

## **CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS**

### **PARECER CONSULTIVO OC-5/85 DE 13 DE NOVEMBRO DE 1985**

#### **O REGISTRO PROFISSIONAL OBRIGATÓRIO DE JORNALISTAS (ARTIGOS 13 E 29 DA CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS)**

#### **SOLICITADO PELO GOVERNO DA COSTA RICA**

Estiveram presentes,

Thomas Buergenthal, Presidente  
Rafael Nieto Navia, Vice-Presidente  
Huntley Eugene Munroe, Juiz  
Máximo Cisneros, Juiz  
Rodolfo E. Piza E., Juiz  
Pedro Nikken, Juiz

Estiveram presentes, ademais:

Charles Moyer, Secretário, e  
Manuel Ventura, Secretário Adjunto

#### **A CORTE**

integrada na forma antes mencionada, profere o seguinte Parecer Consultivo:

1. O Governo da Costa Rica (doravante denominado "o Governo"), através de comunicação de 8 de julho de 1985, submeteu à Corte Interamericana de Direitos Humanos (doravante denominada "a Corte"), um pedido de Parecer Consultivo sobre a interpretação dos artigos 13 e 29 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (doravante denominada "a Convenção" ou "a Convenção Americana") em relação ao registro profissional obrigatório de jornalistas e sobre a compatibilidade da Lei nº 4420, de 22 de setembro de 1969, Lei Orgânica do Conselho de Jornalistas da Costa Rica (doravante denominada "a Lei nº 4420" e "Conselho de Jornalistas", respectivamente) com as disposições dos mencionados artigos. Segundo declaração expressa do Governo, este pedido de parecer foi formulado em cumprimento de um compromisso adquirido com a Sociedade Interamericana de Imprensa (doravante denominada "a SIP").
2. Através de nota de 12 de julho de 1985, em cumprimento ao disposto no artigo 52 do Regulamento da Corte, a Secretaria solicitou observações escritas sobre os temas envolvidos na presente consulta a todos os Estados Membros da Organização dos Estados Americanos (doravante denominada "a OEA"), bem como, através do Secretário Geral desta organização, a todos os órgãos a que se refere o Capítulo X da Carta da OEA.
3. A Corte, através de nota de 10 de setembro de 1985, ampliou o prazo até 25 de outubro de 1985 para receber observações escritas ou outros documentos relevantes.

4. As comunicações da Secretaria foram respondidas pelo Governo da Costa Rica, pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (doravante denominada "a Comissão") e pelo Comitê Jurídico Interamericano.

5. Além disso, as seguintes organizações não governamentais ofereceram seus pontos de vista sobre a consulta como *amici curiae*: Sociedade Interamericana de Imprensa; Conselho de Jornalistas da Costa Rica, *World Press Freedom Committee*, *International Press Institute*, *Newspaper Guild* e *International Association of Broadcasting*; *American Newspaper Publishers Association*, *American Society of Newspaper Editors* e *Associated Press*; Federação Latino-Americana de Jornalistas, *International League for Human Rights*; e *Lawyers Committee for Human Rights*, *Americas Watch Committee* e *Committee to Protect Journalists*.

6. Em virtude de que a consulta combina questões que devem ser respondidas tanto de acordo com o artigo 64.1 como com o artigo 64.2 da Convenção, a Corte resolveu separar ambos os procedimentos, dado que, enquanto o primeiro interessa a todos os Estados Membros e órgãos principais da OEA, o segundo envolve aspectos legais relacionados, em especial, à República da Costa Rica.

7. Realizou-se uma primeira audiência pública na quinta-feira, 5 de setembro de 1985, em aplicação das disposições do artigo 64.2 da Convenção, com o fim de que a Corte, reunida em seu Décimo Terceiro Período Ordinário de Sessões (2-6 de setembro), recebesse as opiniões dos representantes do Governo, do Conselho de Jornalistas e da SIP, que participaram prévia consulta e com o consentimento do Governo, sobre a compatibilidade entre a Lei nº 4420 e os artigos 13 e 29 da Convenção.

8. Nesta audiência pública foram feitas manifestações orais perante a Corte por parte dos seguintes representantes:

Pelo Governo da Costa Rica:

Licenciado Carlos José Gutiérrez, Agente e Ministro das Relações Exteriores e Culto

Licenciado Manuel Freer Jiménez, Agente Assistente e Assessor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores

Pelo Conselho de Jornalistas da Costa Rica:

Licenciado Carlos Mora, Presidente

Licenciada Alfonsina de Chavarría, Assessora Jurídica

Pela Sociedade Interamericana de Imprensa:

Dr. Germán Ornes, Presidente da Comissão Jurídica

Licenciado Fernando Guier Esquivel, Assessor Jurídico

Dr. Leonard Marks, Advogado

9. Na sexta-feira, 8 de novembro de 1985, foi realizada uma segunda audiência pública, em aplicação das disposições do artigo 64.1 da Convenção. Nesta oportunidade, a Corte, reunida em seu Quarto Período Extraordinário de Sessões (4-14 de novembro), recebeu as opiniões dos representantes do Governo e dos delegados da Comissão sobre a pergunta

geral da interpretação dos artigos 13 e 29 da Convenção, em relação ao registro profissional obrigatório de jornalistas.

10. Compareceram a esta audiência pública os seguintes representantes:

Pelo Governo da Costa Rica:

Licenciado Carlos José Gutiérrez, Agente e Ministro das Relações Exteriores e Culto

Licenciado Manuel Freer Jiménez, Agente Assistente e Assessor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores

Pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos:

Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra, Delegado

Dr. R. Bruce McColm, Delegado

## **I APRESENTAÇÃO DO PROBLEMA**

11. Em seu pedido, o Governo solicitou à Corte, com base no artigo 64 da Convenção, um Parecer Consultivo sobre a interpretação dos artigos 13 e 29 da mesma em relação ao registro profissional obrigatório de jornalistas e também sobre a compatibilidade da Lei nº 4420, que estabelece o registro profissional obrigatório de seus membros para exercer o jornalismo, com as disposições dos mencionados artigos. Nos termos desta comunicação:

a consulta que se formula à CORTE INTERAMERICANA compreende, de forma concreta, requerimento de Parecer Consultivo sobre se existe ou não conflito ou contradição entre o registro profissional obrigatório como requisito indispensável para poder exercer a atividade do jornalista em geral e, em especial, do repórter -segundo os artigos já citados da Lei nº 4420 - e as normas internacionais 13 e 29 da CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS. Nesse aspecto, é necessário conhecer o critério da CORTE INTERAMERICANA, em relação ao alcance e cobertura do direito de liberdade de expressão do pensamento e de informação e as únicas limitações permissíveis em conformidade com os artigos 13 e 29 da CONVENÇÃO AMERICANA, com indicação, se for o caso, se há ou não congruência entre as normas internas incluídas na Lei Orgânica do Conselho de Jornalistas já referidas (Lei nº 4420) e os artigos 13 e 29 internacionais citados.

É permitido ou compreendido o registro profissional obrigatório do jornalista e do repórter entre as restrições ou limitações autorizadas nos artigos 13 e 29 da CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS? Existe ou não compatibilidade, conflito ou incongruência entre aquelas normas internas e os artigos citados da CONVENÇÃO AMERICANA?

12. As apresentações, tanto escritas como orais, do próprio Governo e dos demais participantes no procedimento mostraram claramente que o problema fundamental da consulta não é que a Corte defina, em abstrato, a extensão e as limitações permissíveis à liberdade de expressão, mas que as determine, em aplicação do artigo 64.1 da Convenção, sobre o registro profissional obrigatório de jornalistas, considerado em geral e, também, que emita o parecer sobre a compatibilidade entre a Lei nº 4420, que estabelece este registro profissional obrigatório na Costa Rica, e a Convenção, em aplicação do artigo 64.2 da mesma.

13. Este pedido se originou em uma petição que a SIP apresentou ao Governo para que formulasse a consulta,

uma vez que existem sérias dúvidas na Costa Rica e em todo o continente sobre o registro profissional obrigatório de jornalistas e repórteres e opiniões contrapostas têm sido emitidas em relação à legalidade - conforme as normas da CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS - dessa instituição de licença prévia.

14. O Governo concordou em apresentar a consulta porque, segundo a Convenção, a SIP não está legitimada a fazê-lo. De acordo com o que dispõe o artigo 64 da Convenção, podem fazê-lo unicamente os Estados Membros da OEA e os órgãos enumerados no Capítulo X da Carta da Organização, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires de 1967, no que lhes compete. O Governo mencionou o fato de que existem leis similares em outros 10 países americanos.

15. Entretanto, o Governo claramente manifestou no respectivo pedido seu critério contrário ao da SIP e registrou que está plenamente de acordo com a Resolução nº 17/84 da Comissão, que declarou:

que a Lei nº 4420, de 18 de setembro de 1969 Orgânica do Conselho de Jornalistas da Costa Rica, bem como as normas que a regulamentam e a sentença proferida pela Terceira Câmara da Corte Suprema de Justiça da República da Costa Rica, de 3 de junho de 1983, por meio da qual condenou o senhor STEPHEN SCHMIDT a TRÊS MESES DE PRISÃO pelo exercício ilegal da profissão de jornalista, bem como os demais fatos estabelecidos na petição, não constituem violação do artigo 13 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. (Resolução nº 17/84 Caso nº 9178 (Costa Rica) OEA/Ser. L/V/II. 63, doc. 15, 2 de outubro de 1984).

## II ADMISSIBILIDADE

16. Como já se observou, a competência consultiva da Corte foi invocada em relação ao artigo 64.1 da Convenção, visto que se refere a uma questão geral, e do artigo 64.2, no tocante à compatibilidade entre a Lei nº 4420 e a Convenção. Como a Costa Rica é membro da OEA, está legitimada a solicitar pareceres consultivos segundo qualquer das duas disposições mencionadas e não há nenhuma razão jurídica que impeça que ambas sejam invocadas para fundamentar um mesmo pedido. Em consequência, sob esse ponto de vista, a petição da Costa Rica é admissível.

17. Cabe então perguntar se a parte do pedido da Costa Rica que se refere à compatibilidade entre a Lei nº 4420 e a Convenção é inadmissível dado que essa matéria foi considerada em um procedimento perante a Comissão (Caso **Schmidt**, 15 *supra*), ao qual o Governo fez expressa referência em seu pedido.

18. Segundo o sistema de proteção estabelecido pela Convenção, o presente pedido e o Caso Schmidt são dois procedimentos legais inteiramente diferentes, ainda que neste último tenham sido considerados alguns dos aspectos submetidos à Corte no presente Parecer Consultivo.

19. O Caso **Schmidt** se originou em uma petição individual apresentada perante a Comissão, de acordo com o artigo 44 da Convenção. Nela o senhor Schmidt acusou a Costa Rica de violar o artigo 13 da Convenção. Essa infração teria sido o resultado de uma condenação que foi imposta ao denunciante, na Costa Rica, por ter violado as disposições da Lei nº 4420. Depois de considerar a petição admissível, a Comissão a examinou de acordo com os procedimentos estabelecidos no artigo 48 da Convenção e, em seu devido momento,

aprovou uma resolução na qual concluiu que a Lei nº 4420 não violava a Convenção e que a condenação do senhor Schmidt não violava o artigo 13 (Caso **Schmidt**, 15 *supra*).

20. A Costa Rica aceitou a competência contenciosa da Corte (artigo 62 da Convenção), mas nem o Governo nem a Comissão exerceram seu direito de submeter o caso perante a Corte, o qual chegou a seu fim sem que o peticionário tivesse a possibilidade de que sua queixa fosse considerada pela Corte. Este resultado, entretanto, não despojou o Governo do direito de solicitar à Corte um Parecer Consultivo, em conformidade com o estipulado pelo artigo 64 da Convenção, sobre certas questões legais, ainda que algumas delas coincidam com o Caso **Schmidt**.

21. A Corte anteriormente afirmou que

a Convenção, ao permitir aos Estados Membros e aos órgãos da OEA solicitar pareceres consultivos, cria um sistema paralelo ao do artigo 62 e oferece um método judicial alternativo de caráter consultivo, destinado a ajudar os Estados e órgãos a cumprir e a aplicar tratados em matéria de direitos humanos, sem submetê-los ao formalismo e ao sistema de sanções que caracteriza o processo contencioso. (**Restrições à pena de morte (artigos 4.2 e 4.4 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos)**, Parecer Consultivo OC-3/83 de 8 de setembro de 1983. Série A Nº 3, par. nº 43).

Entretanto, a Corte também reconheceu que sua competência consultiva é facultativa e que consideraria inadmissível

todo pedido de consulta que conduza a desvirtuar a jurisdição contenciosa da Corte, ou em geral, a debilitar ou alterar o sistema previsto pela Convenção, de maneira que possam ser prejudicados os direitos das vítimas de eventuais violações dos direitos humanos. ("**Outros tratados" objeto da função consultiva da Corte (Artigo 64 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos)**, Parecer Consultivo OC-1/82 de 24 de setembro de 1982. Série A Nº 1, par. nº 31).

22. Não escapa à atenção da Corte que um Estado contra o qual se estabeleceu um processo perante a Comissão poderia preferir que a denúncia não fosse resolvida pela Corte em uso de sua competência contenciosa para evadir assim o efeito de suas sentenças, que são obrigatórias, definitivas e executáveis segundo os artigos 63, 67 e 68 da Convenção. Diante de uma resolução da Comissão em que se conclua que houve violação da Convenção, o Estado afetado poderia tentar o recurso a um Parecer Consultivo como meio para objetar a legalidade dessas conclusões da Comissão sem se arriscar às consequências de uma sentença. Dado que o Parecer Consultivo da Corte careceria dos efeitos de uma sentença, poderia ser considerada que uma estratégia como essa prejudicaria "os direitos das vítimas de eventuais violações dos direitos humanos" e "desvirtuar(ia) a jurisdição contenciosa da Corte".

