crimes financeiros;

• **Táticas jurídicas abusivas:** incluem medidas como pedidos exagerados de indenizações, atacando indivíduos e não as organizações que representam; múltiplas ações judiciais, ou pedidos excessivos na produção de provas ("disclosure"), frequentemente com o objetivo de intimidar e, em última instância, silenciar esses indivíduos.

No sistema interamericano de direitos humanos, o SLAPP já ensejou responsabilização de Estados. Em *Palacio Urrutia e outros vs. Equador*, a Corte Interamericana de Direitos Humanos analisou o caso do jornalista Emilio Palacio Urrutia, que trabalhava no jornal *El Universo*. Em 6 de fevereiro de 2011, o jornal publicou o seu artigo "NÃO às mentiras", que continha críticas a ações do então presidente da República do Equador. A publicação, porém, custou ao jornalista a condenação a três anos de prisão e ao pagamento de trinta milhões de dólares a título de indenização pelo crime de "Graves insultos caluniosos contra a autoridade".

A decisão foi contestada na Corte IDH, e esta condenou o Equador pela violação de diversos direitos, como a liberdade de expressão (artigo 13, CADH), de movimento e de residência (artigo 22, CADH) e o direito ao trabalho (artigo 26, CADH). Na sentença, a Corte IDH entendeu que o artigo publicado por Urrutia constitui exercício de opinião sobre um assunto de interesse público, o que acarreta a necessidade de se garantir a ele especial proteção jurídica, tendo em vista sua importância para o debate democrático. Em outras palavras, a responsabilização do jornalista configura violação à liberdade de expressão e ao trabalho jornalístico, servindo, ainda, como forma de silenciar e castigar Urrutia em razão de ter criticado o governo equatoriano.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Para a Corte IDH, a decisão que condenou o jornalista carrega o propósito de servir como “efeito inibidor” à imprensa, de forte intimidação:

124. Dessa forma, a Corte considera que a sanção imposta aos diretores do El Universo afetou a possibilidade de exercerem sua liberdade de expressão, assim como aos trabalhadores desse jornal. A respeito disso, das declarações das presuntas vítimas e testemunhas, depreende-se que a demanda e a condenação modificaram o conteúdo das publicações que o jornal realizava, o trabalho editorial, o ambiente laboral, e geraram temor quanto à potencial perda dos empregos diante da possível falência do jornal pelo valor da sanção imposta. Nesse sentido, além disso, a Corte considera que a imposição da condenação à empresa editorial El Universo, onde o artigo "NO a las mentiras" foi publicado, ao senhor Palacio Urrutia e aos seus diretores, gerou um chilling effect que inibiu a circulação de ideias, opiniões e informações por parte de terceiros, constituindo uma violação ao direito à liberdade de expressão. (Tradução livre)¹⁸

Outro precedente relevante é o caso Moya Chacón vs Costa Rica, também julgado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, no qual a Costa Rica foi condenada pela violação à liberdade de expressão (arts. 13.1 e 13.2, CADH), em razão da perseguição de dois jornalistas por meio do sistema judiciário.

Em 2005, os jornalistas Ronald Moya Chácon e Freddy Parrales publicaram um texto que reportava uma denúncia relacionando chefes de polícia ao tráfico de bebidas na fronteira da Costa Rica com o Panamá. De acordo com o artigo veiculado pelos jornalistas, haveria oficiais de polícia envolvidos na facilitação do tráfico de bebidas, os quais permitiam, em troca de dinheiro, a passagem de carros carregados de bebidas pela fronteira.

Após a publicação da reportagem, Chacón e Parrales foram processados criminalmente pelos crimes de calúnia e difamação, além de terem sido processados civilmente, mediante pedido de indenização por danos morais. Apesar de terem sido absolvidos na esfera criminal, os jornalistas foram condenados civilmente a pagar uma indenização equivalente a R\$ 39,7 mil.

¹⁸ Corte Interamericana de Derechos humanos. Moya Chacón e outro vs Costa Rica. Sentença de 6 de setembro de 2022.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

A sentença da Corte IDH reconheceu a violação de direitos e tornou a mencionar o efeito inibidor sobre a imprensa, desencorajando a livre circulação de informações e opiniões críticas. É válido destacar os parágrafos 31 e 32 da decisão:

31. A utilização abusiva e desproporcional da responsabilidade civil pode resultar no silenciamento de jornalistas e eventualmente também dos meios de comunicação em que atuam. Sua desproporcionalidade em relação às possibilidades de enfrentar essas sanções por parte daqueles que as recebem pode ter os mesmos, ou eventualmente superiores, efeitos inibidores da sanção penal.

