

# Curso Online Aberto e Massivo (COAM) sobre Liberdade de Expressão para Parlamentos e Seus Membros

## INTRODUÇÃO

### Vídeos

**[Vídeos introdutórios da UIP/UNESCO, com conteúdo a ser definido (no momento, estamos acreditando que a UIP e a UNESCO cuidarão disso).**

Lançamento do curso online sobre liberdade de expressão para Parlamentos e seus membros, desenvolvido pela União Interparlamentar (UIP), pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e pelo Centro para o Direito e a Democracia (CLD).

Entrevista Senhor Martin Chungong Secretário-Geral da União Interparlamentar  
Declaração introdutória –

SG da UIP: Sou Martin Chungong, Secretário-Geral da União Interparlamentar, e é com grande prazer que dou as boas-vindas aos membros do parlamento e a outros participantes neste curso online sobre a liberdade de expressão.

Pergunta: O que é o Curso Online Aberto Massivo (MOOC) sobre a liberdade de expressão?

SG da UIP : Este curso online aberto massivo é o primeiro do seu tipo pela UIP. Trata-se de um curso online sobre liberdade de expressão e foi desenvolvido em colaboração com a UNESCO e o Centro para o Direito e a Democracia. O curso foi projetado para fortalecer o conhecimento dos parlamentares sobre liberdade de expressão por meio de leituras relevantes, vídeos de especialistas, jogos interativos e questionários para testar os conhecimentos dos participantes ao final de cada módulo.

Pergunta: Por que um curso online e como ele beneficia os parlamentares?

SG da UIP : Devo dizer que o curso online está alinhado com a disposição da UIP de garantir que seus recursos cheguem aos parlamentares em todo o mundo. O formato online que adotamos permite que os membros do parlamento em qualquer lugar possam acessar o conhecimento e as informações sobre liberdade de expressão e como protegê-la e promovê-la dentro e fora dos parlamentos.

Pergunta: Para quem é projetado o curso?

SG da UIP : Projetamos este curso para ser utilizado pelos parlamentos e seus membros, funcionários parlamentares, jornalistas e representantes da sociedade civil. Gostaria também de incluir a academia e outras partes interessadas.

Pergunta: Por que um curso sobre liberdade de expressão?

SG da UIP : Os parlamentares devem ter a capacidade de falar livremente, de debater abertamente e de desafiar o status quo, o que é um direito fundamental e um requisito essencial para a saúde das nossas instituições democráticas. Ao fornecer um curso abrangente sobre liberdade de expressão, também estamos buscando dissipar equívocos sobre esse direito e combater o discurso de ódio, a incitação à violência e a desinformação. Dito isso, é crucial encontrar um equilíbrio que sustente a liberdade de expressão, enquanto protege indivíduos e comunidades de danos.

Pergunta: Por que é crucial que os parlamentares gozem de liberdade de expressão?

SG da UIP : Isso é algo inerente à natureza representativa do trabalho parlamentar. Os parlamentares só podem realizar seu trabalho sem medo de represálias ou censura se desfrutarem da liberdade de expressão, se puderem expressar livremente suas opiniões. A liberdade de expressão garante que os parlamentares possam questionar políticas, examinar ações do governo e responsabilizar os detentores de poder.

Pergunta: Houve um aumento recente nas violações de direitos humanos contra parlamentares?

SG da UIP : O número de violações tem aumentado ao longo dos anos. Vamos pegar o ano de 2023, por exemplo. O comitê examinou os casos de cerca de 762 parlamentares de 47 países ao redor do mundo. E devo dizer que esses casos de violações dos direitos humanos estão subestimados, e quando olhamos para isso, vemos que as violações mais comuns foram ataques à liberdade de expressão dos parlamentares.

Pergunta: Como os parlamentares podem proteger a liberdade de expressão?

SG da UIP : Os parlamentares são desafiados a exercer seus poderes constitucionais a esse respeito. Eles podem e devem garantir que as leis protejam claramente a liberdade de expressão. Eles também podem defender leis que promovam a transparência, o acesso à informação e a proteção de denunciantes. Queremos também defender a criação de legislação robusta e aprimorada que permita aos parlamentares tomarem decisões informadas que reflitam as necessidades e aspirações da população.

Pergunta: O que espera que este curso traga aos parlamentares?

SG da UIP : Esperamos que este curso forneça aos parlamentares e outros participantes um conhecimento sólido sobre como os instrumentos jurídicos internacionais e regionais protegem a liberdade de expressão como um direito. Espero que este curso apoie o trabalho dos parlamentares e fortaleça seu compromisso em proteger e promover a liberdade de expressão.

## Mensagem de vídeo de Tawfik Jelassi

Senhoras e Senhores,

Como Subdiretor-Geral de Comunicação e Informação da UNESCO, tenho a satisfação de dar-lhes as boas-vindas a este Curso Online Aberto e Massivo (MOOC) único sobre a liberdade de expressão. A UNESCO, juntamente com a União Interparlamentar, elaborou este curso para atender ao contexto específico e às necessidades dos parlamentos e seus membros. Desde 1948, a liberdade de expressão tem sido um pilar fundamental do arcabouço jurídico internacional sobre direitos humanos. O Artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos garante o direito de “procurar, receber e transmitir informações e ideias de todos os tipos, independentemente de fronteiras”. A liberdade de expressão não é apenas uma liberdade essencial, mas também um facilitador de todos os outros direitos humanos, formando a base de qualquer sociedade democrática.

As instituições democráticas prosperam graças ao livre intercâmbio de ideias e informações. As pessoas devem ter o direito e a capacidade de se reunir, expressar suas opiniões, votar, debater questões, criticar, fazer reivindicações e proteger seus interesses e direitos. A palavra "parlamento" origina-se do termo francês antigo "parlement", que significa "discussão" ou "discurso", derivado do verbo "parler", que significa "falar". Esta etimologia, que remonta ao século XI, sublinha o papel primordial da discussão e do debate no trabalho parlamentar, destacando a sua profunda ligação com a liberdade de expressão. Para os parlamentares, a liberdade de expressão tem uma importância especial, não apenas como um direito fundamental da cidadania, mas também na sua capacidade de formuladores de políticas. Como líderes da sociedade, os parlamentares devem exercer sua liberdade de expressão de maneira responsável, garantindo que sua participação no discurso público respeite outros direitos humanos internacionais e princípios constitucionais. Ao mesmo tempo, a liberdade de expressão permite que os parlamentares se conectem com os cidadãos, expressem suas preocupações e denunciem possíveis abusos. Portanto, é crucial que os parlamentares possam fazer isso sem obstáculos e sem temor de represálias. É especialmente importante reconhecer os desafios únicos enfrentados pelas mulheres que fazem ouvir suas vozes na esfera pública. Proteger a liberdade de expressão das parlamentares é essencial para promover uma governança inclusiva e representativa. Suas vozes trazem perspectivas e experiências diversificadas que são cruciais para uma formulação de políticas abrangente e um debate democrático.

Garantir que os parlamentares, independentemente de seu gênero, possam falar livremente, sem medo de discriminação, assédio ou violência, não apenas protege seus direitos individuais, mas também fortalece o processo democrático ao promover a igualdade de gênero e empoderar as futuras gerações de líderes mulheres. A liberdade de expressão e o estado de direito estão

intrinsecamente ligados, formando um elemento essencial dos padrões internacionais. Essa relação se reflete na Agenda 2030, especificamente no Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 16, sobre “Paz, Justiça e Instituições Eficazes”.

A UNESCO, como agência especializada das Nações Unidas, tem o mandato de promover e proteger a liberdade de expressão e seus corolários. Desde 2013, temos empreendido uma missão para aumentar o conhecimento e as capacidades do judiciário em questões tão cruciais, alcançando mais de 36.000 atores judiciais em mais de 160 países. Este Curso Online Aberto e Massivo é uma extensão de nossos esforços contínuos. Ele visa expandir o alcance desta iniciativa ao enfatizar os padrões universais, incorporar abordagens dos tribunais regionais de direitos humanos e apresentar perspectivas de membros de parlamentos e especialistas em direitos humanos, liberdade de expressão e acesso à informação. Como tomadores de decisão e líderes na sociedade, vocês desempenham um papel essencial na proteção e promoção desses direitos fundamentais. Esta responsabilidade é particularmente relevante quando vocês propõem no Parlamento ou examinam projetos de lei relacionados à liberdade de expressão, liberdade de imprensa, acesso à informação, segurança dos jornalistas e regulamentação da mídia ou regulação digital. Tendências globais mostram que a liberdade de expressão está cada vez mais sendo restringida.

De acordo com as estatísticas da UNESCO<sup>1</sup>, em 2021 a difamação ainda era criminalizada em 160 países. Nos últimos cinco anos, pelo menos 57 leis e regulamentos foram adotados ou emendados em 44 países, ameaçando a liberdade de imprensa e a liberdade de expressão. Diante desse cenário, o papel crucial dos parlamentares na criação de um marco legislativo que proteja a liberdade de expressão de todos, em conformidade com as normas internacionais, é mais relevante do que nunca. Esperamos que este MOOC seja uma ferramenta útil para fortalecer o estado de direito em seus países e aplicar esses padrões em seu trabalho parlamentar. 1 Consulte o Relatório Global de Tendências Mundiais da UNESCO sobre Liberdade de Expressão e Desenvolvimento da Mídia (2021-2022): (<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000380618?2=null&queryId=0a30ee11-7640-48c0-b1c3-8d7e1e5dc867>). Ver também o resumo da UNESCO “O “uso indevido” do sistema judicial para atacar a liberdade de expressão: tendências, desafios e respostas” : <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000383832> por

Esperamos obter ideias valiosas de vocês. A sua participação ativa neste MOOC é fundamental, e esperamos que possam compartilhar conosco suas experiências parlamentares e preocupações sobre a liberdade de expressão. Sua contribuição sobre como a comunidade internacional pode melhorar o apoio para a implementação de padrões internacionais a nível nacional e regional é altamente valorizada. A escritora britânica Evelyn Beatrice Hall escreveu, de forma célebre: “Desaprovo o que você diz, mas defenderei até a morte o seu direito de dizê-lo”. Vamos todos nos esforçar para proteger e valorizar a preciosa liberdade de expressão. Mais uma vez, estendo

nosso agradecimento à União Interparlamentar pela excelente cooperação no desenvolvimento deste curso. Desejo a todos uma experiência muito proveitosa e esclarecedora.

Obrigado pela atenção.

## Atividade 2: Leitura

### Sobre Este Curso



Este Curso Online Aberto e Massivo (COAM) sobre Liberdade de Expressão para Parlamentos e seus Membros foi solicitado pela [União Interparlamentar](#) (UIP) e pela [Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura](#) (UNESCO), e preparado pelo [Centro de Direito e Democracia](#) (CLD). O curso tem como objetivo desenvolver as habilidades e a capacidade de membros do parlamento, funcionários parlamentares, organizações da sociedade civil, acadêmicos e outros, com foco no Poder Legislativo, para proteger e promover a liberdade de expressão dentro e fora do parlamento.

A liberdade de expressão é um pilar fundamental de qualquer sociedade democrática. A democracia não pode ser realizada sem o livre fluxo de ideias e informações, bem como a possibilidade das pessoas se reunirem, expressarem e discutirem questões, criticarem e fazerem reivindicações, e defenderem seus interesses e direitos. A liberdade de expressão assume um significado especial para os parlamentares, tanto pelas proteções especiais sob o direito internacional em relação ao seu direito de se manifestar, devido aos papéis importantes que desempenham na sociedade, quanto por seu papel em salvaguardar a liberdade de expressão como legisladores. Além disso, como líderes sociais, os parlamentares têm o dever de encontrar o equilíbrio adequado ao exercer seu próprio direito à liberdade de expressão, evitando usar suas vozes para minar os direitos humanos internacionais e os valores constitucionais, como igualdade, presunção de inocência e até mesmo eleições livres e justas. Por fim, os parlamentos têm sistemas para regular a natureza profissional dos debates parlamentares. Este curso aborda todas essas questões, dedicando bastante tempo aos padrões internacionais gerais sobre liberdade de expressão antes de se aprofundar nas regras e responsabilidades específicas que dizem respeito aos parlamentares.

### Objetivos do Treinamento

Os **objetivos** deste curso são:

- i. Familiarizar parlamentares e outras pessoas envolvidas em parlamentos com normas e mecanismos internacionais e regionais de direitos humanos para a proteção da liberdade de expressão, liberdade de imprensa e direito à informação.
- ii. Preparar parlamentares e outros que atuam perante parlamentos para trabalharem na implementação de estruturas jurídicas que estejam em conformidade com os direitos humanos para a liberdade de expressão, a liberdade de imprensa e o direito à informação.
- iii. Destacar a aplicação específica dos padrões internacionais sobre liberdade de expressão e o direito à informação aos parlamentares e ao trabalho parlamentar, bem como o escopo e os limites adequados para a regulação parlamentar da liberdade de expressão dos parlamentares.
- iv. Delinear o papel mais amplo dos parlamentares, além das estruturas jurídicas e regras formais, na promoção e proteção da liberdade de expressão, da liberdade de imprensa e do direito à informação.
- v. Apoiar o trabalho dos jornalistas que cobrem o trabalho dos parlamentos e dos parlamentares.

### **Estrutura do Curso**

Este curso é dividido em cinco módulos principais, conforme a seguir:

- » Módulo 1: Introdução aos Padrões e Sistemas Centrais Internacionais e Regionais
- » Módulo 2: Restrições à Liberdade de Expressão
- » Módulo 3: Regulamentação da Mídia
- » Módulo 4: Liberdade de Expressão e Imunidade Parlamentar
- » Módulo 5: O Papel dos Parlamentares na Promoção da Liberdade de Expressão e suas Relações com outros Atores Sociais

O curso também tem uma Introdução no começo e uma Avaliação no final.

Cada módulo explora temas relevantes conectados à sua área de foco específica. Os módulos são divididos em diferentes tipos de atividades, cada uma com tópicos, objetivos e tarefas definidos. Essas atividades incluem vídeos de instrutores e especialistas, jogos interativos simples, material de leitura, referências a recursos para leitura adicional e questionários.

Os vídeos individuais e suas transcrições estão disponíveis para download, permitindo que sejam assistidos offline. Além disso, os participantes podem baixar todo o material de leitura e as transcrições dos vídeos. Aqueles que desejarem uma gravação em áudio das leituras podem utilizar um aplicativo de terceiros, como o [Speechify](#), para gerar essas gravações. Para quem pretende acessar o curso pelo celular, recomenda-se baixar o aplicativo da Thinkific.

Para avançar para os módulos subsequentes, os participantes precisam primeiro concluir cada atividade do módulo anterior. Em seguida, devem realizar o questionário que aparece no final de cada módulo e obter uma pontuação mínima de 80%. No entanto, os participantes podem refazer o questionário quantas vezes forem necessárias, e alcançar essa pontuação não deve ser muito desafiador se eles tiverem estudado todo o material com atenção. Ao final do curso, os participantes serão convidados a preencher uma avaliação, após a qual receberão seu certificado de conclusão. A avaliação é uma ferramenta importante para a UIP, a UNESCO e o CLD, pois ajudará na melhoria contínua deste e de futuros cursos.

### **Criadores do Curso**

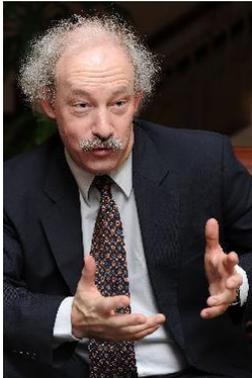
O **Centro de Direito e Democracia (CLD)** é uma organização internacional de direitos humanos com sede no Canadá. Ele fornece suporte jurídico especializado com o objetivo de promover o respeito pelos direitos humanos fundamentais que sustentam a democracia em todo o mundo, incluindo o direito à informação, à liberdade de expressão, o direito à participação e à liberdade de reunião e associação. Para alcançar esse objetivo, o CLD realiza uma variedade de iniciativas, incluindo capacitação, litígios estratégicos, defesa de reformas legais, pesquisa e assistência técnica a governos, organizações intergovernamentais e grupos da sociedade civil. Você pode encontrar o Centro online em [www.law-democracy.org](http://www.law-democracy.org), no Twitter em [@Law\\_Democracy](https://twitter.com/Law_Democracy) e no Facebook em [@centreforlawanddemocracy](https://www.facebook.com/centreforlawanddemocracy), ou pode entrar em contato com eles via [info@law-democracy.org](mailto:info@law-democracy.org).

A **União Interparlamentar (UIP)** é uma organização global de parlamentos nacionais. O que começou em 1889 como um pequeno grupo de parlamentares, dedicado à promoção da paz por meio da diplomacia e do diálogo parlamentar, cresceu e se tornou uma verdadeira organização global, com 180 membros e 15 membros associados. A UIP facilita a diplomacia parlamentar e capacita parlamentos e parlamentares a promoverem a paz, a democracia e o desenvolvimento sustentável em todo o mundo. Para mais informações sobre a UIP, acesse <https://www.ipu.org/>.

A **Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO)** contribui para construir a paz e a segurança promovendo a cooperação internacional na educação, nas ciências, na cultura, nas comunicações e na informação. Com um mandato específico para fomentar o livre fluxo de ideias por meio da palavra e da imagem, a UNESCO está comprometida em promover a liberdade de expressão e o acesso à informação. Para isso, o Setor de Comunicação e Informação da UNESCO capacita atores-chave a salvaguardar os direitos humanos fundamentais, tanto em espaços online quanto offline, incluindo questões relacionadas à liberdade de expressão, à segurança dos jornalistas e ao acesso universal à informação e à inclusão digital. Para mais informações, acesse <https://www.unesco.org/en/communication-information>.

### **Especialistas do Curso**

## Instrutor: Toby Mendel



Toby Mendel é o fundador e Diretor Executivo do Centro de Direito e Democracia (CLD). Antes de fundar o CLD em 2010, ele atuou por mais de 12 anos como Diretor Sênior de Direito na ARTICLE 19, uma ONG de direitos humanos focada na liberdade de expressão e no direito à informação. Toby colaborou amplamente com atores intergovernamentais nessas áreas, incluindo o Banco Mundial, a UNESCO, a ONU e outros relatores internacionais especiais sobre liberdade de expressão, a OSCE e o Conselho da Europa, além de diversos governos e ONGs em países ao redor do mundo. Seu trabalho abrange uma variedade de áreas jurídicas, incluindo elaboração de legislação, litígios, pesquisa e publicações, treinamento, defesa de direitos e capacitação. Ele possui uma vasta produção sobre temas relacionados à liberdade de expressão, direito à informação, direitos de comunicação e questões de refugiados. Antes de ingressar na ARTICLE 19, trabalhou como consultor sênior em direitos humanos para a Oxfam Canadá e como analista de políticas de direitos humanos na Agência Canadense de Desenvolvimento Internacional (CIDA).

## Palestrantes Especialistas

### David Kaye



David Kaye é professor clínico de direito na Universidade da Califórnia, Irvine, e é o Bolsista Distinto Fulbright de Direito Internacional Público na Universidade de Lund, Suécia, em 2023-2024. Ele é o Especialista Independente dos Estados Unidos na Comissão de Veneza e um pesquisador afiliado ao Instituto Bonavero de Direitos Humanos da Universidade de Oxford e ao Instituto Raoul Wallenberg de Direitos Humanos e Direito Internacional Humanitário da Universidade de Lund. De 2014 a 2020, Kaye atuou como Relator Especial das Nações Unidas para a promoção e proteção do direito à liberdade de opinião e expressão. Ele é autor do livro *Speech Police: The Global Struggle to Govern the Internet* (2019), é curador da ARTICLE 19 e recentemente concluiu seu mandato como Presidente Independente do Conselho da Global Network Initiative (2020-2024). Escreve regularmente para revistas de direito internacionais e americanas, bem como para veículos de mídia. David iniciou sua carreira jurídica no Escritório do Consultor Jurídico do Departamento de Estado dos EUA, é membro do Conselho de Relações Exteriores e foi membro do Conselho Executivo da Sociedade Americana de Direito Internacional.

Para seu conhecimento: <https://muse.jhu.edu/article/937737>

## Pansy Tlakula



A advogada Pansy Tlakula é a presidente do Regulador de Informação da África do Sul. Ela estudou Direito na Universidade de Witwatersrand antes de completar seu mestrado em Direito na Harvard. Ela ocupou várias posições influentes.

A advogada Tlakula foi nomeada, em 2005, membro da Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos (CADHP). Ela atuou na CADHP por 12 anos, até novembro de 2017. Ocupou os mandatos de Relatora Especial de Liberdade de Expressão e Acesso à Informação, Presidente do Grupo de Trabalho sobre Questões Específicas relacionadas à Comissão Africana e, entre 2015 e 2017, atuou como Presidente da CADHP. Em janeiro de 2020, iniciou seu mandato de quatro anos como membro do Comitê das Nações Unidas para a Eliminação da Discriminação Racial.

## Leila de Lima



Leila de Lima é uma política filipina, advogada, ativista dos direitos humanos e professora de direito que exerceu o cargo de Senadora das Filipinas de 2016 a 2022. Ela presidiu a Comissão de Direitos Humanos de 2008 a 2010, antes de integrar o gabinete do Presidente Benigno Aquino III como Secretária de Justiça de 2010 a 2015. Conhecida por sua forte crítica à administração do Presidente Rodrigo Duterte, ela foi presa em 2017 sob três acusações relacionadas ao escândalo de tráfico de drogas na prisão de New Bilibid, ocorridas durante seu mandato como Secretária de Justiça. Ela permaneceu em prisão provisória até novembro de 2023, embora tenha cumprido seu mandato como senadora e continuado a apresentar projetos de lei durante sua detenção. Em 2024, a Sra. de Lima foi absolvida da última acusação pendente. O andamento das investigações e a ausência de provas contra ela corroboraram a posição de longa data da UIP, segundo a qual ela foi processada em resposta a suas críticas abertas ao então Presidente Duterte.

## Ana Cristina Ruelas



Ana Cristina Ruelas é Especialista Sênior de Programas no Setor de Comunicação e Informação da UNESCO, com foco na liberdade de expressão no ambiente digital. Antes disso, ela foi Diretora Regional do escritório da ARTICLE 19 para o México e América Central e, anteriormente, ocupou o cargo de Oficial de Programas de Direito à Informação da organização, liderando o desenvolvimento de projetos relacionados à educação para o desenvolvimento. A Sra. Ruelas também trabalhou no escritório de Direito à Informação da Comissão Nacional de Direitos Humanos do México e possui ampla experiência colaborando com várias organizações de direitos humanos no México e no Peru. Ela é advogada e possui um Mestrado em Administração Pública e Políticas Públicas pelo Instituto Tecnológico de Estudos Superiores de Monterrey.

## Marjorie Buchser



Marjorie é Consultora Sênior na seção de Liberdade de Expressão e Segurança de Jornalistas da UNESCO. Ela também é Assessora Sênior e Associada ao Chatham House, o Instituto Real de Relações Internacionais. Por quase uma década, ela desenvolveu e lançou iniciativas estratégicas de alta prioridade, incluindo o Acelerador de Sustentabilidade e o Programa da Sociedade Digital (DSP) do Chatham House, o primeiro programa de pesquisa do instituto sobre políticas de tecnologia. Em 2018, ela se tornou Diretora Executiva do DSP, supervisionando projetos de pesquisa sobre fluxos de dados, inteligência artificial e governança de plataformas digitais.

Antes de ingressar no Chatham House, Marjorie foi Estrategista Sênior na Purpose, uma agência de impacto social. Ela também trabalhou como Diretora Associada e Fellow Global de Liderança no Fórum Econômico Mundial, onde gerenciou o Programa de Pioneiros em Tecnologia.

Marjorie se formou *magna cum laude* no Instituto Federal de Tecnologia da Suíça em Zurique (ETHZ), com um Mestrado em Estudos Comparativos e Internacionais, além de um Mestrado em Ciências Políticas e Sociais pela Universidade de Lausanne.

### **Jean Jacques Mamba**



Jean Jacques Mamba nasceu em 25 de agosto de 1975 em Liège. Após seu mestrado em administração de empresas, trabalhou extensivamente no setor privado, em Kinshasa, Luanda e depois em Bruxelas. Preocupado em contribuir para os males que afligem seu país, ele completou, em 2009, sua formação ao se inscrever em um diploma de estudos aprofundados (DEA) na Universidade Livre de Bruxelas, um DEA transdisciplinar sobre as questões contemporâneas da África Subsaariana. Simultaneamente, e em colaboração com alguns compatriotas, ele criou uma associação sem fins lucrativos chamada VRIENDEN VAN CONGO, pela qual obtiveram o status consultivo no ECOSOC, com o objetivo principal de fornecer, começando por Bruxelas, ajuda em favor das populações locais, especialmente nas áreas de agricultura e fortalecimento das capacidades de auto empreendedorismo em áreas rurais. Foi em 2011 que decidiu participar ativamente da vida política de seu país, após ter aderido ao movimento de libertação do Congo alguns anos antes. Em 2018, foi eleito deputado nacional e, durante 5 anos consecutivos, ocupou os cargos de relator do grupo de despesas e do grupo de receitas, em alternância, na Comissão Econômica e Financeira (ECOFIN) da Assembleia Nacional.

### **Kevin Deveaux**



Kevin Deveaux é advogado de Eastern Passage, Nova Escócia, Canadá. Ele foi eleito para a Assembleia Legislativa da Nova Escócia em 1998, representando o distrito de Cole Harbour-Eastern Passage. Foi reeleito em 1999, 2003 e 2006. Durante seu tempo como membro do Parlamento, foi o Vice-Presidente da Assembleia de 1999 a 2003 e Líder da Oposição Oficial de 2003 a 2007. Em março de 2007, Kevin renunciou ao seu assento na Assembleia para trabalhar em tempo integral como Consultor Técnico Parlamentar Sênior no Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em Hanói, Vietnã. Em 2008, foi nomeado para o cargo de Consultor de Política de Desenvolvimento Parlamentar Global em Nova York, com o Grupo de Governança Democrática do PNUD. Em 2012, Kevin deixou seu cargo no PNUD para fundar uma pequena empresa de

consultoria baseada no Canadá. Desde então, trabalhou com o Banco Mundial, ONU Mulheres, PNUD, Oxfam, International IDEA, Governo Suíço, NDI, União Europeia, USAID e DFID como consultor de governança política. Ele trabalhou diretamente com mais de 80 parlamentos e com deputados de mais de 115 países.

### **Karina Banfi**



Karina Banfi é Deputada Nacional pela Província de Buenos Aires, com mandatos de 2015-2019 e 2019-2023. É Vice-Presidente do Bloco da União Cívica Radical em *Juntos por el Cambio*.

Advogada formada em Direito pela Universidade de Buenos Aires, possui pós-graduação em Direito da Informação pela Universidade de Oxford, no Reino Unido, e em Direitos Humanos, além de formação na American University, nos Estados Unidos.

É a autora da Lei de Acesso à Informação Pública (2016) e da mediação da Lei de Acesso à Informação Pública Ambiental; autora da lei sobre o Regime de Reconhecimento e Proteção das Pessoas Apátridas (2018).

Foi Diretora Geral da Oficina de Acesso à Informação Pública da Universidade de Buenos Aires (UBA).

É cofundadora e ex-secretária executiva da Aliança Regional pela Livre Expressão e Informação ([www.alianzaregional.net](http://www.alianzaregional.net)).

Coordenadora de programas regionais de transparência e governança para a Organização dos Estados Americanos (OEA).

Membro do grupo de especialistas que elaborou a Lei Modelo Interamericana de Acesso à Informação Pública e sua Guia de Implementação para a OEA.

### **Neema Lugangira**



A honorável Neema Lugangira é deputada na Tanzânia e possui ampla experiência e um sólido histórico na promoção de reformas políticas e legislativas para melhorar o ambiente de investimentos nos setores de agricultura, mineração, petróleo e gás, e saúde, entre outros. Entre suas prioridades pessoais como parlamentar estão a segurança alimentar e nutricional, o desenvolvimento digital, a saúde comunitária, a igualdade de gênero na política e o desenvolvimento do setor de ONGs na Tanzânia e em toda a África.

Seu compromisso contínuo com o desenvolvimento econômico sustentável, tanto na Tanzânia quanto na África, levou-a a fundar a Rede Parlamentar Africana para a Governança da Internet (APNIG) e a ser a presidente fundadora do Capítulo Tanzaniano da Rede Parlamentar sobre o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional.

A Sra. Lugangira é também fundadora de duas ONGs: Agri Thamani, dedicada à erradicação da desnutrição na Tanzânia, e Omuka Hub, que visa acelerar a inclusão digital nas regiões periféricas da Tanzânia.

No âmbito internacional, a Sra. Lugangira é membro do Grupo Consultivo Multissetorial do Fórum sobre Governança da Internet das Nações Unidas, da Rede Parlamentar Internacional para a Educação (IPNEd), da rede UNITE – Global Parliamentarians Network for Global Health; além disso, é Fellow da Vital Voices e Embaixadora do WSIS para a promoção da inclusão digital das mulheres.

## MÓDULO 1. PADRÕES INTERNACIONAIS

### Atividade 1: Vídeo do Especialista

#### **David Kaye, Ex-Relator Especial da ONU**

A liberdade de expressão é um direito humano de importância fundamental para qualquer democracia em funcionamento e um pilar essencial para o gozo de outros direitos humanos. A democracia simplesmente não pode funcionar sem o livre fluxo de ideias e informações e sem a possibilidade de as pessoas avançarem, contestarem e discutirem ideias, fazerem reivindicações aos líderes, defenderem seus interesses e direitos. A liberdade de expressão é particularmente importante para os parlamentares.

Não só sustenta a essência de seu trabalho como indivíduos envolvidos em debate público e legislativo, mas esse trabalho é em si um alicerce absoluto da democracia e da proteção dos direitos humanos. Os parlamentares não só desempenham um papel crítico no apoio a um ambiente que permita a liberdade de expressão, como legisladores e modelos de promotores ativos do espaço cívico, mas também gozam de suas proteções. Assim, se o direito dos parlamentares à liberdade de expressão não for respeitado, a democracia e, de fato, todos os direitos humanos ficam muito ameaçados.

O mesmo se aplica ao tipo de respeito que o público espera dos parlamentares. Nesse sentido, ter uma compreensão firme das normas internacionais sobre a liberdade de expressão não é apenas relevante para os parlamentares entenderem seus próprios direitos, mas também têm a responsabilidade de estabelecer um quadro legislativo que proteja a liberdade de expressão de todos, em conformidade com essas normas internacionais. Apesar do reconhecimento quase universal da importância da liberdade de expressão, ela continua a ser um direito muito debatido. Está regularmente sob pressão, até mesmo sob ataque. No cerne desse dilema está o fato de que, embora a proteção da liberdade de expressão seja essencial em uma democracia, ao mesmo tempo o direito internacional dos direitos humanos reconhece que ela pode ser restringida em certas circunstâncias bem definidas e limitadas. Restrições indevidas a esse direito podem causar graves danos, e os mecanismos de direitos humanos, como tribunais nacionais e internacionais, bem como órgãos de monitoramento de tratados, há muito tempo enfatizam que as restrições não podem anular a regra, tornando-a inacessível aos indivíduos.

As garantias legais internacionais para a liberdade de expressão tentam encontrar um equilíbrio entre fornecer uma proteção forte ao direito, ao mesmo tempo permitindo restrições limitadas para proteger outros interesses públicos e privados.

Historicamente, jornais e meios de transmissão, como rádio e televisão, forneceram espaço para o acesso à informação e o debate social e político, complementado por outros meios, como bibliotecas, universidades, teatros, museus e seus produtos: livros, obras de arte e muito mais que tornam nossas culturas ricas e dinâmicas. Mais recentemente, a disseminação e o uso da Internet tiveram um impacto transformador na forma como nos comunicamos. Na maior parte, essas mudanças fortaleceram e democratizaram a liberdade de expressão.

Enquanto antes o acesso à informação era reservado aos ricos, agora é possível, com apenas uma conexão à Internet e um dispositivo digital, acessar uma riqueza de informações previamente inimaginável e se expressar para um público amplo. Ao mesmo tempo, essas mudanças criaram alguns desafios, como todos sabemos. Por um lado, as novas indústrias baseadas em tecnologia exacerbaram tendências de longo prazo que atuam contra os meios de comunicação tradicionais, essencialmente desviando publicidade e receitas dos meios impressos e de radiodifusão. Isso levou a uma crise para os meios tradicionais em muitos países com mídia estabelecida, enquanto complica o desenvolvimento de mídia independente em sociedades em transição. Embora as

novas plataformas desempenhem importantes papéis de informação e comunicação, elas não substituem a necessidade de um jornalismo independente e profissionalizado, e até agora, as soluções para esse problema têm se mostrado elusivas. Uma obrigação fundamental dos Estados em relação à liberdade de expressão é proporcionar um ambiente jurídico favorável a esse direito. Isso está inscrito nas garantias internacionais, que exigem que qualquer restrição seja "prevista por lei", ou seja, requer não apenas a existência de bases legais para limitar a expressão, mas que essas bases sejam precisas, claras para os cidadãos e limitem a discricionariedade dos funcionários do governo, das autoridades policiais e de outras autoridades públicas. Como guardiões dos processos legislativos, os parlamentares têm uma responsabilidade especial de garantir que as leis estejam em conformidade com as normas internacionais nesta área. Embora garantir que a legislação esteja alinhada com as normas internacionais possa parecer o principal papel dos parlamentares em termos de proteger a liberdade de expressão, de modo algum é o único.

Os parlamentares também exercem importantes funções de supervisão em relação tanto ao poder executivo quanto a outros atores sociais poderosos. Parte disso envolve garantir que a legislação seja implementada adequadamente, ou seja, da maneira pretendida pelo parlamento. Em alguns casos, o parlamento tem um papel formal, como aprovar orçamentos para órgãos de supervisão da liberdade de expressão, como reguladores de radiodifusão ou comissários de direito à informação, ou providenciar a nomeação de seus membros. Como líderes sociais e políticos, os parlamentares têm o dever de encontrar o equilíbrio adequado ao exercer seu próprio direito à liberdade de expressão. Isso significa, por um lado, participar de debates vigorosos no parlamento e de forma mais ampla para cumprir seus mandatos parlamentares, inclusive responsabilizando outros e criticando comportamentos inadequados. Mas também traz consigo certas responsabilidades em relação ao respeito à liberdade de expressão. O fato de os parlamentares gozarem de uma proteção especial para a liberdade de expressão dentro do parlamento não significa que devam usar esse poder de forma irresponsável. Nunca é apropriado, por exemplo, defender o ódio nacional, racial, religioso ou de outro tipo, especialmente devido aos riscos de incitação à discriminação e à violência. Tampouco é apropriado que figuras governamentais disseminem mentiras conscientemente para manipular cidadãos e eleitores.

O parlamento também está obrigado, sob o direito internacional e, frequentemente, sob o direito nacional, a operar de maneira transparente, segundo as normas de liberdade de informação, incluindo a publicação proativa de informações e a resposta a solicitações de informação por parte dos indivíduos. É importante que os parlamentares e suas equipes compreendam as principais normas internacionais sobre a liberdade de expressão, tanto para conhecer seus próprios direitos como para entender as responsabilidades mais amplas que têm em relação ao seu próprio discurso e às leis que adotam e que impactam a liberdade de expressão, seja na forma de restrições ou proteções. Para isso, os três primeiros módulos deste curso apresentam uma visão geral das

principais normas internacionais sobre a liberdade de expressão, a fim de proporcionar uma introdução geral ao direito.

O curso então passa, no Módulo 4, a discutir a questão da imunidade parlamentar, bem como as restrições específicas aos parlamentares. Finalmente, o último módulo deste curso, o Módulo 5, aborda o papel dos parlamentares na promoção da liberdade de expressão e sua relação com outros atores sociais. Muito obrigado, e tenho certeza de que vocês irão apreciar e se beneficiar deste curso.

## Atividade 2: Vídeo do Instrutor Principal

### **Toby Mendel, Diretor Executivo, Centro de Direito e Democracia**

Olá. Eu sou Toby Mendel, o instrutor principal deste curso. Bem-vindos a esta formação online. Eu sou o Diretor Executivo do Centro de Direito e Democracia, uma ONG canadense que trabalha globalmente para promover os direitos que sustentam a democracia, com foco particular na liberdade de expressão e no direito à informação.

A liberdade de expressão é um direito humano fundamental, que é garantido sob vários instrumentos internacionais de direitos humanos essenciais. Estes incluem a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, a Carta Africana sobre Direitos Humanos e dos Povos, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos e a Convenção Europeia sobre Direitos Humanos.

O Artigo 19 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos afirma, em parte:

- 1) Todos terão direito à liberdade de opinião.
- 2) Todos terão direito à liberdade de expressão; este direito incluirá a liberdade de procurar, receber e transmitir informações e ideias de todos os tipos, independentemente de fronteiras, seja oralmente, por escrito ou impresso, na forma de arte ou por qualquer outro meio de sua escolha. O artigo então detalha, em sua terceira subseção, um teste rigoroso para restrições à liberdade de expressão.

Certas coisas valem a pena destacar sobre essa definição, que se assemelha muito àquela encontrada na Declaração Universal dos Direitos Humanos, bem como em tratados regionais de direitos humanos. Primeiro, ela se aplica a todos, incluindo estrangeiros, prisioneiros, crianças e funcionários do governo, embora possa haver diferentes tipos de restrições justificáveis ao direito para várias categorias de indivíduos. Por exemplo, soldados têm o direito à liberdade de expressão assim como qualquer outra pessoa, mas certos atos expressivos podem ser limitados para manter segredos de segurança ou manter disciplina militar. O teste exato para saber se as

restrições à liberdade de expressão são legítimas será discutido em detalhes no Módulo 2 deste curso.

A definição de liberdade de expressão inclui o direito não apenas de “transmitir” informações, mas também de buscar e receber informações e ideias. Assim, por exemplo, no caso de *Mavlonov e Sa’di v. Uzbequistão*, o Comitê de Direitos Humanos da ONU, o órgão independente que tem a tarefa de supervisionar o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, concluiu que cancelar a licença de um jornal equivalia a uma interferência não apenas nos direitos de liberdade de expressão do editor, mas também de um leitor regular do jornal. O direito de receber informações é agora entendido como uma imposição de dever aos Estados de promulgar uma legislação abrangente sobre o direito à informação. Também é importante notar que a garantia da liberdade de expressão define o direito de forma muito ampla para cobrir ideias e informações de “todos os tipos”. Isso inclui ideias que não são amplamente mantidas ou que são até mesmo consideradas chocantes ou ofensivas.

Na verdade, é precisamente o discurso impopular que corre mais risco de ser suprimido e para o qual a garantia é, portanto, mais crucial. Além disso, a garantia da liberdade de expressão é transnacional em escopo, como indicado pela frase “independentemente de fronteiras”. Embora isso não pareça muito controverso na era da Internet, tinha o conteúdo mais visionário em 1948, quando a Declaração Universal dos Direitos Humanos foi adotada pela primeira vez. Da liberdade de expressão também protege o direito de disseminar informações de qualquer forma escolhida por alguém (como é refletido na frase “mídia de sua escolha”).

Isso inclui expressão por meio de arte, e-mails, postagens em redes sociais, panfletos, jornais, rádio, televisão, conversas cara a cara e assim por diante. Até mesmo a decisão de usar uma peça de roupa específica pode ser um ato expressivo em certas circunstâncias. Outro aspecto fundamental da garantia da liberdade de expressão é que ela inclui tanto um aspecto negativo (em outras palavras, proibições ao Estado de tomar medidas que interfiram no direito), quanto um aspecto positivo (em outras palavras, ações que um Estado deve tomar para garantir o respeito à liberdade de expressão).

O aspecto positivo inclui coisas como a necessidade de regular a transmissão adequadamente para evitar o caos nas ondas do rádio, a necessidade de promulgar leis de direito à informação (também conhecidas como leis de liberdade de informação ou acesso à informação) e a necessidade de tomar medidas para proteger jornalistas de ataques. Por fim, é importante notar que a garantia da liberdade de expressão abrange interferências diretas e indiretas. Por exemplo, um imposto especial sobre o conteúdo expressivo que não fosse aplicado de forma geral seria uma restrição à liberdade de expressão, assim como a recusa de um governo em colocar publicidade em jornais críticos ao governo.

Por fim, embora este curso enfoque as obrigações dos parlamentares nos termos do direito internacional dos direitos humanos, é importante não perder de vista que a liberdade de expressão, além de ser um direito legal, é um fenômeno profundamente social. Em outras palavras, a cultura e os valores sociais podem influenciar nossa capacidade de “expressar nossas opiniões” tanto quanto as leis.

Assim, para que a liberdade de expressão floresça verdadeiramente, deve-se promover uma cultura de tolerância em relação aos pontos de vista opostos. Os parlamentares, como figuras públicas de destaque com um papel de liderança na sociedade, desempenham um papel importante nesta área, inclusive liderando pelo exemplo.

### Atividade 3: Leitura

#### Garantias selecionadas de liberdade de expressão

##### A [Declaração Universal dos Direitos Humanos](#) (DUDH)<sup>1</sup>

A DUDH é a declaração emblemática do documento de direitos humanos, adotada em 1948, que foi a primeira articulação global dos direitos humanos universais. O Artigo 19 da DUDH declara: “Toda pessoa tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de ter opiniões sem interferência e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por qualquer meio e independentemente de fronteiras.”

##### O [Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos](#) (PIDCP)<sup>2</sup>

O PIDCP, adotado em 1966, é o primeiro tratado global que dá efeito legal específico às garantias do direito à liberdade de expressão. O Artigo 19(2) do PIDCP declara:

“Toda pessoa terá direito à liberdade de expressão; este direito incluirá a liberdade de procurar, receber e transmitir informações e ideias de todos os tipos, independentemente de fronteiras, seja oralmente, por escrito ou em forma impressa, na forma de arte, ou por qualquer outro meio de sua escolha.”

---

<sup>1</sup> Resolução 217A(III) da Assembleia Geral da ONU, 10 de dezembro de 1948:

[https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FRES%2F217\(III\)&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False](https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FRES%2F217(III)&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False)

<sup>2</sup> Adotada em 16 de dezembro de 1966, entrou em vigor em 23 de março de 1976,

<https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>

A [Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos \(CADHP\)](#)<sup>3</sup>

A CADHP foi desenvolvida para promover um regime de direitos humanos que fosse específico para o contexto e cenário africanos. A CADHP busca erradicar todas as formas de colonialismo da África, coordenar e intensificar a cooperação e os esforços para alcançar uma vida melhor para os povos da África e promover a cooperação internacional levando em devida consideração a Carta das Nações Unidas e a Declaração Universal dos Direitos Humanos.

O Artigo 9 declara: “(1) Todo indivíduo terá o direito de receber informações; (2) Todo indivíduo terá o direito de expressar e disseminar suas opiniões dentro da lei.”

A [Convenção Europeia de Direitos Humanos \(CEDH\)](#)<sup>4</sup>

A CEDH, adotada em 1950, é o primeiro tratado que garante a liberdade de expressão, embora limitada a países que fazem parte do Conselho da Europa (o grupo mais amplo de países europeus).

O Artigo 10 da CEDH prevê: “Toda pessoa tem direito à liberdade de expressão. Este direito incluirá a liberdade de ter opiniões e de receber e transmitir informações e ideias sem interferência de autoridade pública e independentemente de fronteiras. Este Artigo não impedirá que os Estados exijam o licenciamento de empresas de radiodifusão, televisão ou cinema.”

A [Convenção Americana de Direitos Humanos \(CADH\)](#)<sup>5</sup>

A CADH é o equivalente à CADH e à CEDH para as Américas (América do Norte e do Sul).

O Artigo 13 da CADH dispõe: “Toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento e expressão. Este direito inclui a liberdade de buscar, receber e transmitir informações e ideias de todos os tipos, independentemente de fronteiras, seja oralmente, por escrito, em forma impressa, na forma de arte ou por qualquer outro meio de sua escolha.”

---

<sup>3</sup> Adotada em 27 de junho de 1981, em vigor em 21 de outubro de 1986, <https://www.african-court.org/wpafc/wp-content/uploads/2020/04/AFRICAN-BANJUL-CHARTER-ON-HUMAN-AND-PEOPLES-RIGHTS.pdf>.

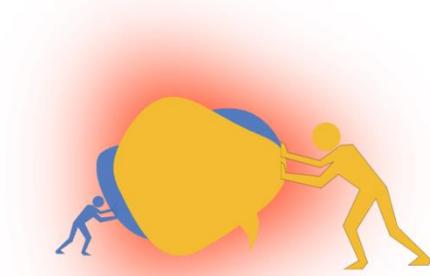
<sup>4</sup> Adotada em 4 de novembro de 1950, em vigor em 3 de setembro de 1953, <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/005.htm>.

<sup>5</sup> Adotada em 22 de novembro de 1969, em vigor em 18 de julho de 1978, <http://www.oas.org/juridico/English/treaties/b-32.html>.

## Atividade 4: Leitura

### Proteção Especial para Discursos de Interesse Público e Obrigações Positivas para Garantir a Segurança

#### *Proteção Especial para Discurso de Interesse Público*



A importância da liberdade de expressão para a democracia já foi notada. Um dos corolários disso é que o discurso político ou, para colocar de forma mais ampla, o discurso sobre questões de interesse público, merece proteção especial devido à sua importância primordial para a democracia. Visto de um ponto de vista legal, o que isso representa é o fato de que as restrições a essa forma de discurso são mais difíceis de justificar (tecnicamente, é mais difícil mostrar que são necessárias, conforme exigido pelo direito internacional, uma questão que é mais examinada no próximo módulo deste curso).

Uma consequência muito importante disso para os parlamentares é o desenvolvimento da doutrina da imunidade parlamentar, que concede direitos especiais de liberdade de expressão aos parlamentos e seus membros, à luz do papel incrivelmente importante que eles desempenham na vida democrática (discutido em mais detalhes no Módulo 5). O Comitê da União Interparlamentar (UIP) sobre os Direitos Humanos dos Parlamentares tem o mandato de proteger os direitos específicos desfrutados pelos parlamentares, incluindo a liberdade de expressão no contexto da imunidade parlamentar, mas também muitos outros direitos.

Outra consequência importante é que os políticos, juntamente com uma série de outras figuras públicas, são obrigados a tolerar um grau maior de crítica do que os cidadãos comuns. A razão para isso é, novamente, a necessidade primordial de debate aberto sobre as ações dos poderosos, e especialmente aqueles que exercem poder político, em uma democracia. Isso se reflete em padrões internacionais que regem as leis de difamação ou leis que protegem a reputação, o que é discutido em mais detalhes no Módulo 2.

#### *Obrigações Positivas para Garantir a Segurança*



Os direitos à vida e à segurança da pessoa impõem uma obrigação ao Estado de proteger a todos contra ataques físicos. No entanto, onde os ataques são uma resposta ao que outra pessoa disse, conhecidos como “ataques à liberdade de expressão”, então essa obrigação se torna ainda mais importante na perspectiva dos direitos humanos, para evitar o que foi denominado “censura por assassinato”.<sup>6</sup>

A essência desses crimes é que eles são projetados para interromper o fluxo de informações e ideias, frequentemente sobre um assunto de alta importância pública, como corrupção, crime organizado, nepotismo ou outras irregularidades graves. Como os mandatos internacionais especiais sobre liberdade de expressão<sup>7</sup> observaram no preâmbulo de sua [Declaração Conjunta de 2012 sobre Crimes Contra a Liberdade de Expressão](#):

[A] violência e outros crimes contra aqueles que exercem o seu direito à liberdade de expressão, incluindo jornalistas, outros intervenientes nos meios de comunicação social e defensores dos direitos humanos, têm um efeito inibidor sobre o livre fluxo de informação e ideias na sociedade (‘censura através da morte’) e, portanto, representam ataques não só às vítimas, mas à própria liberdade de expressão e ao direito de todos de procurar e receber informação e ideias.

Os Estados têm uma obrigação especial de fornecer proteção àqueles que estão em risco demonstrável de serem atacados (por exemplo, como demonstrado por ameaças que receberam). Um dos problemas mais sérios nesses casos é a altíssima taxa de impunidade prevalente, que órgãos como a UNESCO observam ser de quase 90 por cento globalmente.<sup>8</sup> Isso dá origem a uma segunda obrigação do Estado, a saber, conduzir investigações efetivas, sempre que possível levando a processos, onde tais ataques ocorrem. Os mandatos internacionais especiais sobre

---

<sup>6</sup> Veja a Declaração Conjunta de 30 de novembro de 2000 dos mandatos internacionais especiais sobre a liberdade de expressão, <https://www.osce.org/files/f/documents/c/b/40190.pdf>.

<sup>7</sup> Relatores especiais ou outros especialistas com foco na liberdade de expressão foram nomeados pelas Nações Unidas, a Organização para Segurança e Cooperação na Europa e a Organização dos Estados Americanos e a Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos. A partir de 1999, os três primeiros começaram a adotar Declarações Conjuntas anuais sobre questões selecionadas de liberdade de expressão e foram acompanhados pelo último em 2006.

<sup>8</sup> Veja, por exemplo, UNESCO, *O Jornalismo é um bem público: tendências mundiais em liberdade de expressão e desenvolvimento da mídia: 2021/2022 Relatório Global* (2022, Paris, UNESCO), p. 83, <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000380618?2=null&queryId=0a30ee11-7640-48c0-b1c3-8d7e1e5dc867>.

liberdade de expressão descreveram as obrigações dos Estados na área de segurança em sua Declaração Conjunta de 2012:

1(c) Os Estados devem:

- i. implementar medidas especiais de proteção para indivíduos que possam ser alvos de perseguição devido ao que dizem, quando este for um problema recorrente;
- ii. garantir que os crimes contra a liberdade de expressão sejam objeto de investigações e processos penais independentes, rápidos e eficazes; e
- iii. garantir que as vítimas de crimes contra a liberdade de expressão tenham acesso a recursos adequados.

Esta questão pode ser de particular relevância para parlamentares, onde eles próprios correm o risco de serem atacados por suas visões políticas. Embora muitas das declarações sobre segurança se concentrem em jornalistas, como o título e a substância da Declaração Conjunta de 2012 deixam claro, o escopo desta proteção se estende a qualquer um que seja atacado por fazer declarações sobre assuntos de interesse público.

Onde há um risco contínuo e sério de crimes contra a liberdade de expressão, uma das melhores maneiras de fornecer proteção contínua àqueles em risco é estabelecer um mecanismo de segurança especializado, algo que a UNESCO tem apoiado de forma geral e em vários países ao redor do mundo.<sup>9</sup>

Além de estabelecer mecanismos de segurança especializados, quando garantido, os Estados também devem prover reconhecimento legal específico de crimes contra a liberdade de expressão. Isso pode ser feito, por exemplo, provendo penas mais pesadas para esses crimes, como muitos Estados fazem para crimes motivados por racismo, e removendo as prescrições (o período após o qual uma acusação por um crime não pode mais ser movida) para esses crimes.

**Declarações sobre as Obrigações de Segurança dos Estados**



A questão dos ataques à liberdade de expressão é tão séria que o Conselho de Segurança da ONU adotou duas resoluções sobre ela. A primeira, [Resolução 1738 de 23 de Dezembro de 2006](#), condenou “ataques intencionais contra jornalistas, profissionais da mídia e pessoal associado, como tal, em situações de conflito armado, e conclama todas as

---

<sup>9</sup> Veja, por exemplo, Toby Mendel, *Apoiar a Liberdade de Expressão: Um Guia Prático para o Desenvolvimento de Mecanismos de Segurança Especializados* (2016, UNESCO e CLD), [http://www.law-democracy.org/live/wp-content/uploads/2012/08/Safety-Report.16.04.20\\_final.pdf](http://www.law-democracy.org/live/wp-content/uploads/2012/08/Safety-Report.16.04.20_final.pdf).

partes a porem fim a tais práticas”. Ela também convocou os Estados a tomarem medidas para acabar com a impunidade por tais crimes (veja também a [Resolução 2222 de 27 de Maio de 2015](#)).

O Comitê de Direitos Humanos da ONU emite regularmente Comentários Gerais que fornecem orientação confiável sobre como interpretar os direitos encontrados no PIDCP. O [Comentário Geral nº 34](#), adotado em 2011 e que representa a mais recente orientação do Comitê sobre a liberdade de expressão, declarou: “Os Estados Partes devem pôr em prática medidas eficazes de proteção contra ataques que visem silenciar aqueles que exercem o seu direito à liberdade de expressão” (parágrafo 23).

De muitas maneiras, o sistema interamericano de direitos humanos, e os países daquela região, têm estado na vanguarda ao lidar com essa questão. Em outubro de 2000, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos adotou a [Declaração Interamericana de Princípios sobre Liberdade de Expressão](#) (Declaração Interamericana), cuja cláusula 9 declara:

O assassinato, sequestro, intimidação e/ou ameaças a comunicadores sociais, bem como a destruição material de meios de comunicação violam os direitos fundamentais dos indivíduos e restringem fortemente a liberdade de expressão. É dever do Estado prevenir e investigar tais ocorrências, punir seus perpetradores e garantir que as vítimas recebam a devida indenização.<sup>10</sup>

O Tribunal Europeu de Direitos Humanos abordou esta questão, entre outros, e chegou a observar que, mesmo que um jornal e sua equipe tivessem apoiado uma organização designada como terrorista e atuado como propagandistas para ela, “não fornece, mesmo se for verdade, uma justificativa para deixar de tomar medidas eficazes para investigar e, quando necessário, fornecer proteção contra atos ilegais envolvendo violência”.<sup>11</sup>

## Atividade 5: Vídeo

**[[Vídeo](#) da UNESCO “Por que #LiberdadeDeExpressão e #AcessoÀInformação são tão centrais para eleições livres e justas?”]**

---

<sup>10</sup> Adotada na 108ª Sessão Ordinária, 19 de outubro de 2000.

<sup>11</sup> *Özgür Gündem v. Turquia*, 16 de março de 2000, Requerimento n.º 23144/93, parágrafo 45, <https://hudoc.echr.coe.int/#%7B%22itemid%22%3A%5B%22001-58508%22%5D%7D>.

Quando votamos, não estamos apenas escolhendo um líder, um legislador, um vereador local ou entre duas políticas opostas, estamos moldando as políticas que têm impacto real em nossas vidas, nossa saúde e nosso meio ambiente.

Em uma democracia, há três grupos-chave que devem garantir que os cidadãos recebam informações precisas: eles são a mídia, os partidos políticos e os reguladores eleitorais. Espera-se que a mídia forneça notícias confiáveis e verificadas aos eleitores. A mídia livre, independente e pluralista precisa ser capaz de relatar eleições sem a ameaça de violência ou intimidação. Por meio de suas investigações e checagem de fatos, o jornalismo profissional descobre irregularidades eleitorais além de verificar as alegações daqueles que querem nosso voto. Os partidos políticos que disputam a chance de governar precisam jogar de acordo com as regras para uma competição eleitoral justa e livre, conforme estabelecido por leis e normas democráticas.

Os reguladores eleitorais devem garantir eleições livres, justas e periódicas, incluindo regras para a mídia fornecer cobertura justa e equilibrada e regras para anúncios de partidos políticos. Eles também devem ajudar a garantir que haja liberdade de expressão e associação durante as eleições. Hoje em dia, as redes sociais permitiram maior engajamento dos eleitores e abriram canais de comunicação mais diretos entre candidatos e cidadãos. Elas permitiram que mais vozes fossem ouvidas, incluindo comunidades marginalizadas.

Ao mesmo tempo, há desafios como a possibilidade de micro direcionar diferentes eleitores com promessas diferentes, até mesmo contraditórias. A desinformação digital é produzida para confundir, distrair, desencorajar e enganar os eleitores e interromper o processo de votação, bem como para atacar e desacreditar jornalistas independentes.

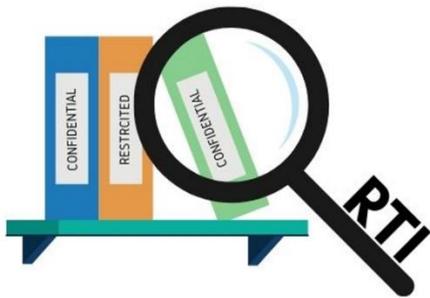
A UNESCO faz parte dos esforços globais para abordar os seguintes desafios: falar da urgência por mais transparência nas plataformas de mídia social e encorajá-las a adotar políticas proativas para proteger a integridade das eleições, bem como priorizar conteúdo jornalístico profissional em vez de algoritmos que muitas vezes recomendam conteúdo prejudicial e desinformação. Também precisa haver transparência de todos os anúncios online pagos por partidos políticos e dos valores orçamentários gastos. Abordar questões de privacidade, como coleta de dados pessoais, que podem levar à micro segmentação de eleitores com mensagens diferentes. Governos e legisladores precisam trabalhar com empresas de Internet para continuar fomentando leis de proteção de dados, apoiando o trabalho de verificadores de fatos independentes que investigam a veracidade de declarações, especulações e rumores que ganham atenção na Internet durante as eleições, garantindo que jornalistas possam relatar com segurança e liberdade os processos eleitorais. Ameaças contra a imprensa são frequentemente agravadas durante as eleições, e ainda assim este é um momento no tempo em que os jornalistas realmente precisam levar informações ao público sem medo.

Promover a alfabetização midiática e informacional para todos, para que, por exemplo, universidades, escolas, cidades, empresas de mídia e Internet ajudem a educar os cidadãos com relação às habilidades de pensamento crítico necessárias para identificar e sinalizar conteúdo que busca manipulá-los ou enganá-los. Desenvolver pactos éticos em propaganda política, aos quais os partidos políticos podem aderir e se abster de promover campanhas de desinformação durante as eleições.

Quando as informações são precisas, extensas e disponíveis, nossas eleições permanecem livres e justas e a democracia prospera.

## Atividade 6: Leitura

### O Direito à Informação



Como já foi observado, o direito à liberdade de expressão protege os direitos de “buscar” e “receber”, bem como de “transmitir” informações e ideias. Isso pode ser entendido como a ideia mais ampla de proteger o livre fluxo de informações e ideias na sociedade. Como parte disso, e especialmente nos últimos 20-25 anos, foi reconhecido que o direito também abrange um direito em acessar informações mantidas por autoridades públicas (direito à informação ou RTI). A justificativa fundamental para isso

é que essas autoridades não detêm informações para si mesmas, mas, em vez disso, as detêm em nome do público que, como resultado, e sujeito apenas a exceções limitadas, tem o direito de acessar essas informações. Em outro ponto de vista, as autoridades públicas detêm uma quantidade tremenda de informações de alto interesse público. Se essas informações forem limitadas apenas a funcionários, prejudicará seriamente o livre fluxo de informações e ideias na sociedade. Para dar efeito ao RTI, os Estados precisam adotar uma legislação abrangente de direito à informação.

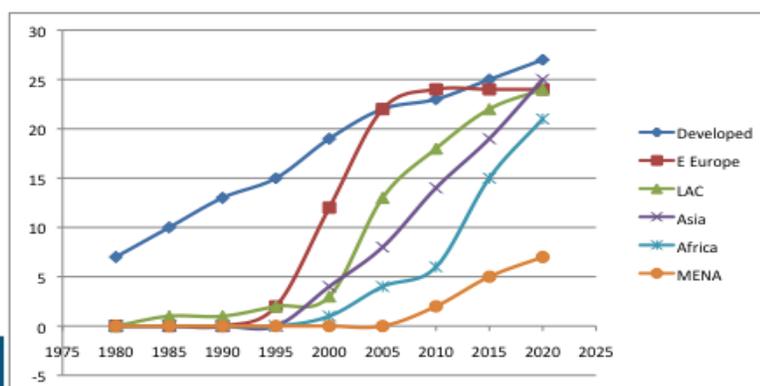
É aceito que há dois meios principais de acessar informações na prática. Primeiro, as autoridades públicas devem publicar proativamente informações de importância pública fundamental, para que todos possam acessá-las razoavelmente de maneira fácil, algo que é significativamente facilitado pelas tecnologias de comunicação digital. Segundo, a legislação deve estabelecer um sistema para fazer e responder a solicitações de informação. Essas duas abordagens foram reconhecidas no parágrafo 19 do [Comentário Geral nº 34](#):

Para efetivar o direito de acesso à informação, os Estados partes devem proativamente colocar no domínio público informações governamentais de interesse público. Os Estados

partes devem fazer todos os esforços para garantir acesso fácil, rápido, efetivo e prático a tais informações. Os Estados partes também devem promulgar os procedimentos necessários pelos quais se pode obter acesso à informação, como por meio da legislação de liberdade de informação.

Atualmente, cerca de 140 países adotaram leis de RTI globalmente,<sup>12</sup> o que significa que elas estão muito difundidas, particularmente entre democracias. Embora a adoção dessas leis não seja espalhada de forma totalmente uniforme em termos geográficos, e haja variação significativa na qualidade delas, tem havido uma tendência geral e global em direção à adoção de leis de RTI, conforme mostrado no gráfico abaixo.

### Crescimento no Número de Leis de RTI por Região e ao Longo do Tempo (E Europe: Europa Central e Oriental; LAC: América Latina e Caribe; “Asia” inclui o Pacífico; Africa: África Subsaariana; MENA: Oriente Médio e Norte da África)



Fonte:  
mantida pelo  
[Democracia](#)

Classificação RTI  
[Centro de Lei e](#)



Significativamente, o Indicador 16.10.2 do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) mede: “Número de países que adotam e implementam garantias constitucionais, estatutárias e/ou políticas para acesso público à informação”. Dado que os ODS são o modelo para a agenda de desenvolvimento até 2030, isso efetivamente conecta o RTI a essa agenda.

Na prática, o que constitui uma boa lei de RTI é complicado. A classificação de RTI ([www.RTI-Rating.org](http://www.RTI-Rating.org)) é a principal metodologia global para avaliar a força das leis de RTI, e os 61 indicadores usados nessa metodologia apontam essencialmente para as diferentes características que uma boa lei deve ter (como uma definição ampla das autoridades públicas abrangidas, procedimentos claros e fáceis de usar para fazer e processar solicitações, exceções limitadas ao direito de acesso e um sistema acessível e independente para apelar contra recusas de fornecimento de acesso).

<sup>12</sup> Veja a página de classificação de países RTI, <https://www.rti-rating.org/country-data/>.

A classificação RTI agrupa as principais características de uma boa lei em sete categorias principais.

### **Principais Características de uma Boa Lei de RTI**

1) **Direito de Acesso**

Refere-se às garantias do direito na Constituição e na Lei.

2) **Escopo**

Refere-se ao escopo de cobertura da lei, que deve ser amplo em termos de autoridades públicas (todos os três poderes governamentais, empresas estatais, órgãos constitucionais e estatutários), solicitantes (que devem ser todos, não apenas cidadãos ou residentes) e informações (que devem incluir todas as informações mantidas por autoridades públicas).

3) **Procedimentos de Solicitação**

Deve estabelecer regras simples e fáceis de usar para fazer solicitações (informações limitadas a serem fornecidas e as solicitações podem ser enviadas de diferentes maneiras, inclusive eletronicamente, com a exigência de fornecer assistência aos solicitantes que precisam) e processar solicitações (prazos rigorosos, limites de taxas, transferência de solicitações quando as informações não são mantidas).

4) **Exceções**

Esta é uma das partes mais complicadas de uma lei de RTI. O acesso deve ser recusado somente quando a divulgação das informações prejudicar um dos interesses legítimos listados na lei e esse dano superar os benefícios da divulgação. Também deve haver limites de tempo para exceções (digamos, 20 anos) e deve ser dado um aviso quando uma solicitação for recusada.