23. O fato de que um pedido de Parecer Consultivo tenha ou não estas consequências dependerá das circunstâncias do caso particular ("**Outros tratados**", 21 *supra*, par. nº 31). No presente assunto, é claro que o Governo ganhou o Caso **Schmidt** perante a Comissão. Em consequência, ao solicitar um Parecer Consultivo sobre a lei que, segundo a Comissão, não viola a Convenção, a Costa Rica não obteve nenhuma vantagem jurídica. Na realidade, a iniciativa da Costa Rica de solicitar este Parecer Consultivo depois de ter ganho o caso perante a Comissão enaltece sua posição moral e não há, em tais condições, razão que justifique rejeitar o pedido.

24. A Corte considera, por outro lado, que o fato de que a Costa Rica não lhe tenha submetido o Caso **Schmidt** como caso contencioso não torna inadmissível o pedido de

Parecer Consultivo. A Costa Rica foi o primeiro Estado Parte na Convenção a aceitar a competência contenciosa da Corte. Por isso, a Comissão poderia ter submetido o Caso **Schmidt** à Corte. Apesar do expressado por um dos delegados da Comissão na audiência de 8 de novembro de 1985, nem o artigo 50 nem o artigo 51 da Convenção requerem que a Comissão tenha concluído que houve violação da Convenção, para que se possa encaminhar um caso à Corte. Em consequência, dificilmente se poderia negar à Costa Rica o direito de solicitar um Parecer Consultivo pelo simples fato de não ter exercido uma faculdade que corresponde à Comissão como órgão da Convenção responsável, *inter alia*, por velar pela integridade institucional e pelo funcionamento do sistema da Convenção. (**Assunto Viviana Gallardo e outras**. Resolução de 13 de novembro de 1981, pars. números 21 e 22).

25. Ainda que a Convenção não especifique sob que circunstâncias a Comissão deve encaminhar um caso à Corte, das funções que designa a ambos os órgãos decorre que, mesmo quando não esteja legalmente obrigada a fazê-lo, há certos casos em que, ao não poderem ser resolvidos amistosamente perante a Comissão, deveriam ser submetidos por esta à Corte. O Caso **Schmidt** cai certamente dentro desta categoria. Trata-se de um caso que apresenta problemas jurídicos controversos não considerados pela Corte; seu trâmite na jurisdição interna da Costa Rica foi objeto de decisões judiciais contraditórias; a própria Comissão não pôde alcançar uma decisão unânime sobre estes problemas jurídicos; e é uma matéria que reveste especial importância no continente, onde vários Estados adotaram leis parecidas às da Costa Rica.

26. Dado que os indivíduos não estão legitimados a introduzir uma demanda perante a Corte e que um governo que tenha ganho um caso perante a Comissão não possui incentivo para fazê-lo, a determinação desta última de submeter um caso semelhante à Corte representa a única via para que operem plenamente todos os meios de proteção que a Convenção estabelece. Por isso, em tais hipóteses, a Comissão é chamada a considerar, especialmente, a possibilidade de recorrer à Corte. Em uma situação na qual a Comissão não tenha submetido o caso à Corte e, por essa razão, o delicado equilíbrio do sistema de proteção estabelecido na Convenção se vê impactado, a Corte não pode se abster de considerar o assunto se este lhe for submetido pela via consultiva.

27. Além disso, a questão de se as resoluções proferidas pela Comissão de acordo com os artigos 50 ou 51 podem ou não, em determinadas circunstâncias, pôr fim ao procedimento, não possui relevância no assunto submetido à Corte.

28. Não existindo, em consequência, nenhuma causa de inadmissibilidade do pedido de Parecer Consultivo apresentado pelo Governo, a Corte o declara admitido.

### III

#### A LIBERDADE DE PENSAMENTO E DE EXPRESSÃO

29. O artigo 13 da Convenção diz o seguinte:

##### **Artigo 13.- Liberdade de Pensamento e de Expressão**

1. Toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito compreende a liberdade de buscar, receber e difundir informações e ideias de toda natureza, sem consideração de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro processo de sua escolha.

2. O exercício do direito previsto no inciso precedente não pode estar sujeito a censura prévia, mas a responsabilidades ulteriores, que devem ser expressamente fixadas pela lei e ser necessárias para assegurar:

- a) o respeito aos direitos ou à reputação das demais pessoas; ou
- b) a proteção da segurança nacional, da ordem pública, ou da saúde ou da moral públicas.

3. Não se pode restringir o direito de expressão por vias ou meios indiretos, tais como o abuso de controles oficiais ou particulares de papel de imprensa, de frequências radioelétricas ou de equipamentos e aparelhos usados na difusão de informação, nem por quaisquer outros meios destinados a obstar a comunicação e a circulação de ideias e opiniões.

4. A lei pode submeter os espetáculos públicos a censura prévia, com o objetivo exclusivo de regular o acesso a eles, para proteção moral da infância e da adolescência, sem prejuízo do disposto no inciso 2.

5. A lei deve proibir toda propaganda a favor da guerra, bem como toda apologia ao ódio nacional, racial ou religioso que constitua incitação à discriminação, à hostilidade, ao crime ou à violência.

O artigo 29 estabelece as seguintes normas para a interpretação da Convenção:

**Artigo 29. Normas de Interpretação**

Nenhuma disposição desta Convenção pode ser interpretada no sentido de:

- a) permitir a qualquer dos Estados Partes, grupo ou pessoa, suprimir o gozo e exercício dos direitos e liberdades reconhecidos na Convenção ou limitá-los em maior medida do que a nela prevista;
- b) limitar o gozo e exercício de qualquer direito ou liberdade que possam ser reconhecidos de acordo com as leis de qualquer dos Estados Partes ou de acordo com outra convenção em que seja parte um dos referidos Estados;
- c) excluir outros direitos e garantias que são inerentes ao ser humano ou que decorrem da forma democrática representativa de governo; e
- d) excluir ou limitar o efeito que possam produzir a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e outros atos internacionais da mesma natureza.

30. O artigo 13 afirma que a liberdade de pensamento e de expressão "compreende a liberdade de buscar, receber e difundir informações e ideias de toda natureza..." Estes termos estabelecem literalmente que quem está sob a proteção da Convenção tem não apenas o direito e a liberdade de expressar seu próprio pensamento, mas também o direito e a liberdade de buscar, receber e difundir informações e ideias de toda natureza. Portanto, quando se restringe ilegalmente a liberdade de expressão de um indivíduo, não é apenas o direito desse indivíduo que está sendo violado, mas também o direito de todos a "receber" informações e ideias, do que resulta que o direito protegido pelo artigo 13 tem um alcance e um caráter especiais. Põem-se assim de manifesto as duas dimensões da liberdade de expressão. De fato, esta requer, por um lado, que ninguém seja arbitrariamente prejudicado ou impedido de manifestar seu próprio pensamento e representa, portanto, um direito de cada indivíduo; mas implica também, por outro lado, um direito coletivo a receber qualquer informação e a conhecer a expressão do pensamento alheio.

31. Em sua dimensão individual, a liberdade de expressão não se esgota no reconhecimento teórico do direito a falar ou escrever, mas compreende também, inseparavelmente, o direito a utilizar qualquer meio apropriado para difundir o pensamento

e fazê-lo chegar ao maior número de destinatários. Quando a Convenção proclama que a liberdade de pensamento e de expressão compreende o direito a difundir informações e ideias "por qualquer... processo", está destacando que a expressão e a difusão do pensamento e da informação são indivisíveis, de modo que uma restrição das possibilidades de divulgação representa diretamente, e na mesma medida, um limite ao direito de se expressar livremente. Daí a importância do regime jurídico aplicável à imprensa e ao status de quem se dedique profissionalmente a ela.

32. Em sua dimensão social, a liberdade de expressão é um meio para o intercâmbio de ideias e informações e para a comunicação massiva entre os seres humanos. Compreende também o direito de cada um a comunicar aos outros seus próprios pontos de vista, implica também o direito de todos a conhecer opiniões e notícias. Para o cidadão comum, o conhecimento da opinião alheia ou da informação de que dispõem os outros tem tanta importância como o direito a difundir a própria.

33. As duas dimensões mencionadas (30 *supra*) da liberdade de expressão devem ser garantidas simultaneamente. Não seria lícito invocar o direito da sociedade a estar informada claramente para fundamentar um regime de censura prévia supostamente destinado a eliminar as informações que seriam falsas a critério do censor. Tampouco seria admissível que, com base no direito a difundir informações e ideias, fossem formados monopólios públicos ou privados sobre os meios de comunicação para tentar moldar a opinião pública de acordo com um único ponto de vista.

34. Assim, se em princípio a liberdade de expressão requer que os meios de comunicação social estejam virtualmente abertos a todos sem discriminação, ou, mais exatamente, que não haja indivíduos ou grupos que, *a priori*, estejam excluídos do acesso a tais meios, exige igualmente certas condições a respeito destes, de maneira que, na prática, sejam verdadeiros instrumentos dessa liberdade e não veículos para restringi-la. São os meios de comunicação social os que servem para materializar o exercício da liberdade de expressão, de tal modo que suas condições de funcionamento devem se adequar aos requerimentos dessa liberdade. Para isso é indispensável, *inter alia*, a pluralidade de meios de comunicação, a proibição de todo monopólio a respeito deles, qualquer que seja a forma que pretenda adotar, e a garantia de proteção à liberdade e independência dos jornalistas.

35. O anterior não significa que toda restrição aos meios de comunicação ou, em geral, à liberdade de se expressar, seja necessariamente contrária à Convenção, cujo artigo 13.2 dispõe:

Artigo 13.2. - O exercício do direito previsto no inciso precedente não pode estar sujeito a censura prévia, mas a responsabilidades ulteriores, que devem ser expressamente fixadas pela lei e ser necessárias para assegurar:

- a) o respeito aos direitos ou à reputação dos demais; ou
- b) a proteção da segurança nacional, da ordem pública, ou da saúde ou da moral públicas.

De fato, a definição jurídica das condutas que constituem causa de responsabilidade segundo o citado artigo, envolve uma restrição à liberdade de expressão. A expressão "restrição" será usada doravante no sentido da conduta definida legalmente como geradora de responsabilidade pelo abuso da liberdade de expressão em relação ao artigo 13.

36. Assim, pois, como a Convenção reconhece, a liberdade de pensamento e de expressão admite certas restrições próprias, que serão legítimas na medida em que se

enquadram aos requerimentos do artigo 13.2. Portanto, como a expressão e a difusão do pensamento são indivisíveis, deve ser destacado que as restrições aos meios de difusão também são. De tal modo que, em cada caso, é preciso considerar se foram respeitados ou não os termos do artigo 13.2 para determinar sua legitimidade e estabelecer, em consequência, se houve ou não uma violação à Convenção.

37. A disposição citada indica dentro de que condições as restrições à liberdade de expressão são compatíveis com a Convenção. Essas restrições devem ser estabelecidas em conformidade com certos requisitos de forma que se referem aos meios através dos quais se manifestam e com condições de mérito, representadas pela legitimidade dos fins que se pretendem alcançar com tais restrições.

38. O artigo 13.2 da Convenção define através de que meios podem ser estabelecidas legitimamente restrições à liberdade de expressão. Estipula, em primeiro lugar, a proibição da censura prévia, a qual é sempre incompatível com a plena vigência dos direitos enumerados no artigo 13, salvo as exceções contempladas no inciso 4 referentes a espetáculos públicos, inclusive se se trata, supostamente, de prevenir por esse meio um eventual abuso da liberdade de expressão. Nesta matéria toda medida preventiva significa, inevitavelmente, o prejuízo da liberdade garantida pela Convenção.

39. O abuso da liberdade de expressão não pode ser objeto de medidas de controle preventivo, mas fundamento de responsabilidade para quem o tenha cometido. Ainda neste caso, para que tal responsabilidade possa ser estabelecida validamente, segundo a Convenção, é preciso que se reúnam vários requisitos, a saber:

- a) A existência de fundamentos de responsabilidade previamente estabelecidos,
- b) A definição expressa e taxativa desses fundamentos pela lei,
- c) A legitimidade dos fins perseguidos ao estabelecê-los, e
- d) Que esses fundamentos de responsabilidade sejam "necessários para assegurar " os mencionados fins.

Todos estes requisitos devem ser cumpridos para que se dê cumprimento total ao artigo 13.2.

40. Esta norma define que a lei deve estabelecer as restrições à liberdade de informação e apenas para alcançar fins que a própria Convenção indica. Por se tratar de restrições no sentido estabelecido (35 *supra*) a definição jurídica deve ser necessariamente expressa e taxativa.

41. Antes de estudar os incisos a) e b) do artigo 13.2 da Convenção, à luz do que interessa na presente consulta, a Corte analisará o significado da expressão "necessárias para assegurar", empregada no mesmo artigo. Para isso se deve considerar o objeto e o fim do tratado, tendo presentes os critérios de interpretação previstos nos artigos 29 c) e d) e 32.2, segundo os quais

#### **Artigo 29. Normas de Interpretação**

Nenhuma disposição desta Convenção pode ser interpretada no sentido de:

...

- b) excluir outros direitos e garantias que são inerentes ao ser humano ou que decorrem da forma democrática representativa de governo; e
- d) excluir ou limitar o efeito que possam produzir a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e outros atos internacionais da mesma natureza.