32. Por outro lado, a sucessão de demandas injustificadas já foi apontada como um dos maiores riscos atuais à liberdade de expressão e torna necessária a previsão de medidas anti-SLAPP. Como expressei anteriormente em meu voto concorrente no caso Palacio Urrutia e outros Vs. Equador: "O termo 'SLAPP' é um acrônimo da expressão 'Strategic Lawsuit Against Public Participation' (ação judicial estratégica contra a participação pública). Este termo se refere às ações judiciais – seja de natureza penal ou civil – que são apresentadas não para reivindicar uma reclamação legal justa por parte de uma pessoa cuja honra ou bom nome tenha sido afetado, mas sim para punir ou assediar a pessoa demandada por participar na vida pública. Os demandados que se enfrentam às denominadas 'ações SLAPP' podem incluir jornalistas e organizações tradicionais de meios de comunicação, mas também indivíduos e empresas de outros setores que emitem opiniões sobre temas de interesse público, nos meios de comunicação, marketing, ou qualquer outra forma de participação no mercado de ideias." (Tradução livre)¹⁹

Por mais que não exista consenso sobre uma definição específica ou características extremamente precisas, o debate internacional sobre o SLAPP oferece ferramentas para compreender o assédio judicial contra jornalistas de forma mais ampla. **Dada a identidade entre os fenômenos e efeitos descritos no SLAPP e no assédio judicial contra jornalistas, é necessário que este abarque as diversas situações que já foram enquadradas naquele.**

¹⁹ CHEQUER, Cláudio. A liberdade de expressão como direito fundamental preferencial prima facie: análise crítica e proposta de revisão ao padrão jurisprudencial brasileiro. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 243.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Com base nessa compreensão mais elástica, a Abraji lançou em 2024 o Monitor de Assédio Judicial contra jornalistas no Brasil, o qual possui uma base de dados sobre ações consideradas como assédio judicial no país. Os dados, atualizados em 2025 e tendo como marco inicial o ano de 2008, indicam que mais de 780 ações já foram consideradas como assédio judicial²⁰. Este é entendido como o “uso de medidas judiciais de efeitos intimidatórios contra o jornalismo, em reação desproporcional à atuação jornalística lícita sobre temas de interesse público²¹”.

A ABRAJI enfatiza o desequilíbrio de armas para caracterizar o assédio, levando em conta a mobilização de poder político, econômico, associativo ou jurídico. Além do desequilíbrio, a ação deve ter a capacidade de gerar efeito intimidatório, o que se apresenta não apenas em processos coordenados e múltiplos, mas também em pedidos de indenização excessiva e no uso do sistema criminal para criminalizar a atividade de imprensa. Com base nesse exercício conceitual, passa-se a identificar as múltiplas manifestações do assédio judicial.

5. Conclusão: o assédio judicial em suas múltiplas manifestações

Destinado a assegurar os direitos fundamentais à liberdade de expressão e de imprensa, sem se confundir com as necessárias medidas para coibir práticas de desinformação e disseminação de fake news, o assédio judicial deve ser reconhecido sempre que houver, em contextos cíveis ou criminais, o uso abusivo e desproporcional de pleitos e medidas judiciais, em contextos de desequilíbrio de poderes entre as partes, e o objetivo ou efeito de intimidar e silenciar a crítica e/ou a divulgação de informações de interesse público.

²⁰ ABRAJI. Monitor de Assédio contra Jornalistas, 2025, Disponível em: <https://www.abraji.org.br/publicacoes/monitor-de-assedio-judicial-contra-jornalistas-2025> . Acesso em 4 mai. 2026.

²¹ ABRAJI. Monitor de Assédio contra Jornalistas, 2025, p. 7, Disponível em: <https://www.abraji.org.br/publicacoes/monitor-de-assedio-judicial-contra-jornalistas-2025> . Acesso em 4 mai. 2026.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Ele não se limita à prática de ajuizamento de múltiplas ações idênticas em diversas comarcas pelo país. Esta é uma de suas manifestações, mas não a única. O próprio CNJ, ao tratar da litigância predatória na Recomendação nº 159/2024, já indica um conjunto de práticas potencialmente aplicáveis à atividade jornalística, enfatizando “condutas ou demandas sem lastro, temerárias, artificiais, procrastinatórias, frívolas, fraudulentas, desnecessariamente fracionadas, configuradoras de assédio processual ou violadoras do dever de mitigação de prejuízos, entre outras, as quais, conforme sua extensão e impactos” (art. 1º, parágrafo único).

Presentes as características básicas (uso abusivo, desequilíbrio de poderes e objetivo ou efeito intimidatório/silenciador), indícios de assédio judicial contra jornalistas podem ser encontrados em diversas manifestações e medidas judiciais, tais como:

- Tentativa de censura prévia de produções jornalísticas, inclusive por uso de termos eufemísticos como “monitoramento de publicações”;
- Pedidos de remoção de conteúdo com base no direito ao esquecimento;
- Pedidos que sustentam necessidade de autorização para divulgação de informações biográficas;
- Pedidos que não apontam informação falsa em texto jornalístico;
- Ausência de evidência de dolo ou culpa grave na apuração de informações incorretas;
- Múltiplos processos contra uma mesma pessoa;
- Atuação de litigante contumaz;
- Pedidos de indenização excessiva;
- Ações propostas por servidores públicos sem questionamento sobre a veracidade dos fatos ou com meras alegações sobre imprecisões do texto;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