5) **Recursos**

É crucialmente importante que os solicitantes sejam capazes de apresentar um recurso a um órgão administrativo independente quando seus pedidos forem recusados, caso contrário, os funcionários seriam essencialmente livres para recusar (já que quase ninguém pode se dar ao luxo de ir ao tribunal apenas para obter informações). O órgão precisa ter os poderes necessários para investigar os recursos e ordenar as soluções apropriadas para os solicitantes.

6) **Sanções e Proteções**

A lei deve prever sanções para funcionários que obstruam intencionalmente o acesso à informação, juntamente com proteção para aqueles que divulguem informações de boa-

fé (na ausência disso, os funcionários, que geralmente estão acostumados a reter informações, podem relutar em divulgá-las).

#### 7) Medidas Promocionais

É importante estabelecer uma série de medidas promocionais para fazer a lei funcionar na prática. As autoridades públicas devem nomear oficiais de informação com responsabilidade pelo processamento de solicitações e fornecer treinamento a eles, além de serem obrigados a relatar o que fizeram para implementar a lei. Um órgão central deve ser encarregado de aumentar a conscientização pública sobre a RTI e produzir um relatório central sobre a implementação.

Embora a abertura seja importante, também é importante manter informações legitimamente confidenciais em segredo. Isso pode ser uma responsabilidade particular para parlamentares que podem, por exemplo, obter acesso a informações pessoais ou de segurança sensíveis no curso de suas funções de supervisão em relação ao executivo. Para garantir isso, é comum que os parlamentares sejam obrigados a fazer um juramento de sigilo.

### Atividade 7: Leitura

#### Delatores



Delatores são indivíduos que expõem (denunciam) irregularidades, em particular dentro da administração pública, mas também dentro do setor privado. Mesmo que as informações que eles exponham sejam legitimamente confidenciais, logo é anulado pelos benefícios de expor as irregularidades. Visto de uma perspectiva de direito internacional, punir alguém por expor irregularidades não

pode ser justificado como uma restrição necessária à liberdade de expressão, mesmo que haja interesse em manter as informações em segredo.

Em sua [Declaração Conjunta de 2015 sobre Liberdade de Expressão e Respostas a Situações de Conflito](#), os mandatos internacionais especiais sobre liberdade de expressão descreveram o escopo da proteção ao denunciante como a garantia de que indivíduos que expõem certos abusos sejam protegidos contra sanções legais, administrativas ou trabalhistas, mesmo que tenham agido em violação de uma regra ou contrato vinculativo, desde que, no momento da divulgação, tivessem motivos razoáveis para acreditar que as informações divulgadas eram substancialmente

verdadeiras e expuseram irregularidades.<sup>13</sup> Estas leis devem abranger vários tipos de irregularidades, incluindo:

- má administração grave;
- Violações de direitos humanos;
- violações do direito internacional humanitário (ou seja, das leis da guerra); e
- outras ameaças ao interesse público geral, por exemplo em termos de segurança ou meio ambiente.

Isso deixa claro que o escopo da proteção deve ser amplo nos três sentidos a seguir. Primeiro, deve cobrir a exposição de uma ampla gama de tipos de irregularidades, não apenas crimes, mas também abusos de direitos humanos, má administração e outras ameaças ao interesse público geral. Segundo, deve ser amplo em termos do tipo de proteção oferecida, não apenas contra medidas legais, mas também contra sanções relacionadas ao emprego. Terceiro, deve ser aplicado amplamente, com as únicas condições de: o indivíduo tinha motivos razoáveis para acreditar que a informação era verdadeira e expôs um tipo relevante de irregularidade.

## Atividade 8: Jogo

## Atividade 9: Vídeo

### [[Vídeo](#) da UIP: Luta pelos direitos dos parlamentares perseguidos]

[Texto na tela: Luta pelos direitos dos parlamentares perseguidos: Luta por parlamentos democráticos fortes que sirvam ao povo]

Em 1976, o senador Solari Yrigoyen foi ilegalmente detido, torturado e exilado após o golpe de estado na Argentina. Ele era um membro do parlamento, um parlamentar, eleito pelo povo para representar o povo, para proteger seus direitos. Como todos os parlamentares, seu trabalho era aprovar leis, examinar e cobrar responsabilidade do governo. Por fazer isso, ele enfrentou represálias.

A União Interparlamentar (UIP), a organização global de Parlamentos, lançou uma campanha mundial por seus direitos. Em 2015, seus alcoses foram condenados. Nos direitos humanos, a perseverança compensa, nunca desista. Os parlamentares em muitos países enfrentam sérias ameaças. As violações podem assumir muitas formas.

---

<sup>13</sup> Adotado em 4 de Maio de 2015, parágrafo 5(b).

[Texto na tela: Detenção arbitrária, Remoção ilegal de mandato parlamentar, Assassinato, Falta de julgamento justo, Violação da liberdade de expressão, Tortura]

O Comitê de Direitos Humanos dos Parlamentares da UIP foi criado em 1976. Seus membros, parlamentares em atividade do mundo todo, independentemente de sua origem política, estão unidos em solidariedade, proporcionando justiça e liberdade para seus colegas perseguidos.

[Texto na tela: “A UIP desempenhou um papel fundamental na busca por justiça para meu pai, que foi assassinado. Como também para mim e minha família.”]

O Comitê inicia investigações quando a vítima, um membro da família, seu advogado, outro parlamentar, um partido político ou uma ONG faz uma reclamação por escrito. Seu procedimento é completo: verificação rigorosa de fatos, ação imparcial e independente, diálogo contínuo com autoridades, audiências, missões de país, observações de julgamento. O Comitê de Direitos Humanos da UIP nunca encerra um caso antes de um acordo. Ele persuade e pressiona as autoridades. Ele também mobiliza colegas parlamentares ao redor do mundo.

[Texto na tela: “Parlamentos nacionais e cidadãos devem operar em solidariedade para pôr fim aos abusos contra parlamentares. É preciso persistência. Significa nunca desistir.” Presidente do Comitê da UIP sobre os Direitos Humanos dos Parlamentares]

O sucesso também depende da sua ação. Esta é uma luta conjunta. O comitê nunca desiste. Nem você deveria. Nunca. Ajude-nos a ajudar os parlamentares ameaçados. Entre em contato com o comitê no site [hrteam@UIP.org](mailto:hrteam@UIP.org).

[Texto na tela: União Interparlamentar. [www.UIP.org](http://www.UIP.org)]

## Atividade 10: Leitura

### Liberdade de Expressão e Eleições



O direito à liberdade de expressão continua a ser aplicado em grande parte da mesma forma durante as eleições e, de fato, considerações relacionadas às eleições – como garantir igualdade de condições para partidos e candidatos – se aplicam em todos os momentos, já que a competição pelo apoio público é uma atividade contínua. Ao mesmo tempo, a maioria das democracias implementou regras especiais que regem o que pode ser chamado de discurso político partidário (ou seja, discurso que busca promover um determinado partido e/ou candidato) durante as eleições.

Muitos países têm em vigor uma série de diferentes tipos de regras que regem o discurso político partidário, principalmente com o objetivo de garantir equidade, bem como evitar interferência estrangeira. Primeiro, a maioria das democracias coloca algum tipo de limite nos gastos. O objetivo disso é estabelecer igualdade, impedindo que aqueles com muito dinheiro comprem eleições (ou pelo menos exerçam muito mais influência sobre elas do que um indivíduo deveria ser capaz de fazer). As regras sobre gastos variam amplamente. Elas frequentemente assumem a forma de limites sobre quanto qualquer indivíduo ou corporação pode contribuir para um partido ou candidato em particular, limites sobre gastos durante uma campanha, regras sobre financiamento estatal direto ou indireto de partidos e/ou candidatos e/ou regras sobre transparência de financiamento. Há uma grande variação entre os países quanto a essas regras e à constitucionalidade de diferentes abordagens.

#### **Decisões Constitucionais sobre Financiamento de Terceiros para Partidos: Canadá e Estados Unidos**

Em uma decisão de 2004, a Suprema Corte do Canadá confirmou os limites legais ao financiamento de partidos por terceiros e à propaganda eleitoral de terceiros como uma restrição razoável à liberdade de expressão, declarando:

[A] publicidade ilimitada de terceiros pode minar a justiça eleitoral de várias maneiras. Primeiro, pode levar ao domínio do discurso político pelos ricos. Segundo, pode permitir que candidatos e partidos políticos contornem seus próprios limites de gastos por meio da criação de terceiros. Terceiro, os gastos ilimitados de terceiros podem ter um efeito injusto no resultado de uma eleição. Quarto, a ausência de limites para despesas com publicidade de terceiros pode corroer a confiança do eleitorado canadense que percebe o processo eleitoral como sendo dominado pelos ricos. [referências omitidas]<sup>14</sup>

<sup>14</sup> *Harper v. Canadá*, [2004] 1 SCR 827, parágrafo 79, <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/2146/index.do>.

Seis anos depois, em 2010, o Supremo Tribunal dos Estados Unidos chegou à decisão exatamente oposta no caso *Cidadãos Unidos versus Comissão Eleitoral Federal*.<sup>15</sup> Nesse caso, o Tribunal decidiu que terceiros privados (incluindo corporações comerciais, grupos sem fins lucrativos, sindicatos e indivíduos) podem gastar tanto dinheiro quanto desejarem durante uma eleição, incluindo apoiar diretamente um ou outro partido ou candidato, desde que o façam por meio de comitês de ação política (PACs) independentes de terceiros, que eles próprios podem estabelecer. Os PACs foram responsáveis por 48% dos gastos durante o ciclo eleitoral presidencial e congressional dos EUA de 2020.<sup>16</sup>

Segundo, na maioria das democracias estabelecidas, as emissoras são obrigadas a ser equilibradas e imparciais em seu tratamento de questões de controvérsia pública, incluindo especificamente questões relacionadas a eleições. Esta é uma questão delicada porque corta direto ao conteúdo central transmitido pelas emissoras, e aplicar tal regra só pode ser feito legitimamente por um regulador independente (como será discutido mais no Módulo 3). Essas regras tendem a não ser aplicadas estritamente e a exigir apenas a presença de equilíbrio razoável ao longo do tempo, mas descartam a possibilidade de terceiros ricos comprarem mídia de transmissão para promover um ou outro partido ou candidato. Essas regras também são complementadas por regras que exigem que os veículos de mídia ofereçam publicidade de forma não discriminatória a todos os partidos e candidatos, o que se aplicaria não apenas ao preço, mas também a questões como tempo e posicionamento dos anúncios.

Em maio de 2009, os mandatos internacionais especiais sobre liberdade de expressão emitiram uma Declaração Conjunta sobre a Mídia e as Eleições.<sup>17</sup> The A Declaração observou, entre outras coisas:

Deveria ser ilegal para os meios de comunicação social discriminar, com base na opinião política ou outros motivos reconhecidos, na atribuição e cobrança de anúncios políticos pagos, quando estes sejam permitidos por lei.

Alguns países vão ainda mais longe e proíbem publicidade privada na transmissão em larga escala e/ou na televisão, embora na maioria dos casos esses países coloquem uma obrigação positiva sobre as emissoras de fornecer publicidade gratuita em uma base equitativa para as partes. Em uma série de casos sobre essa questão, o Tribunal Europeu de Direitos Humanos

---

<sup>15</sup> 558 U.S. 310 (2010), <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/558/310/>.

<sup>16</sup> Comissão Eleitoral Federal, “Resumo estatístico da atividade de campanha de 18 meses do ciclo eleitoral de 2019-2020”, 18 de setembro de 2021, <https://www.fec.gov/updates/statistical-summary-18-month-campaign-activity-2019-2020-election-cycle/>.

<sup>17</sup> 15 de Maio de 2009, <https://www.osce.org/fom/37188?download=true>.

chegou a conclusões diferentes, sustentando em dois casos da Suíça e da Noruega que isso não era legítimo,<sup>18</sup> mas mantendo uma proibição semelhante no Reino Unido.<sup>19</sup> Muitos países colocam obrigações especiais sobre a mídia pública tanto para aumentar a conscientização pública sobre as eleições quanto para dar voz aos partidos e candidatos.

Terceiro, um grande número de democracias proíbe estrangeiros de contribuir para as eleições, inclusive por meio de apoio direto e indireto a partidos e/ou candidatos. Em uma pesquisa dos países do Conselho da Europa em 2006, a Comissão Europeia para a Democracia pelo Direito (Comissão de Veneza) descobriu que cerca de 60% proibiam o financiamento estrangeiro, 35% não proibiam e 5% eram indeterminados.<sup>20</sup>

Quarto, algumas democracias também impõem um blecaute da mídia, ou proíbem campanhas ou a publicação de pesquisas de opinião, por um período – geralmente 24 ou 48 horas – antes do início da votação em si. A ideia por trás disso é a de que as pessoas precisam de um pequeno tempo para reunir seus pensamentos e decidir em quem querem votar de verdade. Com relação às pesquisas, uma consideração adicional é que essas informações, muitas vezes já datadas no momento em que são publicadas, podem ter um impacto desproporcional e, portanto, distorcido na eleição. No [Comentário Geral nº 34](#), o Comitê de Direitos Humanos da ONU concluiu que “pode ser legítimo para um Estado-parte restringir pesquisas políticas que precedem uma eleição para manter a integridade do processo eleitoral” (parágrafo 37). Em alguns países, no entanto, essas restrições, e especialmente sobre a campanha até o dia da eleição, são consideradas indevidamente intrusivas como uma restrição à liberdade de expressão.

Novas tecnologias de comunicação estão desafiando todas essas regras. À medida que as pessoas recorrem às mídias sociais para obter notícias e informações, a regulamentação das emissoras tem cada vez menos impacto. Nos países onde as regras de bloqueio de mídia estão em vigor, sua aplicação é dificultada porque os cidadãos podem consultar publicações estrangeiras e outras fontes de notícias que não estão vinculadas às mesmas regulamentações eleitorais. Também é muito mais fácil para terceiros se envolverem em discurso eleitoral, bem como esconder ou

---

<sup>18</sup> *VGT Verein gegen Tierfabriken v. Suíça*, 28 de junho de 2001, Aplicação N.º. 24699/94, [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"fulltext":\["Case%20of%20VGT%20Verein%20gegen%20Tierfabriken%20v.%20Switzerland"\],"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER"\],"itemid":\["001-59535"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{); e *TV Vest SA e Rogaland Pensjonistparti v. Noruega*, 11 de dezembro de 2008, Requerimento n.º 21132/05, [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-90235"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{).

<sup>19</sup> *Defensores Internacionais dos Animais v. Reino Unido*, 22 de abril de 2013, Aplicação No. 48876/08, [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-119244"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{).

<sup>20</sup> *Parecer sobre a Proibição de Contribuições Financeiras a Partidos Políticos de Fontes Estrangeiras*, CDL-AD (2006)014, 17-18 de março de 2006, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2006\)014-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2006)014-e).

encaminhar gastos eleitorais de maneiras que não podem ser facilmente reguladas. A investigação em andamento sobre alegações de interferência russa na eleição presidencial dos Estados Unidos de 2016 demonstra claramente alguns desses desafios. A questão das *Fake News*, em geral, mas em particular em torno das eleições, também atraiu muita atenção recentemente, o que é discutido mais no Módulo 3 deste curso.

A proteção especial que a liberdade de expressão estende ao discurso de interesse público, acima referida, é, naturalmente, de particular importância durante as eleições, em que a capacidade dos partidos e candidatos comunicarem livremente com o eleitorado é de maior importância.

### **Protegendo o Discurso de Interesse Público Durante as Eleições**

Em sua [Declaração Conjunta sobre a Mídia e as Eleições](#) de maio de 2009, os mandatos internacionais especiais sobre liberdade de expressão indicaram alguns padrões para proteger o discurso de interesse público durante as eleições, como o seguinte:

A mídia deve ser livre para relatar assuntos relacionados às eleições. Ela também deve ser isenta de responsabilidade por disseminar declarações ilegais feitas diretamente por partidos ou candidatos – seja no contexto de transmissão ao vivo ou publicidade – a menos que as declarações tenham sido consideradas ilegais por um tribunal ou as declarações constituam incitação direta à violência e o meio de comunicação tenha tido a oportunidade de impedir sua disseminação.

A obrigação de figuras políticas, incluindo candidatos, de tolerar um grau maior de críticas do que pessoas comuns deve ser claramente reafirmada durante as eleições.

Um partido ou candidato que tenha sido difamado ilegalmente ou sofrido outra lesão ilegal por uma declaração na mídia durante um período eleitoral deve ter direito a uma rápida correção dessa declaração ou ter o direito de buscar reparação em um tribunal.

### **Atividade 11: Leituras Adicionais**

#### **Sugestões de Leituras Adicionais:**

- Centro de Direito e Democracia, *Nota Informativa sobre a Liberdade de Expressão: A Liberdade de Expressão como um Direito Humano*, 2015, <https://www.law-democracy.org/live/wp-content/uploads/2015/02/foe-briefingnotes-1.pdf>
- Mandatos Especiais Internacionais, *Declaração Conjunta sobre a Mídia e Eleições*, 2009, <https://www.osce.org/files/f/documents/d/e/37188.pdf>

- Mandatos Especiais Internacionais, *Declaração Conjunta sobre Crimes Contra a Liberdade de Expressão*, 2012, [https://law-democracy.org/live/wp-content/uploads/2012/08/mandates.decl\\_2012.pdf](https://law-democracy.org/live/wp-content/uploads/2012/08/mandates.decl_2012.pdf)
- Centro de Direito e Democracia, *Nota Informativa sobre a Liberdade de Expressão: O Direito à Informação*, 2015, <https://www.law-democracy.org/live/wp-content/uploads/2015/02/foe-briefingnotes-3.pdf>
- Transparência Internacional, *Princípios Internacionais para Legislação de Denúncia de Irregularidades*, 5 de Novembro de 2013, <https://www.transparency.org/en/publications/international-principles-for-whistleblower-legislation>
- Eduardo Bertoni, *Jornalismo e denúncia: uma ferramenta importante para proteger os direitos humanos, combater a corrupção e fortalecer a democracia* (2022, Paris, UNESCO), <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000381406>
- Mandatos Especiais Internacionais, *J Declaração Conjunta sobre Liberdade de Expressão e Eleições na Era Digital*, 2020, [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Opinion/JointDeclarationDigitalAge\\_30April2020\\_EN.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Opinion/JointDeclarationDigitalAge_30April2020_EN.pdf)
- Tarlach McGonagle, *et al.*, *Eleições e mídia em tempos digitais* (2019, Paris, UNESCO), <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000371486>
- Ficha Informativa Temática: Liberdade de Expressão e Eleições (julho de 2018, Estrasburgo, Conselho da Europa), <https://rm.coe.int/factsheet-on-media-and-elections-july2018-pdf/16808c5ee0>
- Relatório do Relator Especial sobre a promoção e proteção do direito à liberdade de opinião e expressão, 2 de julho de 2014, <https://undocs.org/A/HRC/26/30> (com foco na liberdade de expressão nos processos eleitorais)
- Mandato do Relator Especial sobre a promoção e proteção do direito à liberdade de opinião e expressão, *Liberdade de Expressão e Eleições na Era Digital*, Artigo de Pesquisa 1/2019 (junho de 2019), <https://ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Opinion/ElectionsReportDigitalAge.pdf>
- Andrew Puddephatt, *Redes Sociais e Eleições* (2019, Paris, UNESCO), <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000370634>

## Atividade 12: Questionário

## MÓDULO 2: RESTRIÇÕES À LIBERDADE DE EXPRESSÃO

### Atividade 1: Vídeo

[Vídeo da UNESCO sobre o [teste de três partes](#) para restrições à liberdade de expressão]

## Os Limites Legítimos da Liberdade de Expressão: O Teste de Três Partes.

A liberdade de expressão é um direito fundamental consagrado no Artigo 19 da *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, que afirma que “Toda pessoa tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de ter opiniões sem interferência e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras”. Este direito também é um direito habilitador, garantindo abertura, transparência e responsabilidade em sociedades democráticas. No entanto, a liberdade de expressão não é um direito absoluto e pode ser legalmente restringida em condições específicas e limitadas sob a lei internacional de direitos humanos e especificamente o Artigo 19 do *Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos* ou PIDCP. O teste de três partes determina se uma restrição à liberdade de expressão é legítima. Qualquer restrição à liberdade de expressão deve, portanto, ser prevista por lei, perseguir um objetivo legítimo e ser necessária para um propósito legítimo.

Parte Um: restrições devem ser previstas por lei. Uma restrição à liberdade de expressão deve ser prevista por uma lei existente ou norma vinculativa, adotada por autoridades competentes e que seja formulada com precisão suficiente para permitir que os cidadãos regulem sua conduta adequadamente. A lei ou norma deve, portanto, ser clara, publicamente acessível e facilmente compreendida por todos. Caso contrário, correria o risco de ter um efeito inibidor sobre a liberdade de expressão ao ampliar o escopo de restrições permitidas.

Parte Dois: as restrições devem perseguir um objetivo legítimo. O Artigo 19, parágrafo três do PIDCP detalha quatro fundamentos essenciais para restrições. Um: respeito aos direitos ou reputações de outros. Dois: a proteção da saúde pública. Três: a proteção da segurança nacional ou da ordem pública. E quatro: a proteção da moral. Esses fundamentos para restrições devem ser enquadrados de forma restrita para garantir a conformidade com as disposições do direito internacional.

Parte Três: as restrições devem ser necessárias para a proteção ou promoção de um propósito legítimo. As restrições devem ser efetivas, proporcionais e o menos restritivas possível para atingir o fim legítimo perseguido. No entanto, esse critério de necessidade e proporcionalidade é frequentemente o mais complexo de acordo com os padrões internacionais. Os tribunais e outras autoridades públicas devem, portanto, considerar o contexto em que a restrição é aplicada. Por exemplo, uma restrição em favor da segurança nacional pode ser justificável em tempos de guerra, mas não em tempos de paz. O teste de três partes estabelece um alto padrão para justificar e expressar claramente a legitimidade de uma restrição ao direito fundamental à liberdade de expressão. No nosso ambiente digital em rápida mudança, é ainda mais importante reforçar o estado de direito e a aplicação do teste de três partes para garantir o direito de cada cidadão à liberdade de expressão e acesso à informação.

Para saber mais, visite nosso site e conheça o trabalho da UNESCO.

## Atividade 2: Vídeo do Instrutor Principal

### **Toby Mendel, Diretor Executivo, Centro de Direito e Democracia**

Olá, seja bem-vindo ao módulo II deste curso, com foco na discussão de quando a liberdade de expressão pode ser restringida pela lei internacional de direitos humanos.

Conforme debatemos no último módulo deste curso, o Artigo 19 do PIDCP prevê uma ampla garantia de liberdade de expressão. No entanto, conforme observado no vídeo introdutório, a liberdade de expressão pode estar sujeita a restrições, desde que cumpram o rigoroso teste de três partes articulado no Artigo 19(3) do PIDCP. Conforme observado no último vídeo, a primeira parte do teste exige que as restrições sejam “previstas por lei”.

Uma justificativa fundamental para isso é que somente o parlamento, agindo coletivamente de acordo com seus poderes e procedimentos formais de elaboração de leis, deve ter a capacidade de decidir quais interesses, em conformidade com o direito internacional, justificam a anulação da liberdade de expressão. Isso descarta ações ad hoc ou arbitrárias de autoridades eleitas ou servidores públicos, não importa quão sênior, embora isso não signifique que o parlamento não possa delegar poder legislativo secundário ou subsidiário a outros atores. Isso incluiria, por exemplo, regras estabelecidas em instrumentos regulatórios, decretos ou códigos de conduta ou regras processuais elaboradas por reguladores independentes.

No entanto, a legislação primária precisa fornecer detalhes suficientes para limitar o escopo do que pode ser incluído em tais instrumentos subsidiários ou a regra ainda pode não atender ao requisito “previsto por lei”. Esta parte do teste representa uma enorme responsabilidade para os parlamentares, pois cabe a eles determinarem o escopo das restrições à liberdade de expressão de uma maneira que seja consistente com o direito internacional. Não basta simplesmente que haja uma lei; essa lei deve atender a certos padrões de controle de qualidade. Ela deve, obviamente, ser acessível, o que normalmente significa que deve ter sido publicada no diário oficial ou em qualquer publicação oficial ou seu equivalente.

A lei também não deve ser vaga. Quando uma restrição à liberdade de expressão é vaga, ela pode estar sujeita a uma série de interpretações diferentes, que podem ou não refletir a intenção adequada do parlamento ao adotar a lei. Em outras palavras, regras vagas efetivamente concedem discricionariedade às autoridades responsáveis por aplicá-las — seja um órgão regulador, a polícia ou um administrador — para decidir o que elas significam. Isso claramente enfraquece a própria ideia de que é o parlamento que deve decidir sobre as restrições.

O mesmo é verdade quando uma lei é clara, mas aloca ampla discricção às autoridades em termos de como ela deve ser aplicada. Um exemplo disso pode ser uma lei que permitisse à polícia interromper uma manifestação se ela considerasse que não era de interesse público. Isso efetivamente concede à polícia o poder de decidir sobre o escopo da restrição, em vez de o parlamento fazê-lo. Disposições vagas também podem ser aplicadas de forma inconsistente ou pouco clara. Isso não dá aos indivíduos o aviso adequado do que é e do que não é permitido, de modo a permitir que ajustem sua conduta de acordo, outro objetivo fundamental da parte “prevista por lei” do teste. Nesse caso, especialmente quando as sanções por violação da regra são significativas, os indivíduos provavelmente se afastarão bastante da zona potencial de aplicação da regra para evitar qualquer possibilidade de serem censurados, levando ao que foi chamado de “efeito inibidor” na liberdade de expressão.

A segunda parte do teste é que a restrição deve servir para proteger um dos interesses ou objetivos listados no Artigo 19(3). Esse artigo deixa bem claro que essa lista é exclusiva e o Comitê de Direitos Humanos da ONU reiterou esse ponto. Assim, restrições que não atendem a um dos interesses listados não são legítimas. Ao mesmo tempo, pode-se notar que a lista de interesses – a saber, “respeito aos direitos e reputações de outros” ou “a proteção da segurança nacional ou da ordem pública (ordre public), ou da saúde ou moral públicas” – é bastante ampla. Além disso, os tribunais tendem a interpretá-la amplamente. Por exemplo, no caso de Engel e outros v. Holanda, o Tribunal Europeu de Direitos Humanos interpretou o escopo da “ordem pública” como incluindo “a ordem que deve prevalecer dentro dos limites de um grupo especial específico”, estendendo isso à “desordem” nas forças armadas em vista da possibilidade de “repercussões na ordem na sociedade como um todo”.

Na prática, os tribunais internacionais raramente decidem casos de liberdade de expressão com base no fato de que as regras subjacentes não serviam a um fundamento legítimo, ou seja, a segunda parte do teste. A terceira parte do teste é que a restrição deve ser “necessária” para garantir o interesse. A maioria dos casos internacionais é decidida com base nessa parte do teste, que é extremamente complexa. Algumas características principais podem ser identificadas:

- 1) As medidas tomadas devem abordar uma necessidade social premente, não apenas uma ameaça menor ao interesse.
- 2) As restrições devem ser racionalmente conectadas ao interesse que desejam proteger no sentido de terem sido cuidadosamente projetadas para proteger o interesse e representar a opção para protegê-lo que menos prejudica a liberdade de expressão, em outras palavras, a opção menos restritiva de direitos.
- 3) As restrições não devem ser muito amplas no sentido de que não afetem a fala além do que representa um risco de dano ao interesse ou objetivo relevante.
- 4) E por fim, as restrições devem ser proporcionais no sentido de que os benefícios em termos de proteção do interesse legítimo superem o dano à liberdade de expressão. Ao avaliar o dano, deve-se considerar também quaisquer sanções excessivas e o efeito inibidor que elas teriam sobre a

liberdade de expressão. O restante deste módulo ou seu equivalente explora essas ideias em maior detalhe.

### Atividade 3: Leitura

Tempo estimado de leitura: 10 minutos

#### Um olhar mais aprofundado sobre o teste de três partes

A seguir estão alguns exemplos de casos que se enquadraram em cada parte do teste de três partes.

##### Parte I do Teste de Três Partes: A Restrição Deve Ser Prevista em Lei



No caso do *Sunday Times v. Reino Unido*, o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH) resumiu os requisitos que decorrem do padrão “prescrito por lei” para restrições à liberdade de expressão, um padrão que é funcionalmente o mesmo que o requisito de que tais restrições sejam “previstas por lei” sob o PIDCP:

Primeiro, a lei deve ser adequadamente acessível, ou seja, o cidadão deve ser capaz de acessar a lei com um nível razoável de esforço. Segundo, uma norma não pode ser considerada uma “lei” a menos que seja formulada com precisão suficiente para permitir que o cidadão regule sua conduta: ele ou ela deve ser capaz – se necessário com aconselhamento apropriado – de prever, em um grau que seja razoável nas circunstâncias, as consequências que um determinado ato expressivo pode acarretar. Essas consequências não precisam ser previsíveis com absoluta certeza, pois a experiência demonstra que tal precisão é inatingível. Embora a certeza seja desejável, ela pode resultar em uma rigidez excessiva. Portanto, a lei deve ser flexível o suficiente para acompanhar as circunstâncias em mudança. Consequentemente, muitas leis são inevitavelmente formuladas em termos que, em maior ou menor grau, são vagos e cuja interpretação e aplicação são questões de prática.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> 26 de abril de 1976, Aplicação Número 6538/74, parágrafo 49,

<https://hudoc.echr.coe.int/#{%22fulltext%22:%22sunday%20times%22,%22languageisocode%22:%22ENG%22,%22documentcollectionid%22:%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22,%22itemid%22:%22001-57584%22}>.

Um exemplo de um caso em que o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH) considerou que a aplicação de uma disposição vaga não cumpria o padrão de "previsto por lei" foi o caso *Zayidov v. Azerbaijão*.<sup>22</sup> Neste caso, um jornalista escreveu o manuscrito de um livro enquanto estava detido. Após tentar enviar as primeiras 203 páginas do manuscrito para publicação, os materiais foram confiscados. O Estado justificou isso alegando que continham declarações "indecentes" e "insultantes" sobre a liderança do país e "informações sobre o centro de detenção que era proibido divulgar" (parágrafo 10). Posteriormente, durante uma busca nos pertences do solicitante, outras 75 páginas do manuscrito também foram confiscadas (parágrafo 11). As autoridades destruíram posteriormente as 278 páginas do manuscrito (parágrafo 15).

As autoridades justificaram suas ações com base em uma regra disciplinar interna que dizia o seguinte:

Cartas escritas utilizando símbolos secretos ou preestabelecidos (*gizli və şərti*) ou com conteúdo indecente (*nalayiq məzmunlu*), bem como cartas que contenham informações relacionadas às atividades da instalação penal que não sejam permitidas serem divulgadas, não devem ser enviadas, o prisioneiro condenado será notificado e a carta será destruída.

O TEDH observou que havia uma questão sobre se as regras disciplinares internas se aplicavam à instalação em questão, porque ela havia sido designada para detentos em julgamento, e não para prisioneiros condenados (parágrafo 69). O Tribunal também notou a falta de justificativas claras nos relatórios do Estado que explicassem as ações das autoridades, os quais, entre outras coisas, não descreviam o que foi considerado "indecente" no manuscrito ou quais informações sobre a instalação de detenção estavam incluídas (parágrafo 70).

No entanto, o Tribunal apontou a generalidade e a vagueza da disposição invocada, que não "definia ou fornecia qualquer esclarecimento sobre o que deveria ser entendido por 'conteúdo indecente (*nalayiq məzmunlu*)' ou o que se entendia por 'informações relacionadas às atividades da instalação penal que não são permitidas serem divulgadas'" (parágrafo 71). Como não foi demonstrado que existisse jurisprudência dos tribunais nacionais esclarecendo esses termos, a disposição "era suscetível a uma ampla gama de diversas interpretações" (parágrafo 71). O Tribunal também observou que havia salvaguardas processuais insuficientes para restringir a discricionariedade da administração prisional ao interpretar essas regras (parágrafo 72) e que a decisão de tratar um manuscrito de livro como uma "carta" era inconsistente com uma "leitura natural" da

---

<sup>22</sup> 24 de março de 2022, processo n.º 5386/10, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22%3A%22001-216356%22%7D>].

disposição (parágrafo 73). O Tribunal concluiu que a disposição em questão, em conjunto com outras disposições das regras disciplinares:

[...] não era previsível quanto aos seus efeitos e não indicava com clareza suficiente o alcance e a maneira de exercício da discricionariedade conferida às autoridades no campo que regulava. Na ausência de garantias contra decisões arbitrárias, a discricionariedade concedida era essencialmente expressa em termos de poder irrestrito. A disposição em questão, portanto, não atendia ao requisito de “qualidade da lei” da Convenção e, por essa razão, a interferência no presente caso não pode ser considerada como “prevista por lei”. (parágrafo 74)



### **Parte II do Teste de Três Partes: A Restrição Deve Proteger um Interesse Legítimo**

Conforme observado anteriormente, o texto do Artigo 19(3) deixa claro que sua lista de interesses legítimos é exaustiva, o que significa que os Estados não podem justificar restrições para proteger interesses que não estão incluídos nessa lista. O Comitê de Direitos Humanos da ONU também declarou, no parágrafo 22 de seu [Comentário Geral nº 34](#), que as restrições “devem ser aplicadas apenas para os propósitos para os quais foram prescritas e devem estar diretamente relacionadas à necessidade específica na qual se baseiam”.

Na prática, é raro que casos sejam decididos na segunda parte do teste de três partes. Como a lista de interesses legítimos é exaustiva, os Estados quase sempre apresentam uma justificativa que se refere a um desses interesses. Contudo, ainda é possível que órgãos internacionais de direitos humanos concluam que uma restrição não tem nenhuma relação com um interesse legítimo. Isso pode ocorrer porque os Estados não conseguem justificar adequadamente suas reivindicações ou não fazem referência a um interesse legítimo.

Um exemplo ocorreu no caso de *Mukong v. Camarões*,<sup>23</sup> no qual o Comitê de Direitos Humanos da ONU considerou uma queixa de um jornalista que havia sido detido após uma entrevista que ele deu à *British Broadcasting Corporation* (BBC) que criticava o governo. Ele foi então detido novamente após uma reunião na qual ele havia participado de discussões sobre possíveis meios de introduzir a democracia multipartidária em Camarões. Ele alegou múltiplas violações de direitos, incluindo que o Estado havia

<sup>23</sup> 21 de julho de 1994, Comunicado Nº 458/199, <http://hrlibrary.umn.edu/undocs/html/vws458.htm>.

violado seu direito à liberdade de expressão, garantido pelo Artigo 19 do PIDCP. Camarões respondeu alegando que a entrevista incluía informações falsas e equivalia a “intoxicação da opinião pública nacional e internacional”, qualificando-se como subversão, da qual ele foi posteriormente acusado.<sup>24</sup>

O Comitê de Direitos Humanos da ONU concluiu que Camarões justificou indiretamente suas ações com base em motivos de segurança nacional e/ou ordem pública. No entanto, concluiu que as ações do Estado não promoveram nenhum interesse legítimo e, portanto, não precisavam prosseguir para a terceira parte (necessidade) do teste de três partes. O Comitê argumentou que:

[O] objetivo legítimo de salvaguardar e, na verdade, fortalecer a unidade nacional em circunstâncias políticas difíceis não pode ser alcançado através da tentativa de amordaçar a defesa da democracia multipartidária, dos princípios democráticos e dos direitos humanos; a este respeito, a questão de decidir quais as medidas que poderão satisfazer o teste da “necessidade” em tais situações não se coloca.<sup>25</sup>

### Parte III do Teste de Três Partes: A Restrição Deve Ser Necessária



A terceira parte do teste de três partes – se uma restrição é necessária para promover um dos interesses legítimos – é, na prática, a parte do teste em que a maioria dos casos é decidida.

Em *Konaté v. Burkina Faso*,<sup>26</sup> o Tribunal Africano dos Direitos Humanos e dos Povos considerou um recurso do editor-chefe de uma publicação que havia sido condenado a 12 meses de prisão e a pagar uma multa após ser condenado por difamação, desacato e insulto. Essas condenações foram baseadas na publicação de três artigos pelo requerente, dois deles de sua autoria, que criticavam um promotor. O tribunal em Burkina Faso também ordenou que a publicação fosse suspensa por seis meses e que seu julgamento fosse publicado em vários jornais.<sup>27</sup>

<sup>24</sup> *Ibid.*, parágrafos. 2.2, 2.3 e 4.1.

<sup>25</sup> *Ibid.*, parágrafo 9.7.

<sup>26</sup> 5 de dezembro de 2014, Aplicação N° 004/2013, <https://www.african-court.org/cpmt/details-case/0042013>.

<sup>27</sup> *Ibid.*, parágrafos 3-4 e 6.

Em sua análise para saber se essas restrições à liberdade de expressão eram necessárias, o Tribunal observou que se espera que figuras públicas, incluindo promotores, tolerem um grau maior de crítica do que cidadãos comuns e que isso também se aplica a sanções (ou seja, essas não devem ser mais severas para autoridades). Nesse caso, as disposições sobre difamação e desacato previam sanções mais severas para delitos contra certas figuras públicas.<sup>28</sup>

O Tribunal discutiu várias fontes internacionais que destacam a natureza problemática da prisão por crimes contra a honra antes de concluir que a pena de prisão prevista na legislação burquinense “constitui uma interferência desproporcional no exercício da liberdade de expressão por jornalistas em geral e especialmente na capacidade do requerente como jornalista”.<sup>29</sup> O Tribunal observou ainda que as penas de prisão por atos expressivos devem ser limitadas a:

[C]ircunstâncias graves e muito excepcionais, por exemplo, incitação a crimes internacionais, incitação pública ao ódio, discriminação ou violência ou ameaças contra uma pessoa ou um grupo de pessoas, devido a critérios específicos como raça, cor, religião ou nacionalidade...<sup>30</sup>

O Tribunal decidiu que, uma vez que a prisão por crimes contra a honra era inconsistente com a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, a sanção ao requerente era uma violação do seu direito à liberdade de expressão. O Tribunal também observou a natureza excessiva da multa, danos, juros e custos impostos ao requerente, particularmente em vista da privação de renda de sua publicação devido à ordem de suspensão de seis meses. O Tribunal também observou que Burkina Faso não havia estabelecido que a suspensão da publicação era necessária para proteger os direitos e a reputação do promotor.<sup>31</sup>

A necessidade de autoridades públicas tolerarem críticas também esteve em jogo no caso *Künstler v. Áustria*,<sup>32</sup> no qual o TEDH considerou uma queixa de uma associação de artistas de que um tipo de ordem judicial, uma liminar, proibindo a exibição e publicação de uma pintura era uma violação da liberdade de expressão garantida pela CEDH. A pintura em questão retratava várias figuras públicas em posições sexuais com fotos ampliadas de jornais representando seus rostos. Um dos indivíduos retratados, o Sr. Meischberger, era

---

<sup>28</sup> *Ibid.*, parágrafos 155-157.

<sup>29</sup> *Ibid.*, parágrafo 164.

<sup>30</sup> *Ibid.*, parágrafo 165.

<sup>31</sup> *Ibid.*, parágrafos 167, 169 e 171.

<sup>32</sup> 25 de janeiro de 2007, Aplicação N.º. 68354/01, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-79213%22%5D%7D>].

membro da Assembleia Nacional e ex-líder de um partido político e buscou uma liminar com base em uma disposição da Lei de Direitos Autorais da Áustria.

O Sr. Meischberger, junto com algumas outras pessoas retratadas na pintura, teve seus olhos escondidos por uma barra preta. Durante a exposição da pintura, um visitante danificou a imagem ao espirrar tinta vermelha sobre ela, obscurecendo ainda mais parte do corpo e do rosto do Sr. Meischberger. O pedido de liminar do Sr. Meischberger não teve sucesso em primeira instância, mas o Tribunal de Apelação de Viena reverteu essa decisão e proibiu a associação de artistas de continuar a exibir a pintura.<sup>33</sup>

O TEDH concluiu que a restrição não atendia à terceira parte do teste, o requisito de necessidade, com base em seu requisito implícito de proporcionalidade, ou seja, a ponderação do dano que a restrição causou à liberdade de expressão em relação à extensão em que ela promoveu a proteção dos direitos de terceiros. Ao fazê-lo, o Tribunal observou que a pintura utilizou apenas fotos das cabeças dos indivíduos, que os olhos estavam escondidos por barras pretas e seus corpos foram “pintados de forma irreal e exagerada”, deixando claro que não pretendia ser realista e, em vez disso, equivalia a uma caricatura satírica, observando que esse tipo de expressão “naturalmente visa provocar e agitar” e, conseqüentemente, interferências em tal expressão “devem ser examinadas com particular cuidado”.<sup>34</sup>

O TEDH concluiu ainda que a pintura era sobre o papel do Sr. Meischberger como político e não sobre sua vida privada e, conseqüentemente, esperava-se que ele “demonstrasse uma tolerância mais ampla em relação às críticas”.<sup>35</sup> O TEDH enfatizou que ele estava entre os menos conhecidos das 33 figuras retratadas na pintura e, além disso, antes que o Sr. Meischberger buscasse sua liminar, a pintura havia sido danificada por tinta vermelha, o que, no mínimo, deixou a representação dele “certamente diminuída, se não totalmente eclipsada, pela representação de todas as outras pessoas, principalmente as mais proeminentes, que ainda estavam completamente visíveis na pintura”.<sup>36</sup> Por fim, o TEDH observou que a liminar emitida pelo tribunal de apelação não era temporal e espacialmente limitada, o que significa que a associação não poderia exibir a pintura no futuro, mesmo que o Sr. Meischberger se tornasse amplamente desconhecido no momento de uma potencial exposição futura. Após considerar todos esses fatores, o Tribunal

---

<sup>33</sup> *Ibid.*, parágrafos 8, 11 e 16. Eles também ordenaram que pagassem as despesas legais do Sr. Meischberger e que sua decisão de apelação fosse publicada em dois jornais austríacos.

<sup>34</sup> *Ibid.*, parágrafo 33.

<sup>35</sup> *Ibid.*, parágrafo 34.

<sup>36</sup> *Ibid.*, parágrafo 36.

encontrou uma violação da liberdade de expressão após concluir que os impactos da liminar eram desproporcionais ao interesse legítimo que ela buscava.<sup>37</sup>

#### Atividade 4: Leitura

Tempo estimado de leitura: 4 minutos

### Recapitulação do teste de três partes

O quadro a seguir é um resumo dos principais requisitos de cada parte do teste de três partes do Artigo 19(3) do PIDCP:

<b>I: Previsto em Lei</b>	<b>II: Perseguir um Interesse Legítimo</b>	<b>III: Necessário</b>
<p>A restrição deve ser:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Clara (não vago) – caso contrário, não fornece um aviso justo e outros efetivamente decidem sobre o escopo</li><li>• Acessível (ou seja, publicada)</li><li>• Não atribuir muita discricção</li><li>• Devidamente promulgada no ordenamento jurídico interno</li></ul> <p>Restrições podem ser encontradas em instrumentos subordinados, como regulamentos ou códigos de conduta adotados por reguladores, mas a autorização deve estar na</p>	<p>A restrição deve prosseguir um interesse legítimo, do qual o Artigo 19(3) do PIDCP fornece uma lista exaustiva:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• respeito pelos direitos ou reputações dos outros</li><li>• proteger a segurança nacional ou a ordem pública</li><li>• proteger a saúde pública ou a moral pública</li></ul>	<p>A restrição deve:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Atender a uma necessidade social real e urgente (não apenas a ameaças menores)</li><li>• Ser a opção menos intrusiva para proteger o interesse (ou seja, se houver várias opções eficazes, opte pela que menos restrinja os direitos)</li><li>• Não ser muito ampla (ou seja, deve capturar apenas discursos prejudiciais); regras muito amplas também tendem a ser vagas, o que cria a</li></ul>

<sup>37</sup> *Ibid.*, parágrafos 35-38.

<p>legislação primária, que deve definir o escopo das regras subordinadas.</p>		<p>possibilidade de abuso</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ser proporcional, o que significa que o dano à liberdade de expressão não supera o benefício em termos de proteção do interesse legítimo**</li> </ul> <p>** Nota-se que a análise da proporcionalidade abrange o efeito de sanções excessivas, que podem exercer um efeito "inibidor" na liberdade de expressão.</p>
--	--	---

Os requisitos no teste de três partes para restrições à liberdade de expressão são cumulativos, o que significa que todos eles devem ser satisfeitos para que uma restrição seja considerada legítima. Conforme observado anteriormente, a maioria dos casos internacionais de liberdade de expressão depende da parte de necessidade deste teste, que envolve várias considerações diferentes. A seguir estão algumas declarações de órgãos internacionais de direitos humanos sobre o que o requisito de necessidade implica.

### **Declarações Sobre a Necessidade**

O Comitê de Direitos Humanos da ONU resumiu a parte da necessidade do teste nos parágrafos 34 e 35 do seu Comentário Geral n.º 34 da seguinte forma:

Restrições não devem ser muito amplas. O Comitê observou no comentário geral nº 27 que "medidas restritivas devem estar em conformidade com o princípio da proporcionalidade; elas devem ser apropriadas para atingir sua função protetora; elas devem ser o instrumento menos intrusivo entre aqueles que podem atingir sua função protetora; elas devem ser proporcionais ao interesse a ser protegido... O princípio da proporcionalidade deve ser respeitado não apenas na lei que enquadra as restrições, mas também pelas autoridades administrativas e judiciais na aplicação da lei". O princípio da proporcionalidade também deve levar em conta a forma de expressão em questão, bem como os meios de sua disseminação. Por exemplo, o valor atribuído pelo Pacto à expressão desinibida é particularmente alto nas circunstâncias de debate público em uma sociedade democrática sobre figuras do domínio público e político.

Quando um Estado parte invoca um fundamento legítimo para restringir a liberdade de expressão, ele deve demonstrar de forma específica e individualizada a natureza precisa da ameaça e a necessidade e proporcionalidade da ação específica tomada, em particular estabelecendo uma conexão direta e imediata entre a expressão e a ameaça.

Um dos melhores resumos desta parte do teste da Corte Interamericana de Direitos Humanos é o seguinte:

Por fim, as restrições impostas devem ser necessárias em uma sociedade democrática; consequentemente, devem ter a intenção de satisfazer um interesse público convincente. Se houver várias opções para atingir esse objetivo, deve ser selecionada aquela que menos restrinja o direito protegido. Em outras palavras, a restrição deve ser proporcional ao interesse que a justifica e deve ser apropriada para atingir esse propósito legítimo, interferindo o mínimo possível no exercício efetivo do direito.<sup>38</sup>

Por último, mas não menos importante, a seguinte é uma boa declaração sobre “necessidade” do TEDH:

Em particular, o Tribunal deve determinar se as razões apresentadas pelas autoridades nacionais para justificar a interferência foram "relevantes e suficientes" e se a medida tomada foi "proporcional aos objetivos legítimos perseguidos". Ao fazê-lo, o Tribunal deve certificar-se de que as autoridades nacionais, baseando-se numa avaliação aceitável dos fatos relevantes, aplicaram normas que estavam em conformidade com os princípios consagrados no artigo 10.º [a garantia da liberdade de expressão ao abrigo da CEDH].<sup>39</sup>

### Atividade 5: Vídeo do Especialista

#### **Pansy Tlakula, ex-chefe eleitoral e posteriormente presidente da Comissão Eleitoral da África do Sul (IEC), Ex-Relatora Especial africana na liberdade de expressão**

Meu nome é Pansy Tlakula, sou a Presidente da Autoridade de Regulamentação da Informação da África do Sul. Também sou a ex-Relatora Especial sobre Liberdade de Expressão e Acesso à Informação em África da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos.

---

<sup>38</sup> *Claude Reyes e Outros s v. Chile*, 19 de setembro de 2006, Série C, Nº 151, parágrafo 91, [https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_151\\_ing.pdf](https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_ing.pdf).

<sup>39</sup> *Cumpănă e Mazăre v. Romênia*, 17 de dezembro de 2004, Aplicação Nº 33348/96, parágrafo 90, <https://hudoc.echr.coe.int/#%7B%22itemid%22:%5B%22001-67816%22%5D%7D>.

A privacidade é, assim como a liberdade de expressão, um direito humano fundamental, garantido em vários instrumentos internacionais, incluindo o Artigo 17 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. A relação entre privacidade e liberdade de expressão é complexa. Por um lado, esses dois direitos frequentemente se apoiam mutuamente. A liberdade de expressão é essencial para que os indivíduos possam debater práticas que violem a privacidade e propor soluções.

O respeito pela privacidade também é importante para criar um ambiente favorável à liberdade de expressão. Quando, por exemplo, um Estado não respeita a privacidade ao adotar programas de vigilância intrusivos sem salvaguardas processuais adequadas, ou não protege contra violações da privacidade por atores não estatais, haverá um efeito dissuasivo sobre a liberdade de expressão, pois muitos indivíduos terão medo de expressar suas opiniões. Por outro lado, esses dois direitos às vezes entram em conflito, sendo a privacidade invocada como motivo para restringir a liberdade de expressão.

Como vimos, a proteção dos direitos de terceiros, que inclui o direito à privacidade, está entre os interesses legítimos para restringir a liberdade de expressão. No entanto, quaisquer restrições com base nesse fundamento devem, é claro, passar pelas outras duas partes do teste. Como parte do critério de necessidade, a terceira parte inclui uma avaliação de proporcionalidade, envolvendo um equilíbrio sobre se o dano à liberdade de expressão não supera os benefícios em termos de proteção da privacidade. No direito internacional, dois padrões são particularmente relevantes para a privacidade como uma restrição à liberdade de expressão. Primeiro, como todas as restrições à liberdade de expressão, a lei deve definir a privacidade de forma clara e precisa. Definir a privacidade de forma geral não é uma tarefa fácil. Já em 1890, um famoso artigo de revista jurídica dos Estados Unidos de Samuel Warren e Louis Brandeis a definiu como o “direito de ser deixado em paz”.

Essa definição claramente fornece pouca orientação detalhada. O Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, por sua vez, recusou-se a fornecer uma definição exaustiva da noção de “vida privada” para os fins da garantia do Artigo 8 da Convenção Europeia de respeito à vida privada e familiar. No entanto, sua jurisprudência forneceu algumas orientações. Embora essa abordagem flexível tenha permitido que o entendimento do Tribunal sobre esse direito acompanhasse as mudanças sociais e tecnológicas, deixar de fornecer uma definição clara de privacidade é inadequado quando esse direito serve de base para limitar a liberdade de expressão. Aceita-se geralmente que a privacidade envolve tanto um elemento objetivo quanto um subjetivo. O elemento objetivo envolve uma expectativa razoável de privacidade.

Isso pode ser devido ao local (como estar em casa ou ter uma refeição privada em um restaurante) ou ao assunto (como informações médicas ou bancárias). O elemento subjetivo envolve o indivíduo ter tratado a questão como privada, ou pelo menos não tê-la tratado de uma forma que

a prive de sua qualidade privada. Isso é particularmente relevante para figuras públicas, incluindo parlamentares, que podem criticar e usar para fins de campanha material que de outra forma seria privado.

Assim, um político pode usar seu estado civil, onde mora, seus antecedentes ou religião para criar uma imagem pública para fins de campanha. Se o fizer, ele não pode depois alegar que isso é privado, por exemplo, para tentar impedir que a mídia informe sobre isso. Uma ideia-chave aqui é que cada um é proprietário de sua própria privacidade e pode sempre consentir, explícita ou implicitamente, em renunciar ao seu direito à privacidade.

O segundo padrão-chave para a privacidade como uma restrição à liberdade de expressão é que, quando os dois direitos entram em conflito, a análise de qual direito deve prevalecer baseia-se no maior interesse público geral. O Princípio 10 da Declaração Interamericana de Princípios sobre Liberdade de Expressão reflete essa ideia, afirmando: "As leis de privacidade não devem inibir nem restringir a investigação e a difusão de informação de interesse público."

Da mesma forma, o Princípio 21(2) da Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão e Acesso à Informação em África da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos declara: "As leis de privacidade e sigilo não deverão inibir a divulgação de informações de interesse público." Esse ponto é novamente de grande relevância para parlamentares, pois muitas vezes há um interesse público maior no debate sobre eles, inclusive sobre suas vidas privadas. Por exemplo, quando um parlamentar toma uma posição pública sobre qualquer questão, digamos a proteção do meio ambiente, a disseminação de informações sobre se ele ou ela pratica o devido reciclagem em casa, o que normalmente seria privado, provavelmente seria considerada uma questão de interesse público.

## Atividade 6: Leitura

*Tempo estimado de leitura: 7 minutos*

### **Estudos de caso sobre liberdade de expressão e privacidade**

<b>Os casos Von Hannover: Privacidade e Liberdade de Expressão</b>
--



Em dois casos envolvendo a Princesa Caroline de Mônaco em 2004 e 2012 (*Von Hannover v. Alemanha* e *Von Hannover v. Alemanha* (Nº 2)), o TEDH estabeleceu claramente como abordar situações em que a privacidade entra em conflito com a liberdade de expressão. Ambos os casos envolveram a publicação de fotos da Princesa em locais públicos. No primeiro caso, os tribunais alemães mantiveram amplamente a publicação das fotos, com base no fato de que a Princesa era uma figura da sociedade contemporânea “por excelência” (eine “absolute” Person der Zeitgeschichte), cuja privacidade essencialmente terminava quando ela saía de casa.

O Tribunal Europeu, por outro lado, considerou que várias das fotos – por exemplo, dela a cavalo, a esquiar e a tropeçar em algo numa praia privada – não envolviam qualquer interesse público, afirmando:

O Tribunal considera que é necessário fazer uma distinção fundamental entre a divulgação de fatos – mesmo os controversos – suscetíveis de contribuir para um debate numa sociedade democrática relativos a políticos no exercício das suas funções, por exemplo, e a divulgação de pormenores da vida privada de um indivíduo que, além disso, como no caso em apreço, não exerce funções oficiais.<sup>40</sup>

Significativamente, o Tribunal também observou que a noção de uma figura da sociedade contemporânea “por excelência” pode ser apropriada para um político que exerce uma função oficial, mas não para a Princesa, dada a sua falta de funções oficiais.

No segundo caso, que foi decidido por uma Grande Câmara,<sup>41</sup> as fotos se concentraram na maneira como a família, incluindo a Princesa Caroline, estava cuidando do Príncipe reinante de Mônaco, Príncipe Rainier III, durante sua doença. Nesse caso,<sup>42</sup> o Tribunal estabeleceu uma série de fatores a serem levados em conta ao equilibrar a liberdade de expressão com a privacidade. Em geral, a consideração dominante era se a publicação contribuía para uma questão de interesse público (parágrafo 109). Outros fatores a serem considerados incluem:

<sup>40</sup> *Von Hannover v. Alemanha*, 24 de junho de 2004, Aplicação Nº 59320/00, parágrafo 63, [https://hudoc.echr.coe.int/#{%22itemid%22:\[%22001-61853%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/#{%22itemid%22:[%22001-61853%22]}).

<sup>41</sup> Uma Grande Câmara envolve um número maior de juízes, normalmente 17, e suas decisões têm muito mais peso.

<sup>42</sup> *Von Hannover v. Alemanha* (Nº 2), 7 de fevereiro de 2012, Aplicação Nº 40660/08 e 60641/08, [https://hudoc.echr.coe.int/#{%22itemid%22:\[%22001-109029%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/#{%22itemid%22:[%22001-109029%22]}).

- quão famosa é a pessoa e o assunto do conteúdo expressivo (parágrafo 110);
- a conduta anterior da pessoa (parágrafo 111);
- o conteúdo, a forma e as consequências da publicação (parágrafo 112); e
- as circunstâncias em que as fotos foram tiradas (parágrafo 113).

No caso, o Tribunal Europeu confirmou a decisão dos tribunais alemães de permitir a publicação das fotos, mostrando que estava preparado para permitir ampla latitude a conteúdos que, de outra forma, invadiriam a privacidade e que contribuíssem de algum modo para um debate sobre uma questão de interesse público.

O caso de *Éditions Plon v. França*, que envolveu a publicação de detalhes médicos sensíveis sobre o ex-presidente francês François Mitterrand por seu médico, fornece uma indicação de até onde o TEDH, pelo menos, está preparado para ir para proteger a liberdade de expressão relacionada a políticos. Embora o Tribunal tenha mantido uma liminar temporária contra a publicação do material, ele decidiu que uma liminar subsequente menos de um ano depois não era legítima, com base em que “quanto mais tempo decorresse, mais o interesse público na discussão da história dos dois mandatos do presidente Mitterrand prevaleceria sobre os requisitos de proteção dos direitos do presidente com relação à confidencialidade médica”.<sup>43</sup>

### O ‘Direito de Ser Esquecido’



A última década viu várias jurisdições reconhecerem o que é frequentemente chamado de "direito ao esquecimento". Refere-se a um direito, que é análogo ao "direito de apagar" dados sob algumas leis de proteção de dados, de fazer com que mecanismos de busca comerciais removam links para algumas informações pessoais mediante solicitação. A premissa básica

disso é que há pouco ou nenhum interesse público em algumas informações pessoais passadas. Como resultado, elas não devem ser exibidas com destaque nos resultados dos mecanismos de busca, mesmo que possam permanecer no site que contém as informações.

O direito ao esquecimento foi reconhecido em uma decisão do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) de 2014.<sup>44</sup> Este caso envolveu um indivíduo espanhol, o Sr.

<sup>43</sup> *Éditions Plon v. França*, 18 de maio de 2004, Aplicação N° 58148/00, parágrafo 53, [https://hudoc.echr.coe.int/#{?itemid%22:%22001-61760%22}}.](https://hudoc.echr.coe.int/#{?itemid%22:%22001-61760%22}})

<sup>44</sup> *Google Espanha SL e Outro v. Agência Espanhola de Proteção de Dados (AEPD) e Outro*, 13 de maio de 2014, Caso N° C-131/12, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62012CJ0131>.

González, que apresentou uma queixa à Agência Espanhola de Proteção de Dados (Agencia Española de Protección de Datos) contra um jornal espanhol e o Google Espanha em relação a dois artigos de 1998 que apareceram ao pesquisar seu nome no Google e que se referiam a processos judiciais contra ele para a recuperação de dívidas de previdência social. O Sr. González solicitou que o jornal fosse obrigado a remover e alterar referências a ele em seu site e que o Google removesse ou ocultasse suas informações pessoais para que não fossem incluídas nos resultados da pesquisa. A Agência Espanhola de Proteção de Dados se recusou a ordenar que o jornal removesse as informações. No entanto, a Agência concluiu que o Google, como um mecanismo de busca, estava vinculado à legislação de proteção de dados, que exigia que ele parasse de conceder acesso a certas informações pessoais que infringiam os direitos à proteção de dados e à dignidade pessoal.<sup>45</sup> O Google Espanha e o Google Inc. moveram ações judiciais contestando essa decisão, e o tribunal espanhol encaminhou diversas questões sobre o assunto ao TJUE para consideração.

O TJUE confirmou a aplicabilidade do regulamento de proteção de dados em vigor na época ao Google, concluindo que a “própria exibição de dados pessoais em uma página de resultados de pesquisa constitui processamento de tais dados”, e os mecanismos de busca não devem poder “escapar das obrigações e garantias” estabelecidas por uma diretiva da UE sobre proteção de dados pessoais.<sup>46</sup> Ele concluiu ainda que o processamento de dados pessoais por um mecanismo de busca era “susceptível de afetar significativamente os direitos fundamentais à privacidade” quando feito como resultado de uma busca pelo nome de alguém, permitindo que os pesquisadores estabelecessem um perfil detalhado de alguém e tivessem acesso a uma grande quantidade de informações sobre a vida privada que não seriam facilmente acessíveis sem a assistência de um mecanismo de busca.<sup>47</sup>

O TJUE concluiu que os interesses econômicos por si só dos operadores de mecanismos de busca eram insuficientes para justificar tal violação de privacidade. No entanto, eles reconheceram que a remoção de resultados poderia impactar o “interesse legítimo” dos usuários da Internet em acessar informações, o que teria que ser equilibrado com os direitos do titular dos dados. O TJUE concluiu que, como “regra geral”, os direitos do titular dos dados prevaleceriam sobre os interesses de outros utilizadores, mas que o resultado do equilíbrio dependeria “da natureza da informação em questão e da sua sensibilidade para a vida privada do titular dos dados e do interesse do público em ter

---

<sup>45</sup> *Ibid.*, parágrafos 14-17.

<sup>46</sup> *Ibid.*, parágrafos 57-58.

<sup>47</sup> *Ibid.*, parágrafo 80.

essa informação, um interesse que pode variar, em particular, de acordo com o papel desempenhado pelo titular dos dados na vida pública”.<sup>48</sup>

O TJUE prosseguiu afirmando que os titulares dos dados podem solicitar que as informações sobre eles não sejam mais incluídas em uma lista de resultados de pesquisa quando, tendo em vista todas as circunstâncias, as informações pareçam inadequadas, irrelevantes ou não mais relevantes, ou excessivas em relação aos propósitos do processamento realizado pelo operador do mecanismo de busca, levando em consideração o interesse público em acessá-las. Em tais circunstâncias, as informações devem ser desvinculadas dos resultados do mecanismo de busca.<sup>49</sup>

O TJUE demonstrou subsequentemente uma abordagem relativamente cautelosa à expansão do direito ao esquecimento para outros contextos. Em 2017, o Tribunal considerou um caso italiano envolvendo uma solicitação de um indivíduo, o Sr. Manni, para que uma câmara de comércio apagasse, tornasse anônimas ou bloqueasse referências que o ligassem à liquidação de uma empresa da qual ele havia sido diretor e liquidante.<sup>50</sup> O TJUE observou que havia uma série de usos legítimos de dados em registros de empresas e que o tribunal nacional teria que avaliar se o acesso a tais informações deveria ser excepcionalmente limitado caso a caso, após considerar vários fatores, incluindo o período de tempo desde a dissolução da empresa.<sup>51</sup>

O direito de ser esquecido continua controverso entre os defensores da liberdade de expressão. A ONG de defesa da liberdade de expressão, ARTIGO 19, sugeriu em seu resumo de política de 2017 [Princípios Globais de Liberdade de Expressão e Privacidade](#) que o direito, na medida em que seja reconhecido em uma determinada jurisdição, deve ser limitado ao “direito de indivíduos sob a lei de proteção de dados solicitarem aos mecanismos de pesquisa que removam resultados de pesquisa imprecisos ou desatualizados produzidos com base em uma pesquisa por seu nome” (Princípio 18.1). Sugere ainda que os pedidos de exclusão da lista sejam “sujeitos a julgamento final pelos tribunais ou órgãos adjudicatórios independentes com experiência relevante em liberdade de expressão” (Princípio 18.2).

---

<sup>48</sup> *Ibid.*, parágrafo 81.

<sup>49</sup> *Ibid.*, parágrafo 94.

<sup>50</sup> *Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Lecce v Salvatore Manni*, 9 de março de 2017, Caso N° C-385-15, parágrafos 23-26,

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=188750&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=446798>).

<sup>51</sup> *Ibid.*, paras. 59-60, 63.

