

# MARCO NORMATIVO E POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE A ATIVIDADE JORNALÍSTICA NO BRASIL



# SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO</b>	<b>3</b>
<b>1 EIXO 1   PROTEÇÃO A JORNALISTAS E COMUNICADORES</b>	<b>5</b>
Leis e projetos de lei	
Garantia do sigilo da fonte	8
Crimes contra trabalhadores da imprensa	10
Condutas contra o exercício do jornalismo	13
Enfrentamento ao assédio judicial	15
Políticas públicas e iniciativas do Judiciário	
Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas (PPDDH)	16
Grupo de Trabalho Técnico para o Plano e a Política Nacionais de Proteção	18
Observatório Nacional da Violência contra Jornalistas e Comunicadores	20
Fórum Nacional do Poder Judiciário e Liberdade de imprensa	22
Cooperação para acompanhamento de violações à liberdade de imprensa pela PFDC	23
<b>2 EIXO 2   FOMENTO E SUSTENTABILIDADE</b>	<b>25</b>
Leis e projetos de lei	
Financiamento da comunicação pública e não estatal	29
Remuneração do conteúdo jornalístico utilizado por plataformas digitais	31
Pagamento dos direitos autorais de jornalistas utilizados por plataformas	33
Políticas públicas	
Publicidade dos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal – SICOM	35
Rede Nacional de Comunicação Pública	37
<b>3 EIXO 3   ACESSO À E INTEGRIDADE DA INFORMAÇÃO</b>	<b>39</b>
Leis e projetos de lei	
Lei de Acesso à Informação	43
Transparência na publicidade oficial	46
Regulação de aplicações, informações e conteúdos na Internet	48
Políticas públicas e iniciativas do Judiciário	
Política de Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal	51
Programa de Combate à Desinformação do Supremo Tribunal Federal	59
<b>4 EIXO 4 - PANORAMA DAS COMUNICAÇÕES NO BRASIL</b>	<b>56</b>
Leis e projetos de lei	
Regulação da radiodifusão	59
Crimes contra a honra: calúnia, injúria e difamação	62
Direito de resposta	64
<b>CONCLUSÃO</b>	<b>65</b>

Secretário-geral: Christophe Deloire  
Diretor de Incidência e Assistência: Antoine Bernard

Diretor do Escritório da RSF para a América Latina: Artur Romeu  
Coordenadora de Incidência para a América Latina: Bia Barbosa  
Coordenador do projeto Defending Voices: Guilherme Duarte  
Pesquisadores: Jonas C. L. Valente e Natália O. Teles

Diagramação: Elizângela Araújo/Hiperativa Comunicação Integrada  
Capa: imagens Freepik e emanuel - stock.adobe.com

Apoio: Cooperação Alemã



# APRESENTAÇÃO

Um jornalismo livre, plural, independente e sustentável é fundamental para a plena garantia do direito à informação dos cidadãos e, assim, elemento central para o fortalecimento de regimes democráticos. A evolução dos direitos humanos evidenciou que não cabe apenas ao Estado não violar direitos dos cidadãos, mas promovê-los. Em sociedades democráticas, o respeito e a promoção de direitos passam diretamente pela atuação do Estado em diferentes dimensões, da definição de regras para setores por meio da legislação e adoção de outras normas à elaboração e execução de políticas públicas.

O mesmo vale para o jornalismo. Em sociedades contemporâneas, os direitos à liberdade de expressão e à informação não se configuram como garantias individuais, mas coletivas. Neste sentido, convenções e declarações internacionais de direitos humanos assinalam a necessidade da proteção de um jornalismo livre, mas também plural, em ambientes de mídia diversos e constituídos por diferentes modalidades, gêneros, tamanhos e formatos de conteúdos e veículos de comunicação.

Partindo dessas premissas, o presente relatório visa analisar o marco normativo e as políticas públicas para um jornalismo livre e plural no Brasil. No país, a atividade tem regulamentação profissional específica. A Consolidação das Leis do Trabalho (DL 5.452/1943, Art. 302) define os jornalistas como os profissionais envolvidos na busca de informações e redações de notícias e artigos. Tal definição é complementada pela regulamentação da profissão, especialmente o Decreto 83.284/1979<sup>1</sup>, que elenca atividades constantes desta, como a redação, condensação, titulação, interpretação, correção ou coordenação de matéria a ser divulgada, contenha ou não comentário, entre outras.

## A EVOLUÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS EVIDENCIU QUE NÃO CABE APENAS AO ESTADO NÃO VIOLAR DIREITOS DOS CIDADÃOS, MAS PROMOVÊ-LOS

A Repórteres Sem Fronteiras (RSF) adota um entendimento mais amplo, e parte de uma definição funcional do exercício da atividade jornalística, não ancorada pela categoria profissional. E é a partir deste enquadramento que o presente relatório examina o marco normativo vigente e em discussão no Congresso Nacional, as políticas públicas federais e iniciativas do Poder Judiciário para jornalistas e comunicadores. O objetivo é contribuir com os debates da sociedade brasileira acerca dos desafios à construção de um

ambiente informativo no qual o direito à informação seja realidade para a população, e no qual a liberdade de imprensa e o exercício de um jornalismo ético e de qualidade sejam reconhecidos e valorizados.

Neste sentido, o presente documento analisou tais iniciativas a partir de temas e dimensões centrais nessa empreitada: 1) Proteção a jornalistas e comunicadores; 2) Fomento e Sustentabilidade do Jornalismo; 3) Acesso à e Integridade da Informação; e 4) Ambiente regulatório geral das comunicações no Brasil. Esse recorte temático conforma um escopo amplo de aspectos necessários ao pleno exercício de um jornalismo livre e plural, não somente a partir da perspectiva dos agentes dessa atividade, mas também da perspectiva coletiva da sociedade acerca do ambiente informativo.

O marco normativo foi tomado aqui como o conjunto de regras legais e infralegais aprovadas ou propostas no âmbito federal. Dentro deste arcabouço, entram a Constituição, as leis federais e decretos vigentes, selecionados para análise a partir do mapeamento da legislação do setor e das normas relacionadas aos temas elencados acima. Considerando o objetivo de contribuir com o debate público para o aperfeiçoamento deste marco normativo, foram incluídas na investigação projetos de lei em debate no Congresso Nacional que ganharam centralidade no Legislativo<sup>2</sup>.

Foram analisadas também políticas e iniciativas relacionadas aos temas listados, contemplando o Executivo e o Judiciário federais. As informações foram coletadas por pesquisa documental em repositórios

<sup>1</sup> Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/antigos/d83284.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2083.284%2C%20DE%2013,7%20de%20dezembro%20de%201978](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d83284.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2083.284%2C%20DE%2013,7%20de%20dezembro%20de%201978).

<sup>2</sup> Seja por reunirem diversos projetos de lei apensados a eles, seja por estarem em fase mais avançada de tramitação na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal.

de cada instituição, em reportagens publicadas na imprensa e em publicações acadêmicas ou técnicas. Como complemento, foram entrevistados representantes de diferentes instituições de Estado e organizações jornalísticas, como a Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, a Empresa Brasil de Comunicação, a Controladoria Geral da União, a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão do Ministério Público Federal, a Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj), a Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji) e a Associação de Jornalismo Digital (Ajour).

O relatório deixa patentes as deficiências e os enormes desafios do jornalismo no Brasil. Marcado por uma construção democrática conturbada, o país teve sua mais recente Constituição aprovada há 35 anos. Ela consagra direitos como aqueles à informação e à liberdade de expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença, além de fixar diretrizes importantes, como a proibição de monopólios e oligopólios, a preferência a finalidades informativas, educativas, artísticas e culturais na programação dos meios de comunicação de massa e a promoção das culturas nacional e regional na mídia.

Contudo, para que este ambiente plural e diverso possa se concretizar o caminho ainda é longo. Num dos países mais perigosos para o jornalismo na América Latina, a garantia de proteção de jornalistas e comunicadores ainda engatinha, diante da ausência de um marco legal robusto de prevenção, monitoramento e resposta a ameaças e violências registradas. Da mesma maneira, o Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas (PPDDH) ainda carece de institucionalidade para que não fique refém de mudanças nos governos de plantão. No Parlamento, sobram propostas relacionadas a crimes contra jornalistas e comunicadores, mas há que se discuti-las com cuidado para que a resposta penalista não seja a única a ser oferecida ao setor.

Em termos de fomento e sustentabilidade, a existência de meios de informação não-comerciais ainda esbarra na falta de recursos e modelos/políticas de financiamento restritivos, cujos empecilhos devem ser atacados com reformas legais e políticas para fortalecer as mídias pública e comunitária. Para o conjunto do ecossistema jornalístico, outra agenda envolve a regulação da remuneração pelo uso de notícias por plataformas digitais, debate candente no Congresso Nacional mas ainda sem desfecho certo. No âmbito do Executivo federal, a destinação de verbas publicitárias governamentais ainda pode avançar sobremaneira na promoção de um jornalismo livre e plural.

Já o acesso à informação pública, central para a atividade jornalística, tem previsões na Constituição e ganhou, em 2011, uma lei central: a Lei de Acesso à Informação. A despeito de dispositivos relevantes, esta ainda passa por problemas de implementação, especialmente entre o conjunto dos entes federativos.

E como não basta apenas falar em acesso à informação, mas também na qualidade e integridade desta, a agenda de regulação das plataformas digitais ganhou centralidade no debate global como forma de enfrentar a desinformação e os conteúdos fraudulentos, que impactam sobremaneira o jornalismo. No Brasil, o Projeto de Lei 2630/2020 emergiu como importante solução para tais problemas, mas ainda esbarra na resistência das grandes empresas de tecnologia e de forças políticas ultra-liberais.

O pano de fundo destes desafios é um marco regulatório para as comunicações em geral desatualizado e que historicamente favoreceu a consolidação de um sistema midiático concentrado em poucos conglomerados comerciais e verticalizado em redes e cadeias que distribuem conteúdos jornalísticos e de outras modalidades produzidos essencialmente no eixo Rio-São Paulo. Diante da ausência de vontade política de diferentes governos e agentes políticos, de partidos de direita à esquerda, o Brasil segue sem vencer agendas do século XX para a democratização da comunicação. E agora se defronta com a premente urgência de lidar com os desafios da circulação de informação e conteúdos no ambiente online, em debate em todo o mundo.

O presente relatório faz, assim, um sintético diagnóstico das limitações do marco normativo e das políticas públicas para o jornalismo no Brasil e propõe esforços necessários para que eles se alinhem às recomendações internacionais e diretrizes de proteção e promoção da liberdade de imprensa apresentadas por organismos internacionais em âmbito global e regional. Em um momento em que o Brasil tenta retomar sua normalidade institucional após quatro anos de um governo federal marcado por ataques à liberdade de imprensa e à democracia, torna-se cada vez mais imperioso mobilizar diferentes setores da sociedade para superar tais entraves e colocar a defesa do jornalismo no centro do debate democrático nacional. Com a publicação deste relatório, esperamos contribuir com este ambicioso desafio.



© André Szék

## EIXO 1 | PROTEÇÃO A JORNALISTAS E COMUNICADORES

A violência contra jornalistas e comunicadores é uma das formas mais brutais de censura. Agressões físicas, sequestros, ameaças e assassinatos de jornalistas não configuram apenas um atentado à integridade física de um indivíduo, mas também uma violação ao direito à informação do conjunto da sociedade. O tema ocupa uma posição central nos posicionamentos e na documentação sobre normas e padrões internacionais de direitos humanos em matéria de liberdade de expressão produzidos por organismos internacionais<sup>3</sup>. Na América Latina, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) incluiu o tema na sua Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão<sup>4</sup>, na qual condena violências contra jornalistas e classifica como dever dos Estados prevenir, investigar e punir adequadamente esses casos, bem como proporcionar a reparação às vítimas<sup>5</sup>.

As ações são necessárias especialmente em um cenário de violência estrutural contra este público. Infelizmente, este é o caso do Brasil. O novo governo de Luiz Inácio Lula da Silva, iniciado

<sup>3</sup> Na Declaração Conjunta sobre a Liberdade dos Meios de Comunicação e Democracia publicada em 2023, os relatores para a liberdade de expressão das Nações Unidas, da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), da Organização dos Estados Americanos (OEA) e da Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos (CADHP) incluem entre suas recomendações aos Estados a adoção de medidas integrais para garantir a segurança de jornalistas e trabalhadores de mídia contra todas as formas de violências, ataques, ameaças e intimidações, não apenas físicas mas também na Internet. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=1274&IID=2>.

<sup>4</sup> Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/s.convencao.liberdade.de.expressao.htm>.

<sup>5</sup> A instância dedicou um estudo ao tema em 2013, nomeado "Violência contra jornalistas e funcionários de meios de comunicação: Padrões interamericanos e práticas nacionais de prevenção, proteção e realização da justiça". Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/expressao/temas/violencia.asp>.

em 2023, trouxe um clima de estabilidade institucional na relação entre o poder executivo na esfera federal e a imprensa, mas o caráter estrutural e sistemático da violência contra jornalistas configura um dos principais desafios para a liberdade de imprensa no país. Na última década, ao menos 30 jornalistas foram mortos no Brasil, fazendo dele o segundo mais letal da América Latina neste período<sup>6</sup>. No Ranking Mundial da Liberdade de Imprensa, elaborado pela Repórteres Sem Fronteiras (RSF), o Brasil passou da 110ª posição em 2022 para a 92ª em 2023. Contudo, no indicador segurança, houve uma queda da 124ª para a 149ª posição<sup>7</sup>.

As vítimas mais vulneráveis são comunicadores que atuam em cidades de pequeno e médio portes. Entre 2011 e 2020, 19 assassinatos ocorreram em cidades com menos de 100 mil habitantes. Conforme pontuou a RSF no relatório “Sob Risco: como superar as falhas dos programas de proteção a jornalistas na América Latina”<sup>8</sup>, os agressores são em geral políticos (sobretudo na esfera local) e agentes de forças de segurança, como policiais. Segundo o relatório “Violência Contra Jornalistas e Liberdade de Imprensa no Brasil 2022”, da Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj)<sup>9</sup>, naquele ano foram registrados 376 casos de violência<sup>10</sup>.

Contribuem para esse cenário a lentidão e a falta de efetividade nas investigações e punições de violências contra jornalistas e comunicadores. Conforme levantamento do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) de 2019, apenas metade dos assassinatos contra jornalistas cometidos entre 1995 e 2018 foram solucionados pela Justiça<sup>11</sup>. Em 2023, o Brasil ficou na 10ª posição entre os países com maior impunidade de assassinatos, de acordo com estudo do Comitê para a Proteção de Jornalistas (CPJ), mantendo presença no ranking pelo 14º ano consecutivo<sup>12</sup>.

Diante deste quadro de violência, o Brasil, a exemplo de diversos outros países, desenvolveu normas, políticas e mecanismos de proteção, visando combater ataques e mitigar riscos vividos por trabalhadores da comunicação. Tais iniciativas configuram respostas necessárias do Estado ao quadro de violência estrutural contra jornalistas e comunicadores no país, mesmo que ainda bastante aquém do necessário. O esforço, entretanto, tem se dado mais no plano das políticas públicas, com notável ausência de leis sobre o tema.

A mais antiga em funcionamento no país é o Programa Nacional de Proteção de Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas (PPDDH), criado há cerca de 20 anos. Porém esta política não conta até hoje com uma lei que garanta sua estabilidade institucional e carece de procedimentos específicos para o atendimento a jornalistas e comunicadores, ignorando as particularidades da profissão e resultando numa baixíssima procura do PPDDH por este público sob risco no país<sup>13</sup>.

Embora o novo governo Lula tenha sinalizado mudanças no último período - como um crescimento orçamentário, uma maior participação de organizações da sociedade civil no Conselho Deliberativo da política, e a presença do programa no acompanhamento das medidas cautelares concedidas pela CIDH a defensores na Amazônia após os assassinatos de Dom Phillips e Bruno Pereira<sup>14</sup> -, os avanços são tímidos. O Conselho Delibe-

**As vítimas mais vulneráveis são comunicadores que atuam em cidades de pequeno e médio portes. Entre 2011 e 2020, 19 assassinatos ocorreram em cidades com menos de 100 mil habitantes**

6 Disponível em: <https://rsf.org/pt-br/barometro>.

7 Mais informações em: <https://rsf.org/pt-br/pais/brasil>.

8 Disponível em: <https://rsf.org/pt-br/sob-risco-um-relat%C3%B3rio-in%C3%A9dito-da-rsf-sobre-os-mecanismos-de-prote%C3%A7%C3%A3o-jornalistas-na-am%C3%A9rica>.

9 Disponível em: <https://fenaj.org.br/wp-content/uploads/2023/01/FENAJ-Relat%C3%B3rio-2022.pdf>.

10 As ocorrências mais frequentes foram a descredibilização da imprensa (87), ameaças/hostilizações/intimidações (77), censura (59), agressões físicas (49) e agressões verbais (46). Um jornalista foi morto, o britânico Dom Phillips, em caso de repercussão internacional. O ex-presidente Jair Bolsonaro foi o principal agressor, autor de 104 ataques.

11 Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2019/Violencia-contra-comunicadores-no-Brasil-VERSAO-FINAL-.pdf>.

12 Mais informações em: <https://www.abraji.org.br/noticias/brasil-e-o-10o-no-ranking-mundial-da-impunidade-nos-assassinatos-de-jornalistas>.

13 Mais informações em: <https://rsf.org/pt-br/sob-risco-um-relat%C3%B3rio-in%C3%A9dito-da-rsf-sobre-os-mecanismos-de-prote%C3%A7%C3%A3o-jornalistas-na-am%C3%A9rica>.

14 Mais informações em: <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202312/implementacao-das-medidas-cautelares-da-cidh-no-caso-bruno-pereira-dom-phillips-e-representantes-da-univaja-2014-nota-conjunta-mre-mdhc>.

rativo ainda não voltou a funcionar e os esforços de aproximação com organizações de defesa da liberdade de expressão e de imprensa se paralisaram.

Por outro lado, em cumprimento de uma decisão judicial, o governo criou em 2023 o Grupo de Trabalho Técnico (GTT) Sales Pimenta, no âmbito do Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania. Formado por dez representantes do governo federal e dez da sociedade civil, o GTT tem como objetivos elaborar um Plano Nacional de Proteção a defensores e um anteprojeto de lei institucionalizando o PPDDH. Em fevereiro de 2024 foi aberta uma consulta pública para a elaboração do novo plano.

Outra medida da gestão Lula foi a criação, pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, do Observatório Nacional da Violência contra Jornalistas e Comunicadores. O objetivo é monitorar e combater a violência contra esta população praticada no exercício de suas atividades, acionando autoridades competentes e acompanhando investigações. Uma das principais iniciativas do Observatório foi a criação de um canal para recebimento de denúncias, que permite o registro de casos de agressões, facilita a identificação de padrões e contribui para a formação de um banco de dados nacional sobre o tema, auxiliando na formulação de políticas públicas mais eficientes.

A preocupação com a proteção do trabalho jornalístico nos últimos anos também se traduziu em iniciativas em outros Poderes da República. Dois importantes exemplos são o Fórum Nacional do Poder Judiciário e Liberdade de Imprensa, criado pelo Conselho Nacional de Justiça, e a cooperação entre a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC) e entidades de defesa da liberdade de imprensa. O Fórum pretende qualificar o tratamento de casos emblemáticos envolvendo jornalistas no âmbito do Poder Judiciário. Já a parceria com a PFDC significa relevante esforço para enfrentar ataques à liberdade de expressão e combate ao assédio judicial a profissionais de imprensa, contando também com uma central de denúncias no Ministério Público Federal.

Apesar das diferentes iniciativas vigentes, é notável a ausência de um marco normativo estruturado que sustente de modo permanente políticas públicas e ações de Estado na proteção de jornalistas. É desafio chave para o Brasil instituir leis que prevejam mecanismos de prevenção e proteção a ataques, recebimento de denúncias e respostas rápidas, estruturas e procedimentos para investigação de casos, incluindo a possibilidade de atuação da Polícia Federal quando as autoridades locais não tiverem condição de garantir a responsabilização dos envolvidos. Tal marco deve abordar não somente as violências físicas como aquelas cometidas na Internet, evitando o assédio e outras formas de ataques contra esses profissionais. No âmbito do Judiciário, as normas devem promover ritos céleres e fixar limites para evitar o assédio judicial e condutas que cerceiem o direito de defesa dos jornalistas.

Diante deste cenário, e sobretudo após a eleição de Jair Bolsonaro, foi perceptível a proposição de projetos de lei no Congresso Nacional para dar conta desse vácuo legal, indicando que o Brasil deve avançar em ritmo mais intenso que o das últimas décadas para responder ao problema da violência estrutural contra jornalistas e comunicadores. A maior parte dos PLs em tramitação aborda o problema a partir da criminalização de condutas e ataques contra profissionais de imprensa. Eles se dividem entre a criação de novas infrações penais (como crime contra a vida ou hostilização de profissionais de imprensa para impedir sua atuação), a inclusão dos jornalistas no rol de vítimas de crimes existentes (como crimes hediondos, homicídio qualificado, lesão corporal, ameaça e dano) e a inserção dessa categoria no agravamento das penas.

Em várias dessas iniciativas há intentos legítimos de fortalecer a proteção de profissionais de imprensa. Mas há aprimoramentos a serem feitos nos PLs. Um deles é garantir que o escopo das leis propostas alcance todos os trabalhadores da imprensa, e não apenas jornalistas profissionais. Outro é garantir que a criminalização de condutas esteja calcada em infrações claras, como homicídio, lesão corporal grave e ataques à integridade física. É preciso atentar para evitar conceitos vagos que podem gerar interpretações e aplicações inadequadas e restringir o direito democrático de crítica ao trabalho da imprensa.

**Apesar das diferentes iniciativas vigentes, é notável a ausência de um marco normativo estruturado que sustente de modo permanente políticas públicas e ações de Estado na proteção de jornalistas**

Também foram localizadas proposições que buscam atacar a impunidade de crimes contra jornalistas, especialmente por meio da federalização das investigações dos casos - medida bastante relevante, consideradas as baixas taxas de resolução de casos no país. Tramitam ainda PLs prevendo a alteração da Lei de Juizados Especiais, para que jornalistas possam responder na sua cidade de residência caso sejam processados por publicação feita na Internet, facilitando seu direito de defesa. E propostas para assegurar proteção à família do jornalista, que instituem como obrigação dos empregadores o fornecimento de seguro de vida para profissionais que desempenham atividades externas.

Por fim, há iniciativas legislativas com abordagens mais amplas sobre a proteção dos trabalhadores da imprensa, como PL 2378/2020, que elenca direitos como acesso isonômico a fontes e coletivas de imprensa e traz obrigações a órgãos públicos como o estabelecimento de regras claras para credenciamento de profissionais e veículos. O texto inclui condutas diversas no crime de abuso de autoridade, como apreensão e destruição de material jornalístico e prisão que não esteja em situação flagrante.



## LEIS E PROJETOS DE LEI

# Garantia do sigilo da fonte

### Nome

**Constituição Federal, Art. 5º**

### Temas abordados

- Direito à informação
- Proteção de fontes de informação

### Estágio de construção, aprovação ou implementação

Dispositivo vigente

## TRATAMENTO DA ATIVIDADE JORNALÍSTICA

A Constituição Federal de 1988, em seu Art. 5º, resguarda o sigilo da fonte quando necessário ao exercício profissional. Este constitui uma exceção à diretriz de acesso à informação listada pela principal norma da legislação brasileira, exatamente por se tratar de uma restrição que contribui ao interesse público e à livre circulação de informações por meio do trabalho jornalístico.

O sigilo da fonte protege uma forma fundamental de coleta de informações por parte dos jornalistas. Como assinalado anteriormente (ver pág. 3), a Consolidação das Leis do Trabalho (DL 5.452/1943, Art. 302) define os jornalistas como os profissionais envolvidos na busca de informações e redações de notícias e artigos. Tal definição é complementada pela regulamentação da profissão, que também reforça entre as atividades profissionais a coleta de informações.

## GARANTIAS E SALVAGUARDAS

Parte fundamental da busca de informações operada pelos jornalistas está nas fontes, que podem ser tanto documentais quanto pessoas. Neste último grupo podem estar desde autoridades a indivíduos que presenciaram ou tomaram conhecimento dos fatos e decidiram denunciá-los à imprensa. Tais iniciativas têm papel chave para revelar malfeitos ou práticas ilícitas cometidas por pessoas, organizações ou instituições públicas, que muitas vezes resultam em investigações e/ou responsabilizações nas esferas civil e ou criminal.

A garantia constitucional do sigilo da fonte impede que jornalistas tenham de revelar os autores do compartilhamento das informações utilizadas. Com isso, esses denunciadores podem sentir-se mais protegidos, o que amplia a disposição de fornecimento de informações. Um segundo benefício diretamente articulado ao primeiro é a

proteção dos denunciadores contra retaliações. Tal salvaguarda é especialmente importante em se considerando casos de denúncia contra grupos detentores de poder econômico ou político, que podem mobilizar seus recursos para atacar as fontes por meio de ações de intimidação ou até mesmo condutas abusivas ou ilegais.

O sigilo da fonte é reconhecido na Declaração de Princípios de Liberdade de Expressão da Relatoria para a Liberdade de Expressão da Organização dos Estados Americanos<sup>15</sup> como princípio 8: “todo comunicador social tiene derecho a la reserva de sus fuentes de información, apuntes y archivos personales y profesionales”. Em seu documento “Antecedentes e Interpretação dos Princípios”, a Relatoria para a Liberdade de Expressão da Organização dos Estados Americanos<sup>16</sup> ressalta que tal garantia é justificada pelo caráter de interesse público da coleta, seleção e divulgação de informações ao público. O texto lembra que tal garantia não se constitui como dever, uma vez que cabe aos profissionais e veículos, a partir do diálogo com as próprias fontes, a decisão ou não da divulgação da fonte da informação.