**Artigo 32. Correlação entre Deveres e Direitos**

...

- 2. Os direitos de cada pessoa são limitados pelos direitos dos demais, pela segurança de todos e pelas justas exigências do bem comum, numa sociedade democrática.

Igualmente, deve-se ter presente o indicado no Preâmbulo da Convenção, onde os Estados signatários reafirmam "seu propósito de consolidar, neste Continente, dentro do quadro das instituições democráticas, um regime de liberdade pessoal e de justiça social, fundado no respeito dos direitos essenciais do homem".

42. Essas disposições representam o contexto dentro do qual se deve interpretar as restrições permitidas pelo artigo 13.2. Observa-se da reiterada menção às "instituições democráticas", "democracia representativa" e "sociedades democráticas" que o juízo sobre se uma restrição à liberdade de expressão imposta por um Estado é "necessária para assegurar" um dos objetivos mencionados nos incisos a) ou b) do mesmo artigo, tem que se vincular às necessidades legítimas das sociedades e instituições democráticas.

43. Em relação a este ponto, a Corte considera útil comparar o artigo 13 da Convenção com o artigo 10 da Convenção (Europeia) para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais (doravante denominada "a Convenção Europeia") e com o artigo 19 do Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos (doravante denominado "o Pacto"), os quais dispõem:

CONVENÇÃO EUROPEIA - ARTIGO 10

1. Qualquer pessoa tem direito à liberdade de expressão. Este direito compreende a liberdade de opinião e a liberdade de receber ou de transmitir informações ou ideias sem que possa haver ingerência de quaisquer autoridades públicas e sem considerações de fronteiras. O presente artigo não impede que os Estados submetam as empresas de radiodifusão, de cinematografia ou de televisão a um regime de autorização prévia.

2. O exercício desta liberdade, porquanto implica deveres e responsabilidades, pode ser submetido a certas formalidades, condições, restrições ou sanções, previstas pela lei, que constituam providências necessárias, numa sociedade democrática, para a segurança nacional, a integridade territorial ou a segurança pública, a defesa da ordem e a prevenção do crime, a proteção da saúde ou da moral, a proteção da honra ou dos direitos de outrem, para impedir a divulgação de informações confidenciais, ou para garantir a autoridade e a imparcialidade do poder judiciário.

PACTO - Artigo 19

- 1. Ninguém poderá ser molestado por suas opiniões.
- 2. Toda pessoa terá direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e idéias de qualquer natureza,

independentemente de considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro meio de sua escolha.

3. O exercício do direito previsto no parágrafo 2 do presente artigo implicará deveres e responsabilidades especiais. Conseqüentemente, poderá estar sujeito a certas restrições, que devem, entretanto, ser expressamente previstas em lei e que se façam necessárias para:

- a) assegurar o respeito dos direitos e da reputação das demais pessoas;
- b) proteger a segurança nacional, a ordem, a saúde ou a moral públicas.

44. É verdade que a Convenção Europeia utiliza a expressão "necessárias numa sociedade democrática", enquanto o artigo 13 da Convenção Americana omite estes termos específicos. No entanto, esta diferença na terminologia perde significado posto que a Convenção Europeia não contém nenhuma provisão comparável com o artigo 29 da Americana, que dispõe regras para interpretar suas disposições e proíbe que a interpretação possa "excluir outros direitos e garantias... que decorrem da forma democrática representativa de governo". Deve-se enfatizar, também, que o artigo 29.d da Convenção Americana proíbe toda interpretação que conduza a "excluir ou limitar o efeito que possam produzir a Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem...", reconhecida como parte do sistema normativo pelos Estados Membros da OEA no artigo 1.2 do Estatuto da Comissão. O artigo XXVIII da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, por sua vez, diz o seguinte:

Os direitos do homem estão limitados pelos direitos do próximo, pela segurança de todos e pelas justas exigências do bem-estar geral e do desenvolvimento democrático.

As justas exigências da democracia devem, por conseguinte, orientar a interpretação da Convenção e, em particular, daquelas disposições que estão criticamente relacionadas à preservação e ao funcionamento das instituições democráticas.

45. A forma como está redigido o artigo 13 da Convenção Americana difere muito significativamente do artigo 10 da Convenção Europeia, que está formulado em termos muito gerais. Neste último, sem uma menção específica ao "necessári(o) numa sociedade democrática", teria sido muito difícil delimitar a longa lista de restrições autorizadas. Na realidade, o artigo 13 da Convenção Americana, que serviu de modelo em parte para o artigo 19 do Pacto, contém uma lista mais reduzida de restrições que a Convenção Europeia e o próprio Pacto, apenas porque este não proíbe expressamente a censura prévia.

46. É importante destacar que o Tribunal Europeu de Direitos Humanos, ao interpretar o artigo 10 da Convenção Europeia, concluiu que "necessárias", sem ser sinônimo de "indispensáveis", implica a "existência de uma" necessidade social "imperiosa" e que para que uma restrição seja "necessária" não é suficiente demonstrar que seja "útil", "razoável" ou "oportuna". (Eur. Court H. R., *The Sunday Times case*, judgment of 26 April 1979, Série A Nº 30, par. 59, págs. 35-36). Essa conclusão, que é igualmente aplicável à Convenção Americana, sugere que a "necessidade" e, deste modo, a legalidade das restrições à liberdade de expressão fundamentadas no artigo 13.2, dependerá de que estejam orientadas a satisfazer um interesse público imperativo. Entre várias opções para alcançar esse objetivo deve-se escolher aquela que restrinja em menor medida o direito protegido. Dado este padrão, não é suficiente que se demonstre, por exemplo, que a lei cumpre um propósito útil ou oportuno; para que as restrições sejam compatíveis com a Convenção devem ser justificadas de acordo com objetivos coletivos que, por sua importância, preponderem claramente sobre a necessidade social do pleno gozo do direito que o artigo 13 garante e não limitem mais que o estritamente necessário o direito

protegido no artigo 13. Isto é, a restrição deve ser proporcional ao interesse que a justifica e ajustar-se estritamente ao alcance desse objetivo legítimo. (*The Sunday Times case, supra*, par. nº 62, pág. 38; ver também Eur. Court H. R., *Barthold judgment of 25 March 1985*, Série A Nº 90, par. 59, pág. 26).

47. O artigo 13.2 também deve ser interpretado de acordo com as disposições do artigo 13.3, que é o mais explícito em proibir as restrições à liberdade de expressão através de "vias ou meios indiretos... destinados a obstar a comunicação e a circulação de ideias e opiniões". Nem a Convenção Europeia nem o Pacto contêm uma disposição comparável. É também significativo que a norma do artigo 13.3 esteja localizada imediatamente depois de uma disposição -o artigo 13.2- que se refere às restrições permissíveis ao exercício da liberdade de expressão. Essa circunstância sugere o desejo de assegurar que os termos do artigo 13.2 não fossem mal interpretados no sentido de limitar, além do estritamente necessário, o alcance pleno da liberdade de expressão.

48. O artigo 13.3 não apenas trata das restrições governamentais indiretas, mas também proíbe expressamente "controles... particulares" que produzam o mesmo resultado. Esta disposição deve ser lida em conjunto com o artigo 1.1 da Convenção, no qual os Estados Partes "se comprometem a respeitar os direitos e liberdades reconhecidos (na Convenção)... e a garantir seu livre e pleno exercício a toda pessoa que esteja sujeita à sua jurisdição..." Por isso, a violação da Convenção neste âmbito pode ser produto não apenas de que o Estado imponha por si mesmo restrições dirigidas a impedir indiretamente "a comunicação e a circulação de ideias e opiniões", mas também de que não se tenha assegurado que a violação não resulte dos "controles... particulares" mencionados no parágrafo 3º do artigo 13.

49. As disposições dos incisos 4 e 5 do artigo 13 não possuem uma relação direta com as perguntas feitas à Corte no presente pedido e, em consequência, não precisam ser examinadas nesta oportunidade.

50. A análise anterior do artigo 13 evidencia o altíssimo valor que a Convenção atribui à liberdade de expressão. A comparação feita entre o artigo 13 e as disposições relevantes da Convenção Europeia (artigo 10) e do Pacto (artigo 19) demonstra claramente que as garantias da liberdade de expressão incluídas na Convenção Americana foram elaboradas para serem as mais generosas e para reduzir ao mínimo as restrições à livre circulação das ideias.

51. A propósito da comparação entre a Convenção Americana e os outros tratados mencionados, a Corte não pode evitar um comentário sobre um critério de interpretação sugerido pela Costa Rica na audiência de 8 de novembro de 1985. Segundo essa abordagem, na hipótese de que um direito reconhecido na Convenção Americana fosse regulado de modo mais restritivo em outro instrumento internacional de direitos humanos, a interpretação da Convenção Americana deveria ser feita levando em consideração essas maiores limitações porque:

Do contrário, teríamos que aceitar que o que é lícito e permissível no âmbito universal, constituiria uma violação no continente americano, o que parece evidentemente uma afirmação errônea. Ao contrário, pensamos que quanto à interpretação de tratados, pode se estabelecer o critério de que as regras de um tratado ou convenção devem ser interpretadas em relação às disposições que apareçam em outros tratados que versem sobre a mesma matéria. Também se pode definir o critério de que as normas de um tratado regional devem ser interpretadas à luz da doutrina e disposições dos instrumentos de caráter universal. (Grifo no texto original).

Na verdade, frequentemente é útil, como acaba de fazer a Corte, comparar a Convenção Americana com o disposto em outros instrumentos internacionais como meio para destacar aspectos particulares da regulamentação de um determinado direito, mas tal método não poderia ser usado nunca para incorporar à Convenção critérios restritivos que não se desprendam diretamente de seu texto, por mais que estejam presentes em qualquer outro tratado internacional.

52. A conclusão anterior se deduz claramente do artigo 29 da Convenção, que contém as normas de interpretação, cujo inciso b) afirma que nenhuma disposição da Convenção, pode ser interpretada no sentido de:

limitar o gozo e exercício de qualquer direito ou liberdade que possam ser reconhecidos de acordo com as leis de qualquer dos Estados Partes ou de acordo com outra convenção em que seja parte um dos referidos Estados.

Em consequência, se a uma mesma situação são aplicáveis a Convenção Americana e outro tratado internacional, deve prevalecer a norma mais favorável à pessoa humana. Se a própria Convenção estabelece que suas regulamentações não possuem efeito restritivo sobre outros instrumentos internacionais, menos ainda poderão ser aceitas restrições presentes nestes outros instrumentos, mas não na Convenção, para limitar o exercício dos direitos e liberdades que esta reconhece.

#### **IV POSSÍVEIS INFRAÇÕES À CONVENÇÃO AMERICANA**

53. As infrações ao artigo 13 podem se apresentar sob diferentes hipóteses, segundo conduzam à supressão da liberdade de expressão ou apenas impliquem restringi-la além do legitimamente permitido.

54. Na verdade, nem toda transgressão ao artigo 13 da Convenção implica a supressão radical da liberdade de expressão, que ocorre quando o poder público estabelece meios para impedir a livre circulação de informação, ideias, opiniões ou notícias. Exemplos disso são a censura prévia, o confisco ou a proibição de publicações e, em geral, todos os procedimentos que condicionam a expressão ou a difusão de informação ao controle governamental. Nesta hipótese, há uma violação radical tanto do direito de cada pessoa a se expressar como do direito de todos a estarem bem informados, de modo que afeta uma das condições básicas de uma sociedade democrática. A Corte considera que o registro profissional obrigatório de jornalistas, nos termos em que foi proposto para esta consulta, não configura uma hipótese desta espécie.

55. A supressão da liberdade de expressão como foi descrita no parágrafo anterior, embora constitua o exemplo mais grave de violação do artigo 13, não é a única hipótese em que este artigo possa ser desrespeitado. De fato, também é contrário à Convenção todo ato do poder público que implique uma restrição ao direito de buscar, receber e difundir informações e ideias, em maior medida ou por meios distintos dos autorizados pela mesma Convenção; e tudo isso com independência de se essas restrições beneficiam ou não ao governo.

56. Em especial, nos termos amplos da Convenção, a liberdade de expressão também pode ser impactada sem a intervenção direta da ação estatal. Tal hipótese poderia chegar a se configurar, por exemplo, quando por efeito da existência de monopólios ou oligopólios na propriedade dos meios de comunicação, são estabelecidas, na prática, "meios dirigidos a impedir a comunicação e a circulação de ideias e opiniões".

57. Como foi afirmado nos parágrafos precedentes, uma restrição à liberdade de expressão pode ser ou não violatória à Convenção, conforme se ajuste ou não aos termos em que estas restrições estão autorizadas pelo artigo 13.2. Cabe então analisar a situação do registro profissional obrigatório de jornalistas diante da mencionada disposição.

58. Por efeito do registro profissional obrigatório de jornalistas, a responsabilidade, inclusive penal, dos não colegiados pode ver-se comprometida se, ao "difundir informações e ideias de qualquer natureza... Por qualquer... meio de sua escolha" invadem o que, segundo a lei, constitui o exercício profissional do jornalismo. Em consequência, esse registro profissional envolve uma restrição ao direito de se expressar por parte dos não colegiados, o que obriga a examinar se seus fundamentos cabem dentro dos considerados legítimos pela Convenção para determinar se tal restrição é compatível com ela.

59. A questão que se apresenta então é se os fins perseguidos com o registro profissional estão autorizados pela Convenção, isto é, se são "**necessári(os) para assegurar**: a) o respeito aos direitos ou à reputação das demais pessoas, ou b) a proteção da segurança nacional, da ordem pública ou da saúde ou da moral públicas" (art. 13.2).