## Atividade 7: Jogo

## Atividade 8: Leitura

Tempo estimado de leitura: 9 minutos

### Desafios especiais para a liberdade de expressão: reputação



A proteção da reputação é um dos tipos mais importantes e também complexos de restrição à liberdade de expressão. É reconhecida, em todos os países, como uma área legítima de restrição e as leis que protegem a reputação – que têm nomes diferentes, incluindo calúnia, difamação e leis de desacato – são mais ou menos universais (usamos o termo difamação aqui para qualquer lei que vise proteger a reputação). Ao mesmo tempo, muitas dessas leis são excessivamente amplas por natureza, às vezes de forma significativa, e uma porcentagem significativa dos casos de liberdade de expressão perante tribunais internacionais representam desafios às leis de difamação ou à maneira como elas foram interpretadas e aplicadas.

A difamação também é um assunto sério para parlamentares, inclusive em casos em que são acusados de terem cometido algum crime contra a honra. Um exemplo disso foi uma série de 15 casos envolvendo parlamentares do Camboja (caso CMBD/27 e outros perante o Comitê de Direitos Humanos dos Parlamentares da IPU), alguns dos quais envolveram condenações criminais de parlamentares por difamação.<sup>52</sup> Outro exemplo é o caso de Jean Marc Kabund, membro do parlamento da República Democrática do Congo e ex-primeiro vice-presidente da Assembleia Nacional, que foi condenado a sete anos de prisão por “difamação contra o Chefe de Estado” e “divulgação de falsos rumores” após fazer um discurso crítico ao Presidente da República.<sup>53</sup>

Um padrão internacional fundamental para difamação se refere à questão de se ela deve ser tratada como uma questão de direito penal ou civil. Várias autoridades internacionais declararam que a difamação criminal como um todo representa uma violação do direito à liberdade de expressão. Por exemplo, em sua [Declaração Conjunta de 2002](#), os mandatos internacionais especiais sobre liberdade de expressão declararam: “A difamação criminal não é uma restrição

---

<sup>52</sup> Decisão adotada por consenso pelo Conselho de Administração da UIP na sua 201.<sup>a</sup> sessão (São Petersburgo, 18 de outubro de 2017), <http://archive.ipu.org/hr-e/199/cmbd27.pdf>.

<sup>53</sup> Decisão adotada por consenso pelo Conselho de Administração da UIP na sua 212.<sup>a</sup> sessão (Luanda, 27 de outubro de 2023), <https://www.ipu.org/file/17905/download>.

justificável à liberdade de expressão; todas as leis de difamação criminal devem ser abolidas e substituídas, quando necessário, por leis de difamação civil apropriadas.”<sup>54</sup> Outras declarações indicaram que, no mínimo, sanções penais por difamação não são legítimas. Por exemplo, o Comitê de Direitos Humanos da ONU declarou no parágrafo 47 do [Comentário Geral nº 34](#): “Os Estados-partes devem considerar a descriminalização da difamação e, em qualquer caso, a aplicação da lei criminal deve ser tolerada apenas nos casos mais graves e a prisão nunca é uma pena apropriada.” Essencialmente, as leis de difamação criminal não atendem ao critério de "necessidade" do teste de três partes para restrições à liberdade de expressão, uma vez que uma medida menos intrusiva, ou seja, as leis de difamação civil, é adequada para proteger as reputações.

Apesar das declarações internacionais alertando contra a difamação criminal, a UNESCO relatou que, em 2021, pelo menos 160 Estados-membros da UNESCO (ou seja, a maioria) ainda tinham leis de crimes contra a honra com frequências variadas de uso. No entanto, vários países acabaram com as leis gerais de crimes contra a honra e vários outros removeram a possibilidade de prisão como uma possível punição por esses crimes. Um relatório da UNESCO de 2022 relata a seguinte distribuição regional de Estados-membros da UNESCO que descriminalizaram parcial ou totalmente os crimes contra a honra: 12 (África), 0 (Estados Árabes), 7 (Ásia e Pacífico), 14 (Europa Central e Oriental), 18 (América Latina e Caribe) e 6 (Europa Ocidental e América do Norte). Preocupantemente, o mesmo relatório observou que a tendência gradual em direção à descriminalização estava diminuindo e relatou um uso crescente de disposições criminais de difamação para restringir a expressão online.<sup>55</sup>

Outro padrão internacional fundamental é que figuras públicas, e especialmente políticos, devem ser obrigados a tolerar um grau maior de crítica do que cidadãos comuns. Em outras palavras, as leis que tratam dos crimes contra a honra devem reconhecer, explicitamente ou na forma como são aplicadas pelos tribunais, que o interesse público na crítica aberta de figuras públicas precisa ser salvaguardado. Figuras públicas também devem entender que estarão sujeitas a críticas e escrutínio e aceitaram isso quando assumiram seus papéis políticos. Isso se aplica claramente a parlamentares, que decidiram especificamente representar seus eleitores e exercer poder público, e, portanto, precisam estar abertos ao debate público crítico. Diferentes países colocam essa regra em prática de diferentes maneiras. Leis que fornecem proteção especial contra críticas a políticos e/ou autoridades seniores, incluindo o chefe de Estado, vão contra essa regra e não são legítimas.

### **Proteção Especial para Discurso de Interesse Público**

---

<sup>54</sup> Adotado em 10 de dezembro de 2002, <https://www.osce.org/files/f/documents/8/f/39838.pdf>.

<sup>55</sup> *Ibid.*, páginas 8, 10 e 11.

No parágrafo 47 do [Comentário Geral Nº 34](#), com foco nas leis de difamação, o Comitê de Direitos Humanos da ONU descreveu a necessidade de proteção especial para o discurso de interesse público: “Em qualquer caso, o interesse público no assunto da crítica deve ser reconhecido como uma defesa”. A [Declaração de Princípios de Liberdade de Expressão e Acesso à Informação na África](#) da Comissão Africana sobre Direitos Humanos e dos Povos colocou o foco mais em figuras públicas, afirmando, no Princípio 21(b): “As figuras públicas devem ser obrigadas a tolerar um grau maior de crítica”. Essa também foi a abordagem adotada no Princípio 11 da [Declaração Interamericana de Princípios sobre Liberdade de Expressão](#): “Os funcionários públicos estão sujeitos a maior escrutínio pela sociedade”.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos também deixou claro que as figuras públicas devem mostrar maior tolerância às críticas do que os cidadãos comuns:

O Tribunal declarou que, em uma sociedade democrática, indivíduos que têm impacto em questões de interesse público estão mais expostos ao escrutínio e à crítica pública. Um limite diferente de proteção é aplicado porque suas atividades vão além do domínio da esfera privada e pertencem ao reino do debate público. Portanto, eles se expuseram voluntariamente a um escrutínio público mais intenso. Isso não significa de forma alguma que a honra daqueles que participam de questões de interesse público não deva ser legalmente protegida, mas que deve ser protegida de acordo com os princípios do pluralismo democrático.<sup>56</sup>

O Tribunal Africano dos Direitos Humanos e dos Povos adotou uma abordagem semelhante:

O Tribunal sustenta a opinião de que a liberdade de expressão em uma sociedade democrática deve ser objeto de um grau menor de interferência quando ocorre no contexto de debate público relacionado a figuras públicas. Consequentemente, como declarado pela Comissão, “pessoas que assumem papéis públicos altamente visíveis devem necessariamente enfrentar um grau maior de crítica do que cidadãos privados; caso contrário, o debate público pode ser sufocado completamente.<sup>57</sup>

O TEDH deixou claro com frequência que há amplo escopo para criticar políticos, inclusive em seu primeiro caso sobre difamação:

---

<sup>56</sup> *Baraona Bray v. Chile*, 24 de novembro de 2022 (Objecções preliminares, mérito, reparações e custos), parágrafo 111, [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_481\\_ing.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_481_ing.pdf).

<sup>57</sup> *Konaté v. Burkina Faso*, Sentença (Mérito) de 5 de dezembro de 2014, Requerimento Nº 004/2013, parágrafo 155, <https://www.african-court.org/cpmt/details-case/0042013>.

Os limites da crítica aceitável são ... mais amplos no que diz respeito a um político como tal do que no que diz respeito a um indivíduo privado. Ao contrário deste último, o primeiro inevitavelmente e conscientemente se expõe a um exame minucioso de cada palavra e ação sua por jornalistas e pelo público em geral, e deve consequentemente demonstrar um maior grau de tolerância.<sup>58</sup>

O espaço para críticas ao governo é ainda maior:

Os limites da crítica permissível são mais amplos com relação ao Governo do que em relação a um cidadão privado, ou mesmo a um político. Em um sistema democrático, as ações ou omissões do Governo devem estar sujeitas ao escrutínio rigoroso não apenas das autoridades legislativas e judiciais, mas também da imprensa e da opinião pública.<sup>59</sup>

No mesmo caso, o Tribunal destacou a importância da liberdade de expressão dos representantes eleitos:

Embora a liberdade de expressão seja importante para todos, é especialmente importante para um representante eleito do povo. Ele representa seu eleitorado, chama a atenção para suas preocupações e defende seus interesses. Consequentemente, interferências na liberdade de expressão de um membro da oposição do parlamento, como o requerente, exigem o escrutínio mais próximo por parte do Tribunal.<sup>60</sup>

Um amplo escopo para críticas também se aplica a funcionários: “Funcionários públicos agindo em uma capacidade oficial estão, como políticos, sujeitos a limites mais amplos de críticas aceitáveis do que indivíduos privados.” Isso não se limita ao debate político, mas abrange o debate sobre qualquer assunto de interesse público, com o Tribunal deixando claro que não há “nenhuma justificativa” para distinguir entre política e outros assuntos de interesse público.<sup>61</sup>

As grandes corporações também devem mostrar um alto grau de tolerância às críticas:

[G]randes empresas públicas inevitavelmente e conscientemente se expõem a um escrutínio rigoroso de seus atos e, como no caso dos empresários e empresárias

---

<sup>58</sup> *Lingens v. Áustria*, 8 de julho de 1986, Requerimento n.º 9815/82, parágrafo 42, [https://hudoc.echr.coe.int/#{%22itemid%22:\[%22001-57523%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/#{%22itemid%22:[%22001-57523%22]}).

<sup>59</sup> *Castells v. Espanha*, 23 de abril de 1992, Requerimento n.º 11798/85, parágrafo 46 [https://hudoc.echr.coe.int/#{%22itemid%22:\[%22001-57772%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/#{%22itemid%22:[%22001-57772%22]}).

<sup>60</sup> *Ibid.*, parágrafo 42.

<sup>61</sup> *Thorgeir Thorgeirson v. Islândia*, 25 de junho de 1992, Requerimento n.º 13778/88, parágrafo 64, [https://hudoc.echr.coe.int/#{%22itemid%22:\[%22001-57795%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/#{%22itemid%22:[%22001-57795%22]}).

que as administram, os limites da crítica aceitável são mais amplos no caso de tais empresas.<sup>62</sup>

Está além do escopo deste curso explorar todos os aspectos da lei de difamação em detalhes. No entanto, duas declarações dão uma boa noção de algumas das principais proteções que devem ser incorporadas a essas leis para garantir um equilíbrio apropriado entre proteger reputações e respeitar o direito à liberdade de expressão. A primeira é o parágrafo 47 do [Comentário Geral nº 34](#), que afirma:

As leis de difamação devem ser elaboradas com cuidado para garantir que estejam em conformidade com [o Artigo 19(3) do PIDCP], e que não sirvam, na prática, para sufocar a liberdade de expressão. Todas essas leis, em particular as leis penais de difamação, devem **incluir tais defesas como a defesa da verdade** e não devem ser aplicadas com relação àquelas formas de expressão que não sejam, por sua natureza, sujeitas a verificação. Pelo menos com relação a comentários sobre figuras públicas, deve-se considerar evitar penalizar ou de outra forma tornar ilegais declarações falsas que foram publicadas por engano, mas sem malícia. Em qualquer caso, **um interesse público no assunto da crítica deve ser reconhecido como uma defesa**. Os Estados Partes devem tomar cuidado para evitar **medidas e penalidades excessivamente punitivas**. Quando relevante, os Estados Partes devem estabelecer limites razoáveis à exigência de um réu reembolsar as despesas da parte vencedora. [ênfase adicionada]

Isso destaca duas defesas principais, a saber, a verdade e as declarações sobre questões de interesse público, bem como a ideia de que as sanções por difamação não devem ser excessivas.

Uma declaração ainda mais clara de padrões apropriados para leis de difamação pode ser encontrada na [Declaração Conjunta de 2000](#) dos mandatos internacionais especiais:

No mínimo, as leis de difamação devem obedecer aos seguintes padrões:

- a revogação de leis criminais de difamação em favor de leis civis deve ser considerada, de acordo com os padrões internacionais relevantes;
- o Estado, objetos como bandeiras ou símbolos, órgãos governamentais e autoridades públicas de todos os tipos devem ser impedidos de mover ações de difamação;
- as leis de difamação devem refletir a importância do debate aberto sobre questões de interesse público e o princípio de que figuras públicas são obrigadas a aceitar um grau maior de crítica do que cidadãos privados; em particular, leis que fornecem proteção especial para figuras públicas, como leis de *desacato*, devem ser revogadas;

---

<sup>62</sup> *Steel and Morris v. Reino Unido*, 15 de fevereiro de 2005, Requerimento n.º 68416/01, parágrafo 94, <https://hudoc.echr.coe.int/#%7B%22itemid%22:%5B%22001-68224%22%5D%7D>.

- o autor deve arcar com o ônus de provar a falsidade de quaisquer declarações de fato sobre questões de interesse público;
- ninguém deve ser responsabilizado sob a lei de difamação pela expressão de uma opinião;
- deve ser uma defesa, em relação a uma declaração sobre uma questão de interesse público, mostrar que a publicação foi razoável em todas as circunstâncias; e
- sanções civis por difamação não devem ser tão grandes a ponto de exercer um efeito inibidor sobre a liberdade de expressão e devem ser projetadas para restaurar a reputação prejudicada, não para compensar o autor ou punir o réu; em particular, as indenizações pecuniárias devem ser estritamente proporcionais ao dano real causado e a lei deve priorizar o uso de uma série de recursos não pecuniários.<sup>63</sup>

### Atividade 9: Leitura

*Tempo estimado de leitura: 17 minutos*

#### **Desafios especiais para a liberdade de expressão: igualdade, discurso de ódio e religião**



Em geral, o direito internacional, e especificamente o Artigo 19 do PIDCP, permite que os Estados restrinjam a liberdade de expressão para proteger certos interesses públicos ou privados, como os direitos e reputações de outros e a ordem pública, mas não os obriga a fazer isso. Há duas exceções principais a isso, a saber, os requisitos, estabelecidos no Artigo 20 do PIDCP, para proibir propaganda de guerra e discurso de ódio. O primeiro é sem dúvida devido ao fato de que o PIDCP foi adotado relativamente recentemente após os horrores da Segunda Guerra Mundial. O último, no entanto, deriva da importância de respeitar a igualdade e a dignidade de todos os seres humanos. Especificamente, o Artigo 20(2) do PIDCP declara: “Qualquer defesa do ódio nacional, racial ou religioso que constitua incitação à discriminação, hostilidade ou violência será proibida por lei.”

Esses conceitos são geralmente entendidos incluindo uma série de elementos diferentes, como:

1. termo “advocacia” exige intenção, de modo que somente quando o orador deseja incitar ódio é que a responsabilidade pode ser imposta.
2. O discurso deve incitar ao ódio com base em um dos três motivos listados, a saber, nacionalidade, raça ou religião. Esta é uma área em que as leis nacionais geralmente vão muito além, proibindo a incitação ao ódio por vários outros motivos, como etnia, gênero, orientação sexual e assim por diante.

---

<sup>63</sup> Adotada em 30 de novembro de 2000, <https://www.osce.org/files/f/documents/c/b/40190.pdf>.

3. O discurso deve incitar outros ao ódio, discriminação ou violência. Fica claro na jurisprudência que isso requer um nexo muito próximo entre o discurso em questão e o resultado. Uma mera tendência ou risco geral de promover o resultado não é suficiente. Deve haver uma probabilidade direta e alta de que o resultado ocorra.
4. O discurso deve incitar a um dos três resultados, a saber, discriminação, hostilidade ou violência. Dois deles — discriminação e violência — são atos específicos (com discriminação normalmente sendo definida na lei nacional, mas geralmente envolvendo a negação de serviços ou benefícios). O terceiro – hostilidade – é um estado de espírito e, portanto, inerentemente mais difícil de observar ou demonstrar. No entanto, está claro que é uma emoção muito forte, além de mero preconceito ou estereótipo. Parece provável que a palavra “hostilidade” tenha sido usada para evitar repetir a palavra “ódio”, mas que a intenção era que isso representasse um tipo semelhante de emoção intensa.
5. Na maioria das vezes, “proibido por lei” foi entendido como se referindo a uma proibição de direito penal. No entanto, medidas de direito civil e administrativo também devem ser consideradas nesta área, como códigos de conduta para emissoras e/ou o direito de entrar com uma ação civil quando alguém sofreu perdas devido a discurso de ódio.

Embora as restrições à liberdade de expressão para combater o discurso de ódio real visem o interesse legítimo de proteger os direitos de terceiros, ainda devem atender às outras duas partes do teste de três partes para restrições à liberdade de expressão, a saber, que sejam previstas por lei e necessárias.

Padrões mais detalhados sobre discurso de ódio podem ser obtidos da jurisprudência de vários tribunais e outros órgãos de supervisão. No entanto, um bom resumo dos padrões que as leis sobre discurso de ódio devem respeitar pode ser encontrado na [Declaração Conjunta sobre Racismo e Mídia](#) adotada pelos mandatos internacionais especiais sobre liberdade de expressão na ONU, OSCE e OEA em 2001:

- ninguém deve ser penalizado por declarações que sejam verdadeiras;
- ninguém deve ser penalizado pela disseminação de discurso de ódio, a menos que tenha sido demonstrado que o fizeram com a intenção de incitar discriminação, hostilidade ou violência;
- o direito dos jornalistas de decidir a melhor forma de comunicar informações e ideias ao público deve ser respeitado, principalmente quando estão relatando sobre racismo e intolerância;
- ninguém deve estar sujeito à censura prévia; e
- qualquer imposição de sanções pelos tribunais deve estar em estrita conformidade com o princípio da proporcionalidade.<sup>64</sup>

Também está claro que leis que proíbem fazer declarações de forma geral sobre eventos históricos, como as leis de negação do Holocausto, enfrentam um fardo muito pesado de justificação como uma restrição à liberdade de expressão. Como o Comitê de Direitos Humanos da ONU declarou no parágrafo 49 do [Comentário Geral nº 34](#):

---

<sup>64</sup> Adotada em 27 de fevereiro de 2001, <https://www.osce.org/files/f/documents/f/1/40120.pdf>.

Leis que penalizam a expressão de opiniões sobre fatos históricos são incompatíveis com as obrigações que o Pacto impõe aos Estados partes em relação ao respeito à liberdade de opinião e expressão. O Pacto não permite a proibição geral de expressões de uma opinião errônea ou de uma interpretação incorreta de eventos passados.

Esses padrões significam que discurso racista ou tendencioso, por mais moralmente repreensível que seja, não necessariamente envolve a responsabilidade legal do orador. É somente onde o discurso atende às condições estritas descritas acima que ele deve ser proibido legalmente como discurso de ódio. Isso, no entanto, sem prejuízo de códigos de conduta para a mídia ou adotados por partidos políticos que frequentemente adotam padrões mais rigorosos nessa área.

No entanto, quando o discurso de ódio é perpetrado por figuras públicas proeminentes, ele pode ser particularmente prejudicial e mais propenso a incitar ódio, discriminação ou violência. Figuras públicas normalmente têm um público maior do que a pessoa média e suas palavras são frequentemente mais influentes. Este ponto foi refletido no [Plano de Ação de Rabat sobre a proibição de advocacia de ódio nacional, racial ou religioso que constitui incitação à discriminação, hostilidade ou violência](#), que foi adotado em 2012 sob os auspícios das Nações Unidas após um longo e envolvente processo de consulta com especialistas em diferentes regiões do mundo.<sup>65</sup> O Plano de Ação de Rabat fornece orientação sobre como aplicar disposições criminais sobre discurso de ódio e lista a posição e o status do orador como um fator a ser considerado. O Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial também considerou a posição ou o status de um orador na sociedade, bem como o público ao qual o discurso é dirigido, como um fator relevante ao decidir se a conduta pode ser qualificada como uma infração criminal.<sup>66</sup> O TEDH se envolveu em raciocínio semelhante.

Por exemplo, o Tribunal concluiu que uma multa imposta a um famoso jogador de futebol que encorajou uma multidão a cantar um slogan racista era uma restrição necessária e legítima à liberdade de expressão, porque o jogador deveria estar ciente do impacto potencialmente prejudicial de seu comportamento, dada sua fama e status como um modelo.<sup>67</sup>

Nos tribunais internacionais de direitos humanos, o TEDH considerou a questão do discurso de ódio com mais frequência. A Grande Câmara do Tribunal enfatizou que os políticos têm responsabilidades particulares, em vista de seus papéis como líderes sociais, para evitar fomentar a intolerância e defender os valores democráticos.<sup>68</sup> No entanto, o Tribunal também enfatizou o

---

<sup>65</sup> Adotado em 5 de outubro de 2012, <https://undocs.org/A/HRC/22/17/Add.4>.

<sup>66</sup> Recomendação geral n.º 35: Combater o discurso de ódio racista, 26 de setembro de 2013, parágrafo 15, <https://undocs.org/CERD/C/GC/35>.

<sup>67</sup> *Šimunić v. Croácia*, 22 de janeiro de 2019, Requerimento n.º 20373/17, parágrafo 45, <https://bit.ly/3EfoZtH>.

<sup>68</sup> *Sanchez v. França*, 14 de maio de 2023, Requerimento n.º 45581/15, parágrafo 150, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-224928>.

alto grau de proteção concedido ao discurso político e, às vezes, considerou que sanções impostas por tribunais nacionais a figuras políticas com base em discurso de ódio são uma violação da liberdade de expressão. Abaixo estão dois exemplos de como o Tribunal lidou com a questão de políticos que foram condenados sob disposições sobre discurso de ódio, chegando a duas conclusões diferentes.

### **O Tribunal Europeu dos Direitos Humanos sobre o Discurso de Ódio**

*Féret v. Bélgica:* Um político belga era o editor das publicações de seu partido. Seu partido distribuía publicações anti-imigrantes que incluíam slogans xenófobos e defendiam políticas discriminatórias. Os tribunais belgas, após renunciarem à sua imunidade parlamentar, o condenaram por incitação à discriminação ou ódio e impuseram uma pena de serviço comunitário, uma proibição de 10 anos de ser eleito para o Parlamento e exigiram que ele pagasse uma quantia de 1 euro às partes civis no caso. Os tribunais belgas também determinaram que ele servisse por 10 meses, mas apenas no caso de não cumprir as outras partes de sua sentença.<sup>69</sup>

O TEDH concluiu que a Bélgica não violou a liberdade de expressão do político e atendeu a todas as três partes do teste de três partes. O Tribunal enfatizou que o discurso político livre era de fundamental importância em uma sociedade democrática, mas também observou que ser um parlamentar não protegia o indivíduo da responsabilidade de disseminar discurso de ódio. Durante os períodos eleitorais, embora o debate político aberto fosse particularmente importante, ao mesmo tempo havia um risco maior de slogans baseados em estereótipos serem priorizados em detrimento de argumentos razoáveis e um risco de que a linguagem racista e xenófoba fosse mais impactante. O Tribunal, examinando os folhetos em questão, determinou que eles claramente incitavam o ódio racial e também concluiu que a penalidade imposta não era desproporcional.<sup>70</sup>

*Erbakan v. Turquia:* Tribunais turcos condenaram um ex-primeiro-ministro a um ano de prisão e multa por acusações de incitação ao ódio ou hostilidade por um discurso que ele havia feito, juntamente com a perda de certos direitos civis e políticos, como o direito de fundar uma associação ou ser eleito para o parlamento. Sua condenação foi baseada em alegações de que o discurso fazia distinções entre não crentes e crentes e retratava outros partidos políticos como opostos a Deus.<sup>71</sup>

---

<sup>69</sup> Conhecida como uma sentença “subsidiária” pela lei belga.

<sup>70</sup> *Ibid.*, parágrafos 76-80.

<sup>71</sup> 6 de julho de 2006, Requerimento n.º 59405/00, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-76232>. A decisão está toda em francês, mas um resumo em inglês está disponível em <https://bit.ly/3E3q9Iz>.

O Tribunal Europeu dos Direitos Humanos decidiu que a condenação constituía uma restrição desnecessária ao direito de liberdade de expressão do Sr. Erbakan. Ao contrário do caso *Féret* acima, onde os panfletos foram considerados como tendo claramente incitado o ódio racial, a Turquia não demonstrou que o discurso tinha ou provavelmente teria levado a qualquer perigo iminente ou risco presente. Além disso, a pena severa imposta neste caso a um político bem conhecido foi considerada desproporcional, particularmente dado o efeito dissuasivo que tal sentença teria e o interesse de manter o debate político livre em uma sociedade democrática.<sup>72</sup>

Em um caso, o Comitê das Nações Unidas para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial concluiu que a Dinamarca havia violado suas obrigações sob a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, quando o promotor e a polícia se recusaram a abrir uma investigação sobre a aplicação de disposições de discurso de ódio em relação ao suposto discurso de ódio de um membro do parlamento.<sup>73</sup>

No entanto, as autoridades que agiram diligentemente para investigar e processar indivíduos sob as disposições de discurso de ódio não podem ser responsabilizadas por um veredicto de inocência após um julgamento justo. Isso foi deixado claro em uma decisão do Comitê de Direitos Humanos da ONU, onde o Comitê concluiu que o artigo 20, parágrafo 2, não impõe aos Estados a obrigação de garantir que aqueles acusados de discurso de ódio "serão invariavelmente condenados por um tribunal independente e imparcial"<sup>74</sup>. O caso em questão dizia respeito a um político holandês conhecido por suas opiniões anti-imigração, que foi absolvido das acusações de discurso de ódio após um julgamento em que o Tribunal emitiu um julgamento detalhado avaliando suas declarações.

O escopo estreito das restrições ao discurso de ódio sob a lei internacional não significa que o discurso racista ou tendencioso seja social ou moralmente aceitável. Além disso, os parlamentares, como líderes na sociedade, têm uma obrigação moral particular não apenas de evitar fazer declarações racistas, mas também de promover o entendimento intercultural. Os [Princípios de Camden sobre Liberdade de Expressão e Igualdade](#), o produto de uma discussão por especialistas sobre padrões internacionais com relação a liberdade de expressão e questões de igualdade, indicam:

---

<sup>72</sup> *Ibid.*, parágrafos 68, 70.

<sup>73</sup> *Gelle v. Dinamarca*, 6 de março de 2006, Comunicação n.º CERD/C/68/D/34/2004, parágrafos 7.4-7.6, <https://juris.ohchr.org/casedetails/1737/en-US>.

<sup>74</sup> *Rabbae v. Países Baixos*, 14 de julho de 2016, Comunicação n.º 2124/2011, par. 10,7, <https://undocs.org/CCPR/C/117/D/2124/2011>.

Políticos e outras figuras de liderança na sociedade devem evitar fazer declarações que possam promover discriminação ou prejudicar a igualdade, e devem aproveitar suas posições para promover a compreensão intercultural, inclusive contestando, quando apropriado, declarações ou comportamentos discriminatórios.<sup>75</sup>

O Comitê das Nações Unidas para a Eliminação da Discriminação Racial reconheceu que o discurso político é altamente protegido, observando em sua Recomendação Geral 35:

[A] expressão de ideias e opiniões feitas no contexto de debates acadêmicos, engajamento político ou atividade similar, e sem incitação ao ódio, desprezo, violência ou discriminação, deve ser considerada como exercício legítimo do direito à liberdade de expressão, mesmo quando tais ideias forem controversas.<sup>76</sup>

No entanto, na mesma Recomendação Geral, o Comitê enfatizou a importância instrumental da rejeição do discurso de ódio por parte dos funcionários públicos para promover a tolerância na sociedade:

A rejeição formal do discurso de ódio por funcionários públicos de alto escalão e a condenação das ideias odiosas expressas desempenham um papel importante na promoção de uma cultura de tolerância e respeito. A promoção do diálogo intercultural por meio de uma cultura de discurso público e instrumentos institucionais de diálogo, e a promoção de oportunidades iguais em todos os aspectos da sociedade são de igual valor para metodologias educacionais e devem ser encorajadas de forma vigorosa.<sup>77</sup>

Para este efeito, o Comitê recomendou em sua [Recomendação Geral 30 sobre a discriminação contra não cidadãos](#) que os Estados partes na Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial:

Tomem medidas resolutas para combater qualquer tendência de visar, estigmatizar, estereotipar ou criar perfis, com base em raça, cor, descendência e origem nacional ou étnica, membros de grupos populacionais “não cidadãos”, especialmente por políticos, funcionários, educadores e pela mídia, na Internet e outras redes de comunicações eletrônicas e na sociedade em geral.<sup>78</sup>

Da mesma forma, os parágrafos quatro e cinco da [Resolução 2275 \(2019\)](#) da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, *O papel e as responsabilidades dos líderes políticos no combate ao*

---

<sup>75</sup> ARTIGO 19, abril de 2009. Princípio 10.1, <https://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/the-camden-principles-on-freedom-of-expression-and-equality.pdf>.

<sup>76</sup> Recomendação Geral n.º 35: Combater o discurso de ódio racista, 26 de setembro de 2013, parágrafo 25, <https://undocs.org/CERD/C/GC/35>.

<sup>77</sup> *Ibid.*, parágrafo 37.

<sup>78</sup> 1 de outubro de 2004, parágrafo 12, <https://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/cerd-gc30.doc>.

*discurso de ódio e à intolerância*, estabelecem as obrigações morais dos parlamentares para promover a tolerância:

A Assembleia considera que a maneira mais eficaz de prevenir o discurso de ódio é fortalecer a adesão aos princípios da democracia, dos direitos humanos e do estado de direito, e promover um modelo de sociedade que abrace a diversidade e respeite a dignidade humana. Os políticos, juntamente com outras figuras públicas, têm um papel vital a desempenhar neste processo. Seu status e visibilidade permitem que influenciem um amplo público e definam em um grau significativo os temas e o tom do discurso público.

Na verdade, os políticos têm tanto uma obrigação política quanto uma responsabilidade moral de se abster de usar discurso de ódio e linguagem estigmatizante, e de condenar pronta e inequivocamente seu uso por outros, pois o silêncio pode ser interpretado como aprovação ou apoio. A proteção aprimorada da liberdade de expressão de que eles desfrutam também fortalece sua responsabilidade nessa área.

A Resolução também incentiva os partidos políticos a se autorregularem por meio da adoção de estatutos e cartas, que ela observa serem “particularmente eficazes e mais propensos a serem respeitados devido à sua natureza voluntária” (parágrafo 7). [A Carta dos Partidos Políticos Europeus para uma Sociedade Não Racista e Inclusiva](#),<sup>79</sup> aprovada pela Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, lista os seguintes compromissos recomendados para os partidos concordarem em abordar o discurso de ódio e promover a tolerância:

- Defender os direitos humanos básicos e os princípios democráticos e rejeitar todas as formas de racismo e intolerância, discurso de ódio, incitação ao ódio racial e assédio;
- Assumir posições abertas, firmes e proativas contra o racismo, a xenofobia, o ódio e a intolerância, independentemente da forma como se manifestem;
- Recusar-se a exibir, publicar ou mandar publicar, distribuir ou endossar de qualquer forma, inclusive on-line, opiniões e posições que defendam, promovam ou incitem, ou que se possa razoavelmente esperar que defendam, promovam ou incitem, de qualquer forma, a detração, o ódio ou a difamação de uma pessoa ou grupo de pessoas, bem como qualquer assédio, insulto, estereótipo negativo, estigmatização ou ameaça em relação a tal pessoa ou grupo de pessoas e a justificação de todos os tipos de expressão anteriores, com base em "raça", cor, descendência, origem nacional ou étnica, idade, deficiência, idioma, religião ou crença, sexo, gênero, identidade de gênero, orientação sexual, origem social e outras características ou status pessoais, lidando firmemente com discurso de ódio,

---

<sup>79</sup> AS/Ega/Inf (2022) 28, <https://assembly.coe.int/LifeRay/EGA/NoHate/CharterPoliticalNonRacistInclusiveSociety-EGA-Inf-2022-08-EN.pdf>, endorsed by the Parliamentary Assembly in Resolution 2443 (2022), adopted 20 June 2022, para. 8.1, <https://pace.coe.int/en/files/30121/html>.

sentimentos e comportamento dentro de nossas próprias fileiras e se envolvendo em contradiscurso e discurso alternativo;

- Lidar de forma responsável e justa com tópicos sensíveis relacionados a tais grupos; evitar estereótipos negativos e estigmatização;
- Abster-se de qualquer forma de aliança política ou cooperação em todos os níveis com qualquer partido político que incite preconceitos raciais ou étnicos e ódio racial;
- Esforçar-se pela representação justa dos grupos acima mencionados em todos os níveis de nossos partidos políticos, com uma responsabilidade especial para a liderança do partido para estimular e apoiar o recrutamento de candidatos desses grupos para funções políticas, bem como para filiação.

Muitos países ainda têm alguma forma de leis de blasfêmia em seus livros e por muito tempo esse tipo de regra foi considerada uma restrição legítima à liberdade de expressão. No entanto, agora está claro que, embora todos tenham o direito de praticar a religião de sua escolha, isso não se estende a proibir outros de discutir, mesmo de maneiras duras, essa religião. O fato de que o direito à liberdade de expressão protege até mesmo o discurso ofensivo é muito relevante aqui; o mero fato de que as pessoas podem ficar ofendidas ou chateadas com determinado discurso não é suficiente para justificar a proibição desse discurso.

Esta norma fica clara no parágrafo 48 do [Comentário Geral Nº 34](#) :

Proibições de demonstrações de falta de respeito por uma religião ou outro sistema de crença, incluindo leis de blasfêmia, são incompatíveis com o Pacto, exceto nas circunstâncias específicas previstas no artigo 20, parágrafo 2, do Pacto. Tais proibições também devem cumprir com os requisitos estritos do artigo 19, parágrafo 3, bem como os artigos 2, 5, 17, 18 e 26. Assim, por exemplo, seria inadmissível que tais leis discriminassem a favor ou contra uma ou certas religiões ou sistemas de crença, ou seus adeptos sobre outros, ou crentes religiosos sobre não crentes. Nem seria permitido que tais proibições fossem usadas para impedir ou punir críticas a líderes religiosos ou comentários sobre doutrina religiosa e princípios de fé.

O significado da primeira frase aqui é que, embora seja legítimo proibir a incitação ao ódio contra indivíduos com base em sua religião (conforme previsto no Artigo 20(2) do PIDCP), não é legítimo proibir a crítica de uma religião, *per se*. Em outras palavras, há uma diferença entre a crítica de uma ideia (religião) e os ataques a pessoas (adeptos de uma religião específica) com base em suas crenças religiosas. Este ponto foi estabelecido ainda mais claramente no [Plano de Ação de Rabat](#), cujo parágrafo 25 afirma: “Estados que têm leis sobre blasfêmia devem revogá-las, pois tais leis têm um impacto sufocante no gozo da liberdade de religião ou crença, e no diálogo e debate saudáveis sobre religião.”

Além da questão do discurso de ódio, figuras políticas também não devem abusar de suas plataformas para pressionar indivíduos a não participarem de debates públicos, especialmente

em situações de tensões sociais, conforme observado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso abaixo.

### **A Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre as Responsabilidades dos Funcionários para Evitar Discursos de Assédio**

Em *Ríos v. Venezuela*,<sup>80</sup> a Corte Interamericana de Direitos Humanos considerou uma queixa contra a Venezuela por vários funcionários da Radio Caracas Televisión (RCTV). Entre 2001 e 2005, durante um período de tensões políticas significativas, indivíduos afiliados à RCTV foram submetidos a uma série de ataques físicos e verbais. Entre outras coisas, autoridades do Estado se referiram à RCTV usando linguagem incendiária, inclusive chamando-os de “cavaleiros dos Apocalipses”, “fascistas”, “mentirosos, pervertidos, pessoas imorais, rebeldes e terroristas” (parágrafo 115).

Como parte do seu raciocínio, o Tribunal fez as seguintes observações sobre as responsabilidades das autoridades estatais no que diz respeito ao seu discurso público:

Em uma sociedade democrática, não é apenas legítimo, mas às vezes é um dever das autoridades estatais, emitir declarações com relação a assuntos de interesse público. No entanto, ao fazê-lo, elas são submetidas a certas limitações, pois devem verificar de forma razoável, mas não necessariamente exaustiva, os fatos nos quais baseiam suas opiniões, e devem fazê-lo com uma diligência ainda maior do que a empregada por indivíduos devido à sua alta investidura, ao amplo escopo e aos possíveis efeitos que suas expressões podem ter sobre certos setores da população, e para evitar que cidadãos e outras pessoas interessadas recebam uma versão manipulada de fatos específicos. Além disso, devem levar em consideração que, como funcionários públicos, têm uma posição de garantidores dos direitos fundamentais das pessoas e, portanto, suas declarações não podem ignorar esses direitos nem constituir formas de interferência direta ou indireta ou pressão prejudicial aos direitos daqueles que buscam contribuir com a deliberação pública por meio da expressão e difusão de seus pensamentos. Esse dever de cuidado especial é especificamente verdadeiro em situações de maior conflito social, alterações da ordem pública ou polarização social ou política, precisamente pelo conjunto de riscos que podem implicar para certas pessoas ou grupos em um dado momento (parágrafo 139).

O Tribunal observou que, no contexto deste caso, a resposta apropriada para evitar interpretações “errôneas” de discursos políticos teria sido condenar publicamente atos de agressão contra jornalistas (parágrafos 140 e 142). Embora o Tribunal não tenha

---

<sup>80</sup> 28 de janeiro de 2009 (Objecções Preliminares, Mérito, Reparações e Custos) [https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_194\\_ing.pdf](https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_194_ing.pdf).

considerado que as declarações e discursos em questão “autorizaram, instigaram, instruíram ou ordenaram, ou promoveram atos de agressão ou violência” (parágrafo 144), eles, no entanto, aumentaram a vulnerabilidade dos funcionários da RCTV (parágrafo 145). O Tribunal considerou que, em uma situação em que esses indivíduos eram realmente vulneráveis, um fato conhecido pelas autoridades estaduais, “algum conteúdo dos pronunciamentos mencionados não é compatível com a obrigação do estado de garantir os direitos dessas pessoas à integridade pessoal e à liberdade de buscar, receber e transmitir informações” (parágrafo 149).

O Tribunal também considerou que a maioria das investigações sobre abusos não foram realizadas de forma eficaz (parágrafo 331). Vários incidentes de “obstrução, impedimento e intimidação ao exercício das tarefas jornalísticas” das vítimas, tomados em conjunto com a falta de diligência devida nas investigações e no contexto dos pronunciamentos antagônicos por autoridades estatais, levaram o Tribunal a concluir que o Estado falhou em garantir os direitos à liberdade de expressão e ao tratamento humano (parágrafo 334).

### Atividade 10: Vídeo

#### [[Vídeo](#)] da UNESCO sobre o Plano de Ação de Rabat da Proibição da Incitação ao Ódio]

Os Limites Legítimos da Liberdade de Expressão: O Teste de Três Partes.

A liberdade de expressão é um direito fundamental consagrado no Artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, que afirma que “Toda pessoa tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de ter opiniões sem interferência e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras”. Este direito também é um direito habilitador, garantindo abertura, transparência e responsabilidade em sociedades democráticas.

No entanto, a liberdade de expressão não é um direito absoluto e pode ser legalmente restringida em condições específicas e limitadas sob a lei internacional de direitos humanos e especificamente o Artigo 19 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos ou PIDCP. O teste de três partes determina se uma restrição à liberdade de expressão é legítima.

Qualquer restrição à liberdade de expressão deve, portanto, ser prevista por lei, perseguir um objetivo legítimo e ser necessária para um propósito legítimo. Parte Um: restrições devem ser previstas por lei. Uma restrição à liberdade de expressão deve ser prevista por uma lei existente ou norma vinculativa, adotada por autoridades competentes e que seja formulada com precisão suficiente para permitir que os cidadãos regulem sua conduta adequadamente.

A lei ou norma deve, portanto, ser clara, publicamente acessível e facilmente compreendida por todos. Caso contrário, correria o risco de ter um efeito inibidor sobre a liberdade de expressão ao ampliar o escopo de restrições permitidas. Parte Dois: as restrições devem perseguir um objetivo legítimo.

O Artigo 19, parágrafo três do PIDCP detalha quatro fundamentos essenciais para restrições.

Um: respeito aos direitos ou reputações de outros. Dois: a proteção da saúde pública.

Três: a proteção da segurança nacional ou da ordem pública. E quatro: a proteção da moral. Esses fundamentos para restrições devem ser enquadrados de forma restrita para garantir a conformidade com as disposições do direito internacional.

Parte Três: as restrições devem ser necessárias para a proteção ou promoção de um propósito legítimo. As restrições devem ser efetivas, proporcionais e o menos restritivas possível para atingir o fim legítimo perseguido.

No entanto, esse critério de necessidade e proporcionalidade é frequentemente o mais complexo de acordo com os padrões internacionais. Os tribunais e outras autoridades públicas devem, portanto, considerar o contexto em que a restrição é aplicada. Por exemplo, uma restrição em favor da segurança nacional pode ser justificável em tempos de guerra, mas não em tempos de paz. O teste de três partes estabelece um alto padrão para justificar e expressar claramente a legitimidade de uma restrição ao direito fundamental à liberdade de expressão.

No nosso ambiente digital em rápida mudança, é ainda mais importante reforçar o estado de direito e a aplicação do teste de três partes para garantir o direito de cada cidadão à liberdade de expressão e acesso à informação. Para saber mais, visite nosso site e conheça o trabalho da UNESCO.

### Atividade 11: Vídeo do Especialista

#### **Sra. Leila de Lima, ex-parlamentar das Filipinas**

Sou Leila de Lima, ex-Presidente da Comissão de Direitos Humanos, ex-Secretária de Justiça ou Ministra da Justiça e ex-Senadora da República das Filipinas. Também sou uma ex-prisioneira de consciência, injustamente detida por quase sete anos.

O discurso de ódio e a desinformação são problemas graves que dividem a sociedade e prejudicam a confiança nas instituições democráticas. Infelizmente, alguns políticos recorrem à desinformação ou ao discurso de ódio numa tentativa cínica de explorar essas divisões para fins eleitorais. Isso tem impactos particularmente negativos a curto prazo sobre grupos marginalizados e revela-se corrosivo para o bom funcionamento das sociedades democráticas a longo prazo. Embora a desinformação e o discurso de ódio sejam fenômenos distintos, a

desinformação muitas vezes contribui para a disseminação do discurso de ódio. Os parlamentares desempenham um papel vital na luta contra a propagação desses dois tipos de discurso nocivo e têm deveres morais particulares devido à sua visibilidade e à natureza influente de seus pronunciamentos. Observem o que me aconteceu.

Fui alvo de uma campanha massiva de difamação, assassinato de reputação e vilipêndio, orquestrada por ninguém menos que o mais alto funcionário do Estado, o ex-Presidente Rodrigo Duterte, acompanhado por alguns membros do Congresso, com pouco ou nenhum apoio de meus colegas senadores, resultando em acusações criminais falsas contra mim. A desinformação e os discursos de ódio dirigidos a mim atingiram seu auge. De forma fundamental, os parlamentares têm um dever moral e político individual de compartilhar informações provenientes de fontes confiáveis e de evitar deliberadamente a disseminação de informações falsas ou enganosas. Eles também têm um dever moral e político de evitar propagar conteúdos de ódio em seus discursos, comunicados à imprensa e publicações nas redes sociais. Isso inclui não apenas o dever jurídico de abster-se de qualquer discurso que alcance o limiar penal elevado de incitação ao ódio, mas também o dever moral e político de evitar qualquer declaração que divida e enfraqueça a confiança entre diferentes grupos na sociedade.

Isso inclui comportamentos como o uso de estereótipos prejudiciais ou a incitação indireta à animosidade através de linguagem codificada. Além disso, os parlamentares, como atores-chave com um papel legislativo e de controle, têm o dever de contribuir para coibir os discursos de ódio provenientes de outros atores, apoiando pesquisas sobre os motores dos discursos de ódio e promovendo reformas legislativas necessárias para garantir que o quadro jurídico aborde esta questão de maneira eficaz e em conformidade com as normas internacionais de liberdade de expressão. Várias iniciativas parlamentares válidas surgiram para coibir os discursos de ódio. Uma delas é a Aliança Parlamentar Contra o Ódio, lançada em janeiro de 2015 pela Comissão de Igualdade e Não Discriminação da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa. Trata-se de uma rede de parlamentares comprometidos com a luta contra o racismo, o ódio e a intolerância. Está aberta aos membros da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, bem como aos membros de delegações com status de observador e de parceiro para a democracia. Entre outras atividades, a aliança organiza audiências e seminários para parlamentares sobre racismo, xenofobia e outras formas de ódio, e realiza atividades de sensibilização.

Os membros assinam uma Carta de Compromissos para aderir à aliança, comprometendo-se a tomar uma posição contra o racismo, o ódio e a intolerância, promover a não discriminação, sensibilizar os políticos e a sociedade civil sobre essas questões, conduzir campanhas contra o racismo, o ódio e a intolerância, e trocar informações e boas práticas. De maneira mais geral, medidas de autorregulação podem ser um meio eficaz de promover uma liderança inclusiva e a tolerância entre os membros do parlamento. Em um documento de síntese publicado em 2023, o PNUD sugeriu que os parlamentos considerem as seguintes ações:

- 1) ampliar a proibição e as sanções associadas à linguagem não parlamentar para incluir discursos de ódio e degradantes;

- 2) exigir dos membros o compromisso de respeitar um código de conduta que proíba discursos de ódio fora do parlamento; e
- 3) promover procedimentos e sistemas administrativos parlamentares que incentivem uma cultura de inclusão e diversidade. Isso incluiria, por exemplo, medidas destinadas a promover a equidade no emprego e a tratar do assédio e da intimidação, elementos importantes na definição da cultura institucional.

Agradeço a atenção de todos. Desejo muito sucesso nesta formação online aberta a todos.

### Atividade 12: Leitura

*Tempo estimado de leitura: 5 minutos*

#### **Desafios especiais para a liberdade de expressão: segurança nacional e ordem pública**



A segurança nacional e a ordem pública apresentam um desafio especial para os Estados, na medida em que a salvaguarda desses interesses é essencial, entre outras coisas porque os direitos em si não podem ser respeitados quando a segurança e/ou a ordem são colocadas em risco. Ao mesmo tempo, a história nos mostrou que os Estados muitas vezes interpretam essas noções de forma indevidamente ampla quando se trata de limitações de discurso, proibindo um

escopo de discurso muito mais amplo do que o necessário.

Esta é uma questão que assumiu uma importância ainda maior no mundo moderno, com o aumento de ataques terroristas e com os governos respondendo adotando, muitas vezes, regras muito amplas e indefinidas que restringem a promoção do terrorismo.

O direito internacional dos direitos humanos tem buscado manter as restrições de segurança nacional e ordem pública à liberdade de expressão dentro de seus limites adequados de três maneiras principais. Primeiro, alinhados com a parte “prevista por lei” do teste para restrições, eles têm exigido que conceitos relevantes sejam definidos de forma clara e restrita.

## Declarações sobre a Definição da Segurança Nacional



Nos parágrafos 30 e 46 do [Comentário Geral n.º 34](#), o Comitê de Direitos Humanos da ONU declarou:

Extremo cuidado deve ser tomado pelos Estados Partes para garantir que as leis de traição e disposições similares relacionadas à segurança nacional, sejam descritas como segredos oficiais ou leis de sedição ou de outra forma, sejam elaboradas e aplicadas de uma

maneira que esteja em conformidade com os requisitos estritos do [Artigo 19(3) do PIDCP]. Não é compatível com o parágrafo 3, por exemplo, invocar tais leis para suprimir ou reter do público informações de interesse público legítimo que não prejudiquem a segurança nacional ou para processar jornalistas, pesquisadores, ativistas ambientais, defensores dos direitos humanos ou outros, por terem disseminado tais informações. Nem é geralmente apropriado incluir no escopo de tais leis categorias de informações como aquelas relacionadas ao setor comercial, bancário e progresso científico. O Comitê concluiu em um caso que uma restrição à emissão de uma declaração em apoio a uma disputa trabalhista, incluindo a convocação de uma greve nacional, não era permitida por motivos de segurança nacional.

Tais delitos como "incentivo ao terrorismo" e "atividade extremista", bem como delitos de "elogio", "glorificação" ou "justificação" do terrorismo, devem ser claramente definidos para garantir que não levem a interferência desnecessária ou desproporcional na liberdade de expressão. Restrições excessivas ao acesso à informação também devem ser evitadas. A mídia desempenha um papel crucial em informar o público sobre atos de terrorismo e sua capacidade de operar não deve ser indevidamente restringida. Nesse sentido, jornalistas não devem ser penalizados por realizar suas atividades legítimas.

Em 2018, na [Declaração Conjunta sobre Independência e Diversidade da Mídia na Era Digital](#), os mandatos internacionais especiais sobre liberdade de expressão declararam:

Restrições à liberdade de expressão que se baseiam em noções como "segurança nacional", "luta contra o terrorismo", "extremismo" ou "incitação ao ódio" devem ser definidas de forma clara e restrita e estar sujeitas à supervisão judicial, de modo a limitar a discricção dos funcionários ao aplicar essas regras e respeitar os padrões estabelecidos no subparágrafo (a), enquanto noções inerentemente vagas, como "segurança da informação" e "segurança cultural", não devem ser usadas como base para restringir a liberdade de expressão.<sup>81</sup>

<sup>81</sup> Adotado dia 2 de maio de 2018, parágrafo 3(f), [https://www.law-democracy.org/live/wp-content/uploads/2018/12/mandates.decl\\_2018.media-ind.pdf](https://www.law-democracy.org/live/wp-content/uploads/2018/12/mandates.decl_2018.media-ind.pdf).

Na [Declaração Conjunta de 2008](#), os mandatos internacionais especiais sobre liberdade de expressão declararam:

A definição de terrorismo, pelo menos conforme se aplica no contexto de restrições à liberdade de expressão, deve ser restrita a crimes violentos que visam promover uma causa ideológica, religiosa, política ou criminosa organizada e influenciar autoridades públicas infligindo terror ao público.<sup>82</sup>

Segundo, indivíduos só devem ser punidos com base na segurança nacional quando agirem com a intenção de prejudicar a segurança. Em várias decisões, o TEDH sustentou que as restrições de segurança nacional não envolviam a intenção necessária. Um exemplo disso envolveu uma condenação na Turquia por publicar poemas:

[E]mbora algumas passagens dos poemas pareçam ter um tom muito agressivo e apelarem ao uso da violência, o Tribunal considera que o fato de serem de natureza artística e de impacto limitado fez com que fossem menos um apelo à revolta do que uma expressão de profunda angústia face a uma situação política difícil.<sup>83</sup>

Os [Princípios de Joanesburgo sobre Segurança Nacional, Liberdade de Expressão e Acesso à Informação](#) foram adotados em 1995 por um grupo de especialistas internacionais em liberdade de expressão e segurança.<sup>84</sup> O Princípio 6 dos Princípios refere-se à necessidade de intenção em tais casos, afirmando, em parte:

Sujeito aos Princípios 15 e 16, a expressão pode ser punida como uma ameaça à segurança nacional somente se um governo puder demonstrar que:

(a) a expressão tem a intenção de incitar à violência iminente;

Terceiro, e mais importante, é preciso haver umnexo muito próximo entre o discurso e o risco à segurança nacional ou à ordem pública. Na ausência desse requisito, o risco de abuso desses tipos de disposições é muito grande, porque as autoridades podem alegar que há um risco muito geral em relação a uma ampla faixa de expressão. Refletindo isso, o Princípio 22(5) da [Declaração de Princípios de Liberdade de Expressão e Acesso à Informação na África](#) da Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos afirma:

---

<sup>82</sup> Adotado em 10 de dezembro de 2008, <https://www.osce.org/files/f/documents/4/b/35639.pdf>.

<sup>83</sup> *Karataş v. Turquia*, 8 de julho de 1999, Aplicação N° 23168/94, parágrafo 52, [https://hudoc.echr.coe.int/#!%22itemid%22:\[%22001-58274%22\]](https://hudoc.echr.coe.int/#!%22itemid%22:[%22001-58274%22]).

<sup>84</sup> Adotado em 1 de outubro de 1995,

<https://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/joburgprinciples.pdf>.

A liberdade de expressão não será restringida por motivos de ordem pública ou segurança nacional, a menos que haja um risco real de dano a um interesse legítimo e haja um nexo causal estreito entre o risco de dano e a expressão.

Em sua [Declaração Conjunta de 2005](#), os mandatos internacionais especiais declararam:

Embora possa ser legítimo proibir a incitação ao terrorismo ou atos de terrorismo, os Estados não devem empregar termos vagos como "glorificar" ou "promover" o terrorismo ao restringir a expressão. A incitação deve ser entendida como um chamado direto para se envolver no terrorismo, com a intenção de que isso promova esse terrorismo, e em um contexto no qual o chamado é diretamente responsável por aumentar a probabilidade real de um ato terrorista ocorrer.

Finalmente, o Princípio 6 dos [Princípios de Johannesburg](#) declara:

Sujeito aos Princípios 15 e 16, a expressão pode ser punida como uma ameaça à segurança nacional somente se um governo puder demonstrar que:

...

(b) é provável que incite tal violência; e

(c) haja uma conexão direta e imediata entre a expressão e a probabilidade ou ocorrência de tal violência.

### Atividade 13: Leitura

*Tempo estimado de leitura: 1 minutos*

#### **Desafios especiais para a liberdade de expressão: moral**

Cada país tem alguns limites à liberdade de expressão com base em fundamentos morais, como limites à disseminação de conteúdo obsceno. Ao mesmo tempo, esta é uma área onde as restrições podem ser muito vagas e também indevidamente amplas. O Comitê de Direitos Humanos da ONU fez um comentário importante sobre o escopo desses tipos de restrições no parágrafo 32 do [Comentário Geral nº 34](#):

O Comitê observou no comentário geral nº 22, que "o conceito de moral deriva de muitas tradições sociais, filosóficas e religiosas; conseqüentemente, limitações... com o propósito de proteger a moral devem ser baseadas em princípios que não derivam exclusivamente de uma única tradição". Quaisquer limitações desse tipo devem ser interpretadas à luz da universalidade dos direitos humanos e do princípio da não discriminação.

Isso limita significativamente o escopo de possíveis restrições aqui.

## Atividade 14: Leitura

Tempo estimado de leitura: 4 minutos

### Desafios especiais para a liberdade de expressão: a administração da justiça



Uma série de questões surgem em relação à administração da justiça e à liberdade de expressão. Uma delas é a abertura do processo judicial. O Artigo 14(1) do PIDCP deixa claro que as audiências judiciais devem ser presumivelmente abertas ao público, com apenas exceções limitadas a esse princípio.

Na prática, os julgamentos raramente são encerrados na maioria dos países, embora isso não se aplique necessariamente aos casos que envolvem crianças, como prevê o Artigo 14(1).

Um segundo interesse é a proteção da imparcialidade do sistema judicial. Vários tipos de expressão podem ser legitimamente proibidos para proteger esse interesse, como intimidar testemunhas, interromper audiências judiciais ou mentir para o tribunal.

Para proteger a imparcialidade do sistema judicial, tribunais internacionais também sustentaram que é preciso haver proteção especial para declarações feitas perante tribunais, muito na mesma linha da imunidade parlamentar. Assim, no caso de *Nikula v. Finlândia*, o TEDH sustentou que declarações feitas no curso de procedimentos judiciais devem gozar de um grau de proteção semelhante ao de declarações de parlamentares:

Portanto, é apenas em casos excepcionais que a restrição – mesmo por meio de uma pena criminal branda – da liberdade de expressão do advogado de defesa pode ser aceita como necessária numa sociedade democrática.<sup>85</sup>

Isso se aplica com uma força particular às declarações feitas em tribunal por advogados, devido ao importante papel que os advogados desempenham como “intermediários entre o público e os tribunais” e à ideia de que eles devem ser livres para defender seus clientes adequadamente.<sup>86</sup>

Uma questão difícil é a de saber como equilibrar a presunção de inocência em julgamentos criminais com o direito à liberdade de expressão. Essa presunção é, em si, um direito humano

---

<sup>85</sup> *Nikula v. Finlândia*, 21 de março de 2002, Aplicação Nº 31611/96, parágrafo 55, [https://hudoc.echr.coe.int/#{?itemid%22:\[%22001-60333%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/#{?itemid%22:[%22001-60333%22]}).

<sup>86</sup> *Ibid.*, parágrafo 54.

muito importante. No entanto, os tribunais são órgãos públicos, e também é importante que eles estejam abertos ao monitoramento e à crítica da mídia. Sobre essa interação, o TEDH observou:

Embora os tribunais sejam o fórum para a determinação da culpa ou inocência de uma pessoa em uma acusação criminal, isso não significa que não possa haver discussão prévia ou contemporânea sobre o assunto dos julgamentos criminais em outros lugares, seja em jornais especializados, na imprensa geral ou entre o público em geral.

Desde que não ultrapasse os limites impostos no interesse da administração adequada da justiça, a reportagem, incluindo comentários, sobre os procedimentos judiciais contribui para sua publicidade e, portanto, está perfeitamente em consonância com a exigência ... de que as audiências sejam públicas. Não só a mídia tem a tarefa de transmitir tais informações e ideias: o público também tem o direito de recebê-las.<sup>87</sup>

Há uma diferença aqui entre casos que são ouvidos por um juiz e aqueles que envolvem um júri, com o último sendo presumido como mais propenso a ser influenciado por reportagens da mídia. Mesmo em julgamentos com júri, no entanto, pode haver maneiras de limitar o impacto das reportagens da mídia, por exemplo, sequestrando o júri. Também é importante não superestimar a influência que a mídia pode ter sobre os júris. Eles são, afinal, submetidos aos argumentos sofisticados feitos por assessores jurídicos em casos, e ainda assim presumimos que, com as instruções adequadas do juiz, eles ainda chegarão às decisões certas.

Sob o direito internacional, todos, incluindo parlamentares, têm o direito de discutir processos judiciais em andamento, incluindo como os casos estão sendo tratados pelos tribunais, embora a lei nacional em alguns países não respeite isso. Apenas em casos raros que seria apropriado para um tribunal proibir completamente a discussão, incluindo por parlamentares, sobre um caso. Um exemplo de uma situação em que isso poderia ser apropriado seria para proteger a identidade de menores envolvidos em processos judiciais. Sob o direito internacional, os tribunais, como todas as instituições públicas, precisam estar abertos a críticas e essa posição padrão também se aplica a casos individuais, que é a principal função dos tribunais em uma democracia.

### Atividade 15: Leituras Adicionais

#### Sugestão de Leituras Adicionais:

- *Nota informativa sobre a liberdade de expressão: restrições à liberdade de expressão* (2015, Centro de Lei e Democracia), <https://www.law-democracy.org/live/wp-content/uploads/2015/02/foe-briefingnotes-2.pdf>

---

<sup>87</sup> *Worm v. Áustria*, 29 de agosto de 1997, Aplicação N° 22714/93, parágrafo 50, <https://hudoc.echr.coe.int/#%7B%22itemid%22%3A%5B%22001-58087%22%5D%7D>.

- *Nota informativa sobre liberdade de expressão: restrições de conteúdo criminoso* (2015, Centro de Lei e Democracia), <https://www.law-democracy.org/live/wp-content/uploads/2015/02/foe-briefingnotes-10.pdf>
- *Nota informativa sobre liberdade de expressão: restrições de conteúdo civil* (2015, Centro de Lei e Democracia), <https://www.law-democracy.org/live/wp-content/uploads/2015/02/foe-briefingnotes-11.pdf>
- *Modelo de materiais de treinamento: Discurso de ódio, difamação e segurança nacional* (2022, Centro de Lei e Democracia), [https://www.law-democracy.org/live/wp-content/uploads/2022/12/Training-Materials-2.Content-Restrictions.FINAL\\_.pdf](https://www.law-democracy.org/live/wp-content/uploads/2022/12/Training-Materials-2.Content-Restrictions.FINAL_.pdf)
- Toby Mendel, “Regras do Discurso de Ódio no Direito Internacional” (2010, Centro de Lei e Democracia), <https://www.law-democracy.org/wp-content/uploads/2010/07/10.02.hate-speech.Macedonia-book.pdf>
- Toby Mendel, “Restringindo a Liberdade de Expressão: Padrões e Princípios” (2010, Centro de Lei e Democracia), <https://www.law-democracy.org/wp-content/uploads/2010/07/10.03.Paper-on-Restrictions-on-FOE.pdf>
- *Kit de Ferramentas Parlamentares sobre Discurso de Ódio* (2023, Conselho da Europa), <https://rm.coe.int/handbook-parliamentary-toolkit-on-hate-speech/1680aa571c>
- *Dando um Passo à Frente: Parlamentos na Luta Contra o Discurso de Ódio* (31 de janeiro de 2023, PNUD), <https://www.undp.org/publications/dfs-stepping-forward-parliaments-fight-against-hate-speech>
- *Declaração conjunta de peritos das Nações Unidas sobre o reforço da democracia e dos direitos humanos num ano de eleições mundiais*, 30 de abril de 2024, <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/association/statements/2024-04-30-joint-statement-elections.pdf>
- *Diretrizes para Atores Judiciais sobre Privacidade e Proteção de Dados* (2022, UNESCO), <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000381298>
- *O “uso indevido” do sistema judicial para atacar a liberdade de expressão* (2022, UNESCO), <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000383832>

## Atividade 16: Questionário

## MÓDULO 3: REGULAMENTAÇÃO DA MÍDIA, PROVEDORES DE CONTEÚDO ONLINE E SERVIÇOS DIGITAIS

### Atividade 1: Vídeo do Instrutor Principal

Toby Mendel, Diretor Executivo, Centro de Direito e Democracia

Olá, bem-vindo ao Módulo 3, onde veremos padrões internacionais para regulamentação de mídia. Embora muita atenção pública esteja focada em restrições à liberdade de expressão, especialmente quando estas dão origem a casos de grande visibilidade, as regras que regem a regulamentação da mídia também são incrivelmente importantes para a liberdade de expressão porque criam o ambiente geral no qual os principais atores expressivos – ou seja, a mídia – operam.

Por mídia, estamos nos referindo a publicações impressas, como jornais e revistas; mídia de transmissão (em outras palavras, os radiodifusores de televisão e rádio); e também os vários tipos de atores digitais que se assemelham à mídia, como publicações on-line ou emissoras, mas sem incluir as mídias sociais, que, apesar do nome, não são mídias reais. Se as regras limitarem indevidamente a mídia ou derem ao governo controle sobre ela, o público não terá acesso a reportagens de notícias independentes e de qualidade.

Por outro lado, se as regras apoiarem o desenvolvimento de um setor de mídia robusto e diverso, o acesso do público a reportagens de qualidade aumentará. A abordagem adotada afeta, em última análise, a liberdade de expressão de todos, que, como vimos, inclui não apenas o direito de transmitir informações e ideias, mas também o direito de buscá-las e as receber. Ao redor do mundo, encontram-se muitos tipos diferentes de reguladores de mídia, cujas funções precisas dependem, entre outras coisas, do tipo de mídia coberta. Por exemplo, uma função-chave dos reguladores de transmissão é licenciar emissoras, enquanto os reguladores de mídia impressa são mais propensos a trabalhar na promoção do profissionalismo.