## DESAFIOS E ENTRAVES

A previsão do sigilo da fonte como salvaguarda constitucional impôs uma força a este direito para a proteção da atividade jornalística no Brasil. Contudo, ainda que os desfechos nos tribunais tenham, em geral, reafirmado o dispositivo, ele não impede o ajuizamento de ações ou ações de investigação abusivas visando obrigar a revelação das fontes de determinadas reportagens.

Um exemplo foi a ação do procurador da República Álvaro Stipp, em 2011, contra um jornalista do Diário da Região, de São José do Rio Preto/SP, que foi obrigado a revelar conteúdo de uma operação da Polícia Federal e do Ministério Público Federal<sup>17</sup>. Em 2014, o MPF pediu a quebra de sigilo telefônico do jornalista e da redação, o que foi atendido por um juiz federal da cidade. O caso foi levado ao Supremo Tribunal Federal, que deu liminar contrária e encerrou o julgamento em 2021, negando o acesso à fonte. É preciso, portanto, que o Judiciário construa mecanismos para que este direito constitucional seja respeitado em todas as esferas e que decisões judiciais a exemplo desta sejam coibidas.

## PLURALIDADE E DIVERSIDADE

Esta garantia constitucional deve ser respeitada e aplicada universalmente aos profissionais jornalistas. Contudo, considerando que ela segue sendo desrespeitada por decisões judiciais, para além do seu cumprimento caberia ao Poder Judiciário mapear como a violação do sigilo da fonte tem afetado, de maneira específica ou mais intensa, jornalistas mulheres, não-brancos e com restrições financeiras para se defenderem, e oferecer respostas a tais problemas.

15 Relatoria para a Liberdade de Expressão da Organização dos Estados Americanos. Declaração de Princípios de Liberdade de Expressão. 2000. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=132&IID=2>.

16 Relatoria para a Liberdade de Expressão da Organização dos Estados Americanos. Antecedentes e Interpretación de la Declaración de Princípios. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=132&IID=2>.

17 Ranier Bragon. Supremo encerra processo contra repórter e reafirma proteção constitucional a sigilo da fonte jornalística. Folha de S. Paulo, 13 fev. 2021.



# Crimes contra trabalhadores da imprensa

## Nomes

### PL 239/2011

Altera a Consolidação das Leis do Trabalho

### PL 7107/2014

Inclui jornalistas na lei de crimes hediondos

### PL 4777/2016

Tipifica o crime contra a vida de jornalistas

### PL 3347/2019

Cria salvaguardas para coberturas e dispõe sobre investigações de crimes contra jornalistas

### PL 2874/2020

Agrava o crime de lesão corporal

### PL 2813/2020

Altera o Código Penal em relação a agravantes

### PL 4522/2020

Criminaliza hostilidades contra a imprensa

### PL 1080/2023

Aumenta as penas dos crimes de homicídio, lesão corporal, contra a honra, ameaça e dano quando cometidos contra profissional de imprensa

## Temas abordados

- Crimes no exercício da profissão ou em razão dela
- Federalização de investigações
- Seguro de vida de jornalistas

## Estágio de construção, aprovação ou implementação

- PL 7107/2014 – Em análise na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara. Estão apensados a este os PLs 4777/2016 e 3347/2019. Se aprovados, seguirão para análise do Senado.

- PL 239/2011 – Aprovado na Comissão de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família da Câmara. Tramita em caráter conclusivo (sem necessidade de passar pelo Plenário), mas ainda deve ser analisado pelas comissões de Trabalho e Serviço Público, e Constituição, Justiça e de Cidadania, para então ir ao Senado.

- PLs 2874/2020, 2813/2020 e 4522/2020 – Em análise conjunta na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado. Se aprovados, ainda precisam tramitar na Câmara.

- PL 1080/2023 – Em análise na Comissão de Comunicação e Direito Digital do Senado. Ainda precisará ser aprovado na Câmara dos Deputados.

## TRATAMENTO DA ATIVIDADE JORNALÍSTICA

Há mais de uma dezena de projetos de lei abordando a criminalização de atitudes diversas contra jornalistas, trabalhadores da imprensa e comunicadores. Algumas propostas criam novos crimes relacionados a esses profissionais, enquanto outras os incluem em infrações penais existentes na condição de vítimas ou por meio da introdução de novos agravantes de penas. Parte das proposições avança também sobre as instituições responsáveis pelas investigações nesses episódios, designando a Polícia Federal para atuar nos casos.

O PL 2874/2020, de autoria do senador Weverton (PDT-MA), inclui no crime de lesão corporal, previsto no Código Penal, um agravante de pena de um a dois terços quando o ato for cometido contra “jornalista ou profissional da imprensa, no exercício da função ou em decorrência dela, ou contra seu cônjuge, companheiro ou parente consanguíneo até terceiro grau”<sup>18</sup>. O PL 2813/2020, do senador Lucas Barreto (PSD-AP), vai além e insere um crime cometido contra profissional de imprensa como circunstância que sempre agrava a pena, não apenas em crimes específicos.

18 Mais informações em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8114971&ts=1688684330305&disposition=inline>.

O PL 7107/2014, do deputado Domingos Sávio (PSDB-MG), acrescenta os jornalistas e profissionais de imprensa no exercício da profissão à Lei de Crimes Hediondos (Lei 8.072/1990). A ele estão apensados 12 outros PLs com propostas correlatas na Câmara. O PL 1080/2023, do senador Veneziano Vital do Rêgo (MDB-PB), é a proposição com maior amplitude nesta modalidade. A matéria também aumenta a pena quando o crime de lesão corporal é cometido contra jornalista ou profissional de imprensa no exercício da profissão ou em função dela, mas vai além: inclui os jornalistas no crime de homicídio qualificado (Art. 121), classificando-o como crime inafiançável; de ameaça (Art. 147), com reclusão de um a dois anos; e no de dano (Art. 163) quando praticado para impedir a atuação da imprensa. O texto também cria agravantes de penas nos crimes contra a honra (calúnia, injúria e difamação) de um terço quando cometido contra jornalistas.

Entre as proposições que instituem novas infrações penais, um exemplo é o PL 4522/2020, do senador Fabiano Contarato (PT-ES), que acrescenta ao Código Penal (Decreto-Lei 2.848/1940) o crime de “hostilizar profissional de imprensa com o fim de impedir ou dificultar sua atuação”<sup>19</sup>. Outro é o PL 4777/2016, do deputado Afonso Motta (PDT-RS), que tipifica o crime contra a vida de jornalista.

Mas o PL 4777 também trata das investigações sobre estes crimes ao alterar a Lei 10.446/2022 para incluir as infrações penais contra jornalistas ou profissionais de imprensa no exercício da profissão ou em decorrência dela entre as que demandam repressão uniforme e a participação da Polícia Federal. O PL 3347/2019, da deputada Maria do Rosário (PT-RS), vai na mesma linha, mas amplia o escopo do objeto das infrações penais contra a atividade jornalística ou de comunicação. Ambos estão apensados ao Projeto de Lei 7107/2014, o que significa que suas propostas só serão consideradas se inclusas em um novo relatório sobre este projeto, o que não ocorreu até o momento.

Propostas no Congresso também prevêem benefícios para os jornalistas. Um exemplo é o PL 239/2011, que inclui a garantia de seguro de vida para profissionais que participam de cobertura externa na regulamentação da categoria (Decreto-Lei 972/1969). O relatório substitutivo da deputada Laura Carneiro foi aprovado na Comissão de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família<sup>20</sup> da Câmara em 2023, mas ainda deve ser apreciado por diversas comissões antes de passar ao Senado.

## GARANTIAS E SALVAGUARDAS

As ameaças e ataques a jornalistas ou comunicadores em razão do exercício de sua atividade são violações não apenas às integridades física e mental dessas pessoas, mas também para a liberdade de imprensa. Neste sentido, a ampliação da proteção destes trabalhadores contribui para promover o livre exercício da atividade jornalística e o direito à informação da população.

Entre os PLs analisados, a abordagem mais equilibrada está no agravamento de penas relacionadas a atos contra a integridade física e mental dos jornalistas e trabalhadores da imprensa. É o caso do crime de lesão corporal, cujo agravante é proposto pelo PL 2874/2020, e de ameaça, uma das previsões do PL 1080/2023. A inclusão do agravamento de pena pode criar um receio adicional a seus potenciais agressores, ao imprimir uma consequência mais forte para o cometimento desses, ao mesmo tempo em que gera uma punição mais severa pelos atos.

Também criam salvaguardas relevantes as matérias enquadrando os crimes cometidos contra jornalistas no rol daqueles passíveis de investigação por parte da Polícia Federal. Entidades de classe têm denunciado como, em muitos casos, as autoridades locais dão respostas insuficientes aos crimes cometidos, razão pela qual a atuação da PF pode significar uma apuração mais isenta e efetiva dos episódios, levando à responsabilização adequada.

19 Mais informações em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8889317&ts=1688684363746&disposition=inline>.

20 Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=2371723&filename=Tramitacao-PL%20239/2011](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2371723&filename=Tramitacao-PL%20239/2011).

## DESAFIOS E ENTRAVES

Se por um lado a proteção de jornalistas e comunicadores é desafio chave para a promoção da liberdade de expressão em um cenário de ataques como o vivenciado no Brasil, por outro as medidas devem ser proporcionais, equilibradas e em linha com as normas internacionais de direitos humanos. Neste sentido, a despeito das boas intenções dos PLs analisados, cabe um debate mais profundo acerca de caminhos mais equilibrados para a criminalização de ataques ou atos contra a segurança ou integridade física de jornalistas e comunicadores, para evitar abusos ou remédios desproporcionais.

O mesmo é válido para quais são as atitudes a serem criminalizadas e as penas aplicadas. A criminalização da hostilização de profissionais de imprensa para evitar seu trabalho é um exemplo. Se por um lado este é um problema a ser combatido, por outro há que se avaliar se o conceito de hostilização não pode abrir espaço para interpretações equivocadas relacionadas a críticas ao trabalho da imprensa, comportamento normal em regimes democráticos desde que não enseje intimidações ou ameaças.

Outro exemplo é o agravamento das penas de crimes contra a honra cometidos contra jornalistas e profissionais de imprensa. Se de fato tais práticas são métodos empregados para tentar intimidar ou retaliar comunicadores, é importante lembrar que as diretrizes internacionais de direitos humanos recomendam o tratamento dessas práticas na esfera civil, e não penal, como ocorre no Brasil, independentemente de quem seja alvo dessas expressões.

Em termos de possibilidades de aprovação, grande parte das matérias analisadas na Câmara está apensada ao PL 7107/2014. A proposição, porém, foi apresentada já há 10 anos e não foi aprovada na primeira comissão (Constituição e Justiça e de Cidadania), ainda aguardando designação de relator, o que indica ausência de prioridade por parte dos parlamentares. No Senado, a despeito de audiência pública promovida em 2022 sobre o cenário de violência contra a imprensa<sup>21</sup>, as propostas não tiveram avanços recentes nem perspectiva de aprovação em comissões.

**Cabe um debate mais profundo acerca de caminhos mais equilibrados para a criminalização de ataques ou atos contra a segurança ou integridade física de jornalistas e comunicadores, para evitar abusos ou remédios desproporcionais**

## PLURALIDADE E DIVERSIDADE

Os PLs citados não preveem nenhum tipo de diferenciação em relação ao pluralismo jornalístico, tampouco recortes de gênero, raça e classe no tratamento de jornalistas. Não foram encontradas, por exemplo, respostas ao já estruturante problema dos ataques online contra jornalistas mulheres<sup>22</sup>. O mesmo seria providencial para enfrentar violências e ataques racistas contra jornalistas negros e negras. Por fim, os PLs também não tratam da violência e do assédio no âmbito das relações de trabalho, práticas que também impactam a liberdade de expressão e o bem-estar desses trabalhadores.

21 Mais informações em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/06/15/jornalistas-denunciam-aumento-de-ataques-a-imprensa-durante-governo-bolsonaro>.

22 Disponível em: <https://rsf.org/pt-br/brasil-desinforma%C3%A7%C3%A3o-e-ataques-nas-redes-contra-mulheres-jornalistas-imp%C3%B5em-s%C3%A9rios-desafios-para>.



## Condutas contra o exercício do jornalismo

### Nome

**PL 2378/2020**

Define garantias para o pleno exercício da liberdade de imprensa

### Temas abordados

- Direitos de jornalistas  
- Crimes contra a imprensa

### Estágio de construção, aprovação ou implementação

Aprovado nas Comissões de Cultura e de Comunicação e encaminhado à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados. Ainda precisa ser aprovado na Casa e no Senado.

## TRATAMENTO DA ATIVIDADE JORNALÍSTICA

O PL 2378/2020, de autoria da deputada Shéridan (PSDB-RR), teve versão substitutiva aprovada na Comissão de Comunicação da Câmara em 2023<sup>23</sup>. A proposta institui direitos fundamentais de jornalistas, como: 1) liberdade de criação, expressão e exercício da profissão sem “constrangimento, interno ou externo, que vise obstruir, direta ou indiretamente, a livre divulgação de informação”; 2) acesso isonômico a fontes de informação; 3) acesso a informações públicas quando solicitadas por meio da Lei de Acesso à Informação e justificação por escrito quando o fornecimento for negado; 4) acesso isonômico a coletivas de imprensa de autoridades ou servidores; 5) sigilo das fontes e dos materiais de trabalho; 6) livre acesso a locais públicos quando no exercício da profissão.

O PL elenca outras garantias, como a proibição de sanções na proteção do sigilo da fonte pelos profissionais e a apreensão de material dos jornalistas apenas por determinação judicial. O texto também obriga órgãos públicos a estabelecerem regras claras para o credenciamento de veículos de comunicação e veda a negativa de registros de veículo ou jornalista que cumpra esses critérios.

O projeto ainda inclui entre as condutas classificadas como abuso de autoridade impedir ou dificultar a atividade jornalística por meio apreensão ou destruição de material de trabalho ou prisão de profissional que não esteja em situação flagrante. Também são arroladas nesta condição condutas de autoridades que, para impedir ou dificultar o trabalho jornalístico, imputam ato criminoso falsamente ou fato ofensivo à reputação, ofendem a dignidade ou decoro, incentivam assédio a jornalistas e dificultam o acesso à informação pública sem justificativa legal.

## GARANTIAS E SALVAGUARDAS

A proposta em sua versão mais recente, aprovada na Comissão de Comunicação da Câmara, institui um conjunto importante de garantias aos profissionais e à atividade jornalística, especialmente em procedimentos de apuração, busca por informações e reportagem no âmbito de instituições públicas. Entre elas, vale destacar o acesso isonômico a fontes de informação, a proteção do material de trabalho e o livre trânsito em repartições públicas. Outro dispositivo relevante da matéria é assegurar aos profissionais o direito de não assinar textos ou ter sua imagem vinculada a matérias às quais se oponha. Tal direito é uma previsão legal fundamental, constante no Código de Ética dos Jornalistas Brasileiros, designada “cláusula de consciência”<sup>24</sup>, que dota o jornalista de uma proteção contra alterações indevidas de chefias do material noticioso.

23 Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=2327539&filename=Tramitacao-PL%202378/2020](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2327539&filename=Tramitacao-PL%202378/2020).

24 Disponível em: <https://fenaj.org.br/wp-content/uploads/2014/06/04-codig-de-etica-dos-jornalistas-brasileiros.pdf>.



## Enfrentamento ao assédio judicial

### Nome

#### PL 2855/2020

Altera o artigo 4º da Lei 9.099/1995, para determinar a competência dos Juizados Especiais Cíveis

### Temas abordados

- Processos contra jornalistas
- Juizados Especiais Cíveis

### Estágio de construção, aprovação ou implementação

Em análise na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados

## TRATAMENTO DA ATIVIDADE JORNALÍSTICA

O PL 2855/2020, do deputado Alexandre Frota (PSDB-SP), altera a Lei dos Juizados Especiais Cíveis (Lei 9.099/1995) para prever que, em ações de indenização por danos morais contra órgãos de imprensa e jornalistas independentes por matéria divulgada via Internet, o domicílio do juizado deve ser aquele do réu.

## GARANTIAS E SALVAGUARDAS

O projeto facilita o direito de defesa dos jornalistas e combate seu cerceamento ao determinar que profissionais e veículos sejam julgados em suas localidades. Atualmente, a Lei dos Juizados Especiais Cíveis prevê que a decisão da escolha do local de julgamento fique a critério do autor da ação de danos morais, como os seus.

Tal possibilidade tem dificultado a defesa dos trabalhadores de imprensa, demandados com frequência a estruturar a atuação de seus representantes legais em outras localidades - sobretudo em episódios de assédio judicial em que diversos processos tratando do mesmo episódio são movidos por diferentes autores em diferentes regiões do país, obrigando extensos e custos deslocamentos dos jornalistas. A proposta também gera uma otimização processual, uma vez que o domicílio do réu permite a localização mais ágil para diversos procedimentos dentro do processo.

O tema do local de julgamento de ações de indenização por danos morais contra a imprensa é objeto também de duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal (ADI 7055 e 6792). Organizações de defesa do jornalismo pedem que o Supremo determine que, em caso de ações movidas contra um jornalista em diversas cidades, todas sejam julgadas no local de residência do profissional.

## PLURALIDADE E DIVERSIDADE

O projeto traz recorte de classe ao fortalecer o direito de defesa dos profissionais de imprensa. Contudo, poderia abordar obstáculos específicos para o pleno direito de defesa de jornalistas e comunicadores mulheres e não-brancos.

Tais salvaguardas facilitam o acesso a informações e evitam discriminação na disponibilização de dados públicos ou na organização de coletivas. Os dispositivos contribuem para proteger os profissionais de abusos por autoridades em relação ao trabalho jornalístico, como na apreensão ou destruição de seus materiais de trabalho.

## DESAFIOS E ENTRAVES

O PL também traz pontos que merecem atenção. Termos vagos podem abrir espaço para que proteções legítimas à imprensa terminem por ter efeitos colaterais questionáveis. Um exemplo é a vedação de "constrangimento direto ou indireto" que obstrua a divulgação de informação. Se por um lado eles devem ser evitados e combatidos, por outro, a institucionalização deste tipo de proibição deve ser feita com definições, critérios de aplicação e sanções claras definidos em lei, o que não é o caso da redação em debate.

Problema maior é visto na inclusão como abuso de autoridade de condutas como incentivar o assédio a jornalista, ofender a dignidade ou decoro e dificultar o acesso à informação detida por órgão público. A inclusão de tais condutas na Lei de Abuso de Autoridade implica a criminalização com penas de um a quatro anos, cabendo um debate mais profundo se tais atos devem ser mesmo tratados como crimes, especialmente com conceitos vagos e sem definição, e se tais penas seriam proporcionais.

A proposta já avançou na Câmara ao ser aprovada em duas comissões temáticas, restando apenas a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para ir ao Plenário da Casa. Caso seja aprovada, precisa ser votada também pelo Senado. Ajustes no conteúdo e redação podem contribuir para corrigir problemas de formulações e aberturas para abusos.

## PLURALIDADE E DIVERSIDADE

O projeto possui recorte de classe ao elencar um conjunto de direitos aos jornalistas. Contudo, poderia incluir garantias específicas para combater a violência e a opressão de gênero e de raça contra os trabalhadores da imprensa, como proibições específicas para essas práticas como assédio sexual, racismo e discriminações.

**A proposta institui direitos fundamentais de jornalistas, elenca outras garantias e inclui condutas classificadas como abuso de autoridade impedir a atividade jornalística**

**Termos vagos podem abrir espaço para que proteções legítimas à imprensa terminem por ter efeitos colaterais questionáveis. Um exemplo é a vedação de "constrangimento direto ou indireto" que obstrua a divulgação de informação**

**Poderia incluir garantias específicas para combater a violência e a opressão de gênero e de raça contra os trabalhadores da imprensa**



## Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas (PPDDH)

### Temas abordados

- Análise de risco
- Segurança
- Medidas de proteção

### Gestão

Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania

### Objetivo

Adotar e coordenar medidas destinadas a salvaguardar aqueles que enfrentam ameaças em virtude de seu engajamento na promoção dos direitos humanos, incluindo a liberdade de expressão e o meio ambiente<sup>25</sup>

### Estágio de construção, aprovação ou implementação

Em atividade desde 2004. O PPDDH funciona por meio de convênios com os estados de Minas Gerais, Bahia, Mato Grosso, Pará, Pernambuco, Paraíba, Rio de Janeiro, Ceará e Maranhão. Os beneficiários residentes nos demais estados são acompanhados por uma equipe técnica federal, localizada em Brasília.

### Participação social, monitoramento e avaliação

A participação da sociedade civil ocorre por meio dos Conselhos Deliberativos. No âmbito federal, ele é composto de forma paritária por sete representantes de organizações da sociedade civil e sete representantes dos órgãos governamentais<sup>26</sup>. A instância, entretanto, não voltou a funcionar desde que passou por mudanças na sua composição. Não há transparência ativa em relação às ações do programa, tampouco divulgação periódica dos dados e impactos da política pública.

## TRATAMENTO DA ATIVIDADE JORNALÍSTICA

A expansão do escopo do programa em 2018<sup>27</sup> para incluir explicitamente comunicadores e jornalistas no rol de beneficiários representa um avanço no reconhecimento da situação sistêmica de risco desse grupo e também de sua importância na promoção e defesa dos direitos humanos. O conceito para a definição deste grupo, porém, restringe a participação no programa aos comunicadores e jornalistas que promovem os direitos humanos em suas coberturas. Não há uma metodologia específica para análises de risco de comunicadores e jornalistas nem protocolos para o tratamento diferenciado deste grupo, o que limita significativamente a eficácia do PPDDH.

## AÇÕES, ESTRATÉGIAS E MECANISMOS

Em todo o país, são organizações da sociedade civil conveniadas com o governo que executam a política na ponta, ofertando e articulando as medidas de proteção. A decisão de inclusão no programa e as medidas a serem oferecidas cabe ao Conselho Deliberativo, baseada em parecer de uma equipe técnica, considerando o perfil do beneficiário, do agressor, redes de apoio, articulação com o poder público local, origem e motivação das ameaças. Os requisitos de ingresso incluem comprovação da ameaça ligada às atividades do requerente, reconhecimento do trabalho pela comunidade ou por outras instituições de direitos humanos.

<sup>25</sup> Mais informações em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9937.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9937.htm).

<sup>26</sup> Decreto Nº 11.867/ 2023 - Dispõe sobre o Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas e o seu Conselho Deliberativo. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/decreto/D11867.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11867.htm).

<sup>27</sup> [https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/39528373/do1-2018-09-04-portaria-n-300-de-3-de-setembro-de-2018-39528265](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/39528373/do1-2018-09-04-portaria-n-300-de-3-de-setembro-de-2018-39528265).

Medidas emergenciais podem ser aprovadas provisoriamente se houver risco iminente, em coordenação com a Secretaria de Segurança Pública do estado correspondente. Para casos ordinários, a equipe técnica elabora um parecer, que leva pelo menos dois meses para ficar pronto, com cenários de agressões e estratégias de intervenção. O Conselho Deliberativo decide pela inclusão ou não do caso, elaborando o Plano de Ação Protetiva, reavaliado a cada três ou seis meses, dependendo do risco. A proteção, geralmente oferecida por dois anos, pode ser renovada diante da persistência das ameaças.

## GARANTIAS E SALVAGUARDAS

Entre as medidas oferecidas pelo PPDDH estão o monitoramento periódico do beneficiário, orientações de autoproteção, apoio psicológico e articulação institucional para dar visibilidade aos casos de ameaça. Casos de maior risco podem ensejar disponibilização de equipamentos de segurança, rondas e escoltas oferecidas pelas Polícias Militares. Em situações de risco extremo, o acolhimento provisório é uma opção para reduzir o risco imediato, permitindo a retirada temporária do beneficiário de sua cidade. O programa também acompanha inquéritos e denúncias.

## DESAFIOS E ENTRAVES

Um dos principais entraves para o fortalecimento do PPDDH é a ausência de uma lei que estabeleça seu funcionamento e garanta a institucionalidade e continuidade da política pública, que tem sofrido com mudanças de governo desde sua criação, há cerca de 20 anos. Tal marco normativo deve primar pela estabilidade orçamentária e a estruturação do programa a partir da coordenação entre as esferas federal e estadual em todo o país. Atualmente, mais da metade dos estados do Brasil não conta com convênios para execução local da política pública.

A ausência de protocolos que assegurem o tratamento diferenciado de comunicadores e jornalistas ameaçados é outro grande entrave para o sucesso do PPDDH, somada à restrição para a proteção daqueles que atuam “para disseminar informações que objetivem promover e defender os direitos humanos e que, em decorrência da atuação nesse objetivo” estejam ameaçados. A conceituação utilizada contraria padrões internacionais de proteção à liberdade de imprensa - que prevêem garantias de segurança para todos os trabalhadores de meios de comunicação, sem distinção em relação à cobertura que realizam.

Também é necessário desenvolver estratégias de comunicação e diálogo com este público beneficiário e as organizações que os representam. A falta de comunicação eficaz contribui para a baixa visibilidade do programa e possíveis desconfiças dos beneficiários em relação à resposta imediata do Estado, o que pode impedir que muitos busquem a política pública quando ameaçados.

Por fim, é fundamental uma mudança na ferramenta de gestão acordada entre o governo e as organizações civis conveniadas. O modelo atual de parceria já gerou vários episódios de atrasos no repasse de fundos, prejudicando a continuidade da política e colocando os beneficiários em risco.