60. A Corte observa que os argumentos alegados para defender a legitimidade do registro profissional obrigatório de jornalistas não se vinculam a todos os conceitos mencionados no parágrafo precedente, mas apenas a alguns deles. Afirmou-se, em primeiro lugar, que o registro profissional obrigatório é o modo normal de organizar o exercício das profissões nos distintos países que submeteram o jornalismo ao mesmo regime. Assim, o Governo destacou que, na Costa Rica,

existe uma norma de direito não escrita, de condição estrutural e constitutiva, sobre as profissões, e essa norma pode ser enunciada nos seguintes termos: toda profissão deverá se organizar através de uma lei em uma corporação pública denominada conselho.

No mesmo sentido, a Comissão afirmou que

Nada se opõe a que a vigilância e o controle do exercício das profissões, seja cumprida tanto diretamente, através de organismos oficiais, ou, indiretamente, através de uma autorização ou delegação, para tanto, no estatuto correspondente, em uma organização ou associação profissional, sob a vigilância ou controle do Estado, visto que esta, ao cumprir sua missão, deve sempre se submeter à Lei. O pertencimento a um Conselho ou a exigência de carteira para o exercício da profissão de jornalista não implica para ninguém uma restrição às liberdades de pensamento e de expressão, mas uma regulamentação que compete ao Poder Executivo sobre as condições de idoneidade dos títulos, bem como a inspeção sobre seu exercício como um imperativo da segurança social e uma garantia de uma melhor proteção dos direitos humanos (Caso **Schmidt**, 15 *supra*).

O Conselho de Jornalistas da Costa Rica destacou igualmente que "este mesmo requisito (o registro profissional) existe nas leis orgânicas de todos os conselhos profissionais". Por sua vez, a Federação Latino-Americana de Jornalistas, nas observações que enviou à Corte como *amicus curiae*, afirmou que algumas constituições latino-americanas dispõem o registro profissional obrigatório para as profissões indicadas na lei, em uma regra da mesma categoria formal que a liberdade de expressão.

61. Em segundo lugar, argumentou-se que o registro profissional obrigatório persegue fins de utilidade coletiva vinculados à ética e à responsabilidade profissionais. O Governo mencionou uma decisão da Corte Suprema de Justiça da Costa Rica, em cujos termos

é verdade que estes conselhos também atuam em interesse comum e em defesa de seus membros, mas se deve notar que além desse interesse há outro de maior hierarquia que justifica estabelecer o registro profissional obrigatório em algumas profissões, as que geralmente se denominam liberais, já que além do título que assegura uma preparação adequada, também se exige a estrita observância de normas de ética profissional, tanto pela índole da atividade que realizam estes profissionais, como pela confiança que neles depositam as pessoas que requerem de seus serviços. Tudo isso é de interesse público e o Estado delega aos conselhos a possibilidade de vigiar o correto exercício da profissão.

Em outra ocasião, o Governo afirmou:

Outra coisa é do que poderíamos chamar de exercício do jornalismo como "profissão liberal". Isso explica que a mesma Lei do Conselho de Jornalistas da Costa Rica permita a uma pessoa tornar-se comentarista e ainda colunista permanente e respaldado por um meio de comunicação, sem obrigação de pertencer ao Conselho de Jornalistas.

O mesmo Governo destacou que

o exercício de certas profissões implica não apenas direitos, mas deveres frente à comunidade e à ordem social. Esta é a razão que justifica a exigência de uma habilitação especial, regulamentada por Lei, para o desempenho de algumas profissões, como a do jornalismo.

Dentro da mesma orientação, um delegado da Comissão, na audiência pública de 8 de novembro de 1985, concluiu que

o registro profissional obrigatório para jornalistas ou a exigência de carteira profissional não implica negar o direito à liberdade de pensamento e de expressão, nem restringi-la ou limitá-la, mas unicamente regulamentar seu exercício para que cumpra sua função social, sejam respeitados os direitos dos demais e se proteja a ordem pública, a saúde, a moral e a segurança nacionais. O registro profissional obrigatório busca o controle, a inspeção e vigilância sobre a profissão de jornalistas para garantir a ética, a idoneidade e o melhoramento social dos jornalistas.

No mesmo sentido, o Conselho de Jornalistas afirmou que "a sociedade tem direito, em aras da proteção do bem comum, de regulamentar o exercício profissional do jornalismo"; e, igualmente, que "o manejo deste pensamento alheio, em sua apresentação ao público requer do trabalho profissional não apenas capacitado, mas obrigado em sua responsabilidade e ética profissionais com a sociedade, o que tutela o Conselho de Jornalistas da Costa Rica".

62. Também se argumentou que o registro profissional é um meio para garantir a independência dos jornalistas em relação aos seus empregadores. O Conselho de Jornalistas expressou que o rechaço ao registro profissional obrigatório

equivalaria a facilitar os objetivos de quem abre meios de comunicação na América Latina, não para o serviço da sociedade, mas para defender interesses pessoais e de pequenos grupos de poder. Eles prefeririam continuar com um controle absoluto de todo o processo de comunicação social, incluindo o trabalho de pessoas na função de jornalistas, que mostrem ser incondicionais a estes mesmos interesses.

No mesmo sentido, a Federação Latino-Americana de Jornalistas expressou que esse registro profissional procura, *inter alia*,

garantir a suas respectivas sociedades o direito à liberdade de expressão do pensamento em cuja firme defesa centraram suas lutas... e, com relação ao direito à informação, nossas associações vêm enfatizando a necessidade de democratizar o fluxo informativo na relação emissor-receptor para que a população tenha acesso e receba uma informação veraz e oportuna, luta esta que encontrou seu principal obstáculo no egoísmo e ganância empresarial dos meios de comunicação social.

63. A Corte, ao relacionar os argumentos assim expostos com as restrições a que se refere o artigo 13.2 da Convenção, observa que os mesmos não envolvem diretamente a ideia de justificar o registro profissional obrigatório de jornalistas como um meio para garantir "o respeito aos direitos ou à reputação dos demais" ou "a proteção da segurança nacional, "ou da saúde ou moral públicas" (art. 13.2); ao contrário, apontariam a justificar o registro profissional obrigatório como um meio para assegurar a ordem pública (art. 13.2.b)) como uma justa exigência do bem comum em uma sociedade democrática (art. 32.2).

64. Efetivamente, uma concepção possível da ordem pública dentro do contexto da Convenção faz referência às condições que asseguram o funcionamento harmônico e normal das instituições sobre a base de um sistema coerente de valores e princípios. Neste sentido se poderiam justificar restrições ao exercício de certos direitos e liberdades para assegurar a ordem pública. A Corte interpreta que a alegação segundo a qual o registro profissional obrigatório é, estruturalmente, o modo de organizar o exercício das profissões em geral e que isso justifica que se submetam a este regime também os jornalistas, representa a ideia de que tal registro profissional se baseia na ordem pública.

65. O bem comum foi diretamente invocado como uma das justificativas do registro profissional obrigatório de jornalistas, com base no artigo 32.2 da Convenção. A Corte analisará o argumento, pois considera que, com prescindência deste artigo, é válido sustentar, em geral, que o exercício dos direitos garantidos pela Convenção deve se harmonizar ao bem comum. Isso não indica, entretanto, que, a critério da Corte, o artigo 32.2 seja aplicável de forma automática e idêntica a todos os direitos protegidos pela Convenção, sobretudo nos casos em que se especificam taxativamente as causas legítimas que podem fundamentar as restrições ou limitações para um direito determinado. O artigo 32.2 contém um enunciado geral que opera, em especial, naqueles casos em que a Convenção, ao proclamar um direito, não dispõe nada em concreto sobre suas possíveis restrições legítimas.

66. É possível entender o bem comum, dentro do contexto da Convenção, como um conceito referente às condições da vida social que permite aos integrantes da sociedade alcançar o maior grau de desenvolvimento pessoal e a maior vigência dos valores democráticos. Nesse sentido, é possível considerar como um imperativo do bem comum, a organização da vida social de forma que se fortaleça o funcionamento das instituições democráticas e se preserve e promova a plena realização dos direitos da pessoa humana. Daí que as alegações que situam o registro profissional obrigatório como um meio para assegurar a responsabilidade e a ética profissionais e, ademais, como uma garantia da liberdade e independência dos jornalistas diante de seus patrões, devem ser considerados fundamentados na ideia de que este registro profissional representa uma exigência do bem comum.

67. Não escapa à atenção da Corte, entretanto, a dificuldade de definir de modo unívoco os conceitos de "ordem pública" e "bem comum", nem que ambos os conceitos podem ser usados tanto para afirmar os direitos da pessoa frente ao poder público, como para justificar limitações a estes direitos em nome dos interesses coletivos. A este respeito deve-se

destacar que de nenhuma maneira se poderia invocar a "ordem pública" ou o "bem comum" como meios para suprimir um direito garantido pela Convenção ou para desnaturá-lo ou privá-lo de conteúdo real (ver o artigo 29.a) da Convenção). Estes conceitos, na medida em que sejam invocados como fundamento de limitações aos direitos humanos, devem ser objeto de uma interpretação estritamente limitada às "justas exigências" de "uma sociedade democrática" que tenha em consideração o equilíbrio entre os distintos interesses em jogo e a necessidade de preservar o objeto e fim da Convenção.

68. A Corte observa que a organização das profissões em geral em conselhos profissionais, não é, *per se*, contrária à Convenção, mas constitui um meio de regulamentação e de controle da fé pública e da ética através da atuação dos colegas. Por isso, se se considera a noção da ordem pública no sentido anteriormente referido, isto é, como as condições que asseguram o funcionamento harmônico e normal das instituições sobre a base de um sistema coerente de valores e princípios, é possível concluir que a organização do exercício das profissões está incluída nessa ordem.

69. A Corte considera, entretanto, que o mesmo conceito da ordem pública reclama que, dentro de uma sociedade democrática, sejam garantidas as maiores possibilidades de circulação de notícias, ideias e opiniões, bem como o mais amplo acesso à informação por parte da sociedade em seu conjunto. A liberdade de expressão se insere na ordem pública primária e radical da democracia, que não é concebível sem o debate livre e sem que a dissidência tenha pleno direito de se manifestar. Nesse sentido, a Corte se adere às ideias expostas pela Comissão Europeia de Direitos Humanos quando, baseando-se no Preâmbulo da Convenção Europeia, afirmou:

que o propósito das Altas Partes Contratantes ao aprovar a Convenção não foi conceder direitos e obrigações recíprocos com o fim de satisfazer seus interesses nacionais, mas... estabelecer uma ordem pública comum das democracias livres da Europa com o objetivo de proteger sua herança comum de tradições políticas, ideais, liberdade e regime de direito. ("*Austria vs. Italy*", *Application n.º. 788/60*, **European Yearbook of Human Rights**, vol. 4, (1961), pág. 138).

Também interessa à ordem pública democrática, tal como está concebida na Convenção Americana, que se respeite escrupulosamente o direito de cada ser humano de se expressar livremente e o da sociedade em seu conjunto de receber informação.

70. A liberdade de expressão é uma pedra angular na própria existência de uma sociedade democrática. É indispensável para a formação da opinião pública. É também **conditio sine qua non** para que os partidos políticos, os sindicatos, as sociedades científicas e culturais e, em geral, quem deseje influir sobre a coletividade, possa se desenvolver plenamente. É, enfim, condição para que a comunidade, na hora de exercer suas opções, esteja suficientemente informada. Deste modo, é possível afirmar que uma sociedade que não está bem informada não é plenamente livre.

71. Dentro deste contexto, o jornalismo é a manifestação primária e principal da liberdade de expressão do pensamento e, por essa razão, não pode ser concebido meramente como a prestação de um serviço ao público através da aplicação de alguns conhecimentos ou capacitação adquiridos em uma universidade ou por quem está inscrito em um determinado conselho profissional, como poderia acontecer com outras profissões, pois está vinculado à liberdade de expressão que é inerente a todo ser humano.

72. O argumento segundo o qual uma lei de registro profissional obrigatório de jornalistas não difere da legislação similar, aplicável a outras profissões, não tem em consideração o problema fundamental que se apresenta a propósito da compatibilidade

entre esta lei e a Convenção. O problema surge do fato de que o artigo 13 expressamente protege a liberdade de "buscar, receber e difundir informações e ideias de toda natureza... seja verbalmente, por escrito ou em forma impressa..." A profissão de jornalista -o que fazem os jornalistas- implica precisamente buscar, receber e difundir informação. O exercício do jornalismo, portanto, requer que uma pessoa se envolva em atividades que estão definidas ou compreendidas na liberdade de expressão garantida na Convenção.

73. Isso não se aplica, por exemplo, ao exercício do direito ou da medicina; à diferença do jornalismo, o exercício do direito ou da medicina -ou seja, o que fazem os advogados ou os médicos- não é uma atividade especificamente garantida pela Convenção. É verdade que a imposição de certas restrições ao exercício da advocacia poderia ser incompatível com o gozo de vários direitos garantidos pela Convenção. Por exemplo, uma lei que proibisse aos advogados atuar como defensores em casos que envolvam atividades contra o Estado, poderia ser considerada violatória do direito de defesa do acusado segundo o artigo 8 da Convenção e, portanto, seria incompatível com esta. Mas não existe um único direito garantido pela Convenção que abarque exaustivamente ou defina por si só o exercício da advocacia como o faz o artigo 13 quando se refere ao exercício de uma liberdade que coincide com a atividade jornalística. O mesmo é aplicável à medicina.