Independentemente do papel exato do órgão regulador, um dos princípios fundamentais aqui, conforme articulado em muitas declarações autoritárias de órgãos e especialistas internacionais de direitos humanos, é a necessidade de os reguladores serem independentes tanto do governo quanto do setor que regulam. Isso significa que quaisquer órgãos que exerçam poderes regulatórios sobre a mídia devem ser independentes no sentido de serem protegidos contra interferências de natureza política ou comercial. Isso se aplica a qualquer órgão que exerça qualquer tipo de poder regulatório sobre a mídia, seja em relação a licenciamento, credenciamento, alocação de subsídios, padrões profissionais ou qualquer outra questão. Os motivos para isso são bastante aparentes. Na ausência de tal proteção, as decisões desses órgãos podem ser influenciadas por considerações políticas ou comerciais em vez da liberdade de expressão e do interesse público.

A falta de proteção para a independência dos reguladores é uma das ameaças mais sérias à liberdade de expressão em muitos países. Um desafio fundamental aqui é garantir a independência na prática, o que depende em parte de uma estrutura legal forte para isso. Em última análise, isso precisa ser adaptado ao contexto específico de cada país. No entanto, há certos princípios gerais que devem orientar a abordagem dos formuladores de políticas a essa questão.

É essencial que a independência do regulador seja consagrada na lei. Inicia-se com uma referência clara à independência do regulador, mas também inclui disposições detalhadas que estabelecem salvaguardas para isso. Um dos elementos mais importantes para isso é garantir que o processo de nomeações a membros dos conselhos de administração dos reguladores seja aberto e transparente e envolva diferentes tipos de atores, incluindo a sociedade civil e o poder legislativo. O processo de nomeações, portanto, não deve ser controlado por um ministério, o presidente ou chefe de Estado ou um partido em particular. Também é importante ter proibições legais sobre aqueles com fortes conflitos de interesses políticos ou comerciais de serem nomeados, além de requisitos de experiência suficiente.

A segurança da posse é outro meio essencial de garantir a independência dos reguladores, de modo que os membros possam ser removidos apenas em circunstâncias estreitas e bem definidas, como má conduta grave. Uma resolução do Conselho da Europa descreve essas circunstâncias como “não respeito às regras de incompatibilidade com as quais devem cumprir ou incapacidade de exercer suas funções”. Além disso, quaisquer decisões de remover membros de seus cargos devem envolver o devido processo legal, geralmente na forma da necessidade de aprovação do legislativo. Outro meio fundamental de reforçar a independência dos órgãos reguladores é proteger o financiamento desses órgãos, porque se o financiamento deles estiver, por exemplo, sujeito aos caprichos de um Ministro, essa pode ser uma forma de exercer influência sobre eles.

A independência financeira deve ser reforçada investindo o parlamento com o poder de determinar diretamente os orçamentos desses órgãos. Também é importante que a competência do regulador seja definida claramente na lei e que ele seja responsável perante o povo, geralmente por meio de relatórios ao parlamento em vez de diretamente ao poder executivo. Como parte desse processo de responsabilização, deve haver uma exigência anual de relatórios e de passagem por auditorias financeiras. Outro princípio fundamental que sustenta a regulamentação da mídia é a necessidade de tal regulamentação para promover a sua diversidade. Em termos gerais, isso se refere à gama de informações, ideias e perspectivas disponíveis aos cidadãos por meio da mídia impressa, transmitida e digital.

As obrigações dos Estados de promover a diversidade derivam do direito de todos de buscar e receber informações e ideias de todos os tipos. Em sua Declaração Conjunta sobre Diversidade na Radiodifusão de 2007, os mandatos internacionais especiais sobre liberdade de expressão identificaram três aspectos diferentes da diversidade da mídia: canal, fonte e conteúdo. Diversidade de canal se refere à existência de uma gama de diferentes tipos de mídia. Isso é particularmente relevante em termos de radiodifusão, onde tribunais e comentaristas se referem à necessidade de emissoras de serviço público, comerciais e comunitárias. Cada um desses tipos de emissora atende a diferentes tipos de necessidades de informação social. Os Estados têm obrigações positivas para garantir que cada uma delas possa acessar meios modernos de comunicação e prosperar em termos de acesso aos recursos de que necessita. Isso implica a

necessidade de diferentes tipos de políticas dependendo do tipo de mídia. No caso dos serviços públicos de radiodifusão, os Estados não só devem criá-los, mas também assegurar que disponham dos recursos necessários e garantir sua independência. Os Estados devem implementar diversas medidas para apoiar as emissoras comunitárias, uma vez que estas geralmente possuem recursos limitados em comparação com as emissoras comerciais, como a prestação de apoio financeiro através de subsídios diretos ou indiretos, tais como a redução ou isenção das taxas de licenciamento, o estabelecimento de um processo de concessão de licenças menos oneroso e a reserva de frequências para este setor. Diversidade de fonte se refere à ideia de que a propriedade da mídia não é indevidamente concentrada. As regras sobre concentração de mídia variam de uma jurisdição para outra com base em fatores como a população e a força da mídia. Elas devem ser mais rigorosas do que as regras comerciais anticompetição gerais, mas é importante encontrar o equilíbrio certo, pois regras excessivamente rigorosas podem desencorajar o investimento e a competição no setor de mídia.

A diversidade de fontes também pode ser reforçada por meio de esquemas de subsídios para ajudar a mídia local a permanecer financeiramente viável. Os países nórdicos têm sistemas particularmente bem desenvolvidos de subsídios diretos para a mídia de notícias. Diversidade de conteúdo é, em última análise, o mais importante dos três tipos de diversidade, referindo-se à ideia de que o conteúdo que atende às necessidades e interesses de todos os grupos na sociedade deve estar disponível por meio da mídia. Ele depende principalmente dos outros dois tipos de diversidade, mas também pode ser promovido por meio de políticas específicas, como esquemas de financiamento para certos tipos de mídia ou conteúdo. Alguns países também têm cotas mínimas para produção artística ou jornalística local ou requisitos de idiomas diversos para certos tipos de emissoras.

Dependendo do contexto local, e se projetadas de forma apropriada, tais regras podem auxiliar na promoção da diversidade de conteúdo. A primeira parte deste módulo aprofunda alguns dos principais padrões relacionados à regulação da mídia. A segunda parte se volta para as questões de regulação de danos online e plataformas digitais. Formalmente, esta é uma questão separada da regulação da mídia, mas é um tema chave para os parlamentares analisarem, uma vez que a delicada questão de como lidar com os danos online enquanto se mantém a liberdade de expressão é um desafio com o qual os formuladores de políticas estão lidando em muitos países. Entre os tópicos abordados estão as diferentes abordagens sobre a responsabilidade dos intermediários por conteúdo ilegal, bem como algumas iniciativas inovadoras para regular plataformas online, na forma de diretrizes da UNESCO e da Lei de Serviços Digitais da União Europeia. Espero que aproveitem este módulo.

## Atividade 2: Leitura

Tempo de leitura estimado: 3 minutos

### Regulamentação de Jornalistas



Duas questões são abordadas nesta seção, licenciamento e proteção de fontes confidenciais de informação. Assim como em outros assuntos abordados neste curso, é importante que os parlamentares tenham uma familiaridade geral com essas questões para garantir que eles aprovem leis que sejam consistentes com os padrões internacionais sobre liberdade de expressão e revisem leis que não reflitam esses padrões. Uma terceira questão sobre jornalistas, ou seja, credenciamento, é tratada no Módulo 5 deste curso, com foco no credenciamento para o parlamento.

#### *Licenciamento*

Embora alguns países ainda exijam que jornalistas sejam licenciados, registrados ou atendam a certas condições, como ter um diploma universitário, está bem estabelecido sob a lei internacional que isso não é legítimo. No parágrafo 44 do [Comentário Geral nº 34](#), o Comitê de Direitos Humanos da ONU deixou claro que a proibição de licenciamento se aplica amplamente a todos que realizam funções jornalísticas:

O jornalismo é uma função partilhada por uma vasta gama de intervenientes, incluindo repórteres e analistas profissionais em tempo integral, bem como bloguistas e outros que se dedicam a formas de autopublicação na imprensa, na Internet ou em outro local, e os sistemas gerais de registo ou licenciamento de jornalistas do Estado são incompatíveis com o [Artigo 19(3) do PIDCP].

Como parte disso, também fica claro que jornalistas, diferentemente de profissionais como médicos e advogados, não podem ser obrigados a se filiar a uma associação profissional específica ou a cumprir certos requisitos profissionais mínimos, como ter um diploma universitário ou um número determinado de anos de experiência.

#### *Proteção de Fontes*



O direito dos jornalistas de proteger a identidade de suas fontes confidenciais de informação, sujeito apenas a anulações limitadas, é há muito tempo reconhecido por tribunais internacionais. Fontes confidenciais são uma forma importante para jornalistas acessarem informações, elas próprias protegidas como parte do direito de buscar e receber informações e ideias, parte do direito à liberdade de expressão.<sup>88</sup> Olhando de forma diferente, em muitos casos as fontes só estão preparadas para fornecer as informações de interesse público que possuem aos

jornalistas em troca de uma promessa de confidencialidade. Se os jornalistas não puderem cumprir tal promessa na prática, a fonte não lhes fornecerá as informações. E isso, por sua vez, privará o público do acesso à informação por meio do jornalista. Como resultado, podemos ver que o que parece um privilégio para jornalistas é, na verdade, projetado para proteger o direito do público como um todo de acessar informações e ideias.

Na prática, a proteção de fontes é quase sempre referida como um direito ou privilégio dos jornalistas. No entanto, a melhor prática nessa área é fornecer proteção a uma ampla gama de pessoas que estão envolvidas no fornecimento de informações ao público. Assim, em sua [Declaração Conjunta de 2015 sobre Liberdade de Expressão e Respostas a Situações de Conflito](#), os mandatos internacionais especiais sobre liberdade de expressão declararam:

Pessoas físicas e jurídicas que se dediquem regular ou profissionalmente à coleta e divulgação de informações ao público por qualquer meio de comunicação têm o direito de proteger a identidade de suas fontes confidenciais de informação contra exposição direta e indireta, inclusive contra exposição por meio de vigilância.<sup>89</sup>

Entendido dessa forma, o direito também deve se aplicar, quando relevante, aos parlamentares, uma vez que eles estão claramente envolvidos regular e profissionalmente na disseminação de informações ao público. Até agora, não parece haver nenhum caso perante tribunais internacionais ou outros órgãos em que os parlamentares tenham reivindicado o direito de proteger suas fontes.

### Atividade 3: Leitura

---

<sup>88</sup> Uma explicação clara disto foi fornecida pelo Tribunal Europeu dos Direitos Humanos em *Goodwin v. Reino Unido*, 27 de março de 1996, Requerimento n.º 17488/90, parágrafo 39, [https://hudoc.echr.coe.int/#{%22itemid%22:\[%22001-57974%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/#{%22itemid%22:[%22001-57974%22]}).

<sup>89</sup> Adotado em 4 de maio de 2015, parágrafo 5(a), [https://www.law-democracy.org/live/wp-content/uploads/2015/05/JD-2015.final\\_Eng\\_.pdf](https://www.law-democracy.org/live/wp-content/uploads/2015/05/JD-2015.final_Eng_.pdf).

Tempo de leitura estimado: 8 minutos

## Regulamentação da Mídia Impressa



Três questões são abordadas nesta seção: licenciamento/registo, direitos de resposta e correção, e a questão das reclamações e promoção do profissionalismo.

### *Licenciamento/registo*

Os sistemas de licenciamento são geralmente entendidos como aqueles que exigem que um requerente obtenha permissão para operar, enquanto os sistemas de registro fornecem o registro mediante o fornecimento das informações necessárias (e talvez atendendo a algumas condições muito simples). No entanto, até os sistemas de registro podem ser abusados.

É muito claro que, sob o direito internacional, a mídia impressa não deve ser obrigada a obter uma licença. No parágrafo 39 do [Comentário Geral nº 34](#), o Comitê de Direitos Humanos da ONU observou:

É incompatível com o artigo 19 recusar-se a permitir a publicação de jornais e outras mídias impressas, exceto nas circunstâncias específicas da aplicação do parágrafo 3. Tais circunstâncias nunca podem incluir a proibição de uma publicação específica, a menos que um conteúdo específico, que não seja separável, possa ser legitimamente proibido de acordo com o parágrafo 3.

Um sistema de licenciamento, na medida em que envolve a capacidade de se recusar a aceitar um pedido, violaria esse padrão.

Observadores internacionais também expressaram preocupação com os sistemas de registro para a mídia impressa, dado o potencial de abuso. Não é necessário exigir que a mídia impressa se registre onde já está registrada como entidades comerciais, o que é verdade para a grande maioria da mídia impressa na maioria dos países. Assim, no Reino Unido, por exemplo, os jornais só são obrigados a se registrar se ainda não estiverem registrados como uma empresa ou outra entidade legal. Mesmo assim, o registro é feito com o Registrador de Empresas.

Na [Declaração Conjunta de 2003](#), os mandatos internacionais especiais sobre liberdade de expressão expressaram preocupação sobre o registro em geral e destacaram algumas das condições mínimas que qualquer sistema de registro deve respeitar:

Impor requisitos especiais de registro à mídia impressa é desnecessário pode ser abusado e deve ser evitado. Sistemas de registro que permitem discricão para recusar o registro, que impõem condições substantivas à mídia impressa ou que são supervisionados por órgãos que não são independentes do governo são particularmente problemáticos.<sup>90</sup>

Para que um sistema de registro não se torne um processo de licenciamento de fato, os motivos de recusa devem ser limitados a questões puramente técnicas (ou seja, que o registrante tenha o mesmo nome de outra entidade registrada ou que o formulário de registro não tenha sido preenchido ou enviado corretamente).

### Alguns casos de Registro de Jornal



Houve apenas alguns casos decididos por órgãos internacionais de direitos humanos sobre registro, mas eles ajudam a dar uma ideia dos padrões que esses sistemas devem respeitar. Em *Laptsevich v. Belarus*, o Comitê de Direitos Humanos da ONU se deparou com uma exigência de registro que se estendia até mesmo a um folheto do qual apenas 200 cópias haviam sido impressas.<sup>91</sup> O Comitê aplicou o teste de três partes para restrições à liberdade de expressão e concluiu que não havia justificativa para levar as exigências de registro tão longe

Em *Gaweda v. Poland*, as autoridades polonesas se recusaram a registrar dois periódicos com base na alegação de que seus títulos estavam “em conflito com a realidade” (os títulos em questão eram: *The Social and Political Monthly – Uma tribuna moral europeia e a Alemanha – um inimigo milenar da Polônia*). O Tribunal Europeu de Direitos Humanos decidiu que isso era uma violação do direito à liberdade de expressão, essencialmente com base no fato de que era “inapropriado do ponto de vista da liberdade de imprensa” impor uma condição substantiva como essa aos meios de comunicação como parte de um sistema de registro. O caso era especialmente esse porque o não registro era uma forma de censura prévia, que é uma restrição muito intrusiva à liberdade de expressão.<sup>92</sup>

Em *Media Rights Agenda e outros v. Nigéria*, a Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos considerou um decreto que confiava a um conselho de registro a tarefa de

<sup>90</sup> Adotado em 18 de dezembro de 2003, <https://www.osce.org/files/f/documents/4/0/28235.pdf>.

<sup>91</sup> 20 de março de 2000, Comunicação Nº 780/1997, <https://juris.ohchr.org/casedetails/895/en-US>.

<sup>92</sup> 14 de março de 2002, Aplicação Nº 26229/95, parágrafos 40 e 43, <https://hudoc.echr.coe.int/#!%22itemid%22:%5B%22001-60325%22%5D>.

determinar se o registro de um jornal era “justificado tendo em vista o interesse público”.<sup>93</sup> O decreto não forneceu nenhum procedimento de revisão para decisões do conselho. Ao descobrir que a liberdade de expressão havia sido violada, a Comissão expressou preocupação sobre a finalidade e a discricção absoluta da tomada de decisão do conselho, que efetivamente deu ao governo o poder de “proibir a publicação de quaisquer jornais ou revistas que escolherem”. Eles descobriram que isso “convida à censura e coloca seriamente em risco os direitos do público de receber informações”.<sup>94</sup>

### Os Direitos de Resposta e Correção



Um direito de resposta dá a um indivíduo, e potencialmente a uma entidade legal, que foi objeto de reportagem da mídia que atende a certas condições, o direito de ter sua resposta veiculada no mesmo meio de comunicação. Existe certo debate com relação ao direito de resposta. Como uma interferência *prima facie* na liberdade de expressão, ela precisa claramente ser justificada de acordo com o teste de três partes para restrições.<sup>95</sup> Nos Estados Unidos, a Suprema Corte decidiu que o direito de resposta legalmente obrigatório para a mídia impressa é inconstitucional.<sup>96</sup> No entanto, a maioria das democracias vê isso como uma maneira apropriada de “mais discurso” de abordar discursos problemáticos. É, por exemplo, previsto explicitamente no Artigo 14 da [Convenção Americana de Direitos Humanos](#):

1. Qualquer pessoa prejudicada por declarações ou ideias inexatas ou ofensivas disseminadas ao público em geral por um meio de comunicação legalmente regulamentado tem o direito de responder ou fazer uma correção usando o mesmo meio de comunicação, nas condições que a lei estabelecer.
2. A correção ou resposta não exime em nenhum caso outras responsabilidades legais em que possa ter incorrido.

---

<sup>93</sup> 31 de outubro de 1998, Aplicação N° 105/93-128/94-130/94-152/96, parágrafo 5, <https://achpr.au.int/en/decisions-communications/media-rights-agenda-constitutional-rights-project-media-rights-agenda>.

<sup>94</sup> *Ibid.*, parágrafo 57.

<sup>95</sup> Veja, por exemplo, *Exequibilidade do Direito de Resposta ou de Retificação*, Parecer Consultivo OC-7/86 de 29 de agosto de 1986, Série A, n.º 7 (Corte Interamericana de Direitos Humanos), <https://www.oas.org/en/iachr/expression/showDocument.asp?DocumentID=28>.

<sup>96</sup> *Miami Herald Publishing Co. v. Tornillo*, 418 U.S. 241, 258 (1974), <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/418/241>.

O Conselho da Europa também reconheceu como uma abordagem positiva.<sup>97</sup>

Mesmo aqueles que apoiam o direito de resposta reconhecem que há uma necessidade de impor alguns limites às circunstâncias em que ele pode ser reivindicado e como ele funciona, para garantir o respeito à liberdade de expressão. O Comitê de Ministros do Conselho da Europa adotou uma resolução sobre o direito de resposta em 1974 para fornecer orientação a esse respeito. Esta resolução limita o direito de resposta a declarações factualmente incorretas e prevê as seguintes exceções:

- i. se o pedido de publicação da resposta não for endereçado ao meio dentro de um prazo razoavelmente curto;
- ii. se o comprimento da resposta exceder o necessário para corrigir as informações que contêm os fatos alegadamente imprecisos;
- iii. se a resposta não se limitar a uma correção dos fatos contestados;
- iv. se constituir uma infração punível;
- v. se for considerada contrária aos interesses legalmente protegidos de um terceiro;
- vi. se o indivíduo em questão não puder demonstrar a existência de um interesse legítimo.<sup>98</sup>

Cerca de 30 anos depois, o Comitê de Ministros adotou outra recomendação que alargava o direito de resposta aos serviços noticiosos da Internet e reconhecia duas exceções adicionais:

- se a resposta estiver em um idioma diferente daquele em que a informação contestada foi tornada pública;
- se a informação contestada for parte de um relatório verídico sobre sessões públicas das autoridades públicas ou dos tribunais.<sup>99</sup>

O Relator Especial da ONU sobre Liberdade de Opinião e Expressão recomendou uma abordagem autorregulatória em relação ao direito de resposta e observou que, onde existir, deve ser limitado a declarações falsas de fatos.<sup>100</sup>

---

<sup>97</sup> Veja, por exemplo, *Ediciones Tiempo S.A. v. Espanha*, 12 de julho de 1989, Requerimento n.º 13010/87 (Comissão Europeia de Direitos Humanos, Decisão de Admissibilidade).

<sup>98</sup> *Resolução (74)26 sobre o direito de resposta – posição do indivíduo em relação à imprensa*, 2 de julho de 1974, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016805048e1>.

<sup>99</sup> *Recomendação n.º Rec (2004)16 sobre o direito de resposta no ambiente dos novos meios de comunicação*, adotada em 15 de Dezembro de 2004, Princípio 5, [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=09000016805db3b6](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805db3b6).

<sup>100</sup> Relatório do Relator Especial sobre a proteção e promoção do direito à liberdade de opinião e de expressão, Relatório da missão à Hungria, 29 de janeiro de 1999, parágrafo 35, <https://undocs.org/E/CN.4/1999/64/Add.2>.

Os padrões internacionais tendem a se concentrar no direito de resposta. No entanto, em alguns contextos, um direito de correção – que exige que os meios de comunicação corrijam declarações factualmente incorretas – fornece reparação adequada para erros. Uma correção é inerentemente menos intrusiva para a mídia, em particular para a independência editorial, do que um direito de resposta. Assim, um direito de correção deve ser priorizado para imprecisões simples, enquanto um direito de resposta pode ser apropriado no contexto de críticas mais complexas que não podem ser abordadas totalmente por meio de uma correção.

#### *Lidando com Reclamações/Promovendo o Profissionalismo*



Além do direito de resposta/correção, é amplamente reconhecido que um sistema de reclamações sobre comportamento não profissional da mídia impressa deve estar disponível ao público. Diferentes sistemas de reclamações definem regras diferentes para veículos de mídia impressa, mas áreas comuns abordadas incluem a responsabilidade de relatar com precisão; não promover racismo ou outras formas de preconceito; mostrar o devido respeito por aqueles envolvidos nas notícias, por exemplo, porque são crianças ou estão sofrendo; e usar subterfúgios apenas quando isso for justificado pelas circunstâncias.

Para o setor de mídia impressa, duas abordagens principais para sistemas de reclamações são usadas globalmente. A primeira é o que é chamado de autorregulamentação, que é onde a indústria configura o sistema por si só, sem o apoio da legislação ou mesmo qualquer envolvimento oficial. A segunda é chamada de correção, que é onde o sistema é estabelecido por lei, mas onde os representantes da mídia desempenham um papel dominante ou pelo menos muito significativo no sistema. Muitos especialistas em liberdade de expressão observaram que, onde são eficazes, os sistemas de autorregulamentação são preferíveis. Isso ocorre porque a independência dos sistemas de autorregulamentação é mais claramente garantida e há menos risco de o órgão de supervisão ser cooptado ou a regulamentação da mídia ser usada para fins ilegítimos. No entanto, o estabelecimento e a eficácia contínua dos sistemas de autorregulamentação dependem da boa vontade e cooperação do setor de mídia, o que pode ser difícil de obter. Como resultado, em alguns contextos é mais prático estabelecer um sistema de correção.

#### **Atividade 4 : Leitura sobre os princípios que regem a regulação da radiodifusão**

*Tempo de leitura estimado: 4 minutos*

## Princípios que Regem a Regulação da Radiodifusão

É amplamente reconhecido que os Estados podem impor formas de regulação mais intrusivas à radiodifusão do que aos meios de comunicação impressos. Isso se deve, em parte, ao fato de que os meios de comunicação de radiodifusão são uma forma de mídia mais poderosa e intrusiva. De fato, a garantia de liberdade de expressão no Artigo 10(1) da Convenção Europeia dos Direitos Humanos afirma que: “Este artigo não impedirá os Estados de exigir o licenciamento de empresas de radiodifusão, televisão ou cinema.”

Enquanto o licenciamento não é legítimo para os meios impressos, é aceito e ainda amplamente praticado para os radiodifusores. Uma diferença fundamental é que, pelo menos historicamente, a radiodifusão era distribuída por meio de um recurso público limitado, a saber, o espectro ou as ondas de rádio. O espectro é propriedade de cada país, e a regulação tem sido necessária para garantir o uso ordenado desse recurso, prevenir interferências entre os radiodifusores e garantir que as ondas de rádio públicas sejam utilizadas para o benefício público. Como resultado, a principal justificativa para o licenciamento tem sido que é uma maneira apropriada de conceder um uso exclusivo de um recurso público.

No entanto, as tecnologias modernas estão desafiando essa justificativa. Em particular, tecnologias mais novas, como cabo, satélite, digital e, claro, a radiodifusão pela Internet, estão começando a eliminar tanto a escassez quanto o uso de um recurso público para distribuir a radiodifusão. Em resposta a isso, muitos países estão se afastando do licenciamento e adotando uma abordagem mais semelhante a um registro para radiodifusores que utilizam essas tecnologias mais novas. Uma questão aqui é decidir qual jurisdição deve ser responsável pela regulação de serviços puramente online. Alguns países limitam seu controle às empresas que estão legalmente registradas em sua jurisdição, pois problemas legais internacionais podem surgir se um país tentar regular uma empresa baseada em outro país.

Nos locais onde o licenciamento ainda está em vigor, ele pode ser feito de uma maneira que contribua para os três tipos de diversidade de mídia descritos no primeiro vídeo deste módulo. A diversidade de conteúdo pode ser promovida tornando isso um critério explícito de licenciamento, de modo que, por exemplo, os radiodifusores que propõem oferecer um maior grau de diversidade de conteúdo tenham preferência na concessão de uma licença. Da mesma forma, a necessidade de alocar licenças a todos os três tipos de radiodifusores – serviço público, comercial e comunitário – pode ser incorporada diretamente ao processo de licenciamento, o que apoia a diversidade de saídas. E a diversidade de fontes pode ser promovida por meio de regras de licenciamento que limitam o número de licenças que qualquer proprietário pode ter, garantindo que ninguém exerça controle excessivo sobre a radiodifusão.

O licenciamento em si deve ser realizado de uma maneira que respeite critérios democráticos básicos, como justiça, não discriminação e transparência. Para efetivar esses padrões na prática, a lei deve estabelecer claramente o processo pelo qual as solicitações de licença serão avaliadas. Isso inclui detalhes sobre cada etapa do processo, incluindo os direitos das partes interessadas e do público de fazer representações, prazos claros, detalhes sobre os custos para fazer qualquer solicitação e quaisquer taxas anuais contínuas, quaisquer condições técnicas vinculadas às licenças e, muito importante, uma lista dos critérios que serão usados para tomar as decisões de licenciamento.

É comum que as condições de licenciamento incluam uma série de requisitos positivos de conteúdo. Esses requisitos frequentemente incluem a exigência de veicular uma certa quantidade de conteúdo nacional ou regional. Eles também podem incluir a exigência de veicular uma certa quantidade de programação local. O público local muitas vezes está ávido por notícias locais, além das notícias nacionais e internacionais, mas isso pode representar mais esforço e custo para produzir, portanto, requisitos formais podem ajudar a garantir que haja cobertura suficiente de assuntos locais. Outro tipo comum de requisito positivo de conteúdo é a obrigação de comprar uma certa porcentagem de conteúdo de produtores independentes que não são afiliados a nenhum radiodifusor. Isso pode ajudar a fomentar o talento criativo e desenvolver um setor de radiodifusão independente. Alguns países mantiveram esses requisitos positivos de conteúdo mesmo quando os radiodifusores não estão sujeitos ao licenciamento.

A necessidade de um sistema de reclamações para abordar conteúdos problemáticos e aumentar o profissionalismo é a mesma para os radiodifusores como é para os meios impressos. E isso se aplica independentemente de os radiodifusores terem sido licenciados ou apenas registrados. No entanto, enquanto os sistemas de reclamação para os meios impressos são normalmente autorregulatórios ou co-regulatórios, os sistemas de reclamação para radiodifusores são normalmente co-regulatórios ou estatutários por natureza. Ambos são estabelecidos por lei, mas, em um sistema co-regulatório, o órgão de supervisão será criado com uma contribuição significativa dos radiodifusores, em vez de ser um órgão criado sem essa contribuição (conforme estabelecido na lei).

Outra diferença entre os sistemas de reclamação para radiodifusores e os meios impressos é que as sanções para os meios impressos tendem a ser muito limitadas. Os meios impressos podem ser obrigados a publicar um pedido de desculpas ou uma declaração reconhecendo a infração. No entanto, os radiodifusores são geralmente também passíveis de multas e até mesmo da possibilidade de suspensão de seus serviços ou, se as infrações forem particularmente graves e frequentes, revogação de sua licença. Isso sem dúvida decorre do fato de que a radiodifusão é uma forma de mídia mais poderosa e intrusiva, e, portanto, tem muito mais potencial para causar danos como resultado de algo que é transmitido do que de algo que é meramente lido.

## Atividade 5: Leitura

Tempo de leitura estimado: 5 minutos

### Regulamentação dos Meios de Comunicação do Serviço Público



A mídia pública, e especialmente as emissoras públicas, são encontradas em países ao redor do mundo. No entanto, há uma grande diferença entre emissoras de serviço público e emissoras governamentais. As primeiras podem fazer uma contribuição importante para notícias de qualidade e interesse público e outros conteúdos de mídia. Em contraste, as emissoras governamentais são normalmente controladas pelo governo do dia e tendem a distorcer o ambiente da mídia em vez de contribuir para a diversidade. Como resultado, a lei internacional exige a transformação de quaisquer emissoras governamentais em emissoras de serviço público. Três principais questões transversais definem a mídia de serviço público ou as distinguem da mídia governamental, a saber, independência, financiamento adequado e responsabilidade para com o público como um todo, em vez de para com o governo do dia.

É aceito que as emissoras de serviço público são uma parte importante de um ambiente de mídia robusto, e isso ficou claro nas declarações sobre diversidade que foram citadas acima. Uma questão que não atraiu muita atenção, mas que é importante, é se é legítimo também ter mídia impressa de serviço público. O fato é que na maioria dos casos em que a mídia impressa pública existe, ela permanece sob o controle do governo e, portanto, não se qualifica como mídia de serviço público. Dito isso, não há razão para que, em princípio, a mídia impressa não possa também ser independente, adequadamente financiada e responsável perante o público. Na ausência dessas características, no entanto, ela não se qualificará como mídia de serviço público.

A principal justificativa para as emissoras de serviço público é sua contribuição para a diversidade da mídia, aumentando assim a gama de informações e ideias que estão disponíveis para o público. Uma ideia-chave aqui é que essas emissoras forneçam conteúdo de qualidade em vez de serem movidas apenas por considerações de participação de audiência e as receitas de publicidade que a seguem, o que pode promover uma abordagem de menor denominador comum para o conteúdo do programa. As emissoras de serviço público também podem ajudar a garantir que vozes e perspectivas minoritárias, que podem ser ignoradas pelas emissoras comerciais, apareçam em sua programação.

*Protegendo a Independência*



É necessário proteger a independência das emissoras de serviço público. Isso deve ser feito para garantir que elas forneçam informações de interesse público em vez de informações que apoiem um ou outro partido político ou o governo. Isso parece óbvio, e a principal justificativa por trás disso foi definida de forma muito eloquente há cerca de 25 anos pela Suprema Corte de Gana:

[A] mídia estatal é um patrimônio nacional: ela pertence a toda a comunidade, não à abstração conhecida como estado; nem ao governo em exercício, ou ao seu partido. Se tais patrimônios nacionais se tornassem porta-vozes de qualquer um ou combinação de partidos competindo pelo poder, a democracia não passaria de uma farsa.<sup>101</sup>

Na prática, dois meios principais são usados para garantir a independência. Primeiro, a emissora deve ser supervisionada por um conselho de diretores ou governadores independentes. A independência desse conselho, por sua vez, deve ser protegida, da mesma forma que para os reguladores, inclusive pela forma como seus membros são nomeados, por meio de fortes garantias e proteção de mandato e por meio de proibições de nomeação de figuras políticas e requisitos de especialização.

Em segundo lugar, a independência editorial dessas emissoras deve ser garantida. Independência editorial significa que a responsabilidade pela tomada de decisões editoriais cabe à equipe — e, em última análise, aos editores seniores — em vez de aos órgãos governamentais. Os poderes do órgão governamental devem ser limitados a ter responsabilidade geral pela organização, enquanto gerentes e editores devem ser responsáveis por questões editoriais e do dia a dia. Isso cria uma estrutura de dois níveis para proteger a independência: o conselho geralmente supervisiona o trabalho e se reporta ao parlamento (ou seja, fornece responsabilidade no nível mais alto), enquanto a gerência toma decisões editoriais específicas (ou seja, conteúdo).

### *Financiamento de Emissoras Públicas*

---

<sup>101</sup> *Novo Partido Patriótico v. Ghana Broadcasting Corp.*, 30 de novembro de 1993, Mandado nº 1/93, p. 17.



Se as emissoras de serviço público pretendem contribuir para a diversidade das formas descritas acima – nomeadamente através da produção de uma programação de qualidade que abranja todas as vozes e perspectivas da sociedade, incluindo uma programação noticiosa abrangente – precisam de ser adequadamente financiadas.

Isto se reflete em uma série de declarações internacionais sobre financiamento para elas. Assim, o Princípio 13(4) da [Declaração de Princípios de Liberdade de Expressão e Acesso à Informação na África](#) afirma: “A mídia de serviço público deve ser adequadamente financiada de uma maneira que a proteja de interferência indevida.” Em sua [Declaração Conjunta sobre Diversidade na Radiodifusão](#) de 2007, os mandatos internacionais especiais sobre liberdade de expressão observaram:

Medidas especiais são necessárias para proteger e preservar a radiodifusão de serviço público no novo ambiente de radiodifusão. ... Mecanismos inovadores de financiamento para a radiodifusão de serviço público devem ser explorados, os quais são suficientes para permitir que ela cumpra seu mandato de serviço público, que são garantidos antecipadamente em uma base multianual e que são indexados contra a inflação.<sup>102</sup>

Assim como com os reguladores, é importante que os sistemas de financiamento não sejam permitidos a serem abusados para exercer controle sobre as emissoras públicas. A maioria das emissoras de serviço público depende de um modelo de financiamento misto usando fontes públicas e privadas, principalmente publicidade. O parágrafo 14 da [Recomendação 1878 \(2009\)](#) da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa se refere às seguintes possíveis fontes de financiamento:

O financiamento dos meios de comunicação de serviço público pode ser assegurado por meio de uma taxa fixa de licença de transmissão, impostos, subsídios estatais, taxas de assinatura, receitas de publicidade e patrocínio, serviços especializados de pay-per-view ou sob demanda, venda de produtos relacionados, como livros, vídeos ou filmes, e exploração de seus arquivos audiovisuais.

Taxas de transmissão têm a vantagem de serem relativamente isoladas contra interferência política, mas pode ser difícil colocá-las em prática onde elas ainda não estão sendo cobradas. Quando uma emissora de serviço público recebe um subsídio direto do Estado, é útil que o parlamento defina o nível desse subsídio.

---

<sup>102</sup> Ver também: Thomas Gibbons, “Concentrações de propriedade e controle em uma indústria de mídia convergente”, em Chris Marsden & Stefaan Verhulst, eds., *Convergence in European Digital TV Regulation* (Londres, Blackstone Press Ltd., 1999), pp. 155-173, em 157.

## *Responsabilidade*

Independência não significa que as emissoras de serviço público são livres para fazer o que quiserem. Elas ainda estão vinculadas por obrigações de responsabilidade com o público. Em geral, esses sistemas funcionam tendo um mandato claro para a emissora de serviço público estabelecido em forma juridicamente vinculativa (seja em uma lei ou alguma forma de legislação subordinada) e, então, fazendo com que o órgão apresente um relatório anual ao parlamento, que também é tornado público. A eficácia de tal sistema depende de o parlamento levar seu papel de supervisão a sério.

Várias declarações internacionais reconhecem a importância de um mandato claro para as emissoras de serviço público. Por exemplo, em sua [Declaração Conjunta sobre Diversidade na Radiodifusão](#) de 2007, os mandatos internacionais especiais sobre liberdade de expressão observaram:

O mandato das emissoras de serviço público deve ser claramente definido em lei e incluir, entre outras coisas, contribuir para a diversidade, o que deve ir além de oferecer diferentes tipos de programação e incluir dar voz e atender às necessidades e interesses de informação de todos os setores da sociedade.

O Princípio 13(6) da [Declaração de Princípios da Liberdade de Expressão e Acesso à Informação em África](#) afirma:

O âmbito do serviço público das emissoras públicas deve ser claramente definido e incluir a obrigação de garantir que o público receba informações adequadas e politicamente equilibradas, especialmente durante períodos eleitorais.

Isso destaca outra obrigação comumente imposta às emissoras de serviço público, a saber, ser equilibradas e imparciais, especialmente em suas programações de notícias e atualidades.

### **Atividade 6: Jogo**

### **Atividade 7: Leitura**

*Tempo de leitura estimado: 15 minutos*

## **Regulamentação de Conteúdo Online e Provedores de Serviços Digitais**



O direito à liberdade de expressão se aplica claramente à Internet, assim como a qualquer outra forma de comunicação. Isso flui diretamente da linguagem do Artigo 19 do PIDCP, que protege a expressão por meio de “qualquer outra mídia de sua escolha”. No entanto, o advento da Internet representou uma grande mudança na forma como nos comunicamos devido à velocidade, amplitude e acessibilidade do compartilhamento de informações que ela permite. Jornais impressos, rádio e televisão tendiam a dar plataformas poderosas a um número muito limitado de indivíduos. Mas com o surgimento da Internet e, particularmente, das mídias sociais, qualquer indivíduo agora pode transmitir pensamentos a um número potencialmente vasto de pessoas imediatamente e, também instantaneamente, tem acesso a um número tremendo de fontes de informação de todo o mundo. Essas propriedades únicas da Internet exigiram o desenvolvimento de novas abordagens para regulamentação.

### *Normas Regulamentares Gerais*



Os Estados não podem simplesmente aplicar sistemas regulatórios projetados para outros meios de comunicação à Internet, assim como não podem simplesmente aplicar sistemas de transmissão à mídia impressa, devido às profundas diferenças entre esses tipos de mídia. Assim, no parágrafo 39 do [Comentário Geral nº 34](#), o Comitê de Direitos Humanos da ONU observou: “Os sistemas regulatórios devem levar em conta as diferenças entre os setores de impressão e transmissão e a Internet”. Da mesma forma, em sua [Declaração Conjunta de 2011 sobre Liberdade de Expressão e Internet](#) os mandatos internacionais especiais sobre liberdade de expressão declararam:

As abordagens de regulamentação desenvolvidas para outros meios de comunicação – como telefonia ou radiodifusão – não podem ser simplesmente transferidas para a Internet, mas, em vez disso, precisam ser projetadas especificamente para ela.<sup>103</sup>

Em termos de licenciamento/registro, os atores internacionais deixaram claro que não é apropriado impor sistemas especiais de licenciamento a provedores de serviços de Internet ou serviços de comunicações baseados na Internet acima e além daqueles que se aplicam geralmente a provedores de serviços de telecomunicações, que é a categoria de negócios em que eles se

<sup>103</sup> Adotado em 1 de junho de 2011, parágrafo 1(c), <https://undocs.org/CCPR/C/GC/34>.

enquadram. Assim, no parágrafo 43 do [Comentário Geral nº 34](#), o Comitê de Direitos Humanos indicou:

Quaisquer restrições à operação de sites, blogs ou qualquer outro sistema de disseminação de informações baseado na Internet, eletrônico ou outro, incluindo sistemas de suporte a essa comunicação, como provedores de serviços de Internet ou mecanismos de busca, só são permitidas na medida em que sejam compatíveis com o [Artigo 19(3) do PIDCP].

Na sua [Declaração Conjunta de 2005](#), os mandatos especiais foram ainda mais longe, observando:

Ninguém deve ser obrigado a se registrar ou obter permissão de qualquer órgão público para operar um provedor de serviços de Internet, site, blog ou outro sistema de disseminação de informações online, incluindo transmissão pela Internet. Isso não se aplica ao registro com uma autoridade de nome de domínio por razões puramente técnicas ou regras de aplicação geral que se aplicam sem distinção a qualquer tipo de operação comercial.<sup>104</sup>

Isto é apoiado pela principal declaração do Conselho da Europa sobre esta questão, a [Declaração sobre a Liberdade de Comunicação na Internet](#), que afirma:

A prestação de serviços através da Internet não deve ser sujeita a regimes de autorização específicos com base apenas nos meios de transmissão utilizados.<sup>105</sup>

### *Regulamentação de Conteúdo*



Os Estados não devem impor medidas gerais de bloqueio ou filtragem, ou desligamentos da Internet, algo que, infelizmente, ainda é bastante prevalente em muitos países ao redor do mundo. Assim, em sua [Declaração Conjunta de 2015 sobre Liberdade de Expressão e Respostas a Situações de Conflito](#), os mandatos internacionais especiais declararam:

A filtragem de conteúdo na Internet, o uso de "interruptores de segurança" nas comunicações (ou seja, o desligamento de partes inteiras dos sistemas de comunicação) e a tomada física de estações de transmissão são medidas que nunca podem ser justificadas pela lei dos direitos humanos.<sup>106</sup>

---

<sup>104</sup> Adotado em 21 de dezembro de 2005, <https://www.osce.org/fom/27455>.

<sup>105</sup> Adotado pelo Comitê de Ministros em 28 de maio de 2003, Princípio 5, <https://rm.coe.int/16805dfbd5>.

<sup>106</sup> Adotado em 4 de maio de 2015, cláusula 4(c), [https://www.law-democracy.org/live/wp-content/uploads/2015/05/JD-2015.final\\_Eng.pdf](https://www.law-democracy.org/live/wp-content/uploads/2015/05/JD-2015.final_Eng.pdf). Veja também a Declaração Conjunta de 2005, <https://www.osce.org/files/f/documents/5/d/27455.pdf>; a Declaração Conjunta de 2011, cláusulas 3 e 6(b), <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/78309>; e a Declaração Conjunta de 2017, cláusulas 1(f) e (g), <https://www.osce.org/fom/302796>.

Uma ideia semelhante é expressa no Princípio 3 da [Declaração do Conselho da Europa sobre a Liberdade de Comunicação na Internet](#):

As autoridades públicas não devem, por meio de medidas gerais de bloqueio ou filtragem, negar o acesso do público a informações e outras comunicações na Internet, independentemente de fronteiras. Isso não impede a instalação de filtros para a proteção de menores, em particular em locais acessíveis a eles, como escolas ou bibliotecas.

Os desligamentos da Internet têm sido objeto de litígio perante o Tribunal Comunitário de Justiça da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO). Em *Anistia Internacional Togo e outros v. Governo Togolês*, o governo tentou justificar, por motivos de segurança nacional, um desligamento da Internet que ocorreu em um contexto de protestos. No entanto, o Tribunal considerou a restrição à liberdade de expressão injustificada, baseando-se na ausência de qualquer base legal para isso sob a lei togolesa.<sup>107</sup> Mais recentemente, o Tribunal considerou o caso de um desligamento da Internet no caso *Associations des Blogueurs de Guinée (ABLOGUI) e outros 3 v. Estado da Guiné*, no qual o governo não conseguiu montar uma defesa.<sup>108</sup> Além de concluir que a restrição à liberdade de expressão não estava prevista em lei, o Tribunal observou que, mesmo que as autoridades estivessem buscando um interesse legítimo, “as medidas utilizadas para bloquear o acesso à Internet continuariam sendo um meio desproporcional, na medida em que tornariam as comunicações quase impossíveis e a Internet inacessível a todos os usuários”.<sup>109</sup>



Há um grande debate global acontecendo atualmente sobre como abordar o problema do discurso prejudicial online. É aceito que regras (de outra forma apropriadas) relacionadas ao conteúdo, como discurso de ódio, obscenidade e leis de difamação, também devem se aplicar ao conteúdo online. Mas surge uma questão sobre quem deve ser responsabilizado por esse conteúdo. É claro que os intermediários não podem ser responsáveis pelo número frequentemente vasto de declarações feitas por meio de seus sistemas e que eles simplesmente não podem monitorar. É de

fato amplamente aceito que os intermediários não devem ser obrigados a monitorar o conteúdo quanto à ilegalidade (ou seja, eles não devem ser obrigados a se informar sobre o que está sendo

---

<sup>107</sup> 25 de junho de 2020, Acórdão n.º ECW/CCJ/JUD/09/20, par. 45,, [http://www.courtecowas.org/wp-content/uploads/2022/08/JUD-ECW-CCJ-JUD-09-20-Amnesty-Int.-TOGO-7-ORS-vs.-REP.-OF-TOGO-25\\_06\\_20-vA.pdf](http://www.courtecowas.org/wp-content/uploads/2022/08/JUD-ECW-CCJ-JUD-09-20-Amnesty-Int.-TOGO-7-ORS-vs.-REP.-OF-TOGO-25_06_20-vA.pdf).

<sup>108</sup> 31 de outubro de 2023, Acórdão n.º ECW/CCJ/JUD/38/23, <http://www.courtecowas.org/wp-content/uploads/2023/12/JUDGMENT-ABLOGUI-V-GUINEA-ENG.pdf>.

<sup>109</sup> *Ibid.*, par. 58.

disponibilizado por meio de seus sistemas). Isso se reflete no Princípio 6 da [Declaração do Conselho da Europa sobre Liberdade de Comunicação na Internet](#):

Os Estados-Membros não devem impor aos prestadores de serviços uma obrigação geral de monitorizar os conteúdos na Internet aos quais dão acesso, que transmitem ou armazenam, nem a de procurar ativamente factos ou circunstâncias que indiquem atividades ilegais.

Há também um amplo consenso de que os atores que meramente facilitam o acesso à Internet ou o fluxo de informações pela Internet (às vezes chamados de provedores de serviços de Internet ou ISPs) não devem ser responsabilizados pelo conteúdo que flui por meio de seus serviços. Isso é novamente refletido no Princípio 6 da [Declaração do Conselho da Europa sobre Liberdade de Comunicação na Internet](#):



Os Estados-Membros devem garantir que os prestadores de serviços não sejam responsabilizados pelo conteúdo da Internet quando a sua função se limita, tal como definido pela legislação nacional, à transmissão de informações ou ao fornecimento de acesso à Internet.

Isto é por vezes referido como o “princípio do mero condutor”, tal como é referido pelos mandatos internacionais especiais na sua [Declaração Conjunta de 2011](#):

Ninguém que simplesmente forneça serviços técnicos de Internet, como fornecer acesso, ou pesquisar, ou transmitir ou armazenar informações em cache, deve ser responsabilizado por conteúdo gerado por terceiros, que é disseminado usando esses serviços, desde que não intervenha especificamente nesse conteúdo ou se recuse a obedecer a uma ordem judicial para remover esse conteúdo, quando tiver capacidade para fazê-lo (‘princípio do mero conduto’).<sup>110</sup>

Contudo, além disso, há menos concordância.

Quando se trata de outros tipos de intermediários, é evidente que um modelo de responsabilidade estrita é inapropriado. Se, por exemplo, mecanismos de busca e empresas de mídia social fossem considerados confiáveis por todas as informações prejudiciais que transmitissem ou direcionassem os usuários, independentemente de estarem cientes ou não de seu conteúdo, isso simplesmente não seria um sistema viável. No entanto, há várias abordagens

---

<sup>110</sup> Declaração Conjunta sobre a Liberdade de Expressão e a Internet, 1 de junho de 2011, parágrafo 2(a), <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/78309>.

mais limitadas à responsabilidade intermediária sem um consenso claro quanto ao tipo de abordagem a ser adotada.

Um modelo de responsabilidade mais limitado (ou seja, condicional) é chamado de abordagem de 'notificação e remoção'. Isso implica que, uma vez que um intermediário tenha sido notificado sobre conteúdo ilegal, ele deve remover ou bloquear o acesso a esse conteúdo. O intermediário é protegido contra responsabilidade pelo conteúdo, desde que aja rapidamente assim que receber a notificação de sua suposta ilegalidade.<sup>111</sup>

A possibilidade de sistemas de notificação e remoção está prevista no Princípio 6 da [Declaração do Conselho da Europa sobre Liberdade de Comunicação na Internet](#). Essa também é a abordagem adotada no [Digital Services Act](#) (DSA) da União Europeia. Os detalhes dos sistemas de notificação e remoção diferem, por exemplo, em relação às consequências exatas para intermediários que não removem conteúdo. No entanto, há preocupações gerais de que esses sistemas não fornecem proteção suficiente para a liberdade de expressão porque incentivam os intermediários a removerem conteúdo quando são notificados sobre uma violação, mesmo que o conteúdo possa não ser claramente ilegal. Os intermediários não têm os meios para avaliar todas as reivindicações e não estão, em nenhum caso, dispostos a assumir o risco potencial de responsabilidade caso um tribunal posteriormente discorde de sua avaliação.

No parágrafo 2(b) da [Declaração Conjunta sobre Liberdade de Expressão de 2011](#), os mandatos internacionais especiais excluíram essencialmente os sistemas de notificação e remoção:

Deve-se considerar isolar totalmente outros intermediários, incluindo aqueles mencionados no preâmbulo, da responsabilidade por conteúdo gerado por outros sob as mesmas condições do parágrafo 2(a) [que descreve o 'princípio do mero conduto']. No mínimo, os intermediários não devem ser obrigados a monitorar o conteúdo gerado pelo usuário e não devem estar sujeitos a regras extrajudiciais de remoção de conteúdo que não forneçam proteção suficiente para a liberdade de expressão (o que é o caso de muitas das regras de 'notificação e remoção' atualmente aplicadas).

Outra abordagem à responsabilidade intermediária, que fornece maior proteção à liberdade de expressão, é um sistema de "notificação e ação". Sob tal sistema, os intermediários são obrigados a fazer alguma determinação sobre qual ação tomar quando notificados de conteúdo supostamente ilegal. Depois disso, eles devem falar, de boa-fé, se o conteúdo é ilegal, retirando-o ou o bloqueando, ou legal, deixando-o no ar. O que distingue tal sistema de uma abordagem de notificação e remoção é que o intermediário não é responsável por saber se sua determinação estava correta; ou seja, eles não são responsabilizados se sua determinação for, em última análise,

---

<sup>111</sup> Rebecca MacKinnon, et al., *Fostering Freedom Online: The Role of Internet Intermediaries* (2014, Paris, UNESCO), pp. 40- 42, <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002311/231162e.pdf>.

considerada incorreta por um tribunal, desde que tenham chegado a uma determinação de boa-fé sobre qual ação tomar.

Outra abordagem possível para a responsabilidade intermediária, que é igualmente mais favorável à liberdade de expressão do que uma abordagem de aviso e remoção, é um modelo de 'aviso e aviso'. Isso requer que os intermediários notifiquem os autores sobre o conteúdo que foi impugnado. Os autores então têm a opção de defender seu conteúdo diretamente (o que pode exigir que eles saiam de trás de um véu de anonimato) ou não o defender, caso em que o processo essencialmente se traduz em uma abordagem de aviso e remoção com o intermediário tomando medidas.

Aviso e Remoção	Aviso e Ação	Aviso e Aviso
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Os intermediários devem remover ou bloquear o acesso a conteúdo supostamente ilegal mediante notificação.</li> <li>• Podem incentivar excessivamente os intermediários a remover o conteúdo para evitar responsabilidade, mesmo quando a ilegalidade não é clara.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Os intermediários devem fazer uma determinação sobre qual ação tomar após a notificação de conteúdo supostamente ilegal.</li> <li>• Há menos incentivo para intermediários removerem conteúdo porque eles não enfrentam responsabilidade se fizerem uma determinação que, em última análise, é considerada incorreta.</li> <li>• Depende de intermediários fazerem esforços de boa-fé para chegar a determinações corretas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Os intermediários devem notificar os autores do conteúdo mediante notificação de conteúdo supostamente ilegal e dar a eles a oportunidade de defender seu conteúdo ou não, caso em que o intermediário normalmente o removerá.</li> <li>• Pode ajudar a reduzir as intenções de remoções excessivas.</li> </ul>

Deve-se notar que outras questões surgem em relação a violações dos termos de serviço dos intermediários, onde uma gama muito mais ampla de respostas potenciais está disponível, cuja adequação dependerá de vários fatores, incluindo a natureza do conteúdo, se o usuário postou repetidamente conteúdo prejudicial e a natureza do intermediário e seus termos de serviço.

As ações potenciais aqui poderiam incluir: não fazer nada; fornecer uma mensagem de aviso para conteúdo sensível ou enganoso; desmonetizar ou rebaixar o conteúdo; fornecer links para informações precisas ou permitir que os usuários o façam, como no caso da função de notas comunitárias no X (anteriormente conhecido como Twitter); remover conteúdo; ou potencialmente suspender ou banir temporariamente o usuário. A ampla gama de opções disponíveis para as plataformas difere consideravelmente das opções muito mais limitadas disponíveis para os Estados lidarem com conteúdo ilegal. Isso traz certas oportunidades do ponto de vista da liberdade de expressão, ao permitir opções menos intrusivas que ainda lidam

efetivamente com a fala prejudicial em comparação com o que existia anteriormente. No entanto, isso também significa que a questão de como as plataformas devem lidar com certos conteúdos ainda é um debate muito atual.

Além da questão da responsabilidade intermediária, a natureza sem fronteiras da Internet também levanta alguns desafios para determinar a responsabilidade de autores de conteúdo, pois nem sempre é aparente onde a jurisdição deve ser afirmada em relação ao conteúdo online. Esse conteúdo está disponível em todos os países do mundo. No entanto, obviamente não é apropriado tornar os autores responsáveis em todos os países, o que levaria a uma abordagem de menor denominador comum (ou seja, onde todos seriam responsabilizados pelos padrões do país mais restritivo). Para abordar isso, o parágrafo 4(a) da [Declaração Conjunta de 2011](#) dos mandatos internacionais especiais afirma:

A jurisdição em casos legais relacionados a conteúdo da Internet deve ser restrita a Estados aos quais esses casos tenham uma conexão real e substancial, normalmente porque o autor está estabelecido lá, o conteúdo é carregado lá e/ou o conteúdo é direcionado especificamente a esse Estado. Partes privadas devem ser capazes apenas de abrir um caso em uma determinada jurisdição onde possam estabelecer que sofreram danos substanciais nessa jurisdição (regra contra o "turismo de difamação").

Padrões também estão começando a surgir para abordar a tendência em muitos Estados de impor restrições abrangentes ao conteúdo digital que essencialmente duplicam regras que regem o mesmo conteúdo disseminado offline, frequentemente com punições mais severas. Em vez de ter dois conjuntos paralelos de regras para o mesmo conteúdo, a melhor prática é apenas ajustar as regras offline para que elas também cubram o conteúdo digital. Assim, em sua [Declaração Conjunta de 2018 sobre Independência e Diversidade da Mídia na Era Digital](#), os mandatos internacionais especiais sobre liberdade de expressão declararam:

Restrições que são projetadas especificamente para comunicações digitais devem ser limitadas em escopo a atividades que são novas ou fundamentalmente diferentes em suas formas digitais (como spam).<sup>112</sup>

### *Criptografia e Anonimato*

---

<sup>112</sup> Adotado em 2 de maio de 2018, parágrafo 3(c), [https://www.law-democracy.org/live/wp-content/uploads/2018/12/mandates.decl\\_2018.media-ind.pdf](https://www.law-democracy.org/live/wp-content/uploads/2018/12/mandates.decl_2018.media-ind.pdf).



Ferramentas que permitem criptografia e anonimato são enormes facilitadores da liberdade de expressão online. Em geral, o direito internacional apoia o uso dessas ferramentas, reconhecendo que quaisquer limites devem ser aplicados apenas caso a caso. Assim, a cláusula 8(e) da [Declaração Conjunta de 2015 sobre Liberdade de Expressão e Respostas a Situações de Conflito](#) dos mandatos internacionais especiais declara:

A criptografia e o anonimato on-line permitem o livre exercício dos direitos à liberdade de opinião e expressão e, como tal, não podem ser proibidos ou obstruídos e só podem estar sujeitos a restrições em estrita conformidade com o teste de três partes da lei de direitos humanos.

Uma exceção a isso são as ações policiais direcionadas contra suspeitos de crimes. Isso se reflete no Princípio 7 da [Declaração do Conselho da Europa sobre Liberdade de Comunicação na Internet](#):

Para garantir proteção contra vigilância online e aumentar a livre expressão de informações e ideias, os estados-membros devem respeitar a vontade dos usuários da Internet de não revelar sua identidade. Isso não impede que os estados-membros tomem medidas e cooperem para rastrear os responsáveis por atos criminosos, de acordo com a lei nacional, a Convenção para a Proteção dos Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais e outros acordos internacionais nas áreas de justiça e polícia.

Em reconhecimento à importância do anonimato, o documento final de uma conferência multissetorial organizada pela UNESCO em 2015 apresentou a seguinte opção para a UNESCO seguir: “Reconhecer o papel que o anonimato e a criptografia podem desempenhar como facilitadores da proteção da privacidade e da liberdade de expressão, e facilitar o diálogo sobre essas questões.”<sup>113</sup>

Ao mesmo tempo, é preciso reconhecer que o anonimato tem sido um dos fatores que incitam uma enxurrada de discursos online que variam de desagradáveis a completamente ilegais. Conforme observado no relatório da UNESCO de 2021, [Deixando o sol brilhar: transparência e responsabilidade na era digital](#):

O anonimato, embora seja um benefício em algumas circunstâncias, muitas vezes parece permitir que as pessoas se



---

<sup>113</sup> Documento final da conferência “CONNECTing the Dots: Options for Future Action” (2015, UNESCO), Anexo p. 3, <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000234090>.

expressem de maneiras antissociais que não ousariam se sua identidade fosse conhecida. Grupos fechados podem ser usados para promover ou se opor aos direitos humanos. O ambiente também é vulnerável à manipulação por meio da criação de identidades falsas e da disseminação de desinformação, que geralmente é financiada e bem organizada, e que é cada vez mais usada para afetar eleições democráticas globalmente, bem como para atacar jornalistas críticos e atores da sociedade civil.<sup>114</sup>

Devido à sua posição, os membros do parlamento são frequentemente alvos de assédio, incluindo assédio online. Um relatório do Comitê Conjunto de Direitos Humanos da Câmara Comum do Reino Unido de 2019-2020 descobriu que muitos parlamentares evitavam as mídias sociais devido ao problema do abuso online, e muitos acreditavam que o anonimato “fomentava o abuso online”.<sup>115</sup> Se os parlamentares se sentem pressionados a não mais participar das mídias sociais para minimizar o assédio, isso não é apenas problemático do ponto de vista de seus próprios direitos humanos, mas também é lamentável porque as mídias sociais podem ser uma ferramenta útil para os eleitores se conectarem diretamente com seus representantes.

O sistema de aviso e aviso, referido acima, é uma maneira de abordar a questão do conteúdo anônimo e prejudicial (ou seja, os autores de postagens anônimas precisam defender seu conteúdo ou aceitar que a empresa que o hospeda pode removê-lo).

#### *Promover o Acesso à Internet*



Os Estados também têm obrigações positivas no contexto da Internet. Devido ao seu papel incrivelmente importante não apenas em facilitar vozes, mas também em dar acesso à informação que é necessária para dar suporte a uma série de outros direitos, é cada vez mais aceito que os Estados precisam promover o acesso universal à Internet. Assim, no parágrafo 15 do [Comentário Geral nº 34](#), o comitê de Direitos Humanos da ONU declarou:

Os Estados Partes devem tomar todas as medidas necessárias para promover a independência dessas novas mídias e garantir o acesso dos indivíduos a elas.

---

<sup>114</sup> Andrew Puddephatt, *Deixando o sol brilhar: transparência e responsabilização na era digital* (2021, UNESCO), p. 6, <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000377231>.

<sup>115</sup> *Democracia, liberdade de expressão e liberdade de associação: ameaças aos deputados*, 18 de outubro de 2019, HC 37, HL Paper 5, parágrafos 100 e 105, <https://publications.parliament.uk/pa/jt201919/jtselect/jtrights/37/37.pdf>.

Da mesma forma, no parágrafo 6(a) da sua [Declaração Conjunta de 2011](#), os mandatos internacionais especiais estipularam:

Dar efeito ao direito à liberdade de expressão impõe uma obrigação aos Estados de promover o acesso universal à Internet. O acesso à Internet também é necessário para promover o respeito a outros direitos, como os direitos à educação, à assistência médica e ao trabalho, o direito à reunião e associação, e o direito a eleições livres.<sup>116</sup>

Isso não significa que se espera que os Estados forneçam acesso universal imediatamente, uma impossibilidade para muitos Estados. Em vez disso, eles precisam dedicar atenção e recursos apropriados a essa questão. O parágrafo 6(e) da Declaração Conjunta de 2011 apresenta algumas ideias sobre como isso poderia ser feito, inclusive por meio de medidas regulatórias (como obrigações de serviço universal para provedores de acesso), suporte direto, promoção da conscientização e atenção especial ao acesso para pessoas com deficiência.

### Atividade 8: Vídeo

#### **Vídeo da UNESCO “Como abordar do [#DiscursoDeÓdio](#) online com uma visão baseada nos direitos humanos?”**

Palavras têm poder. Imagens também. Elas podem mudar vidas para melhor ou para pior.

Mas algumas pessoas usam mensagens que violam os direitos de outras pessoas à dignidade, igualdade e segurança, então, quando a liberdade de expressão se torna discurso de ódio criminoso? E como respondemos melhor a isso? Não há uma definição consensual de “discurso de ódio”. É por isso que, em alguns casos, aqueles com privilégios tentam desacreditar os críticos acusando-os oportunisticamente de discurso de ódio.

Normalmente, o discurso de ódio é classificado como linguagem depreciativa ou discriminatória em relação a um indivíduo ou grupo com base em suas crenças religiosas, etnia, raça ou nacionalidade. A Estratégia e Plano de Ação da ONU sobre Discurso de Ódio inclui sexo e gênero. O direito internacional determina que parte desse discurso não deve ser protegido. Em outras palavras, alguns podem ser criminalizados, apenas quando estão vinculados à incitação à violência, hostilidade ou discriminação e ao racismo. Duas diretrizes úteis aqui são o Pacto

---

<sup>116</sup> Veja também a Declaração Conjunta de 2005, <https://www.osce.org/files/f/documents/5/d/27455.pdf>; a Declaração Conjunta de 2014 sobre Universalidade e Direito à Liberdade de Expressão, 6 de maio de 2014, cláusula 1(h)(iii), <https://www.osce.org/fom/118298>; e o Princípio 4 da Declaração do Conselho da Europa sobre Liberdade de Comunicação na Internet, [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=09000016805dfbd5](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805dfbd5).

Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e a Convenção Internacional de Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (CERD).

Além disso, o Plano de Ação de Rabat das Nações Unidas sobre a Proibição de Incitação ao Ódio nos aconselha em que ponto um discurso específico cruza a linha para causar violência, hostilidade ou discriminação. Esses três instrumentos ajudaram os legisladores a definirem e os tribunais a avaliar se o discurso se qualifica como discurso de ódio e o que fazer a respeito. E especialmente o que fazer quando a expressão de ódio não está diretamente ligada a crimes de ódio envolvendo incitação e/ou racismo.