- Uso do sistema criminal para alegar violação à honra, devendo levar em conta precedentes da Corte IDH sobre a utilização desproporcional dessa seara (Casos Palácio Urrutia e outro v. Equador (2021) e Baraona Bray v. Chile (2022));

Com relação à intervenção penal, é imprescindível assegurar o sigilo da fonte (art. 5º, XIV da Constituição Federal), condição essencial para o pleno exercício profissional de jornalistas e comunicadores. Nas palavras do Min. Celso de Mello, a imunidade do jornalista é absoluta à abertura da fonte da informação obtida²². Fontes revelam informações de relevante interesse público com base na premissa de confidencialidade, que serve, inclusive, para que se sintam seguras para tanto. Esse é o fundamento das relações de confiança entre comunicadores e suas fontes, que são construídas ao longo de anos.

A proteção ao sigilo da fonte refere-se à origem da informação e, portanto, abrange, além da identidade da pessoa que forneceu a informação, qualquer outro dado que possa revelá-la, como documentos, fotografias, gravações, entre outros. Nesse sentido, a Declaração de Princípios Sobre a Liberdade de Expressão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos prevê que todo comunicador social “tem o direito de reserva de suas fontes de informação, apontamentos, arquivos pessoais e profissionais”.

Seguindo essa premissa, a 2ª Turma do STF estabeleceu, no julgamento da Reclamação nº 19.464, que é vedado, ante o sigilo constitucional de fonte (art. 5º, XIV, CF), “ordenar-se o afastamento do sigilo telefônico do jornalista autor da matéria ou da empresa jornalística que a publicou a pretexto de se apurar a autoria do vazamento das informações sobre segredo de justiça”. Dessa forma, “os dados obtidos mediante indevido afastamento de sigilo telefônico, com violação do sigilo de fonte, constituem prova ilícita, inadmissível no processo penal (art. 5º, LVI, CF e art. 157, CPP)²³”.

²² Inq. 870, DJ 15.4.1996.

²³ STF, Inq. 870, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 15.4.1996.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Considerando as múltiplas manifestações do assédio judicial, é necessário afastar a criminalização do discurso, a qual serve como fator inibitório da atividade jornalística. O Direito Penal, enquanto última ratio, deve ser resposta jurídica subsidiária para resolução dos conflitos sociais. Em casos que envolvem o exercício de direitos fundamentais e a proteção da ordem democrática, esse princípio deve ser obedecido de forma ainda mais rigorosa. A imposição de punição penal deve ocorrer apenas nos casos mais extremos, quando se mostre necessária e proporcional para a pacificação social.

A Corte IDH possui, por exemplo, entendimento consolidado de que a imposição de pena privativa de liberdade deverá ser exceção em casos de crimes contra a honra, sendo entendida, na maioria das vezes, como resposta desproporcional ao conflito²⁴. Nesse sentido, na análise do caso concreto, é mandatório fundamental que se assegure que o poder punitivo será exercido na medida estritamente necessária para proteger de modo subsidiário os bens jurídicos em questão.

Processos que imputam crimes contra a honra contra jornalistas e comunicadores, portanto, merecem especial atenção e a efetivação de análise sempre voltada à necessidade de preservação da liberdade da informação jornalística e do pleno funcionamento da democracia, o que implica, frequentemente, a conclusão de que a resposta penal tenderá a ser inadequada para resolução do conflito.

6. Encaminhamentos

Considerando a relevância dos temas debatidos na presente nota técnica e a caracterização do assédio judicial com base em diversos comportamentos típicos da litigância abusiva, providencie-se, para conhecimento e providências consideradas cabíveis em cada esfera institucional, seu encaminhamento ao Conselho Nacional de Justiça, ao Conselho Nacional do Ministério Público, à 2ª

²⁴ STF, Rcl 19464 AgR / SP, 2ª Turma, Rel. Min. Dias Toffoli, DJ 14.12.2020.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, aos Procuradores da República com atuação nas matérias da PFDC e aos Procuradores-Gerais de Justiça.

Brasília, *(data da assinatura eletrônica)*

(assinado digitalmente)

PAULO THADEU GOMES DA SILVA

Subprocurador-Geral da República
Procurador Federal dos Direitos do Cidadão Adjunto

(assinado digitalmente)

JÚLIO JOSÉ ARAUJO JUNIOR

Procurador da República
Procurador Regional dos Direitos do Cidadão

Assinatura digital conjunta, primeira assinatura em 05/05/2026 18:38. Para verificar a autenticidade acesse
<http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 224bd670.5cded897.3d029a66.e8ff2b81



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Assinatura/Certificação do documento **PGR-00164367/2026 NOTA TÉCNICA nº 14-2026**

.....
Signatário(a): **PAULO THADEU GOMES DA SILVA**

Data e Hora: **05/05/2026 18:38:48**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **JULIO JOSE ARAUJO JUNIOR**

Data e Hora: **05/05/2026 18:40:27**

Assinado com login e senha

.....
Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 224bd670.5cded897.3d029a66.e8ff2b81