74. Argumentou-se que o registro profissional obrigatório de jornalistas busca proteger um ofício remunerado e que não se opõe ao exercício da liberdade de expressão, sempre que esta não comporte um pagamento remunerativo, e que, neste sentido, refere-se a uma matéria distinta à contida no artigo 13 da Convenção. Este argumento parte de uma oposição entre o jornalismo profissional e o exercício da liberdade de expressão, o que a Corte não pode aprovar. Segundo essa hipótese, uma coisa seria a liberdade de expressão e outra o exercício profissional do jornalismo, questão esta que não é exata e pode, ademais, compreender sérios perigos se for levada até suas últimas consequências. O exercício do jornalismo profissional não pode ser diferenciado da liberdade de expressão, ao contrário, ambas as coisas estão evidentemente sobrepostas, pois o jornalista profissional não é, nem pode ser, outra coisa que uma pessoa que decidiu exercer a liberdade de expressão de modo contínuo, estável e remunerado. Além disso, a consideração de ambas as questões como atividades distintas poderia conduzir à conclusão de que as garantias incluídas no artigo 13 da Convenção não se aplicam aos jornalistas profissionais.

75. Por outro lado, o argumento comentado no parágrafo anterior não tem em consideração que a liberdade de expressão compreende dar e receber informação e tem uma dupla dimensão, individual e coletiva. Esta circunstância indica que o fenômeno de se esse direito se exerce ou não como profissão remunerada não pode ser considerado como uma daquelas restrições contempladas no artigo 13.2 da Convenção porque, sem desconhecer que uma associação tem direito de buscar as melhores condições de trabalho, isto não tem por que ser feito impedindo à sociedade possíveis fontes para obter informação.

76. A Corte conclui, em consequência, que as razões de ordem pública válidas para justificar o registro profissional obrigatório de outras profissões não podem ser invocadas no caso do jornalismo, pois conduzem a limitar de modo permanente, em prejuízo dos não colegiados, o direito de fazer uso pleno das faculdades reconhecidas a todo ser humano no artigo 13 da Convenção, o que infringe princípios primários da ordem pública democrática sobre os quais ela mesma se fundamenta.

77. Os argumentos sobre o registro profissional ser a maneira de garantir à sociedade uma informação objetiva e veraz através de um regime de ética e responsabilidade profissionais foram fundamentados no bem comum. Mas, na realidade, como foi demonstrado, o bem comum reclama a máxima possibilidade de informação e é o pleno

exercício do direito à expressão o que a favorece. É em princípio contraditório invocar uma restrição à liberdade de expressão como um meio para garanti-la, porque significa desconhecer o caráter radical e primário desse direito como inerente a cada ser humano considerado individualmente, ainda que seja um atributo, igualmente, da sociedade em seu conjunto. Um sistema de controle do direito de expressão em nome de uma suposta garantia da correção e veracidade da informação que a sociedade recebe pode ser fonte de grandes abusos e, no fundo, viola o direito à informação da mesma sociedade.

78. Afirmou-se igualmente que o registro profissional de jornalistas é um meio para o fortalecimento da associação e, deste modo, uma garantia da liberdade e independência destes profissionais e um imperativo do bem comum. Não escapa à atenção da Corte que a livre circulação de ideias e notícias não é concebível senão dentro de uma pluralidade de fontes de informação e do respeito aos meios de comunicação. Mas não basta para isso que se garanta o direito de estabelecer ou dirigir órgãos de opinião pública; é necessário também que os jornalistas e, em geral, todos aqueles que se dedicam profissionalmente à comunicação social, possam trabalhar com proteção suficiente à liberdade e à independência que requer este ofício. Trata-se, pois, de um argumento fundamentado em um interesse legítimo dos jornalistas e da coletividade em geral, especialmente porque são possíveis e, inclusive, conhecidas as manipulações sobre a verdade dos fatos como produto de decisões adotadas por alguns meios de comunicação estatais ou privados.

79. Em consequência, a Corte considera que a liberdade e a independência dos jornalistas é um bem que precisa ser protegido e garantido. No entanto, nos termos da Convenção, as restrições autorizadas à liberdade de expressão devem ser aquelas "**necessárias para assegurar**" a obtenção de certos fins legítimos, ou seja, não basta que a restrição seja **útil** (46 *supra*) para a obtenção desse fim, isto é, que se possa alcançar através dela, mas deve ser **necessária**, ou seja, que não possa ser alcançada razoavelmente por outro meio menos restritivo a um direito protegido pela Convenção. Nesse sentido, o registro profissional obrigatório de jornalistas não se ajusta ao requerido pelo artigo 13.2 da Convenção, porque é perfeitamente concebível estabelecer um estatuto que proteja a liberdade e independência de todos aqueles que exerçam o jornalismo, sem necessidade de deixar esse exercício apenas a um grupo restrito da comunidade.

80. A Corte também aceita a necessidade de estabelecer um regime que assegure a responsabilidade e a ética profissional dos jornalistas e que sancione as infrações a essa ética. Considera que pode ser apropriado que um Estado delegue, por lei, autoridade para aplicar sanções pelas infrações à responsabilidade e ética profissionais. Mas, no que se refere aos jornalistas, deve-se levar em consideração as restrições do artigo 13.2 e as características próprias deste exercício profissional a que se fez referência anteriormente (72-75 *supra*).

81. Em razão das considerações anteriores, decorre que não é compatível com a Convenção uma lei de registro profissional de jornalistas que impeça o exercício do jornalismo a quem não seja membro do conselho e limite o acesso a este aos formados em um determinado curso universitário. Uma lei semelhante conteria restrições à liberdade de expressão não autorizadas pelo artigo 13.2 da Convenção e seria, em consequência, violatória tanto do direito de toda pessoa a buscar e difundir informações e ideias por qualquer meio de sua escolha, como do direito da coletividade em geral a receber informação sem interferências.

## V

### COMPATIBILIDADE DA LEI Nº 4420 COM A CONVENÇÃO

82. A segunda parte do pedido de consulta se refere à compatibilidade dos aspectos relevantes da Lei nº 4420 com a Convenção, os quais, para efeitos desta consulta, são os seguintes:

Artigo 2- Integram o Conselho de Jornalistas da Costa Rica:

- a) Os Licenciados e Bacharéis em Jornalismo, formados na Universidade da Costa Rica ou em universidades ou instituições equivalentes estrangeiras, incorporados ao Conselho de acordo com as leis e tratados;
- b) No caso de o Conselho comprovar que não há jornalistas profissionais colegiados interessados para preencher uma vaga determinada, o Conselho poderá autorizar, a pedido da empresa jornalística, a ocupá-la de forma temporária, mas em iguais condições, enquanto algum membro se interesse na vaga, um estudante da Escola de Jornalismo que tenha ao menos o primeiro ano aprovado e esteja cursando o segundo. Durante o tempo em que um estudante de jornalismo esteja autorizado a ocupar uma vaga de jornalista, está obrigado a cumprir os deveres profissionais, éticos e morais que essa lei estatui para os membros, bem como a continuar seus estudos na Escola de Jornalismo.

Artigo 22 -As funções próprias do jornalista poderão ser realizadas apenas por membros inscritos no Conselho.

Artigo 23 -Para os propósitos desta lei, entender-se-á que é jornalista profissional em exercício, o que tem por ocupação principal, regular ou remunerada o exercício de sua profissão em uma publicação diária ou periódica, ou em um meio de notícias de rádio ou televisão, ou em uma agência de notícias e que obtém dela os principais recursos para sua subsistência.

Artigo 25 -Os colunistas e comentaristas permanentes ou ocasionais de todo tipo de meios de comunicação, pagos ou não, poderão exercer sua função livremente, sem obrigatoriedade de serem membros do Conselho, mas seu âmbito de ação estará limitado a essa esfera, sem poder cobrir o campo do repórter, especializado ou não."

Para resolver sobre a compatibilidade entre a Lei e a Convenção, a Corte deverá aplicar os critérios expostos na parte geral deste parecer.

83. A Corte observa que segundo o artigo 25 da Lei nº 4420, não se requer o registro profissional para atuar como comentarista ou colunista, permanente ou ocasional, remunerado ou não. Tal disposição foi alegada para demonstrar que esta Lei não se opõe à livre circulação de ideias e opiniões. No entanto, sem entrar a considerar em detalhe o valor dessa alegação, isso não afeta as conclusões da Corte sobre a questão geral, uma vez que a Convenção não garante apenas o direito de buscar, receber e difundir ideias, mas também informação de toda natureza. A busca e difusão de informação não cabe dentro do exercício autorizado pelo artigo 25 da Lei nº 4420.

84. Segundo as disposições citadas, a Lei nº 4420 autoriza o exercício do jornalismo remunerado apenas a quem seja membro do Conselho, com algumas exceções que não possuem autoridade suficiente para os propósitos da presente análise. Esta lei também

restringe o acesso ao Conselho a quem seja egresso de determinada escola universitária. Este regime contradiz a Convenção porquanto impõe uma restrição não justificada, segundo o artigo 13.2 da mesma, à liberdade de pensamento e de expressão como direito que corresponde a todo ser humano; e, ademais, porque também restringe indevidamente o direito da coletividade em geral de receber informação de qualquer fonte sem interferências.

85. Por conseguinte, em resposta às perguntas do Governo da Costa Rica sobre o registro profissional obrigatório de jornalistas, em relação aos artigos 13 e 29 da Convenção, e sobre a compatibilidade da Lei nº 4420 com as disposições dos mencionados artigos,

**A CORTE EXPRESSA O PARECER,**

Primeiro

Por unanimidade

que o registro profissional obrigatório de jornalistas, na medida em que impeça o acesso de qualquer pessoa ao uso pleno dos meios de comunicação social como veículo para se expressar ou para transmitir informação, é incompatível com o artigo 13 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

Segundo

Por unanimidade

que a Lei nº 4420 de 22 de setembro de 1969, Lei Orgânica do Conselho de Jornalistas da Costa Rica, objeto da presente consulta, na medida em que impede certas pessoas de pertencer ao Conselho de Jornalistas e, por conseguinte, o uso pleno dos meios de comunicação social como veículo para se expressar e transmitir informação, é incompatível com o artigo 13 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

Redigida em espanhol e inglês, fazendo fé o texto em espanhol, na sede da Corte em San José, Costa Rica, no dia 13 de novembro de 1985.

Thomas Buergenthal  
Presidente

Rafael Nieto Navia

Huntley Eugene Munroe

Máximo Cisneros

Rodolfo E. Piza E

Pedro Nikken

Charles Moyer  
Secretário

## PARECER SEPARADO DO JUIZ RAFAEL NIETO NAVIA

1. O pedido de consulta formulado pela Costa Rica para este Parecer mencionou apenas os artigos 13 e 29 da Convenção. Porém, o Ilustre Governo desse país manifestou, através do senhor Ministro das Relações Exteriores, na audiência de 5 de setembro de 1985, que "o problema aqui não é um problema de liberdade de expressão: é um problema de direito de associação e é um problema de regulamentação de um trabalho".

2. A liberdade de trabalho não está diretamente regulamentada na Convenção. Mas sim está, no artigo 16, a liberdade de associação, a cuja luz há de se analisar o fenômeno do Conselho de Jornalistas da Costa Rica que, criado e não meramente permitido ou tolerado por lei, é uma corporação de direito público que exerce, por delegação do Estado, poderes normativos, disciplinares e éticos sobre seus membros e monopoliza o exercício da atividade profissional, de maneira que ninguém pode exercê-la se não pertencer ao Conselho (artigo 22 da Lei nº 4420).

3. O artigo 16 da Convenção diz:

### **Artigo 16. Liberdade de Associação**

1. Todas as pessoas têm o direito de associar-se livremente com fins ideológicos, religiosos, políticos, econômicos, trabalhistas, sociais, culturais, desportivos ou de qualquer outra natureza.

2. O exercício de tal direito só pode estar sujeito às restrições previstas pela lei que sejam necessárias, numa sociedade democrática, no interesse da segurança nacional, da segurança ou da ordem públicas, ou para proteger a saúde ou moral públicas ou os direitos e liberdades das demais pessoas.

3. O disposto neste artigo não impede a imposição de restrições legais, e mesmo a privação do exercício do direito de associação, aos membros das forças armadas e da polícia.

4. O conteúdo do artigo 16.1 lida, por sua vez, com um direito e com uma liberdade, isto é, com o direito a formar associações, que não pode ser restringido, a não ser nos eventos e para os propósitos contemplados nos artigos 16.2 e 16.3 e com uma liberdade, no sentido de que ninguém pode ser compelido ou obrigado a se associar. É preciso entender que ambos os requisitos estão protegidos pela Convenção, ainda que não mencione expressamente a liberdade negativa -o direito de não se associar, que desapareceu do projeto original da Convenção sem que se conheçam os argumentos para isso (**Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, San José, Costa Rica, 7-22 de novembro de 1969, Atas e Documentos**, OEA/ Ser.K/XVI/1.2, Washington, D.C., 1978, pág. 283), mas que está expressamente contemplado no artigo 20 *in fine* da Declaração Universal dos Direitos do Homem, segundo o qual "ninguém poderá ser obrigado a pertencer a uma associação ". Dentro da teoria exposta por esta Corte, os direitos humanos devem ser interpretados da maneira mais favorável às pessoas (**Assunto Viviana Gallardo e outras**. Resolução de 13 de novembro de 1981, par. 16) e é ilógico e aberrante interpretar a palavra liberdade como "direito" unicamente e não como "a faculdade natural que tem o homem de agir de uma maneira ou outra, ou de não agir" (Real Academia Espanhola, Dicionário da Língua Espanhola, Vigésima Edição) segundo seu arbítrio.