## PLURALIDADE E DIVERSIDADE

As diretrizes e propostas gerais do PPDDH carecem de um detalhamento em relação a questões de diversidade étnico-racial, de gênero e de classe na abordagem e condução dos casos de violações dos direitos. Também é essencial reconhecer as particularidades e desafios da atividade jornalística em diferentes contextos sociais, abrangendo profissionais de grandes grupos de comunicação e comunicadores populares em regiões de risco e maior vulnerabilidade. Uma abordagem interseccional e contextualizada permitiria ao programa oferecer uma proteção mais eficaz e condizente com as complexidades da atuação jornalística em distintas realidades.



## Grupo de Trabalho Técnico para o Plano e a Política Nacionais de Proteção

### Temas abordados

- Plano e Política Nacionais de Proteção
- Anteprojeto de lei
- Defensores de direitos humanos.

### Gestão

Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania

### Objetivo

Desenvolver, com a participação de representantes do governo e da sociedade civil, propostas para o Plano Nacional de Proteção e para um anteprojeto de lei instituindo a Política Nacional de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas

### Estágio de construção, aprovação ou implementação

Em andamento. O Grupo de Trabalho Técnico (GTT) Sales Pimenta funcionará durante seis meses, podendo ser este prazo prorrogado uma vez por igual período<sup>28</sup>.

### Participação social, monitoramento e avaliação

Para além da composição do GTT, com representantes eleitos da sociedade civil, a participação social está prevista por meio da realização de audiências públicas ao longo dos trabalhos do grupo

## TRATAMENTO DA ATIVIDADE JORNALÍSTICA

Inicialmente, não há um foco específico de ação ou abordagem direcionada a comunicadores e jornalistas. O GTT optou por uma metodologia inicial que prioriza a escuta das demandas do público-alvo da política de proteção, incluindo organizações e a comunidade em geral, por meio de consultas públicas e audiências. Essa iniciativa visa orientar as ações do grupo e subsidiar as propostas para o plano de proteção.

## AÇÕES, ESTRATÉGIAS E MECANISMOS

A elaboração de um anteprojeto de lei para a criação de uma política nacional de proteção a defensores de direitos humanos foi uma das determinações da Corte Interamericana de Direitos Humanos, que condenou o Estado brasileiro pela impunidade do assassinato do defensor Gabriel Sales Pimenta em 1982. Uma decisão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região também determinou ao governo federal a elaboração, com participação social, de um Plano Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos, resultando assim, anos depois, na criação do GTT Sales Pimenta.

O grupo iniciou seus trabalhos no final de 2023 e, até janeiro de 2024, havia se reunido três vezes. Foi realizada uma consulta pública convidando a população, organizações da sociedade civil, órgãos públicos e conselhos de direitos a apresentarem propostas para a elaboração do novo Plano Nacional de Proteção<sup>29</sup>. As reuniões têm acontecido mensalmente, de maneira presencial ou remota, e podem ser convocadas reuniões extraordinárias. Tendo em vista a complexidade e a abrangência das atividades, há o entendimento de que o cronograma de trabalho deve ser estendido.

28 1ª Reunião do GTT Sales Pimenta. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2023/novembro/grupo-de-trabalho-tecnico-sales-pimenta-realiza-1a-reuniao-e-define-calendario-de-atividades>.

29 Mais informações em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2024/fevereiro/aberta-convocacao-popular-para-elaboracao-do-plano-nacional-de-protecao-a-defensores-de-direitos-humanos-comunicadores-e-ambientalistas>.

## GARANTIAS E SALVAGUARDAS

O GTT está aberto a acolher sugestões e contribuições de organizações civis, incluindo aquelas que representam jornalistas e comunicadores, como Artigo 19 e o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC). Esse gesto reflete um comprometimento com a inclusão desse público no desenvolvimento de políticas de proteção e permite uma discussão que contemple as diferentes necessidades, desafios e contextos desses trabalhadores, possibilitando propostas mais assertivas e eficazes de garantia de seus direitos.

## DESAFIOS E ENTRAVES

É fundamental que jornalistas e comunicadores sejam contemplados de forma complexa e contextualizada, de modo que as ações propostas não generalizem seus contextos, origens e experiências, garantindo efetivamente sua proteção e segurança, sem prejudicar ou dificultar sua atuação profissional. Além disso, é crucial garantir a continuidade e o engajamento da sociedade civil e das organizações da área de comunicação ao longo do processo de formulação e da política de proteção, por meio de um diálogo e comunicação direcionada e segmentada.

## PLURALIDADE E DIVERSIDADE

A composição do grupo inclui representantes de diferentes segmentos e áreas de atuação da sociedade civil<sup>30</sup>. Além das já mencionadas organizações que trabalham com o tema da proteção de jornalistas e comunicadores, também fazem parte do GTT a Associação Brasileira de Lésbicas, Bissexuais, Gays, Travestis, Transexuais e Intersexo (ABGLT) e a Malungu - Coordenação das Associações das Comunidades Remanescentes de Quilombos do Pará, havendo espaço para uma abordagem diversa no desenho da política pública e para a incorporação de diferentes perspectivas e demandas no processo de elaboração das propostas. Considerando que a questão da violência contra ativistas, ambientalistas e comunicadores é atravessada por diferentes aspectos estruturais e sistêmicos da sociedade, como o racismo, machismo e interesses políticos e econômicos, é fundamental que o trabalho do GTT proponha uma articulação com diferentes segmentos do governo e da sociedade.

**Não há um foco específico de ação ou abordagem direcionada a comunicadores e jornalistas, mas a priorização de escuta das demandas do público-alvo, incluindo organizações e a comunidade em geral**

**O GTT está aberto a acolher sugestões e contribuições de organizações civis, incluindo aquelas que representam jornalistas e comunicadores, como Artigo 19 e o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC)**

**Considerado que as violências são atravessadas por racismo, machismo e interesses políticos e econômicos, é fundamental que o trabalho do GTT proponha uma articulação com diferentes segmentos do governo e da sociedade**

30 Mais informações em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-642-de-11-de-outubro-de-2023-516140436>.



## Observatório Nacional da Violência contra Jornalistas e Comunicadores

### Temas abordados

- Liberdade de expressão
- Justiça
- Assédio judicial
- Ataques digitais
- Prevenção

### Gestão

Ministério da Justiça e Segurança Pública, por meio da Secretaria Nacional de Justiça

### Objetivo

Monitorar e combater a violência contra jornalistas e comunicadores populares no exercício de suas atividades por meio do acionamento das autoridades competentes e acompanhamento de investigações<sup>31</sup>

### Participação social, monitoramento e avaliação<sup>33</sup>

A portaria<sup>34</sup> que institui o Observatório estabelece a participação de representantes de organizações da sociedade civil na construção e implementação da política. Ainda não há ferramentas específicas de transparência e avaliação em funcionamento.

### Estágio de construção, aprovação ou implementação<sup>32</sup>

Em atividade desde fevereiro de 2023

## TRATAMENTO DA ATIVIDADE JORNALÍSTICA

Para efeitos do alcance da política pública, o Observatório considera jornalistas e comunicadores que atuam de forma independente ou vinculados a meios de comunicação, independentemente de seu tema de cobertura ou local de atuação, cobrindo todo o território nacional e formatos de mídia<sup>35</sup>.

## AÇÕES, ESTRATÉGIAS E MECANISMOS

O Observatório organiza suas ações em Grupos de Trabalho (GTs), tendo como objetivo consolidar registros e dados sobre violência, facilitar o acompanhamento de casos, colaborar para a responsabilização de agressores e propor políticas públicas de prevenção e reparação. Os GTs são divididos em cinco temáticas: Raça e Diversidade, Violência de Gênero, Assédio Judicial, Ataques Digitais e Protocolos de Proteção, e Caminhos Processuais e Protocolos Legais. Os grupos são compostos por pesquisadores, juristas e representantes de órgãos públicos e organizações da sociedade civil, incluindo a RSF. As reuniões ordinárias ocorrem presencialmente a cada dois meses, com possibilidade de participação remota. Os GTs têm autonomia para reunir-se virtualmente em periodicidade própria. A participação dos membros é voluntária e não remunerada.

O primeiro ano de atividades foi dedicado à estruturação da política, promoção de debates públicos e de articulação institucional, e ao acompanhamento de casos pontuais. No final de 2023, foi lançado um canal de denúncias, no site do Ministério da Justiça e Segurança Pública, destinado especialmente para o registro de incidentes de

violência contra jornalistas e comunicadores durante o exercício de suas funções. As denúncias podem ser feitas tanto por trabalhadores do setor como pelo público em geral.

Está prevista a criação de banco de dados nacional, consolidando episódios de violência e possibilitando análises segmentadas por gênero, raça/etnia, região e tipo de agressão praticada. E a realização de campanhas de comunicação enfatizando a relevância da liberdade de imprensa e expressão para a democracia.

## GARANTIAS E SALVAGUARDAS

A criação de um Observatório voltado para a temática da violência contra jornalistas é uma reivindicação antiga das organizações de defesa do jornalismo no Brasil, que finalmente foi concretizada em 2023. A iniciativa demonstra o compromisso do atual governo federal com a agenda da liberdade de imprensa e a disposição de realizar esforços institucionais para dar respostas concretas a casos de agressão, ameaça e intimidação. O fato de o Observatório ter nascido dentro do Ministério da Justiça e Segurança Pública e em articulação, desde o primeiro momento, com instituições do Poder Judiciário (como o Conselho Nacional do Ministério Público e o Conselho Nacional de Justiça) e da sociedade civil também reforça sua capacidade de intervenção. Por fim, a proposta de desenvolvimento de um banco de dados único nacional representa um passo significativo para análises abrangentes das ocorrências, a identificação de padrões e consequente a proposição de políticas públicas de prevenção.

## DESAFIOS E ENTRAVES

O principal desafio para a estruturação desta política pública é a ausência de uma equipe técnica ou de servidores disponíveis para gerir a iniciativa, combinada com atrasos na implementação de protocolos e procedimentos para o tratamento de casos. Faltam ainda ferramentas de transparência e comunicação das medidas de atendimento oferecidas pela política pública, o que contribui para uma baixa compreensão de jornalistas e comunicadores em geral sobre a existência e o propósito do Observatório. A ausência de campanhas de informação voltadas para este público dificulta o engajamento e a participação desses profissionais.

## PLURALIDADE E DIVERSIDADE

A criação de grupos de trabalho voltados para a questão de gênero e raça demonstra o reconhecimento do impacto dessas perspectivas para o exercício do jornalismo. Ao promover a participação de organizações voltadas para a defesa da liberdade de imprensa e expressão, o Observatório também se dedica a jornalistas e comunicadores que trabalham em diferentes formatos de mídia, áreas de cobertura e contextos. Contudo aspectos relacionados à diversidade de classe social e desigualdades econômicas e sociais ainda não foram estruturalmente incluídos no debate.

31 Mais informações em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mj-sp-n-306-de-16-de-fevereiro-de-2023-465082108>.

32 Mais informações em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/mj-sp-lanca-canal-de-denuncias-do-observatorio-da-violencia-contra-jornalistas-e-comunicadores-1>.

33 Mais informações em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/ acesso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas>.

34 Mais informações em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mj-sp-n-306-de-16-de-fevereiro-de-2023-465082108>.

35 Mais informações em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/canais-de-denuncias/jornalistas-e-comunicadores>.



## Fórum Nacional do Poder Judiciário e Liberdade de Imprensa

### Temas abordados

- Sistema de Justiça
- Relações institucionais
- Democracia

### Gestão

Conselho Nacional de Justiça (CNJ)<sup>36</sup>

### Objetivo

Examinar de forma abrangente os processos judiciais envolvendo jornalistas e/ou meios de comunicação e estudar modelos de atuação judicial em países democráticos, para o aprimoramento da compreensão de conflitos relacionados ao papel da imprensa no sistema de Justiça

### Estágio de construção, aprovação ou implementação

Em atividade desde fevereiro de 2014

### Participação social, monitoramento e avaliação

Três organizações da sociedade civil têm assento na Comissão Executiva do Fórum: a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Associação Brasileira de Imprensa (ABI) e Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji). Há demanda pela inclusão de novas entidades de defesa do jornalismo, o que deve acontecer ao longo de 2024.

## TRATAMENTO DA ATIVIDADE JORNALÍSTICA

O jornalismo é o foco da atuação do Fórum do Poder Judiciário, evidenciando uma resposta aos desafios crescentes enfrentados pela imprensa nos últimos anos no campo jurídico. A iniciativa contempla o acompanhamento de ameaças à liberdade de imprensa como censura prévia, litigância predatória e assédio judicial, além de discutir a punibilidade dos ataques contra jornalistas e comunicadores, desinformação e inteligência artificial.

## AÇÕES, ESTRATÉGIAS E MECANISMOS

As ações do Fórum incluem o levantamento estatístico de processos judiciais relacionados à imprensa e o estudo de modelos de atuação judicial em países democráticos, buscando a integração da magistratura nos temas relacionados. Uma Comissão Executiva Nacional, composta por organizações representativas do setor, é responsável por liderar as ações e garantir a diversidade de perspectivas. Além disso, o Fórum realiza encontros nacionais anuais e tem a flexibilidade de estabelecer parcerias e acordos de cooperação para fortalecer sua atuação.

## GARANTIAS E SALVAGUARDAS

O Fórum destaca-se por promover o diálogo entre o Judiciário e a imprensa, com iniciativas que fundamentam e oferecem uma abordagem baseada em dados para compreender os desafios enfrentados pela imprensa e como a Justiça pode melhor atuar para fomentar um ambiente propício para o desenvolvimento da atividade jornalística. Considerando o crescimento da participação do Judiciário na solução de conflitos e garantia das liberdades democráticas no país, o Fórum pode desempenhar um papel estratégico em termos de diretrizes e orientações para a atuação do sistema de Justiça neste tema.

36 Mais informações em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/1632>.

## DESAFIOS E ENTRAVES

Para de fato cumprir este papel, caberia ao Fórum elaborar uma agenda e um plano de trabalho, com um calendário de reuniões regulares e uma comunicação eficaz com os membros do Judiciário. A formulação e encaminhamento de soluções práticas para os desafios colocados à imprensa no âmbito da Justiça, particularmente em relação à impunidade dos crimes contra jornalistas e ao assédio judicial, são componentes vitais para o êxito do Fórum.

## PLURALIDADE E DIVERSIDADE

Não foram identificadas abordagens ou iniciativas específicas dentro do conjunto de ações desenvolvidas pelo Fórum voltadas para a pluralidade no jornalismo e perspectivas de raça, gênero e classe.



## Cooperação para acompanhamento de violações à liberdade de imprensa pela PFDC

### Temas abordados

- Violações de direitos
- Acesso à Justiça
- Liberdade de expressão

### Gestão

Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão do Ministério Público Federal (PFDC/MPF)<sup>37</sup>

### Objetivo

Prevenir e combater ataques à liberdade de imprensa e de expressão, com foco especial na proteção de jornalistas e comunicadores e no enfrentamento ao assédio judicial, promovendo simultaneamente ações preventivas e educativas relacionadas ao tema<sup>38</sup>.

### Estágio de construção, aprovação ou implementação

A iniciativa foi lançada em setembro de 2023 e conta com um cronograma de ações até o fim do primeiro semestre de 2024.

### Participação social, monitoramento e avaliação

A iniciativa está baseada na cooperação da PFDC com organizações de defesa do jornalismo e da liberdade de expressão. O monitoramento do plano de trabalho é feito por representantes da PFDC e das entidades participantes.

37 Disponível em: [https://www.mpf.mp.br/o-mpf/sobre-o-mpf/atuacao/procuradoria-federal-dos-direitos-do-cidadao#:~:text=A%20Procuradoria%20Federal%20dos%20Direitos%20do%20Cidad%C3%A3o%20\(PFDC\)%20tem%20como,medidas%20necess%C3%A1rias%20a%20sua%20garantia](https://www.mpf.mp.br/o-mpf/sobre-o-mpf/atuacao/procuradoria-federal-dos-direitos-do-cidadao#:~:text=A%20Procuradoria%20Federal%20dos%20Direitos%20do%20Cidad%C3%A3o%20(PFDC)%20tem%20como,medidas%20necess%C3%A1rias%20a%20sua%20garantia).

38 Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/pfdc/temas/atuacao-do-mpf/protocolos-de-cooperacao/memorando-de-entendimento-para-garantia-da-liberdade-de-imprensa-2023/view>.

## TRATAMENTO DA ATIVIDADE JORNALÍSTICA

A parceria surge como resposta aos ataques à liberdade de expressão, mais especificamente aqueles desferidos contra jornalistas, comunicadores e profissionais de meios de comunicação no exercício da atividade jornalística. O acordo tem como propósito facilitar a articulação entre os participantes visando a prevenção, responsabilização e criação de mecanismos para efetivação dos direitos à liberdade de expressão e de imprensa e do direito à informação, por meio da proteção da atividade jornalística. O enfrentamento ao assédio judicial é um dos enfoques centrais, ampliando a defesa dos jornalistas diante de ações judiciais em cascata.

## AÇÕES, ESTRATÉGIAS E MECANISMOS

A cooperação da PFDC com as organizações da sociedade civil, entre elas a RSF, está baseada num memorando de entendimento e num plano de trabalho com foco na prevenção de violações, responsabilização de agressores e efetivação dos direitos à liberdade de expressão e de imprensa. Um canal para denúncias e representações foi lançado em outubro de 2023<sup>39</sup>, sendo que providências podem ser adotadas tanto no âmbito federal quanto estadual do Ministério Público. Estão previstos ainda relatórios estatísticos semestrais do tratamento dos casos recebidos e, para 2024, um guia orientativo para a atuação do MPF em casos de violência contra jornalistas, seguido por eventos de divulgação e conscientização.

## GARANTIAS E SALVAGUARDAS

A iniciativa evidencia um compromisso essencial com a liberdade de imprensa, destacando-a como um pilar fundamental para uma sociedade justa e informada, e reforça perspectivas de proteção de jornalistas contra ataques à liberdade de imprensa e assédio judicial, a partir de respostas do MPF em articulação com organizações civis. Promove ainda o acesso à Justiça, responsabilizando autores de agressões, mobiliza a sociedade na defesa do jornalismo e fomenta a educação em direitos para trabalhadores da comunicação.

## DESAFIOS E ENTRAVES

Entre os principais desafios da iniciativa está a necessidade de coordenação institucional dentro do MPF, para garantir um processamento ágil dos casos. Além disso, é crucial que o órgão estabeleça nacionalmente um protocolo de investigação específico para crimes contra jornalistas, comunicadores e trabalhadores da comunicação, considerando as peculiaridades dessas violações. Devido à natureza temporária da parceria, também é fundamental estabelecer ações contínuas de prevenção e educação.

## PLURALIDADE E DIVERSIDADE

Não foram identificadas menções ou diretrizes explícitas relacionadas à diversidade e pluralidade no plano de ações e no memorando de entendimento firmado entre a PFDC e as organizações da sociedade civil. Contudo, o Canal de Denúncias e Representação apresenta campos específicos sobre raça, gênero e orientação sexual, que poderão ser utilizados para o encaminhamento mais efetivo dos casos registrados.

39 Canal de Envio de Denúncias e Representações disponível em: <https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSeYvQ830-r-Dorh5dXd5Q7DxB4sc4G-NpWYLYtCIGMieFu6jJQ/viewform>.



© Adobe Stock

# EIXO 2 FOMENTO E SUSTENTABILIDADE

A liberdade de expressão, de manifestação do pensamento e de informação jornalísticas asseguradas na Constituição Federal e em outros tratados internacionais ratificados pelo Brasil se caracterizam não apenas por meio do respeito à atividade jornalística e pela limitação da censura prévia (vedados casos previstos em lei), mas também pela ação positiva do Estado para fomentar e apoiar o ecossistema informativo, para que este possa se desenvolver plenamente.

Na Declaração Conjunta sobre a Liberdade dos Meios de Comunicação e Democracia publicada em 2023, os relatores para a liberdade de expressão das Nações Unidas, da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), da Organização dos Estados Americanos (OEA) e da Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos (CADHP) afirmam a relevância de um ecossistema informativo plural e diverso e elencam a sustentabilidade financeira dos agentes jornalísticos como uma questão chave, que, se não for garantida, tem grande potencial de promover a concentração e gerar “desertos de meios”<sup>40</sup>. “A sustentabilidade financeira dos meios é crucial para construir um setor de mídia sólido e resistente, livre de ameaças de ser cooptado ou controlado diretamente por atores estatais e ou privados ou uma concentração excessiva que diminui o pluralismo”, assinalam os relatores.

O documento lista entre as recomendações para os Estados o desenvolvimento de mecanismos para apoiar o jornalismo independente e uma ampla gama de produção de notícias.

40 Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=1274&IID=2>.

Entre eles, ações como a oferta de subsídios estatais baseados no interesse público, a distribuição de publicidade estatal segundo critérios claros e não discriminatórios, e o incentivo para que plataformas online contribuam com a sustentabilidade dos meios (via subsídios, impostos e/ou regulações concorrenciais).

Tais iniciativas se mostram ainda mais importantes em um momento em que a sustentabilidade dos veículos jornalísticos vem sendo desafiada por transformações nos mercados nacional e global. Entre 2018 e 2021, levantamento do portal brasileiro *Poder360* mostrou que pelo menos 17 veículos de médio a grande alcance nacional fecharam as portas ou encerraram parte de suas operações no Brasil<sup>41</sup>. Somente em 2021, o *Portal Comunique-se* listou 12 veículos nacionais e estaduais deixando de circular em versão impressa, como o *Diário do Nordeste* (CE), o *Jornal do Commercio* (PE) e a *Revista Época*, das Organizações Globo<sup>42</sup>. Uma das maiores editoras do país, a Abril, pediu recuperação judicial.

Os que seguem funcionando também sofreram impactos. Segundo levantamento da Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj), mesmo beneficiadas por políticas de desoneração fiscal, as empresas jornalísticas reduziram o número de profissionais em 21,3% entre 2013 e 2021<sup>43</sup>. Em termos de circulação, de acordo com outro estudo do portal *Poder360*, os 15 maiores veículos impressos do país registraram queda de circulação. A tiragem média diária somada dessas publicações caiu de 963 mil em 2017 para 394 mil em 2022<sup>44</sup>. Os dados reforçam a já percepção de queda do consumo de notícias em serviços e formatos tradicionais, o que se materializou nos mencionados fechamentos de operações de publicações impressas.

As mídias digitais experimentaram, porém, um ascenso neste mesmo período, indicando uma migração das práticas de fruição de notícias de veículos offline para o online. A circulação de edições digitais de publicações (lidas na Internet) cresceu de 593 mil em 2015 para 1,1 milhão em 2022. No cômputo geral (impresso + digital), a queda no mesmo período foi de 1,62 milhão para 1,47 milhão<sup>45</sup>.

A migração ao digital também ocorreu no mercado publicitário. Segundo relatório da consultoria Deloitte, a participação da publicidade em TV aberta no Brasil caiu de 68% em 2015 para 55% em 2020, enquanto nas mídias digitais subiu de 7,2% para 32% no mesmo período. Em 2023, a participação da TV aberta no bolo publicitário havia caído para 43%, enquanto a da Internet foi ampliada para 36,9%.

Outro levantamento sobre o mercado publicitário, o projeto CENP Meios, apontou que os investimentos publicitários na Internet aumentaram seu share de 15% em 2017 para 35,7% em 2022. Já a TV aberta experimentou queda de 58,7% para 41,7% no mesmo período, e os jornais, de 3,3% para 1,7%<sup>46</sup>, reforçando a tendência de queda de audiência e faturamento das mídias tradicionais apontadas anteriormente. Assim, a indústria de mídia brasileira passou a ter que concorrer com outros atores no universo digital, tanto no jornalismo como na publicidade.

Na Internet, os investimentos vão, sobretudo, para redes sociais como Facebook, Instagram e TikTok e mecanismos de busca. Estudo do IAB Brasil “Digital AdSpend 2022” sobre publicidade online mostrou que, naquele ano, 53% dos recursos foram para redes sociais, 28% para ferramentas de buscas e 19% para meios digitais, produtores de conteúdos e outros. Esses segmentos são

41 Disponível em: <https://www.poder360.com.br/brasil/ao-menos-17-veiculos-de-midia-fecharam-no-brasil-em-4-anos/#:~:text=Entre%20eles%2C%20o%20Di%C3%A1rio%20do,depois%20de%20decis%C3%B5es%20da%20Justi%C3%A7a.>

42 Disponível em: [https://portal.comunique-se.com.br/12-veiculos-de-comunicacao-fecharam-as-portas-no-brasil-em-2021/.](https://portal.comunique-se.com.br/12-veiculos-de-comunicacao-fecharam-as-portas-no-brasil-em-2021/)

43 Disponível em: [https://fenaj.org.br/mesmo-com-desoneracao-da-folha-mercado-de-trabalho-formal-de-jornalistas-encolhe-21-em-nove-anos/.](https://fenaj.org.br/mesmo-com-desoneracao-da-folha-mercado-de-trabalho-formal-de-jornalistas-encolhe-21-em-nove-anos/)

44 Disponível em: [https://www.poder360.com.br/economia/jornais-impressos-circulacao-despenca-161-em-2022/.](https://www.poder360.com.br/economia/jornais-impressos-circulacao-despenca-161-em-2022/)

45 Disponível em: [https://static.poder360.com.br/2023/02/circulacao-jornais-no-impresso-digital-ivc-2015-2022-1.png.](https://static.poder360.com.br/2023/02/circulacao-jornais-no-impresso-digital-ivc-2015-2022-1.png)

46 Disponível em: [https://cenpmeios.cenp.com.br/cenp-meio/.](https://cenpmeios.cenp.com.br/cenp-meio/)

dominados no país por grandes conglomerados internacionais, especialmente Meta (controlador do Facebook, Instagram, Whatsapp e FB Messenger) e Alphabet (controlador do Google e Youtube).