Embora as empresas de Internet hoje tenham que obedecer às leis que proíbem o discurso de ódio, há uma questão de como elas interpretam e implementam essas leis na prática. Há também uma preocupação em como elas tratam o conteúdo de ódio que parece estar dentro da lei, ou seja, se elas toleram, excluem ou rebaixam. As empresas de tecnologia estão trabalhando para resolver esses problemas, especialmente após boicotes de anunciantes e acusações de que os lucros são gerados ao permitir que o ódio prolifere online sem gastar muito dinheiro para combatê-lo. Mas a maneira como elas tratam o conteúdo de ódio permanece vaga e escondida da pesquisa independente e do escrutínio público. Não está claro quando ou por que os algoritmos recomendam, rebaixam ou removem automaticamente o conteúdo ou grupos de ódio.

E embora eles usem inteligência artificial para gerenciar o problema, isso não atende suficientemente ao contexto de palavras e imagens. O risco é que as notícias sobre discurso de ódio sejam capturadas na rede enquanto palavras e imagens codificadas para ódio não são reconhecidas.

Outro problema é a falta de ação das empresas, embora com seus dados elas possam ver quando o conteúdo de ódio começa a escalar para incitação e organização de ataques. Principais estratégias para lidar com esse problema?

Primeiro: promover a transparência na Internet é essencial para que as empresas se alinhem e ofereçam total respeito aos direitos humanos, mantendo a dignidade e a segurança das pessoas, enquanto a expressão legítima é permitida e, de fato, promovida.

Segundo: garantir que os jornalistas sejam livres para relatar e expor o discurso de ódio, trabalhando sem medo quando eles denunciam líderes e seus seguidores que provocam raiva por meio de estereótipos e memes insultuosos.

Terceiro: apoiar os cidadãos por meio da construção de sua alfabetização midiática e informacional para que eles possam reconhecer e responder ao discurso de ódio por meio do pensamento crítico e da conscientização sobre direitos humanos.

Navegar na linha tênue entre liberdade de expressão e discurso de ódio não é fácil. Mas, no interesse de proteger os direitos humanos para todos, podemos e devemos trabalhar juntos mais

intensamente para lidar com o problema sem silenciar a liberdade de expressão e os benefícios que ela tem para a democracia, o desenvolvimento e os direitos humanos.

### Atividade 9: Leitura

*Tempo de leitura estimado: 10 minutos*

#### **Novos Desafios Implantados pelo Discurso Online**

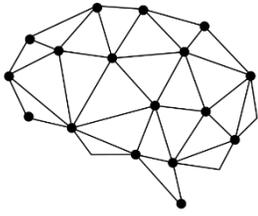


A visão dominante da Internet até muito recentemente era de um espaço que facilita e democratiza massivamente a liberdade de expressão. Por um custo relativamente baixo, uma proporção cada vez maior do mundo tem acesso a um meio que lhes permite falar globalmente e acessar uma gama de informações antes inimaginável. Mais recentemente, no entanto, o potencial da fala online de causar danos ou minar valores sociais importantes, incluindo a democracia, tornou-se aparente.

valores sociais importantes, incluindo a democracia, tornou-se aparente.

Um exemplo importante disso é o uso abusivo de dados pessoais para fins de influenciar eleições. No passado, as opções para personalizar a segmentação de anúncios eram limitadas a ajustar o tempo e/ou posicionamento dos anúncios, por exemplo, em um programa de televisão específico ou tipo de revista, de modo a atingir um determinado público. Com as mídias sociais, no entanto, perfis psicológicos e políticos muito precisos sobre indivíduos podem ser construídos com base no vasto rastro de dados que a maioria das pessoas deixa para trás on-line, seja por meio do Facebook, Google, Amazon ou algum outro serviço on-line. Além disso, isso pode ser feito automaticamente, a um custo muito baixo e quase instantaneamente. Ferramentas automatizadas podem então ser usadas para enviar mensagens políticas que são cuidadosamente adaptadas ao indivíduo em questão. Essa capacidade de micro segmentar mensagens muito precisas destinadas a um indivíduo específico às vezes é chamada de "armamento" de nossos dados pessoais.

#### **O caso da Cambridge Analytica**



## Cambridge Analytica

O caso da Cambridge Analytica e seu papel no referendo do Brexit e na eleição presidencial dos Estados Unidos de 2016 são complicados, mas os fatos essenciais não são. Aleksandr Kogan, um pesquisador que trabalhou na Universidade de Cambridge, criou um aplicativo, *"This is your digital life"*, para uso na plataforma do Facebook (com o acordo do Facebook). Cerca de 270.000 usuários fizeram o teste de personalidade que fazia parte do aplicativo, compartilhando voluntariamente dados pessoais extensos. Kogan então forneceu os dados que havia coletado para a Cambridge Analytica, e uma falha nos sistemas do Facebook permitiu que eles coletassem dados adicionais de amigos daqueles que consentiram com esse uso de seus dados. O Facebook indicou que 87 milhões de usuários foram afetados, a maioria com base nos Estados Unidos (com também mais de um milhão de usuários no Reino Unido), mas algumas estimativas colocam o número muito maior do que isso.

Usando esse tesouro de informações, a Cambridge Analytica então enviou mensagens direcionadas aos eleitores para convencê-los a votar em Donald Trump, após ser contratada para fazer isso por apoiadores de Trump. A empresa, que fechou no início de maio de 2018, gabou-se de seu papel no apoio à campanha de Trump:

Analisando milhões de pontos de dados, identificamos consistentemente os eleitores mais persuadíveis e as questões com as quais eles se importavam. Então enviamos mensagens direcionadas a eles em momentos-chave para movê-los à ação. Tudo isso foi alcançado em uma fração do tempo e a um custo muito menor do que o gasto por nossos rivais.<sup>117</sup>

---

<sup>117</sup> Reproduzido em Ann E. Cudd, Mark C. Navin (eds.), *Conceitos básicos e questões contemporâneas em privacidade* (Cham, Suíça, 2018, Springer), p. 201.



Embora o acesso a fontes alternativas de informação via mídia social tenha o benefício de superar certas limitações da mídia legada, também teve algumas repercussões negativas. Uma questão que é de crescente preocupação, especialmente em relação ao processo democrático, é a crescente prevalência de silos de informação ou “bolhas de filtro”. Esse problema se refere ao fato de que muitas plataformas de mídia social priorizam o fornecimento aos usuários de informações que eles já querem ouvir ou acreditar. No pior cenário, isso leva a situações em que as pessoas vivem em silos de informação confinados e ouvem as mesmas informações, sejam verdadeiras ou falsas, e atitudes políticas ou sociais. Isso pode ser contrastado com a situação no passado, onde uma grande maioria dos cidadãos se reunia em

torno do principal noticiário noturno em um pequeno número de canais de televisão ou transmissões de rádio. Como disse um comentarista:

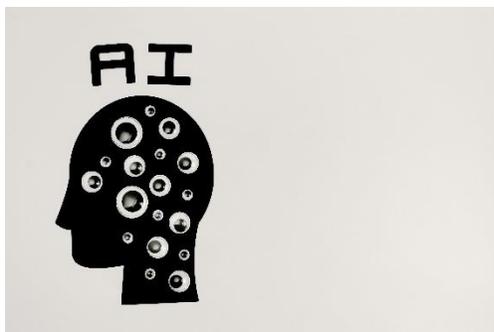
Na verdade, a mídia social não é uma lente telescópica — como o telefone realmente era —, mas um prisma que fragmenta a opinião e destrói a coesão social ao substituir uma esfera pública compartilhada e seu discurso dinamicamente sobreposto por um muro de bolhas de filtro cada vez mais concentradas.<sup>118</sup>

Intimamente relacionado a isso está o que é um problema muito antigo de desinformação ou “notícias falsas”. Embora seja irresponsável da parte deles fazer isso, políticos e outros que buscam influência na sociedade sempre foram tentados a ser econômicos com a verdade, por assim dizer. Mas no mundo moderno da mídia social, é muito mais fácil espalhar mentiras do que antes, um problema exacerbado por bolhas de filtro, que tornam muito mais difícil expor e, portanto, derrotar as mentiras. O problema também é exacerbado pela operação de bots, programas automatizados que agora respondem por quase 50 por cento do tráfego da Internet.<sup>119</sup> Muitos bots ajudam a tornar nossas vidas online mais fáceis ao automatizar e simplificar tarefas para nós. Mas os bots também podem ser usados para criar contas falsas de mídia social que distribuem automaticamente desinformação ou dão a impressão errônea de maior apoio público ou oposição a políticas do que realmente existe. Eles também podem semear divisão em sociedades ao amplificar narrativas polarizadoras ou turbinar campanhas de assédio.

---

<sup>118</sup> Natasha Lomas, "A mídia social está nos dando tripofobia", TechCrunch, 27 de janeiro de 2018, <https://techcrunch.com/2018/01/27/social-media-is-giving-us-trypophobia>.

<sup>119</sup> Revista Security, "47% de todo o tráfego da Internet veio de bots em 2022", 11 de maio de 2023, <https://securitymagazine.com/articles/99339-47-of-all-internet-traffic-came-from-bots-in-2022>.



O crescimento da inteligência artificial (IA) corre o risco de agravar ainda mais esse problema. A Meta publica atualizações trimestrais sobre o que chama de “comportamento inautêntico coordenado”, ou seja, “esforços coordenados para manipular o debate público para um objetivo estratégico, no qual contas falsas são centrais para a operação”, bem como as ações que tomou em resposta. De acordo com seu Relatório de Ameaça Adversarial de maio de 2024, embora a empresa ainda

não tenha visto “mídia fotorrealista gerada por IA de políticos como uma tendência mais ampla”, ela encontrou “criação de fotos e imagens, leitores de notícias em vídeo gerados por IA e geração de texto”.<sup>120</sup>

Embora ainda estejamos nos estágios relativamente iniciais da IA, há sinais preocupantes sobre o potencial de abusos dessa tecnologia, particularmente durante períodos eleitorais. Por exemplo, em 2023, dois dias antes da eleição da Eslováquia, uma gravação de áudio supostamente mostrando um líder partidário discutindo com um jornalista como manipular eleições foi postada no Facebook.<sup>121</sup> Embora verificadores de fatos da mídia tenham encontrado evidências de que a gravação de áudio havia sido manipulada por IA, a existência de um período de 48 horas em que a mídia deve permanecer em silêncio antes das eleições dificultou os esforços para desmascarar a gravação.<sup>122</sup> Para complicar ainda mais as coisas, havia o fato de que as políticas do Facebook em relação ao conteúdo gerado por IA se concentravam em vídeos deepfake em vez de gravações de áudio, um problema que o Facebook reconheceu desde então ao se comprometer a começar a rotular uma “gama maior” de conteúdo como “Feito com IA” quando isso fosse descoberto.<sup>123</sup>

Fake News (ou seja, a disseminação intencional de informações falsas, em contraste com a desinformação que não tem tal intenção), embora seja um problema para a sociedade e o discurso democrático como um todo, frequentemente tem um impacto desproporcional em grupos

---

<sup>120</sup> P. 4, [https://scontent.fyh1-1.fna.fbcdn.net/v/t39.8562-6/445235204\\_402858536059630\\_7403303878106178024\\_n.pdf?nc\\_cat=100&ccb=1-7&nc\\_sid=b8d81d&nc\\_ohc=H60p-CJWk3YO7kNvgH\\_EDO-&nc\\_ht=scontent.fyh1-1.fna&oh=00\\_AYBRv-eJRS0n2LySrHXQhuvi1G56ny0Up2Oyba7AxVhHGA&oe=666505FF](https://scontent.fyh1-1.fna.fbcdn.net/v/t39.8562-6/445235204_402858536059630_7403303878106178024_n.pdf?nc_cat=100&ccb=1-7&nc_sid=b8d81d&nc_ohc=H60p-CJWk3YO7kNvgH_EDO-&nc_ht=scontent.fyh1-1.fna&oh=00_AYBRv-eJRS0n2LySrHXQhuvi1G56ny0Up2Oyba7AxVhHGA&oe=666505FF).

<sup>121</sup> Morgan Meaker, “Deepfakes eleitorais da Eslováquia mostram que a IA é um perigo para a democracia”, 3 de outubro de 2023, Wired, <https://www.wired.com/story/slovakias-election-deepfakes-show-ai-is-a-danger-to-democracy>.

<sup>122</sup> *Ibid.*

<sup>123</sup> Monika Bickert, “Nossa abordagem para rotular conteúdo gerado por IA e mídia manipulada”, 5 de abril de 2024, Meta, <https://about.fb.com/news/2024/04/metis-approach-to-labeling-ai-generated-content-and-manipulated-media>.

marginalizados nas sociedades. O preâmbulo da [Declaração Conjunta de 2017 sobre Liberdade de Expressão e “Fake News”, Desinformação e Propaganda](#) dos mandatos internacionais especiais sobre liberdade de expressão reconheceu o problema das Fake News:

*Tomando nota* da crescente prevalência das Fake News e propaganda nas mídias sociais e tradicionais, alimentadas por Estados e atores não estatais, e os vários danos para os quais eles podem ser um fator contribuinte ou causa primária.

A Declaração Conjunta observou que proibições gerais sobre “fake news” eram incompatíveis com a garantia da liberdade de expressão, ao mesmo tempo em que reconhecia que declarações falsas em contextos específicos, como difamação, poderiam dar origem a uma ação de causa civil. Esta descoberta é consistente com declarações mais recentes e até mesmo jurisprudência. Notavelmente, em *Federation of African Journalists e outros v. The Republic of The Gambia*, o Tribunal Comunitário de Justiça da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental ordenou que a Gâmbia revisasse e descriminalizasse a publicação de “notícias falsas”, bem como injúria, calúnia e difamação, após descobrir que a prática de usar tais disposições para impor sanções criminais teve um “efeito inibidor” sobre a liberdade de expressão e que as sanções criminais impostas naquele caso foram desproporcionais.<sup>124</sup>

Em termos de soluções alternativas e não punitivas para “fake news”, a Declaração Conjunta de 2017 focou fortemente na ideia de promover um ambiente propício para a liberdade de expressão, na esperança de que isso, com o tempo, privilegiasse a verdade. Ela também apelou, no parágrafo 2, aos atores estatais para evitar fazer declarações falsas e disseminar informações precisas:

- c. Os atores estatais não devem fazer, patrocinar, encorajar ou disseminar declarações que saibam ou razoavelmente devam saber que são falsas (fake news) ou que demonstrem um desrespeito imprudente por informações verificáveis (propaganda).
- d. Os atores estatais devem, de acordo com suas obrigações legais nacionais e internacionais e seus deveres públicos, tomar cuidado para garantir que divulguem informações confiáveis e dignas de confiança, inclusive sobre questões de interesse público, como economia, saúde pública, segurança e meio ambiente.

Embora isso se concentre principalmente em funcionários, também pode ser lido como aplicável a parlamentares.

Interagindo com muitos desses problemas está o fato de que um pequeno número de empresas on-line agora se tornaram participantes massivamente dominantes do mercado. O poder dessas empresas de efetuar mudanças em nosso comportamento simplesmente ajustando seus

---

<sup>124</sup> 13 de março de 2018, Acórdão n.º ECW/CCJ/JUD/04/18, pp. 43-44, [http://www.courtecawas.org/wp-content/uploads/2019/02/ECW\\_CCJ\\_JUD\\_04\\_18.pdf](http://www.courtecawas.org/wp-content/uploads/2019/02/ECW_CCJ_JUD_04_18.pdf).

algoritmos e os programas que determinam como as informações fluem por suas plataformas e sites é um assunto de crescente debate e preocupação em todo o mundo.

Muitas vezes, informações falsas, como teorias da conspiração, são exatamente o tipo de conteúdo que gera histórias sensacionalistas que se espalham viralmente nessas plataformas. Como disse a jornalista filipina/americana e vencedora do Prêmio da Paz de 2021 Maria Ressa, a mídia social “prioriza a disseminação de mentiras, misturadas com raiva e ódio em vez de fatos, em vez de verdades chatas”. O problema da desinformação e da informação errada online foi exacerbado pelos modelos de negócios da maioria das empresas de mídia social, que prosperam com os usuários gastando mais tempo em suas plataformas. Como parte disso, muitos amplificam o conteúdo sensacionalista, incluindo muito conteúdo falso ou enganoso.

Um dano significativo da desinformação é a questão da desinformação de gênero, que tem recebido cada vez mais atenção nos últimos anos.



A desinformação de gênero frequentemente tem como alvo múltiplos aspectos da identidade dos indivíduos, com grupos racializados, minorias religiosas e comunidades LGBTQ+ sendo desproporcionalmente impactados. Em última análise, a desinformação de gênero, bem como os fenômenos distintos, mas às vezes sobrepostos, do discurso de ódio de gênero e da violência online baseada em gênero, podem tornar as mulheres menos dispostas a participar da esfera pública. A

relação entre campanhas de desinformação e outras formas de abuso online foi descrita em um [Relatório da UNESCO de 2021](#) sobre violência online contra jornalistas mulheres da seguinte forma:

A utilização de conteúdo falso e enganoso funciona tanto como um método de ataque (por exemplo, a implantação de táticas de desinformação) quanto como um para-raios para ataques (estimulando ‘pilhas’ misóginas) no contexto da violência online contra mulheres jornalistas. Simultaneamente, campanhas de desinformação orquestradas operacionalizam a violência online de gênero para esfriar a reportagem crítica.<sup>125</sup>

Mulheres que possuem mais visibilidade, como jornalistas, defensoras dos direitos humanos e políticas, têm maior probabilidade de serem “atacadas como parte de uma estratégia deliberada

---

<sup>125</sup> Julie Posetti, et al., *The Chilling: tendências globais na violência online contra mulheres jornalistas*; artigo de discussão de pesquisa (2021, UNESCO), p. 16, <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000377223>.

para intimidá-las, silenciá-las e excluí-las do envolvimento na vida política e pública”.<sup>126</sup> Uma pesquisa da IPU de 2021 com parlamentares na África descobriu que 46% das parlamentares relataram ter sido alvo de ataques sexistas online, e uma pesquisa semelhante da IPU de 2018 com parlamentares na Europa descobriu que 58% das entrevistadas relataram ter sido alvo de ataques online.<sup>127</sup>

Nos locais onde a desinformação de gênero ou outras formas de assédio de mulheres são sistemáticas, ocorre um efeito inibidor na liberdade de expressão, além de minar a igualdade. Isso afeta não apenas os direitos de possíveis participantes femininas na esfera pública, mas também o direito do público em geral de receber informações diversas devido à ausência resultante de certas vozes e perspectivas. Aqui, novamente, o desenvolvimento da inteligência artificial corre o risco de turbinar esse fenômeno, inclusive porque, conforme descrito em um relatório da UNESCO sobre o assunto, ela pode ser usada para facilitar danos on-line baseados em gênero, como por meio da criação de vídeos e imagens pornográficas falsas e realistas imitando indivíduos reais.<sup>128</sup>

## Atividade 10: Vídeo

### **Vídeo da UNESCO “Como a Internet se tornou tóxica (e quais ferramentas criamos para consertar isso!)”**

É hora do jantar. Sua família está ao redor da mesa. A comida está quente. O clima é tranquilo. Então, alguém solta uma bomba: "Você viu as últimas notícias nas redes sociais?" "Não, isso não é verdade; é só um monte de conspiração." O debate começa, e o clima muda... Soa familiar?

Há 30 anos, a Internet e as mídias sociais revolucionaram nossas vidas. Foi um momento de verdadeira mudança social. De repente, vozes que nunca tinham sido ouvidas se fizeram ouvir em alto e bom som. Nos últimos anos, pessoas maliciosas que querem silenciar essas vozes e polarizar opiniões estão tornando as mídias sociais um terreno fértil para desinformação e informações falsas, para discurso de ódio e teorias da conspiração. Tornou-se tóxico. As mesmas ferramentas que mudaram o mundo agora estão sendo usadas para nos destruir. E o problema

---

<sup>126</sup> Relatório da Relatora Especial sobre a promoção e proteção do direito à liberdade de opinião e expressão, Irene Khan, 7 de agosto de 2023, parágrafo 37, <https://undocs.org/A/78/288>.

<sup>127</sup> Resumo da questão: Sexismo, assédio e violência contra as mulheres nos parlamentos em África (novembro de 2021, União Interparlamentar), pp. 4 e 9, <https://www.ipu.org/resources/publications/issue-briefs/2021-11/sexism-harassment-and-violence-against-women-in-parliaments-in-africa>.

<sup>128</sup> Rumman Chowdhury e Dhanya Lakshmi, “A sua opinião não importa mesmo”: expondo a violência de gênero facilitada pela tecnologia numa era de IA generativa (2023, UNESCO), <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000387483>.

não para por aí. Para “proteger-nos”, os governos consciente ou inconscientemente restringem a liberdade de expressão e recorrem à censura, até mesmo fechando a Internet e colocando jornalistas na cadeia por se expressarem nas redes sociais.

Enquanto isso, plataformas digitais e empresas de tecnologia ficam paradas enquanto o dano é feito. As coisas precisam mudar. Precisamos permitir que as pessoas participem da conversa.

Precisamos de informações confiáveis, cidadãos empoderados e conteúdo que reflita uma diversidade de vozes. Então, como podemos consertar isso? Todos nós compartilhamos essa responsabilidade. É por isso que a UNESCO deu início a uma conversa global. Realizamos pesquisas ao redor do mundo e milhares de pessoas nos deram seu feedback. Nosso objetivo? Promover a paz e o diálogo na esfera digital. Combater a desinformação e o discurso de ódio. E proteger o direito de todos de se expressarem livremente e acessarem informações confiáveis.

A UNESCO produziu um conjunto de “Diretrizes para a Governança de Plataformas Digitais”. Elas podem ajudar os governos a protegerem a liberdade de expressão e os jornalistas, sem usar o tipo errado de restrições. Elas são uma ferramenta para as empresas gerenciarem riscos e se tornarem mais transparentes. E para a sociedade civil e a mídia agirem como um cão de guarda quando os direitos humanos são violados. Nós temos as ferramentas.

Agora é hora de agir. Vamos construir uma Internet confiável. Veja como participar em [www.unesco.org](http://www.unesco.org).

### Atividade 11: Vídeo de Especialista

#### **Marjorie Buchser, Diretora Executiva, Iniciativa da Sociedade Digital na Chatham House**

Olá, meu nome é Marjorie Buscher, Trabalho com governos, think tanks e agências da ONU sobre governança de tecnologia.

Neste módulo, vou orientá-los sobre alguns dos princípios-chave das diretrizes da UNESCO para a governança de plataformas digitais.

Então, por que as diretrizes são tão importantes para o trabalho parlamentar?

Essencialmente, as diretrizes são um instrumento global para permitir sistemas de governança que respeitem os direitos humanos. Para um parlamentar como você, elas devem ser consideradas um recurso crítico de apoio ao seu trabalho legislativo. Elas estabelecem normas internacionais para a governança das plataformas digitais e oferecem maneiras tangíveis de aumentar a transparência, a participação e a responsabilidade no mundo digital.

Então, quais são os objetivos das diretrizes?

O objetivo das diretrizes é proteger o direito à liberdade de expressão, incluindo o acesso à informação, ao mesmo tempo que lidam com conteúdos que podem ser permissivelmente restritos sob o direito internacional dos direitos humanos e padrões associados. Isso normalmente se refere a conteúdos classificados como discurso restrito sob os Artigos 19.3 e 20 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP).

Em termos simples, o objetivo duplo das diretrizes é abordar os riscos relacionados à disseminação sistêmica de conteúdos prejudiciais, enquanto protege a liberdade de expressão e o acesso a informações livres e confiáveis. Então, quais são os princípios fundamentais das diretrizes? Antes de abordar a responsabilidade de atores-chave, como os Estados, é importante destacar uma série de princípios críticos sobre os quais as diretrizes foram estruturadas. Primeiramente, trata-se de uma abordagem baseada nos direitos humanos, o que significa que as normas internacionais de direitos humanos são a bússola para todas as tomadas de decisão em cada etapa e por cada ator. As diretrizes também promovem uma abordagem baseada em riscos e sistemas, que se concentra nos sistemas e processos para moderação de conteúdo, em vez de tentar determinar a legalidade de cada conteúdo online. O foco está nos riscos sistêmicos e recorrentes.

Em terceiro lugar, as diretrizes exigem uma abordagem multissetorial, que requer uma participação ampla e inclusiva de todos os atores da sociedade. Por fim, as diretrizes incentivam um modelo centrado no ser humano e destacam a importância do empoderamento dos usuários. Assim, as diretrizes identificam um conjunto de deveres para todos os envolvidos na governança das plataformas digitais. Mas, para os fins deste módulo, vamos focar apenas nos Estados e nas plataformas digitais. Primeiro, em relação aos Estados.

Assim, os Estados em todo o mundo têm enfrentado o desafio de lidar com os danos online. No entanto, há uma divergência significativa em suas abordagens. As diretrizes reconhecem essa diversidade e foram projetadas para se aplicarem a uma ampla gama de regimes. Elas fornecem um conjunto abrangente de recomendações, que não poderemos cobrir em sua totalidade neste módulo. No entanto, convido você a consultar as diretrizes para obter mais detalhes sobre este tópico. Quero, então, chamar sua atenção para três requisitos para os Estados. Primeiramente, a supervisão independente. Isso implica que a regulação das plataformas digitais deve ser considerada apenas quando houver uma autoridade reguladora independente responsável por sua implementação. Em segundo lugar, a transparência.

Os Estados devem divulgar os requisitos que impõem às plataformas digitais, incluindo suas solicitações de remoção, retirada e bloqueio de conteúdo. Em terceiro lugar, uma abordagem lógica. Os Estados devem garantir que qualquer restrição imposta às plataformas respeite as condições de legalidade, finalidade legítima, necessidade e proporcionalidade, o que também

significa evitar medidas que restrinjam severamente o acesso à informação, como o bloqueio da internet.

Qual é o papel das plataformas digitais?

As plataformas devem cumprir cinco princípios-chave. Elas devem realizar uma diligência devida em matéria de direitos humanos e definir medidas de mitigação. Esse processo de diligência devida em direitos humanos deve ser integrado em todas as etapas de concepção, incluindo as políticas e práticas de moderação e criação de conteúdo. Vale ressaltar que isso se aplica tanto a mecanismos de moderação de conteúdo humanos quanto automatizados. Esse mecanismo deve ser confiável, eficaz e em larga escala. Isso deve ser verdade em todas as jurisdições onde a plataforma opera, levando em consideração o contexto e as amplas variações linguísticas e culturais. As plataformas também devem ser transparentes e abertas sobre seu funcionamento, com políticas compreensíveis e auditáveis. Isso inclui a necessidade de relatar regularmente e publicamente suas respostas às demandas governamentais de remoção de conteúdo informativo.

As plataformas também devem tornar as informações acessíveis aos usuários em sua própria língua, para que entendam os diferentes produtos e serviços oferecidos e possam tomar decisões informadas sobre o conteúdo que compartilham e consomem. Por fim, as plataformas devem ser responsáveis perante todas as partes interessadas relevantes, incluindo usuários e não usuários, estabelecendo um mecanismo de denúncia para possíveis violações de políticas, bem como um recurso adequado contra decisões relacionadas ao conteúdo. Para concluir, estes são apenas alguns dos princípios destacados nas diretrizes, que foram concebidas para contribuir de maneira prática para os esforços nacionais e globais e para trabalhar em prol de um modelo de governança digital centrado no ser humano.

Elas são um documento vivo e estão sujeitas a revisões e atualizações periódicas, incluindo as lições aprendidas com sua implementação, bem como as mudanças tecnológicas subsequentes e seus impactos. Obrigado por assistir.

### Atividade 12: Vídeo do Especialista

**Ana Cristina Ruelas, UNESCO, Especialista Sênior do Programa, Liberdade de Expressão e Segurança de Jornalistas, UNESCO**

Sou Ana Cristina Ruelas, Especialista Sênior de Programas na seção Liberdade de Expressão e Segurança de Jornalistas da UNESCO.

A UNESCO tem o dever global de proteger e promover a liberdade de expressão, o acesso à informação e a segurança de jornalistas, tanto offline quanto online. Em maio de 2022, a UNESCO embarcou em uma jornada para discutir a governança de plataformas digitais, visando não apenas mitigar danos online, mas também promover paz, diálogo e compreensão na esfera digital. Esse esforço levou à criação das Diretrizes para a Governança de Plataformas Digitais, uma estrutura multissetorial centrada no ser humano, concebida para orientar várias formas de governança. A primeira versão redigida internamente ganhou vida em setembro de 2022, iniciando um processo de consulta inovador comprometido em aderir aos princípios de boas práticas da democracia deliberativa, alcançando por meio do fomento do diálogo público aberto, diverso e inclusivo.

No encerramento da consulta, a UNESCO havia reunido mais de 10.000 comentários e envolvido indivíduos de 134 países. As Diretrizes podem servir como resultado para uma série de partes interessadas: para formuladores de políticas como vocês na identificação de objetivos legítimos, princípios de direitos humanos e processos inclusivos e participativos que podem ser considerados na formulação de políticas; para órgãos reguladores e outros órgãos de governança que lidam com a implementação e avaliação de políticas, códigos de conduta ou regulamentação; para plataformas digitais em suas políticas e práticas; e para outras partes interessadas, como a sociedade civil e a mídia, em seus esforços de advocacia e responsabilização.

Para a UNESCO, é importante reconhecer que a participação de múltiplas partes interessadas no desenvolvimento, monitoramento ou avaliação de novas regulamentações é indispensável para garantir a independência e uma abordagem pautada nos direitos humanos. Muito obrigado.

### Atividade 13: Leitura

*Tempo de leitura estimado: 6 minutos*

#### **Abordagens Emergentes para Regular Conteúdo e Plataformas Online**



Os estados têm lutado com a forma de lidar com a regulamentação do conteúdo online e dos serviços que o fornecem por vários anos, especialmente desde a explosão da popularidade das plataformas de mídia social. Um exemplo inicial foi o *German Act to Improve Enforcement of the Law in Social Networks* (NetzDG), que foi adotado em

2017 e cria um regime de notificação e remoção.<sup>129</sup> A disposição operacional mais importante desta lei exige que os provedores de serviços online mantenham um “procedimento eficaz e transparente para lidar com reclamações sobre conteúdo ilegal”, que deve bloquear conteúdo normalmente dentro de 24 horas para conteúdo manifestamente ilegal e sete dias para outros tipos de conteúdo ilegal.<sup>130</sup> A NetzDG abrange 20 disposições diferentes do Código Penal Alemão.<sup>131</sup> Elas abrangem uma ampla gama de crimes de conteúdo, incluindo os controversos de uma perspectiva de direitos humanos, como insulto, crimes contra a honra (ambos prevendo prisão) e blasfêmia, bem como os mais aceitos, como pornografia infantil e incitação ao crime. Como as plataformas enfrentam multas pesadas por não bloquear conteúdo denunciado, a NetzDG incentiva as plataformas a errarem por excesso de cautela e “remover demais” o conteúdo.<sup>132</sup>

Um exemplo mais recente de regulamentação de plataformas é a [Lei dos Serviços Digitais](#) (DAS) da União Europeia (EU),<sup>133</sup> cuja adoção em 19 de outubro de 2022 foi um marco importante no tratamento de danos causados online. Este regulamento entrou em vigor para plataformas online muito grandes e mecanismos de busca em 25 de agosto de 2023 e é aplicável a todas as plataformas a partir de 17 de fevereiro de 2024. Ele é influente não apenas porque é vinculativo em toda a União Europeia, mas também porque inclui várias abordagens inovadoras para lidar com a regulamentação de plataformas, incluindo a tentativa de abordar algumas das questões sistêmicas que impulsionam grande parte da proliferação de danos online.

### A Lei dos Serviços Digitais (DSA)

---

<sup>129</sup> 12 de julho de 2017,

[https://www.bmj.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Dokumente/NetzDG\\_engl.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bmj.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Dokumente/NetzDG_engl.pdf?__blob=publicationFile&v=2). A lei foi alterada pela Lei de Combate ao Extremismo de Direita e Crimes de Ódio, de 3 de abril de 2021, e pela Emenda à Lei de Aplicação de Leis em Redes, de 28 de junho de 2021.

<sup>130</sup> NetzDG, *ibid.*, Artigos 1(3)(1)-1(3)(3).

<sup>131</sup> *Ibid.*, Artigo 1(1)(3).

<sup>132</sup> Relatório da Relatora Especial sobre a promoção e proteção do direito à liberdade de opinião e expressão, Irene Khan, *Desinformação e liberdade de opinião e expressão*, 13 de abril de 2021, parágrafo 58, <https://undocs.org/A/HRC/47/25>.

<sup>133</sup> *Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo a um Mercado Único para os Serviços Digitais (Lei dos Serviços Digitais) e que altera a Diretiva 2000/31/CE, COM(2020) 825 final*, 15 de dezembro de 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32022R2065>.



A DSA se aplica a todos os serviços intermediários oferecidos a pessoas físicas ou jurídicas estabelecidas ou localizadas na UE (Artigos 2(1) e 3(b)). Ela prevê multas muito pesadas por não cumprimento de suas disposições, com os Estados-Membros autorizados a impor multas de até seis por cento do faturamento mundial anual a intermediários, ao mesmo tempo em que prevê, de modo geral, que as sanções devem ser “efetivas, proporcionais e dissuasivas” (Artigos 52(2) -52(3)).

A DAS se distingue em três tipos de intermediários, a saber, aqueles que fornecem serviços de “mero conduíte”, “cache” e “hospedagem”. Aqueles que agem como “meros conduítes” não são responsáveis pelo conteúdo, a menos que se envolvam com o conteúdo (Artigo 4). Os serviços de cache e hospedagem, por outro lado, são geralmente protegidos contra responsabilidade, desde que atuem rapidamente para remover ou desabilitar o acesso ao obter “conhecimento real” de que o conteúdo é ilegal (Artigos 5(1)(e) e 6(1)(b)).

A DSA deixa em aberto a possibilidade de que autoridades judiciais ou administrativas possam ordenar que intermediários “encerrem ou impeçam uma infração” (Artigos 4(3), 5(2) e 6(4)). A DSA também estabelece certas obrigações de diligência e transparência para todos os intermediários (Artigos 11-15).

Os provedores de serviços de hospedagem estão sujeitos a obrigações adicionais sob os Artigos 16-18 do DSA. A principal entre elas é a exigência de estabelecer um mecanismo de “notificação e ação” por meio do qual eles facilitam o fornecimento, por indivíduos ou entidades, de notificação a eles do que os primeiros consideram ser conteúdo ilegal e, então, processam essas notificações de forma “oportuna, diligente, não arbitrária e objetiva” (Artigos 16(1) e 16(6)).

A Seção 3 (Artigos 19-28) estabelece obrigações adicionais para plataformas online, excluindo aquelas que se qualificam como “micro ou pequenas empresas”. Isso inclui a necessidade de estabelecer mecanismos de reclamação internos eficazes, para facilitar o acesso dos usuários a um “órgão de solução de litígios extrajudicial” e para estabelecer um sistema de “sinalizadores confiáveis” (Artigos 20-22). As plataformas também têm obrigações de transparência, inclusive em relação à publicidade e seus sistemas de recomendação (Artigos 26-28).

A DSA também estabelece algumas obrigações específicas para plataformas online muito grandes e mecanismos de busca, definidos como tendo uma média de destinatários de serviços mensais na UE de 45 milhões ou mais, embora esse número possa ser ajustado

no caso de grandes mudanças na população geral da UE (Artigos 33(1)-33(2)). Em abril de 2023, 17 plataformas online muito grandes e 2 mecanismos de busca online muito grandes foram designados como tendo cumprido esses critérios. Essas entidades são obrigadas a realizar avaliações para determinar riscos sistêmicos de suas operações relacionados à disseminação de conteúdo ilegal, impactos negativos no exercício de direitos fundamentais; no discurso cívico, processos eleitorais e segurança pública; e na violência de gênero, saúde pública e menores, bem como “consequências negativas graves para o bem-estar físico e mental da pessoa” (Artigo 34(1)). A DSA especifica fatores específicos que devem ser levados em consideração nessas avaliações, incluindo o design de sistemas de recomendação, algoritmos e sistemas de moderação de conteúdo (Artigo 34(2)). Plataformas e mecanismos de busca muito grandes são, então, obrigados a implementar “medidas de mitigação razoáveis, proporcionais e eficazes” para responder aos riscos identificados, e a DSA lista vários exemplos de medidas possíveis, como adaptar termos e condições de serviço e sistemas algorítmicos, e empreender medidas de conscientização (Artigo 35(1)). Essas entidades também estão sujeitas a auditorias independentes anuais de suas obrigações da DSA (Artigo 37).

As medidas da DSA para abordar questões sistêmicas em torno da proliferação de danos online também estão sendo exploradas em outras regiões do mundo. Por exemplo, o parlamento do Canadá está atualmente considerando um Projeto de Lei de Danos Online, que incluiria, entre outras coisas, uma exigência para que os serviços de mídia social que ele regulamenta preparem “planos de segurança digital” e coloquem em prática medidas para mitigar riscos.<sup>134</sup>

Embora esta leitura tenha se concentrado na regulamentação de plataformas, é importante não negligenciar outras abordagens para lidar com alguns danos online, quais sejam a desinformação e as Fake News. Um público bem informado tem muito menos probabilidade de ser influenciado por informações falsas online. Como resultado, aumentar a alfabetização midiática entre o público em geral e os principais atores posicionados para lidar com essas questões é especialmente importante. A Finlândia é frequentemente citada como um modelo aqui, liderando o Open Society Institute – Índice Europeu de Alfabetização Midiática de 2023 de Sófia, que visa avaliar o potencial de resiliência à desinformação e às Fake News.<sup>135</sup> A Finlândia tem feito

---

<sup>134</sup> *Projeto de Lei C-63, Lei que promulga a Lei de Danos Online, para alterar o Código Penal, a Lei Canadense de Direitos Humanos e uma Lei que respeita a denúncia obrigatória de pornografia infantil na Internet por pessoas que fornecem um serviço de Internet e para fazer alterações consequentes e relacionadas a outras leis, Primeira Leitura, 26 de fevereiro de 2024, seções 55(1) e 62(1), <https://www.parl.ca/DocumentViewer/en/44-1/bill/C-63/first-reading>.*

<sup>135</sup> *“Bye, bye, birdie”: Enfrentando os desafios da desinformação: Índice de alfabetização midiática 2023 (junho de 2023, Open Society Institute Sofia), <https://osis.bg/wp-content/uploads/2023/06/MLI-report-in-English-22.06.pdf>.*

esforços conjuntos para tornar a alfabetização midiática uma parte fundamental do sistema educacional geral.<sup>136</sup>

Outra abordagem para lidar com informações falsas e enganosas online é por meio de iniciativas para identificar e checar informações falsas online. Houve várias iniciativas nessa área, mas infelizmente algumas são elas próprias as responsáveis por espalhar desinformação. Por exemplo, os militares de Mianmar fundaram a “*Tatmadaw True News Information Team*”, que divulgou fotos adulteradas ou com rótulos incorretos relacionadas à crise dos Rohingya.<sup>137</sup> Mesmo aqueles que são menos abertamente propagandísticos por natureza às vezes carecem de garantias suficientes de independência e um mandato suficientemente claro. Uma abordagem melhor pode ser apoiar iniciativas independentes de verificação de fatos. A África do Sul, por exemplo, encaminhou pessoas para o Real 411, que é um serviço independente administrado pela ONG *Media Monitoring Africa* e que permite que indivíduos sinalizem informações falsas, desinformação e danos relacionados a eleições para plataformas e o órgão de supervisão de eleições.<sup>138</sup>

#### Atividade 14: Leitura

Tempo de leitura estimado: 8 minutos

### A Responsabilidade dos Parlamentares de Moderar Suas Páginas nas Redes Sociais

Até que ponto figuras políticas têm deveres de moderar suas páginas de mídia social? Essa questão ganhou destaque após uma decisão da Grande Câmara do Tribunal Europeu de Direitos Humanos descrita abaixo.

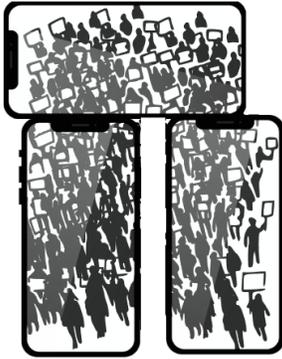
#### *Sanchez v. France*

---

<sup>136</sup> Veja, por exemplo, Jon Henley, “Como a Finlândia inicia a sua luta contra as notícias falsas nas escolas primárias”, 29 de janeiro de 2020, *The Guardian*, <https://www.theguardian.com/world/2020/jan/28/fact-from-fiction-finlands-new-lessons-in-combating-fake-news>; e Jenny Gross, “Como a Finlândia está a ensinar uma geração a detectar a desinformação”, 10 de janeiro de 2023, *New York Times*, <https://www.nytimes.com/2023/01/10/world/europe/finland-misinformation-classes.html>.

<sup>137</sup> Poppy McPherson, “Exclusivo: Fotos falsas no livro ‘True News’ do Exército de Mianmar sobre a crise dos Rohingya”, 28 de dezembro de 2018, *Reuters*, <https://www.reuters.com/article/us-myanmar-rohingya-photos-exclusiveidUSKCN1LF2LB>.

<sup>138</sup> William Baloyi, “Descubra a verdade por meio da verificação de fatos”, 14 de setembro de 2023, Governo da África do Sul, <https://www.gov.za/blog/uncover-truth-through-fact-checking>; e Mark Scott, “Democracia digital, edição África do Sul”, 23 de maio de 2024, *Politico*, <https://politico.eu/newsletter/digital-bridge/digital-democracy-south-africa-edition>.



No caso *Sanchez v. França*, o requerente, Sr. Sanchez, apresentou uma queixa de direitos humanos alegando que sua liberdade de expressão havia sido violada devido a uma condenação criminal imposta a ele por não remover comentários de ódio de sua página do Facebook.

Na época dos eventos que levaram à condenação, o Sr. Sanchez era prefeito de Beaucaire e estava concorrendo a um cargo nas eleições parlamentares francesas (parágrafo 13). Em outubro de 2011, o Sr. Sanchez fez uma publicação sobre um candidato rival, F.P., em sua página do Facebook, à qual cerca de 15 indivíduos responderam com comentários (parágrafo 15). Dois dos comentários continham linguagem discriminatória sobre muçulmanos e um mencionou a esposa de F.P., Leila, pelo nome (parágrafos 15 e 17).

Leila abordou o comentarista que a mencionou pelo nome, que indicou que não sabia que a postagem era pública e prontamente a apagou (parágrafo 17). Leila então entrou com uma queixa criminal contra os autores dos comentários e o Sr. Sanchez (parágrafo 18). O Sr. Sanchez então postou um novo comentário no qual ele solicitou que as pessoas estivessem atentas ao conteúdo de seus comentários, mas ele não apagou nenhum comentário (parágrafo 19). Durante a investigação criminal, ele alegou que “não tinha conseguido monitorar o grande número de comentários postados toda semana no ‘mural’ de sua conta do Facebook” devido ao grande número de amigos que ele tinha (parágrafo 23).

Por fim, o Sr. Sanchez e os dois comentaristas foram considerados culpados de incitação à violência e ao ódio contra um grupo, com o primeiro acusado em sua capacidade como um "produtor" de um site (parágrafos 24 e 28). Cada um deles foi multado em EUR 4.000 e o Sr. Sanchez e o autor da postagem que nomeou Leila também foram ordenados a pagar a ela uma indenização de EUR 1.000 (parágrafo 25). O Sr. Sanchez apelou sem sucesso de sua condenação perante os tribunais de apelação franceses (parágrafos 30-34) e então entrou com uma queixa de direitos humanos perante o Tribunal Europeu de Direitos Humanos. Tanto a Quinta Seção do Tribunal Europeu de Direitos Humanos quanto, posteriormente, a Grande Câmara consideraram que não houve violação de seu direito à liberdade de expressão.

A Grande Câmara concluiu que a restrição ao direito do requerente à liberdade de expressão foi prescrita por lei e perseguiu o interesse legítimo de proteger a reputação ou os direitos de terceiros (parágrafos 122-144). Embora tenha notado que havia pouco

espaço para restrições ao discurso político, especialmente por representantes eleitos, em vista de sua importância em sociedades democráticas, a Corte também observou que a liberdade de debate político não é absoluta e poderia ser legitimamente restringida (parágrafos 146-148). Também lembrou que figuras políticas têm certos “deveres e responsabilidades” para evitar discursos intolerantes, incluindo a promoção da “exclusão de estrangeiros” e que ações em resposta a questões “delicadas ou sensíveis”, como “problemas ligados à imigração” podem ser propostas, mas apenas de uma maneira que evite “defender a discriminação racial e recorrer a comentários ou atitudes vexatórias ou humilhantes” (parágrafos 150-151).

Ao avaliar a parte da necessidade do teste, o Tribunal aplicou fatores que havia articulado em um caso anterior sobre responsabilidade do intermediário.<sup>139</sup> Um desses fatores foi o contexto das observações. Aqui, o Tribunal analisou a natureza dos comentários, o contexto político e a responsabilidade do Sr. Sanchez por comentários de terceiros. O Tribunal concluiu que os comentários eram “claramente ilegais” após sustentar, entre outras coisas, que eles claramente visavam muçulmanos com linguagem objetivamente prejudicial e que comentários odiosos eram particularmente impactantes durante os períodos eleitorais, mesmo que tocassem em questões locais de interesse (parágrafos 169-178). O Tribunal concluiu que o Sr. Sanchez tinha maiores responsabilidades do que um cidadão comum, considerando que ele estava usando esta conta para fins políticos e durante uma eleição. Ele também tinha experiência em serviços digitais, pois era responsável pela “estratégia de Internet” de seu partido por sete anos (parágrafo 180). O Tribunal concluiu que, como uma questão de princípio, não havia problema com a França ter atribuído responsabilidade a ele como um “produtor” e que entidades profissionais que criam redes sociais podem ter algumas obrigações impostas a elas, desde que a responsabilidade seja compartilhada proporcionalmente com outros atores relevantes (parágrafos 183 e 185). Em vista da influência de um político na sociedade, seria de se esperar que ele fosse “ainda mais vigilante” (parágrafo 187).

O Tribunal também considerou importantes as medidas tomadas pelo requerente. Na época, não havia possibilidade técnica de moderação prévia de comentários no Facebook, mas ele tinha liberdade para tornar sua página do Facebook disponível ao público em geral ou não. Ao optar por torná-la pública, o Tribunal presumiu que ele devia estar ciente do risco de comentários de resposta se tornarem visíveis para um grande público. Além disso, era difícil explicar a aparente falha do Sr. Sanchez em verificar o conteúdo dos

---

<sup>139</sup> *Ibid.*, parágrafo 163, citando Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, Grande Câmara, *Delfi AS v. Estônia*, 16 de junho de 2015, Requerimento n.º 64569/09, [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-155105%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-155105%22]}).

comentários visíveis, considerando que ele considerou necessário alertar seus seguidores para serem cuidadosos com os comentários (parágrafos 191-194).

O Tribunal finalmente concluiu que não seria razoável exigir que o Sr. Sanchez tivesse excluído o comentário que mencionava Leila explicitamente porque seu autor o excluiu em 24 horas, mas ainda era razoável responsabilizá-lo e exigir que ele pagasse uma indenização a Leila pelo outro comentário, que foi considerado vinculado ao primeiro, mesmo que não a mencionasse pelo nome (parágrafos 195-196). O Tribunal também concluiu que a afirmação do Sr. Sanchez de que não era praticável para ele monitorar os comentários em vista de quantos amigos ele tinha era irrelevante, pois houve apenas cerca de 15 comentários em resposta à sua postagem (parágrafo 200).

A decisão de Sanchez, que se revelou controversa entre alguns defensores da liberdade de expressão,<sup>140</sup> estabelece que, para os propósitos da Convenção Europeia, não é necessariamente uma violação da liberdade de expressão responsabilizar figuras políticas por sua falha em tomar medidas para remover comentários que são claramente ilegais. No entanto, a análise sobre se a responsabilidade é apropriada será bastante dependente de fatos. As regras que cercam a responsabilidade necessariamente variarão de jurisdição para jurisdição em vista de diferentes abordagens à responsabilidade intermediária.

Embora a decisão Sanchez tenha se referido a comentários claramente ilegais, há um risco de que parlamentares ou funcionários públicos possam violar a liberdade de expressão dos usuários se tomarem medidas desnecessárias ou arbitrárias para excluir postagens que não sejam claramente ilegais ou abusivas. Como resultado, essa questão deve ser abordada com cautela. Desde os eventos que sustentaram a decisão Sanchez, a Meta desenvolveu suas políticas ainda mais, dando aos gerentes de páginas do Facebook mais controle sobre os comentários postados em suas páginas.<sup>141</sup> Os parlamentares devem estar cientes das diferentes funcionalidades e poderes de moderação associados aos serviços de mídia social que usam e determinar com antecedência como abordarão a questão da moderação de quaisquer comentários.

Uma questão pertinente a esse tema se apresenta quando parlamentares e funcionários públicos têm o direito de bloquear usuários em mídias sociais. Isso não apenas restringe a capacidade do

---

<sup>140</sup> Veja, por exemplo, a resposta da ONG Media Defence, que interveio no caso. “Decisão da Grande Câmara do TEDH em Sanchez v France levanta sérias preocupações sobre discurso online”, 16 de maio de 2023, <https://www.mediadefence.org/news/sanchez-v-france-raises-serious-concerns-over-online-speech>.

<sup>141</sup> Consulte a Central de Ajuda do Meta Business, “Gerenciar moderação de comentários para páginas do Facebook”, <https://www.facebook.com/business/help/845417592621623>.

usuário de comentar publicamente em postagens, mas também restringe sua capacidade de acessar informações em vista do uso crescente de mídias sociais para disseminar informações importantes ao público. Embora órgãos internacionais de direitos humanos ainda não tenham abordado a questão dos bloqueios de mídias sociais, vários tribunais nacionais se pronunciaram sobre essa questão.

Nos Estados Unidos, houve vários processos judiciais envolvendo políticos ou funcionários públicos que bloquearam indivíduos nas mídias sociais. Por exemplo, em *Knight v. Trump*,<sup>142</sup> o Tribunal decidiu que o bloqueio de usuários do Twitter pelo então presidente Trump (agora X) porque seus tweets eram críticos a ele ou às suas políticas era discriminação de ponto de vista inconstitucional.<sup>143</sup>

Também houve alguns casos abordando bloqueios de mídia social por funcionários públicos na Europa. Em um caso da França, a decisão de um escritório de imigração francês de bloquear a conta do Twitter do coordenador de uma organização de direitos de imigração foi considerada ilegal.<sup>144</sup> E essa questão também surgiu em vários casos latino-americanos. Por exemplo, em um caso de 2012, depois que a conta oficial do presidente da Costa Rica no Twitter bloqueou um seguidor por vários meses sem explicação (o seguidor foi então desbloqueado), a Câmara Constitucional da Suprema Corte da Costa Rica concluiu que o bloqueio violou o direito do usuário à liberdade de expressão.<sup>145</sup>

Os parlamentares têm que estar cientes de que, quando usam contas de mídia social de forma pública para compartilhar informações com o público em geral, é provável que incorram em algumas obrigações de não bloquear indivíduos ou de excluir ou ocultar seus comentários sem justificativa adequada. Para garantir que suas ações atendam ao padrão "previsto por lei", os parlamentares devem considerar a adoção de políticas públicas descrevendo sua abordagem à moderação em diferentes plataformas e quais ações eles tomarão em resposta a diferentes tipos de conteúdo prejudicial. No mínimo, eles devem estar cientes dos termos de serviço das

---

<sup>142</sup> Tribunal de Apelações dos EUA para o Segundo Circuito, *Knight v. Trump*, 928 F.3d 226, 9 de julho de 2019, <https://law.justia.com/cases/federal/appellate-courts/ca2/18-1691/18-1691-2019-07-09.html> (o caso foi posteriormente anulado pelo Supremo Tribunal como irrelevante porque o Sr. Trump já não era presidente).

<sup>143</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>144</sup> Cour administrative d'appel de Paris (1ère Chambre) (Tribunal de Recurso Administrativo de Paris, Primeira Secção), N° 21PA00815, 27 de março de 2023, [https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000047357595?init=true&page=1&query=21pa00815&searchField=ALL&tab\\_selection=al](https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000047357595?init=true&page=1&query=21pa00815&searchField=ALL&tab_selection=al).

<sup>145</sup> Sala Constitucional da Corte Suprema de Justiça, Sentença N° 16.882, 4 de dezembro de 2012, <https://vlex.co.cr/vid/-499776530>.

plataformas e do que constitui discurso ilegal sob a lei nacional para garantir que suas decisões tenham alguma base clara na lei. Eles também devem ter certeza de que suas políticas de moderação atendem a um interesse legítimo. Isso normalmente impediria a exclusão de postagens ou o bloqueio de usuários por causa de suas crenças políticas, mas poderia permitir tais ações em resposta a comportamento abusivo, como espalhar spam ou discurso de ódio. Antes de bloquear um usuário, os parlamentares devem considerar qualquer opção menos restritiva, como responder a postagens para corrigir informações incorretas ou relatar relatórios abusivos à plataforma.

## Atividade 15: Leituras Adicionais

### Leituras Adicionais Sugeridas:

- *Nota informativa sobre a liberdade de expressão: regulamentação independente dos meios de comunicação* (2015, Centro de Lei e Democracia), <https://www.law-democracy.org/live/wp-content/uploads/2015/02/foe-briefingnotes-4.pdf>
- *Nota informativa sobre a liberdade de expressão: regulamentação independente dos meios de comunicação* (2015, Centro de Lei e Democracia), <https://www.law-democracy.org/live/wp-content/uploads/2015/02/foe-briefingnotes-5.pdf>
- *Nota informativa sobre a liberdade de expressão: mídia impressa* (2015, Centro de Lei e Democracia), <https://www.law-democracy.org/live/wp-content/uploads/2015/02/foe-briefingnotes-6.pdf>
- *Nota informativa sobre a liberdade de expressão: Diversidade de mídia* (2015, Centro de Lei e Democracia), <https://www.law-democracy.org/live/wp-content/uploads/2015/02/foe-briefingnotes-8.pdf>
- *Nota informativa sobre a liberdade de expressão: Radiodifusão de serviço público* (2015, Centro de Lei e Democracia), <https://www.law-democracy.org/live/wp-content/uploads/2015/02/foe-briefingnotes-9.pdf>
- Artigo 19, *Manual da Ásia Central sobre Liberdade de Expressão*, 2006, <https://www.article19.org/data/files/pdfs/tools/central-asian-pocketbook.pdf>
- Toby Mendel, *Acesso às ondas de rádio: princípios sobre liberdade de expressão e regulamentação de radiodifusão* (ARTIGO 19, 2002), <https://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/accessairwaves.pdf>
- Toby Mendel, *Radiodifusão de serviço público: um estudo jurídico comparativo* (2011, UNESCO), <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000192459>
- Rumman Chowdhury e Dhanya Lakshmi, “A sua opinião não importa mesmo”: *expondo a violência de gênero facilitada pela tecnologia numa era de IA generativa* (2023, UNESCO), <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000387483>
- Julie Posetti, et al., *The Chilling: tendências globais na violência online contra mulheres jornalistas; artigo de discussão de pesquisa* (2021, UNESCO), <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000377223>

- Toby Mendel e Eve Salomon, *O ambiente regulatório para radiodifusão: uma pesquisa internacional de melhores práticas para partes interessadas brasileiras* (2011, UNESCO), <http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001916/191622e.pdf>
- UNESCO, *Diretrizes para a governança de plataformas digitais: salvaguardar a liberdade de expressão e o acesso à informação por meio de uma abordagem multissetorial* (2023), <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000387339>
- Documentos de trabalho da UNESCO sobre Internet for Trust, <https://www.unesco.org/en/internet-trust/working-papers?hub=71542>
- Relatório do Relator Especial sobre a promoção e proteção do direito à liberdade de opinião e expressão, 6 de abril de 2018, <https://undocs.org/A/HRC/38/35> (sobre regulamentação de conteúdo online)
- Relatório do Relator Especial sobre a promoção e proteção do direito à liberdade de opinião e expressão, 11 de maio de 2016, <https://undocs.org/A/HRC/32/38> (sobre a liberdade de expressão, os estados e o setor privado na era digital)

### Atividade 16: Questionários

## MÓDULO 4: PROTEÇÕES E REGULAMENTAÇÃO DO DISCURSO PARLAMENTAR

### Atividade 1: Vídeo do Instrutor Principal

#### **Toby Mendel, Diretor Executivo, Centro de Direito e Democracia**

Olá e bem-vindo ao Módulo 4 do curso que foca na liberdade de expressão e nos privilégios dos parlamentares, bem como em questões disciplinares contra parlamentares e seus deveres quando se trata de obrigações de transparência.

A primeira parte deste Módulo foca na imunidade parlamentar, que se refere às imunidades que são concedidas aos parlamentares para permitir que eles administrem seus assuntos sem interferência indevida dos poderes executivo ou judiciário do governo. Embora essa doutrina seja frequentemente apresentada como um "privilégio" do parlamento, o objetivo real é proteger o público em geral garantindo o funcionamento efetivo do parlamento e de seus representantes parlamentares. A ideia de imunidade parlamentar geralmente abrange duas doutrinas diferentes, cuja interpretação muda de jurisdição para jurisdição. Uma doutrina é conhecida como a doutrina da não obrigação, ou como é geralmente conhecida em países de língua inglesa, não responsabilização. Ela se refere a um conjunto especial de proteções intensificadas para a liberdade de expressão de parlamentares. Retornaremos a essa doutrina e iremos dissertar acerca de tudo o que ela implica nas próximas leituras. A segunda doutrina é conhecida como a doutrina

da inviolabilidade, que essencialmente visa impor a separação de poderes ao fornecer amplas proteções para parlamentares contra interferências de outros ramos do governo.

Sua expressão mais forte pode ser vista no modelo francês, que remonta ao século XVIII e desde então foi adotado em vários outros países. Sob essa abordagem, os parlamentares não podem ser presos, processados ou, de fato, submetidos a um processo legal vinculativo, especialmente de natureza criminal. No entanto, há certas exceções, como quando o parlamento concorda em renunciar à imunidade ou quando um parlamentar é pego cometendo um crime em flagrante delito. Deve-se enfatizar que não há intenção de criar uma forma de impunidade com isso, mas sim de proteger os parlamentares contra a interferência de outros poderes do governo. Isso dá ao parlamento o poder de avaliar se as acusações são justas e bem fundamentadas.

Mas, se elas forem, o parlamento deve aceitá-las e a justiça deve então ser buscada da maneira normal. Também dá poder ao parlamento para salvaguardar a capacidade de seus membros de cumprir seus deveres parlamentares, tanto quanto possível, durante os procedimentos judiciais. Nas situações em que o parlamento decidir renunciar à imunidade, o processo deve seguir os padrões de justiça processual adequados, inclusive seguindo um procedimento transparente e previsível e permitindo que o parlamentar em questão monte uma defesa. Infelizmente, algumas decisões de renunciar à imunidade parlamentar não foram tomadas de maneira processualmente justa, e o Comitê de Direitos Humanos dos Parlamentares da UIP sempre criticou quando isso aconteceu. Enquanto o modelo francês inclui proteções para inviolabilidade e não responsabilidade, no chamado modelo "anglo-saxão" — que tem sido influente em países de direito consuetudinário e alguns outros, como os países nórdicos — o conceito de inviolabilidade é mais limitado. Tradicionalmente, no sistema parlamentar de Westminster, os membros do parlamento recebiam proteção limitada durante viagens de ida e volta ao parlamento para evitar uma situação em que o monarca reinante pudesse impedir o parlamento de se reunir, uma ideia que também foi incorporada pelo Artigo 1, seção 6 da Constituição dos EUA.

O sistema Westminster tem um conceito chamado 'cognição exclusiva', que funciona como um análogo limitado ao conceito de inviolabilidade. Na sua essência, a cognição exclusiva é a ideia de que a supremacia parlamentar proíbe os tribunais de interferir diretamente nos assuntos do parlamento. Como resultado, os tribunais devem agir com muito cuidado em situações em que suas ações possam afetar as 'funções principais' do parlamento. Três privilégios de parlamentares individuais são derivados disso, a saber, não ser preso em ações civis (como desacato civil a ações judiciais ou, em épocas anteriores, ações por não pagamento de uma dívida), não ser forçado a comparecer ao tribunal como testemunha e não ser forçado a servir como jurado. Os dois últimos, ou seja, as proteções de comparecer como testemunha ou servir como jurado, também se aplicam a oficiais do parlamento.

Esses três privilégios derivam, em essência, da ideia de que os parlamentares devem ficar livres para comparecer e participar de assuntos no parlamento. Parlamentares frequentemente renunciam ao seu direito de não comparecer como testemunhas em questões criminais para não obstruir o curso da justiça.

Mais genericamente, parlamentares podem ser submetidos a procedimentos de direito penal como pessoas acusadas, assim como qualquer outro cidadão, sujeitos apenas a regras processuais limitadas (como a exigência de informar o Orador em caso de prisão temporária ou prisão após condenação). Em contraste com o modelo francês de inviolabilidade, isso oferece uma proteção relativamente fraca contra possível interferência no trabalho do parlamento, uma vez que o parlamento tem poder mais limitado neste sistema para impedir a intrusão, por exemplo, da polícia, no trabalho e nas atividades de seus membros.

Esta é uma introdução muito breve a esses conceitos, que são detalhados com mais profundidade nas atividades seguintes deste módulo.

## Atividade 2: Leitura

*Tempo estimado de leitura: 8 minutos*

### **Inviolabilidade**

Conforme observado no último vídeo, o conceito de inviolabilidade deriva essencialmente da ideia de que o parlamento não pode ser submetido ao escrutínio e supervisão dos outros poderes do governo e, como um aspecto particular disso, a ideia de que o parlamento tem o direito de garantir a presença de seus membros. Como tal, ele fornece proteção ao parlamento de quaisquer processos civis, criminais ou administrativos, e fornece certas proteções para os membros do parlamento dessas ações, estejam eles envolvidos ou não em atos relacionados a seus mandatos parlamentares. A essência dessa doutrina é que nem o judiciário nem o executivo (sob os quais a polícia normalmente opera) podem responsabilizar o parlamento. No entanto, deve-se notar que o parlamento retém o poder de renunciar à imunidade de seus membros.