5. A tendência a se associar que, como disse Aristóteles, em **Política** (Livro I, cap. I, par. 11), deriva da natureza, somente se converte em "direito" durante o Século XIX e este

constitui, juntamente com o sufrágio, um dos pilares sobre os quais se edifica o Estado democrático contemporâneo.

6. A liberdade de associação é o direito do indivíduo de se unir a outros de forma voluntária e duradoura para a realização comum de um fim lícito. As associações se caracterizam por sua permanência e estabilidade, o caráter ideal ou espiritual –em oposição ao físico ou material- da união, pela estrutura mais ou menos complexa que se desenvolve no tempo e pela tendência a se expandir e a abrigar o maior número de membros interessados nos mesmos fins. Quanto a estes, os indivíduos voluntariamente associados não podem realizar atividades que correspondam ou estejam reservadas ao poder público, nem utilizar meios não permitidos para alcançar seus propósitos, nem realizar atividades que estejam proibidas aos seres humanos individualmente considerados.

7. Cabe perguntar se os entes públicos com estrutura associativa, chamem-se associações, corporações ou conselhos, violam o caráter voluntário -a voluntariedade da ação- contido na liberdade de associação. Haverá de se responder que a norma imperativa de direito público que obriga os indivíduos a se associar em conselhos por profissões é válida e não se pode considerar, *per se*, violatória da liberdade de associação, quando tais conselhos cumprem fins estritamente públicos, transcendentais ao interesse privado, isto é, quando recebem do Estado uma delegação que este poderia cumprir diretamente, mas que delega porque considera que essa é a forma mais idônea para cumprir o fim proposto. Tais conselhos não podem ser considerados como as associações a que se refere o artigo 16 da Convenção.

8. Em outro sentido, pode se considerar que se viola a liberdade de se associar ao obrigar por lei os indivíduos a fazê-lo, se os fins propostos de tal associação são aqueles que se poderiam cumprir por associações criadas pelos indivíduos ao amparo de sua liberdade, isto é, se tais associações correspondem àquelas mencionadas no artigo 16.

9. A pergunta que há de se formular é se a corporação pública denominada Conselho de Jornalistas da Costa Rica é uma associação do tipo mencionado no artigo 16 da Convenção ou, simplesmente, uma entidade que atua por delegação do Estado em funções que a este correspondem. A resposta deve ser dada depois de estudar os fins a que tal corporação se propõe e que estão contemplados no artigo primeiro da Lei nº 4420:

Artigo 1- Cria-se o Conselho de Jornalistas da Costa Rica, com sede na cidade de San José, como uma corporação integrada pelos profissionais de jornalismo, autorizados a exercer sua profissão dentro do país. Terá os seguintes fins:

- a) Respaldar e promover as ciências da comunicação coletiva;
- b) Defender os interesses de seus associados, individual e coletivamente;
- c) Apoiar, promover e estimular a cultura e toda atividade que contribua ao avanço do povo da Costa Rica;
- d) Gerir ou contratar, quando seja possível, o auxílio ou sistemas de assistência médico-social pertinentes para proteger seus membros quando estes se vejam em situações difíceis por razão de doença, velhice ou morte de parentes próximos; ou quando seus familiares, por alguma dessas eventualidades, se encontrem em dificuldades, entendendo-se por familiares, para efeitos desta lei, a esposa, filhos e pais;
- e) Cooperar com todas as instituições públicas de cultura, sempre que seja possível, quando estas o solicitem ou a lei ordene;

- f) Manter e estimular o espírito de união dos jornalistas profissionais;
- g) Contribuir a aperfeiçoar o regime republicano e democrático, defender a soberania nacional e as instituições da nação; e
- h) Pronunciar-se sobre problemas públicos, quando assim o considere conveniente.

É claro que os fins mencionados nos incisos a), c), e), g) e h) podem ser cumpridos por entidades de diversos tipos, não necessariamente associativas nem públicas. Os contemplados em b), d) e f) têm a ver diretamente com o interesse ou o bem-estar dos "associados" ou "membros" e poderiam ser cumpridos satisfatoriamente por associações privadas do tipo dos sindicatos de trabalhadores. São, pois, fins que não são estritamente públicos nem transcendentais ao interesse privado e, lidos desprevenidamente, é claro que não são "necessári(o)s em uma sociedade democrática, em interesse da segurança nacional, da segurança ou da ordem pública, ou para proteger a saúde ou moral públicas ou os direitos e liberdades dos demais" (artigo 16.2) (o fundamento do Parecer sobre estes conceitos é plenamente aplicável também aqui) e têm a ver, ao contrário, com o interesse da associação dos jornalistas. Neste sentido é claro que o Conselho é uma das associações a que se refere o artigo 16 da Convenção, isto é, seus fins podem ser cumpridos por associações criadas ao amparo da liberdade de associação, sem necessidade de uma lei que não se limita a tolerar ou permitir sua existência, mas que cria a corporação, a regula em sua organização e administração e faz obrigatório, para quem quer exercer o jornalismo, pertencer a ela, o que significa que cria restrições à liberdade de associação.

10. O fato de que o artigo quarto da Lei nº 4420 estipule que "todo jornalista tem direito a se separar do Conselho, temporária ou definitivamente" não se pode interpretar, senão em consonância com o artigo 22, que diz que "as funções próprias do jornalista apenas poderão ser realizadas por membros inscritos no Conselho". Porque isso significa que quem se separe do Conselho não pode realizar as funções de sua profissão (Decreto nº 14931-C, Regulamento da Lei nº 4420, artigo 10).

11. A Lei nº 4420, em consequência, não se limitou a proteger o direito de associação, mas a tornou obrigatória, violando, desta maneira, a respectiva liberdade. Quem exerce a atividade de jornalista sem pertencer ao Conselho exerce ilegalmente uma profissão e está sujeito às sanções penais respectivas (Comissão Interamericana de Direitos Humanos, Resolução nº 17/84 Caso-9178 (Costa Rica) OEA/Ser.L/V/II.63, doc.15, 2 de outubro de 1984). De outro modo, quem pertence a eles legalmente tem um privilégio que se nega aos demais, como expressou muito bem o Parecer da Corte.

12. Para fundamentar da mesma maneira como faz a Corte em seu Parecer, mas sobre a liberdade de associação, há de se concluir que a Lei nº 4420, na medida em que o fato de tornar obrigatório aos jornalistas o pertencimento ao Conselho de Jornalistas da Costa Rica para poderem exercer sua profissão, uma corporação pública cujos fins poderiam ser desempenhados por associações criadas ao amparo da liberdade de associação, cria restrições não permitidas pelo artigo 16 da Convenção e, por conseguinte, é incompatível com ele.

RAFAEL NIETO NAVIA

CHARLES MOYER  
Secretário

## **DECLARAÇÃO DO JUIZ MÁXIMO CISNEROS**

1. Assinei este Parecer Consultivo porque compartilho o raciocínio extensa e minuciosamente exposto no mesmo, que conduz às conclusões alcançadas constituindo uma fiel e iniludível interpretação da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, a que devo ajustar-me na minha condição de Juiz.
2. Mas como homem de Direito não posso evitar uma profunda preocupação sobre os alcances que se possam dar à mesma, segundo os critérios de interpretação que se empreguem e, não obstante que naturalmente respeito todos e cada um deles, acredito conveniente consignar meu próprio critério, já que para mim foi determinante para concorrer com meu Voto a este Parecer, considerar que o texto adotado se concilia com minha interpretação pessoal.
3. Na minha opinião, o expressado no ponto "Primeiro" deste Parecer Consultivo não significa a adoção de um conceito genérico de que o registro profissional obrigatório de jornalistas deva desaparecer forçosamente como condição indispensável para que possa existir a liberdade de expressão.
4. Pessoalmente, acredito que os Conselhos de Jornalistas, em geral, são úteis ao interesse social por que dentro de seus fins e atividades perseguem objetivos de evidente bem comum. Entre tais objetivos se pode citar, por exemplo, o importante trabalho que costumam realizar para conseguir a constante melhora na capacitação de seus membros, que os habilita para a adequada utilização dos avanços tecnológicos, em rápida evolução em nossos tempos, que é característica das ciências da comunicação e, sobretudo, na indispensável vigilância da ética profissional.
5. Se há uma profissão que requer de um Código de Ética Profissional e de uma zelosa e efetiva aplicação do mesmo, é sem dúvida a de jornalista, com uma preeminência sobre qualquer outra profissão, porque em razão de que sua atividade se exerce através dos meios de difusão social, isto é, com o enorme poder que isso significa como fator determinante na formação da opinião pública, os excessos que se possam cometer em seu exercício afetam de forma muito grave os demais membros da sociedade, em valores tão importantes como a honra e a dignidade das pessoas. Acredito também que a forma de exercer a vigilância da ética profissional mais congruente com os princípios de uma sociedade democrática, é precisamente através dos Conselhos, porque assim, de certa forma, significa uma autolimitação dos direitos pessoais dos jornalistas em função do bem comum.
6. Por todo isso devo destacar que, segundo meu critério, o Parecer nos termos adotados em seu ponto "Primeiro" deixa aberto o caminho para que as disposições que regulamentam o registro profissional de jornalistas possam ser modificadas de forma que desapareçam as incompatibilidades que se afirmaram, ficando assim reparada a dificuldade legal. Acredito que assim, por mais substancial que seja a modificação e por mais difícil que pareça a adequação, se foi alcançado, terá servido da melhor forma ao princípio da liberdade de expressão, à causa dos Direitos Humanos, e à estabilidade das instituições democráticas das quais, ao menos na maioria dos países latino-americanos, os Conselhos de Jornalistas fazem parte.
7. Por esta mesma razão, na minha opinião, o expressado no ponto "Segundo" deste Parecer Consultivo, tampouco significa forçosamente a necessidade da derrogação da Lei nº 4420, mas o desejável é, igualmente, sua modificação e adequação para que desapareça a incompatibilidade ali indicada.

8. O Conselho de Jornalistas da Costa Rica, regido pela Lei mencionada no parágrafo anterior, tem um Código de Ética Profissional, aprovado democraticamente pela maioria de seus membros, que foi apresentado neste processo durante uma das audiências. Este Código tem um Capítulo II, denominado "Deveres dos Jornalistas para com a Sociedade", a respeito do qual acredito útil citar algumas de suas normas:

Artigo 6 -O jornalista deve estar consciente da necessidade de sua participação ativa na transformação social para promover o respeito à liberdade e à dignidade humana. Deve lutar pela igualdade de todos os homens sem distinção de raça, sexo, língua, religião, opinião, origem, posição e estado. Todos os homens têm igual e indiscutível direito a que a sociedade e, deste modo, os meios de comunicação social, respeitem a dignidade humana e se esforcem para que transcenda da teoria à prática. O jornalista se esforçará para que se apliquem estes princípios.

Artigo 7 -É dever de quem exerce a profissão de jornalista dar conta dos fatos com exatidão minuciosa, de forma completa, concisa, clara e com respeito absoluto à verdade, pensando a todo momento que a notícia deve ser redigida de maneira que promova o bem comum.

Artigo 10 -O jornalista deve guardar discrição sobre a origem da informação confidencial que tiver obtido, mas nunca invocar o segredo profissional para defender ou proteger interesses alheios aos do Estado, às instituições democráticas e aos verdadeiros valores do bem comum

Artigo 14 -A liberdade de imprensa deve ser protegida pelo jornalista como um direito essencial da humanidade e tudo aquilo que interfira na mesma deve ser denunciado imediatamente, de forma clara e decisiva. (Sem grifo no original).

9. A consideração de que princípios desta natureza podem ser devidamente qualificados como contribuição "às justas exigências do bem comum em uma sociedade democrática", reforça meu critério que valerá a pena todo esforço que se faça, por mais difícil que pareça, para que a Lei nº 4420 se adeque à Convenção, e se possa desfrutar na Costa Rica de uma irrestrita liberdade de expressão, dentro do especialmente elevado nível em que a expressa a Convenção, conjuntamente com as contribuições que pode seguir oferecendo o Conselho de Jornalistas a seu sistema democrático, sistema que é também princípio substantivo e imprescindível para a plena vigência da Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

10. Finalmente, quero terminar esta declaração enfatizando a importância e transcendência do exposto nos parágrafos 24, 25 e 26 do presente Parecer Consultivo, porque eles põem de manifesto a deficiência muito séria e deplorável que vem afetando o Sistema Interamericano sobre Direitos Humanos. Há mais de seis anos, em 4 de setembro de 1979, em minha qualidade de um dos juízes fundadores da Corte Interamericana de Direitos Humanos, e com motivo das cerimônias de instalação da mesma, em um discurso que pronunciei perante a Corte Suprema de Justiça da Costa Rica, disse:

Quero dizer neste recinto de justiça que os homens que formamos esta Corte Interamericana, estamos dispostos a levar nosso trabalho com amor, com consciência do que ela representa para as esperanças dos homens de Direito da América, para fazer realidade o sonho de justiça de nossos povos.

Agora, ao colocar minha assinatura no presente Parecer Consultivo estou realizando meu último ato como Juiz da Corte Interamericana de Direitos Humanos, quero dizer que o "amor" que colocamos em nossos trabalhos não foi suficiente para evitar a sensação de frustração que sinto ao me retirar sem que a Corte tenha conhecido um único caso de violação de direitos humanos, apesar da penosa realidade da nossa América neste campo.