Neste cenário, a análise das leis, projetos de lei e políticas públicas relacionadas ao fomento e sustentabilidade do jornalismo revela iniciativas ainda tímidas e incipientes para dar conta das recomendações internacionais que visam um ecossistema plural e diverso no Brasil.

O país combina déficits em políticas do século XX, como as de sustentabilidade de mídias não-comerciais, com a crescente necessidade de avanços em regulações que assegurem a existência de um jornalismo independente e sustentável na esfera pública digital.

No primeiro grupo, o financiamento da mídia pública e comunitária brasileira ainda enfrenta obstáculos importantes. Nos governos de Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2019-2022), a Empresa Brasil de Comunicação (EBC) passou por um desmonte institucional, que incluiu ingerência editorial<sup>47</sup>, redução de recursos, queda no orçamento e seguidas ameaças de fechamento. Em 2015, último ano do governo Dilma Rousseff antes do impeachment, a receita realizada foi de R\$ 756 milhões<sup>48</sup>. Já em 2022, após as duas gestões mencionadas, o orçamento liberado foi de R\$ 565,8 milhões<sup>49</sup>. Para além da queda nominal, a inflação acumulada no período foi de 46%<sup>50</sup>.

Outro fato relevante para a sustentabilidade deste setor foi o represamento da Contribuição para o Fomento à Radiodifusão Pública (CFRP), taxa paga por operadoras de telecomunicações e destinada à EBC e a outros canais públicos como fonte adicional de receitas, além do orçamento da União). Desde a criação da EBC, a CFRP foi questionada na Justiça pelas operadoras e teve seus valores depositados em juízo. Em 2013, algumas empresas passaram a pagar a taxa, mas o acesso aos recursos dependia de alocação a cada ano pelo governo federal. Sucessivas gestões do Executivo Federal represaram estes repasses, mantendo parte da CFRP no caixa do governo. Em 2022, por exemplo, apenas 35% dos R\$ 230 milhões arrecadados foram liberado para a EBC<sup>51</sup>.

Em 2023, uma nova fonte de recursos para as TVs e rádios educativas foi criada, com a autorização da veiculação de publicidade institucional do Executivo Federal nessas emissoras. Em 2024, a Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom) com publicou a Portaria 15, abrindo chamado para que rádios comunitárias recebam patrocínio na forma de apoio cultural de órgãos da administração pública federal<sup>52</sup>. Mas o movimento social que reúne comunicadores comunitários defende a remoção de obstáculos maiores e normas autorizando o recebimento de publicidade institucional. Em agosto de 2023, representantes do governo federal afirmaram que trabalhavam em novos decretos regulamentadores do tema<sup>53</sup>. Mas até o início de 2024, nenhuma norma neste sentido havia sido editada.

No Legislativo Federal há propostas de alteração da Lei de Radiodifusão Comunitária (Lei 9.612/1998) para liberar a veiculação de publicidade nessas emissoras. O PL 4822/2020, do deputado Bacelar (Pode-BA), por exemplo, reserva 20% dos recursos da publicidade contratada pela administração pública para emissoras e canais comunitários, educativos e de cidadania. Já

47 Que será desenvolvido também no Eixo 4 deste relatório.

48 Mais informações em: [https://www.ebc.com.br/sites/institucional/files/atoms/files/relatorio\\_de\\_administracao\\_2015\\_-\\_final\\_-\\_assinado\\_color.pdf](https://www.ebc.com.br/sites/institucional/files/atoms/files/relatorio_de_administracao_2015_-_final_-_assinado_color.pdf). Considerando a média da cotação do ano de 2015, o orçamento seria equivalente a US\$ 227 milhões. Cotação retirada de: <http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=31924>.

49 Mais informações em: [https://www.ebc.com.br/sites/institucional/files/atoms/files/relatorio\\_da\\_administracao\\_2022.versao\\_final.pdf](https://www.ebc.com.br/sites/institucional/files/atoms/files/relatorio_da_administracao_2022.versao_final.pdf). Considerando a média da cotação do ano de 2012, o orçamento seria equivalente a US\$ 109,5 milhões. Cotação retirada de: <http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=31924>.

50 Dado obtido a partir da calculadora disponibilizada pelo Banco Central do Brasil. Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAO/jsp/index.jsp>.

51 Mais informações em: [https://www.ebc.com.br/sites/institucional/files/atoms/files/relatorio\\_da\\_administracao\\_2022.versao\\_final.pdf](https://www.ebc.com.br/sites/institucional/files/atoms/files/relatorio_da_administracao_2022.versao_final.pdf).

52 Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-secom/pr-n-15-de-6-de-fevereiro-de-2024-541948642>.

53 Mais informações em: [https://agenciapulsarbrasil.org/lancamento-de-frente-parlamentar-em-apoio-as-rádios-comunitarias-e-marcado-pelo-anuncio-de-novo-decreto-regulatorio/.](https://agenciapulsarbrasil.org/lancamento-de-frente-parlamentar-em-apoio-as-rádios-comunitarias-e-marcado-pelo-anuncio-de-novo-decreto-regulatorio/)

**Entre 2018 e 2021, levantamento do portal brasileiro Poder360 mostrou que pelo menos 17 veículos de médio a grande alcance nacional fecharam as portas ou encerraram parte de suas operações no Brasil**

**A análise das leis, projetos de lei e políticas públicas relacionadas ao fomento e sustentabilidade do jornalismo revela iniciativas ainda tímidas e incipientes diante das recomendações internacionais que visam um ecossistema plural e diverso no Brasil**

o PL 666/2019, do senador Weverton (PDT-MA), em tramitação no Senado, permite até 10% da programação com publicidade institucional de cunho social e divulgação de atos da administração pública. Também em análise no Senado, o PLS 55/2016, do ex-senador Donizeti Nogueira (PT-TO), autoriza qualquer tipo de propaganda paga nas rádios comunitárias.

Dentro do bolo publicitário para tais emissoras, os anúncios do Executivo Federal podem cumprir papel importante em termos de sustentabilidade, desde que, como assinalado pelos relatores para a liberdade de expressão, eles sejam distribuídos com critérios claros e sem discriminação, fortalecendo o pluralismo. Neste sentido, há iniciativas para aperfeiçoamento da política pública de distribuição da verba publicitária da Administração Pública Federal, como a consulta pública sobre publicidade digital aberta em 2023 pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom)<sup>54</sup>.

O Brasil, entretanto, ainda carece de uma política mais robusta e estruturada de promoção da pluralidade e diversidade jornalística. Para os veículos com fins lucrativos, a principal agenda de fomento e sustentabilidade é a aprovação de uma lei que estabeleça partilha dos recursos auferidos por plataformas digitais com a utilização de conteúdos jornalísticos nas redes sociais. Há diferentes propostas nesta linha em análise pelo Congresso Nacional, ainda sem perspectivas de rápida aprovação.

O PL 2370/2019 foi o que esteve mais perto de votação no Plenário da Câmara dos Deputados. A versão atual da proposta traz regras sobre remuneração de direitos autorais e de conteúdos jornalísticos por parte de plataformas e provedores de aplicação, mas desacordos sobretudo acerca das regras de direitos autorais de obras musicais e audiovisuais emperraram a votação do PL<sup>55</sup>.

Mesmo que a regulação da remuneração do jornalismo tenha gerado menos polêmica dentro do PL, a proposta está longe de garantir pluralidade no financiamento do jornalismo. O texto segue o modelo adotado em países como Austrália e Canadá, onde plataformas negociam com veículos de comunicação valores pelo uso dos seus conteúdos<sup>56</sup>, mas não define claramente que tipo de utilização de conteúdos jornalísticos ensejaria remuneração nem estabelece critérios para contemplar veículos menores, regionais e sem fins lucrativos. Tampouco há regras para evitar que o repasse de recursos pelas plataformas alcance meios que difundem conteúdos desinformativos ou desrespeitam a ética jornalística. Sem salvaguardas adequadas, este importante mecanismo pode incorrer no efeito indesejado de fortalecer apenas grandes conglomerados de comunicação, ampliando a concentração e a desigualdade históricas do mercado jornalístico brasileiro.

Ainda mais preocupante é a falta de políticas que contemplem de forma objetiva as especificidades do jornalismo independente, periférico e popular, que desempenha um papel crucial para a formação de cidadãos informados, críticos e participativos. A ausência de medidas específicas de fomento ao setor compromete não apenas a estabilidade financeira dos veículos e o pluralismo de vozes na sociedade, mas também gera desafios para a manutenção e autonomia de jornalistas e trabalhadores da comunicação. O mesmo alerta vale para a lacuna notável numa abordagem satisfatória de aspectos de diversidade étnico-racial, de gênero e classe nas políticas existentes e/ou propostas.

O desafio que se coloca aos veículos, a autoridades, aos profissionais e à sociedade civil é avançar nessas agendas no Legislativo e aproveitar a atual abertura do governo federal para o tratamento do tema em termos de políticas públicas mais consistentes e perenes.

54 Mais informações em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2023/09/secom-abre-consulta-publica-sobre-novas-regras-para-publicidade-de-governo-na-internet>.

55 Mais informações em: <https://www.estadao.com.br/politica/acordo-entre-emissoras-de-tv-e-artistas-cai-e-afeta-votacao-de-novo-pl-das-fake-news-saiba-por-que/>.

56 Uma explicação mais detalhada dos modelos desses dois países pode ser encontrada em Bulow, M. V.. Remuneração do jornalismo por plataformas digitais. Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2023. Disponível em: [https://cgi.br/media/docs/publicacoes/1/20230517100031/Estudo\\_Remuneracao\\_Jornalismo\\_pelas\\_Plataformas\\_Digitais.pdf](https://cgi.br/media/docs/publicacoes/1/20230517100031/Estudo_Remuneracao_Jornalismo_pelas_Plataformas_Digitais.pdf).



## Financiamento da comunicação pública e não estatal

### Nomes

#### Lei 11.652/2008

Institui os princípios e objetivos dos serviços de radiodifusão pública explorados pelo Poder Executivo ou pela administração indireta; cria a Empresa Brasil de Comunicação (EBC)

#### Decreto-Lei 236/1967

Dispõe sobre regras de propriedade de radiodifusão e institui o serviço de televisão educativa

#### Lei 9.612/2008

Institui o serviço de radiodifusão comunitária

### Temas abordados

- Radiodifusão pública
- Radiodifusão educativa
- Rádios comunitárias

### Estágio de construção, aprovação ou implementação

Leis aprovadas e implementadas parcialmente

## TRATAMENTO DA ATIVIDADE JORNALÍSTICA

A Constituição Federal estabelece em seu Art. 223 a complementaridade dos sistemas público, privado e estatal. Dentro do primeiro estão as emissoras públicas e comunitárias, que têm finalidades de prover informação plural e diversa à população, inclusive por meio do jornalismo. Assim, a sustentabilidade desses meios pode impactar diretamente no ecossistema informativo do país, ao assegurar produção noticiosa não submetida às lógicas comerciais.

Enquanto a radiodifusão comercial é autorizada, pelo Código Brasileiro de Telecomunicações (Lei 4.117/1962), a se financiar por meio de anúncios publicitários, o financiamento da radiodifusão não-comercial é definido na legislação brasileira por meio de diversas normas e em meio a distintas acepções aos serviços prestados.

A Lei 11.652/2008 disciplina a radiodifusão pública explorada pelo Poder Executivo Federal, como as emissoras controladas pela EBC (TV Brasil, rádios MEC, Nacional e Nacional da Amazônia), cujo funcionamento deve respeitar um conjunto de princípios e objetivos (ver pág. 59). Pela norma, a EBC pode obter recursos do Orçamento Geral da União; da prestação de serviços; doações; apoio cultural, via patrocínio, e publicidade institucional de entidades de direito público e privado; e da distribuição da publicidade legal dos órgãos e entidades da administração pública federal. A lei veda a veiculação de anúncios de produtos ou serviços e cria a Contribuição para o Fomento à Radiodifusão Pública (CFRP), paga por operadoras de telecomunicações. A EBC tem direito a pelo menos 75% do arrecadado na CFRP.

Já o Decreto-Lei 236 institui a figura da televisão educativa, destinada à divulgação de programas educacionais, mediante a transmissão de aulas, conferências, palestras e debates, serviço utilizado pela maioria dos canais educativos vinculados aos governos estaduais (como as TVEs e TVs Cultura de diversos estados). O texto proíbe essas emissoras de veicular qualquer propaganda e patrocínio dos programas, mas não cria mecanismos específicos para seu financiamento.

Por fim, a Lei 9.612/2008 regulou as rádios comunitárias caracterizando-as como radiodifusão sonora de baixa potência com cobertura restrita operada por fundações e associações comunitárias, sem fins lucrativos. A lei admite apenas a possibilidade de patrocínio de estabelecimentos localizados na área atendida, indo no mesmo sentido de apenas restringir a origem dos recursos que podem sustentá-las.



## Remuneração do conteúdo jornalístico utilizado por plataformas digitais

### Nomes

#### PL 2370/2019

A altera, atualiza e consolida a legislação sobre direitos autorais

#### PL 1354/2021

Altera o Marco Civil da Internet para estimular a pluralidade e diversidade de notícias; assegurar medidas de proteção ao jornalismo nacional e combater as fake news; adotar política de tratamento não discriminatório das empresas de mídia de jornais, revistas, rádio e televisão e criar mecanismos de equanimidade, pluralidade e diversidade de conteúdo na internet

### Temas abordados

- Remuneração de veículos jornalísticos por plataformas digitais
- Direitos autorais

### Estágio de construção, aprovação ou implementação

Ambos na Comissão de Comunicação da Câmara dos Deputados. As propostas ainda precisam ser analisadas na Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania e no plenário da Casa. Após aprovação, precisam passar pelo Senado Federal.

## TRATAMENTO DA ATIVIDADE JORNALÍSTICA

Inicialmente com foco em alterações na legislação de direitos autorais, o PL 2370, de autoria da deputada Jandira Feghali (PCdoB-RJ), recebeu a inclusão de dispositivos sobre a remuneração de veículos de comunicação por plataformas digitais a partir da utilização de conteúdo jornalístico. No último parecer da matéria, formulado em agosto de 2023 pelo relator de plenário, deputado Elmar Nascimento (União-BA), esse repasse é previsto a pessoas jurídicas, existentes há pelo menos um ano, que produzam conteúdo jornalístico de maneira original, regular, organizada e profissional, e que tenham registro empresarial de pessoa jurídica, endereço físico e editor responsável no Brasil. O conteúdo jornalístico é definido no relatório como aquele “de cunho eminentemente informativo, que trata de fatos, opiniões, eventos e acontecimentos em geral de interesse público, independentemente do tipo ou formato, observados os princípios e padrões éticos de conduta no exercício da atividade de jornalismo.”

O PL 1354, do deputado Denis Bezerra (PSB-CE) também institui mecanismos de remuneração de veículos de comunicação por parte de plataformas digitais, mas a partir da alteração do Marco Civil da Internet. Em sua versão mais recente, de novembro de 2023, elaborada pelo relator deputado Gervásio Maia (PSB-PB), o texto passou a reproduzir integralmente trechos do PL 2370 sobre a remuneração do conteúdo jornalístico.

Os dois PLs, em sua mesma redação, restringem o pagamento da remuneração a plataformas digitais de conteúdos de terceiros com mais de dois milhões de usuários. A definição da remuneração a ser paga pode ser feita por meio de negociação coletiva entre empresas de mídia e plataformas, e incluir também produtores individuais, que poderão se constituir como pessoa jurídica. Em caso de inviabilidade da negociação, a controvérsia pode ser resolvida por uma câmara de arbitragem privada ou por órgão da administração pública.

O cálculo da remuneração deve considerar critérios como: volume de conteúdo jornalístico original; audiência, desconsideradas as técnicas de manipulação; e o investimento em jornalismo verificado pelo número de profissionais contratados pelo veículo.

Os relatórios mais recentes dos textos excluíram a obrigação de remuneração quando a utilização do conteúdo jornalístico se der via simples compartilhamento de link pelo usuário final, sem finalidade lucrativa, desde que a plataforma “não adicione elementos, resumos ou se utilize de outras ferramentas para ampliar as informações

## GARANTIAS E SALVAGUARDAS

Apesar de operar na lógica da limitação de fontes de recursos, os mecanismos são fundamentais para que as mídias públicas, incluindo as comunitárias, possam cumprir sua missão de contribuir para um ambiente informacional plural e diverso. Ao limitar a veiculação de anúncios publicitários, o modelo instituído para a EBC cria uma barreira para os riscos associados ao emprego desta fonte de recursos, como a cooptação da comunicação pública pela dinâmica da comercial, a partir do aumento da dependência de anunciantes empresariais, com impactos no jornalismo. Já a instituição da CFRP como fundo público para financiar não apenas a EBC mas também outras emissoras não-comerciais representa a taxação de empresas o financiamento da mídia pública, uma das medidas apontadas pela Unesco como boa prática para a sustentabilidade do setor e do jornalismo produzido por essas mídias.

## DESAFIOS E ENTRAVES

Mais de 15 anos depois da criação da CFRP, esta fonte de recursos nunca foi regulamentada e a aplicação do montante arrecadado é marcada por disputas judiciais. As operadoras de telecomunicação sujeitas à tributação questionaram a medida na Justiça e, durante os primeiros anos de vigência da norma, a arrecadação foi retida em juízo. Depois de uma batalha jurídica, nos anos 2010, o governo federal conseguiu realizar acordos com algumas operadoras e receber parte, ainda insuficiente, dos recursos. Entretanto, o repasse continuou não sendo feito de maneira plena para a comunicação pública. Durante a pandemia da covid-19, por exemplo, a gestão Jair Bolsonaro destinou verbas acumuladas da contribuição para ações de prevenção e mitigação dos efeitos do vírus, esvaziando a reserva que poderia vir a ser utilizada no setor.

A não regulamentação da CFRP mantém o cenário institucional de instabilidade para o acesso aos recursos pela EBC e impede o repasse a outras emissoras não-comerciais, como as educativas estaduais e comunitárias. Em relação ao financiamento das primeiras, embora algumas não respeitem a norma que veda a veiculação de publicidade, ainda assim há um problema crônico de insuficiência de recursos por parte dos governos estaduais. No campo da radiodifusão comunitária, a limitação ao patrocínio é uma crítica histórica das associações do setor, que defendem possibilidades mais amplas de recebimento de recursos, incluindo os provenientes de publicidade. Mesmo as recentes ações do Executivo Federal, autorizando patrocínio de órgãos públicos como apoio cultural a ser veiculado nas comunitárias, não significam a superação completa dessas restrições.

## PLURALIDADE E DIVERSIDADE

As legislações em questão têm como foco algum fomento ao pluralismo nas comunicações, com previsões de recursos para mídias públicas e comunitárias. As normas poderiam ser atualizadas, entretanto, com mecanismos específicos de destinação do financiamento para fortalecer a diversidade na força de trabalho dessas emissoras, uma vez que esta é a responsável direta pela produção de conteúdo e manutenção das atividades destas. Outra melhoria seria no sentido de incluir a destinação de verbas para promover a equidade de gênero e raça nos conteúdos produzidos, assegurando pluralismo e diversidade em gêneros e formatos, bem como conteúdos relacionados ao combate à discriminação nessas duas dimensões.

contidas no conteúdo compartilhado". Também deixa de gerar remuneração o compartilhamento de conteúdos em serviços de mensageria privada e em domínio público. Os textos vedam as plataformas de remover conteúdos jornalísticos postados para se eximir do cumprimento das obrigações do projeto.

## I GARANTIAS E SALVAGUARDAS

Os PLs visam atacar um problema importante para a sustentabilidade do jornalismo profissional: a concentração de recursos publicitários em grandes plataformas digitais, que utilizam conteúdos produzidos pela imprensa em diferentes serviços de aplicações (como resultados em ferramentas de buscas ou compartilhamento em redes sociais), sem repassar percentuais dos ganhos a seus produtores originais. Um dos aspectos criticados por organizações jornalísticas e de direitos digitais nos dois textos havia sido a ausência de regras que incluíssem os jornalistas na distribuição dos recursos pagos pelas plataformas. A preocupação consistia no fato de que uma negociação entre empresas poderia trazer benefícios apenas aos proprietários dos meios de comunicação, e não aos trabalhadores do veículo, que, ao fim, são quem produz o conteúdo. Após este alerta, o tema foi incluído nas últimas versões dos respectivos relatórios.

## I DESAFIOS E ENTRAVES

O principal desafio dos textos é a falta de clareza quanto a que tipo "utilização de conteúdo jornalístico" pelas plataformas poderiam ser consideradas como fatos geradores da obrigação de remuneração por essas empresas. Em agosto de 2023, cerca de 50 organizações jornalísticas e da sociedade civil lançaram nota pública alertando para este problema, assim como para os riscos de que os critérios utilizados para o cálculo da remuneração não favoreçam negócios predatórios, caça-cliques, de distribuição de conteúdos sensacionalistas ou desinformativos. As entidades signatárias apontam para a necessidade de detalhamento desses aspectos em regulamentação e que a fiscalização do cumprimento da lei deve ser feita por instância com mecanismos de participação social, contemplando entidades do setor.

Há, ainda, preocupações sobre quais veículos seriam beneficiados pela remuneração. O modelo de negociação disciplinado pelos PLs depende da disposição das plataformas digitais em aceitar entrar em negociação com empresas jornalísticas, o que termina por deixar a decisão sobre quais veículos serão ou não considerados no cálculo da remuneração devida.

Diante das limitações do modelo, organizações de defesa do jornalismo têm defendido de forma complementar a taxação de plataformas digitais para a instituição de um fundo público de apoio ao setor, que possibilite fomentar a pluralidade de veículos e a diversidade nos conteúdos produzidos. Os recursos do fundo poderiam ser destinados à criação de novos projetos jornalísticos e à manutenção de veículos existentes, além da realização de iniciativas de formação e qualificação.

## I PLURALIDADE E DIVERSIDADE

Os relatórios mais recentes dos PLs não incluem aspectos de diversidade e pluralidade, deixando de fora dos textos veículos sem fins-lucrativos (como públicos e comunitários), de médio e pequeno portes e regionais ou locais. A redação, embora tenha incorporado o recorte de classe para que a remuneração devida chegue até os trabalhadores do setor, não adicionou recortes de gênero e raça entre os critérios de cálculo, deixando de favorecer, por exemplo, veículos voltados a temáticas de enfrentamento às desigualdades presentes no país.



# Pagamento dos direitos autorais de jornalistas utilizados por plataformas

### Nome

#### PL 4255/2020

Modifica a legislação sobre direitos autorais para versar sobre o pagamento de direitos na disponibilização de publicações de imprensa por provedores de aplicações de internet

### Temas

#### abordados

- Direitos de jornalistas sobre suas publicações  
- Pagamento por plataformas sobre notícias online

### Estágio de construção, aprovação ou implementação

Em análise na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado. Ainda precisa ser analisado pela Comissão de Ciência e Tecnologia e, caso avance, ainda será apreciado pela Câmara dos Deputados.

## I TRATAMENTO DA ATIVIDADE JORNALÍSTICA

O PL, de autoria do senador Ângelo Coronel (PSD-BA), muda a Lei 9.610/2018 (Lei de Direitos Autorais), criando novas garantias aos titulares de direitos de publicações de imprensa colocadas à disposição do público na Internet. Pela lei em vigor, tais direitos são hoje assegurados aos editores dos conteúdos jornalísticos e aos veículos de mídia. Mas ainda há insegurança jurídica sobre as obrigações de pagamento de direitos em caso de publicação em sites de veículos de comunicação. E a larga circulação de tais conteúdos em plataformas digitais, que ainda recebem por publicidade e outras formas de monetização de notícias no seu interior, não é regulada. O projeto institui, assim, obrigações de pagamento de direitos autorais pelos provedores de aplicações de Internet.

Pelo PL, detentores de direitos de publicações de imprensa passariam a ter um conjunto de prerrogativas em caso da reprodução desses conteúdos na Internet sem autorização. A primeira seria requerer, mediante notificação, a exclusão do conteúdo postado. A segunda seria requerer o pagamento pela disponibilização do conteúdo quando o provedor "exercer essa atividade de forma organizada, profissionalmente e com fins econômicos em território nacional". Caso tal solicitação não seja cumprida, o provedor pode responder solidariamente por danos decorrentes do uso não autorizado do conteúdo.

Conforme a proposta, o pagamento do direito autoral pode ser feito individualmente aos seus titulares ou a associação de gestão coletiva de direitos de titulares de publicação de imprensa (uma espécie de Ecad de veículos jornalísticos, que poderia ser criado). As prerrogativas criadas não se aplicam quando há a divulgação apenas do hiperlink de uma notícia.

## I GARANTIAS E SALVAGUARDAS

O PL se soma ao rol de propostas voltadas a corrigir a exploração do conteúdo jornalístico por páginas na Internet e plataformas digitais sem a compensação de seus produtores originais. Neste sentido, possui motivação relevante ao identificar o problema e buscar oferecer uma solução. Diferentemente de outros projetos, como os 2370/2019 e 1354/2021, neste caso a norma se baseia na dimensão dos direitos autorais dos conteúdos

jornalísticos como base para o pagamento pelo uso. Isso significa que ela não depende da negociação entre plataformas e veículos, mas é assegurada aos detentores de quaisquer conteúdos jornalísticos. O texto também vai além das obrigações de pagamento e assegura outro direito aos titulares, o da indisponibilização do conteúdo reproduzido sem autorização.