As regras sobre inviolabilidade foram originalmente desenvolvidas em um contexto histórico distinto, a saber, a Europa dos séculos XVIII e XIX, embora esse conceito tenha sido adotado em outros lugares mais tarde. Portanto, pode-se questionar sobre o papel e a função dessa doutrina nas democracias contemporâneas. Um Relatório de 2014 da Comissão de Veneza, um órgão consultivo independente do Conselho da Europa, fez algumas observações interessantes a esse respeito. O relatório observou que, em muitos países, a ameaça do executivo assediar

indevidamente o parlamento diminuiu amplamente.<sup>146</sup> No entanto, os membros da oposição do parlamento ainda podem correr o risco de serem pressionados pelo executivo e, portanto, proteções especiais podem ser relevantes para eles. A doutrina foi, portanto, transformada principalmente em uma "garantia da minoria".<sup>147</sup>

O relatório também observou que, desde o advento da doutrina da inviolabilidade, houve desenvolvimentos importantes na forma de maior independência e autonomia do judiciário, o que mitiga a possibilidade de o executivo armar o sistema judicial contra parlamentares. Reduzindo ainda mais o potencial de abusos, houve o desenvolvimento de direitos humanos, como liberdade de expressão e garantias contra prisão arbitrária, que são aplicáveis a todos, incluindo parlamentares. Ao mesmo tempo, o relatório observa que houve uma compreensão crescente da importância da transparência e dos potenciais impactos negativos da imunidade parlamentar no que diz respeito ao combate à corrupção.<sup>148</sup>

A pergunta para saber se uma doutrina forte de inviolabilidade é apropriada levanta questões difíceis, como observado no relatório da Comissão de Veneza:

Em debates recentes sobre imunidade parlamentar, às vezes é feita uma distinção entre democracias antigas e novas. O argumento é que tal imunidade é menos necessária em sistemas democráticos que atingiram um certo nível de maturidade e estabilidade, onde as funções políticas dos membros do parlamento são adequadamente protegidas de outras maneiras, e onde há pouca ou nenhuma razão para temer pressão indevida contra membros do parlamento do executivo e dos tribunais. Em contraste, argumenta-se que as regras sobre imunidade parlamentar ainda são necessárias em democracias novas e emergentes, que ainda não estão totalmente livres de seu passado autoritário, e onde há razão real para temer que o governo tente fazer falsas acusações contra oponentes políticos e que os tribunais possam estar sujeitos a pressão política. Ao mesmo tempo, muitas vezes são as novas democracias que estão mais expostas à corrupção política e ao uso indevido da imunidade por parlamentares extremistas para ameaçar a própria democracia. Daí o paradoxo da imunidade parlamentar – que ela pode servir tanto para promover quanto para minar o desenvolvimento democrático.<sup>149</sup>

Embora os debates sobre o escopo apropriado para a doutrina da inviolabilidade em diferentes contextos, sem dúvida, continuem, é um fato lamentável que, em muitos países, os parlamentares não podem confiar apenas em proteções legais gerais para direitos individuais e, muitas vezes, não se beneficiam de um judiciário robustamente independente. Como resultado, apesar dos

---

<sup>146</sup> Comissão Europeia para a Democracia através do Direito (Comissão de Veneza), Relatório sobre o Âmbito e o Levantamento das Imunidades Parlamentares, 21-22 de março de 2014, parágrafo 24, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)011-e).

<sup>147</sup> *Ibid.*

<sup>148</sup> *Ibid.*, parágrafos 25-27.

<sup>149</sup> *Ibid.*, parágrafo 29.

riscos de abuso de imunidades parlamentares, a doutrina da inviolabilidade continua a desempenhar um papel importante em muitos sistemas. No entanto, é essencial garantir que salvaguardas apropriadas estejam em vigor e que a doutrina não seja abusada.

A UIP tem se esforçado para criar um único conjunto de padrões para inviolabilidade e não responsabilização por meio de uma iniciativa de múltiplos parceiros que ela coordenou, chamada [Indicadores para Parlamentos Democráticos](#).<sup>150</sup> Esses 25 indicadores se esforçam para permitir que os parlamentos avaliem o quão “responsáveis, transparentes, responsivos, inclusivos, participativos e representativos eles são”. Incluída nisso está uma avaliação de proteções legais para não responsabilização e inviolabilidade. Os dois primeiros critérios de avaliação para estes se relacionam com a doutrina da não responsabilização, enquanto o terceiro e o quarto dizem respeito à inviolabilidade. O Critério de Avaliação Três reflete uma preferência por uma forte concepção de inviolabilidade ao avaliar a própria existência de uma forte garantia:

**Nº 3: Disposições legais sobre a inviolabilidade parlamentar**

O arcabouço legal contém disposições fortemente arraigadas que restringem a prisão ou detenção de Membros Parlamentares, e/ou buscas em sua pessoa e em seu espaço pessoal/de trabalho, sem consentimento parlamentar. Tal consentimento é sempre necessário quando um Membro Parlamentar enfrenta ação legal em conexão com o exercício de seus deveres parlamentares.<sup>151</sup>

O Critério de Avaliação Quatro estabelece como a doutrina deve ser aplicada na prática:

**Nº 4: Inviolabilidade parlamentar na prática**

O Parlamento segue o devido processo quando recebe uma solicitação para renunciar a inviolabilidade de um Membro Parlamentar, inclusive permitindo que ele apresente uma defesa e revisando cuidadosamente a solidez jurídica e factual da solicitação. A estrutura legal que rege a inviolabilidade dos Parlamentares é implementada de forma clara e inequívoca. Os Membros Parlamentares, independentemente da filiação política, não enfrentam ações legais motivadas politicamente.<sup>152</sup>

Também houve alguma orientação judicial sobre como a doutrina da inviolabilidade deve ser aplicada para respeitar o direito internacional dos direitos humanos, conforme refletido no caso abaixo da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

<b>A Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre Imunidade Parlamentar</b>
---

<sup>150</sup> Veja <https://www.parliamentaryindicators.org>.

<sup>151</sup> Indicadores para Parlamentos Democráticos, “Dimensão: 1.2.2 Não responsabilização e inviolabilidade”, <https://www.parliamentaryindicators.org/indicators/effective/members-parliament/non-accountability-and-inviolability>.

<sup>152</sup> *Ibid.*

A Corte Interamericana de Direitos Humanos examinou a doutrina da inviolabilidade no caso de 2021 *Barbosa de Souza et al. v. Brasil*.<sup>153</sup> O caso envolveu o assassinato em 1998 de uma estudante de 20 anos, Márcia Barbosa de Souza, que foi atribuído ao então representante legislativo estadual, Aécio Pereira de Lima (parágrafo 69). Em 14 de outubro de 1998, o Procurador-Geral de Justiça entrou com uma queixa criminal contra Lima, com a condição de que ela só poderia ser iniciada se autorizada pela Assembleia Legislativa estadual. Esta Assembleia rejeitou dois pedidos de levantamento de imunidade (parágrafo 75).

O Brasil então alterou sua abordagem à imunidade parlamentar para que, em vez de ser necessária autorização prévia do legislativo para iniciar processos, o Congresso tivesse apenas o poder de suspender processos criminais movidos contra um de seus membros (parágrafo 101).<sup>154</sup> Após as alterações, o caso foi encaminhado a um tribunal, porque Aécio não se beneficiava mais do privilégio parlamentar (parágrafos 76-77). Em 2007, ele foi condenado a 16 anos de prisão (parágrafo 79). Antes que sua apelação da sentença pudesse ser julgada, ele morreu de um ataque cardíaco (parágrafo 80).

O caso perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos dizia respeito à responsabilidade do Brasil por violar o direito dos pais de Márcia de acessar a justiça e questionava se o Brasil havia falhado em sua obrigação de investigar o crime com a devida diligência e tempestividade suficientes (parágrafo 88). Um dos argumentos que os requerentes apresentaram foi que a imunidade parlamentar havia sido aplicada erroneamente. Como resultado, a Corte aproveitou a oportunidade para articular padrões sobre essa questão.

O Tribunal observou que a imunidade parlamentar no Brasil é dividida em duas categorias: imunidade material ou de não obrigação (ou seja, não responsabilização) e imunidade formal ou processual (ou seja, inviolabilidade) (parágrafo 102). Este caso dizia respeito à última delas, na qual o Tribunal então se concentrou (parágrafo 103).

O Tribunal observou que muitos países da América Latina, assim como a maioria dos países europeus, tinham várias formas de proteção para parlamentares contra procedimentos legais (parágrafos 104-106). Também observou que a aplicação da imunidade parlamentar deve ser decidida caso a caso e que era necessário que a câmara legislativa avaliasse se havia “elementos claros de arbitrariedade” no exercício da ação criminal contra um parlamentar (parágrafo 107). O Tribunal também observou que “é necessário ponderar cuidadosamente a garantia do exercício do mandato para o qual o parlamentar foi democraticamente eleito, por um lado, e o direito de acesso à justiça, por outro” (parágrafo 107). O Tribunal também concluiu que deve haver uma avaliação da “gravidade, natureza e circunstâncias dos fatos alegados” (parágrafo 108).

---

<sup>153</sup> 7 de setembro de 2021, [https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_435\\_ing.pdf](https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_435_ing.pdf).

<sup>154</sup> O Tribunal observa que o Artigo 27(1) da Constituição Brasileira “concede aos deputados estaduais as mesmas prerrogativas dos deputados federais” e que a constituição do estado brasileiro relevante, o da Paraíba, tinha uma disposição semelhante, que também foi alterada. Veja *ibid.*, parágrafos 61-62.

O Tribunal finalmente articulou três requisitos para uma decisão de renunciar à imunidade parlamentar:

- Deve “seguir um procedimento expedito, previsto em lei ou nas regras de procedimento do corpo legislativo, com regras claras e respeitando as garantias do devido processo”;
- Deve “incluir um teste de proporcionalidade rigoroso”, levando em consideração o “impacto no direito de acesso à justiça das pessoas que podem ser afetadas e as consequências de impedir o processo de um ato criminoso”;
- Devem ser fornecidos motivos sobre a existência ou não de um *fumus persecutionis* (ou seja, se o processo é ou não de fato uma tentativa velada de causar dano político a um parlamentar) (parágrafo 111).

No caso em questão, o Tribunal concluiu que o arcabouço legal anteriormente em vigor no Brasil, sob o qual a aprovação prévia do legislativo era necessária, havia sido inadequado e tornou a possibilidade de renunciar a imunidade parlamentar “ilusória” (parágrafo 113). O Tribunal observou que o Brasil não contestou que o arcabouço legal havia sido inadequado e destacou seus esforços para modificá-lo por meio da emenda constitucional (parágrafo 113). Além disso, o Tribunal concluiu que as regras em torno da renúncia da imunidade não eram claras, falhando em especificar qual comitê ou outro órgão competente era responsável por emitir uma decisão e quais critérios deveriam ser considerados para decidir se deveria ou não renunciar à imunidade (parágrafo 114). Além disso, as duas decisões emitidas pela assembleia legislativa estadual para não renunciar a imunidade não continham razões substantivas e, portanto, não houve análise ou ponderação de um possível *fumus persecutionis*, por um lado, e, por outro, os direitos de acesso à justiça para a família do falecido e obrigações de investigar atos de violência contra mulheres com a devida diligência (parágrafos 118 e 120). Além disso, o Tribunal observou certas irregularidades processuais no processo de tomada de decisão (parágrafo 119). Como resultado dessas considerações, o Tribunal concluiu que a recusa em renunciar a imunidade legislativa foi um ato arbitrário e que a aplicação da imunidade parlamentar neste caso violou os direitos dos pais de Márcia de acessar a justiça (parágrafos 122-123).

### Atividade 3: Leitura

Tempo de leitura estimado: 7 minutos

## **Não Responsabilização: Âmbito de Proteção em Termos de Pessoas**



A essência da doutrina da não obrigação (geralmente conhecida como ‘não responsabilização’ em países de língua inglesa) é que os parlamentares desfrutam de proteção especial para seu direito à liberdade de expressão em relação aos seus mandatos parlamentares (“procedimentos no parlamento”, conforme a Declaração de Direitos do Reino Unido de 1689). A principal razão para essa proteção é proteger a liberdade de expressão dos parlamentares, bem como proteger o parlamento de interferências de outros ramos do governo. Essa proteção existe virtualmente universalmente entre Estados democráticos, embora seus parâmetros precisos variem de jurisdição para jurisdição, e há uma série de características, bem como variantes, na aplicação dessa doutrina.<sup>155</sup> Tendo em vista a importância dessa proteção, a existência de proteções legais fortemente arraigadas à não responsabilização está incluída entre os critérios de avaliação dos Indicadores para Parlamentos Democráticos.<sup>156</sup>

Uma das maneiras pelas quais essa doutrina varia entre diferentes jurisdições é no escopo da proteção em termos de quais pessoas ela se aplica. Conforme observado, o papel principal dessa proteção é permitir que os parlamentares falem livremente no parlamento, então eles são os principais beneficiários diretos dessa doutrina. Pode-se notar que a proteção se estende não apenas às palavras faladas, mas também a outras ações, como votar, apresentar um projeto de lei, moção ou resolução, ou apresentar um relatório. Além disso, dado que um objetivo principal é proteger os debates parlamentares, em alguns países ela cobre qualquer pessoa que participe desses debates. Assim, além dos parlamentares, ela cobre testemunhas ou especialistas que comparecem perante o parlamento ou um comitê, ou que apresentam petições a favor ou contra projetos de lei, bem como quaisquer oficiais do parlamento que estejam na mesma situação.

Em muitos países, a proteção também é estendida a órgãos que oficialmente, ou obrigatoriamente (ou seja, a pedido do parlamento), publicam relatórios completos de debates parlamentares. Isso agora foi estendido em muitos países para transmissões, seja rádio ou televisão, e também postagens diretas da Internet do parlamento. Pode-se notar que reportagens em vídeo, pelo menos, levantam questões mais difíceis do que documentários ou relatórios orais, na medida em que isso fornece muito mais escopo para introduzir cobertura que não seja imparcial. Parlamentares podem ser mostrados em poses pouco lisonjeiras ou com expressões faciais

---

<sup>155</sup> Para uma visão geral de algumas declarações sobre este direito em diferentes jurisdições europeias, veja *A. v. Reino Unido*, 17 de dezembro de 2002, Requerimento n.º 35373/97, parágrafos 37-57 (Tribunal Europeu dos Direitos Humanos), [https://hudoc.echr.coe.int/#{%22itemid%22:\[%22001-60822%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/#{%22itemid%22:[%22001-60822%22]}).

<sup>156</sup> Indicadores para Parlamentos Democráticos, “Dimensão: 1.2.2 Não responsabilização e inviolabilidade”, <https://www.parliamentaryindicators.org/indicators/effective/members-parliament/non-accountability-and-inviolability>.

reveladoras, e é até possível focar a câmera em outro lugar que não na pessoa que está falando. Para resolver isso, em muitos países regras rígidas se aplicam à gravação de conteúdo de vídeo ao vivo dentro do parlamento. Em alguns casos, o parlamento faz a gravação sozinho e a disponibiliza para todas as emissoras interessadas.

A proteção absoluta muitas vezes não se estende à publicação de resumos de debates parlamentares. Há bons motivos para isso, já que o processo de resumo pode, intencionalmente ou não, levar a distorções sérias da substância do que foi dito. Sob a lei de difamação na maioria dos países de direito comum, no entanto, uma forma de privilégio qualificado se aplica a resumos, de modo que o editor é protegido contra responsabilidade na lei de difamação se as declarações forem uma representação justa e precisa do que foi comunicado no parlamento, desde que a publicação tenha sido feita sem malícia.

Uma vez que uma declaração é coberta por esta doutrina, a proteção dura para sempre (ou seja, não cessa de se aplicar uma vez que a pessoa deixa de ser um parlamentar ou, conforme relevante, uma testemunha). As razões para isso são razoavelmente óbvias, talvez particularmente no caso de uma testemunha, que deixa de ser uma testemunha assim que sai do processo parlamentar relevante. A proteção para a liberdade de expressão seria muito limitada de fato se fosse perdida assim que uma testemunha deixasse o parlamento. Da mesma forma, a proteção perpétua é necessária para dar aos parlamentares a confiança para falar livremente no parlamento sem medo de processo futuro.

Quando a proteção é baseada no status de uma pessoa como parlamentar, essa proteção existe em relação a questões que ocorreram quando a pessoa era parlamentar. Portanto, o escopo da proteção em termos de declarações abrange apenas questões relacionadas ao mandato parlamentar e não normalmente a comunicações feitas antes ou depois do mandato. Esta é, de fato, uma prática adequada para a imunidade parlamentar em geral, e a Assembleia Parlamentar da OSCE instou os parlamentos dos Estados da OSCE a garantir que o “privilégio da imunidade parlamentar não se aplique a ações tomadas por um indivíduo antes de assumir o cargo ou ações tomadas depois de deixar o cargo público”.<sup>157</sup>

Os países variam consideravelmente quanto às condições sob as quais o mandato parlamentar pode ser revogado e qual órgão é responsável por fazer cumprir isso. Os parlamentos normalmente têm o poder de tomar várias medidas contra parlamentares, que podem incluir a expulsão do membro (ou seja, aliviá-lo de deveres parlamentares de tal maneira que seu assento

---

<sup>157</sup> *Resolução sobre a limitação da imunidade dos parlamentares para reforçar a boa governação, a integridade pública e o Estado de direito na região da OSCE, artigo 11.º, alínea b), adoptada como parte da Declaração de Bruxelas da Assembleia Parlamentar da OSCE e das Resoluções, de 3 a 7 de julho de 2006, p. 34, <https://www.osce.org/pa/19799>.*

ou posição eleita fique vago, geralmente levando a uma eleição suplementar). A responsabilidade por isso nem sempre cabe somente ao Parlamento. Por exemplo, sob a constituição jordaniana, o rei deve ratificar decisões sobre desqualificação de legisladores emitidas pelo senado.<sup>158</sup> Em outros países, um órgão judicial regula a questão das incompatibilidades parlamentares, como o Conseil d'Etat na França<sup>159</sup> ou o Tribunal Constitucional no Chile.<sup>160</sup>

Em alguns países, a prisão por um período de tempo, digamos, um ano ou mais, ou, como é o caso da constituição da Mongólia, uma condenação por um crime, leva à remoção da proteção.<sup>161</sup> Em alguns sistemas, outras ações consideradas fundamentalmente incompatíveis com o cargo, como ocupar um cargo em outro ramo do governo, levam à expulsão, seja automaticamente ou por convenção.<sup>162</sup> Vários países também têm regras sobre expulsão com base no relacionamento de um parlamentar com seu partido. O Comitê de Direitos Humanos dos Parlamentares da UIP sempre sustentou que a revogação do mandato de um parlamentar é uma medida séria, porque priva um membro da possibilidade de executar o mandato que lhe foi confiado, e que qualquer decisão de revogar um mandato parlamentar só deve ser tomada em total conformidade com a lei e quando os motivos para isso forem muito sérios.<sup>163</sup>

### **Perda de um Mandato Parlamentar por Motivos Ilegítimos**

Infelizmente, em alguns casos, os mandatos dos parlamentares foram retirados por exercícios legítimos de liberdade de expressão. Esse foi o caso do Sr. Ömer Faruk Gergerlioglu, um membro do parlamento turco que foi privado de seu mandato parlamentar com base em uma condenação criminal de 2018 por espalhar “propaganda terrorista” em relação a ter

---

<sup>158</sup> Constituição da Jordânia de 1952 (revisada em 2016), Artigo 75(3), [https://constituteproject.org/constitution/Jordan\\_2016](https://constituteproject.org/constitution/Jordan_2016).

<sup>159</sup> O Conseil d'Etat da França é essencialmente a Suprema Corte para o ramo administrativo do sistema judicial, mas também aconselha o governo em certos assuntos legais.

<sup>160</sup> Constituição do Chile de 1980 (revisada em 2021), Artigo 93(14), [https://www.constituteproject.org/constitution/Chile\\_2021](https://www.constituteproject.org/constitution/Chile_2021).

<sup>161</sup> Constituição da Mongólia, 1992 (revisada em 2001), Artigo 29(3), [https://www.constituteproject.org/constitution/Mongolia\\_2001](https://www.constituteproject.org/constitution/Mongolia_2001).

<sup>162</sup> Assim, no Reino Unido, os membros são automaticamente expulsos, de acordo com a Lei de Representação do Povo de 1981, se forem presos por um ano ou mais, se forem considerados culpados de práticas eleitorais ilegais ou corruptas, de acordo com a Lei de Representação do Povo de 1983, se forem considerados culpados de traição, de acordo com a Lei de Confisco de 1870, e por ocuparem certos cargos incompatíveis, de acordo com a Lei de Desqualificação da Câmara dos Comuns de 1975.

<sup>163</sup> Ver Equador: Resolução adotada por unanimidade pelo Conselho de Administração da UIP na sua 181.ª sessão, Processos n.º EC/11-EC/67 (Genebra, 10 de outubro de 2007), parágrafo 4. <http://archive.ipu.org/hr-e/181/Ec11.htm>; e Ruanda: Resolução adotada por unanimidade pelo Conselho de Administração na sua 173.ª sessão, Casos n.º RW/01-RW/04 (Genebra, 3 de outubro de 2003), <http://archive.ipu.org/hr-e/173/Rw01.htm>.

compartilhado uma reportagem nas redes sociais com uma mensagem de acompanhamento.<sup>164</sup> A reportagem em questão continha uma declaração do grupo militante, o Partido dos Trabalhadores do Curdistão (PKK), que é designado um grupo terrorista pela Türkiye e vários outros países. A declaração do PKK em questão professou uma disposição de encontrar uma solução para o conflito se o governo fosse a favor de tomar medidas e o comentário de acompanhamento do Sr. Gergerlioğlu declarou que "este chamado deve ser avaliado adequadamente, não há fim para isso!"

O Comitê de Direitos Humanos dos Parlamentares da UIP expressou sua profunda preocupação com a privação de seu mandato parlamentar e pena de prisão por ter implicitamente convocado negociações de paz e considerou sua detenção arbitrária.<sup>165</sup> Felizmente, em última análise, o Tribunal Constitucional da Turquia decidiu em 2021 que sua condenação havia violado seus direitos à liberdade de expressão e de concorrer a eleições e se envolver em atividades políticas. Essa descoberta abriu caminho para sua libertação da prisão e restauração de seu mandato parlamentar.<sup>166</sup>

#### Atividade 4: Leitura

*Tempo estimado de leitura: 5 minutos*

#### **Não Responsabilização: Âmbito de Proteção com Base na Natureza das Declarações**



No cerne da proteção de não responsabilização estão as declarações feitas no plenário do parlamento ou em comissões (incluindo comunicações relacionadas, como moções e votos), que normalmente são absolutamente protegidas contra processos judiciais. No entanto, em alguns países, há limites para o escopo dessa proteção. Como observou um relatório da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa:

---

<sup>164</sup> Processo n.º TUR-139, 25 de maio de 2021, <https://www.ipu.org/documents/2021-06/decisions-adopted-ipu-governing-council-its-207th-session>.

<sup>165</sup> *Ibid.*, parágrafo 3.

<sup>166</sup> Processo n.º TUR-139, 30 de janeiro de 2022 a 11 de fevereiro de 2022, <https://www.ipu.org/file/13759/download>.

[A]lguns países restringiram o escopo da não responsabilização para não cobrir insultos, difamação, discurso de ódio e comentários racistas, ameaças ou incitação à violência ou crimes. Alguns países também excluem do escopo de proteção insultos ao chefe de estado, críticas a juízes, divulgação de segredos de estado ou comentários que são considerados traição.<sup>167</sup>

A validade de algumas dessas limitações pode ser questionada. Assim, parece absolutamente central para toda a ideia de não responsabilização que declarações difamatórias, declarações sobre o chefe de Estado e críticas a juízes sejam protegidas, embora os argumentos a favor da proteção do discurso de ódio e incitação à violência possam ser menos persuasivos. Embora os tipos exatos de declarações que são excluídas da não responsabilização variem consideravelmente entre os países, na prática é comum abordar o discurso que se enquadra nessas várias categorias principalmente por meio de procedimentos disciplinares parlamentares, que operam fora da doutrina da não responsabilização.<sup>168</sup>

O escopo da proteção é geralmente mais estreito em países que seguem o modelo Westminster. Por exemplo, sob esse modelo, a repetição fora do parlamento de declarações feitas no parlamento geralmente não é protegida.<sup>169</sup> As comunicações com eleitores também geralmente não são protegidas, embora possam se beneficiar de outras formas de proteção, como o privilégio qualificado na lei de difamação, que se refere a uma defesa de direito comum que se aplica quando há um dever moral ou legal de fornecer informações, bem como um dever ou interesse da parte receptora em receber essas informações.<sup>170</sup>

Os países de direito civil tendem a proteger uma gama mais ampla de declarações, tradicionalmente incluindo todas as atividades expressivas que estão intimamente relacionadas ao trabalho político de um parlamentar. Em alguns países, a proteção se estende a reuniões de grupos políticos dentro das dependências do parlamento com base no fato de que isso se relaciona à sua capacidade de conduzir seus negócios parlamentares. Em um pequeno número de países, isso se estende até mesmo a declarações de parlamentares na mídia. De acordo com um relatório da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa cobrindo 32 Estados-Membros do Conselho

---

<sup>167</sup> Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, *Imunidade parlamentar: desafios ao âmbito dos privilégios e imunidades de que gozam os membros da Assembleia Parlamentar*, 23 de maio de 2016, parágrafo 11, <https://pace.coe.int/en/files/22801/html>.

<sup>168</sup> Comissão Europeia de Democracia através do Direito (Comissão de Veneza), *Relatório sobre o Âmbito e a Renúncia das Imunidades Parlamentares*, 21-22 de março de 2014, parágrafo 69, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)011-e).

<sup>169</sup> Veja, por exemplo, *Jennings v. Buchanan*, [2004] UKPC 36 (Conselho Privado do Reino Unido).

<sup>170</sup> Veja *Oxford Reference*, “Qualified Privilege”, <https://www.oxfordreference.com/display/10.1093/oi/authority.20110803100357427>, citando *Watt v Longsdon*, [1930] 1 KB 130.

da Europa, 13 limitam a proteção ao plenário do parlamento, comissões ou perguntas, enquanto 19 fornecem proteção mais ampla.<sup>171</sup>

Apesar da natureza (geralmente) absoluta da não responsabilização, pode haver casos em que não seja possível, na prática, que parlamentares abordem certos temas ou questões, mesmo dentro do parlamento. Onde um partido é particularmente dominante, várias formas de abuso de poder podem minar as regras sobre não responsabilização em detrimento dos partidos de oposição. Pode ser difícil para partidos de oposição se envolverem em críticas ou críticas fortes ao partido governante e seus representantes e oficiais, ou a outras estruturas de poder, como os militares, embora isso seja tecnicamente perfeitamente legal. Isso é muito problemático, pois todo o ponto da não responsabilização é que os parlamentares devem se sentir livres para discutir qualquer questão.

Em outros países, pode haver assuntos que são tabus, de modo que a pressão social ou outras coisas impedem os parlamentares de abordá-los, mesmo quando o debate sobre eles é legítimo. Alguns temas comuns que se enquadram nisso incluem questões religiosas, conflitos étnicos, conflitos territoriais, conflitos com Estados vizinhos ou outros Estados, e/ou movimentos separatistas. Embora cada parlamentar individual precise decidir por si mesmo como lidar melhor com essas situações, em geral, a censura, particularmente dentro do parlamento, independentemente do que a causa, dificilmente será uma maneira produtiva de abordar até mesmo um problema social muito difícil. Em vez disso, o debate respeitoso sobre questões provavelmente trará à tona problemas subjacentes, o que abre a porta para resolvê-los.

Muitos países geralmente respeitam o que é conhecido como convenção *sub judice*, embora normalmente não haja obrigação legal de respeitá-la. A convenção prega que o cuidado deve ser exercido ao discutir questões que aguardam decisão judicial e que não devem ser objeto de moções ou perguntas no parlamento. O objetivo é duplo, a saber, proteger os direitos das partes perante os tribunais e manter o respeito pela separação de poderes entre o parlamento e o judiciário, assim como o parlamento espera que os tribunais façam em relação ao seu trabalho. Fora do parlamento, tais questões normalmente seriam tratadas por meio de procedimentos de desacato ao tribunal. O escopo preciso desta convenção não é definido, mas é, em geral, deixado para ser determinado pelo Presidente. Geralmente é aplicado com discrição e no entendimento de que, se houver dúvida sobre onde está o equilíbrio de interesses, uma presunção deve favorecer a liberdade de expressão. O Comitê de Direitos Humanos dos Parlamentares da UIP declarou repetidamente que a regra *sub judice* “não pode ser invocada como um obstáculo à justiça ou à responsabilização e que o parlamento é responsável por ajudar a garantir que todas

---

<sup>171</sup> Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, *Imunidade parlamentar: desafios ao âmbito dos privilégios e imunidades de que gozam os membros da Assembleia Parlamentar*, 23 de maio de 2016, parágrafo 19, <https://pace.coe.int/en/files/22801/html>.

as instituições estatais cumpram integralmente o estado de direito, incluindo o judiciário” e instou os parlamentos a tomarem as medidas necessárias para garantir que as garantias do devido processo sejam respeitadas em procedimentos envolvendo parlamentares. Obviamente, isso precisa ser feito dentro dos limites do respeito à divisão de poderes entre os poderes legislativo e judiciário do governo.

### Atividade 5: Leitura

Tempo estimado de leitura: 5 minutos

#### Âmbito Legal da Proteção sob a Não Responsabilização



Em geral, o escopo legal de proteção para declarações que são cobertas por não responsabilização, conforme descrito acima, é absoluto. Isso exclui procedimentos criminais, civis ou administrativos em relação a essas declarações. Assim, alguém não pode estar sujeito a processo civil por difamação, processado criminalmente por discurso de ódio ou responsabilizado administrativamente por transmitir conteúdo que viole um código de conduta estabelecido para emissoras. No entanto, em alguns países, o escopo legal é limitado a procedimentos penais.<sup>172</sup>

Quando o escopo da proteção foi desafiado, mesmo no contexto de declarações que causaram danos graves e manifestaram pouco valor de interesse público, os tribunais quase sempre protegeram o discurso em questão. A maior prova disso é talvez o caso *A. v. Reino Unido*, perante o Tribunal Europeu de Direitos Humanos. Nesse caso, um parlamentar acusou, no parlamento, a requerente, nomeando-a, especificamente, de "vizinha do inferno" e de uma série de comportamentos grosseiramente antissociais, alegações cuja veracidade ele aparentemente nunca tentou confirmar. A requerente, sem recurso perante os tribunais do Reino Unido, apelou ao Tribunal Europeu com base no fato de que isso era uma violação de seu direito a um julgamento justo. Apesar de reconhecer a inadequação das declarações, o Tribunal manteve a não responsabilização, afirmando:

O Tribunal concorda com as alegações da requerente no sentido de que as alegações feitas sobre ela no discurso do Parlamentar eram extremamente sérias e claramente desnecessárias no contexto de um debate sobre a política de habitação municipal. A expressão repetida pelo Parlamentar ao nome e endereço da requerente foi particularmente

---

<sup>172</sup> Comissão Europeia de Democracia através do Direito (Comissão de Veneza), *Relatório sobre o Âmbito e o Levantamento das Imunidades Parlamentares*, Adotado em 21-22 de março de 2014, parágrafo 54, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)011-e).

lamentável. O Tribunal considera que as consequências infelizes dos comentários do Parlamentar para as vidas da requerente e de seus filhos eram inteiramente previsíveis. No entanto, esses fatores não podem alterar a conclusão do Tribunal quanto à proporcionalidade da imunidade parlamentar em questão, uma vez que a criação de exceções a essa imunidade, cuja aplicação dependia dos fatos individuais de qualquer caso específico, prejudicaria seriamente os objetivos legítimos perseguidos.<sup>173</sup>

### Corrigindo o Desequilíbrio Causado pela Não Responsabilização



O fato de que parlamentares se beneficiam de um direito absoluto de dizer o que quiserem no parlamento pode, às vezes, levar à injustiça. Em particular, permite que um parlamentar faça qualquer alegação sobre um indivíduo, sem que essa pessoa tenha qualquer direito formal de reparação, enquanto, por outro lado, os indivíduos teriam várias formas de reparação, mais notavelmente para processar por difamação (mas também com sistemas de reclamações contra a mídia, remédios comerciais e assim por diante).

Para abordar isso, em 27 de agosto de 1997, a Câmara dos Representantes da Austrália adotou uma moção que permite que cidadãos ou residentes da Austrália solicitem o direito de ter suas respostas incluídas no registro parlamentar. As respostas também estão disponíveis no [site](#) do Comitê de Privilégios e Interesses dos Membros.<sup>174</sup> As condições substantivas para fazer tal solicitação são que a pessoa tenha sido nomeada ou seja facilmente identificável a partir de uma declaração feita na principal câmara legislativa e que sua reputação, privacidade, relações com terceiros ou ocupação ou comércio tenham sido afetados negativamente.

Aplicam-se várias regras processuais, incluindo:

- O requerimento deve ser feito por escrito ao Orador, normalmente dentro de três meses da declaração original, por uma pessoa física (ou seja, não uma pessoa jurídica).

<sup>173</sup> *A. v. Reino Unido*, 17 de dezembro de 2002, Requerimento n.º 35373/97, parágrafo 88 (Tribunal Europeu dos Direitos Humanos), [https://hudoc.echr.coe.int/#!%22itemid%22:\[%22001-60822%22\]](https://hudoc.echr.coe.int/#!%22itemid%22:[%22001-60822%22]).

<sup>174</sup> Parlamento da Austrália, Comissão de Privilégios e Interesses dos Membros da Câmara dos Representantes, “Inquéritos e relatórios concluídos”, [https://www.aph.gov.au/Parliamentary\\_Business/Committees/House/Privileges\\_and\\_Members\\_Interests/Completed\\_inquiries#Tabcontent-tab-0](https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/House/Privileges_and_Members_Interests/Completed_inquiries#Tabcontent-tab-0).

- O Orador pode rejeitar um requerimento com base em que ele é trivial, frívolo, vexatório ou ofensivo ou encaminhá-lo ao Comitê de Privilégios e Interesses dos Membros, que lida com questões de privilégio.
- O Comitê também pode rejeitar um requerimento pelos mesmos motivos que o Orador. Quando o Comitê considera um requerimento, ele pode apenas recomendar à Câmara que nenhuma ação adicional seja tomada ou que uma resposta do requerente seja publicada.<sup>175</sup>

O procedimento foi usado várias vezes. Um exemplo é o de Leo Zussino, que respondeu a uma declaração de um parlamentar de que “o presidente Leo Zussino foi afastado” com o seguinte esclarecimento:

Isso está errado. Eu voluntariamente solicitei que o Conselho do GPC me concedesse uma licença enquanto questões administrativas com relação ao GPC eram avaliadas pela Comissão de Crime e Corrupção de Queensland (CCC). Após 6 semanas, a CCC resolveu não investigar as questões e devolveu o arquivo ao Tesouro de Queensland para conduzir uma investigação interna.

Este fato foi relatado no *Gladstone Observer* de sexta-feira, 5 de outubro de 2018.<sup>176</sup>

Outro exemplo é o do Sr. Andrew Dettmer, que respondeu da seguinte forma às declarações de um parlamentar que, segundo ele, afetaram negativamente sua reputação:

A Sra. Ley declarou que sou completamente antiprofissional. A Sra. Ley também deu a entender que sou um homem agressivo; estou recebendo dinheiro; falo por cima de mulheres em reuniões; insulto a aparência de mulheres em reuniões; sou incapaz de chegar a um acordo; sou agressivo e desdenhoso com mulheres; e estou recebendo tratamento preferencial por ser um “colega de sindicato”.

---

<sup>175</sup> Ver Ficha informativa 17 – Direito de resposta do cidadão,

[https://www.aph.gov.au/About Parliament/House of Representatives/Powers practice and procedure/00 - Infosheets/Infosheet 17 - Citizens right of reply](https://www.aph.gov.au/About%20Parliament/House%20of%20Representatives/Powers%20practice%20and%20procedure/00%20-%20Infosheets/Infosheet%2017%20-%20Citizens%20right%20of%20reply).

<sup>176</sup> Parlamento da Austrália, Comissão de Privilégios e Interesses dos Membros da Câmara dos Representantes, “Relatório sobre um pedido do Sr. Leo Zussino para a publicação de uma resposta a uma referência feita na Câmara dos Representantes”, Apêndice 1, setembro de 2019, [https://www.aph.gov.au/Parliamentary Business/Committees/House/Privileges and Members Interests/~/\\_media/82F60346673F4721BF81956BDDA1126C.ashx](https://www.aph.gov.au/Parliamentary%20Business/Committees/House/Privileges%20and%20Members%20Interests/~/_media/82F60346673F4721BF81956BDDA1126C.ashx).

Eu não sou nem faço nenhuma dessas coisas. A Sra. Ley não apresenta nenhuma prova delas porque não há nenhuma. Minha reputação é criticamente importante para mim, e essas palavras são profundamente ofensivas para mim.<sup>177</sup>

A não responsabilização também permite, em geral, que os parlamentares evitem a responsabilidade de expor informações confidenciais, sejam elas protegidas por lei (por exemplo, por uma Lei de Segredos Oficiais, como as que ainda existem em muitas antigas colônias britânicas) ou por uma liminar judicial (por exemplo, relacionada à divulgação de um caso em andamento).<sup>178</sup>

### Atividade 6: Vídeo de Especialista

#### Sr. Jean Jacques Mamba, parlamentar da RDC

Bom dia, meu nome é Jean-Jacques Mamba. Sou deputado honorário da República Democrática do Congo para a legislatura 2018-2023. É um prazer para mim compartilhar minha pequena experiência no âmbito deste fortalecimento de capacidades sobre o tema da flagrância e imunidades parlamentares.

E vou compartilhar diretamente este relato, que tentarei fazer breve. Então, o que aconteceu foi que, na época em que eu era deputado, iniciei um processo de destituição do primeiro vice-presidente da mesa, devido a declarações que ele havia feito em público, alegando que os deputados congolezes, durante um congresso, recebiam 7.000 dólares por hora, o que era totalmente falso.

A partir disso, pedi explicações que ele se recusou a fornecer. E após três cartas, fui obrigado, conforme nosso regimento interno, a iniciar o processo de destituição. Infelizmente para mim, ele era na época o presidente do partido presidencial, e acredito que o presidente da República e os membros de seu grupo político não concordavam com a iniciativa. Então, enquanto eu coletava assinaturas, consegui o necessário. Era necessário um mínimo de 50, mas eu consegui cerca de 60. Aconteceu que um dos colegas, que inclusive havia assinado, pois mais tarde no julgamento foi

---

<sup>177</sup> Parlamento da Austrália, Comissão de Privilégios e Interesses dos Membros da Câmara dos Representantes, “Relatório sobre um pedido do Sr. Andrew Dettmer para a publicação de uma resposta a uma referência feita na Câmara dos Representantes”, Apêndice 1, junho de 2023, [https://www.aph.gov.au/Parliamentary\\_Business/Committees/House/Privileges\\_and\\_Members\\_Interests/-/media/5082F9D2F2DB4C65A9E5C645BE0D0E8A.ashx](https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/House/Privileges_and_Members_Interests/-/media/5082F9D2F2DB4C65A9E5C645BE0D0E8A.ashx).

<sup>178</sup> Como grande exemplo disto, veja *Denis O’Brien v. Clerk of Dail Eireann*, 31 de março de 2017, REGISTRO N°: 2015/4888P (Tribunal Superior Irlandês), <https://static.rasset.ie/documents/news/brien-v-clerk-of-dail-eireann-ors.pdf>.

demonstrado com provas que ele havia assinado, retirou sua assinatura e alegou que eu havia falsificado e usado sua assinatura indevidamente. Isso significa que eu teria imitado sua assinatura e a colocado sem o seu conhecimento.

Isso resultou em uma prisão espetacular, porque fui capturado em minha casa, estava de cueca com meus filhos, e fui preso por militares. E quando pedi para ver o documento, dizia que eu havia sido convocado duas vezes, que não havia respondido às convocações do magistrado instrutor e que ele foi obrigado a emitir um mandado de prisão para me levar à força. O que foi feito. Mas, infelizmente, quando fui preso, não me disseram por que fui detido. Não houve instrução pré-jurisdicional. Fui levado diretamente a um juiz para ser julgado, foi perante um tribunal, o Tribunal de Cassação, cujas decisões não são passíveis de recurso, portanto, eu corria o risco de 5 anos de prisão, não só por algo que não fiz, mas também dentro de um processo completamente arbitrário.

Então, a pergunta que devemos nos fazer aqui, e que gostaria de compartilhar com vocês, é: o que são as imunidades parlamentares? As imunidades parlamentares são direitos de irresponsabilidade penal dos deputados no exercício de suas funções. Isso significa que tudo o que fazemos como deputados, relacionado ao nosso trabalho, seja dentro ou fora do hemiciclo, somos penalmente irresponsáveis por isso. Vou dar um exemplo. Quando deputados brigam no parlamento, eles não podem ser levados a um juiz porque foi no âmbito de uma discussão parlamentar... existe um regimento interno. O regimento interno é uma lei orgânica que geralmente é validada pelo Tribunal Constitucional, o que é o caso em meu país, e, portanto, essas questões são regulamentadas no âmbito dessa câmara em nome da separação de poderes. Todos os atos documentados no regimento interno que têm sanções não podem ser alvo de intervenção de um magistrado.

Do que se tratava na época? O magistrado alegou que havia um clamor público e que, ao ter, entre aspas, imitado a assinatura do colega, a população ou a cidade de Kinshasa estava em comoção e que, por isso, ele tinha o direito de me prender em flagrante. Existe uma abundante jurisprudência, como mencionei, que indica que, quando um deputado tem imunidades, e o ato cometido faz parte de seu trabalho, ele não pode ser preso em flagrante; no máximo, será sancionado pelo regimento interno ou, se for o caso, será julgado, por exemplo, se um deputado nacional comete uma infração de direito comum, cabe ao magistrado solicitar à presidência da Assembleia Nacional a suspensão de suas imunidades para iniciar a instrução. Dito isto, pode acontecer que seja um crime grave, como um assassinato, e nesse caso, pode-se justificar a noção de flagrante, porque o crime está completamente fora do exercício de suas funções.

Contatei a União Interparlamentar, onde expus meu caso, e que interveio enviando cartas, principalmente ao governo e ao presidente da Câmara. Se não fosse essa intervenção, eu teria enfrentado muitas dificuldades. Mas o que devemos lembrar agora é que estamos cobertos pelas

imunidades parlamentares. Essas imunidades nos tornam penalmente irresponsáveis por todos os atos cometidos no exercício de nossas atividades. Um último exemplo: se hoje você iniciar uma missão parlamentar ou fizer uma pergunta parlamentar dirigida a um ministro e alegar que esse ministro desviou fundos, você não pode ser processado por difamação, mesmo que no final da investigação seja estabelecido que o ministro não desviou esses fundos.

Esta é a minha pequena contribuição. Espero que todos possam se beneficiar dela e talvez melhorar a compreensão do conceito de imunidades. Muito obrigado.

### Atividade 7: Leitura

*Tempo estimado de leitura: 13 minutos*

#### Regulamentação do Discurso Parlamentar pelos Paramentos



O fato de parlamentares se beneficiarem de proteção absoluta contra processos judiciais pelo que dizem dentro do parlamento não significa que eles podem dizer o que quiserem. Nesse sentido, o termo “não responsabilização” pode ser enganoso. Significa simplesmente que parlamentares não podem ser responsabilizados por órgãos

judiciais ou quase judiciais.

O próprio Parlamento, no entanto, normalmente retém a capacidade de regular seus próprios procedimentos e isso geralmente se estende a disciplinar membros por declarações que não atendem aos padrões esperados deles. O escopo preciso disso varia consideravelmente de país para país, incluindo a natureza das sanções que podem ser impostas. Isso pode incluir chamar um membro à ordem, censurar um membro, exigir que um membro pare de falar, impor penalidades salariais sem suspensão, exigir que um membro peça desculpas, exigir que um membro deixe a câmara legislativa ou as dependências do parlamento completamente, seja pelo resto do dia ou por um período de tempo especificado (suspensão, durante o qual o salário também pode ser suspenso), ou expulsá-los do parlamento. Sob a abordagem de Westminster, os parlamentos podem até mesmo reter, pelo menos em teoria, o poder de prender indivíduos até o final da sessão parlamentar.<sup>179</sup>

---

<sup>179</sup> Veja Robert Marleau e Camille Montpetit, ed., *House of Commons Procedure and Practice*, edição de 2000, <https://www.ourcommons.ca/MarleauMontpetit/DocumentViewer.aspx?Sec=Ch03&Seq=7&Language=E#:~:text=imprison> em Poder de Disciplinar.

Uma série de ações relacionadas a discursos pode ser considerada como um enfraquecimento da capacidade do parlamento de funcionar. Deve-se notar que, para a maioria dos parlamentos, os direitos do coletivo, ou seja, o próprio parlamento, superam os direitos dos membros individuais, ou seja, parlamentares, e que onde existe um conflito real, isso faz sentido. No entanto, pode haver casos em que o partido ou partidos que controlam o parlamento alegam que há um conflito quando, na verdade, nenhum existe, e a situação é apenas de duras críticas por parte dos partidos de oposição.

É claro que medidas disciplinares são uma resposta apropriada a certos comportamentos disruptivos, incluindo aqueles relacionados à fala (como gritos ou vaias indevidas). Na prática, advertências são frequentemente suficientes para controlar esse tipo de comportamento e são geralmente a única medida aplicada. Também é comum que os parlamentos, normalmente por meio do Presidente, controlem discursos irrelevantes ou indevidamente longos de membros, de modo a permitir que a legislatura como um todo continue com seus negócios, ou para manter certas tradições em torno do decoro, notavelmente na forma de restrições a discursos não parlamentares ou certos trajes.

A divulgação prematura de relatórios parlamentares oficiais (ou de comitês) e outros documentos é outra violação de privilégio que pode ser punida, embora, frequentemente, em tais casos, o indivíduo responsável vaze o documento confidencialmente e, portanto, não possa ser identificado. No entanto, surge uma questão sobre se apenas o parlamentar que foi responsável pelo vazamento primário deve ser responsabilizado ou também quaisquer terceiros que publicam as informações. Em 2003, o Grupo de Estudo da Associação Parlamentar da Commonwealth de Acesso à Informação recomendou que apenas o parlamentar deve ser responsabilizado:

(6.4) Quando documentos parlamentares confidenciais são vazados em violação ao Regimento Interno, o Grupo acredita que é uma questão para o Parlamento lidar com os Membros que cometem a violação, mas não com os jornalistas que são destinatários das informações. No entanto, ele observou que os vazamentos se tornariam menos relevantes se os procedimentos parlamentares, especialmente os procedimentos de comitês, fossem mais abertos à mídia.<sup>180</sup>

Alegações de parlamentares de que declarações de outros membros ou palestrantes externos, como a mídia, minaram sua capacidade de funcionar efetivamente como parlamentares

---

<sup>180</sup> Reproduzido no Apêndice Sete: Recomendações para uma Democracia Informada em Toby Mendel, *Parlamento e Acesso à Informação: Trabalhando para uma Governança Transparente* (2005, Instituto do Banco Mundial), <https://documents1.worldbank.org/curated/en/704531468139797130/pdf/33639a10WBI0Pa1cces1to1Information.pdf>.

raramente são consideradas nas democracias de hoje, embora a história esteja repleta de exemplos disso. Como o mesmo grupo de estudo declarou:

(6.3) Reportagens imprecisas pela mídia não devem ser consideradas como desacato ao Parlamento. O desacato deve ser reservado para casos sérios de interferência na capacidade do Parlamento de desempenhar suas funções.<sup>181</sup>

Em resumo, espera-se que os parlamentares tenham sangue frio e tolerem a liberdade de expressão dos outros, assim como seu próprio direito à liberdade de expressão é especialmente protegido. Quando os ânimos se exaltam e as declarações no plenário da câmara legislativa se tornam indevidamente acaloradas, a melhor abordagem, geralmente, é o Presidente emitir um aviso geral, em uma tentativa de esfriar a discussão em geral, ou advertir um ou mais membros caso eles precisem conter sua retórica. Assim, medidas brandas para lidar com discursos que não mostram o devido respeito pelos outros membros, são sexistas ou racistas, ou são de outra forma indevidamente rudes e desrespeitosos, são comuns.

Como exemplo, o sistema de Westminster tem várias regras de longa data que regem o discurso dos membros do parlamento dentro do parlamento. Isso inclui abster-se de: referir-se a outro membro pelo nome, questionar o caráter ou a integridade de outro membro do parlamento ou imputar a ele ou ela motivos desonestos e usar expressões ofensivas. Se um membro usar "linguagem antiparlamentar", o orador pode solicitar que o membro esclareça a declaração e, se isso não resolver o problema, ele ou ela pode pedir ao membro que retire a declaração e, se o membro se recusar, ele ou ela pode ser removido do parlamento pelo dia. Embora alguns vejam essas regras como necessárias para promover a ordem pública ao permitir que o parlamento funcione adequadamente, há dúvidas sobre se algumas das regras vão longe demais. Por exemplo, um ex-presidente da Câmara dos Comuns do Reino Unido opinou que a regra de que os membros do parlamento não devem acusar uns aos outros de mentir deve ser alterada, argumentando que ela protege aqueles que de fato mentiram, enquanto desonra aqueles que os denunciam por suas mentiras.<sup>182</sup>

---

<sup>181</sup> *Ibid.*

<sup>182</sup> "Não castiguem parlamentares por acusar outros de mentir", *The Times*, 26 de julho de 2021 reproduzido em Nathan Cooper, "'Você está me chamando de mentiroso?': Reflexões sobre linguagem antiparlamentar na Assembleia Legislativa de Alberta e Outros", *Canadian Parliamentary Review*, Artigo 2 / 10 , Vol. 45 Nº 4 (Inverno), <https://www.revparlcan.ca/en/are-you-calling-me-a-liar-reflections-on-unparliamentary-language-at-the-legislative-assembly-of-alberta-and-beyond>; Veja também Adam Forest, "Mudar regras 'absurdas' para que os deputados possam acusar-se mutuamente de mentir, diz John Bercow", 26 de julho de 2021, *The Independent*, <https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/boris-johnson-lie-butler-bercow-b1890404.html>.

## Lidando com Discurso Ofensivo: The Table

*The Table: O Jornal da Sociedade de Escriturários - Na Mesa com Parlamentos da Comunidade*<sup>183</sup> é uma publicação anual dedicada a assuntos parlamentares. Em cada edição, há uma seção sobre Expressões Não Parlamentares de países da Commonwealth, ou seja, frases às quais os oradores se opuseram.

Algumas das expressões que foram relatadas como “antiparlamentares” na [edição de 2023](#) do *The Table* incluem:

- “Eu disse que o Primeiro-Ministro era uma fraude...” (Câmara dos Representantes, Austrália)
- “Suposto Ministro” (Assembleia Legislativa de Manitoba, Canadá)
- “Eu teria vergonha de ser um deputado liberal” (“*j’aurais honte d’être un député libéral*”) (Assembleia Nacional de Quebec, Canadá)
- “Inútil e sem valor...” (Assembleia Legislativa do Rajastão, Índia)
- “Bem, vamos dar uma olhada na seleção do líder. É feita pelo movimento sindical.” (Câmara dos Representantes, Nova Zelândia)

A câmara baixa do parlamento indiano, a Lok Sabha, também compilou uma lista de expressões consideradas antiparlamentares tanto dentro dos parlamentos indianos quanto no exterior.<sup>184</sup>

Em um esforço para consolidar ou concretizar as obrigações dos parlamentares, vários parlamentos adotaram códigos de conduta ou códigos de ética para seus membros.<sup>185</sup> Embora um foco importante dos códigos de conduta seja os conflitos de interesse, incluindo proibidade financeira e transparência,<sup>186</sup> alguns desses códigos proíbem explicitamente os membros de se

---

<sup>183</sup> Veja <https://www.societyofclerks.org>.

<sup>184</sup> *Expressões Antiparlamentares 2021* (2022, Secretariado do Lok Sabha), [https://drive.google.com/file/d/1wyR\\_eagCiAbBe9iFZxwVx2T9wIjYUFp2/view](https://drive.google.com/file/d/1wyR_eagCiAbBe9iFZxwVx2T9wIjYUFp2/view).

<sup>185</sup> Uma pesquisa de 2014 relatou que 11 de 28 países europeus, incluindo o parlamento europeu, adotaram um código de conduta para parlamentares, 12 indicaram que não tinham tal código e cinco indicaram que pretendiam adotar um. Veja <https://www.parliament.uk/globalassets/documents/commons-committees/Standards-Committee/Codes-of-Conduct-and-rules-systems-in-other-jurisdictions.pdf>.

<sup>186</sup> Por exemplo, o relatório de 2011 *Ética Parlamentar: Uma Questão de Confiança*, do Gabinete da União Europeia para a Promoção da Democracia Parlamentar, centra-se fortemente nestas questões em detrimento de outras questões éticas que poderiam ser abordadas <https://www.parlament.cat/document/intrade/59368>.

envolverem em certos tipos de discurso. Por exemplo, o Código de Ética da Letônia exige que os membros do parlamento evitem “usar palavras, gestos e outras ações que possam ser insultuosas” e que “não usem declarações ofensivas ou de outra forma inapropriadas que possam desonrar o Saeima [parlamento]”.<sup>187</sup> Exige também que observem “os princípios dos direitos humanos” e não “apelem à raça, ao gênero, à cor da pele, à nacionalidade, à língua, às crenças religiosas, à origem social ou ao estado de saúde para justificar a sua argumentação”.<sup>188</sup>

Preparar códigos de conduta pode ser um meio útil de consolidar padrões e fornecer maior certeza quanto às expectativas dos parlamentares. Infelizmente, há um risco de que procedimentos disciplinares parlamentares, codificados ou não, possam ser abusados, levando à imposição de sanções desproporcionais ou sanções a discursos que não deveriam estar sujeitos a elas.

### **Sanções do Parlamento Excessivas ou Ilegítimas contra Parlamentares**

Em um caso no país Fiji, a então parlamentar Tupou Draunidalo foi submetida a uma suspensão de longo prazo de seu mandato por acusar o Ministro da Educação de ser um tolo por "nos chamar de 'nativos burros, seu idiota'". Embora o assunto não tenha sido abordado pelo Presidente na época, foi determinado mais tarde que essas declarações representavam tanto uma violação dos privilégios do parlamento quanto um desacato ao parlamento. Draunidalo foi ordenada a se desculpar e teve seu mandato suspenso até o final do mandato daquele parlamento. Uma decisão de consenso do Conselho de Administração da UIP considerou que a suspensão era "totalmente desproporcional" e que "embora Draunidalo pudesse ter respondido de forma diferente à situação em questão, suas palavras se enquadram perfeitamente em seu direito à liberdade de expressão".<sup>189</sup>

O caso de Malalai Joya, uma mulher e ex-parlamentar do Afeganistão, levanta não apenas questões de liberdade de expressão, mas também de discriminação de gênero. Joya foi suspensa pelos três anos restantes de seu mandato por se recusar a se desculpar por fazer comentários depreciativos sobre o parlamento em um programa de televisão. A Suprema Corte se recusou a agir sobre sua reclamação sobre a suspensão, enquanto o parlamento posteriormente abriu um processo judicial contra ela por insultar instituições públicas, com base nas mesmas declarações. Em contraste, parlamentares homens que fizeram comentários altamente ofensivos sobre ela, foram meramente reprimidos. O Conselho

---

<sup>187</sup> Código de Ética para os Membros da Saeima da República da Letônia, Artigo 7, contido no Regulamento Interno da Saeima, <https://www.saeima.lv/en/legislative-process/rules-of-procedure>.

<sup>188</sup> *Ibid.*, Artigo 8(2).

<sup>189</sup> Caso FJI/02, 27 de outubro de 2016, <http://archive.ipu.org/hr-e/199/fji02.pdf>.

Governante da UIP condenou por unanimidade a falha do parlamento em reparar a injustiça feita a Joya ao expulsá-la sem qualquer base legal e discriminá-la.<sup>190</sup>

O risco de os parlamentos abusarem dos seus poderes é talvez particularmente preocupante quando usam os seus poderes para censurar oradores de fora do parlamento, dado o abuso a que isso obviamente se presta e, em particular, a tendência natural dos parlamentos de quererem isolar-se das críticas. Em um seminário em 2005 sobre liberdade de expressão, parlamento e promoção da tolerância, organizado pela UIP e pela ONG Artigo 19, as recomendações finais do relator do seminário declararam: “[C]om figuras públicas, devemos mostrar maior tolerância à crítica e mostrar contenção. Uma resposta pública à crítica é mais apropriada, em vez de recorrer ao sistema de justiça.”<sup>191</sup>

Uma questão que os processos disciplinares parlamentares levantam é se eles respeitam as garantias do devido processo sob a lei internacional de direitos humanos. O UIP expressou preocupação em casos em que os procedimentos contra membros do parlamento careciam de justiça processual básica. Por exemplo, em um caso em que o Controlador Geral da Venezuela desqualificou um membro da oposição do parlamento de ocupar o cargo por 15 anos e onde este último alegou que ela nunca recebeu notificação formal ou o direito de se defender, o Conselho Governante da UIP expressou preocupação de que ela estava "sendo impedida de se candidatar nas próximas eleições presidenciais como resultado de um ato unilateral do Controlador Geral, uma autoridade não judicial e um procedimento que não lhe permitiu exercer seu direito de defesa".<sup>192</sup>

O Conselho de Administração da UIP também decidiu que, quando os parlamentos mantêm o poder de atuar como tribunais, devem ser aplicadas garantias de julgamento justo reconhecidas internacionalmente, incluindo o direito de apelação a um “tribunal superior”.<sup>193</sup> No entanto, este caso envolveu a situação incomum do Parlamento do Zimbábue ter imposto uma punição de um ano de prisão com trabalho forçado a um membro do parlamento por agredir um ministro e colega deputado durante um debate parlamentar. Como resultado, esta conclusão não é surpreendente em vista da garantia clara sob o Artigo 14(5) do PIDCP, que afirma: “Toda pessoa

---

<sup>190</sup> Caso AFG/01, 6 de outubro de 2010, <http://archive.ipu.org/hr-e/187/afg01.htm>.

<sup>191</sup> Seminário para Presidentes e Membros de Órgãos Parlamentares de Direitos Humanos sobre Liberdade de Expressão, Parlamento e Promoção de Sociedades Tolerantes, 25-27 de Maio de 2005, <http://archive.ipu.org/splz-e/sfe/conclusions.pdf>.

<sup>192</sup> Caso VEN/18, 27 de março de 2024, parágrafo 2, <https://www.ipu.org/file/19019/download>.

<sup>193</sup> Ver a Resolução do Conselho de Administração da UIP sobre o caso do Sr. Roy Bennett e outros, outubro de 2004. Referenciado em União Interparlamentar, *Imunidade Parlamentar*, setembro de 2006, p. 12, <https://www.gopacnetwork.org/wp-content/uploads/2023/03/IPU-UNDP-Immunity-Paper.pdf>.

condenada por um crime terá o direito de que sua condenação e sentença sejam revistas por um tribunal superior de acordo com a lei”.

Alguns processos disciplinares parlamentares, particularmente em países de direito civil, permitem a imposição de multas significativas. Isso pode levar a que alguns processos sejam considerados, para fins de padrões internacionais, como sendo de natureza penal,<sup>194</sup> atraindo assim certas garantias de julgamento justo. Isso inclui uma presunção de inocência (Artigo 14(2) do PIDCP); tempo adequado para preparar a defesa (Artigo 14(3)(b) do PIDCP); o direito de examinar testemunhas (tanto a favor quanto contra o réu) (Artigo 14(3)(e) do PIDCP); e o direito de uma pessoa acusada de não ser obrigada a testemunhar contra si mesma (Artigo 14(3)(g) do PIDCP). Um problema mais fundamental dos procedimentos disciplinares parlamentares em tais casos é que eles provavelmente não atenderiam ao requisito de ser um tribunal “independente e imparcial”, conforme exigido pelo Artigo 14(1) do PIDCP.

No entanto, muitos procedimentos disciplinares parlamentares não são tão comparáveis aos procedimentos de justiça criminal e a questão de quais garantias de devido processo são necessárias ou apropriadas nem sempre é tão clara. O Tribunal Europeu de Direitos Humanos decidiu que a garantia de uma audiência justa e pública perante um tribunal independente e imparcial sob o Artigo 6(1) da Convenção Europeia de Direitos Humanos não se aplicava a um procedimento disciplinar perante o parlamento do Reino Unido.<sup>195</sup> Ao mesmo tempo, ao considerar o direito à liberdade de expressão (Artigo 10), o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos concluiu que são necessárias garantias de devido processo suficientemente robustas para que as restrições disciplinares sejam consideradas “necessárias”, conforme descrito abaixo.

### Proteção Processual da Liberdade de Expressão dos Parlamentares

---

<sup>194</sup> Comité dos Direitos Humanos da ONU, *Comentário Geral* n.º 32, 23 de agosto de 2007, parágrafo 15, <https://undocs.org/CCPR/C/GC/32> (observando que: “Acusações criminais se relacionam, a princípio, a atos declarados como puníveis sob a lei criminal doméstica. A noção também pode se estender a atos que são criminosos por natureza com sanções que, independentemente de sua qualificação na lei doméstica, devem ser consideradas penais devido a seu propósito, caráter ou gravidade”).

<sup>195</sup> *Hoon v. Reino Unido*, 13 de novembro de 2014, Pedido n.º 14832/11, parágrafos 29-30, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-148728%22%5D%7D>.



O caso do *Karácsony e Outros v. Hungria*,<sup>196</sup> perante o Tribunal Europeu de Direitos Humanos, demonstra a necessidade de forte proteção processual para a liberdade de expressão dos parlamentares. Nesse caso, os requerentes – membros do parlamento nacional – foram todos multados pelo parlamento, após uma proposta nesse sentido pelo Presidente, por colocarem um cartaz e uma faixa com mensagens políticas no centro da câmara, enquanto um requerente usou um megafone no parlamento. As multas foram relativamente modestas, mas não inconsequentes, com a maior sendo em torno de 600 euros, representando um terço do salário mensal do indivíduo.

O Tribunal Constitucional Húngaro confirmou tanto o procedimento, apesar de não oferecer oportunidade de apelação contra a decisão original, quanto a sanção, embora representasse uma das sanções mais severas disponíveis segundo as regras.

Uma Grande Câmara do Tribunal Europeu observou que uma pesquisa dos Estados-Membros do Conselho da Europa sugeriu que 24 deles não previam qualquer recurso em caso de medidas disciplinares impostas a parlamentares por conduta desordeira, 14 o faziam, envolvendo principalmente um procedimento de objeção interna, enquanto 6 permitiam em princípio uma solução judicial (parágrafo 61). Reconheceu a diferença entre a substância do discurso e a maneira como ele era comunicado e, em particular, o impacto perturbador do megafone (parágrafos 140 e 149). Embora o Tribunal tenha notado que os Estados têm uma "latitude muito limitada" na regulamentação do conteúdo do discurso parlamentar - com algumas exceções estreitas, como "apelos diretos ou indiretos à violência" - uma regulamentação adicional pode ser justificada para regular o "tempo, lugar e maneira" do discurso que ocorre no parlamento devido à necessidade de garantir que o parlamento possa funcionar adequadamente (parágrafos 139 e 140).

Embora o Tribunal não tenha duvidado da legitimidade da imposição de sanções para certas condutas perturbadoras, o Tribunal concluiu que a liberdade de expressão exige que as restrições à liberdade de expressão sejam acompanhadas por salvaguardas contra abusos, que estavam ausentes neste caso. A natureza dessas salvaguardas pode depender da situação e ser menos onerosa em um contexto em que medidas imediatas eram necessárias, por exemplo, para evitar uma perturbação contínua. Em um caso como este,

---

<sup>196</sup> 17 de maio de 2016, Pedidos N.º. 42461/13 e 44357/13, <https://hudoc.echr.coe.int/#!%22itemid%22:%5B%22001-162831%22%5D>.

no entanto, em que as medidas foram aplicadas ex post facto, no mínimo os parlamentares deveriam ter tido o direito de serem ouvidos (parágrafo 156) e receber razões para a imposição de medidas disciplinares (parágrafo 158). Como nenhuma das duas coisas aconteceu neste caso, foi uma violação do direito à liberdade de expressão.