Como consolo só me resta a esperança de que ao indicar neste Parecer a deficiência:

Dado que os indivíduos não estão legitimados a introduzir uma demanda perante a Corte e que um governo que tenha ganho um caso perante a Comissão não possui incentivo para fazê-lo, a determinação desta última de submeter um caso semelhante à Corte representa a única via para que operem plenamente todos os meios de proteção que a Convenção estabelece. Por isso, em tais hipóteses, a Comissão é chamada a considerar, especialmente, a possibilidade de recorrer à Corte (par. 26).

Que isso sirva para que os homens comprometidos nesta importante causa dos direitos humanos, juntemos esforços para fazer realmente operativo nosso sistema através da participação adequada de todos os órgãos que o integram.

MÁXIMO CISNEROS

CHARLES MOYER  
Secretário

## PARECER SEPARADO DO JUIZ RODOLFO E. PIZA ESCALANTE

1. Concordei em sua totalidade com o pronunciamento da Corte contido no presente Parecer Consultivo. Entretanto, formulo este parecer em separado porque considero que devo me estender a alguns outros aspectos envolvidos na consulta, aplicáveis, tanto ao registro profissional obrigatório de jornalistas, em geral, como a respeito da Lei nº 4420, Orgânica do Conselho de Jornalistas da Costa Rica.

2. Em primeiro lugar, compartilho o parecer da Corte, de que o conteúdo da atividade dos jornalistas coincide totalmente com o exercício da liberdade de expressão, tal como está consagrada no artigo 13 da Convenção Americana, de maneira que toda restrição a esta atividade é uma restrição a esta liberdade (v., por exemplo, números 72, 74, 75 e 77 do Parecer); bem como a de que as únicas restrições permissíveis a essa liberdade são as previstas taxativamente no parágrafo 2º do mesmo artigo, sem que seja lícito admitir outras derivadas de uma interpretação extensiva desse texto (v. nº 39, 46 e 52), nem da aplicação de outras normas, como do artigo 32 da própria Convenção (v. nº 65), ou, menos, as de outros instrumentos internacionais (v. nº 51 e 52), que têm, desde logo, um altíssimo valor interpretativo, mas diante dos quais é obvio que a Convenção Americana quis ir muito mais longe na definição e na proteção desta liberdade, afastando-se claramente neste ponto de seus modelos europeu e universal, o artigo 10 da Convenção Europeia e o artigo 19 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (v. nº 43, 45 e 50).

3. Nesse sentido, parece-me que muito da posição substancial do Governo da Costa Rica pode se dever a que a tradição costarriquenha consagra essa liberdade apenas como o direito de expressar livremente o pensamento próprio. Como dizem os artigos 28 e 29 de sua Constituição:

### **Artigo 28 (manifestação de opiniões)**

Ninguém pode ser molestado nem perseguido pela manifestação de suas opiniões nem por nenhum ato que não infrinja a lei.

### **Artigo 29 (liberdade de imprensa)**

Todos podem **comunicar seus pensamentos** oralmente ou por escrito, e **publicá-los sem prévia censura**; mas serão responsáveis pelos abusos que cometam no exercício deste direito, nos casos e do modo que a lei estabeleça.

4. A Convenção, por outro lado, como se faz notar no Parecer (v. nº 30), a define como o direito de **"buscar, receber e difundir informação e ideias de toda natureza**, sem consideração de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou **por qualquer outro processo de sua escolha**" (art. 13.1), o que implica, obviamente, a liberdade de difundir, não apenas o pensamento, a opinião, a imaginação ou a inspiração próprios, mas também os alheios, bem como os simples fatos de que se tenha conhecimento, de maneira totalmente coincidente com o conteúdo da atividade que exercem os jornalistas, em geral, e também em conformidade com a própria definição resultante da Lei nº 4420 (artigos 22ss.) e, sobretudo, de seu regulamento (artigos 29 e 30).

5. A Corte utilizou expressamente a palavra restrições, não no sentido estrito de limitações preventivas ao exercício mesmo da liberdade de expressão, que o artigo 13.2 da Convenção não permite em nenhum caso, mas no geral de condutas preestabelecidas taxativamente pela lei como geradoras de **responsabilidades ulteriores**, derivadas do exercício dessa liberdade, as únicas que esta norma autoriza, dentro das condições formais

e materiais que autoriza (v. nº 35 *in fine* do Parecer). Sob este ponto de vista, minha opinião é plenamente coincidente com a de meus colegas.

6. Entretanto, considero que o registro profissional obrigatório de jornalistas deve ser analisado, não apenas em relação a essas restrições **lato sensu**, como geradoras de responsabilidades ulteriores, mas também na medida em que possa implicar, por sua vez, uma verdadeira **restrição stricto sensu** como condição preventiva para o exercício da liberdade de expressão, proibida de qualquer forma pela Convenção. Assim resulta, tanto do texto do artigo 13, como de seu contexto, de acordo com seu objeto e fim, que são critérios obrigatórios de interpretação em conformidade com o artigo 31 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (assim afirmou repetidamente a Corte: v. OC-1/82, "**Outros tratados**"..., nº 33; OC-2/82, o **efeito das Reservas**..., nº 19; OC-3/83, **Restrições à Pena de Morte**..., Nos. 48 e 49; OC-4/84, **Naturalização (Costa Rica)**..., Nos. 21 e 22), o mesmo que da natureza dessa liberdade como instituição essencial do sistema democrático e condição para o gozo dos demais direitos e liberdades humanas fundamentais (v. Nos. 42, 44 e 70). Tudo isso aponta à necessidade de interpretar extensivamente as normas que a consagram, e restritivamente as que permitem limitá-la, do que se devem entender proibidas pelo artigo 13.2 todas as restrições que não sejam as expressas e taxativamente autorizadas por ele, isto é, unicamente as "responsabilidades ulteriores... expressamente fixadas pela lei... necessárias para assegurar: a. o respeito aos direitos ou à reputação dos demais, ou b. a proteção da segurança nacional, da ordem pública, ou da saúde ou da moral públicas" (v. nº 39, 40 e 52 do Parecer).

7. Neste ponto, deve-se tomar muito em consideração o fato de que os parágrafos 1º e 2º do artigo 13 da Convenção são cópia quase textual dos parágrafos 2º e 3º do artigo 19 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos das Nações Unidas, o qual estabelece:

#### **Artigo 19**

2. Toda pessoa terá direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e idéias de qualquer natureza, independentemente de considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro meio de sua escolha.

3. O exercício do direito previsto no parágrafo 2 do presente artigo implicará deveres e responsabilidades especiais. Conseqüentemente, poderá estar sujeito a certas restrições, que devem, entretanto, ser expressamente previstas em lei e que se façam necessárias para:

- a) assegurar o respeito dos direitos e da reputação das demais pessoas;
- b) proteger a segurança nacional, a ordem, a saúde ou a moral públicas.

8. Como se vê, o artigo 19.3 do Pacto Internacional corresponde quase exatamente ao artigo 13.2 da Convenção Americana, salvo quanto a que este último acrescentou a proibição de toda censura prévia e substituiu, de modo expresso, a possibilidade de "certas restrições" do primeiro, pela de "responsabilidades ulteriores", substituição que não se pode considerar acidental ou semântica, mas intencional e substantiva.

9. A Corte destacou essas diferenças (v. nº 43, 45 e 50 do Parecer) e insistiu na necessidade de distinguir entre as restrições autorizadas pelo artigo 13.2, que apenas se podem estabelecer na forma de **responsabilidades ulteriores**, e as não autorizadas, que não podem implicar medidas que conduzam à censura prévia, nem, muito menos, à supressão da liberdade de expressão, nem tampouco as que imponham **condições preventivas** para seu exercício (v. por exemplos nº 38, 39, 53, 54, 55 e 82). Também

destacou o efeito qualificativo que, sobre tais restrições, deve ser dado ao artigo 13.3, na medida em que proíbe "restringir o direito de expressão por vias ou meios indiretos... dirigidos a impedir a comunicação e a circulação de ideias e opiniões" (v. nº 47 e 48). Além disso, estabeleceu que o registro profissional obrigatório de jornalistas é incompatível com a Convenção, pois veda o acesso a esse registro profissional e o exercício dessa profissão àqueles que não possam se registrar (v. nº 77 e 82) e, pelo menos advertiu sobre o cuidado com que se deve olhar quando o Estado exerça ou delegue ao conselho poderes disciplinares capazes de restringir esse exercício além dos limites autorizados taxativamente por esta disposição (v. nº 81).

10. Entretanto, minha opinião é que se deve ir mais a fundo na diferença existente entre **responsabilidades ulteriores**, a qual faz alusão a infrações da lei que apenas se produzem com o exercício da liberdade de expressão e apenas se sancionam depois de exercê-la, e impor **restrições** propriamente falando, dirigidas a limitar o exercício da liberdade, como é o caso das licenças ou autorizações. De fato, a definição destas as caracteriza como formas de tutela preventiva, consistentes no levantamento de um obstáculo imposto pela lei ao exercício de um direito próprio, de maneira que seu sentido normativo específico não é o de submeter esse exercício a uma responsabilidade ulterior pelo abuso que com o mesmo se cometa, mas o de impedir o exercício enquanto a licença ou autorização não tenha sido concedida. Certamente, pode ocorrer que uma atividade que necessita de licença ou autorização se realize, de fato, sem obtê-la, em cujo caso pareceria se converter em uma responsabilidade ulterior, mas esta não seria em tal caso mais que uma consequência secundária da violação desta condição, com o que a questão se tornaria um simples problema de eficácia da mesma, não de seu sentido normativo, que é sempre o de que a conduta não se realize totalmente sem a prévia licença ou autorização e de que se faça o necessário para que não se realize. Isso é bem diferente das responsabilidades ulteriores que o artigo 13.2 autoriza restritivamente, as quais não podem tender em si mesmas a produzir esse efeito impeditivo, mas unicamente a alcançar, por meios indiretos e não preventivos (a punição posterior derivada do abuso), que o exercício do direito se mantenha dentro de limites legítimos.

11. Eu considero que o registro profissional obrigatório de jornalistas constitui uma restrição dessa natureza, cujo sentido normativo específico é o de prevenir o exercício da atividade jornalística, coincidente, como já se disse, com o da liberdade de expressão, pelos não associados, submetendo-os à condição de uma licença ou autorização, e, deste modo, o de condicionar a própria liberdade a uma **restrição stricto sensu** não autorizada como tal pelo artigo 13.2 da Convenção. Desta maneira, creio que o registro profissional obrigatório de jornalistas é, em si mesmo, incompatível com a Convenção, qualquer que seja o modo como se regulamente e ainda que apenas constitua um formalismo acessível a qualquer pessoa que queira exercer o jornalismo, sem necessidade de nenhum requisito adicional. A liberdade de expressão é um direito fundamental de todo ser humano pelo simples fato de sê-lo, cujo exercício não pode ser restringido nem condicionado ao cumprimento de requisitos prévios de nenhuma natureza que ele não possa ou não queira cumprir.

12. À mesma conclusão se chega ao recordar que o artigo 13.3 proíbe todo tipo de restrições à liberdade de expressão através de "vias ou meios indiretos... dirigidos a impedir a comunicação e a circulação de ideias e opiniões". Efetivamente, se a Convenção proíbe tais restrições indiretas, não é possível entender que permita as diretas. Além disso, o fato de que essa proibição expressa apenas se refira à comunicação ou circulação de ideias ou opiniões, não se pode interpretar como se permitisse restrições à liberdade de **informação**, no sentido da busca e difusão de notícias sem conteúdo ideológico, porque esta liberdade implica também a comunicação e, principalmente, a circulação de ideias ou opiniões alheias, ao lado das simples notícias, que seriam as únicas não incluídas expressamente na proibição. De qualquer modo estas podem e devem ser consideradas implicitamente

contempladas nelas em virtude do princípio de interpretação extensiva dos direitos humanos e restritiva de suas limitações (princípio *pro homine*), e do critério universal de hermenêutica de que "onde há a mesma razão há a mesma disposição".

\*\*\*

13. Em outra ordem de ideias, parece-me que a vinculação essencial do exercício do jornalismo com o da liberdade de expressão faz surgir outras incompatibilidades com a Convenção, não forçosamente de todo o registro profissional obrigatório de jornalistas, mas sim do modo em que está estruturada normalmente nos países que a contemplam, bem como, com toda segurança, na Lei Orgânica do Conselho de Jornalistas da Costa Rica. Dessas incompatibilidades merecem, a meu ver, ser destacadas duas de importância fundamental, a saber:

14. A primeira, resulta do fato de que, normalmente, o registro profissional obrigatório significa a criação de uma entidade pública de caráter corporativo, com o objetivo específico de lhe atribuir, não apenas a fiscalização e disciplina da atividade profissional de seus membros, o que seria factível legitimamente dentro de certas condições, mas também a possibilidade de estabelecer ela mesma códigos de ética e outras normas disciplinares que implicam restrições, responsabilidades e sanções *ex novo*, não previstas taxativamente na própria lei. Nesse sentido, considero que, tanto o artigo 13.2 da Convenção, ao autorizar unicamente "responsabilidades ulteriores... **expressamente fixadas pela lei**", como o princípio geral de legalidade penal a que se refere o artigo 9 da mesma, no sentido de que "ninguém pode ser condenado por ações ou omissões que, no momento em que forem cometidas, não sejam delituosas, **de acordo com o direito aplicável**" aludem precisamente ao princípio de **reserva da lei**. Na realidade, embora essas disposições não definam o sentido das palavras **lei e direito**, a aplicação de princípios gerais universalmente compartilhados nas nações democráticas e em todos os **Estados de Direito**, permite afirmar que se trata de matérias reservadas estritamente à **lei formal**, emanada de um parlamento democrático com todas as garantias que isto implica, porque se há algo definitivo nesta matéria é que o regime dos direitos e liberdades humanos fundamentais é matéria de **reserva da lei**.