## DESAFIOS E ENTRAVES

Se por um lado a proposta traz preocupação meritória, por outro institui a obrigação de pagamento de direitos autorais de forma genérica, sem estabelecer mecanismos para sua implementação (que ficaria a cargo das associações de gestão coletiva dos direitos dos titulares de direito). O modelo pode ter efeitos colaterais problemáticos para a circulação de conteúdos na Internet e para o acesso a notícias no ambiente online. Em primeiro lugar, pela falta de clareza sobre os limites do que pode ou não ser compartilhado sem autorização, em função da ausência de definição do que caberia no conceito de “pequeno trecho”, presente na Lei de Direitos Autorais em vigor como algo que excepciona o pagamento aos titulares dos direitos. Tal incerteza pode gerar remoções excessivas de conteúdos jornalísticos pelos provedores de aplicação, visando evitar o pagamento de seus direitos.

A possibilidade de requisição de indisponibilização também pode reforçar a retirada excessiva de conteúdos a partir da solicitação dos titulares, limitando seu uso e comprometendo o direito ao acesso à informação e um debate público plural no ambiente online.

Como o texto também não diferencia a disponibilização para finalidades econômicas ou apenas para dar conhecimento a determinada notícia, pode resultar na sanção de usuários comuns de internet pelos titulares dos direitos autorais ou seus representantes.

## PLURALIDADE E DIVERSIDADE

Considerando ser bastante usual que os detentores de direitos autorais sobre obras jornalísticas sejam empresas ou organizações de comunicação, seria relevante acrescentar que parte do pagamento gerado fosse revertida aos trabalhadores dos veículos. Outra medida importante seria assegurar a representação de trabalhadores nas associações de gestão coletiva dos direitos, assim como de jornalistas mulheres e negros e negras.

**O PL, de autoria do senador Ângelo Coronel (PSD-BA), muda a Lei 9.610/2018 (Lei de Direitos Autorais), criando novas garantias aos titulares de direitos de publicações de imprensa colocadas à disposição do público na Internet**

**Se por um lado a proposta traz preocupação meritória, por outro institui a obrigação de pagamento de direitos autorais de forma genérica, sem estabelecer mecanismos para sua implementação**

**Considerando ser bastante usual que os detentores de direitos autorais sobre obras jornalísticas sejam empresas ou organizações de comunicação, seria relevante acrescentar que parte do pagamento gerado fosse revertida aos trabalhadores dos veículos**



# Publicidade dos órgãos integrantes do Sistema de Comunicação do Executivo Federal

## Temas abordados

- Compra de mídia
- Campanhas publicitárias
- Interesse público

## Gestão

Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom)

## Objetivo

Garantir a efetividade da comunicação governamental, promovendo a transparência e informação relevante por meio de campanhas publicitárias que fortaleçam a imagem institucional, fomentem a consciência cívica e contribuam para a construção de uma sociedade informada e participativa

## Participação social, avaliação e monitoramento

É realizada por meio de consultas e audiências públicas, além da Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação - Fala.br, o Portal da Ouvidoria da Presidência da República e o Portal de Dados Abertos

## Estágio de construção, aprovação ou implementação

Em processo de implementação

## TRATAMENTO DA ATIVIDADE JORNALÍSTICA

O PL, de autoria do senador Ângelo Coronel (PSD-BA), muda a Lei 9.610/2018 (Lei de Direitos Autorais), A atividade jornalística é tratada pela política de publicidade institucional como um elemento estratégico. As ações e diretrizes estabelecidas pela Secom para alocar os recursos publicitários do Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal - SICOM visam contribuir para a diversificação de fontes de receita no setor jornalístico.

## AÇÕES, ESTRATÉGIAS E MECANISMOS

Os mecanismos adotados pela publicidade governamental incluem a autorização para veiculação de publicidade de interesse público, institucional, mercadológica, legal e de utilidade pública<sup>57</sup>. Além disso, cada órgão do SICOM (como ministérios, secretarias, etc) elabora seu Plano Anual de Comunicação e seu Planejamento Anual de Mídia, em conformidade com o Decreto nº 6.555/2008 e a Instrução Normativa da Secom nº 2/2023. Esses documentos são apresentados à Secretaria de Comunicação da Presidência da República no início de cada ano e supervisionados por ela no exercício corrente, podendo ser atualizados. Para embasar estratégias de publicidade, os órgãos do SICOM utilizam insumos técnicos como pesquisas de hábitos de consumo de mídia, tendências de mercado, características do público-alvo, análises de rentabilidade, indicadores de resultado e mercados priorizados.

De acordo com os dados disponibilizados pelo Portal da Transparência, em 2023<sup>58</sup> foram gastos mais de R\$237,5 milhões em serviços de publicidade de utilidade pública. Desse total, 64,99% foram utilizados pelo Ministério da Saúde, 15,13% pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, e 11,38% pela Presidência da República. Das dez agências beneficiadas por esses recursos, três (Calia/ Y2 Propaganda e Marketing Ltda, NOVA S.A. e Agência Nacional de Propaganda Ltda) receberam, juntas, cerca de 58% dos recursos executados.

57 De acordo com a Instrução Normativa Secom nº 2/2023, a publicidade governamental no âmbito federal pode ser categorizada em quatro tipos distintos: utilidade pública, com foco em temas sociais; institucional, destinada a divulgar ações e resultados de órgãos públicos; mercadológica, voltada para impulsionar vendas; e legal, direcionada à publicação de informações obrigatórias por lei ou regulamento. Cada categoria possui objetivos específicos, como informar, educar, fortalecer instituições, promover produtos e cumprir exigências legais.

58 Publicidade 2023 - Execução de despesa na ação orçamentária. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/programas-e-aco/es/acao/4641-publicidade-de-utilidade-publica?ano=2023>.

## DESAFIOS E ENTRAVES

O número reduzido de empresas de comunicação contempladas pela publicidade governamental representa um entrave para que esta política tenha um impacto significativo em termos de construção de um ambiente jornalístico plural e diverso no país. Sem o desenvolvimento e implementação de uma política voltada para mídias não-comerciais, independentes e regionais, um fomento concreto à ampliação da variedade de vozes nas comunicações brasileiras segue inexistente.

A regulação da distribuição da verba publicitária governamental no ambiente digital é outro desafio, tendo em vista a necessidade de preservar a integridade do ecossistema informacional e apoiar a disseminação de conteúdo jornalístico de maneira ética e responsável. Nesse sentido, a realização de uma consulta pública para uma nova Instrução Normativa de Publicidade na Internet, realizada pela Secom em 2023<sup>59</sup>, pode trazer respostas positivas.

Por fim, sempre quando se trata de financiamento via publicidade governamental, é importante atentar-se para o risco de surgimento de vieses editoriais a partir da alocação seletiva de recursos de campanhas publicitárias em determinados veículos, que podem ser pressionados a alinhar sua linha editorial aos interesses do governo de plantão, comprometendo a objetividade jornalística.

## PLURALIDADE E DIVERSIDADE

Recentemente, no que se refere à diversidade étnico-racial, a Secom e o Ministério da Igualdade Racial iniciaram a elaboração do Plano Nacional de Comunicação Antirracista, proposto pelo Decreto 11.687/2023<sup>60</sup>. O plano prevê mecanismos de fortalecimento e sustentabilidade de mídias negras, ainda não divulgados publicamente. Também está previsto o fomento, via editais, a mídias periféricas, visando uma comunicação mais representativa e equitativa.

**De acordo com os dados disponibilizados pelo Portal da Transparência, em 2023 foram gastos mais de R\$237,5 milhões em serviços de publicidade de utilidade pública**

**O número reduzido de empresas de comunicação contempladas pela publicidade governamental representa um entrave para que esta política tenha um impacto significativo em termos de construção de um ambiente jornalístico plural e diverso no país**

**O Plano Nacional de Comunicação Antirracista, em elaboração, prevê mecanismos de fortalecimento e sustentabilidade de mídias negras e o fomento, via editais, a mídias periféricas**

59 Mais informações em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/consulta-publica-n-2-de-20-de-setembro-de-2023-511134169>.

60 Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/decreto/D11787.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11787.htm).



## Rede Nacional de Comunicação Pública

### Temas abordados

- Radiodifusão pública
- Diversidade cultural e regional

### Gestão

Empresa Brasil de Comunicação (EBC)

### Objetivo

Fomentar uma comunicação pública, cidadã e relevante, promovendo a diversidade cultural, garantindo a qualidade dos conteúdos veiculados, e buscar representar e refletir as distintas realidades culturais, étnicas e regionais do país, estimulando a formação crítica da sociedade<sup>61</sup>

### Participação social, avaliação e monitoramento

A rede conta com um único instrumento de diálogo com a sociedade: a Ouvidoria da EBC. Não há mecanismos públicos de monitoramento e avaliação da política pública.

### Estágio de construção, aprovação ou implementação

Em implementação

## TRATAMENTO DA ATIVIDADE JORNALÍSTICA

As diretrizes da Rede Nacional de Comunicação Pública (RNCP) enfatizam a promoção de uma comunicação com foco em conteúdo informativo e educativo de qualidade, corroborando a importância do trabalho desenvolvido por jornalistas e comunicadores como instrumento essencial para o exercício da cidadania e a formação crítica da sociedade.

## AÇÕES, ESTRATÉGIAS E MECANISMOS

Atualmente, a RNCP opera 41 rádios FM e 72 emissoras de TV educativas, públicas estaduais e universitárias. Em 2023<sup>62</sup>, 16 institutos federais e 32 universidades federais também se uniram à Rede. Para fazer parte da RNCP, as emissoras celebram contratos e acordos de cooperação com a EBC, nos quais se comprometem a transmitir conteúdos da programação da empresa, incluindo a TV Brasil. Em contrapartida, a EBC oferece suporte técnico, recursos de acessibilidade, capacitação e equipamentos às emissoras parceiras.

## GARANTIAS E SALVAGUARDAS

A expansão da RNCP para incluir emissoras de institutos e universidades federais diversifica a produção de conteúdo, incluindo a programação local e regional, e representa uma oportunidade significativa para a ampliação da atividade jornalística nesses locais, incorporando perspectivas que frequentemente não recebem destaque na imprensa tradicional. Além disso, a possibilidade de suporte técnico, capacitação e cessão de equipamentos por parte da EBC contribui para o processo de formação e aprendizagem dos futuros profissionais da área, ampliando as oportunidades de educação e experiência prática. Ao integrar essas instituições educacionais, a RNCP também fomenta a conexão entre a academia e a prática jornalística, oferecendo uma plataforma para a ampliação e visibilidade da comunicação de interesse público.

61 Lei nº 11.652/2008. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/11652.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/11652.htm).

62 Mais informações em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2023/12/rede-nacional-de-comunicacao-publica-tera-49-novas-e-missoras-de-radio>.

## DESAFIOS E ENTRAVES

O envolvimento efetivo da sociedade civil na gestão e nas decisões da RNCP é um desafio permanente para a rede. Esforços contínuos são necessários para promover uma participação representativa, garantindo que as vozes da sociedade estejam genuinamente refletidas na implementação da política pública. Isso possibilitaria que a RNCP e suas emissoras preservassem a independência editorial, evitando influências políticas que possam comprometer a objetividade jornalística.

Interferências políticas e mudanças frequentes na direção da EBC também podem comprometer a coordenação da rede, causando descontinuidade nos serviços e restringindo seu papel de promoção da comunicação pública. Limitações orçamentárias e a falta de suporte financeiro e técnico para as emissoras integrantes da RNCP também têm se mostrado obstáculos para a consolidação da rede, pois impedem a realização de investimentos e estratégias necessárias para o crescimento e expansão da iniciativa. Além disso, é essencial incentivar a economia de escopo entre os parceiros.

Diante das constantes mudanças tecnológicas e das preferências do público, a atividade jornalística na RNCP também deve se adaptar continuamente. Isso implica garantir uma presença eficaz em plataformas digitais e interativas, mantendo-se alinhada às expectativas e comportamentos do público contemporâneo.

Por fim, a falta de dados concretos sobre a forma de apoio da EBC às emissoras integrantes da RNCP e a possibilidade de escassez de recursos, devido à ausência de regulamentação da Contribuição para o Fomento da Radiodifusão Pública (CFRP), podem resultar em entraves significativos para a sustentabilidade da rede e do jornalismo produzido por tais emissoras.

## PLURALIDADE E DIVERSIDADE

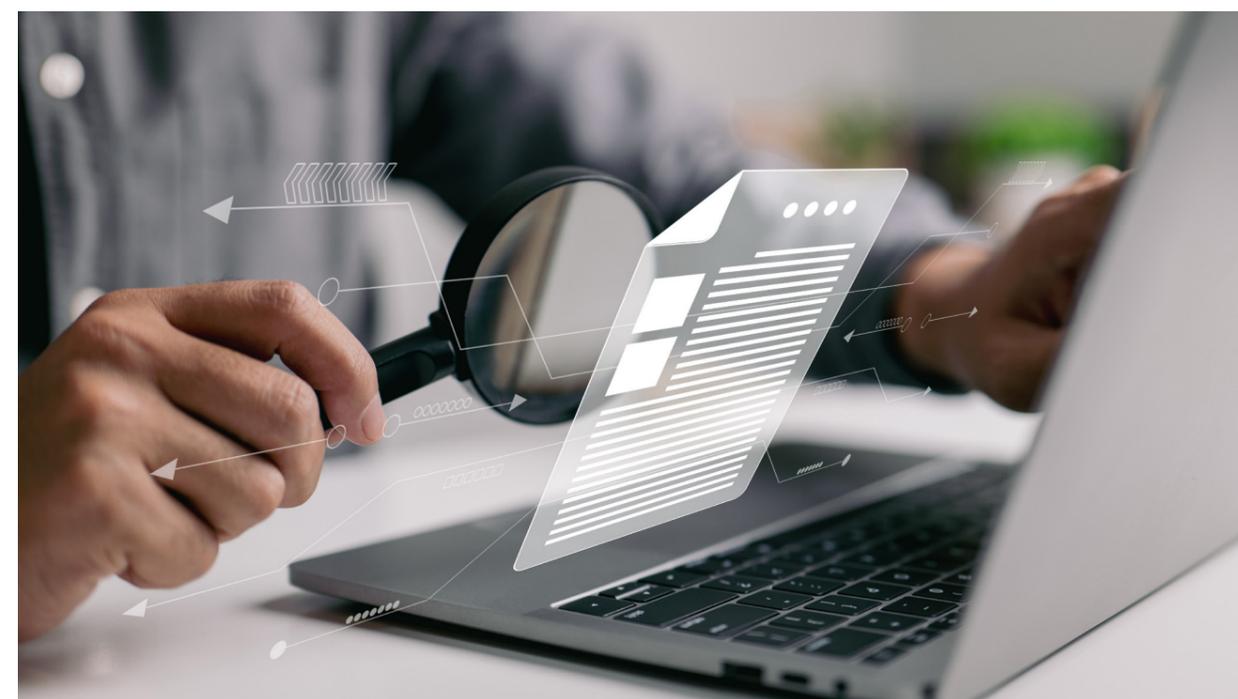
A promoção da produção de conteúdos refletindo a diversidade regional do país é um dos principais objetivos da formação da rede, que também visa promover a cultura e a produção independente. Não foram identificadas, entretanto, diretrizes específicas voltadas para as diversidades racial, de gênero ou classe na política.

**As diretrizes da Rede Nacional de Comunicação Pública (RNCP) enfatizam a promoção de uma comunicação com foco em conteúdo informativo e educativo de qualidade**

**Atualmente, a RNCP opera 41 rádios FM e 72 emissoras de TV educativas, públicas estaduais e universitárias. Em 2023, 16 institutos federais e 32 universidades federais também se uniram à Rede**

**O envolvimento efetivo da sociedade civil na gestão da RNCP é um desafio permanente e demanda esforços contínuos para promover uma participação representativa, garantindo que as vozes da sociedade estejam genuinamente refletidas na implementação da política pública**

63 Mais informações em: TV Brasil e a rede pública de televisão: uma trajetória de dependência. Disponível: [http://icts.unb.br/jspui/bitstream/10482/21525/1/2016\\_SoaneCostaGuerreiro.pdf](http://icts.unb.br/jspui/bitstream/10482/21525/1/2016_SoaneCostaGuerreiro.pdf).



## EIXO 3 | ACESSO À E INTEGRIDADE DA INFORMAÇÃO

O acesso à informação é elemento chave ao funcionamento das sociedades democráticas. Cidadãos e organizações precisam ter elementos sobre ações e problemas da coletividade para se posicionar acerca das decisões coletivas. A falta de transparência favorece assimetrias de poder entre grupos sociais e entre instituições e a população, sejam estas de mercado ou no Estado. No âmbito do poder público, o acesso à informação ganha relevância e necessidade ainda maiores, uma vez que regimes democráticos implicam a prestação de contas por parte de governantes e representantes eleitos das ações e da gestão das estruturas públicas.

O acesso à informação, em especial pública, possibilita a fruição de outros direitos e é condição indispensável ao jornalismo e à comunicação, uma vez que envolve a capacidade de obter a matéria-prima dessas atividades. Assim, quanto mais acessível e transparente for uma sociedade e suas instituições de governo, melhores as condições para que veículos jornalísticos possam acompanhar suas iniciativas e reportá-las à sociedade, fortalecendo o controle e a participação políticos por parte desta.

Tal centralidade é reconhecida no âmbito de organismos internacionais. Na declaração conjunta de 2018, os relatores para a liberdade de expressão<sup>64</sup> elencam entre suas recomendações aos Estados a aprovação de leis sobre acesso à informação pública e medidas concretas para assegurar o seu cumprimento. Os relatores destacam a importância de os países estabelecerem requisitos específicos de transparência sobre a propriedade dos meios de comunicação.

64 Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=1100&IID=2>.

O tema está tratado também na Convenção Interamericana de Direitos Humanos<sup>65</sup>, que estabelece no seu Art. 13 o direito a buscar, receber e difundir informações. Em 2011, a Relatoria para a Liberdade de Expressão da Organização dos Estados Americanos publicou detalhado documento com parâmetros para o direito de acesso à informação pública. No texto, são listados princípios e diretrizes para concretizar esse direito nos países, entre eles está o de máxima divulgação, segundo o qual a disponibilização deve ser a regra e o sigilo, a exceção em casos específicos que sejam justificados pelo Estado.

Contudo, o crescimento e disseminação de problemas relacionados à informação - como a produção orquestrada de campanhas de desinformação e discurso de ódio - evidenciaram que não basta garantir o acesso a informações públicas e à informação plural e diversa em geral. É preciso também proteger e promover informação confiável e voltada à promoção da democracia, especialmente no ambiente da Internet e das plataformas digitais.

Desde 2018, a Repórteres Sem Fronteiras impulsiona uma iniciativa internacional reunindo chefes de Estado, especialistas e organizações da sociedade civil que afirma o ambiente global de informação e comunicação como bem comum da humanidade e assinala garantias democráticas relacionadas à liberdade, independência, pluralismo e confiabilidade da informação<sup>66</sup>. Com 52 países signatários, entre eles o Brasil, a Parceria Internacional sobre Informação e Democracia é acompanhada pelo Fórum Informação e Democracia, que vem elaborando estudos e recomendações para os países signatários avançarem nos objetivos da parceria<sup>67</sup>.

Este debate e recomendações estão em linha com a agenda sobre o tema das Nações Unidas, que vem trabalhando com o tema sob o conceito da integridade da informação, com foco na circulação de informação na Internet. Em 2023, pela Secretaria Geral das Nações Unidas lançou o “Informe de Política para a Nossa Agenda Comum: Integridade da Informação nas Plataformas Digitais”, que destaca as ameaças à integridade da informação na web e a urgência de respostas a elas<sup>68</sup>. Segundo o documento, a integridade da informação está relacionada à acurácia, consistência e confiabilidade dos conteúdos produzidos e disseminados. O documento propõe um Código de Conduta das Nações Unidas, baseado no respeito aos direitos humanos, apoio à mídia independente, ampliação da transparência, empoderamento do usuário e desincentivos fortes às práticas deletérias, entre outros.

O cenário normativo brasileiro sobre acesso e integridade da informação combina avanços e importantes desafios. No tocante ao primeiro tema, o direito do acesso a informações públicas foi reconhecido na Constituição Federal<sup>69</sup> em diversos momentos. O Art. 5º, que trata dos direitos fundamentais, estabelece que “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”. O Art. 37, que disciplina a Administração Pública, define como uma das formas de participação do cidadão nesta esfera “o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo”, observado o comando constitucional do Art. 5º.

Assim, a Carta Magna fixou parâmetros fundamentais não somente de reconhecimento do direito, mas as obrigações gerais de detalhamento em lei da obrigação de disponibilização de informações e dos critérios e procedimentos para que cidadãos pudessem requisitá-las. Entretanto, foi apenas em 2011 que o Brasil teve aprovada a sua Lei de Acesso à Informação (LAI), com apoio decisivo do governo federal da gestão de Dilma Rousseff (2011-2014) e após forte mobilização da sociedade civil.

A LAI (ver descrição mais detalhada na pág. 43) seguiu as recomendações internacionais apontadas acima ao abarcar todos os entes públicos e disciplinar direitos, meios e procedimentos para o acesso a informações públicas por todos os cidadãos. A norma previu medidas de disponibi-

65 Disponível em: [https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_b-32\\_convencion\\_american\\_a\\_sobre\\_derechos\\_humanos.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_american_a_sobre_derechos_humanos.htm).

66 <https://rsf.org/pt-br/informa%C3%A7%C3%A3o-e-democracia#a-declaracao-2907>.

67 Mais informações em: <https://rsf.org/pt-br/informa%C3%A7%C3%A3o-e-democracia#a-comissao-2905>.

68 Disponível em: <https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/our-common-agenda-policy-brief-information-integrity-en.pdf>.

69 Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm).

lização de informações por órgãos públicos (como em sites) e de resposta a pedidos. A LAI também disciplina as hipóteses de imposição de sigilo e os respectivos prazos, também indo ao encontro de normas internacionais ao tratar tais situações como exceções bem definidas. A lei foi um avanço fundamental para concretizar o acesso à informação pública no Brasil.

Em termos de conteúdo do texto, existem debates pontuais acerca de aperfeiçoamentos necessários, presentes em projetos de lei voltados a assegurar o anonimato quando da requisição de dados. Mas o principal desafio está na implementação da lei, da abrangência à qualidade da execução de suas obrigações pelos órgãos. Quanto ao primeiro tema, é alarmante o número de municípios sem regulamentação da LAI: cerca de 86% segundo a Campanha Regulamenta LAI<sup>70</sup>. Já no Executivo Federal, a implementação envolveu um conjunto de iniciativas, como a criação da Política de Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal e do Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal (SITAE), coordenadas pela Controladoria-Geral da União (CGU) (ver pág. 51).

Ainda no campo da implementação, somam-se outros desafios. Desde a sua aplicação, a LAI e as políticas de acesso à informação pública viveram um tortuoso caminho, sobretudo durante a gestão de Jair Bolsonaro na Presidência da República (2019-2022), que patrocinou iniciativas para desfigurar a lei ou flexibilizar suas obrigações, prazos e procedimentos previstos nela<sup>71</sup>. Também durante a gestão de Bolsonaro, cresceram as negativas a pedidos de informação com base na Lei Geral de Proteção de Dados<sup>72</sup>. A justificativa foi utilizada também para impedir o acesso a relatórios de fiscalização de trabalho análogo à escravidão. Tais abordagens não se limitaram ao Executivo, mas foram adotadas também pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) para negar dados de filiados de partidos políticos<sup>73</sup>.

Como será detalhado adiante, tais instrumentalizações da LGPD ensejaram resistências por parte da sociedade civil, que resultaram em novo enunciado da CGU em 2022 e outros 12 em 2023, já sob a nova gestão de Lula<sup>74</sup>. Entretanto, o tema ainda demanda uma harmonização envolvendo o órgão e a Autoridade Nacional de Proteção de Dados, além da capacitação dos agentes públicos para que a proteção de dados não seja indevidamente usada para negativas de pedidos.

Ainda na esfera da informação pública, foi possível identificar uma importante atividade de proposições na Câmara dos Deputados sobre medidas de transparência na publicidade oficial. Os 60 projetos de lei apensados ao PL 1330/2003 foram sintetizados em novo relatório em novembro de 2023 prevendo exigências de informações sobre os contratos de publicidade, os gastos com estes e os meios de comunicação onde estes foram veiculados. A despeito dos méritos, é importante ir além dos dispositivos elaborados para que os órgãos públicos não apenas adotem políticas de distribuição de verbas publicitárias com vistas ao fomento ao pluralismo como implementem medidas de transparência ativa que facilitem ao cidadão e à mídia a visualização desses investimentos.

Já no tocante à integridade da informação no ambiente online, a última década foi marcada pelo ascenso de diversas práticas danosas na web, como a disseminação em larga escala de de-

70 Mais informações em: <https://www.regulamentalai.org/>.

71 Em 2019, em seu primeiro ano de governo, o ex-presidente editou decreto ampliando as possibilidades de imposição de sigilo, mas o ato foi derrubado no mesmo ano por um Projeto de Decreto Legislativo da Câmara dos Deputados. Em 2020, durante a pandemia, o Executivo editou a Medida Provisória 928 para suspender o prazo de resposta de órgãos com servidores em regime de trabalho remoto. A norma foi derrubada novamente, desta vez pelo Supremo Tribunal Federal.

72 Órgãos como o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep) (ver: <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2022/02/inep-tira-do-ar-informacoes-detalhadas-sobre-alunos-e-professores-do-censo.shtml#:~:text=%22Os%20microdados%20da%20educa%C3%A7%C3%A3o%20%E2%80%9494que,tomando%20mais%20opaco%22%2C%20disse>) e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) (ver: Marina Atoji. Proteger dados pessoais, sem perder a transparência jamais. Em: Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas. A LAI é 10, 2022. Disponível em: <https://informacaopublica.org.br/leia/publicacao/a-lai-e-10-o-brasil-apos-uma-decada-da-lei-de-acesso-a-informacao/>.) retiraram dados de seus sites com base nessa alegação durante a gestão Bolsonaro.