## Atividade 8: Leitura

*Tempos estimado de leitura: 11 minutos*

### **Sistemas para lidar com a Má Conduta Parlamentar**

Como visto na última leitura, muitos parlamentos estabeleceram procedimentos disciplinares, principalmente para impor regras contidas em um código de conduta. No entanto, há uma variação considerável em como esses processos funcionam. Eles podem ser classificados amplamente como sendo baseados em autorregulamentação, regulamentação externa e o que pode ser considerado um sistema "híbrido" ou "co-regulatório".<sup>197</sup> Em um sistema puramente autorregulatório, o parlamento é responsável por impor regras disciplinares, às vezes com um comitê dedicado sendo responsável por lidar com questões mais sérias. Essa abordagem tem benefícios onde as instituições democráticas são mais frágeis e os parlamentos correm maior risco de interferência do governo. No entanto, para funcionar corretamente, os parlamentares responsáveis pela disciplina devem fazer seu trabalho de forma apartidária e desinteressada, o que pode ser difícil para atores altamente políticos. A falta de independência de tais sistemas também pode levantar preocupações de justiça processual onde as sanções são severas. A Assembleia Parlamentar da OSCE expressou uma preferência aparente por algum grau de regulamentação externa ao encorajar os parlamentos dos Estados-membros a “[e]stabelecer um escritório de padrões públicos ao qual reclamações sobre violações de padrões por parlamentares e sua equipe podem ser feitas”.<sup>198</sup>

Os Estados Unidos são um país que adotou mais regulamentação externa com a criação, em 2008, do Escritório de Ética do Congresso para supervisionar alegações de má conduta contra membros, executivos e funcionários da Câmara dos Representantes dos EUA.<sup>199</sup> Este órgão é independente

---

<sup>197</sup> *Estudo de Base: Normas Profissionais e Éticas para Parlamentares* (25 de janeiro de 2013, OSCE), p. 63, <https://www.osce.org/odihr/98924>.

<sup>198</sup> *Resolução sobre a limitação da imunidade dos parlamentares para reforçar a boa governação, a integridade pública e o Estado de direito na região da OSCE*, artigo 12(c), adotada como parte da *Declaração de Bruxelas da Assembleia Parlamentar da OSCE e das Resoluções*, 3-7 de julho de 2006, p. 34, <https://www.osce.org/pa/19799>.

<sup>199</sup> Gabinete de Ética do Congresso, “Sobre”, <https://oce.house.gov/about>.

da Câmara dos Representantes dos EUA, tem sua própria equipe e é governado por um conselho de diretores composto por cidadãos comuns.<sup>200</sup> O Escritório tem poderes para investigar violações de qualquer lei, regra, regulamento ou outro padrão de conduta” e encaminhar casos em que haja uma “razão substancial para acreditar” que uma violação ocorreu ao Comitê de Ética da Câmara dos EUA, que é o responsável final pela execução.<sup>201</sup>

Também é possível que os parlamentos mantenham um papel mais central no processo disciplinar, ao mesmo tempo que incorporam um envolvimento externo substancial, num sistema que poderia ser classificado como de natureza mais claramente corregulatória, como no sistema atual do Reino Unido, descrito abaixo.

### Disciplina na Câmara dos Comuns do Reino Unido



No Reino Unido, os membros do público ou do parlamento podem apresentar queixas sobre violações do [Código de Conduta](#) da Câmara dos Comuns (Código) ao Comissário Parlamentar de Normas.<sup>202</sup> O Código regula aspectos da vida pública dos membros do parlamento de forma mais geral e é distinto das [Regras de comportamento e cortesia da Câmara dos Comuns](#),<sup>203</sup> que se concentram na conduta dentro da Câmara e que são executáveis pelo Presidente. O Código não inclui regras específicas de liberdade de expressão, mas algumas obrigações podem restringir certas expressões. Por exemplo, a seção 17 diz: “Os membros nunca devem empreender nenhuma ação que possa causar danos significativos à reputação e integridade da Câmara dos Comuns como um todo, ou de seus membros em geral”.

O Comissário Parlamentar de Normas é um funcionário da Câmara dos Comuns, nomeado por esse órgão, e que só pode ser removido mediante uma resolução da Câmara dos Comuns após um relatório do Comitê de Normas de que o indivíduo é “incapaz de

<sup>200</sup> Gabinete de Ética do Congresso, “Guia dos Cidadãos”, <https://oce.house.gov/about/citizen-s-guide>.

<sup>201</sup> *Ibid.*

<sup>202</sup> Protocolo Processual relativo ao Código de Conduta, 7 de fevereiro de 2023, seção 8, <https://publications.parliament.uk/pa/cm5803/cmcode/1084/1084.pdf>.

<sup>203</sup> Setembro de 2021, <https://www.parliament.uk/globalassets/documents/rules-of-behaviour.pdf>.

exercer seu cargo ou de desempenhar suas funções”.<sup>204</sup> O Comissário está autorizado a investigar violações do Código, mas não questões como conduta na câmara (normalmente reservadas ao Presidente) ou alegações de conduta criminosa (normalmente reservadas à polícia).<sup>205</sup>

Para algumas violações, o Comissário pode recomendar certas ações corretivas.<sup>206</sup> Em outros casos, quando o deputado se recusa a seguir uma recomendação ou discorda que ocorreu uma violação, o Comissário pode encaminhar o assunto ao Comitê de Normas.<sup>207</sup> Esta seleta Comissão é composta por sete membros do parlamento e sete membros leigos,<sup>208</sup> garantindo assim a contribuição pública no processo disciplinar, e pode decidir se uma violação ocorreu e recomendar certas sanções. Os parlamentares podem apelar das decisões do Comitê de Padrões para o Painel de Especialistas Independentes, que foi estabelecido em 2020, e cujos membros são independentes do parlamento.<sup>209</sup>

De acordo com a Lei de Revogação de Parlamentares de 2015, uma decisão do Comitê de Normas ordenando a suspensão de um parlamentar por pelo menos 10 dias de exercício ou 14 dias é uma das três situações que levam um parlamentar a ser submetido a um processo de petição de revogação.<sup>210</sup> Se 10% dos eleitores elegíveis assinarem a petição de destituição, o assento do deputado fica vago e uma eleição suplementar é convocada, embora o deputado não esteja impedido de concorrer nesta eleição.<sup>211</sup>

Várias outras jurisdições também têm disposições a respeito de eleições de revogação para autoridades eleitas, como vários estados nos Estados Unidos, Equador, Venezuela, vários cantões suíços e duas províncias canadenses. Em alguns sistemas, como o Reino Unido, certas condições,

---

<sup>204</sup> Regimento de 2023, seções 150(1) e 150(8), <https://publications.parliament.uk/pa/cm5803/cmstords/so-1932-23102023/so-2023i.pdf>.

<sup>205</sup> Protocolo Processual em Relação ao Código de Conduta, 24 de fevereiro de 2023, seção 19, <https://publications.parliament.uk/pa/cm5803/cmcode/1084/1084.pdf>.

<sup>206</sup> *Ibid.*, seções 47-49.

<sup>207</sup> *Ibid.*, seções 50 e 53.

<sup>208</sup> Regimento de 2023, Seção 149(2), <https://publications.parliament.uk/pa/cm5803/cmstords/so-1932-23102023/so-2023i.pdf>.

<sup>209</sup> Protocolo Processual em Relação ao Código de Conduta, 24 de fevereiro de 2023, seções 86-100, <https://publications.parliament.uk/pa/cm5803/cmcode/1084/1084.pdf>; Veja também Parlamento do Reino Unido, “Painel de Peritos Independentes”, <https://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/standards-and-financial-interests/independent-expert-panel>.

<sup>210</sup> 2015 c. 25, seção 1, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/25/section/1>.

<sup>211</sup> Parlamento do Reino Unido: Erskine May, “Revogação de Parlamentares”, <https://erskinemay.parliament.uk/section/4912/recall-of-mps>.

como condenações criminais ou descobertas de má conduta, são necessárias para desencadear uma eleição de revogação, enquanto em outros, qualquer petição que atenda ao limite percentual necessário é válida. Na província canadense da Colúmbia Britânica, por exemplo, uma petição de revogação é bem-sucedida se reunir o alto limite de 40% dos eleitores qualificados.<sup>212</sup>

Algumas leis, regulamentos e códigos eleitorais também impõem certas restrições à desinformação durante períodos eleitorais. Embora seja legítimo sancionar certos tipos de desinformação, por exemplo, relacionadas a como exercer o direito de votar, como informações incorretas sobre a localização das seções eleitorais ou a elegibilidade das pessoas para votar, alguns Estados foram além. Embora falsidades deliberadas por políticos durante períodos eleitorais sejam um problema, é importante que quaisquer medidas nesta área respeitem as proteções particularmente robustas para discurso político sob o direito internacional e evitem o potencial de abuso. Os padrões internacionais só permitem que declarações falsas sejam proibidas quando estiverem vinculadas a um dano claro, como no caso de declarações difamatórias, perjúrio ou fraude.

Um exemplo de jurisdição que abordou um tipo específico de desinformação eleitoral foi o estado australiano da Austrália do Sul, cuja lei eleitoral estabelece uma infração, punível com multa, para propaganda eleitoral que seja imprecisa e enganosa. Isso se aplica a uma pessoa (física ou jurídica) que “autoriza, causa ou permite a publicação de uma propaganda eleitoral” contendo “uma declaração que tenha a intenção, de fato, de ser imprecisa e enganosa em uma extensão material”, com proteções para aqueles que não estavam envolvidos na determinação do conteúdo da propaganda ou que “não se poderia razoavelmente esperar que soubessem” que a declaração era imprecisa e enganosa.<sup>213</sup>

Embora esta regra seja ampla, certas salvaguardas são incorporadas à lei, conforme resumido em um relatório da Comissão Eleitoral do estado:

Para que uma violação desta seção seja determinada e para que o Comissário Eleitoral intervenha, uma série de elementos deve ser estabelecida. O assunto da reclamação deve ser um anúncio eleitoral que contenha matéria eleitoral, definida como matéria calculada para afetar o resultado de uma eleição. O anúncio eleitoral deve conter uma declaração que pretenda ser uma declaração de fato. Opiniões e previsões do futuro não podem ser consideradas declarações de fato, pois nem a opinião de uma pessoa nem o futuro podem ser provados. Finalmente, e mais significativamente, a declaração deve ser demonstrada

---

<sup>212</sup> Eleições BC, “Revogação”, <https://elections.bc.ca/events-services/recall>.

<sup>213</sup> Lei Eleitoral de 1985, seções 113(2) e 113(3),

<https://www.legislation.sa.gov.au/lz/path=%2FC%2FA%2FELECTORAL%20ACT%201985>.

como imprecisa e enganosa em uma extensão material; uma dessas sozinha é insuficiente para o Comissário Eleitoral intervir.<sup>214</sup>

No Canadá, não há uma disposição geral sobre propaganda política enganosa, mas a proibição de certos tipos de declarações falsas sobre um candidato existe em várias formas desde 1908, embora tenha evoluído ao longo dos anos.<sup>215</sup> A versão atual desta disposição é limitada a certas categorias de desinformação. Ela proíbe fazer ou publicar, durante um período eleitoral e com a intenção de afetar os resultados da eleição, “uma declaração falsa de que um candidato, um candidato em potencial, o líder de um partido político ou uma figura pública associada a um partido político cometeu um delito” ou uma declaração falsa sobre a “cidadania, local de nascimento, educação, qualificações profissionais ou filiação a um grupo ou associação” de tal indivíduo.<sup>216</sup>

Quando as restrições eleitorais visam combater falsas declarações de políticos, é importante que elas sejam elaboradas e aplicadas de forma restrita, tendo em vista a importância fundamental do discurso político aberto em sistemas democráticos, especialmente durante períodos eleitorais, como fica evidente no caso abaixo decidido pelo Tribunal Europeu de Direitos Humanos.

### **O Tribunal Europeu dos Direitos Humanos sobre as Restrições Eleitorais a Informações Falsas**

Em *Brzeziński v. Polónia*,<sup>217</sup> o Tribunal Europeu de Direitos Humanos considerou o caso de um candidato a um cargo político local que fez um livreto eleitoral que criticava o prefeito e os membros do conselho local. O caso envolveu uma contestação a uma decisão de um tribunal polonês contra ele sob a lei que rege as eleições locais, que previa sanções quando a publicidade ou os materiais de campanha continham informações falsas.<sup>218</sup> O tribunal

---

<sup>214</sup> Comissão Eleitoral, *Austrália do Sul, Relatório Eleitoral: Eleição Estadual da Austrália do Sul de 2022 e Eleição Parcial de Bragg de 2022*, p. 82, <https://www.ecsa.sa.gov.au/component/edocman/2022-sa-state-election-and-bragg-by-election-report/download?Itemid=0>.

<sup>215</sup> *Fundação da Constituição Canadense v. Canadá (Procurador-Geral)*, 2021 ONSC 1224 (Tribunal Superior de Justiça de Ontário), parágrafo 12, <https://www.canlii.org/en/on/onsc/doc/2021/2021onsc1224/2021onsc1224.html?resultIndex=1&resultId=449eda9007864577b17d70e5ba25b321&searchId=2024-05-23T17:45:27:604/e7b55a4ec3624fc9b1b40b13ff748f9f>.

<sup>216</sup> *Lei Eleitoral do Canadá*, S.C. 2000, c. 9 (atual até 19 de junho de 2024), seção 91, <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/e-2.01/>.

<sup>217</sup> 25 de julho de 2019, Pedido nº 47542/07, disponível em francês: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22languageisocode%22:%5B%22FRE%22%5D,%22appno%22:%5B%2247542/07%22%5D,%22documentcollectionid%22:%5B%22COMMITTEE%22%5D,%22itemid%22:%5B%22001-194958%22%5D%7D>.

<sup>218</sup> *Ibid.*, parágrafo 28.

ordenou que Brzeziński parasse de distribuir o folheto, corrigisse as informações publicando uma declaração em dois jornais diários locais, pagasse dinheiro a uma instituição de caridade e cobrisse os custos dos pedidos.<sup>219</sup>

O Tribunal Europeu de Direitos Humanos decidiu que as razões apresentadas pelo judiciário polonês não conseguiram estabelecer uma necessidade urgente de restringir a liberdade de expressão do candidato. Ao tomar essa decisão, o Tribunal considerou diversos fatores. Primeiro, não estava claro se o judiciário polonês havia examinado adequadamente se as declarações do candidato tinham base factual suficiente. Além disso, o candidato estava envolvido em um debate sobre questões locais importantes. Depois, observou-se que o ônus de provar a veracidade das declarações foi inapropriadamente colocado sobre o candidato. O Tribunal também concluiu que a natureza das sanções provavelmente teria um efeito inibidor no debate local.<sup>220</sup>

Alguns países têm proibições de candidatos eleitorais se envolverem em outros tipos de discurso prejudicial, como incitação à violência ou discurso de ódio. O Ato Eleitoral da África do Sul, 1998, contém um Código de Conduta Eleitoral para candidatos e partidos políticos.<sup>221</sup> Um tribunal está autorizado a impor uma variedade de medidas em resposta a violações do Código, incluindo a emissão de uma advertência, a imposição de multas, a desqualificação de candidaturas e o cancelamento do registo de um partido.<sup>222</sup> O Código



tem uma série de obrigações bastante amplas, como a necessidade de “respeitar o papel da mídia antes, durante e depois de uma eleição” e de “facilitar a participação plena e igualitária das mulheres nas atividades políticas”.<sup>223</sup> Ele proíbe certos tipos de discurso de candidatos e partidos registrados, incluindo linguagem que “possa provocar” violência durante períodos eleitorais, “a

<sup>219</sup> *Ibid.*, parágrafos 16-17.

<sup>220</sup> *Ibid.*, parágrafos 57-58, 60-61, e 63-64. Esta foi uma das várias decisões do Tribunal Europeu de Direitos Humanos que concluiu que esta disposição da lei eleitoral local violava a liberdade de expressão. Veja, por exemplo, *Kwieceń v. Polónia*, 9 de janeiro de 2007, Pedido nº 51744/99, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-78876%22%5D%7D>.

<sup>221</sup> Seção 99, [https://www.gov.za/sites/default/files/gcis\\_document/201409/act73of1998.pdf](https://www.gov.za/sites/default/files/gcis_document/201409/act73of1998.pdf). O Código de Conduta Eleitoral está contido no Anexo 2.

<sup>222</sup> *Ibid.*, seção 96(2).

<sup>223</sup> Código de Conduta Eleitoral, *ibid.*, seções 6(b) e 8(a).

intimidação de candidatos, membros de partidos, representantes ou apoiadores de partidos, candidatos ou eleitores”, ou “alegações falsas ou difamatórias” sobre outro partido ou seus membros ou sobre um candidato e seus representantes.<sup>224</sup>

Códigos eleitorais de conduta ou leis ou regulamentos semelhantes também podem ser usados para abordar e dissuadir certos comportamentos prejudiciais por partidos e figuras políticas, o que pode, em última análise, ajudar a apoiar um ambiente propício para a liberdade de expressão. Por exemplo, um tribunal sul-africano concluiu que, ao fazer ‘doxing’ de uma jornalista ao publicar suas informações pessoais de contato no Twitter, o que resultou em expô-la ao assédio por outros, um político da oposição violou a exigência do Código de Conduta de que “todo partido político e candidato registrado deve tomar todas as medidas razoáveis para garantir que jornalistas não sejam submetidos a assédio, intimidação, perigo, ameaça ou agressão física por nenhum de seus representantes ou apoiadores”.<sup>225</sup> No entanto, disposições excessivamente amplas como essa podem ser abusadas. Por exemplo, a exigência no Código Sul-Africano de evitar linguagem ou declarações que “possam provocar” violência ou intimidação – em oposição àquelas que provavelmente terão tal efeito – provavelmente não passa no teste sob os padrões internacionais.

Outra maneira de abordar o comportamento problemático dos candidatos é por meio de códigos de conduta voluntários que os partidos adotam, demonstrando assim um compromisso compartilhado para manter padrões mínimos. Em 1998, o Instituto Internacional para Democracia e Assistência Eleitoral (International IDEA) desenvolveu um modelo de [Código de Conduta para Partidos Políticos](#) e, em 2017, publicou um [Guia](#) sobre esses códigos de conduta. Esses códigos podem ser um meio útil para os partidos estabelecerem regras básicas antes das eleições, reforçar ou preencher lacunas nos regulamentos eleitorais e também podem estabelecer as bases para reformas nos regulamentos eleitorais. Os partidos também podem estabelecer sistemas de monitoramento ou execução para esses códigos. Por exemplo, no Peru, em 2016, os signatários de um código de conduta estabeleceram, com o apoio do órgão de monitoramento eleitoral do país, um “tribunal” com figuras respeitadas e acordadas para ouvir disputas e emitir denúncias de violações.<sup>226</sup> Da mesma forma, em 2024, os partidos uruguaios assinaram um “Pacto

---

<sup>224</sup> *Ibid.*, seções 9(1)(a) e 9(1)(b).

<sup>225</sup> Comitê para a Proteção dos Jornalistas, “Tribunal sul-africano decide que Malema e EFF violaram o Código de Conduta Eleitoral no incidente de doxing de Karima Brown”, 6 de junho de 2019, <https://cpj.org/2019/06/south-african-court-rules-malema-eff-violated-elec>.

<sup>226</sup> *Diálogos sobre códigos de conduta voluntários para partidos políticos em eleições: um guia para facilitadores* (2017, International IDEA), p. 59, <https://www.idea.int/publications/catalogue/dialogues-voluntary-codes-conduct-political-parties-elections-facilitators>.

Ético contra a Desinformação”, que incluía o compromisso de acordar um mecanismo de consulta permanente para dar seguimento a isso.<sup>227</sup>

### Atividade 9: Jogo

### Atividade 10: Leitura

*Tempo estimado de leitura: 5 minutos*

## Partidos Políticos e a Regulamentação de Seus Representantes Eleitos



Os partidos políticos desempenham um papel extremamente importante, de fato dominante, na maioria dos parlamentos modernos. Eles servem para agregar opinião, criando a possibilidade de plataformas eleitorais coerentes e programas de governo. Eles também aumentam o engajamento dos cidadãos nas eleições ao fornecer programas de políticas claras e centralizadas lideradas por líderes visíveis e relativamente mais conhecidos. É justo dizer que muitas vezes são os partidos, em oposição aos candidatos individuais (desses partidos), que dominam as escolhas eleitorais do público, mesmo fora dos sistemas de votação baseados em representação proporcional, onde isso pode ser ainda mais verdadeiro.

A relação entre partidos e seus representantes eleitos (membros do parlamento) é, na maioria dos casos, definida principalmente nas regras internas e no funcionamento de cada partido. É essencial para toda a ideia de um partido que ele seja capaz de comandar a lealdade de seus membros do parlamento, e então cada partido tem regras para garantir isso. Normalmente, há disposições para várias medidas disciplinares para membros que violam as regras, bem como procedimentos para aplicar essas medidas. As medidas normalmente incluem o poder de suspender um membro, por exemplo, enquanto aguarda a determinação de uma alegação de irregularidade, como impropriedade

---

<sup>227</sup> UNESCO, “Representantes de los partidos políticos uruguayos refuerzan pacto ético contra la desinformación”, 17 de abril de 2024, <https://www.unesco.org/es/articles/representantes-de-los-partidos-politicos-uruguayos-refuerzan-pacto-etico-contra-la-desinformacion>. Uma cópia do Pacto em espanhol pode ser visualizada aqui: <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/uy/undp-uy-pacto-etico-definformacion.pdf>.

sexual, e, em casos extremos, expulsar um membro, por exemplo, quando ele ou ela não ficou do lado do partido em uma votação importante.

Tudo isso faz parte do exercício do direito à liberdade de associação. Ao mesmo tempo, há argumentos importantes a favor da proteção da liberdade dos parlamentares em relação aos seus partidos, incluindo a ideia de que os parlamentares devem, em última análise, ser livres para agir de acordo com sua própria apreciação do que é a melhor política e decisão em qualquer momento específico. Essa ideia, que deriva em parte da noção de um mandato parlamentar livre, também tem fortes raízes de direitos humanos, incluindo nas liberdades de expressão e associação.

Em alguns países, a legislação estabelece regras importantes que regem o relacionamento entre partidos e membros de seus cáucuses. Um estudo de 2011 do UIP, *O Impacto do Controle dos Partidos Políticos no Exercício do Mandato Parlamentar*,<sup>228</sup> concentrou-se nas regras relativas à cessação do mandato parlamentar com base nas relações entre um parlamentar e o seu partido em 162 países. 42 dos países, ou cerca de 25%, têm regras legais relativas à perda do mandato parlamentar com base nas relações com o partido.

A regra mais comum, aplicável em 33 países, é que uma mudança de filiação partidária após a eleição – seja devido à escolha do parlamentar ou do partido – leva à perda do mandato parlamentar. Isso também pode incluir casos em que alguém eleito como independente se une a um partido. Em cinco países, votar contra as diretrizes do partido pode levar à perda do mandato, enquanto em três dos cinco, apenas se abster contra as diretrizes do partido tem esse efeito.

A perda de um mandato parlamentar quando um indivíduo deixa o partido ou um partido o expulsa levanta uma questão sobre se o Estado, que em última análise controla a retenção ou perda de um mandato parlamentar, deve estar envolvido na aplicação da disciplina partidária e se isso é consistente com a liberdade de expressão. O Comitê de Direitos Humanos dos Parlamentares da UIP assumiu uma posição clara sobre isso, afirmando:

[Não] se pode aceitar, à luz das disposições do artigo 19.º do PIDCP, que a mera expressão de uma opinião política possa conduzir a uma sanção tão grave como a perda do mandato parlamentar.<sup>229</sup>

A resolução de qualquer caso específico que levante essa questão pode exigir um exame mais detalhado de todas as circunstâncias, incluindo o sistema eleitoral como um todo e, em particular, a maneira como os assentos são alocados em primeiro lugar. Certamente, a ideia de encerrar o

---

<sup>228</sup> Zdzisław Kędzia e Agata Hauser, <https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2016-07/impact-political-party-control-over-exercise-parliamentary-mandate>.

<sup>229</sup> *Ibid.*, p. 21.

mandato parlamentar com base em relações com um partido político fora de um sistema baseado em representação proporcional parece difícil de justificar.

Outra consideração é o risco de abuso desse tipo de regra, conforme detalhado no quadro abaixo.

### Fim do Mandato Parlamentar nas Maldivas



Uma das questões levantadas no Caso MDV16-78 das Maldivas perante o Comitê de Direitos Humanos dos Parlamentares da UIP foi a questão de saber se a rescisão em 2017 dos mandatos de 12 parlamentares que desertaram do Partido Progressista das Maldivas (PPM) era legítima. Houve algumas circunstâncias suspeitas em torno da rescisão. Apesar de uma série de mudanças de partido desde 2014,

apenas esses 12 parlamentares tiveram seus mandatos rescindidos. A rescisão ocorreu no momento em que um voto de desconfiança que dependia dos votos desses membros estava perante o parlamento, e a decisão da Suprema Corte ratificando as rescisões foi adotada apenas três dias após o assunto ter sido apresentado ao Tribunal. As rescisões ocorreram no contexto de repetidas alegações da oposição de que, desde 2014, o partido no poder, com o apoio do presidente da Câmara, restringiu as oportunidades da oposição de contribuir para o trabalho parlamentar e que o parlamento aprovou leis que impactavam negativamente a liberdade de expressão e outros direitos.

Uma delegação da UIP mandatada pelo Comitê de Direitos Humanos dos Parlamentares realizou uma missão às Maldivas de 19 a 21 de março de 2018. Em suas observações preliminares, a delegação declarou que havia indicações claras de que a rescisão foi "arbitrária" e apelou às autoridades para permitir que os 12 membros retornassem aos seus assentos no parlamento o mais rápido possível.<sup>230</sup>

Um caso interessante do Togo, após as eleições de 2010, ilustra outra maneira de como isso pode acontecer. Vinte parlamentares, eleitos sob a bandeira do partido de oposição União das Forças pela Mudança (UFC), deixaram o partido e formaram um novo partido político, chamado Aliança Nacional pela Mudança (ANC). De acordo com a prática estabelecida na época, os membros deram ao seu partido original cartas de renúncia em

---

<sup>230</sup> Conforme relatado na Decisão adotada por unanimidade pelo Conselho de Administração da UIP na sua 202.<sup>a</sup> sessão, Genebra, 28 de março de 2018, pp. 7-8, <https://www.ipu.org/download/4695>.

branco e sem data como condição para serem incluídos em seus registros eleitorais. Após suas renúncias, essas cartas foram encaminhadas pelo Presidente ao Tribunal Constitucional, que desocupou seus assentos, sem que os membros em questão tivessem tido a chance de serem ouvidos. No devido tempo, e após discussões envolvendo o Comitê de Direitos Humanos dos Parlamentares da UIP, os membros foram compensados e as Ordens Permanentes foram alteradas para prever explicitamente que uma carta de renúncia de um membro só poderia ser confiável se emanasse e fosse entregue pelo membro renunciante.<sup>231</sup> Isso deve ajudar a prevenir o abuso dessa prática no futuro.

### Atividade 11: Vídeo do Especialista

#### **Kevin Deveaux, ex-parlamentar canadense e especialista internacional em parlamentos**

Olá. Meu nome é Kevin Deveaux. Fui membro do parlamento provincial na Nova Escócia, Canadá, onde tive o privilégio, durante dois mandatos, de ser o líder da oposição oficial na Câmara, o que me proporcionou uma valiosa experiência na área da disciplina partidária no Canadá.

Nos últimos 17 anos, também tive o privilégio de trabalhar internacionalmente com mais de 80 parlamentos. Assim, venho a este vídeo com uma combinação de experiência adquirida no Canadá e a nível internacional. Começarei dizendo que a disciplina partidária, a nível mundial, pode ser vista como um espectro. Em uma extremidade, existem partidos políticos onde a disciplina é muito rígida, deixando pouco espaço para que os membros do parlamento se expressem livremente ou contestem a linha do partido. Um exemplo marcante disso é Bangladesh, onde a constituição do país estipula que, se um membro do parlamento votar contra a posição do partido em um projeto de lei, esse membro perde imediatamente seu assento, criando assim uma disciplina partidária muito forte, imposta constitucionalmente. Na outra extremidade, encontramos partidos muito mais fracos.

Os Estados Unidos são provavelmente um bom exemplo disso, onde a maioria dos deputados e senadores, assim como os eleitos para as assembleias estaduais, são eleitos através de primárias abertas, onde os eleitores escolhem o candidato. Isso cria um vínculo muito fraco entre o partido e os indivíduos eleitos e, conseqüentemente, os votos geralmente são motivados pelos interesses do membro ou de seus eleitores, com pouca disciplina partidária imposta. No Canadá, situamos em algum lugar no meio. Gostaria de começar dizendo que existem dois elementos-chave no

---

<sup>231</sup> Casos TG/05-TG/13, 24-27 de janeiro de 2015, <http://archive.ipu.org/hr-e/comm146/TG05.pdf>.

que diz respeito à disciplina partidária no Canadá. O primeiro é a solidariedade do caucus. O caucus refere-se ao grupo parlamentar; no Canadá, chamamos de caucus partidários. Espera-se que haja um debate completo e vigoroso sobre qualquer questão ou projeto de lei dentro do caucus, em uma reunião a portas fechadas. No entanto, qualquer que seja a decisão tomada ao final desses debates, todos os membros devem apoiá-la publicamente.

Assim, mesmo que, como membro do parlamento canadense, você tenha defendido vigorosamente a posição A dentro do seu caucus, e o partido decida adotar a posição C, a expectativa é que, ao sair daquela sala, você fale a favor da posição C. Essa disciplina é esperada em público, como a imagem do partido. Dentro do caucus, há espaço para o debate, mas, uma vez que a decisão é tomada, todos os membros devem acatá-la. Em segundo lugar, no Canadá, os partidos políticos são amplamente dirigidos pelos líderes. Estamos em uma situação em que os líderes partidários exercem grande controle sobre a estrutura do partido, sobre o funcionamento do caucus e, claro, sobre a disciplina dos membros. Assim, nessas circunstâncias, pode ser muito difícil para os membros individuais do partido, especialmente os deputados, promover ou implementar mudanças na política do partido, principalmente se essas questões forem importantes para o líder, pois ele terá a última palavra sobre a posição do partido, e todos os membros devem, mais uma vez, cumpri-la.

Quais são as razões pelas quais a disciplina é imposta pelos partidos políticos no Canadá?

Bem, existem várias que gostaria de mencionar. Em primeiro lugar, em caso de violação de um código de conduta parlamentar — comportamento sexual inadequado, irregularidades financeiras, conflitos de interesse, acusações criminais — nesses casos, os membros geralmente são sancionados. Se você se afastar da posição do caucus, se votar contra a posição do caucus em um projeto de lei, ou se for flagrado divulgando discussões confidenciais do caucus para a mídia, essas também são razões pelas quais você pode ser sancionado. Se desafiar a liderança do partido, o que acontece ocasionalmente quando os líderes dos partidos políticos são fracos, e outros membros do caucus considerarem que é hora de uma mudança, pedir uma mudança de liderança pode resultar em duras sanções se você não tiver apoio. Por fim, também há diferenças ideológicas e de políticas. Obviamente, os membros do parlamento são eleitos com seus próprios valores pessoais, suas morais, e elas nem sempre coincidem com as do partido pelo qual decidiram concorrer. Nessas circunstâncias, essas diferenças ideológicas podem, de fato, levar a sanções.

Que tipo de disciplina estamos mencionando aqui?

Novamente, é um espectro. Por um lado, podem haver sanções bastante leves. Isso pode se traduzir em uma redução no número de perguntas que um deputado pode fazer durante o período de perguntas. Se um membro estiver em um comitê específico ou quiser ser membro ou presidente de um determinado comitê, ele pode não conseguir essa posição ou ser removido dela. Na outra extremidade do espectro, pode haver uma expulsão, em que o membro é

definitivamente excluído do caucus. Uma sanção um pouco menos severa seria a suspensão, em que o membro é suspenso por um período determinado, mas poderia voltar depois. Entre esses dois extremos, existem situações em que alguns membros do caucus ocupam cargos ministeriais ou cargos no gabinete sombra. A disciplina pode levar a uma redução desses cargos ou à exclusão do gabinete.

Finalmente, existe uma forma menos formal de disciplina: a vergonha pública. Aconteceu comigo várias vezes, como líder parlamentar do nosso caucus, ter que criticar publicamente, perante a mídia, alguns de nossos membros que votaram de forma contrária à nossa posição ou que fizeram declarações prejudiciais à imagem pública do partido. Nesses casos, a vergonha pública pode ter um impacto muito forte para disciplinar um membro.

Não é uma forma formal de disciplina, mas se você criticar um membro em público, obviamente isso é ouvido pelos seus eleitores, o que pode afetar suas chances de reeleição, e também cria uma pressão para que esses membros, que talvez estejam ultrapassando os limites da solidariedade do caucus, voltem a se alinhar. Espero que esta discussão sobre a disciplina dos partidos políticos no Canadá tenha sido útil para você, e desejo-lhe boa sorte na continuação do seu curso. Obrigado.

## Atividade 12: Leituras Adicionais

### Leituras Adicionais Sugeridas

- Comissão Europeia de Democracia através do Direito (Comissão de Veneza), *Relatório sobre o Âmbito e a Renúncia das Imunidades Parlamentares*, Adotado em 21-22 de março de 2014, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)011-e).
- Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, *Imunidade parlamentar: desafios ao âmbito dos privilégios e imunidades de que gozam os membros da Assembleia Parlamentar*, 23 de maio de 2016, <https://pace.coe.int/en/files/22801/html>.
- *Estudo de Base: Normas profissionais e éticas para parlamentares* (25 de janeiro de 2013, OSCE), <https://www.osce.org/odihr/98924>.
- Zdzisław Kędzia e Agata Hauser, *O impacto do controle dos partidos políticos no exercício do mandato parlamentar* (2011, UIP), <https://www.UIP.org/resources/publications/reports/2016-07/impact-political-party-control-over-exercise-parliamentary-mandate>
- *Código de Conduta para Partidos Políticos: Campanha em Eleições Democráticas* (1998, International IDEA), <https://www.idea.int/publications/catalogue/code-conduct-political-parties-campaigning-democratic-elections>.
- *Diálogos sobre Códigos de Conduta Voluntários para Partidos Políticos em Eleições: Um Guia para Facilitadores* (2017, International IDEA),

<https://www.idea.int/publications/catalogue/dialogues-voluntary-codes-conduct-political-parties-elections-facilitators>.

- Gabinete da União Europeia para a Promoção da Democracia Parlamentar, *Ética Parlamentar: Uma Questão de Confiança*, 2011, <https://www.parlament.cat/document/intrade/59368>

### Atividade 13: Questionário

## MÓDULO 5: O PAPEL DOS PARLAMENTARES NA PROMOÇÃO DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO E SUAS RELAÇÕES COM OUTROS ATORES SOCIAIS

### Atividade 1: Vídeo do Instrutor Principal

#### **Toby Mendel, Diretor Executivo, Centro de Direito e Democracia**

Olá, bem-vindos ao último módulo deste curso. Neste módulo, abordaremos o papel dos parlamentares na promoção da liberdade de expressão e sua relação com outros atores.

Existem três funções comuns aos parlamentos das democracias: a representação, a elaboração de leis e a supervisão. A primeira refere-se à ideia de representar os interesses dos cidadãos ou eleitores; a segunda ao papel do parlamento na adoção de leis; e a terceira, embora abrangente, foca particularmente na supervisão do Executivo e, acima de tudo, no controle da correta aplicação das leis.

É evidente que, em virtude do direito internacional, os parlamentos estão obrigados a respeitar as garantias dos direitos humanos, incluindo as da liberdade de expressão. Os parlamentos e seus membros devem considerar o respeito à liberdade de expressão e, às vezes, a proteção e promoção expressa da liberdade de expressão em suas atividades relacionadas às três funções principais. Embora todos os parlamentares devam fazê-lo, nos casos em que os parlamentos tenham criado comissões de direitos humanos, estas desempenharão um papel de especial importância nesse sentido. Os parlamentos devem adotar medidas positivas para garantir o respeito à liberdade de expressão.

Alguns exemplos disso incluem a necessidade de garantir proteção contra ataques à liberdade de expressão, assegurar uma regulamentação adequada dos meios de comunicação (por exemplo, para promover a diversidade da mídia e evitar uma concentração indevida da propriedade) e fornecer proteção a denunciadores (inclusive por meio de legislação). Em alguns casos, as garantias internacionais dos direitos humanos fornecem orientações bastante claras sobre como proteger a

liberdade de expressão, seja por meio da legislação ou por outros meios. Por exemplo, o direito internacional define com precisão não apenas a obrigação de proibir a incitação ao ódio, mas também as normas a esse respeito (ou seja, que tipo de discurso deve ser proibido). Em outros casos, como a melhor forma de fomentar um ambiente midiático diversificado, haverá mais espaço para adaptações locais, embora mantendo-se dentro dos parâmetros estabelecidos pelo direito internacional. Por sua própria essência, os parlamentos são fóruns nos quais ideias são contestadas e debates são realizados. Esses debates frequentemente assumem uma dimensão partidária.

No entanto, é importante que os parlamentares, ao adotarem posições sobre direitos humanos, busquem respeitar as normas internacionais. Posicionar-se a favor de leis contra a blasfêmia ou bloquear todo conteúdo proveniente de um país vizinho hostil pode, às vezes, ganhar votos, mas nunca será legítimo. Os parlamentares devem resistir à tentação de priorizar benefícios pessoais ou partidários de curto prazo em detrimento dos direitos humanos. Em outras palavras, quando o trabalho dos parlamentares está relacionado aos direitos humanos, o comportamento partidário deve ceder à necessidade de respeitar tais direitos.

Para promover eficazmente os direitos humanos, os parlamentares precisam estar informados sobre esses direitos. As principais fontes de obrigações em matéria de direitos humanos para os Estados costumam ser a parte de direitos humanos da constituição, que pode ser descrita como uma carta ou declaração de direitos e as obrigações internacionais em matéria de direitos humanos. Todo parlamentar deveria fazer um esforço geral para conhecer esses dois conjuntos de obrigações.

Dada a importância fundamental da liberdade de expressão — para o trabalho dos parlamentares, para a democracia em seu sentido mais amplo e para a proteção de todos os outros direitos humanos — pode ser especialmente importante que os parlamentares conheçam as principais funções desse direito. Algumas organizações, como a UIP, o Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) e a UNESCO (em relação à liberdade de expressão e ao acesso à informação), assim como vários grupos da sociedade civil, realizam programas para informar os parlamentares sobre os direitos humanos. Ao mesmo tempo, não é realista esperar que cada parlamentar conheça a fundo a liberdade de expressão, pois se trata de um direito bastante complexo.

Apesar disso, os parlamentares que fazem parte de comissões dedicadas à legislação e a outras questões que impactam diretamente a liberdade de expressão devem se esforçar para se informar sobre as questões relacionadas ao seu trabalho. Além disso, eles deveriam contatar, quando surgirem questões específicas, especialistas no assunto, como acadêmicos, instituições nacionais de direitos humanos, comissões parlamentares de direitos humanos e/ou organizações da sociedade civil, a fim de garantir que o conhecimento especializado seja adequadamente

incorporado aos debates parlamentares. Os parlamentares também desempenham um papel importante ao garantir que seus Estados ratifiquem os tratados de direitos humanos pertinentes e ao supervisionar as reservas e declarações feitas por seus Estados. Uma vez ratificados os tratados, os parlamentares desempenham um papel fundamental na supervisão de sua aplicação. Muitos tratados de direitos humanos possuem mecanismos para promover sua aplicação efetiva.

De acordo com o PIDCP, por exemplo, os Estados devem informar periodicamente (a cada cinco anos) ao órgão de supervisão, o Comitê de Direitos Humanos da ONU. Os parlamentos colaboram com outros atores estatais no processo de apresentação de relatórios e desempenham um papel de supervisão para garantir que as recomendações resultantes do processo sejam aplicadas adequadamente. Paralelamente, com funções aproximadamente análogas para os parlamentares, existem procedimentos não baseados em tratados, como o Exame Periódico Universal (EPU), supervisionado pelo Conselho de Direitos Humanos da ONU. Assim como no caso do PIDCP, o Conselho examina periodicamente os Estados (em princípio, a cada quatro anos e meio) em relação a uma ampla gama de obrigações em matéria de direitos humanos, incluindo a liberdade de expressão. Ao contrário do PIDCP, os 193 Estados membros da ONU devem passar pelo processo do EPU. O processo do EPU também gera uma série de recomendações para melhorar a atuação, nas quais o parlamento também participa.

Este módulo analisa vários papéis dos parlamentares na promoção da liberdade de expressão, incluindo como legisladores e como líderes sociais. Esta é a última vez que falarei com vocês, então permitam-me aproveitar esta oportunidade para desejar-lhes a melhor das sortes com o restante do curso.

## Atividade 2: Leitura

*Tempo de leitura estimado: 11 minutos*

### **Responsabilidades dos Parlamentares na Promoção da Liberdade de Expressão em seu Papel como Legisladores**



Uma das maneiras mais importantes pelas quais os parlamentos e seus membros podem ajudar a promover o respeito pela liberdade de expressão é garantir que a legislação não apenas seja compatível com os padrões internacionais, regionais e constitucionais de direitos humanos, mas vá além disso, refletindo as melhores práticas ou até mesmo superando-as.

Embora a maioria dos direitos dependa, pelo menos em certa medida, de um arcabouço legislativo de apoio, as leis desempenham um papel particularmente importante quando se trata da liberdade de expressão. De fato, o direito internacional exige especificamente que qualquer restrição à liberdade de expressão seja prevista por lei. A criação de reguladores independentes de mídia e as regras pelas quais eles regulam o setor também precisam ser estabelecidas na legislação. O que não é exigido por lei muitas vezes é tão importante quanto o que é. Por exemplo, a lei não deve exigir que os jornais obtenham uma licença ou impor condições mínimas sobre quem pode praticar o jornalismo. Da mesma forma, a legislação fornece a base para sistemas de acesso à informação, proteção de denunciantes e, frequentemente, mecanismos de segurança para jornalistas e outras pessoas em risco de ataques, incluindo parlamentares.

Os parlamentares devem prestar atenção especial a determinadas áreas onde, com frequência, são propostas legislações que não respeitam os padrões de direitos humanos. Nos últimos anos, muitos países aprovaram leis antiterrorismo, muitas das quais impõem limites excessivamente restritivos à liberdade de expressão. As regras de sigilo, muitas vezes adotadas em nome da segurança nacional, são outra área em que as leis tendem a não se conformar aos padrões internacionais. A imposição de estados de emergência, durante os quais os Estados podem suspender alguns direitos, incluindo a liberdade de expressão, também deve ser mencionada aqui. O direito internacional, especificamente o Artigo 4º do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP), estabelece padrões claros que regem os estados de emergência. Esses padrões incluem a existência de uma “emergência pública que ameace a vida da nação”, que seja oficialmente proclamada e sobre a qual outros Estados tenham sido informados por meio do Secretário-Geral da ONU. As suspensões de direitos só são justificadas na medida em que sejam “estritamente exigidas pelas circunstâncias da situação”.

### **Abuso de Acusações Relacionadas ao Terrorismo e Outras Questões de Segurança Contra Parlamentares**



Em 16 de novembro de 2017, a Suprema Corte dissolveu o Partido de Resgate Nacional do Camboja (CNRP), resultando na perda dos mandatos de 55 membros do CNRP na Assembleia Nacional e de dois membros do Senado. Antes da dissolução do partido, Kem Sokha, então presidente do CNRP, foi acusado com base no Artigo 443 do Código Penal, que estabelece:

Os atos de celebrar acordos secretos com um estado estrangeiro ou seus agentes com o objetivo de criar hostilidades ou agressões contra o Camboja são puníveis com prisão de 15 (quinze) a 30 (trinta) anos.<sup>232</sup>

O crime de Sokha consistiu em ele ter feito um discurso na Austrália em 2013 explicando por que criou uma organização de direitos humanos, o Centro de Direitos Humanos do Camboja. Em sua decisão consensual sobre o caso, o Conselho de Governança da UIP observou que o discurso de Sokha não continha "nada que pudesse constituir um delito" e que "sua liberdade de expressão foi claramente violada neste caso", expressando profunda indignação "que este vídeo tenha sido utilizado como prova de traição".<sup>233</sup> Em 2023, Sokha foi finalmente condenado a 27 anos de prisão domiciliar.<sup>234</sup>

Em outro caso, levado ao Comitê de Direitos Humanos dos Parlamentares da UIP pela Malásia no início de 2017, três parlamentares da oposição, N. Surendran, Ng Wei Aik e Sivarasa Rasiah, foram acusados sob as seções 4(1)(a), (b) e (c) da Lei de Sedição. Outro parlamentar da oposição, Chua Tian Chang, foi condenado a três meses de prisão sob a mesma lei em setembro de 2016 por ter convocado manifestações de rua para protestar contra os resultados da eleição, que ele contestou. Devido a uma nova condenação por "insultar a modéstia de um policial", Tian Chua foi impedido de se candidatar nas eleições malásias de maio de 2018.<sup>235</sup> O Comitê da UIP expressou repetidamente sérias reservas sobre a Lei de Sedição,<sup>236</sup> que permanece notoriamente vaga e ampla como uma restrição à liberdade de expressão.<sup>237</sup>

Embora a legislação primária, aprovada pelo parlamento, forneça um quadro geral, a legislação secundária (conhecida por diversos nomes, como regras, regulamentos, estatutos, etc.), normalmente aprovada pelo executivo, também pode ser de grande importância. Os parlamentos

---

<sup>232</sup> Veja

[https://sherloc.unodc.org/cld/document/khm/2009/criminal\\_code\\_of\\_the\\_kingdom\\_of\\_cambodia.html](https://sherloc.unodc.org/cld/document/khm/2009/criminal_code_of_the_kingdom_of_cambodia.html).

<sup>233</sup> Casa CMBD/60, 18 de outubro de 2017, <http://archive.ipu.org/hr-e/201/cmbd27.pdf>.

<sup>234</sup> Prak Chan Thul, "Figura da oposição cambojana Kem Sokha é condenado a 27 anos de prisão domiciliar", 3 de março de 2023, Reuters, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/cambodian-opposition-figure-kem-sokha-sentenced-27-years-treason-2023-03-03>.

<sup>235</sup> Tang Ruxyn, "Tian Chua apoia candidato independente de 22 anos após o Tribunal Superior de Kuala Lumpur rejeitar sua ação", 4 de maio de 2018, SAYS, <http://says.com/my/news/high-court-dismisses-tian-chua-suit-challenging-disqualification-from-contesting-in-batu>.

<sup>236</sup> Casos entre MAL21-40, de 23 de janeiro a 3 de fevereiro de 2017, <http://archive.ipu.org/hr-e/comm152/mal21.pdf>.

<sup>237</sup> Associação da Ordem dos Advogados da Malásia, "Por que a Lei de Sedição sufoca a democracia na Malásia", 29 de abril de 2015, [http://www.malaysianbar.org.my/legal/general\\_news/why\\_the\\_sedition\\_act\\_stifles\\_democracy\\_in\\_malaysia.html](http://www.malaysianbar.org.my/legal/general_news/why_the_sedition_act_stifles_democracy_in_malaysia.html).

têm dois papéis a desempenhar aqui. Primeiro, a legislação primária deve definir o escopo da legislação secundária de maneira adequada, ou seja, não de forma excessivamente ampla nem excessivamente restrita. Às vezes, há uma tendência de a legislação deixar um espaço indevidamente amplo para questões a serem tratadas pela legislação secundária. Questões que mudam ao longo do tempo ou de caso a caso – como a taxa apropriada para uma licença de transmissão – precisam ser deixadas para regras secundárias, pois a flexibilidade é necessária e a legislação não pode ser alterada facilmente. Também não é necessário que a legislação primária entre em detalhes minuciosos, o que pode criar confusão e rigidez. Ao mesmo tempo, é um requisito específico do direito internacional que as restrições à liberdade de expressão sejam prescritas por lei, o que, por sua vez, requer que as regras sejam claras e precisas e não concedam muita discricão aos funcionários ao determinar seu escopo exato.

Em segundo lugar, na maioria dos casos, o parlamento possui certo poder formal de revisão sobre as regulamentações. De maneira geral, o poder de revisão se divide em duas categorias, às vezes referidas como os procedimentos de revisão positiva e negativa. No procedimento de revisão positiva, o parlamento é obrigado a aprovar (positivamente) as regulamentações, enquanto no procedimento de revisão negativa, as regulamentações serão válidas, a menos que o parlamento vote contra elas. Independentemente do procedimento, os parlamentares devem levar a sério seu papel na revisão das regulamentações para garantir que não prejudiquem os direitos humanos.

Embora os parlamentares tenham a responsabilidade principal de assegurar que a legislação proposta respeite os direitos humanos, outros atores também devem auxiliar nessa tarefa, incluindo o poder executivo, além de especialistas independentes em direito internacional e doméstico. Abaixo estão alguns exemplos de ferramentas e práticas que podem ajudar os parlamentares em seus deveres de examinar os impactos dos direitos humanos da legislação proposta.

#### **Práticas para Auxiliar Parlamentares na Supervisão dos Direitos Humanos**

- O Comitê Permanente de Direitos Humanos do Parlamento de Uganda adotou uma [lista](#) para ajudar a avaliar a conformidade da legislação proposta, estratégias, políticas e programas do governo com os padrões de direitos humanos.<sup>238</sup>
- Reconhecendo o papel fundamental que as informações governamentais desempenham na elaboração legislativa eficaz, um manual do Conselho da Europa

---

<sup>238</sup> Lista para Conformidade com os Direitos Humanos em Políticas, Projetos de Lei, Orçamentos, Programas Governamentais e Todos os Assuntos Tratados pelo Parlamento.  
<https://chapterfouruganda.org/sites/default/files/downloads/Human%20Rights%20Compliance%20Checklist.pdf>.

recomenda que o executivo seja obrigado a anexar um memorando detalhado sobre direitos humanos a cada proposta de legislação.<sup>239</sup>

- Nesse sentido, desde 2019, no Canadá, quando um projeto de lei é apresentado ao parlamento, o Ministro da Justiça é obrigado a submeter uma declaração descrevendo seus efeitos potenciais sobre os direitos e liberdades garantidos pela constituição, com o objetivo declarado de informar tanto os parlamentares quanto o público em geral sobre esses efeitos.<sup>240</sup>

Grupos interpartidários de parlamentares fornecem uma ferramenta útil para discutir legislações. Esses grupos informais, compostos por membros de diferentes partidos com interesses comuns, podem ajudar os parlamentares a superarem divisões partidárias e construir consensos sobre questões, incluindo questões de direitos humanos. A liberdade de expressão e o acesso à informação podem ser particularmente propensos ao trabalho interpartidário, pois as posições divergentes sobre tais questões muitas vezes não refletem divisões partidárias. O parlamento do Reino Unido possui um grande número de grupos parlamentares interpartidários, conhecidos lá como "grupos parlamentares de todos os partidos", que se concentram em uma variedade de questões temáticas ou relacionadas a países. De acordo com uma atualização de 30 de maio de 2024 de um registro oficial, esses grupos incluem aqueles dedicados a direitos humanos, proteção de denunciante, Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU, mídia e liberdade de imprensa.<sup>241</sup>

Até agora, o foco nesta leitura tem sido na adoção de novas legislações. Mas, em muitos Estados, um problema-chave com legislações que impactam a liberdade de expressão é a existência de regras indevidamente restritivas adotadas no passado, às vezes há muito tempo. Por exemplo, muitas ex-colônias britânicas ainda mantêm em vigor Leis de Segredos Oficiais datadas do período colonial, que muitas vezes são semelhantes, se não idênticas, entre si, e que adotam uma posição altamente secreta sobre documentos oficiais, fundamentalmente em desacordo com o direito à informação baseado em direitos humanos. As leis de sedição são outro exemplo de leis que muitas vezes foram mantidas após o fim do período colonial e que restringem indevidamente a liberdade de expressão. Portanto, é importante revisar as leis que têm impacto sobre a liberdade de expressão com o objetivo de revisá-las e atualizá-las, a fim de alinhá-las com os padrões internacionais de direitos humanos, um processo que muitas vezes é chamado de "análise pós-legislativa". Existem várias razões para essa prática, incluindo a avaliação de se as leis estão

---

<sup>239</sup> Alice Donald e Anne-Katrin Speck, *Parlamentos nacionais como garantidores dos direitos humanos na Europa: Manual para parlamentares* (2018, Conselho da Europa), p. 38, <https://pace.coe.int/en/pages/jur-handbook>.

<sup>240</sup> *Lei do Departamento de Justiça*, R.S.C., 1985, c. J-2 (com emendas até 13 de dezembro de 2019), seção 4.2, <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/j-2/FullText.html>; veja também Governo do Canadá, "Declarações da Carta", <https://www.justice.gc.ca/eng/csj-sjc/pl/charter-charte/index.html>.

<sup>241</sup> Parlamento do Reino Unido, "Registro de Grupos Parlamentares de Todos os Partidos [até 30 de maio de 2024]", <https://publications.parliament.uk/pa/cm/cmllparty/240530/contents.htm>.

funcionando como pretendido, a melhoria da legislação secundária, a melhoria da implementação e a avaliação dos impactos sobre os direitos humanos fundamentais.<sup>242</sup>



Alguns parlamentos têm comitês dedicados para realizar a análise pós-legislativa, como demonstrado nos exemplos abaixo.

### Exemplos de Comitês encarregados da Análise Pós-Legislativa

- Em 2007, a Bélgica criou uma comissão parlamentar conjunta para revisar a legislação.<sup>243</sup> Essa comissão pode examinar a legislação após qualquer um de três "gatilhos": após o recebimento de uma petição, após uma decisão do Tribunal Constitucional ou em resposta a relatórios anuais apresentados pelo Procurador-Geral.<sup>244</sup>
- Na Indonésia, há uma comissão permanente de revisão legislativa chamada Badan Legislasi (BALEG), que desempenha um papel fundamental na Análise Pós-Legislativa e encaminha os resultados de suas revisões para as comissões de assunto pertinentes.<sup>245</sup>
- Na África do Sul, em janeiro de 2016, um painel externo de 17 membros foi comissionado para revisar toda a legislação adotada desde o fim do regime de apartheid da minoria branca.<sup>246</sup>

Os parlamentos às vezes incluem cláusulas na legislação que exigem que ela seja revisada em um determinado período (cláusulas de revisão) ou que preveem uma data de expiração para a

---

<sup>242</sup> Franklin De Vrieze e Victoria Hasson, *Análise Pós-Legislativa: Estudo comparativo das práticas de Análise Pós-Legislativa em parlamentos selecionados e a justificativa para seu papel na assistência à democracia* (2017, Fundação Westminster para a Democracia), p. 7, <https://www.wfd.org/what-we-do/resources/comparative-study-post-legislative-scrutiny>.

<sup>243</sup> Veja Comité parlementaire chargé du suivi législatif, <https://www.comitesuivilegislatif.be/indexF.html>.

<sup>244</sup> Franklin De Vrieze e Victoria Hasson, *Análise Pós-Legislativa: Estudo comparativo das práticas de Análise Pós-Legislativa em parlamentos selecionados e a justificativa para seu lugar na assistência à democracia*, nota 10, p. 21.

<sup>245</sup> *Ibid.*, pp. 8 e 25-26.

<sup>246</sup> *Ibid.*, pp. 34-36; *Relatório do Painel de Alto Nível sobre a Avaliação da Legislação Chave e a Aceleração da Mudança Fundamental*, novembro de 2017.

[https://www.parliament.gov.za/storage/app/media/Pages/2017/october/High\\_Level\\_Panel/HLP\\_Report/HLP\\_report.pdf](https://www.parliament.gov.za/storage/app/media/Pages/2017/october/High_Level_Panel/HLP_Report/HLP_report.pdf).

legislação caso o parlamento não tome medidas para renová-la (cláusulas de sunset). Em alguns países, a exigência geral de se envolver em certos tipos de análise pós-legislativa é uma exigência legal. Um exemplo é a Grécia, onde a lei sobre o Estado Executivo (Lei 4622/2019) exige que os resultados da legislação sejam avaliados três a cinco anos após a promulgação.<sup>247</sup> No caso da Suíça e da França, as obrigações parlamentares de avaliar a legislação são até mesmo exigidas constitucionalmente.<sup>248</sup>

As revisões de legislação também podem ser acionadas de outras maneiras, como em resposta a relatórios da mídia ou da sociedade civil, ou recomendações para revisar leis feitas por atores internacionais de direitos humanos, como por meio de relatórios de órgãos regionais ou internacionais, mandatos especiais internacionais ou o processo de Revisão Periódica Universal (UPR). O Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos observa que a maioria das recomendações emergentes da UPR "exige ou envolve ação parlamentar".<sup>249</sup> O documento final de um painel internacional de especialistas sobre a relação entre parlamentos e instituições nacionais de direitos humanos (NHRIs), conhecido como [Princípios de Belgrado](#), recomendou: "Os parlamentos e as NHRIs devem desenvolver em conjunto uma estratégia para acompanhar sistematicamente as recomendações feitas por mecanismos regionais e internacionais de direitos humanos".<sup>250</sup>



Quando os Estados aceitaram a jurisdição de um tribunal regional de direitos humanos ou de órgãos de tratados da ONU sobre queixas individuais, decisões individuais que constatarem que um Estado violou os direitos humanos também podem exigir, explicitamente ou implicitamente, que uma lei seja alterada ou revogada para evitar futuras violações de direitos humanos. Nesses casos, os parlamentos normalmente precisarão tomar medidas

---

<sup>247</sup> Franklin De Vrieze e Maria Mousmouti, *Inovação Parlamentar através da Análise Pós-Legislativa: Manual para Parlamentos* (julho de 2023, Westminster Foundation for Democracy), p. 18., <https://www.wfd.org/what-we-do/resources/parliamentary-innovation-through-post-legislative-scrutiny>.

<sup>248</sup> *Ibid.*

<sup>249</sup> *Contribuição dos parlamentos para o trabalho do Conselho de Direitos Humanos e sua revisão periódica universal*, Relatório do Escritório do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos, 17 de maio de 2018, parágrafo 11, <https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FHRC%2F38%2F25&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False>.

<sup>250</sup> Princípios de Belgrado sobre a Relação entre Instituições Nacionais de Direitos Humanos e Parlamentos, adotados em 22-23 de fevereiro de 2012, parágrafo 36. <https://www.theioi.org/downloads/frved/Belgrade%20Principles%20on%20the%20Relationship%20between%20NHRIs%20and%20Parliaments.pdf>.

para revogar ou emendar as leis que violam os direitos humanos (diferentemente dos tribunais nacionais, onde a decisão pode automaticamente suspender a norma legal em questão).

### Exemplos de Alterações na Legislação Após Decisões de Tribunais Internacionais de Direitos Humanos

- A difamação criminal foi abolida na Argentina após a ordem explícita da Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso *Kimel v. Argentina*, que determinou que a Argentina adequasse sua legislação às suas obrigações de direitos humanos.<sup>251</sup>
- O parlamento francês revogou o crime de insultar o chefe de Estado depois que a Corte Europeia de Direitos Humanos concluiu, no caso *Eon v. France*,<sup>252</sup> que o direito à liberdade de expressão de um ativista havia sido violado por meio de sua condenação sob essa disposição.<sup>253</sup>
- Burkina Faso alterou suas leis de difamação após a decisão da Corte Africana de Direitos Humanos e dos Povos no caso *Konaté v. Burkina Faso*, que considerou que as disposições sobre difamação criminal, desprezo e insulto contrariavam as obrigações internacionais de direitos humanos de Burkina Faso.<sup>254</sup>

Também é possível que mecanismos internacionais de direitos humanos destaquem problemas estruturais mais amplos que levam a violações de direitos humanos, como alocações orçamentárias insuficientes para órgãos de supervisão. Em muitos desses casos, o parlamento, em suas capacidades legislativas ou de supervisão, tem um papel central a desempenhar na resposta a deficiências estruturais ou na garantia de que o poder executivo o faça.

### Atividade 3: Leitura

Tempo estimado de leitura: 9 minutos

---

<sup>251</sup> *Kimel v. Argentina (Méritos, Reparações e Custos)*, Série C No. 177, 2 de maio de 2008, p. 32, [https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_177\\_ing.pdf](https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_177_ing.pdf). A revogação da legislação ocorreu por meio da Lei 26.551, de 26 de novembro de 2009, disponível em espanhol em: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley26551-160774/texto>.

<sup>252</sup> 14 de março de 2013, Requerimento nº 26118/10, [https://hudoc.echr.coe.int/#{%22itemid%22:\[%22001-117742%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/#{%22itemid%22:[%22001-117742%22]}).

<sup>253</sup> Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, *Impacto da Convenção Europeia dos Direitos Humanos nos Estados Partes: exemplos selecionados*, 8 de janeiro de 2016, AS/Jur/Inf (2016) 04, p. 13, <https://website-pace.net/documents/19838/2008330/AS-JUR-INF-2016-04-EN.pdf/12d802b0-5f09-463f-8145-b084a095e895>.

<sup>254</sup> 5 de dezembro de 2014, Requerimento nº 004/2013, parágrafo 164, <https://www.african-court.org/cpmt/details-case/0042013>. Veja também UNESCO, “Decisões marcantes do Tribunal Africano garantem a persecução de crimes contra jornalistas”, 12 de março de 2021, <https://www.unesco.org/en/articles/african-courts-landmark-decisions-ensure-prosecution-crimes-against-journalists>.

## Responsabilidades dos Parlamentares para Promover a Liberdade de Expressão por Meio da Supervisão e como Líderes Sociais

### *O Papel de Supervisão dos Parlamentos e Seus Membros*



Um papel fundamental do parlamento é monitorar e supervisionar os atores poderosos na sociedade, especialmente o executivo. Embora esse seja um papel geral, é talvez ainda mais importante que o parlamento garanta que a legislação esteja sendo devidamente implementada, uma vez que, de certa forma, ele é o guardião dessa legislação, tendo-a aprovado em primeiro lugar.

Existem várias maneiras pelas quais os parlamentos podem supervisionar a implementação da legislação, incluindo fazer perguntas a ministros, funcionários e órgãos de supervisão, participar de exercícios de apuração de fatos e realizar revisões formais, por exemplo, por meio de comitês. A abordagem mais apropriada dependerá do tipo de supervisão necessária. Em alguns casos, a presença de problemas na aplicação de uma lei ou conjunto de regras jurídicas pode desencadear uma revisão.

A forma adequada de resolver os problemas dependerá de todas as circunstâncias. Em alguns casos, será necessário emendar a lei, o que pode ser recomendado ou até mesmo realizado pelo parlamento. Em outros casos, podem ser necessárias soluções administrativas, talvez incluindo a capacitação de funcionários relevantes. Novamente, o parlamento pode recomendar isso.

Existem vários papéis para o parlamento quando órgãos de supervisão estão envolvidos, o que geralmente é o caso, entre outras áreas, em relação ao direito à informação, à regulamentação de transmissões e ao serviço de radiodifusão público, se existir um. Primeiro, é normal que esses órgãos sejam obrigados a relatar regularmente, geralmente de forma anual, ao parlamento (seja diretamente ou por meio de um ministro). Isso oferece uma oportunidade para revisar seu trabalho e os sistemas mais amplos que eles supervisionam (os relatórios anuais geralmente incluirão recomendações gerais para reforma). O parlamento deve levar essas responsabilidades de supervisão a sério. Sempre que possível, por exemplo, uma audiência deve ser realizada antes do comitê relevante, e o chefe ou um representante sênior do órgão deve ser convocado para prestar depoimento e responder a perguntas.