15. Em todo caso, o seria tratando-se do Direito Costarrriquenho, no qual o princípio tem ordem constitucional e se encontra, ademais, consagrado expressamente na Lei Geral da Administração Pública (art. 19: "o regime jurídico dos direitos constitucionais estará reservado à lei..." ; art. 124: "os regulamentos, circulares, instruções e demais disposições administrativas de caráter geral não poderão estabelecer penas nem impor exações, taxas, multas nem outras cargas similares"), bem como pela jurisprudência constitucional, administrativa e penal (que declararam aplicáveis à matéria disciplinar as garantias da legalidade penal), de maneira que, ao menos no que respeita à Lei costarrriquense nº 4420, este princípio é aplicável não apenas no direito interno, mas também no internacional, mas neste como critério de interpretação em conformidade com o disposto no artigo 29 inciso b) da Convenção (que especificamente alude a "qualquer direito ou liberdade que possa estar reconhecido de acordo com as leis de qualquer dos Estados Partes...").

16. Por outro lado, é também algo normal que as leis orgânicas dos conselhos profissionais de jornalistas, e positiva que a Lei nº 4420 da Costa Rica, imponham a seus associados, direta ou indiretamente, restrições ao exercício de sua profissão ou sanções, para o cumprimento de fins puramente associativos ou outros de ordem social ou privada, que não podem justificar seu caráter público e, muito menos, considerar-se como necessárias, em uma sociedade democrática, para assegurar o respeito aos direitos ou à reputação dos demais, nem a proteção da segurança nacional, da ordem pública ou da

saúde ou da moral públicas, como resulta restritivamente do artigo 13.2, em relação aos valores fundamentais do sistema da Convenção.

\*\*\*

17. **Em consequência:**

Estou de acordo com as duas conclusões do Parecer, mas acrescento as seguintes como Parecer Separado:

Terceiro:

Que, ademais, o registro profissional dos jornalistas em geral, e o que estabelece a Lei nº 4420, em particular, são incompatíveis também com o artigo 13 da Convenção, na medida em que impõem uma licença ou autorização prévia para o exercício dessa profissão, que equivale a uma restrição preventiva ao exercício da liberdade de expressão, não autorizada pelo artigo 13.2 da Convenção.

Quarto:

Que, independentemente das incompatibilidades indicadas nas conclusões anteriores, o registro profissional obrigatório de jornalistas, normalmente, e a Lei nº 4420, em todo caso, implicam outras violações à liberdade de expressão, pelo menos em dois aspectos fundamentais, a saber:

- a. o de conceder ao conselho respectivo poderes para estabelecer restrições e sanções que não estão taxativamente definidas pela lei, com violação da reserva prevista no artigo 13.2 da Convenção e do princípio de legalidade penal consagrado pelo artigo 9 da mesma;
- b. o de impor restrições derivadas da obrigação de se registrar para o cumprimento de fins associativos e outros que não são necessários para assegurar o respeito aos direitos ou à reputação dos demais, nem à proteção da segurança nacional, à ordem pública ou à saúde ou moral públicas em uma sociedade democrática, como resulta restritivamente do mesmo artigo 13.2, em relação aos valores fundamentais do sistema da Convenção.

18. Em virtude do exposto em minha conclusão nº 4.b anterior, concordo também com o Parecer Separado do Juiz Nieto, com a advertência de que o Conselho de Jornalistas da Costa Rica exerce sim atividades de caráter público que não estão enunciadas no artigo 1 de sua Lei Orgânica.

RODOLFO E.PIZA E.

CHARLES MOYER  
Secretário

## DECLARAÇÃO DO JUIZ PEDRO NIKKEN

1. Concordo com a decisão da Corte e compartilho tanto a análise como as conclusões deste Parecer Consultivo, porque considero que ele expressa a mais fiel interpretação da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Entretanto, considero conveniente formular uma declaração que esclarece alguns aspectos tanto sobre os fundamentos e sobre o alcance da interpretação da Corte, que estão implícitos, sob meu ponto de vista, neste Parecer.

\*\*\*

2. Em relação aos **fundamentos**, considero que as conclusões da Corte não se podem desvincular da premissa que as origina, como é o contraste entre o texto dos artigos 13 e 29 da Convenção, por um lado, e certo gênero de registro profissional de jornalistas, por outro.

3. A Convenção Americana, como assinalou a Corte, define da maneira mais ampla a liberdade de expressão, que compreende, segundo o artigo 13, o direito de toda pessoa a buscar e difundir informação por qualquer processo de sua escolha. Um texto tão categórico não pode coexistir, logicamente, com um regime legal que autoriza a busca de informação e sua difusão através dos meios de comunicação social, apenas a um grupo reduzido de pessoas, como são os membros de um conselho de jornalistas e que, em consequência, exclui desse âmbito a maioria da população.

4. Como a Corte destacou, o texto da Convenção oferece uma garantia mais ampla que o de outros tratados semelhantes, não tanto porque reconheça mais faculdades à pessoa, mas porque autoriza menos restrições sobre as mesmas. De fato, a Convenção nem sequer utiliza esta última expressão, pois se limita a indicar que se incorrerá em responsabilidade quando, em exercício da liberdade de expressão, tenha ofendido leis necessárias para proteger os direitos ou a reputação dos demais, a segurança nacional, a ordem pública ou a saúde ou moral públicas.

5. A este respeito, considero que é verdade o que se mencionou nas audiências no sentido de que por ser este mais amplo que outros tratados, o que é legítimo segundo o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos ou segundo a Convenção Europeia de Direitos Humanos, pode ser ilegítimo na América, por se afastar da Convenção Americana. Basta recordar a particular regulamentação da pena de morte contida no artigo 4º ou o direito de retificação e de resposta do artigo 14 para encontrar evidências da mencionada circunstância. Este fato não é de se estranhar, pois a instauração do regime internacional de proteção dos direitos humanos revela que, frequentemente, os tratados mais modernos são mais amplos que os precedentes e que quanto menos diferenças culturais e políticas existam entre os Estados que os negociam, é mais fácil concluir tratados mais avançados. Não é surpreendente, pois, que a Convenção Americana, assinada quase 20 anos depois da Europeia, e que apenas inclui as Repúblicas Americanas, seja mais avançada que ela e também que o Pacto, que aspira ser um instrumento que compromete a todos os governos do planeta.

6. Por outro lado, o registro profissional obrigatório de jornalistas, concebido nos termos em que se apresentou à Corte, representa um **regime extremo**, visto que:

A. Os atos considerados pela lei como próprios do exercício do jornalismo apenas podem ser cumpridos por associados. Desta maneira, de acordo com várias das leis de registro obrigatório existentes no continente, bastaria que uma pessoa "difundisse" por si mesma, "através de um processo de sua escolha" -imprensa, rádio ou televisão- uma informação que houvesse " buscado " livremente, para que incorresse em

responsabilidade -inclusive penal- por exercício ilegal do jornalismo. Acredito que qualquer interpretação da Convenção que considere que uma hipótese semelhante está autorizado pelo tratado se afasta do que este literalmente dispõe.

B. O Conselho está aberto apenas aos egressos de escolas de jornalismo, ainda que não exerçam profissão e, ademais, em alguns casos, a aqueles que, carecendo do título acadêmico tenham demonstrado, a juízo do Conselho, tê-la praticado por certo número de anos antes da vigência da lei de registro profissional. Desta maneira, as vantagens que se obtêm com o pertencimento ao Conselho não dependem do exercício atual do jornalismo, e em alguns casos nem sequer de que nunca tenha sido exercido. Não parece racional que possam pertencer ao Conselho os que não são efetivamente jornalistas enquanto se restringe a possibilidade de acesso a ele a outras pessoas que poderiam cumprir na prática uma atividade jornalística em benefício da comunidade. Autorizar esse acesso, por outro lado, teria base racional uma vez que as próprias leis admitiram que existem jornalistas que carecem de título universitário que os demonstre como tais, e que têm direito a se inscrever no Conselho, mas limitam esse reconhecimento a quem esteve em tal hipótese antes de que a lei entre em vigor. Por que essa limitação em uma atividade que afeta profundamente um direito inerente a todo ser humano?

7. Acredito que as conclusões da Corte decorrem desse contraste entre a vasta proteção disposta pela Convenção e o exagerado exclusivismo do registro profissional; mas não creio que este seja, *per se*, contrário à Convenção, inclusive no caso dos jornalistas e, inclusive, se o registro profissional é obrigatório. O que ocorre é que, se for estabelecido o registro profissional obrigatório para uma profissão cujo exercício envolve um direito de toda pessoa, o acesso ao Conselho não pode ser restringido nos termos em que o fazem várias das leis existentes no continente; tampouco acredito que se deva julgar como exercício do jornalismo -noção que comporta certa estabilidade- atos isolados pelos quais o que se exerce realmente é a liberdade de expressão. Nesse sentido, se se quer submeter o jornalismo ao registro profissional que se aplica a outras profissões, isso se deve fazer adequando o regime do Conselho, não às características dessas outras profissões, mas às características próprias do exercício deste ofício, que compreende a liberdade de expressão.

\*\*\*

8. Quanto ao **alcance** do Parecer da Corte, considero, em primeiro lugar, que se deve destacar o que ele mesmo afirma no sentido de que o registro profissional obrigatório de jornalistas, embora restrinja, não suprime a liberdade de expressão, de modo que de nenhuma maneira este Parecer poderia ser interpretado como considerando que nos países onde existe registro profissional obrigatório não há, por esse único fato, liberdade de expressão. Esta observação é particularmente válida a respeito da Costa Rica, país sede da Corte e inevitável termo de referência das instituições democráticas da América Latina, que apresentou esta consulta como uma expressão a mais de seu apego ao império da lei e ao respeito à Convenção.

9. Em segundo lugar, acredito que tampouco se pode interpretar o Parecer da Corte como uma tomada de posição sobre a relação entre as empresas jornalísticas e quem trabalha nelas. Em relação à questão estritamente laboral, a Corte não fez nenhum pronunciamento e considero que não se podem considerar, senão como necessárias e plausíveis as atividades das associações para conseguir condições de trabalho dignas e satisfatórias.

10. No tocante à parte mais estritamente jornalística, isto é, o respeito que merece o jornalista, ainda diante da linha editorial do meio de comunicação para o qual trabalha, em

especial a respeito da veracidade da informação que possui e que se publica sob sua responsabilidade, acredito que é necessário destacar o afirmado pela Corte no sentido de que "a liberdade e independência dos jornalistas é um bem que precisa ser protegido e garantido". Considero que o registro profissional pode cumprir um papel para esse fim, ainda que também acredito que não é o único meio para alcançá-lo. Pode-se conceber um estatuto de ordem legal que proteja quem efetivamente exerce o jornalismo diante de eventuais disposições indignas de seus empregadores, sem necessidade de recorrer a um regime de registro profissional que proteja os inscritos no Conselho, inclusive se não trabalham como jornalistas, mas que restringe essas inscrições e limita desnecessariamente direitos da maioria. Além disso, não foi demonstrado que o registro profissional seja o mais eficaz dos meios de proteção aos jornalistas, nem que nos países onde exista tenha posto fim aos alegados abusos dos donos de jornais.

11. Entretanto, não acredito que a supressão pura e simples das leis de registro profissional, nos países onde existam, traduza-se forçosamente em uma melhora das possibilidades reais de expressão e informação. Uma associação débil, carente de um estatuto que garanta sua independência, pode ser o contexto adequado para que, através de "controles particulares", se estabeleçam os meios indiretos, proibidos pelo artigo 13.3, "dirigidos a impedir a comunicação e a circulação de ideias e opiniões". Não acredito que seria justo nem prudente interpretar o Parecer da Corte como afirmando que o registro profissional limita a liberdade de expressão e que basta eliminar esse registro profissional para restabelecer automaticamente esta liberdade, porque essa asseveração não é verdadeira. A simples supressão do registro profissional pode conduzir a conceder maior poder de "controle particular" a uns poucos empresários da imprensa, sem benefício especial para a comunidade e sem que haja nenhuma segurança de que se abrirá o acesso dos meios de difusão a todo não colegiado. Pode, ao contrário, favorecer uma incondicionalidade dos jornalistas, ainda à margem da ética, a favor de seu patrão, o que também poderia chegar a lesar os valores preservados pelo artigo 13.2.

12. Por isso, considero que o Parecer da Corte tem a vantagem, neste caso, de ser caracteristicamente um meio para "ajudar os Estados... a cumprir e aplicar tratados em matéria de direitos humanos, sem submetê-los ao formalismo que caracteriza o processo contencioso". (**Restrições à Pena de Morte** (artigos 4.2 e 4.4 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos) Parecer Consultivo OC-3/83 de 8 de setembro de 1983. Série A, Nº 3, par. 43.) Nessa perspectiva considero que pode cumprir um papel de grande utilidade pois poderia resultar o ponto de partida para que os Estados Partes onde existem leis de registro profissional obrigatório, possam, caso seja necessário e em cumprimento do artigo 2 da Convenção, adotar "medidas legislativas ou de outra natureza" para adequar a regulamentação profissional do jornalismo de modo que, mantendo ou reforçando disposições orientadas a preservar a liberdade e independência dos jornalistas, não se restrinja, desnecessária e indevidamente, o direito de toda pessoa de buscar, receber e difundir informação e ideias por qualquer meio de sua escolha e o da sociedade a receber informação de toda fonte.

CHARLES MOYER  
Secretário

PEDRO NIKKEN