73 Mais informações em: <https://www.jota.info/justica/com-igpd-tse-limita-divulgacao-de-dados-sobre-filiados-a-partidos-politicos-23082021>.

74 Mais informações em: <https://blog.transparencia.org.br/resultado-da-revisao-de-sigilos-e-bom-indicativo-sobre-cumprimento-da-lai/>.

**O cenário normativo brasileiro sobre acesso e integridade da informação combina avanços e importantes desafios**

**O principal desafio está na implementação da lei, da abrangência à qualidade da execução de suas obrigações pelos órgãos**

sinformação, discurso de ódio, violência política e ameaças à democracia e ao Estado Democrático de Direito. Tais problemas foram potencializados pelo modo de funcionamento e modelo de negócio das grandes plataformas digitais, que incentivam a disseminação de conteúdos extremos para gerar engajamento e interferem diretamente nos fluxos informacionais.

Esse aguçamento dos riscos e práticas prejudiciais, especialmente durante processos eleitorais e na pandemia da covid-19, e a insuficiência da resolução desses problemas pelas próprias plataformas passaram a evidenciar a necessidade de normas específicas para a garantia da integridade da informação no ambiente online, complementares ao Marco Civil da Internet (Lei 12.965/2014). Em que pese a existência de previsões no marco normativo brasileiro que se aplicam tanto para práticas offline como online (como a legislação eleitoral ou a lei do crime de racismo (Lei 7.716/1989)), passou a ganhar força a percepção sobre a necessidade de uma nova legislação regulando esses serviços, aumentando a transparência sobre as plataformas digitais, fortalecendo a liberdade de expressão e estabelecendo obrigações no sentido do combate aos conteúdos e atitudes ilegais ou com riscos graves à coletividade circulando nas redes.

Embora muitas propostas apresentadas no Parlamento tenham oferecido soluções focadas em criminalizar parte dessas práticas, como a disseminação de notícias falsas, a prioridade foi dada ao PL 2.630/2020, que ao longo de sua tramitação foi objeto de intensos debates públicos e terminou por incorporar em sua versão mais recente muitas demandas da sociedade civil e pesquisadores do tema, agregando e aprofundando procedimentos para fortalecer exigências de transparência, regras de devido processo na moderação de conteúdos, previsões de responsabilização das empresas por determinados conteúdos postados por terceiros e novas obrigações relativas a fiscalização e mitigação de riscos à sociedade.

A difícil tramitação do PL, entretanto, sinaliza como, no caso da Internet, a exemplo da interdição dos debates na regulação da radiodifusão, interesses econômicos também influenciam sobremaneira os tomadores de decisão. Campanhas agressivas de grandes plataformas contrárias à proposta em 2023 foram objeto inclusive de investigações por parte da Secretaria Nacional do Consumidor, sobre possíveis práticas de abuso de poder econômico<sup>75</sup>.

No âmbito do governo federal, a agenda da integridade da informação tem envolvido diversas frentes, a começar pela regulação de plataformas e pelos debates legislativos tratados nesta seção do relatório. O Executivo Federal vem contribuindo com as discussões sobre o PL 2630/2020 e defendido a urgência da aprovação de novas normas para esses agentes na Internet. A atuação envolve também iniciativas de educação midiática e enfrentamento à desinformação, o fortalecimento e sustentabilidade do jornalismo (tratado no eixo 2) e o estímulo ao pluralismo e diversidade na comunicação (tratado no eixo 4). O Executivo tem ainda reforçado o tema em sua agenda internacional, estimulando convergências multilaterais entre países e multissetoriais entre atores internacionais, especialmente no ano de 2024, quando o Brasil ocupa a Presidência do G20.

<sup>75</sup> Mais informações em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/senacon-notifica-google-por-publicidade-abusiva-sobre-pl-das-fake-news>.



## Lei de Acesso à Informação

### Nome

#### Lei 12.527/2011

Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal

### Temas abordados

- Disponibilização de informações por entes estatais
- Processamento de requisições de cidadãos de informações de instituições públicas

### Estágio de construção, aprovação ou implementação

Dispositivo vigente

## I TRATAMENTO DA ATIVIDADE JORNALÍSTICA

A Lei de Acesso à Informação (LAI) não trata especificamente da atividade jornalística, mas disciplina a oferta de matéria prima fundamental a esta: a informação sobre a atuação de instituições públicas. A norma regulamenta diferentes comandos constitucionais que instituem obrigações do Estado acerca de formas de acesso a dados de organizações dos três Poderes nas esferas Federal, Estadual e Municipal (incluindo autarquias e empresas públicas), bem como de seus gastos, funcionamento, decisões e ações. São passíveis de cumprimento das obrigações também organizações privadas sem fins lucrativos que recebam recursos públicos diretamente ou por parcerias, convênios e acordos.

### A lei disciplina procedimentos, prazos de resposta e modos de atendimento e justificação em caso da recusa ou da impossibilidade de disponibilização

Estes devem disponibilizar proativamente um conjunto de informações sobre as instituições e suas ações em seus sites eletrônicos, bem como estruturar serviços de acesso à informação ao cidadão para respostas a requerimentos de informações e disponibilizar tais informações de modo acessível, utilizando das tecnologias da informação e comunicação. A lei disciplina procedimentos, prazos de resposta e modos de atendimento e justificação em caso da recusa ou da impossibilidade de disponibilização (como no caso de acesso apenas na sede do órgão ou da inexistência da informação requerida).

A recusa também pode ser motivada pelo fato de a instituição adotar restrição de acesso para determinada informação. Neste caso, o interessado pode recorrer à autoridade hierarquicamente superior ou, se mantida a negativa, à Controladoria-Geral da União (CGU), instância máxima.

A LAI normatiza ainda hipóteses de limitação do acesso, com os graus e prazos de imposição de sigilo, como quando há riscos à soberania nacional, a negociações e relações internacionais do Brasil, à vida ou segurança da população, à estabilidade financeira do país e à segurança de autoridades, entre outros. Os prazos variam de cinco anos (para informações reservadas) a 25 anos (para ultrassecretas). O texto elenca situações em que a restrição de acesso não é permitida, como quando esta for necessária à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais ou relacionada a violações de direitos humanos praticada por agente público.

## I GARANTIAS E SALVAGUARDAS

Se a Constituição Federal reconheceu o acesso à informação como direito fundamental, a LAI foi um marco ao concretizar tais diretrizes. Como assinalado anteriormente, a lei está em linha com recomendações de organismos internacionais, como declarações conjuntas dos relatores para a liberdade de expressão das Nações Unidas, da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), da Organização dos Estados

Americanos (OEA) e da Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos (CADHP) sobre independência e pluralismo de mídia, publicada em 2018.

Quanto aos parâmetros interamericanos publicados pela OEA em 2011, a lei cumpre, em teoria, um conjunto de princípios e diretrizes, como o da máxima divulgação, do acesso por todos os cidadãos, de inclusão de todas as instituições públicas e da limitação de exceções ou de exclusões arbitrárias ou desproporcionais.

A LAI expressa demandas históricas da sociedade civil, como o Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas, que reúne cerca de 30 organizações. Além disso, estabelece a transparência como regra e o sigilo como exceção. Seu conteúdo, portanto, constitui um rico arcabouço para assegurar o direito ao acesso à informação pública, permitindo a realização deste e instituindo obrigações a todos os órgãos públicos.

Segundo o Painel da LAI, sistema de monitoramento do cumprimento da Lei mantido pela CGU, os órgãos do governo federal haviam recebido, até janeiro de 2023<sup>76</sup>, 1,34 milhão de pedidos, com taxa de mais de 99% de resposta. Entre 2011 e 2023, a média de tempo para o retorno das solicitações foi de 14,5 dias. O acesso foi concedido em 69,5% dos casos, negado em 8% e parcialmente concedido em 5%. Em outros 9,2%, não se tratava de pedido de informação. No quesito satisfação do usuário, em uma escala de 1 a 5, a média de concordância dos cidadãos em relação às informações recebidas foi de 3,61 no período. O índice indica um contingente expressivo de pessoas que solicitaram informações ao poder público insatisfeitas com as respostas recebidas, sinalizando que há bastante espaço para avanço na aproximação do topo da escala.

## DESAFIOS E ENTRAVES

Como todo marco normativo, a LAI também depende dos agentes envolvidos no seu cumprimento para que seus objetivos tenham consecução e as garantias sejam efetivamente providas aos cidadãos. Em se tratando de uma lei com escopo amplo, do conjunto do enorme e desigual complexo de entes estatais em todos os Poderes, nos três níveis da Federação, um primeiro desafio está na sua efetiva adoção por todo este universo de instituições, especialmente em âmbito municipal, considerando as mais de cinco mil cidades com seus Executivos, Legislativos e Judiciários.

Segundo a campanha “Regulamenta LAI”, coordenada pelo Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas e pelo Instituto de Tecnologia e Sociedade do Rio, 4.806 municípios ainda não regulamentaram a aplicação da lei em seus territórios, o que representa 86% do total das cidades brasileiras.

Onde a LAI está regulamentada, há diversos desafios e entraves ao seu pleno cumprimento. No âmbito federal, 63% dos recursos apresentados ao sistema tiveram como motivação o recebimento de respostas incompletas ou não relacionadas com o pedido inicial<sup>77</sup>. Como afirmam os autores, não basta responder, mas é preciso atender efetivamente às solicitações dos cidadãos.

Entre as negativas a requerimentos, ganhou força, especialmente durante a gestão de Jair Bolsonaro na presidência da República, o uso da Lei Geral de Proteção de Dados (Lei 13.709/2018) como justificativa. Diante do crescimento dessa prática, em 2021, cerca de 30 organizações divulgaram manifesto questionando a instrumentalização da LGPD e defendendo que os princípios da transparência e publicidade devem prevalecer para os entes estatais, autoridades e servidores que seguem a carreira pública. Em 2022, a CGU publicou orientação para harmonizar o entendimento da aplicação da LAI com os dispositivos da LGPD. Em 2023, a nova gestão do Executivo publicou outros 12 orientações revendo decisões de aplicação de sigilo.

<sup>76</sup> Acesso em 17 de janeiro de 2024.

<sup>77</sup> Lázaro Jr., J., Ribeiro, A., Frey, J. e Martins, R. Dez fun facts sobre direito à informação para você abafar na festa de aniversário da LAI. In: Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas. A LAI é 10: o Brasil após uma década da lei de acesso à informação / organização Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas. São Paulo : Abraji, 2022. Disponível em: <https://informacao publica.org.br/leia/publicacao/a-lai-e-10-o-brasil-apos-uma-decada-da-lei-de-acesso-a-informacao/>.

Em 2023, o Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas e a Coalizão Direitos na Rede se reuniram com a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) para discutir como harmonizar as duas legislações. Em documento, o Fórum ressaltou que a despeito do orientações da CGU, o problema persiste e demandaria normatização por parte da Autoridade.

Nos últimos anos, também cresceu a discussão acerca dos efeitos negativos da identificação dos autores de pedidos, o que poderia gerar vieses na apreciação das solicitações, ensejar diferentes formas de respostas ou até mesmo retaliações contra estes.

Diante de críticas de entidades da sociedade civil, no governo federal houve importante resposta ao problema. Em 2018, foi criada a possibilidade dos dados do solicitante ficarem apenas com a Controladoria-Geral da União, que encaminha o pedido anonimizado ao órgão de destino do requerimento. O desafio segue, contudo, para que mecanismo semelhante seja implementado nos Executivos estaduais e municipais e nos órgãos de outros Poderes. No Congresso Nacional, foi apresentado o PL 5531/2020, de autoria da deputada Adriana Ventura (Novo-SP), com a provisão de alterar a lei para permitir pedidos anônimos no caso de informação de interesse público.

Por fim, uma deficiência notável no marco normativo brasileiro e na na execução da LAI sobre o tema é a ausência da disponibilização de informações sobre a propriedade dos controladores dos meios de comunicação. A Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) mantém o Sistema de Controle de Radiodifusão<sup>78</sup> com dados sobre outorgas de diversos serviços de radiodifusão (como emissoras de rádio e TV), mas não sobre os proprietários de cada entidade responsável pela exploração desses serviços. É importante lembrar que o Ministério das Comunicações dispõe dessas informações já que o fornecimento dos contratos sociais e de alterações nestes são obrigações legais. Tal deficiência conflita com a recomendação dos relatores para a liberdade de expressão assinalada anteriormente.

**Identificação dos autores de pedidos pode gerar vieses na apreciação das solicitações, ensejando respostas diferentes ou retaliações**

**Ausência de informações sobre a propriedade dos controladores dos meios de comunicação**

## PLURALIDADE E DIVERSIDADE

A LAI não traz previsões específicas de recortes de gênero, raça e classe. Tais aspectos poderiam ser fortalecidos na norma ou em regulamentações específicas de modo a favorecer o acesso por meio de mecanismos de transparência ativa e passiva e dados sociodemográficos e que possibilitam a compreensão do funcionamento e ações dos entes estatais nessas dimensões. Entre os requisitos de transparência ativa poderia constar, por exemplo, disponibilizar, sempre que houvesse, informações acerca do atendimento das ações e políticas públicas por tais recortes. Da mesma forma, equipes dos serviços de acesso à informação poderiam mapear obstáculos adicionais no âmbito desses marcadores sociais para desenvolver respostas e políticas afirmativas.

**Não traz previsões específicas de recortes de gênero, raça e classe**

<sup>78</sup> Disponível em: <https://sistemas.anatel.gov.br/srd/>.



# Transparência na publicidade oficial

**Nome****PL 1330/2003**

Obriga a divulgação das despesas totais realizadas e o número do contrato do processo licitatório

**Temas abordados**

- Contratos de publicidade
- Fiscalização
- Diversificação de canais

**Estágio de construção, aprovação ou implementação**

Aguarda análise pelo Plenário da Câmara dos Deputados. Se aprovada, precisa tramitar no Senado.

## TRATAMENTO DA ATIVIDADE JORNALÍSTICA

O PL, de autoria da então deputada Iriny Lopes (PT-ES), encabeça um conjunto de cerca de 60 proposições na Câmara sobre acesso à informação de publicidade oficial. A versão mais recente do texto, na forma do substitutivo do deputado Rodrigo Valadares (União-SE) ao Plenário da Casa, altera um conjunto de leis para instituir regras de disponibilização de informações sobre contratos de publicidade da Administração Pública Federal com veículos de comunicação.

**A proposta possibilita o acompanhamento de forma mais efetiva dos gastos e recursos públicos em anúncios e quais veículos estão sendo beneficiados**

Entre elas, a lei de contratos de publicidade na administração pública (Lei 12.232/2010), exigindo que cada ente divulgue as licitações e contratos de publicidade, planos de ação, estratégia de seleção de canais, íntegra das peças, valores referentes ao pagamento e relatório de fiscalização e de execução no Portal Nacional de Contratações Públicas. A proposição também determina a divulgação dessas informações nos sítios eletrônicos, a exemplo do que determina a LAI.

O parecer também determina que contratos deverão “estar alinhados aos respectivos planos de comunicação, que estabelecerão diretrizes e objetivos para a democratização, pluralismo e diversificação de canais, meios e veículos de divulgação”. Por fim, o texto prevê que as peças publicitárias veiculadas as despesas com cada anúncio e com a campanha.

Essas regras são relevantes considerando que a publicidade governamental é uma forma relevante de financiamento do jornalismo e que garantir transparência a este processo permite o acompanhamento também do desenvolvimento de uma política de sustentabilidade do setor (tratada no Eixo 2 do presente documento). Assim, a proposta possibilita que meios de comunicação, profissionais de imprensa, cidadãos, autoridades, órgãos de fiscalização e entidades da sociedade civil possam acompanhar de forma mais efetiva como estão sendo gastos os recursos públicos em anúncios e quais veículos estão sendo beneficiados.

## GARANTIAS E SALVAGUARDAS

A transparência de informações determinada pelo projeto de lei é fundamental para qualificar o acompanhamento da distribuição de publicidade oficial e dos veículos beneficiados, algo fundamental para a população e, portanto, de interesse do jornalismo. No caso da publicidade oficial, os riscos de abusos ou mal-feitos justificam medidas mais reforçadas de transparência.

No tocante à atividade jornalística em si, a proposta tem méritos de permitir um acompanhamento mais bem informado e aprofundado pela população, autoridades, pesquisadores e organizações da sociedade civil sobre como cada ente público distribui seus recursos. Isso propicia avaliar, por exemplo, se determinada instituição favorece determinado veículo, grupo ou mídia, criando condições para a população monitorar se os órgãos públicos estão adotando parâmetros de manejo dessas verbas de modo a atender ao interesse público e a promover a pluralidade e a diversidade no ambiente midiático.

## DESAFIOS E ENTRAVES

A despeito dos méritos elencados, a proposição ainda possui desafios e pontos de aperfeiçoamento. O primeiro está relacionado à própria implementação da LAI e à capilaridade do seu alcance, uma vez que, como apontado anteriormente (ver pág. 43), a lei ainda não está regulamentada em um número significativo de municípios. Neste sentido, o PL poderia trazer mecanismos para que tais exigências sejam de fato cumpridas por todos os entes públicos.

Em segundo lugar, o texto poderia avançar para além da disponibilização das informações individuais de cada contrato para um acesso à informação facilitado por práticas de transparência ativa por parte dos responsáveis pela publicidade oficial.

## PLURALIDADE E DIVERSIDADE

O PL não traz aspectos específicos de recorte de gênero, raça e classe. Seria possível agregar diretrizes, por exemplo, acerca da disponibilização de informações sobre a representação nas peças publicitárias em termos desses marcadores sociais, bem como na composição dos veículos e agências envolvidas. Outra possibilidade de implantar recorte de classe seria a disponibilização de informações se os veículos e agências possuem demandas ou condenações trabalhistas.

Seria relevante também incluir entre as obrigações (seja no âmbito legal ou das regulamentações), por exemplo, a divulgação periódica de como o bolo publicitário é distribuído em função do tamanho dos veículos beneficiados, locais onde estão baseados e quais localidades atendem. A despeito do texto trazer esse ponto como objetivo, não há clareza quanto aos mecanismos concretos para promover o pluralismo na alocação das verbas publicitárias oficiais.

**A proposta poderia trazer mecanismos que possam assegurar o cumprimento de seus despositivos por todos os entes públicos, ampliando sua regulamentação**

**Não traz aspectos específicos de recorte de gênero, raça e classe. Poderia incluir diretrizes para informações sobre representação nas peças publicitárias e na composição dos veículos e agências envolvidas**

**Poderia incluir a divulgação periódica da distribuição dos recursos em função do tamanho dos veículos beneficiados e dos locais onde estão baseados e onde atendem**



# Regulação de aplicações, informações e conteúdos na Internet

## Nomes

### PL 2630/2020

Institui a Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet

### Lei 4737/1965

Código Eleitoral

## Temas

### abordados

- Aplicações de Internet
- Conteúdos online
- Plataformas digitais
- Responsabilização
- Transparência

## Estágio de construção, aprovação ou implementação

Aprovado no Senado, aguardando substitutivo para votação no Plenário da Câmara dos Deputados

Lei vigente

## TRATAMENTO DA ATIVIDADE JORNALÍSTICA

Nos últimos anos, houve uma profusão de desinformação, discurso de ódio, violência política e outros problemas decorrentes de conteúdos circulados nos ambientes online. Esse fenômeno ganhou tração sobretudo por meio das plataformas digitais, cujo modelo de negócios permitiu publicar e difundir esses conteúdos de forma barata, rápida e com grande alcance. A falta de respostas efetivas dessas empresas diante de tais fenômenos contribuiu para que o problema se agravasse, com a desestruturação de ecossistemas comunicacionais e prejuízos graves à integridade da informação, naquilo que vem sendo chamado de infodemias ou desordem informacional. O jornalismo livre e plural sofreu os impactos da difusão dessas práticas, seja por meio da perda de confiança na informação e nos fatos, resultante da disseminação de conteúdos falsos ou de ódio, seja por ataques diretos recebidos em diversos momentos de setores que questionam sua referência junto à sociedade<sup>79</sup>.

Diante deste problema, diversos países, entre eles o Brasil, começaram a discutir novas Leis para regular as plataformas de redes sociais. Em 2022, somente no Senado Federal, 17 propostas tinham como foco medidas para combater a desinformação na Internet<sup>80</sup>. Em meio ao grande número de proposições, uma ganhou centralidade no debate no Congresso Nacional e na sociedade: o PL 2630/2020, do senador Alessandro Vieira (MDB-SE).

A proposta foi aprovada no Senado Federal em 2020 e, desde então, é analisada na Câmara dos Deputados, à qual estão apensados outros 91 PLs<sup>81</sup>, o que indica a preocupação dos parlamentares com o tema. Em sua versão mais recente protocolada pelo relator Orlando Silva (PCdoB-SP)<sup>82</sup>, a proposta abarca regras para plataformas digitais das modalidades de redes sociais, serviços de mensageria e mecanismos de busca com pelo menos 10 milhões de usuários no país. O parecer gera responsabilização para esses serviços em dois casos: quando o conteúdo postado por terceiros for distribuído como publicidade (ensejando, portanto, ganhos financeiros à plataforma digital) e quando determinadas obrigações (denominadas “dever de cuidado”) forem descumpridas pelas empresas. O dever de cuidado inclui obrigações de prevenir e mitigar a disseminação de conteúdos relacionados a ameaças ao Estado Democrático de Direito, atos de terrorismo, indução e instigação de suicídio, contra crianças e adolescentes, racismo, violência contra a mulher e infração sanitária.

Assim, pela proposta, seria alterado o regime de responsabilidade de provedores de conteúdos previsto no Marco Civil da Internet (Lei 12.965/2014), segundo o qual essas aplicações somente são passíveis de punição por

79 Vale ressaltar, entretanto, que desinformação e problemas à integridade da informação também são detectados em meios tradicionais de comunicação.

80 Mais informações em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/09/26/projetos-em-analise-no-senado-combatem-desinformacao-e-fake-news>.

81 Mais informações em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2256735&fichaAmigavel=nao>.

82 Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=2265334&filename=Tramitacao-PL%202630/2020](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2265334&filename=Tramitacao-PL%202630/2020).

danos decorrentes de conteúdos de terceiros se não cumprirem decisão judicial determinando sua remoção<sup>83</sup>.

A matéria também obriga as plataformas a monitorarem e adotarem medidas para atenuar os chamados “riscos sistêmicos” (termo inspirado no modelo da Lei de Serviços Digitais da Europa) decorrentes de seus serviços e sistemas algorítmicos. Assim, precisarão considerar como seus sistemas de recomendação, moderação, termos de uso e publicidade podem aumentar o volume dos conteúdos ilícitos difundidos na rede, os riscos à garantia da liberdade de expressão e de imprensa, à violência contra a mulher, ao racismo, à proteção da saúde pública, a crianças e adolescentes e idosos. Também deverão ser avaliados os riscos ao Estado Democrático de Direito e à higidez do processo eleitoral.

O complexo PL também elenca regras de transparência para as plataformas tanto sobre as medidas adotadas sobre os conteúdos quanto sobre a publicidade digital. Além disso, empodera usuários e produtores de conteúdo na relação com as plataformas ao vedar decisões sem justificativa sobre um conteúdo ou conta e ao estabelecer direitos de recurso quando de medidas de moderação sobre os conteúdos.

Para além das iniciativas sobre regulação de plataformas em debate no Parlamento, o marco normativo brasileiro conta com normas válidas para práticas no mundo offline que também se aplicam a comportamentos na Internet. Na esfera da legislação eleitoral, o Art. 323 da Lei 4.737/1965<sup>84</sup> prevê prisão de dois meses a um ano ou pagamento de multa a quem “divulgar, na propaganda eleitoral ou durante período de campanha eleitoral, fatos que sabe inverídicos em relação a partidos ou a candidatos e capazes de exercer influência perante o eleitorado” ou “quem oferece ou vende vídeo com conteúdo inverídico acerca de partidos ou candidatos”. Outro exemplo são os crimes de racismo (Lei 7.716/1989) ou crimes contra o Estado Democrático de Direito, que também se aplicam ao ambiente online.

**O PL 2630 empodera usuários e produtores de conteúdo na relação com as plataformas ao vedar decisões sem justificativa sobre um conteúdo ou conta e ao estabelecer direitos de recurso**

## GARANTIAS E SALVAGUARDAS

As medidas do PL 2630/2020 voltadas ao combate à difusão de conteúdos problemáticos, que minam o debate público e enfraquecem a confiança geral no jornalismo, mostram um equilíbrio entre obrigações de atuação com foco em problemas estruturais (nas ações sobre os riscos sistêmicos) e de reação em situações excepcionais de crise. Ao impor obrigações de combate a essas práticas às plataformas digitais, o PL pode contribuir para reduzir a circulação de tais conteúdos, diminuindo narrativas que comprometem a integridade da informação e desestruturam a confiança da sociedade na informação de interesse público e no jornalismo.

Também contribui para esses propósitos e previsão no PL da aprovação de um código de conduta que trará um conjunto de diretrizes, normas infralegais e novas obrigações às plataformas, de modo complementar às regras existentes no PL, para enfrentar a produção e difusão de conteúdos desinformativos em plataformas digitais.