Em segundo lugar, em alguns casos, o parlamento tem, por meio da legislação que o estabelece, um papel formal em relação às nomeações para órgãos reguladores ou de supervisão. Nesse caso, o parlamento deve se envolver seriamente nesse papel, tendo em mente a necessidade premente

de que os órgãos com poderes regulatórios sobre os meios de comunicação ou qualquer questão de liberdade de expressão sejam independentes do governo e sejam liderados por pessoas competentes e credíveis, com experiência e expertise relevantes para a questão em questão.

Finalmente, em muitos casos, o parlamento terá um papel em termos de alocação do orçamento para esses órgãos.<sup>255</sup> Essa é uma questão crucial, uma vez que órgãos subfinanciados não serão capazes de cumprir suas funções de forma eficaz. Quando isso é um problema, muitas vezes é relativamente fácil de identificar, por exemplo, em relatórios inadequados por parte de uma emissora de serviço público, decisões baseadas em informações e pesquisas insuficientes por um regulador de transmissão ou atrasos no processamento de reclamações por uma comissão de informação.

A forma como o orçamento chega ao parlamento dependerá da natureza da legislação relevante, bem como do processo orçamentário geral. A melhor prática nessa área é que os orçamentos alocados a órgãos de supervisão sejam acordados separadamente pelo parlamento, a fim de garantir que a atenção apropriada seja dada a eles. No mínimo, o parlamento deve exigir que uma linha orçamentária separada seja dedicada a esses órgãos no orçamento. No momento em que o orçamento proposto é apresentado, parlamentares interessados devem ter o direito de fazer perguntas sobre questões relevantes, por exemplo, sobre tendências orçamentárias ao longo do tempo e sobre quaisquer recomendações de mudanças no orçamento feitas pelo órgão de supervisão.

Muitos parlamentos exercem supervisão de direitos humanos por meio de um comitê dedicado a direitos humanos, que deve ter um mandato suficientemente robusto e claro.<sup>256</sup> Para uma visão geral das funções desses comitês e recomendações sobre como estruturá-los, consulte os [Princípios Preliminares sobre Parlamentos e direitos humanos](#) desenvolvidos pelo Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH).<sup>257</sup> Em alguns parlamentos, nenhum comitê parlamentar específico é responsável por questões de direitos

---

<sup>255</sup> Uma questão orçamentária mais ampla é o gasto total na promoção e proteção dos direitos humanos, por exemplo, para apoiar instituições nacionais de direitos humanos, treinamento para funcionários e assim por diante, o que também pode impactar positivamente a liberdade de expressão.

<sup>256</sup> *Parlamentos e Direitos Humanos: Um conjunto de ferramentas de autoavaliação* (2023, União Interparlamentar), pp. 24, 26-27, <https://www.ipu.org/resources/publications/toolkits/2023-10/parliaments-and-human-rights-self-assessment-toolkit>.

<sup>257</sup> Encontrado no Anexo I da *Contribuição dos parlamentos ao trabalho do Conselho de Direitos Humanos e sua revisão periódica universal*, Relatório anual do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos e relatórios do Escritório do Alto Comissário e do Secretário-Geral, 17 de maio de 2018, <https://undocs.org/A/HRC/38/25> (disponível como um documento autônomo em: [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/UPR/Parliaments/DraftPrinciplesParliament\\_EN.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/UPR/Parliaments/DraftPrinciplesParliament_EN.pdf)).

humanos, que são consideradas à medida que surgem em relação ao trabalho em áreas dentro dos mandatos de diferentes comitês.<sup>258</sup> Para funcionar adequadamente, tal abordagem requer um alto grau de integração dos direitos humanos no trabalho dos diferentes comitês.

Onde existem, comitês dedicados à mídia (ou subcomitês de comitês de direitos humanos) têm funções específicas de promover a liberdade de expressão. É importante que os parlamentares responsáveis pela supervisão da mídia sejam adequadamente treinados em padrões de direitos humanos relevantes sobre liberdade de expressão e segurança dos jornalistas. Para isso, pode ser útil que ex-jornalistas ou profissionais de mídia, bem como especialistas legais e de mídia internacionais, participem de treinamentos, além de testemunharem em audiências relevantes.

Quando mecanismos internacionais de direitos humanos fazem recomendações, além do papel dos parlamentos em tomar as ações legislativas necessárias, mencionadas acima, os parlamentos também têm um papel em supervisionar a implementação de outras maneiras, incluindo a garantia de um acompanhamento apropriado por parte do poder executivo. Como observado pelo ACNUDH:

Os parlamentares também podem desempenhar um papel de liderança na implementação e acompanhamento das recomendações feitas por mecanismos de direitos humanos das Nações Unidas e outros mecanismos regionais, por exemplo, por meio da apresentação, pelo executivo, dos resultados do exame periódico universal e da discussão subsequente. Em particular, os parlamentos têm um papel fundamental em exigir o estabelecimento de um mecanismo nacional [para] relatório e acompanhamento, e poderiam desempenhar um papel ativo no trabalho de tal mecanismo, além de garantir uma abordagem integrada para a apresentação de relatórios e a implementação das recomendações dos mecanismos de direitos humanos.<sup>259</sup>

O papel fundamental dos parlamentos em garantir a implementação de recomendações de direitos humanos foi reconhecido pelo Conselho de Direitos Humanos da ONU em uma resolução de 2017, na qual foi afirmado,

---

<sup>258</sup> Um manual do Conselho da Europa categoriza isso como um "modelo transversal". Ele identifica dois outros modelos para a supervisão parlamentar dos direitos humanos: um "modelo especializado", onde um único comitê permanente é responsável pelos direitos humanos, e um "modelo híbrido", onde mais de um comitê tem interesse em direitos humanos "e/ou um subcomitê especializado em direitos humanos é estabelecido dentro de um sistema, de outra forma, integrada". Veja Alice Donald e Anne-Katrin Speck, *Os parlamentos nacionais como garantidores dos direitos humanos na Europa: Manual para parlamentares* (2018, Conselho da Europa), pp. 48-54, <https://pace.coe.int/en/pages/jur-handbook>.

<sup>259</sup> *Contribuição dos parlamentos para o trabalho do Conselho de Direitos Humanos e sua revisão periódica universal*, Relatório do Escritório do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos, 17 de maio de 2018, paras. 31-32, <https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FHRC%2F38%2F25&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False>.

... o papel crucial que os parlamentos desempenham, entre outros, na tradução de compromissos internacionais em políticas e leis nacionais, incluindo o apoio à implementação de recomendações geradas pelos mecanismos internacionais de direitos humanos, especialmente as recomendações apoiadas pelo Estado em questão no âmbito do exame periódico universal.<sup>260</sup>

Uma abordagem para implementar decisões de direitos humanos é por meio da criação de um órgão com múltiplos interessados que inclua parlamentares. Na República Tcheca, um órgão consultivo estabelecido em 2015 – chamado de Comitê de Especialistas sobre a Execução de Sentenças do Tribunal Europeu de Direitos Humanos – é composto por representantes de alto nível de instituições sêniores de todos os ramos do governo, incluindo o parlamento, além de acadêmicos, ONGs e a ordem dos advogados. Este Comitê recomenda possíveis medidas em resposta a sentenças do Tribunal Europeu de Direitos Humanos, seja contra a República Tcheca ou contra outros Estados que levantem preocupações de que um problema semelhante exista na República Tcheca.<sup>261</sup>

#### *Parlamentos e Seus Membros como Líderes Sociais*

Enquanto a legislação e a supervisão estão no cerne das responsabilidades dos parlamentares em relação à liberdade de expressão, eles também devem exercer seus papéis como líderes sociais para promover e proteger esse direito. As necessidades exatas aqui variam dependendo da situação local. Mesmo em países com boas leis e sólido respeito ao estado de direito, abusos podem ocorrer, por exemplo, quando atores sociais poderosos movem ações de difamação abusivas apenas como uma forma de evitar críticas (uma espécie de processo estratégico contra a participação pública, conhecido como SLAPP). Onde os tribunais não são independentes e as leis não estão em conformidade com os padrões internacionais, o efeito intimidatório de ações judiciais abusivas pode ser ainda mais severo. Ter parlamentares expondo publicamente esse tipo de prática pode ser uma forma muito importante de limitar esse tipo de abuso.

Mesmo boas leis muitas vezes deixam um amplo espaço de discricão para os funcionários. Por exemplo, o governo pode tentar influenciar os reguladores de radiodifusão para que ajam de maneira tendenciosa, dependendo de quão amigável a emissora em questão é em relação ao governo. Em quase todos os países, os funcionários tendem a interpretar as exceções nas leis de

---

<sup>260</sup> *Contribuição dos parlamentos para o trabalho do Conselho de Direitos Humanos e sua Revisão Periódica Universal*, Resolução do Conselho de Direitos Humanos 35/29, 13 de julho de 2017, <https://undocs.org/A/HRC/RES/35/29>.

<sup>261</sup> Alice Donald e Anne-Katrin Speck, *Os parlamentos nacionais como garantidores dos direitos humanos na Europa: Manual para parlamentares* (2018, Conselho da Europa), p. 46. <https://pace.coe.int/en/pages/jur-handbook>.

direito à informação de forma excessivamente ampla, mantendo documentos em segredo que não são, de forma alguma, sensíveis. A supervisão e a crítica parlamentar podem limitar esses abusos.

De maneira mais geral, os parlamentares podem fazer uma enorme diferença para aumentar a conscientização geral sobre a importância da liberdade de expressão, bem como suas características principais. Isso ajuda a construir apoio para garantias essenciais e diminuir o risco de abuso por parte do governo ou de outros atores poderosos.

Os parlamentares podem agir em conjunto com órgãos oficiais de direitos humanos, com a sociedade civil, acadêmicos e outros para amplificar suas vozes e influências mutuamente.

Nesse mesmo sentido, os parlamentares devem também ser vigilantes na defesa dos direitos de liberdade de expressão de outros parlamentares, independentemente de filiação política ou partidária. Ataques ao direito à liberdade de expressão de membros do parlamento muitas vezes são emblemáticos de um ataque mais amplo à liberdade de expressão e, muitas vezes, à democracia em geral. Portanto, é crucial que os parlamentares utilizem seu poder e papéis de liderança social para combater isso. Os parlamentares também devem considerar a possibilidade de apresentar denúncias sobre violações dos direitos de outros parlamentares ao Comitê de Direitos Humanos dos Parlamentares da UIP, e podem fazê-lo usando o [formulário de reclamação online](#) deste último.<sup>262</sup>

Como parte de seu papel como líderes sociais, é importante que os parlamentares evitem disseminar informações não verificadas ou falsas, assim como discursos de ódio ou outros conteúdos abusivos contra adversários políticos (conforme discutido no Módulo 2). Isso inclui, evidentemente, qualquer comunicação realizada por meio de plataformas de mídia social, as quais muitos líderes políticos utilizam para fazer declarações frequentes e, às vezes, menos formais, que podem ter um grande alcance e impacto. Em sua [Declaração Conjunta de 2021](#), os mandatos internacionais especiais sobre liberdade de expressão reconheceram:

[P]olíticos e funcionários públicos desempenham um papel importante na formação da agenda midiática, do debate público e da opinião, e que, como resultado, o comportamento e as atitudes éticas de sua parte, incluindo em suas comunicações públicas, são essenciais para promover o estado de direito, a proteção dos direitos humanos, a liberdade de imprensa e o entendimento intercultural, além de garantir a confiança pública nos sistemas de governança democráticos.<sup>263</sup>

Eles também denunciaram,

---

<sup>262</sup> See <https://www.ipu.org/file/9064/download>.

<sup>263</sup> 2021 Joint Declaration on Politicians and Public Officials and Freedom of Expression, 20 October 2021, preamble, <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/501697>.

o aumento nas comunicações públicas de alguns políticos e funcionários públicos que são intolerantes e divisivas, negam fatos estabelecidos, atacam jornalistas e defensores dos direitos humanos por exercerem seu direito à liberdade de expressão e buscam minar as instituições democráticas, o espaço cívico, a liberdade de imprensa e os direitos humanos, incluindo a liberdade de expressão.<sup>264</sup>

Essa declaração recomendou, entre outras coisas, que políticos e funcionários públicos se abstenham de fazer "declarações que possam promover intolerância, discriminação ou desinformação" e, em vez disso, "aproveitem suas posições de liderança para combater esses males sociais e promover o entendimento intercultural e o respeito pela diversidade".<sup>265</sup> Os titulares de mandatos especiais internacionais também recomendaram que políticos e figuras públicas tratem os participantes de conferências de imprensa com respeito e "asseguem que eles tenham uma oportunidade equitativa de fazer perguntas", bem como que não "façam intencionalmente declarações falsas atacando a integridade de jornalistas, profissionais da mídia ou defensores dos direitos humanos".<sup>266</sup>

#### Atividade 4: Vídeo do Especialista

##### **Sra. Karina Banfi, Deputada Nacional pela Província de Buenos Aires, Argentina**

Olá, meu nome é Karina Banfi e sou deputada nacional no Congresso da Nação Argentina. Trabalho há muitos anos com temas relacionados à liberdade de expressão e ao pluralismo midiático.

Estamos vivendo tempos bastante difíceis, principalmente pela necessidade de posicionamentos binários. Essa questão de entender, no novo debate público, a necessidade de reforçar pensamentos e posições devido à falta de um debate e de uma consulta de ideias. Isso, sem dúvida, dificulta muito e gera vieses aos quais devemos estar atentos, principalmente como Estados, para evitar o autoritarismo e também para evitar a hostilidade em todos os espaços onde ocorre a conversa pública.

Podem ser as plataformas de redes sociais, podem ser nos debates políticos ou nos debates midiáticos, nos meios de comunicação. Há uma tendência forte de buscar esse posicionamento como uma espécie de reivindicação da verdade, de quem tem a verdade. E aí está o trabalho profundo que temos que fazer nos parlamentos, que é o acesso à informação. Obrigada.

---

<sup>264</sup> *Ibid.*

<sup>265</sup> *Ibid.*, parágrafo 3(iii).

<sup>266</sup> *Ibid.*, parágrafos 3(iv) e 3(v).

## Atividade 5: Leitura

Tempo estimado de leitura: 8 minutos

### Parlamentos e Transparência



Parte da obrigação dos parlamentos e de seus membros de respeitar a liberdade de expressão é a obrigação de seguir melhores padrões de práticas em relação ao direito à informação ou à transparência. A Associação Parlamentar da Commonwealth e o Instituto do Banco Mundial, em parceria com o Parlamento de Gana, reuniram um Grupo de Estudo sobre Acesso à Informação em Acra, Gana, de 5 a 9 de julho de 2004. O relatório desse encontro, *Parlamento e*

*Acesso à Informação: Trabalhando por um Governo Transparente*, destacou o seguinte:

O Grupo de Estudo destacou o papel particular do Parlamento, não apenas como o órgão que aprova a legislação, mas também em termos da necessidade de ser transparente em si mesmo, de seu papel na promoção de uma transparência mais ampla na sociedade e de sua função de supervisão em relação à legislação.<sup>267</sup>

A [Declaração sobre a Abertura Parlamentar](#), adotada por grupos da sociedade civil que monitoram parlamentos em 2012, expõe algumas das razões pelas quais a transparência parlamentar é importante:

A abertura parlamentar permite que os cidadãos sejam informados sobre o trabalho do parlamento, capacita-os a se envolverem no processo legislativo, permite que responsabilizem os parlamentares e garante que os interesses dos cidadãos sejam representados.<sup>268</sup>

A necessidade de transparência também está refletida em alguns códigos de conduta parlamentar. Por exemplo, a seção 3.5 do Código de Conduta para os Membros do Parlamento da República de Gana afirma:

---

<sup>267</sup> Toby Mendel, *Parlamento e Acesso à Informação: Trabalhando por um Governo Transparente* (2005: Washington, Banco Mundial), p. 7,

<http://documents.worldbank.org/curated/en/704531468139797130/Parliament-and-access-to-information-working-for-transparent-governance>.

<sup>268</sup> Veja <https://openingparliament.org/declaration>.

Os membros do Parlamento devem agir e tomar decisões de maneira aberta e transparente. As informações não devem ser retidas do público, a menos que haja razões claras e legais para fazê-lo.<sup>269</sup>

De acordo com padrões internacionais, a legislação sobre o direito à informação também deve abranger o ramo legislativo do governo, e os parlamentos devem adotar as medidas necessárias para implementar essa legislação. Isso envolve uma série de questões, mas alguns dos passos-chave incluem:

- Nomear indivíduos – oficiais de informação – dentro do parlamento com responsabilidades dedicadas a liderar a implementação da legislação, atuando como um ponto central para o recebimento e processamento de solicitações de informação.
- Adotar protocolos internos para o processamento de solicitações, incluindo a obrigação de todos aqueles que trabalham dentro do parlamento de cooperar, conforme necessário, com o oficial de informação, para que este possa processar as solicitações dentro dos prazos estabelecidos pela legislação.
- Garantir que sistemas de gerenciamento de registros apropriados estejam em vigor para que as informações solicitadas possam ser localizadas e fornecidas prontamente.
- Assegurar que o treinamento necessário seja fornecido aos oficiais de informação, além de aumentar a conscientização de forma mais ampla sobre esse direito entre os funcionários e membros.
- Preparar um relatório anual sobre o que foi feito para implementar essa legislação.

Embora a maior parte das leis sobre o direito à informação normalmente seja dedicada à questão das solicitações de informação, a maioria dessas leis também exige que as autoridades públicas, incluindo o parlamento, publiquem determinadas informações-chave de forma proativa. Isso não só é muito mais eficiente — leva muito menos tempo publicar um documento online, após o que todos que têm acesso à Internet podem acessá-lo, do que processar até mesmo uma única solicitação —, mas também estimula o interesse no parlamento e em seu trabalho, em benefício de todos.

Devido ao poder e à importância da publicação proativa, e aos seus papéis de liderança na sociedade, os parlamentos devem se esforçar para serem atores-modelo nessa área. Isso sugere que se deve fazer pleno uso da tecnologia para impulsionar a publicação proativa e que documentos e outras informações devem ser disponibilizados online o mais rápido possível. Um Grupo de Estudo da Associação Parlamentar da Commonwealth sobre o Parlamento e a Mídia adotou a seguinte recomendação sobre a publicação proativa:

---

<sup>269</sup> Veja <https://citifmonline.com/wp-content/uploads/2014/12/CODE-OF-CONDUCT-FOR-MEMBERS-OF-PARLIAMENT-OF-THE-REPUBLIC-OF-GHANA.pdf>.

(8.4) Os parlamentos devem fornecer à mídia o máximo de informações possível. Registros de presença e de votação, registros de interesses dos membros e outros documentos semelhantes devem ser disponibilizados facilmente. Os membros têm a obrigação de atualizar suas entradas no registro de interesses, e os registros devem ser mantidos de forma a oferecer uma imagem clara e atualizada dos interesses completos de um membro e das mudanças a esses interesses.<sup>270</sup>

No entanto, a Declaração sobre a Abertura Parlamentar vai muito mais longe, estabelecendo uma longa lista de tipos de informações que devem ser divulgadas proativamente.<sup>271</sup>

Como parte de seu compromisso mais amplo com a transparência e de operar de forma democrática, os parlamentos devem garantir que os projetos de lei sejam tornados públicos, incluindo online, assim que forem formalmente submetidos ao parlamento para consideração. Versões atualizadas devem ser disponibilizadas em cada etapa do processo legislativo. Além disso, os parlamentos devem, pelo menos para legislações de interesse público geral, incluindo qualquer legislação que afete a liberdade de expressão ou o direito à informação, garantir que engajem em um processo de consulta genuína, onde os membros do público possam fornecer contribuições e comentários sobre a legislação proposta antes que ela seja aprovada.

Como parte de seus esforços de transparência proativa, os parlamentos devem transmitir ou trabalhar para transmitir todos os seus debates, de preferência ao vivo. Essas transmissões devem estar disponíveis tanto ao vivo quanto para visualização posterior pela Internet, e isso também deve se aplicar às reuniões de comitês. Em certas circunstâncias, pode ser necessário fechar uma reunião por razões de confidencialidade preponderantes, como segurança ou privacidade, mas, nesses casos, a melhor prática é realizar uma votação pública para fechar as reuniões.

Dada a influência que os parlamentares exercem e a tentação que terceiros têm de querer influenciar esse exercício de poder, muitos parlamentos impõem obrigações especiais de transparência a seus membros para ajudar a prevenir, ou pelo menos tornar transparente, conflitos de interesse. Essas obrigações podem ser impostas por meio de legislação, regimentos internos ou, cada vez mais, por códigos de conduta.

### **Elementos Fundamentais do Código de Conduta Sul-Africano**

---

<sup>270</sup> Recomendações para uma Democracia Informada: Conclusões de um Grupo de Estudo da CPA sobre o Parlamento e a Mídia, realizado em parceria com o Instituto do Banco Mundial e o Parlamento da Austrália Ocidental, Perth, Austrália Ocidental, reproduzido no Apêndice 7 de Toby Mendel, *Parlamento e Acesso à Informação: Trabalhando por um Governo Transparente*, nota 29, p. 70.

<sup>271</sup> Veja as cláusulas 13-26, <https://openingparliament.org/declaration>.



O Parlamento da República da África do Sul adotou um Código de Conduta Ética e de Divulgação dos Interesses dos Membros para os Membros da Assembleia e do Conselho Permanente.<sup>272</sup> Como o título sugere, ele se aplica apenas aos parlamentares e é um quadro mais amplo de regras éticas para os membros. A cláusula 2.1, sua primeira disposição substantiva, estabelece os “padrões éticos mínimos de comportamento que os sul-africanos

esperam de representantes públicos”. A cláusula 2.3 descreve o objetivo como sendo o de “criar confiança e credibilidade pública nos representantes públicos e proteger a integridade do Parlamento”.

A cláusula 4, intitulada Padrões de Conduta Ética, estabelece seis requisitos para os parlamentares, incluindo:

- Agir em todos os momentos de acordo com a confiança pública que lhes foi depositada.
- Cumprir suas obrigações colocando o interesse público acima de seus próprios interesses.
- Manter a confiança, o respeito e a credibilidade do público em relação ao parlamento.

Em termos de conflitos de interesse financeiros, cada membro deve resolvê-los a favor do interesse público, sempre declará-los, recusar-se, quando apropriado, de qualquer fórum que considere a questão, não aceitar nenhum presente ou recompensa que crie tal conflito, não usar sua influência para obter vantagem indevida e não utilizar informações não públicas adquiridas por meio de sua posição para vantagem pessoal. Além disso, nenhum benefício pode ser recebido de um órgão do Estado, e o emprego remunerado fora do parlamento é permitido apenas quando compatível com suas funções e quando sancionado por seu partido, sendo essa sanção comunicada ao Registro de Interesses dos Membros.

A cláusula 9 inclui uma lista extensa de 13 tipos de interesses que devem ser divulgados, os quais são detalhados em certa medida. Alguns desses itens são mantidos em sigilo, enquanto outros são tornados públicos. Entre os itens confidenciais estão o valor da remuneração por empregos fora do parlamento, incluindo diretorias e parcerias, detalhes

---

<sup>272</sup> Veja <https://www.parliament.gov.za/code-conduct>.

sobre residências particulares e o valor de quaisquer pensões. Qualquer coisa que não esteja especificamente listada como confidencial é tornada pública.

Metade do Código é dedicada à cláusula 10 sobre violações e investigações. Um processo complexo é estabelecido para investigar e avaliar as violações, que geralmente inclui fortes proteções para os direitos ao devido processo do membro em questão. As sanções para violação das partes de divulgação do Código variam desde a ordem de retificação da violação até uma reprimenda ou uma multa de até 30 dias de salário. Para violação de muitas outras disposições, incluindo os Padrões de Conduta Ética na cláusula 4 e as regras de conflito de interesse, o Comitê não deverá recomendar uma das sanções menores disponíveis para divulgação, mas poderá recomendar “qualquer sanção maior que considerar apropriada” à Casa, que decidirá sobre a questão.

Este Código de Conduta, datado de 2014, passou recentemente por uma revisão. A nova versão do Código, que foi adotada pela Assembleia Nacional, supostamente introduz novas mudanças, incluindo novo conteúdo regulando interações com o público nas redes sociais.<sup>273</sup>

Todos os códigos incluem um foco importante em questões de divulgação financeira e de conflitos de interesse. Um relatório intitulado *Códigos de Conduta em Parlamentos Nacionais: Transparência* descreve os propósitos das partes de divulgação financeira desses códigos da seguinte forma:

A maioria dos códigos visa fornecer uma visão clara de todos os interesses financeiros externos dos oficiais. Para isso, os parlamentares em alguns países devem fornecer informações sobre sua situação de renda (por exemplo, Irlanda, Dinamarca), sobre suas atividades profissionais (por exemplo, Luxemburgo, Alemanha), sobre qualquer propriedade que possuam (por exemplo, Bélgica e Portugal) e sobre qualquer ação de empresa que possuam (por exemplo, Reino Unido).<sup>274</sup>

Algumas das principais variações encontradas nesses códigos, especialmente em relação à transparência, incluem:

- A quem se aplicam, se se aplicam apenas aos parlamentares ou também a outros, como funcionários parlamentares.

---

<sup>273</sup> Independent Online “National Assembly adopts reviewed code of conduct setting out strict guidelines for MPs”, 11 May 2024, <https://www.iol.co.za/capetimes/news/national-assembly-adopts-reviewed-code-of-conduct-setting-out-strict-guidelines-for-mps-a229b111-8721-475c-8a23-c581a0f90e71>.

<sup>274</sup> No CESifo DICE Report 3/2012 (Outono), Ifo Institute, Munique, 2012, p. 84., <https://www.cesifo-group.de/DocDL/CESifoDICEreport312.pdf>.

- Regras de conflito de interesse, se exigem apenas a divulgação de um potencial conflito ou também a recusa da pessoa envolvida de qualquer debate e tomada de decisão a respeito da questão em questão.
- Divulgações financeiras: se são públicas ou apenas feitas a um ator interno.
- Tipos de sanções disponíveis: para violação do código (observando que outras sanções estão sempre disponíveis sob outros regimes, como por violação de privilégio parlamentar).

Uma das maneiras pelas quais os parlamentos podem ajudar a promover maior transparência, tanto para si mesmos quanto de forma mais ampla, é por meio da Parceria para o Governo Aberto (Open Government Partnership - OGP). Esta é uma iniciativa multilateral que começou em 2011 e que exige que os Estados façam, em consulta com a sociedade civil, compromissos para promover o governo aberto, melhorar a governança e combater a corrupção. Existem algumas maneiras diferentes para os parlamentos participarem—seja como parte de um processo mais amplo de OGP nacional ou subnacional, através da apresentação de um plano independente de parlamento aberto ou promovendo a transparência fora do âmbito do OGP—e o Comitê Diretivo do OGP emitiu um [Memorando sobre o Engajamento Parlamentar](#), fornecendo orientações especificamente sobre esse assunto.<sup>275</sup>

### Atividade 6: Jogo

### Atividade 7: Leitura

#### **Acesso ao Parlamento pela Mídia e Outros e Sistemas de Credenciamento**

*Tempo estimado de leitura: 8 minutos*

*Acesso*

---

<sup>275</sup> 24 de novembro de 2021, <https://www.opengovpartnership.org/documents/memorandum-on-parliamentary-engagement>.



O acesso da mídia ao parlamento, incluindo a questão do credenciamento, é crucial, uma vez que a mídia fornece um canal de comunicação bidirecional entre o parlamento, seus membros e o público. Para o parlamento e seus membros, e, claro, para candidatos em eleições, a mídia é fundamental para transmitir mensagens aos cidadãos. Para os cidadãos, a mídia é igualmente essencial como um meio para garantir que eles saibam o que o parlamento está fazendo, qual é o papel de cada membro e, naturalmente, quais são as posições específicas dos partidos e candidatos durante as eleições.

O Grupo de Estudo Parlamentar sobre Acesso à Informação, que se reuniu em Acra, Gana, em julho de 2004, enfatizou a importância do acesso da mídia em seu relatório, [Parlamento e Acesso à Informação: Trabalhando por um Governo Transparente](#), da seguinte forma:

O acesso da mídia ao Parlamento é de extrema importância. As sessões parlamentares e as reuniões de comitês devem ser abertas à mídia, incluindo a mídia de transmissão. Além disso, devem ser feitos esforços ativos para promover uma interação maior e mais fluida entre a mídia e o Parlamento. Devem ser fornecidas instalações dentro ou próximas ao Parlamento para a mídia, a fim de que tenham o apoio necessário para relatar de forma eficaz. Muitos Parlamentos possuem comitês especiais, como o Comitê de Mídia e Assuntos Públicos da Nigéria, para promover boas relações com a mídia. ... Os esforços da mídia não devem se restringir a veículos com sede na capital; devem ser feitos esforços para promover o acesso também para a mídia local.<sup>276</sup>

Uma ideia parecida é refletida nas Recomendações do Grupo para uma Governança Transparente:

(8.1) Os parlamentos devem, como parte da rotina administrativa, fornecer todo o acesso e serviços necessários à mídia para facilitar sua cobertura das sessões. O parlamento não deve usar a falta de recursos como desculpa para limitar o acesso da mídia e deve envidar os melhores esforços para fornecer as melhores instalações possíveis.<sup>277</sup>

Além da ideia central de garantir o acesso da mídia ao parlamento, a Recomendação 8.1 se refere a duas outras ideias. Primeiramente, a falta de recursos não deve ser usada como desculpa para limitar o acesso da mídia. A ideia central aqui é que o parlamento precisa ter as instalações físicas necessárias para permitir um acesso razoável, ou seja, precisa ter galerias públicas suficientemente grandes, incluindo para comitês, para possibilitar o acesso público adequado. É claro que pode haver alguns casos em que o aumento do interesse público em um assunto sendo

---

<sup>276</sup> Toby Mendel, *Parlamento e Acesso à Informação: Trabalhando por um Governo Transparente*, nota 267, p. 33.

<sup>277</sup> *Ibid.*, p. 69. Também veja o Princípio 29 da [Declaração sobre a Abertura Parlamentar](#).

debatido significa que nem todos poderão comparecer. Por isso, é necessário prever o credenciamento especial para representantes da mídia, para que eles sempre tenham acesso, mesmo em tais situações.

A segunda ideia vai além da mera noção de acesso e convoca o parlamento a fornecer as "melhores instalações possíveis" para os representantes da mídia. Embora a tecnologia tenha começado a superar isso, os jornalistas precisam de mais do que apenas acesso para poder reportar de maneira eficaz transmissões do parlamento. No mínimo, eles precisam de acesso à Internet, mas outras instalações, como espaço de escritório e móveis, também podem facilitar seu trabalho de reportagem. O acesso às sessões é importante, mas, em muitos casos, eles também recebem acesso a parlamentares em geral, estando, obviamente, sujeitos à disposição dos membros para falar com eles. Isso pode exigir acesso físico a partes do parlamento além do plenário principal e das salas de comitês.

Regras especiais sobre o acesso da mídia ao parlamento, e especialmente o acesso que é privilegiado em relação aos cidadãos comuns, incluindo quando o parlamento fornece à mídia acesso a instalações especiais, podem parecer uma forma de viés em relação à mídia. No entanto, aqui, assim como no caso da proteção de fontes, o que realmente está sendo protegido é o direito do público ao acesso à informação. Se a mídia não tiver acesso especial (protegido) ao parlamento e, como resultado, não puder reportar de lá, a verdadeira consequência será que todos os seus leitores, ouvintes e telespectadores – ou seja, em última análise, o público como um todo – serão privados de acesso.

Como já foi observado, há uma forte tendência em garantir que as sessões tanto do parlamento pleno quanto de suas comissões sejam normalmente transmitidas, idealmente ao vivo e também pela Internet. O Grupo de Estudo de Accra sobre Acesso à Informação incluiu normas detalhadas sobre isso em suas Recomendações para um Governo Transparente:

(8.8) Mídia eletrônica no Parlamento

(8.8.i) Dada a importância da transmissão e de outros acessos eletrônicos às sessões do Parlamento, tanto nas Câmaras quanto nas comissões, o Parlamento deve fornecer um feed ininterrupto ou acesso para que as emissoras originem seu próprio feed, se apropriado, em uma base de pool. As diretrizes para a cobertura eletrônica devem ser o mais flexíveis possível.

(8.8.ii) As diretrizes para a cobertura eletrônica devem ser, em regra, elaboradas em consulta com as emissoras. Os termos de disponibilidade não devem ser discriminatórios entre diferentes meios de comunicação e o acesso a esses feeds não deve ser utilizado para censura ou sanção.

(8.8.iii) Os parlamentos devem ser incentivados a fornecer cobertura ao vivo de suas sessões em um canal dedicado e/ou online.<sup>278</sup>

---

<sup>278</sup> *Ibid.*, p. 70.

Há uma série de elementos-chave aqui. Primeiro, o acesso pode ser fornecido permitindo que as emissoras criem seus próprios feeds ou oferecendo acesso a um feed preparado pelo parlamento. De qualquer forma que o sistema funcione, o acesso ao feed deve ser não discriminatório. Segundo, uma boa prática é criar um canal dedicado, que em alguns países é operado pela emissora pública, para cobrir o parlamento. Isso deve ser acompanhado pela disponibilização desse canal online. Terceiro, isso deve abranger tanto o plenário principal do parlamento quanto as comissões.

Quarto, embora seja apropriado ter diretrizes para essa cobertura, por exemplo, para garantir que a cobertura seja politicamente equilibrada, as diretrizes devem ser relativamente leves e desenvolvidas em consulta com as emissoras. As diretrizes devem, em particular, focar especificamente em questões relacionadas à cobertura de transmissões, especialmente de televisão, do parlamento. Questões mais amplas sobre padrões de mídia não devem ser incluídas nesse tipo de diretrizes. Como observaram as Recomendações do Grupo:

(8.6) O desenvolvimento de padrões profissionais e éticos para jornalistas é uma responsabilidade da mídia. Intrínseca a isso está a responsabilidade da mídia em garantir que os interesses privados de um jornalista não influenciem a reportagem.<sup>279</sup>

Até agora, os comentários sobre o acesso da mídia se concentraram em conceder acesso àqueles meios de comunicação que estão especialmente engajados na cobertura do parlamento. O Grupo de Accra foi além disso, sugerindo que os parlamentos deveriam ativamente contatar a mídia e tentar estimular o interesse de uma gama mais ampla de meios de comunicação e, ainda mais, do público em geral:

(8.3) Os parlamentos devem empregar assessores de relações públicas para divulgar suas atividades, especialmente para a mídia que não cobre o Parlamento, e funcionários de educação para conduzir programas de alcance que estimulem o interesse pela democracia parlamentar. Ambos os serviços devem operar de maneira apolítica, sob diretrizes estabelecidas pela Casa.<sup>280</sup>

### *Credenciamento*

Para fornecer acesso privilegiado ao parlamento para jornalistas, incluindo acesso a instalações que apoiem a reportagem, os parlamentos precisam ter algum tipo de sistema de credenciamento de jornalistas, ou seja, para decidir quem terá acesso a esses privilégios. Embora não seja legítimo licenciar jornalistas, isso não se aplica aos sistemas de credenciamento, que visam garantir o acesso jornalístico a locais com espaço limitado, dos quais o parlamento é um exemplo

---

<sup>279</sup> *Ibid.*

<sup>280</sup> *Ibid.*

proeminente. No parágrafo 44 de seu [Comentário Geral nº 34](#) de 2011, o Comitê de Direitos Humanos da ONU afirmou:

Esquemas de credenciamento limitados são permissíveis apenas quando necessário para proporcionar aos jornalistas acesso privilegiado a certos locais e/ou eventos. Esses esquemas devem ser aplicados de maneira não discriminatória e compatível com o artigo 19 e outras disposições do Pacto, com base em critérios objetivos e levando em conta que o jornalismo é uma função compartilhada por uma ampla gama de atores.

Os mandatos internacionais especiais sobre liberdade de expressão fizeram um ponto muito similar em sua [Declaração Conjunta de 2003](#):

Os esquemas de credenciamento para jornalistas são apropriados apenas quando necessários para proporcionar acesso privilegiado a certos locais e/ou eventos; tais esquemas devem ser supervisionados por um órgão independente e as decisões de credenciamento devem ser tomadas de acordo com um processo justo e transparente, com base em critérios claros e não discriminatórios publicados com antecedência.

O credenciamento nunca deve estar sujeito a retirada com base no conteúdo do trabalho de um jornalista individual. A Declaração Conjunta de 2003 destaca a necessidade de evitar a vinculação do credenciamento ao trabalho de um jornalista individual, visando evitar que os sistemas de credenciamento sejam usados como alavancas de controle ou censura. Isso também foi destacado pela OSCE:

Recordando que a busca legítima da atividade profissional dos jornalistas não os tornará passíveis de expulsão nem de penalizações de qualquer outra forma, [os Estados-membros] se absterão de adotar medidas restritivas, como a retirada do credenciamento de um jornalista ou sua expulsão, em razão do conteúdo das reportagens do jornalista ou de sua mídia informativa.<sup>281</sup>

<b>A Necessidade de Sistemas de Credenciamento Serem Escrupulosamente Justos</b>
--

---

<sup>281</sup> Conferência sobre Segurança e Cooperação na Europa, Reunião de Seguimento 1986-1989, Viena, 4 de novembro de 1986 a 19 de janeiro de 1989, Documento Conclusivo, parágrafo 39, <https://www.osce.org/mc/40881?download=true>.



Em um caso de 1999, o Comitê de Direitos Humanos da ONU considerou que o sistema de credenciamento de jornalistas ao Parlamento no Canadá representava uma restrição à liberdade de expressão que não atendia aos padrões exigidos pelo Artigo 19(3) do PIDCP. O sistema era supervisionado por uma associação privada, a Galeria de Imprensa Parlamentar. O Presidente havia reconhecido a Galeria para o propósito de credenciar representantes da

mídia ao parlamento e havia adotado uma política de estrita não interferência em seu trabalho.

O requerente havia sido recusado como membro pleno da Galeria e, como resultado, não obteve o status de credenciamento pleno, em parte devido à falta de clareza sobre a regularidade com que seu jornal era publicado, uma condição para a adesão plena à Galeria. Ele nunca havia estado realmente impossibilitado de acessar o parlamento, mas não tinha acesso aos mesmos direitos e instalações que os membros plenos da Galeria.

O Comitê reconheceu que um sistema de credenciamento era necessário nessas circunstâncias, mas considerou que o sistema existente violava o direito do requerente à liberdade de expressão, observando:

Os critérios relevantes para o esquema de credenciamento devem ser específicos, justos e razoáveis, e sua aplicação deve ser transparente. No caso em questão, o Estado parte permitiu que uma organização privada controlasse o acesso às instalações de imprensa parlamentar, sem intervenção. O esquema não garante que não haverá exclusão arbitrária do acesso às instalações de mídia do Parlamento. Nessas circunstâncias, o Comitê opina que o sistema de credenciamento não foi demonstrado como uma restrição necessária e proporcional de direitos no sentido do artigo 19, parágrafo 3, do Pacto, a fim de garantir o funcionamento eficaz do Parlamento e a segurança de seus membros.<sup>282</sup>

O Comitê também observou que o sistema não fornecia nenhuma possibilidade de recurso, seja aos tribunais ou ao próprio parlamento, para que um indivíduo pudesse reclamar sobre a negação de privilégios da mídia.

---

<sup>282</sup> *Gauthier v. Canadá*, Comunicação Nº 633/1995, visões adotadas em 5 de maio de 1999, parágrafo 13.6, <https://juris.ohchr.org/casedetails/768/en-US>.

## Atividade 8: Vídeo do Especialista

### **Sra. Neema Lugangira, Membro do Parlamento (República Unida da Tanzânia) e Presidente da Rede Parlamentar Africana sobre Governança da Internet (APNIG)**

Olá a todos. Eu sou Neema Lugangira, membro do Parlamento da Tanzânia. Estou muito entusiasmada por participar do curso da UNESCO/IPU sobre Liberdade de Expressão para Parlamentares. Este é um curso extremamente importante que chega em um momento muito oportuno. Por que digo isso? Há muitas confusões em torno da liberdade de expressão. O que é aceitável como liberdade de expressão? O que não é? Em que ponto ela ultrapassa os limites e se torna inaceitável? Como podemos legislar para garantir um ambiente que permita que todos, em todas as partes da comunidade, utilizem sua liberdade de expressão?

E acredito que, como parlamentares, este curso é muito importante para nós. É crucial entendermos as dinâmicas da liberdade de expressão, a interpretação desse direito e, novamente, como legislar sobre o assunto. Quando digo legislar, é preciso reconhecer que a liberdade de expressão é um direito fundamental, estipulado nas constituições da maioria dos nossos países. No entanto, como parlamentares, também devemos garantir que um grupo da comunidade não use sua liberdade de expressão para impedir que outro grupo possa exercer a sua, forçando-os a se autocensurarem ou a se retirarem. E é aí que está o desafio.

Como parlamentares, é muito fácil legislar e criar um ambiente extremamente restritivo, que acaba por sufocar a liberdade de expressão. No entanto, com um bom entendimento da essência da liberdade de expressão, de sua importância e do papel que desempenha em nosso trabalho, em melhorar nossas capacidades de servir melhor ao povo e de liderar melhor as pessoas que representamos — por isso, este curso é realmente importante. Posso compartilhar, como membro do parlamento e como mulher parlamentar, que experimentei pessoalmente uma quantidade imensa de abuso online. E quando digo imensa, é algo que vocês nem podem imaginar.

Há momentos em que se pensa: "por que ainda estou online?".

E sei que muitos de meus colegas ao redor do mundo optam por se autocensurar e não estar online por causa da enorme quantidade de abusos que são dirigidos às mulheres na política. No entanto, quando comecei a falar sobre isso, muitas pessoas disseram: "espere, só porque você é parlamentar, precisa aceitar ser criticada". E é isso que eu digo: há uma diferença entre crítica e abuso. Critique-me pelo meu trabalho, critique-me pelas questões levantadas, critique-me pela agenda. Mas quando você deixa a agenda e ataca o meu gênero, isso já não é crítica. E acredito que isso não deve ser aceito como liberdade de expressão.

E aí está a parte difícil. Onde traçamos a linha? Em que momento é aceitável como liberdade de expressão e em que momento não é? E, no mundo de hoje, existem desafios em termos de contexto e de interpretação da linguagem, culturalmente.

Alguém pode me dizer algo ou escrever algo em suaíli. Quando isso é traduzido para o inglês, talvez seja considerado aceitável como liberdade de expressão. Mas o contexto de como a pessoa apresentou, a linguagem e a cultura em suaíli, isso é abuso. Então, acredito que este curso é muito importante e gostaria de recomendar fortemente que todos os parlamentares do mundo façam parte deste curso, porque, no mundo em que vivemos, a liberdade de expressão é fundamental, pois é a única maneira de recebermos feedback sobre os programas de desenvolvimento que implementamos. Receberemos feedback sobre o trabalho que estamos fazendo. Receberemos feedback sobre as necessidades das comunidades que lideramos.

Então, como poderemos servir melhor se as comunidades não puderem se expressar? Mas tudo se resume a entender o que é a liberdade de expressão, o que é aceitável sob esse direito e o que não é. Agora, sobre o que não é aceitável, como podemos legislar para garantir que o ambiente seja propício para que todos possam usar sua liberdade de expressão.

Mais uma vez, sou Neema Lugangira, membro do parlamento da Tanzânia, e parablenzo a UNESCO e a UIP por terem criado este curso sobre liberdade de expressão para parlamentares. Obrigada.

### Atividade 9: Leitura

*Tempo estimado de leitura: 6 minutos*

#### **A relação entre parlamentares, servidores públicos e a equipe parlamentar**



Os parlamentares interagem com os funcionários em uma variedade de funções, desde os que trabalham para o parlamento até os altos burocratas que podem ser convocados perante o parlamento para fornecer informações ou evidências, incluindo possíveis denunciadores que vazam informações para os parlamentares. Embora essas relações sejam, no geral, muito mais simples do que as relações com a mídia, ainda

existem algumas considerações importantes a serem lembradas

Primeiro, embora isso nem sempre seja plenamente observado, os deveres primários dos funcionários devem ser para o público como um todo (é por isso que frequentemente nos referimos a eles como "servidores públicos") e, embora também sirvam ao governo da época, eles devem evitar agir de maneira politicamente partidária.<sup>283</sup> As linhas entre a atividade profissional e a partidária podem se tornar turvas, especialmente para observadores externos, porque o partido no poder (como quer que isso seja definido em um determinado sistema político) dirige o executivo, o que envolve, entre outras coisas, definir prioridades e políticas (claro, sujeito, em última instância, ao poder do parlamento de aprovar o orçamento e as leis) e, pelo menos no nível mais alto, supervisionar a gestão do executivo.

Os servidores públicos devem fornecer aconselhamento independente ao governo e implementar as decisões governamentais, mas devem evitar atividades políticas de qualquer tipo ao atuarem como servidores públicos. Eles devem, por exemplo, evitar distorções da verdade ao se comunicar publicamente (ou, nesse caso, internamente) e não permitir que recursos públicos sejam usados para fins partidários. Assim, a publicidade dos serviços governamentais nunca deve conter símbolos ou referências partidárias (ou seja, deve ficar claro que este é um serviço do governo, não um serviço prestado por um partido específico). Os servidores públicos ainda podem participar politicamente como indivíduos privados, sujeitos a certas restrições que geralmente se tornam mais onerosas à medida que aumenta a hierarquia do funcionário.

Embora esse seja sempre o caso, torna-se particularmente sensível durante períodos eleitorais. A melhor forma de execução é que o governo faça apenas as funções diárias necessárias durante uma eleição ou no período eleitoral mais sensível, conhecido como operar em modo de gestão, com vários países desenvolvendo convenções sobre como os governos devem agir nesses períodos.<sup>284</sup> No Paquistão, para prevenir qualquer abuso por parte do governo em exercício, a supervisão do executivo é transferida para um governo interino, cujo papel é limitado pela legislação.<sup>285</sup>

Em segundo lugar, há a questão da confidencialidade das informações que podem ser compartilhadas entre parlamentares e funcionários. Em muitos países, a equipe contratada pelos parlamentares tem uma forte obrigação de confidencialidade, que se estende essencialmente a todas as informações que recebem durante o curso de seu emprego e que não são exigidas por lei

---

<sup>283</sup> Isso claramente não se aplica à equipe que trabalha no gabinete de um parlamentar.

<sup>284</sup> Veja, por exemplo, Governo Australiano, Departamento do Primeiro-Ministro e do Gabinete, *Orientações sobre Convenções de Gestão: 2021*, <https://www.pmc.gov.au/sites/default/files/resource/download/guidance-caretaker-conventions-2021.pdf>.

<sup>285</sup> Veja o Capítulo XIV da Lei Eleitoral de 2017, <https://pakistancode.gov.pk/pdf/files/administratorf21c97fb85cfdc593f840a4c008caa45.pdf>.

para serem divulgadas. Certas informações – como informações privadas ou informações mantidas em sigilo por privilégio parlamentar – permanecem confidenciais para sempre, enquanto outras informações, por exemplo, relacionadas a questões gerais de emprego, podem ser confidenciais por um período mais curto de tempo, como cinco anos.<sup>286</sup>

Nos países onde os gabinetes dos parlamentares estão cobertos pela lei de acesso à informação, isso pode sobrepor essas regras e impor seu próprio regime em relação à confidencialidade das informações. As leis de acesso à informação normalmente incorporam regimes desenvolvidos de exceções à presunção a favor da transparência que criam, e apenas as informações que se enquadram no escopo desse regime de exceções podem ser recusadas caso um indivíduo faça um pedido por elas. Como mencionado anteriormente, a melhor prática nessa área é que as exceções se apliquem apenas quando a divulgação da informação representar um risco concreto de dano a um interesse protegido, como a privacidade ou a segurança nacional.

Normalmente, também há proibições para que qualquer funcionário, incluindo a equipe dos parlamentares, usem informações obtidas durante o exercício de suas funções para fins de lobby. Uma forma de fazer cumprir isso é impor uma proibição por um período de tempo (como um ou dois anos) sobre o envolvimento em qualquer atividade de lobby após um funcionário deixar seu cargo. Também é comum que os funcionários estejam sujeitos a proibições de usar, para obter benefícios pessoais, informações não públicas que obtiveram como parte de seu trabalho.

Outro aspecto disso é a provisão de informações por funcionários do governo aos parlamentares. Em muitos países, o parlamento pode convocar qualquer pessoa para comparecer diante dele ou de um de seus comitês como testemunha. Sob a abordagem de Westminster para o governo, os ministros são responsáveis perante o parlamento por tudo o que fazem. Como parte dessa responsabilidade, os ministros frequentemente chamam servidores públicos que estão bem informados sobre um determinado assunto para fornecer informações ou evidências ao parlamento. Mas, nessa capacidade, o funcionário não aparece como um cidadão independente, mas sim em apoio ao seu ministro, para ajudá-lo a cumprir sua responsabilidade perante o parlamento. Sujeito, como sempre, à lei, um funcionário não deve, na ausência de autorização de seu ministro, divulgar informações confidenciais ao parlamento. Além disso, a convenção da responsabilidade coletiva do Gabinete, ou responsabilidade ministerial, não apenas permite, mas na verdade exige que os ministros, novamente sujeito à lei, se recusem a divulgar informações sobre o processo deliberativo dentro do gabinete a qualquer pessoa, incluindo o parlamento. Os ministros também podem ter acesso a outros tipos de informações confidenciais – digamos, relacionadas a questões de segurança nacional – que também estão autorizados a recusar fornecer ao parlamento.

---

<sup>286</sup> Esse é o caso no Canadá, por exemplo. Veja o Documento de Contexto: Confidencialidade e Conflitos de Interesse, p. 3, <http://www.ourcommons.ca/content/boie/pdf/Backgrounder-26-02-2014-E.pdf>.

Por outro lado, em outros sistemas constitucionais, regras diferentes se aplicam. Por exemplo, nos Estados Unidos, o Congresso tem poderes muito amplos para obrigar a produção de provas e documentos. Como observado em uma explicação da firma de advocacia Mayer Brown: “Em termos simples, o Congresso pode obrigar a produção de documentos e depoimentos sob juramento de quase qualquer pessoa a qualquer momento.”<sup>287</sup> Certas legislações também concedem direitos para solicitar a preparação de tipos especiais de relatórios. Por exemplo, sob a seção 502(B)(c) da Lei de Assistência Estrangeira de 1961, a Câmara dos Representantes dos EUA e o Senado, assim como os comitês da Câmara e do Senado responsáveis por assuntos externos, estão autorizados a ordenar ao Secretário de Estado que prepare um relatório em até 30 dias sobre as práticas de direitos humanos em outro país, bem como informações sobre as medidas que os EUA tomaram para abordar preocupações sobre direitos humanos nesse país e informações sobre se a assistência à segurança deve continuar para esse país.<sup>288</sup>

Alguns parlamentos têm um papel especificado na disponibilização de certos documentos ao público sob as leis de Acesso à Informação (RTI). De acordo com a lei de RTI do Equador, as autoridades públicas são obrigadas a classificar documentos como "reservados" quando sua publicação apresentar um risco claro de dano a determinados interesses.<sup>289</sup> As autoridades públicas devem transmitir ao Ombudsman e à Assembleia Nacional uma resolução listando os documentos que foram classificados e as razões para isso.<sup>290</sup> No entanto, a Assembleia Nacional, por meio de um voto de maioria qualificada, pode ordenar a desclassificação de documentos a qualquer momento, exceto aqueles que foram classificados por razões de segurança nacional.<sup>291</sup>

Os parlamentares também têm obrigações de confidencialidade. Uma delas é a obrigação de não divulgar relatórios parlamentares prematuramente. Mas eles também podem ter obrigações de confidencialidade mais amplas. Embora sejam protegidos pela não responsabilização pela divulgação de informações secretas originadas fora do parlamento, podem ter obrigações de

---

<sup>287</sup> Hon. David M. McIntosh, Hon. Mark Gitenstein e Sean P. McDonnell, "Entendendo Seus Direitos em Resposta a uma Intimação do Congresso", 2014, p. 1.  
<https://www.mayerbrown.com/files/Publication/ec1203b2-a787-44ac-8344-5d5fab374ffa/Presentation/PublicationAttachment/11509b8b-df81-4db6-9e89-1d1b16c20856/White-Paper-Congressional-Subpoena.pdf>.

<sup>288</sup> Veja

<https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/Foreign%20Assistance%20Act%20of%201961.pdf>.

<sup>289</sup> Lei Orgânica de Transparência e Acesso à Informação Pública, 7 de fevereiro de 2023, Artigo 4(7), disponível em espanhol,

[http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10\\_DWL\\_FL/eyJjYXJwZXRhJjoicm8iLCJ1dWlkJoiYzA2NDc3NGYtMzIzMS00MGU5LTkzYTItNzJjMTZlNmExNzk5LnBkZiJ9](http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/eyJjYXJwZXRhJjoicm8iLCJ1dWlkJoiYzA2NDc3NGYtMzIzMS00MGU5LTkzYTItNzJjMTZlNmExNzk5LnBkZiJ9).

<sup>290</sup> *Ibid.*, Artigo 17(1) e 17(2)(4).

<sup>291</sup> *Ibid.*

proteger a confidencialidade de certas informações do Parlamento. Por exemplo, quando uma reunião de comissão é fechada devido à natureza sensível das informações discutidas, espera-se normalmente que os membros da comissão não divulguem informações confidenciais discutidas durante essa parte da reunião. Isso pode decorrer da doutrina do privilégio, de regras internas (como regimentos internos) ou de legislações.

## Atividade 10: Leitura

*Tempo estimado de leitura: 5 minutos*

### **Passos para Melhorar a Liberdade de Expressão: Checklist para Parlamentares**

*Que passos os parlamentares podem tomar para melhorar o respeito pela liberdade de expressão?*

- ☞ Os parlamentares devem colocar a promoção do respeito pela liberdade de expressão acima dos interesses partidários ou políticos sempre que estes entrarem em conflito.
- ☞ Os parlamentares devem se informar sobre os padrões gerais de liberdade de expressão e se informar mais especificamente sobre questões que surgem como assuntos políticos ou legais nas comissões parlamentares em que atuam. Como parte disso, eles devem estar cientes do teste em três partes para restrições à liberdade de expressão, que exige que as restrições:
  - Sejam previstas por lei;
  - sirvam para proteger um dos interesses reconhecidos pelo direito internacional; e
  - sejam necessárias e proporcionais para proteger esse interesse.
- ☞ Os parlamentares devem promover a ratificação de tratados internacionais de direitos humanos relevantes que garantam a liberdade de expressão, como o PIDCP e tratados regionais, e depois tomar medidas para garantir que a legislação e a prática em seu Estado estejam alinhadas com os padrões desses tratados. Isso pode incluir:
  - Participar de mecanismos sob os tratados para promover o respeito a eles.
  - Adotar legislação relevante para incorporar os padrões do tratado à legislação nacional.
- ☞ Os parlamentares devem revisar suas estruturas legais para conformidade com os padrões internacionais sobre liberdade de expressão, incluindo lacunas na estrutura positiva e legislação excessivamente restritiva. Após tal revisão, eles devem tomar medidas para garantir que a estrutura seja alterada, conforme necessário, para alinhá-la mais plenamente aos padrões internacionais, levando em consideração o seguinte:

- Deve-se ter cuidado especial para garantir que a legislação proposta não infrinja o direito à liberdade de expressão.
  - Embora seja essencial que os Estados protejam a segurança nacional e combatam o terrorismo, isso não justifica restrições excessivamente amplas ou vagas à liberdade de expressão ou restrições que não sejam necessárias em todas as circunstâncias.
  - Ao adotar leis que afetem a liberdade de expressão, deve-se ter cuidado para garantir que a margem para regulamentos (legislação secundária) sob a lei não conceda muita discricção ao governo para restringir a liberdade de expressão.
- ☞ Os parlamentares devem aproveitar ao máximo seus diversos poderes para promover a implementação eficaz da legislação que apoia a liberdade de expressão, o que deve incluir:
- Esforços gerais para garantir a implementação.
  - Esforços específicos para garantir que os órgãos de supervisão sejam independentes e adequadamente financiados, e que haja uma revisão eficaz do trabalho desses órgãos, incluindo quaisquer recomendações que possam fazer para melhorar os sistemas pelos quais são responsáveis.
- ☞ Os parlamentares devem estar cientes e responder a casos em que as leis sejam abusadas (ou simplesmente utilizadas, no caso de leis repressivas) para limitar a liberdade de expressão e devem usar seu papel como líderes sociais para se pronunciar contra tais abusos. Eles devem estar particularmente atentos a fazer isso onde as vítimas do abuso são os próprios parlamentares, independentemente de suas afiliações políticas, dada a importância cardinal da liberdade de expressão para os parlamentares.
- ☞ Os parlamentares devem apoiar esforços institucionais para fazer do parlamento um líder entre as autoridades públicas em termos de transparência, tanto respondendo a pedidos de informação quanto publicando informações de forma proativa.
- Os parlamentares devem, se isso ainda não for o caso, garantir que um código de conduta se aplique a eles, incorporando regras sobre transparência e divulgações de ativos e conflitos de interesse.
  - Os parlamentares devem garantir que o processo para a adoção de legislação seja transparente e consultivo.
  - Os parlamentares devem promover a transmissão ao vivo e a transmissão de vídeo online das sessões parlamentares, tanto em plenário quanto em comissões.
- ☞ Os parlamentares devem garantir que entendam, em detalhes, os direitos e deveres que lhes conferem a imunidade parlamentar.

- ☞ Os parlamentares devem estar cientes do impacto que suas declarações podem ter e ter cuidado para não abusar de seus direitos de liberdade de expressão, por exemplo, fazendo declarações que possam promover discriminação ou prejudicar indivíduos.
  - Os parlamentares também devem usar seus papéis de liderança para combater, de maneira apropriada, as barreiras sociais ao debate aberto sobre questões de importância pública.
  - Os parlamentares devem se pronunciar contra casos em que os parlamentos limitem indevidamente a liberdade de expressão, especialmente de parlamentares.
  
- ☞ Os parlamentares também devem buscar melhorar, conforme necessário, os sistemas relacionados à imunidade parlamentar em seus países. Isso pode envolver:
  - Buscar abordar quaisquer limitações em termos de proteção contra processos legais por declarações feitas como parte de procedimentos parlamentares.
  - Considerar a implementação de sistemas apropriados que ofereçam às pessoas prejudicadas por declarações feitas no parlamento algum tipo de reparação, como o direito de resposta.
  - Estabelecer salvaguardas processuais adequadas e, em particular, direitos de devido processo, incluindo um direito de apelação, antes que o parlamento possa impor sanções por questões relacionadas à fala.
  - Estabelecer mecanismos adequados e salvaguardas processuais em países onde a autorização do parlamento é necessária antes que ações criminais contra seus membros possam ser iniciadas.
  
- ☞ Os parlamentares devem participar e apoiar o trabalho de órgãos internacionais de direitos humanos, incluindo o Comitê da UIP sobre os Direitos Humanos dos Parlamentares.
  
- ☞ Os parlamentares devem promover as melhores práticas dentro de seus parlamentos em termos de garantir acesso à mídia por meio de sistemas de credenciamento apropriados e espaços físicos de acesso adequados e instalações de apoio.
  
- ☞ Os parlamentares devem buscar fomentar relações positivas com a mídia e/ou jornalistas relevantes, reconhecendo o impacto positivo importante que a mídia pode ter em ajudá-los a cumprir suas responsabilidades, seja em termos de representar os constituintes, elaborar boas legislações ou supervisionar o governo. Eles também devem se informar sobre as formas mais eficazes de aproveitar as mídias sociais para se comunicar diretamente com seus constituintes.
  
- ☞ Os parlamentares devem se informar sobre a extensão de seus direitos de acesso a informações, que de outra forma seriam confidenciais, se necessário por meio de

procedimentos em câmara, e aproveitar esses direitos. Eles também devem se informar sobre e respeitar suas próprias obrigações de confidencialidade.

- Os parlamentares devem revisar e, quando necessário, emendar as regras legais que governam a relação entre parlamentares, partidos e o mandato parlamentar. Em particular, quando a perda automática do mandato é acionada por certas ações, como deixar um partido, a adequação disso deve ser revisada e, quando necessário, a lei deve ser emendada.

## Atividade 10: Leituras adicionais

### Leituras Adicionais Sugeridas

- Franklin De Vrieze e Victoria Hasson, *Análise Pós-Legislativa: Estudo comparativo das práticas de Análise Pós-Legislativa em parlamentos selecionados e a justificativa para seu lugar na assistência à democracia* (2017, Fundação Westminster para a Democracia). <https://www.wfd.org/what-we-do/resources/comparative-study-post-legislative-scrutiny>.
- Franklin De Vrieze e Maria Mousmouti, *Inovação Parlamentar por meio da Análise Pós-Legislativa: Manual para Parlamentos* (Julho de 2023, Fundação Westminster para a Democracia), <https://www.wfd.org/what-we-do/resources/parliamentary-innovation-through-post-legislative-scrutiny>.
- Parlamentos e Direitos Humanos: Um kit de autoavaliação* (2023, União Interparlamentar), p. 24, 26-27, <https://www.ipu.org/resources/publications/toolkits/2023-10/parliaments-and-human-rights-self-assessment-toolkit>.
- Direitos Humanos: Manual para Parlamentares* (2005, União Interparlamentar e Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos), <https://www.ipu.org/resources/publications/handbooks/2016-07/human-rights-handbook-parliamentarians>.
- Contribuição dos parlamentos para o trabalho do Conselho de Direitos Humanos e sua revisão periódica universal*, Relatório do Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, 17 de maio de 2018, <https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FHRC%2F38%2F25&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False>.
- Guia de mídias sociais para parlamentos e parlamentares* (2021, União Interparlamentar), <https://www.ipu.org/resources/publications/reference/2021-02/social-media-guidelines>.
- Alice Donald e Anne-Katrin Speck, *Parlamentos nacionais como garantidores dos direitos humanos na Europa: Manual para parlamentares* (2018, Conselho da Europa), <https://pace.coe.int/en/pages/jur-handbook>.

- Brian Chang e Graeme Ramshaw, *Fortalecendo a capacidade parlamentar para a proteção e realização dos direitos humanos* (2017, Fundação Westminster para a Democracia), <https://www.wfd.org/sites/default/files/2022-05/research-wfd-strengthening-parliamentary-capacity-for-the-protection-and-realisation-of-human-rights-synthesis-report.pdf>.
- Kirsten Roberts Lyer, *Engajamento Eficaz em Direitos Humanos para Corpos Parlamentares: Um Kit de Ferramentas* (2022, International IDEA), <https://www.idea.int/publications/catalogue/effective-human-rights-engagement-parliamentary-bodies-toolkit>.
- John K. Johnson, *O Papel do Parlamento no Governo*, 2005, <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/322091468174864214/the-role-of-parliament-in-government>.
- Toby Mendel, *Parlamento e Acesso à Informação: Trabalhando por um Governo Transparente* (2005, Banco Mundial), <http://documents.worldbank.org/curated/en/704531468139797130/Parliament-and-access-to-information-working-for-transparent-governance>.
- *Princípios Orientadores da Elaboração Democrática de Leis e Melhores Leis* (2024, Escritório da OSCE para Instituições Democráticas e Direitos Humanos), <https://www.osce.org/odihr/561715>.

## Atividade 11: Questionário