Outros dois aspectos positivos que merecem menção são: a) as obrigações de transparência, que permitem o acompanhamento por autoridades e pela sociedade sobre a atuação das plataformas, incluindo suas medidas de moderação de conteúdo; e b) o empoderamento dos usuários e produtores de conteúdo, como jornalistas e comunicadores, via determinação de justificativa pelas empresas das ações que adotarem sobre contas e publicações, instituindo mecanismos de recursos. A medida favorece a liberdade de expressão online, fundamental para o exercício da atividade jornalística.

83 Em geral, o MCI renegou a regra de notificação e retirada de conteúdos vigente até sua aprovação, ainda que tal prática não tenha sido proibida, já que as plataformas seguem podendo adotar medidas privadas de moderação de conteúdos, inclusive sua indisponibilização.

84 Mais informações em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4737compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737compilado.htm).

## DESAFIOS E ENTRAVES

Se o PL 2630/2020 é uma boa proposta para preencher as lacunas já apontadas para enfrentar problemas decorrentes da circulação de determinados conteúdos online, por outro lado ele ainda carece de ajustes e aperfeiçoamentos. As obrigações do chamado “dever de cuidado”, se não equilibradas, podem ter como efeito empoderar ainda mais as plataformas, ao impor que estas fiscalizem e julguem se conteúdos se enquadram ou não nos ilícitos listados na norma.

**A extensão da imunidade parlamentar para a internet pode significar uma proteção desnecessária e inadequada para aqueles que propagam desinformação e discurso de ódio**

Outro ponto que merece atenção é a extensão do princípio da imunidade parlamentar para a Internet, prevista no PL. Considerando que tem crescido o número de parlamentares adotando práticas problemáticas (como propagação de desinformação e discurso de ódio online, inclusive contra jornalistas), essa regra pode significar uma proteção desnecessária e inadequada para malfeitos na web. Por fim, o PL precisa prever uma estrutura de instituições regulatórias que assegure uma governança participativa, de um lado, e assegure a sua efetividade, por outro. Neste sentido, um grande entrave tem sido a campanha persistente de opositores à proposta contra a criação de entes reguladores independentes que possam fiscalizar o cumprimento da Lei. A oposição das plataformas digitais somada ao discurso de setores da extrema-direita, contrários à qualquer limitação à circulação de conteúdos danosos nas redes, também tem contribuído para que o PL 2630/2020 não conclua sua tramitação no Parlamento.

Em relação ao Código Eleitoral, a Câmara dos Deputados chegou a aprovar, em setembro de 2023, uma minirreforma eleitoral (PL 4438/2023), mas as mudanças só serão avaliadas pelo Senado no bojo da revisão estruturada do Código Eleitoral (PLP 112/2021), em 2024.

## PLURALIDADE E DIVERSIDADE

O PL 2630/2020 elenca entre os ilícitos online a serem fiscalizados e combatidos a violência contra a mulher e o crime de racismo. Entretanto, o projeto e sua eventual regulamentação devem dar tratamento mais detido a recortes de diversidade em geral. Por um lado, podem ser implementadas regras específicas para enfrentar tais práticas discriminatórias na Internet, seja entre as obrigações de atenuação do risco sistêmico, seja nas diretrizes específicas do código de conduta. Por outro lado, é fundamental que a diversidade nestes três marcadores sociais esteja representada nos espaços de governança e de participação da Internet no Brasil.

**Embora inclua a violência contra a mulher e o crime e racismo entre os ilícitos a serem fiscalizados e combatidos, o PL 2630 deve tratar mais detidamente os recortes de diversidade em geral**

**Se não equilibrado, o “dever de cuidado” pode empoderar ainda mais as plataformas ao impor que fiscalizem e julguem se conteúdos se enquadram ou não nos ilícitos listados na norma**

**O PL 2630 deve prever uma estrutura de instituições regulatórias que assegure uma governança participativa, de um lado, e a sua efetividade, por outro**



## Política de Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal

### Temas abordados

- Acesso à informação
- Controle social
- Transparência ativa
- Transparência passiva
- Dados abertos

### Objetivo

Garantir a transparência passiva e ativa e a abertura de bases de dados conforme estabelecido na Lei 12.527/2011, o que envolve responder a pedidos de informações, divulgar ativamente informações nos sítios eletrônicos oficiais e disponibilizar dados para pesquisas, estudos, inovações e a participação da sociedade na melhoria de políticas e serviços públicos

### Estágio de construção, aprovação ou implementação

Em implementação

### Gestão

Controladoria-Geral da União (CGU)

### Participação social, monitoramento e avaliação

A política conta com o Conselho de Transparência, Integridade e Combate à Corrupção (CTICC), vinculado à estrutura da CGU, que desempenha um

papel no monitoramento e avaliação das políticas de transparência. O CTICC é composto por representantes do governo e da sociedade civil, incluindo organizações ligadas ao jornalismo, como a Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji) e a Fiquem Sabendo. Já o projeto “Diálogos em Controle Social” propicia a troca de experiências entre organizações da sociedade civil envolvidas no combate à corrupção, por

meio de encontros, oficinas e lives temáticas. Por fim, a Escala Brasil Transparente (EBT) é uma metodologia destinada a avaliar a transparência em estados e municípios, permitindo o acompanhamento das ações adotadas pelos entes públicos na promoção do acesso à informação, envolvendo a sociedade no processo de monitoramento.

## TRATAMENTO DA ATIVIDADE JORNALÍSTICA

Apesar de não mencionar explicitamente essa finalidade, ao proporcionar o acesso a informações de interesse público, o Portal da Transparência impacta positivamente a atividade jornalística, oferecendo dados oficiais detalhados sobre a execução orçamentária, financeira e patrimonial de governos, relevantes para o trabalho da imprensa. A ênfase dada à transparência ativa possibilita ainda que jornalistas obtenham mais facilmente tais informações, viabilizando o papel de fiscalização do poder público.

O Portal Brasileiro de Dados Abertos, que concentra conjuntos de dados em formatos abertos e reutilizáveis, também é uma ferramenta valiosa para jornalistas em busca de informações mais complexas e análises aprofundadas. Além disso, a Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação (Fala.BR) oferece aos profissionais da imprensa uma ferramenta para realizar pedidos de informação, ampliando sua capacidade de obter dados oficiais para informar toda a sociedade.

**O Portal Brasileiro de Dados Abertos é uma ferramenta valiosa para jornalistas em busca de informações mais complexas e análises aprofundadas**

**A Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação (Fala.BR) oferece aos profissionais da imprensa uma ferramenta para realizar pedidos de informação, ampliando sua capacidade de obter dados oficiais para informar toda a sociedade**

## I AÇÕES, ESTRATÉGIAS E MECANISMOS

A política surge como resposta estratégica para dar organicidade e unicidade a diversas ações em vigor no âmbito federal relacionadas ao tema, como a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal (Decreto 8.777/2016) e as diretrizes de Governo Digital e eficiência pública (Lei 14.129/2021). Unificando essas vertentes, a Política de Transparência e Acesso à Informação incorpora e amplia os princípios estabelecidos pela Lei de Acesso à Informação (ver pág. 51), contribuindo para a atividade jornalística ao assegurar a transparência ativa e facilitar o acesso a informações sobre a administração pública.

**A Política de Transparência e Acesso à Informação incorpora e amplia os princípios estabelecidos pela Lei de Acesso à Informação, assegurando a transparência ativa e facilitando o acesso a informações sobre a administração pública**

Vinculada ao Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal (SITAE), a política é operacionalizada por meio de um conjunto de ferramentas gerenciadas pela CGU. O SITAE, enquanto órgão central, desempenha papel na coordenação e integração estratégica, estabelecendo normas, procedimentos e orientações para toda a administração pública federal.

As principais ferramentas da política são: a) a Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação (Fala.BR), destinada ao recebimento de pedidos de informação, reclamações, sugestões e elogios por parte da sociedade; b) o Portal da Transparência, que oferece informações detalhadas sobre a execução orçamentária, financeira e patrimonial do governo, priorizando a transparência ativa; c) a Escala Brasil Transparente, metodologia que avalia o nível de transparência dos estados e municípios brasileiros, visando

promover a transparência pública e fornecendo uma análise detalhada de como as entidades governamentais divulgam informações de interesse da sociedade; d) e o Portal de Dados Abertos, que reúne conjuntos de dados governamentais em formatos abertos e reutilizáveis.

## I GARANTIAS E SALVAGUARDAS

**A Política de Transparência e Acesso à Informação contribui diretamente para o exercício pleno da atividade jornalística, permitindo uma cobertura mais abrangente e informada**

A Política de Transparência e Acesso à Informação desempenha um papel fundamental no fortalecimento e efetivação da LAI. Ao criar um arcabouço estratégico e abrangente, ela não apenas se submete aos princípios estabelecidos pela lei, mas também amplia sua aplicação e as articula com outras políticas, promovendo um ambiente mais propício para o acesso irrestrito a dados de interesse público. Essa ferramenta contribui diretamente para o exercício pleno da atividade jornalística, permitindo uma cobertura mais abrangente e informada.

Além disso, ao permitir que jornalistas monitorem e reportem ações governamentais, a política promove a *accountability* e o escrutínio público, contribuindo para a responsabilização das autoridades e desempenhando um papel fundamental no fortalecimento da democracia. A transparência ativa é ampliada por meio de portais especializados, que facilitam a divulgação proativa de informações relevantes e reduzem a necessidade de solicitações formais. Por fim, os mecanismos de participação social implementados possibilitam o envolvimento de organizações da sociedade civil voltadas à defesa do jornalis-

mo, promovendo uma abordagem mais holística e eficaz na promoção do acesso à informação.

## I DESAFIOS E ENTRAVES

Para o meio jornalístico, os prazos de resposta aos pedidos de informação e muitas vezes sua negativa seguem um obstáculo para a divulgação de informações num contexto de celeridade na produção de notícias. Ao mesmo tempo, mais de uma década após a adoção da lei, o conhecimento acerca da política e a capacitação de jornalistas para a utilização de suas ferramentas ainda se mostram um desafio para o setor. A complexidade e o volume de informações disponíveis exige habilidades específicas para uma análise aprofundada por parte dos trabalhadores da imprensa. Garantir a participação contínua de organizações de jornalismo no Conselho de Transparência e assegurar sua ampliação, representatividade e poder decisório são fundamentais para fortalecer a voz da imprensa na implementação da política.

Outro desafio se refere ao fechamento de bancos de dados de informações públicas sem consulta ou aviso prévio, conforme indicado pelo documento produzido pelo Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas<sup>85</sup>. Além disso, a demanda por justificativas para acessar registros públicos, como é requisitado por alguns órgãos estaduais, também fomenta a burocracia e cria incertezas jurídicas no acesso à informação, assim como a obrigatoriedade de registro prévio para obter dados públicos em websites governamentais.

Tratam-se de condutas que violam os objetivos estabelecidos pela política, comprometendo a transparência ativa, o direito à informação e a atividade jornalística.

## I PLURALIDADE E DIVERSIDADE

A política não apresenta diretrizes específicas relacionadas à pluralidade e às diversidades de gênero, raça e classe.

**Mais de uma década após a adoção da lei, o conhecimento acerca da política e a capacitação de jornalistas para a utilização de suas ferramentas ainda se mostram um desafio para o setor**

**Outro desafio, se refere ao fechamento de bancos de dados de informações públicas sem consulta ou aviso prévio, conforme indicado pelo documento produzido pelo Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas**

**A política não apresenta diretrizes específicas relacionadas à pluralidade e às diversidades de gênero, raça e classe**

<sup>85</sup> Documento disponível em: <https://informacaopublica.org.br/wp-content/uploads/2023/09/Propostas-para-a-ANPD-Forum-de-Direito-de-Acesso-a-Informacoes-Publicas.pdf>.



## Programa de Combate à Desinformação do Supremo Tribunal Federal

### Temas abordados

- Desinformação
- Liberdade de informação
- Democracia
- Colaboração institucional

### Objetivo<sup>86</sup>

Enfrentar os impactos negativos da desinformação e narrativas prejudiciais à imagem da instituição e ao Poder Judiciário, enfatizando a importância de fortalecer a liberdade de imprensa e equilibrar o ecossistema informativo, por meio da colaboração com atores como agências de checagem, jornalistas e plataformas de mídias sociais

### Estágio de construção, aprovação ou implementação

Em implementação

### Gestão

Supremo Tribunal Federal (STF)

### Participação social, monitoramento e avaliação

A participação social ocorre por meio do diálogo multissetorial, envolvendo parcerias com universidades, instituições públicas e privadas, entidades internacionais, órgãos do Poder Judiciário, associações de classe e organizações dedicadas à cidadania e liberdade de imprensa

## TRATAMENTO DA ATIVIDADE JORNALÍSTICA

A atividade jornalística é contemplada por meio do desenvolvimento de estudos para mapear e compreender estratégias de ataque à liberdade de informação jornalística, a identificação de modelos regulatórios e boas práticas para fortalecer o ecossistema de comunicação, e o entendimento da inteligência artificial na indústria da desinformação. Além disso, há iniciativas para aumentar a visibilidade social do jornalismo de verificação de fatos, a criação de uma rede de produção e distribuição de informações confiáveis.

## AÇÕES, ESTRATÉGIAS E MECANISMOS

O programa funciona em duas áreas principais: gestão organizacional e estratégias de comunicação. No âmbito da gestão organizacional, estão programadas reuniões regulares do comitê gestor para implementar e monitorar o progresso das ações. Há um foco particular no desenvolvimento e na aquisição de recursos de tecnologia da informação para identificar práticas de desinformação e discursos de ódio de modo mais eficaz. Além disso, o comitê gestor estabelece conexões com instituições públicas e privadas envolvidas no combate à desinformação, promovendo eventos e seminários.

No que diz respeito às estratégias de comunicação, três iniciativas se destacam. A primeira é a alfabetização midiática, e a segunda envolve a divulgação de notícias na página #VerdadesdoSTF para refutar boatos ou desmascarar notícias falsas envolvendo a Corte. Finalmente, há uma iniciativa voltada para a promoção da imagem da Corte, através de ações de comunicação direcionadas a diversos públicos.

Além disso, o iniciativa também conta com um Plano Estratégico de Ações que estabelece um marco de trabalho especializado, a ser executado na gestão (2023-2025)<sup>87</sup>.

## GARANTIAS E SALVAGUARDAS

O programa adota uma postura proativa ao desenvolver estudos e análises focados em mapear e compreender as estratégias de ataque à liberdade de informação jornalística. Busca não apenas combater a desinformação sobre o Poder Judiciário, mas também fortalecer o ecossistema informativo, incrementando a visibilidade do jornalismo de verificação de fatos e construindo uma rede de produção e distribuição de informações confiáveis sobre o tema. Essa abordagem sinérgica e coletiva reflete a premissa de que a defesa do regime democrático requer a constante participação da cidadania, da imprensa profissional e de diversos setores da sociedade.

## DESAFIOS E ENTRAVES

Entre os desafios identificados, destaca-se a complexidade da tarefa de mapear e compreender os ataques à liberdade de expressão e a jornalística, especialmente no ambiente digital, considerando sua complexidade. A discriminação, ataques reputacionais, pressões econômicas, intimidação e ameaças a veículos e profissionais da imprensa são fenômenos multifacetados e dinâmicos, exigindo uma abordagem contínua e adaptativa para enfrentá-los de maneira eficaz. Além disso, é importante que haja uma comunicação efetiva com relação ao cumprimento das metas propostas no Plano Estratégico.

## PLURALIDADE E DIVERSIDADE

A iniciativa não contempla em seu plano estratégico de ações aspectos de diversidade relacionados à raça, gênero, classe e pluralidade.

O programa adota uma postura proativa ao desenvolver estudos e análises focados em mapear e compreender as estratégias de ataque à liberdade de informação jornalística

Entre os desafios identificados, destaca-se a complexidade da tarefa de mapear e compreender os ataques à liberdade de expressão e jornalística, especialmente no ambiente digital

A iniciativa não contempla em seu plano estratégico de ações aspectos de diversidade relacionados à raça, gênero, classe e pluralidade

<sup>86</sup> Mais informações em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/norma/resolucao742-2021.pdf>.

<sup>87</sup> Mais informações em: [https://portal.stf.jus.br/desinformacao/doc/SCO%20-%20Programa%20Desinformação%20-%20Plano%20Estratégico\\_novo.pdf](https://portal.stf.jus.br/desinformacao/doc/SCO%20-%20Programa%20Desinformação%20-%20Plano%20Estratégico_novo.pdf).



## EIXO 4 | PANORAMA DAS COMUNICAÇÕES NO BRASIL

A construção de um ambiente favorável ao jornalismo está diretamente vinculada às estruturas e às condições para se exercer o direito à comunicação. Esta empreitada coletiva, baseada no respeito e na promoção do direito à liberdade de expressão de buscar, receber e difundir informações, consagrado em declarações internacionais de direitos humanos (a exemplo da já citada Convenção Interamericana de Direitos Humanos), não depende apenas de um ambiente normativo que evite a censura com a ingerência direta por parte Estado, mas também que assegure condições favoráveis para seu exercício na sua dimensão coletiva, com políticas ativas de promoção do pluralismo, da diversidade e do debate público democrático.

As declarações conjuntas de relatores para a liberdade de expressão mencionadas em capítulos anteriores (dos anos de 2018 e 2023) afirmam de modo categórico a importância da adoção de medidas para evitar a concentração de mercado neste setor e de incentivo à sustentabilidade de veículos de imprensa na perspectiva de promover o pluralismo e a diversidade no horizonte midiático. Devem fazer parte deste cenário também meios públicos e comunitários independentes. A regulação desses serviços, acrescentam os relatores, deve ser feita por órgãos independentes, transparentes e eficazes. Os mesmos documentos acrescentam que o pluralismo e a diversidade também devem ser assegurados no ambiente online, evitando que poucos agentes econômicos tenham poder excessivo sobre o fluxo de informações.

As comunicações brasileiras, entretanto, caminham no sentido contrário. Em 2017, o projeto “Monitor de Propriedade de Mídia”, coordenado globalmente pela RSF e aplicado no Brasil pelo

coletivo Intervezes<sup>88</sup>, fez um mapeamento dos proprietários dos veículos de imprensa de maior audiência no país. O estudo apontou riscos altos à pluralidade na mídia em diversos indicadores, tais como: concentração de audiência, concentração de propriedade cruzada (controle de diferentes mídias) e controle político sobre o financiamento dos veículos.

Dados do mercado de mídia mostram como a concentração se mantém. Segundo o grupo Mídia Dados Brasil, mesmo com leve queda de audiência nos últimos anos, as três principais redes de TV do país (Globo, Record e SBT) dominavam, em 2023, mais da metade (53%) do share de audiência<sup>89</sup>. Tais números sustentam que, mesmo diante do crescimento de outras emissoras na última década (incluindo não-comerciais e redes emergentes, sobretudo religiosas), o predomínio das líderes de mercado permanece notável.

Na Internet, a entrada de novos agentes não significou uma ampliação do pluralismo e da diversidade, mas uma disputa entre novos e velhos monopólios. Segundo levantamento da consultoria Hostinger<sup>90</sup>, os 10 sites mais acessados no Brasil em 2023 foram: Google, Youtube, Facebook, Globo.com, Instagram, Whatsapp, UOL, Google.com.br, Twitter e MercadoLivre. Outra pesquisa sobre apps mais utilizados, realizada pelo site Mobile Time no mesmo ano<sup>91</sup>, apresentou lista semelhante, liderada pelo Whatsapp e seguida por Instagram, Facebook, Nubank, Youtube, Telegram, Uber, Spotify, Banco do Brasil e Caixa. Quando analisados em conjunto, os rankings indicam o poder de mercado das plataformas internacionais, seguidos dos grandes grupos de mídia brasileiros (Globo e UOL/Folha).

Esse cenário é resultado de um marco normativo que combina fragilidades históricas na regulação da radiodifusão com ausência de respostas aos novos desafios na Internet. O Brasil ainda tem seus principais meios de comunicação social (o rádio e a TV), espaços centrais do jornalismo nacional, regulados a partir da institucionalização de interesses privados e de normas extremamente ultrapassadas - vigentes há mais de 60 anos.

Em 1988, a Constituição Federal acolheu a legislação do setor já existente no Código Brasileiro de Telecomunicações (Lei 4.117/1962 e Decreto-Lei 236/1967), e estabeleceu diretrizes gerais para o serviço de radiodifusão, listado no Art. 5º entre aqueles públicos essenciais, devendo ser assegurados pelo Estado diretamente ou mediante prestação de terceiros. Entre elas, a proibição de monopólios e oligopólios no setor (Art.220).

A Constituição também trouxe normas específicas para a propriedade de empresas de radiodifusão e jornalísticas, fixando limites ao capital estrangeiro nesses prestadores de serviço. Já o Art. 223 estabeleceu que o sistema de comunicações do Brasil deveria ser complementar entre os serviços público, privado e estatal; fixou o prazo das concessões (10 anos para emissoras de rádio e 15 para as de TV); e determinou a necessidade de decisão judicial para sua revogação.

No tocante à programação, o Art. 221 elencou como princípios a preferência para conteúdos educativos, informativos, artísticos e a promoção da cultura nacional e de conteúdos regionais e independentes. Já o Art. 54 veda a deputados e senadores a possibilidade de firmar ou manter contrato com entes públicos, o que poderia ser interpretado como uma vedação a controlarem emissoras de rádio e TV<sup>92</sup>. Esses aspectos afirmam na mais importante Lei do país as bases para o que, em teoria, poderia ser um sistema de mídia e um jornalismo independente, plural e diverso.

**Na Internet, a entrada de novos agentes não significou uma ampliação do pluralismo e da diversidade, mas uma disputa entre novos e velhos monopólios**

88 Mais informações em: <https://brazil.mom-gmr.org/br/destaques/>. Acesso em 30 de janeiro de 2024.

89 Mais informações em: [https://midadados.gm.org.br/view-content/tableau@7f-51c358-baed-43a6-a852-cf7a15b694c1?category=tv\\_aberta](https://midadados.gm.org.br/view-content/tableau@7f-51c358-baed-43a6-a852-cf7a15b694c1?category=tv_aberta). Acesso em 30 janeiro 2024.

90 Mais informações em: <https://www.hostinger.com/tutorials/most-visited-websites-in-the-world>. Acesso em 30 janeiro 2024.

91 Mais informações em: <https://www.mobiletime.com.br/pesquisas/uso-de-apps-no-brasil-dezembro-de-2023/>. Acesso em 30 janeiro 2024.

92 Historicamente, diferentes governos interpretam a norma de maneira diferente. Em 2011, o PSOL (Partido Socialismo e Liberdade) ajuizou duas ações de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) questionando a concessão e renovação de outorgas a entes com deputados e senadores em seus quadros acionários. Em 2016, o governo federal atuou no Supremo Tribunal Federal pedindo a suspensão de ações equivalentes ajuizadas pelo Ministério Público Federal.

Porém, a despeito dos relevantes princípios aprovados em 1988 e de instrumentos positivos adotados posteriormente, na prática a legislação para o setor permitiu a consolidação de uma mídia concentrada e verticalizada. Em função da não-limitação à formação de redes nacionais e à propriedade cruzada, o controle de emissoras de TV, estações de rádio, jornais e portais de Internet por redes que articulam grandes grupos nacionais com grandes grupos regionais de comunicação passou a dominar o panorama midiático brasileiro.

Nas últimas duas décadas, apesar de gestões que se declararam comprometidas com a construção de um ambiente midiático plural e diverso, o país vivenciou, na prática, a flexibilização das poucas regras anti-concentração na propriedade de emissoras de radiodifusão. Em relação à programação de tais emissoras, as prioridades estabelecidas na Constituição para finalidades educativas, artísticas, informativas e culturais e para a promoção da cultura nacional e regional seguem apenas no papel.

**Nas últimas duas décadas, o país vivenciou, na prática, a flexibilização das poucas regras anti-concentração na propriedade de emissoras de radiodifusão**

No campo da radiodifusão não-comercial, a regulação do setor não foi capaz de tirar tais meios de uma condição marginal. O sistema público de radiodifusão, por exemplo, só veio a ser regulamentado 20 anos depois da sua inscrição na Constituição, com a importante Lei 11.652/2008, base para a criação da Empresa Brasil de Comunicação (EBC), a empresa pública nacional de comunicação. Já no campo da mídia comunitária, as normas evidenciam a assimetria de tratamento para tais veículos, com restrições excessivas e indevidas de alcance, potência e financiamento. Uma das poucas iniciativas de ampliação deste serviço, a criação dos canais Cidadania<sup>93</sup> em 2006, logo descontinuada, revela a falta de prioridade na implantação de programações comunitárias de TV por entes públicos, tanto nas esferas federal e municipal.

Vale menção também à ausência de órgãos reguladores independentes e participativos para o setor. O Conselho de Comunicação Social, órgão consultivo do Congresso Nacional para o tema e rara instância com participação social, não tem poder para incidir diretamente sobre as políticas de comunicação.

De modo transversal, ainda pairam sobre a atividade jornalística e a liberdade de expressão outros problemas no marco normativo brasileiro. É o caso da previsão de crimes contra a honra presentes no Código Penal brasileiro, contrariando recomendações de relatorias internacionais para a liberdade de expressão, que apontam que o tema deveria ser tratado na esfera cível.

O quadro analisado evidencia que o Brasil segue distante de um marco normativo que proteja e promova o pluralismo, a diversidade e um jornalismo forte e relevante. E que o país agora tem o desafio hercúleo de, ao mesmo tempo, dar resposta aos problemas históricos não resolvidos em termos de concentração da chamada mídia tradicional e aos novos entraves postos no ambiente online.

93 O Canal da Cidadania foi previsto no Decreto 5.820/2006, que disciplinou a TV Digital aberta no Brasil. Considerando as possibilidades de multiprogramação, o canal consistia em um serviço com quatro programações, combinando conteúdos de Poderes Públicos com conteúdos comunitários.



## Regulação da radiodifusão

### Nomes

**Lei 4.117/1962, Decreto-Lei 236/1967 e Lei 14.812/2024**

Instituem, complementam e alteram o Código Brasileiro de Telecomunicações

**Lei 12.485/2011**

Dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado

**Lei 13.424/2017**

Dispõe sobre a renovação das concessões e permissões dos serviços de radiodifusão

**Lei 11.652/2008**

Institui objetivos da radiodifusão pública e autoriza o Executivo a constituir a Empresa Brasil de Comunicação

**Lei 9.612/2008**

Institui o serviço de radiodifusão comunitária

**PL 1.441/2015**

Regulamenta o Art. 221 da Constituição, estabelecendo percentuais de regionalização da produção cultural, artística e jornalística

**PLs 4026/2004 e 6.667/2009**

Dispõem sobre os limites à concentração econômica nos meios de comunicação social

### Temas abordados

- Exploração de outorgas
- Comunicação pública
- Comunicação comunitária
- Concentração
- Diversidade

### Estágio de construção, aprovação ou implementação

- Leis vigentes
- PL 1.441/2015 – Em análise na Comissão de Cultura da Câmara dos Deputados
- PLs 4026/2004 e 6.667/2009 – Em análise na Comissão de Comunicação da Câmara. Rejeitados pela Comissão de Desenvolvimento Econômico.

## TRATAMENTO DA ATIVIDADE JORNALÍSTICA

O Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT) e sua regulamentação institucionalizaram no Brasil um modelo semelhante ao adotado nos Estados Unidos, com o Estado podendo prestar diretamente ou conceder a terceiros (sobretudo entes privados e com finalidade comercial) a prestação do serviço, desde que respeitadas exigências acerca de aspectos técnicos, burocráticos e de conteúdo. Quanto à propriedade, os limites estabelecidos foram de cada prestador gerenciar no máximo, no país, 5 emissoras de TV VHF e 10 UHF ou 6 estações de rádio FMs locais, 2 para ondas médias nacionais e 2 para ondas curtas. Em 2024, a Lei 14.812 flexibilizou estes limites, ampliando as quantidades para 20 estações de rádio e 20 emissoras de TV, além de permitir que esses serviços sejam explorados por indivíduos por meio de “sociedade unipessoais”.

Ainda no plano da propriedade, a Lei do Serviço de Acesso Condicionado (SeAC), voltada para TVs por assinatura, fixou limites entre operadoras de radiodifusão e telecomunicações, permitindo às últimas o controle de no máximo 30% do capital das primeiras. Em 2016, o presidente Michel Temer editou a Medida Provisória 747

(convertida na Lei 13.424/2017), que flexibilizou regras para rádio e TV e retirou obrigações de empresários do setor<sup>94</sup>. Apesar de não tratarem diretamente da atividade jornalística, tais dispositivos impactam diretamente na constituição de um sistema de comunicações plural e diverso.

Em relação ao conteúdo, o CBT e seus decretos regulamentadores determinaram que pelo menos 5% da grade das emissoras de radiodifusão devem ser ocupados por conteúdo jornalístico e 5 horas semanais, por programas educacionais<sup>95</sup>. Há vedação para a veiculação de programas que exponham pessoas a situações de constrangimento e promovam campanhas de preconceito. E o tempo da programação com publicidade não pode ultrapassar 25% da grade diária.

**Em 2024, a Lei 14.812 ampliou os limites de propriedade estabelecidos no CBT para 20 estações de rádio e 20 emissoras de TV, além de permitir que esses serviços sejam explorados por indivíduos por meio de “sociedade unipessoais”**

No tocante à comunicação não-governamental, somente em 2008 a previsão de um sistema público de comunicação tema foi regulamentada, de forma parcial, pela Lei 11.652, que autorizou a criação da Empresa Brasil de Comunicação (EBC). O modelo adotado se inspirou em experiências internacionais, com espaço relevante para o conteúdo jornalístico de interesse público e instâncias de participação da sociedade, especialmente o Conselho Curador, dotado de poderes para apontar diretrizes para a programação e emitir votos de desconfiança contra dirigentes.

Em relação à comunicação comunitária, o serviço de rádio foi disciplinado no Brasil pela Lei 9.612/1998, fixando as formas de criação e funcionamento das associações mantenedoras das estações (com direito de participação da comunidade), limites de cobertura e de potência, além das já mencionadas restrições no modelo de financiamento (ver pág. 29). A televisão comunitária recebeu regulamentação mais fragmentada, sendo prevista na legislação da TV por assinatura como um canal de carregamento obrigatório por operadoras do serviço.

Entre os projetos de lei em tramitação que visam a regulação da radiodifusão com impacto no jornalismo, o destaque são aqueles com o propósito de regulamentar diretrizes constitucionais. O PL 1441/2015, de autoria da deputada

Jandira Feghali (PCdoB-RJ), propõe o estabelecimento dos percentuais para programação oriunda de produções regionais, conforme previsto no Art. 221 da Carta Magna, e os PL 4026/2004 e PL6.667/2009 buscam regulamentar a proibição de práticas de monopólio e oligopólio, constante no Art. 220.

## I GARANTIAS E SALVAGUARDAS

O CBT e seus decretos regulamentadores trouxeram dispositivos, ainda que insuficientes, de limitação na propriedade de emissoras de rádio e TV, o que favorece de alguma maneira o pluralismo no cenário informacional. Em termos de programação, ainda que também de forma muito incipiente, a legislação estabelece percentuais mínimos para conteúdos jornalísticos e educativos. A comunicação não-comercial teve avanço importante com a criação das leis da radiodifusão pública e comunitária. No primeiro caso, que possibilitou a criação da EBC, o modelo se inspirou em positivas experiências internacionais (como a BBC no Reino Unido) para instituir finalidades de produção de conteúdos jornalísticos e de garantir a participação da sociedade na construção da programação dos canais.

94 Extinguiu a necessidade de aprovação do Poder Executivo das alterações societárias das emissoras (com exceção da transferência integral) e revogou dispositivos do Código Brasileiro de Telecomunicações que previam a anulação de alterações de controle acionário ou aumento de capital social ou mudanças no quadro diretivo que contrariassem obrigações da legislação. Em dezembro de 2016, uma portaria permitiu que qualquer emissora tivesse suas sanções administrativas transformadas em multas, o que na prática acabava com a efetividade dessas punições, já aplicadas raramente pelo Ministério das Comunicações.

95 As emissoras também devem veicular a propaganda eleitoral gratuita de partidos e candidatos, bem como as mensagens quando da convocação de redes nacionais (como proferidas por representantes de governos ou da Justiça Eleitoral).

## I DESAFIOS E ENTRAVES

O modelo normativo das comunicações brasileiras deve ser analisado à luz dos interesses atendidos em seu desenho e de como os princípios, diretrizes e diversas regras estabelecidas foram ou não implementadas na prática. A despeito dos comandos constitucionais positivos, a Constituição contemplou também demandas importantes do empresariado do setor, como prazos ampliados para exploração das outorgas, alto quórum (2/5 do Congresso Nacional em votação aberta) para sua não-renovação e cancelamento de licenças somente por decisão judicial, diferentemente de outros serviços públicos do país explorados por entes privados.

Dispositivos democratizantes, como a proibição de monopólio e oligopólios na área, a promoção de finalidades educativas, artísticas, informativas e culturais na programação, o estímulo à produção regional e independente e a complementaridade dos sistemas público, privado e estatal, não se traduziram em normas regulamentadoras ou políticas públicas derivadas efetivamente implementadas. Em um cenário de rápidas transformações, o Brasil ainda depende de uma regulação da radiodifusão calcada sobretudo no sexagenário CBT. Ao mesmo tempo, as já insuficientes regras mal são fiscalizadas pelas autoridades competentes e são flagrantes as violações às regras de propriedade e de conteúdo.

Em 2009, a Conferência Nacional de Comunicação aprovou entre suas propostas uma reforma do marco legal para o setor. A então gestão de Lula (2007-2010) criou um grupo de trabalho para o tema, mas os dois governos seguintes não deram consecução a esse esforço, e represaram a proposta de uma nova legislação<sup>96</sup>. A partir de 2016, em vez de avanços, o marco normativo das comunicações teve suas já frágeis regras ainda mais flexibilizadas. A Lei 13.424/2017 reduziu requisitos para mudanças acionárias em concessionárias e a Lei 14.812/2024 ampliou os já largos limites de propriedade para estações de rádio e TV.

Apesar do avanço da aprovação da Lei 11.652/2008 e da criação da EBC, desde então a empresa luta para assegurar seu caráter público. Após o impeachment da presidenta Dilma Rousseff, em 2016, Michel Temer acabou com mecanismos de autonomia da EBC e a empresa tornou-se alvo de forças políticas partidárias e sociais, com constantes ameaças de privatização. Durante a gestão do presidente Jair Bolsonaro, a EBC foi denunciada por práticas sistemáticas e persistentes de ingerência editorial e censura aos jornalistas e trabalhadores<sup>97</sup>.

Essa condição de marginalidade da comunicação não-governamental também se expressa nas regras para a radiodifusão comunitária. A Lei 9.612/1998 impôs limites de potência, alcance e de financiamento a estas estações. No caso das TVs, estas nunca mereceram lei própria. Em um momento de atenção crescente para mídias digitais, a radiodifusão segue muito relevante como fonte de informação para o conjunto da população brasileira, não podendo ser esquecida como para a promoção de um ambiente jornalístico plural e diverso.

## I PLURALIDADE E DIVERSIDADE

Como analisado, a legislação brasileira para radiodifusão não possui mecanismos concretos de enfrentamento à concentração no setor, em detrimento do pluralismo jornalístico. Ao mesmo tempo, não promove a diversidade de conteúdos e representações, sem recortes claros de gênero, raça e classe. Uma eventual reforma do marco legal precisaria considerar esses aspectos, tanto na valorização de força de trabalho diversa quanto na representação desses segmentos majoritários na população brasileira na programação das emissoras.

96 As resoluções e o anteprojeto de lei estão disponíveis em: Ramos, M.C., Paulino, F.O., Valente, J. Urupá, M. Carvalho, M. M. "Conferência Nacional de Comunicação: 10 anos depois, velhos e novos desafios das políticas de comunicação no Brasil". União Latina de Economia Política da Informação, Comunicação e Cultura, 2021. Disponível em: <https://sites.google.com/ccom.unb.br/home/confecon>.  
97 Ver em: Campanha Calar Jamais. Violações à Liberdade de Expressão no Brasil 2019-2022. Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação, 2022. Disponível em: <https://fndc.org.br/campanha-calar-jamais/>.



# Crimes contra a honra: calúnia, injúria e difamação

## Nomes

### Decreto-Lei 2.848/1940

Código Penal

### PL 7475/2017

Revoga dispositivos do Código Penal sobre crimes contra a honra

### PL 3734/2023

Tipifica o crime de constrangimento a autoridade pública

### PL 215/2015

Pune crimes contra a honra praticados em redes sociais

## Temas abordados

- Agravamento de penas
- Autoridades públicas
- Novos tipos penais
- Internet

## Estágio de construção, aprovação ou implementação

- Lei vigente
- PL 7475/2017 – Pronto para votação no Plenário da Câmara dos Deputados. Se aprovado, será apreciado pelo Senado.
- PL 3734/2023 – Em análise na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara. Se aprovado, precisará ser votado no Plenário da Casa e então apreciado pelo Senado.
- PL 215/2015 – Pronto para votação no Plenário da Câmara. Se aprovado, será apreciado pelo Senado.

## TRATAMENTO DA ATIVIDADE JORNALÍSTICA

O Código Penal lista em seu rol de crimes aqueles denominados “contra a honra”. Embora não digam respeito diretamente à atividade jornalística, tais infrações podem ser utilizadas para constranger e silenciar trabalhadores da imprensa, inclusive em práticas de assédio judicial, quando indivíduos ou autoridades ajuízam ações em série, alegando serem vítimas de calúnia, injúria e difamação por parte de jornalistas. Segundo a Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji), 299 jornalistas foram processados por crimes contra a honra no estado de São Paulo entre 2015 e 2022<sup>98</sup>.

No caso da calúnia, o ilícito ocorre quando alguém imputa a outrem um crime falsamente, com pena de seis meses a dois anos e multa. O crime de injúria envolve a ofensa da dignidade ou do decoro de uma pessoa, com pena de um a seis meses ou multa. Já a difamação se dá quando há imputação de fato ofensivo à reputação de um terceiro, com pena de três meses a um ano, e multa.

As punições são aumentadas em um terço se os crimes forem cometidos contra os presidentes da República, do Supremo Tribunal Federal, do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados, contra funcionário público no exercício das funções, por meio que facilite a divulgação do conteúdo ou ato ou contra criança, adolescente ou pessoa idosa.

Tramitam atualmente no Congresso Nacional diversas proposições sobre o tema, tipificando novos crimes contra a honra, criando agravantes para determinadas situações ou vítimas. O PL 3734/2023, do deputado Rubens Pereira (PT-MA), por exemplo, tipifica o crime de constrangimento à autoridade pública no exercício da função mediante calúnia, injúria, difamação e outras infrações do Código Penal, como ameaça e violência.

98 Mais informações em: <https://abraji.org.br/noticias/ataques-mais-graves-a-jornalistas-dobram-em-2022>.

Segundo o relatório aprovado mais recente do projeto<sup>99</sup>, a pena estabelecida é de dois a seis anos em acréscimo a punições correspondentes aos crimes contra a honra. A pena é dobrada se o ato for cometido em grupo de mais de três pessoas ou por meio da Internet.

O PL 215/2015, do ex-deputado Hildo Rocha (MDB-MA), fortalece essa abordagem. Em seu relatório mais atual, aprovado na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania em 2015<sup>100</sup>, os efeitos punitivos dos crimes contra a honra terão as penas dobradas quando as mensagens forem difundidas na Internet ou com uso de aparelho empregado em serviços de telecomunicações. Outras propostas trazem abordagens relacionadas, como o PL 675/2021, em tramitação no Senado. O relatório mais recente, apresentado no Plenário desta casa em 2022<sup>101</sup>, também agrava as penas de crimes contra a honra se cometidos em redes sociais ou com uso de tecnologias de alteração de imagens ou voz de humanos.

Já o PL 7475/2017, do ex-deputado e agora senador Veneziano Vital do Rêgo (MDB-PB), descriminaliza os crimes contra a honra. O relatório mais recente, aprovado na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara em 2019<sup>102</sup>, prevê a revogação dos artigos que disciplinam os crimes de calúnia e difamação e mantém o crime de injúria restrito quando a ofensa utiliza de elementos referentes a raça, cor, etnia, religião, origem ou a condição de pessoa idosa ou pessoa com deficiência.

## GARANTIAS E SALVAGUARDAS

Considerando a inadequação do tratamento criminal de discursos, destaca-se como positivo o PL 7475/2017, que sugere a revogação dos crimes contra a honra constantes no Código Penal. A proposição se alinha a recomendações internacionais que advogam contrariamente à existência de legislações que criminalizam tais expressões. A já mencionada declaração conjunta dos relatores para liberdade de expressão de 2023 traz entre suas recomendações aos Estados revogar normas neste sentido.

## DESAFIOS E ENTRAVES

Os crimes contra a honra não mencionam diretamente a atividade jornalística, mas alguns têm maior potencial de afetar jornalistas e comunicadores ao reforçar a punição contra agentes que são normalmente objeto da cobertura da imprensa ou de críticas na mídia, como autoridades públicas. Em diferentes ocasiões, os relatores para a liberdade de expressão assinalaram os perigos da criminalização do discurso para a liberdade de expressão e de imprensa. A Relatoria para a Liberdade de Expressão da OEA publicou relatório sobre o tema em 2004, no qual reforça este entendimento.

Infelizmente, o marco normativo brasileiro caminha em sentido contrário com propostas em tramitação no Legislativo visando incrementar as possibilidades de instrumentalização desses crimes, como é o caso da criação de um novo tipo penal amplo de constrangimento de autoridades públicas. Os PL 215/2015 e PL 675/2021 também criam novos caminhos punitivos a jornalistas e comunicadores ao ampliar penas para conteúdos veiculados na Internet, uma vez que matérias e publicações são crescentemente disponibilizadas no ambiente online.

99 Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=2371727&filename=Parecer-CC-JC-2023-12-07](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2371727&filename=Parecer-CC-JC-2023-12-07).

100 Disponível em: <https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD0020151014001750000.PDF#page=522>.

101 Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9126080&ts=1686676619930&disposition=inline>.

102 Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1769464&filename=Tramitacao-PL%207475/2017](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1769464&filename=Tramitacao-PL%207475/2017).

**Nomes****Constituição Federal****Lei 13.188/2015**

Dispõe sobre o direito de resposta em matéria divulgada por veículo de comunicação

**Temas abordados**

- Retificação
- Honra
- Intimidade
- Decisão judicial

**Estágio de construção, aprovação ou implementação**

Lei vigente

**TRATAMENTO DA ATIVIDADE JORNALÍSTICA**

A Constituição Federal assegura o direito de resposta como direito dos cidadãos. A Lei 13.188/2015 regulamentou este comando constitucional e disciplinou os procedimentos para o seu acesso, requisição e execução por parte dos meios de comunicação. Podem requerer a retificação quem se julgar ofendido em matérias publicadas por veículos de comunicação social.

Podem ensejar direito de resposta os conteúdos contra a honra, a intimidade, a reputação, o conceito, o nome, a marca ou a imagem de pessoa física ou jurídica identificada ou passível de identificação. Em caso de decisão favorável da Justiça, o direito de resposta deve ser veiculado em até dois meses. A resposta tem de ter destaque comparável ao conteúdo que gerou o questionamento, seja tamanho em veículos impressos ou duração em rádio ou TV.

**GARANTIAS E SALVAGUARDAS**

O direito de resposta contribui com um ambiente informativo plural, diverso e responsável.

Se a atividade jornalística é vital às sociedades democráticas, os parâmetros internacionais de Direitos Humanos ressaltam que regimes democráticos também estabelecem mecanismos para coibir abusos no exercício do jornalismo. Tais restrições devem ser claramente estabelecidas em lei, ter resposta proporcional aos excessos e não configurar censura prévia. O marco normativo brasileiro do direito de resposta vai ao encontro desse modelo de regulação dos conteúdos. Cidadãos e organizações podem recorrer à Justiça nas hipóteses descritas. Se o pedido for atendido, a lei assegura que a retificação tenha visibilidade proporcional, evitando a minimização da execução dessa determinação.

**DESAFIOS E ENTRAVES**

O direito de resposta foi regulamentado em lei específica quase 30 anos após a promulgação da Constituição, e ainda sob o marco da comunicação social dos meios tradicionais, como mídias impressa, sonora e audiovisual. Considerando o crescimento da publicação e consumo de conteúdos em plataformas online, uma das principais insuficiências da lei é a falta de detalhamento sobre como ela deve ser aplicada em diferentes sítios e aplicações na web.

Como em diversas aplicações da Internet a visualização dos conteúdos se dá de forma personalizada, como em mecanismos de busca e redes sociais, e considerando que cada conteúdo tem um determinado alcance, faltam parâmetros para que as reparações igualem ou se equiparem ao alcance dos conteúdos geradores das ofensas. Desta forma, faz-se necessário discutir como traduzir o direito de resposta para o ambiente online.

O PL 2.630/2020 teve propostas neste sentido ao longo da sua tramitação, mas a versão mais recente do relatório (ver pág. 48) não traz dispositivo que permita a requisição e a execução deste direito por plataformas digitais.

**CONCLUSÃO****PERSPECTIVAS PARA UMA AGENDA NORMATIVA QUE PROMOVA UM AMBIENTE FAVORÁVEL PARA UM JORNALISMO LIVRE, PLURAL E CONFIÁVEL**

**O esforço de análise do marco normativo e das políticas públicas para o jornalismo no Brasil infelizmente nos revela que os desafios e entraves para a garantia de um ecossistema informativo livre, plural e diverso ainda são muito maiores do que as salvaguardas institucionalizadas tanto na legislação quanto nas iniciativas do Executivo e do Judiciário federais. Em que pese as garantias constitucionais assinaladas, o marco normativo brasileiro é eivado de limites, deficiências e fragilidades. A Carta magna do país, que recém-completou 35 anos, está longe de ser plenamente regulamentada, convive com normas desatualizadas e, em muitos casos, demanda complementos fundamentais.**

Um primeiro exemplo é o marco da proteção a jornalistas e comunicadores, dimensão básica para o exercício da liberdade de imprensa e regramento recomendado por organismos internacionais de direitos humanos num país violento como o Brasil. Se é verdade que tramitam no Congresso Nacional diversos projetos de lei criminalizando ataques contra trabalhadores da imprensa, cabe ao Parlamento avançar sobre temas como medidas de prevenção, recebimento de denúncias, respostas rápidas, investigações céleres e responsabilização efetiva. Neste contexto, a proposição e aprovação da Lei Nacional de Proteção, institucionalizando o Programa de Proteção de Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas (PPDDH), assim como a adoção de profundas melhorias no seu atendimento a jornalistas, são tarefas que não podem mais ser adiadas.

No âmbito do Executivo, iniciativas como o Observatório Nacional da Violência contra Jornalistas e Comunicadores precisam ser estruturadas com celeridade, para que sejam capazes de oferecer respostas efetivas às vítimas. No Judiciário, o combate ao assédio judicial mostra-se crucial. As ADIs mencionadas no relatório, em análise pelo STF, podem contribuir sobremaneira para enfrentar o problema.

Em se tratando do fomento e da sustentabilidade do jornalismo, o Estado brasileiro precisa enfrentar com seriedade as consequências das transformações da última década no setor a partir do surgimento de grandes conglomerados online (especialmente grandes plataformas digitais) e da redistribuição de receitas de publicidade, que têm ocasionado o fechamento de veículos ou de versões impressas de meios. Já as mídias sem finalidade de lucro, também com potencial de realizar um jornalismo plural e diverso mas que, historicamente, tiveram marcos normativos restritos à sua existência, precisam estar no centro das prioridades do governo. É imperativo superar o estrangulamento financeiro das rádios comunitárias e garantir recursos e autonomia para a EBC e os meios da Rede Nacional de Comunicação Pública.

A distribuição de verbas publicitárias governamentais é uma fonte importante de financia-

**OS DESAFIOS E ENTRAVES PARA A GARANTIA DE UM ECOSSISTEMA INFORMATIVO LIVRE, PLURAL E DIVERSO AINDA SÃO MUITO MAIORES DO QUE AS SALVAGUARDAS INSTITUCIONALIZADAS NO BRASIL**

mento, mas somente se tal política passar a ser estrutura tendo entre seus propósitos o fomento à pluralidade e diversidade, contemplando veículos não-comerciais, independentes e regionais. Já no Legislativo, a votação dos projetos de lei tratando da remuneração de veículos jornalísticos por plataformas digitais pelo uso de notícias pode representar um alívio para o setor, mas os textos ainda carecem de aperfeiçoamento visando o financiamento de um jornalismo livre e plural, calcado na diversidade de gêneros, formatos e representações. A aprovação de um fundo de desenvolvimento do jornalismo a partir da taxação de grandes aplicações de Internet teria impacto mais significativo em termos de sustentabilidade.

Insumo chave do jornalismo, o acesso a informações públicas foi objeto de avanço em termos regulatórios no Brasil. Contudo, a despeito de iniciativas positivas do Executivo, como a implementação da Política de Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal e do Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal (SITAE), ainda há significativos desafios de implementação, especialmente pelos municípios. Recolocar este debate na agenda pública dos entes federativos é um desafio que envolverá o comprometimento político de gestores e partidos, e a participação da sociedade civil no âmbito local e estadual.

## **NUM CONTEXTO DE RECENTES ATAQUES AO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO NO BRASIL, A URGÊNCIA DE ASSEGURAR NORMAS E POLÍTICAS QUE FORTALEÇAM UM JORNALISMO LIVRE, PLURAL E DE CONFIANÇA É CRUCIAL PARA A PRÓPRIA DEMOCRACIA BRASILEIRA**

Bem mais complexa, será a obtenção de avanços concretos globalmente para a garantia da integridade da informação. O tema tem mobilizado os principais organismos internacionais e as Nações Unidas e organizações como o Fórum Informação & Democracia já ressaltaram a necessidade de um marco normativo específico para combater problemas como desinformação e discurso de ódio. No Brasil, o tema é objeto de intensos debates desde 2020, e um entrave chave para a aprovação de uma primeira lei regulando as plataformas digitais é a resistência de forças de extrema-direita no Parlamento somada ao lobby das grandes plataformas. Superar divergências pontuais no texto do PL 2630/2020 para que seja possível formar maioria no Congresso para a conclusão de sua tramitação é uma das prioridades de 2024 para as organizações que atuam em prol da integridade da informação.

A aprovação de uma regulação para plataformas digitais está diretamente relacionada aos desafios vinculados ao panorama das comunicações no Brasil, abordado no último eixo do relatório.

Ao passo em que a RSF já reafirmou diversas vezes a importância do país regulamentar os dispositivos da Constituição Federal de 1988, para regular democraticamente a radiodifusão e promover o pluralismo no setor, a atual conjuntura revela retrocessos nas já frágeis obrigações aplicáveis às empresas de comunicação.

O exame da história recente do marco normativo do rádio e da TV evidenciou como os movimentos de governos e legisladores não foram no sentido de modernizar a legislação aplicável a esses serviços, mas de flexibilizar mecanismos anti-concentração e de fiscalização. Infelizmente, a falta de disposição para enfrentar o problema perpassa todo o espectro político brasileiro, com consequências preocupantes para o jornalismo.

Num contexto de recentes ataques ao Estado Democrático de Direito no Brasil, a urgência de assegurar normas e políticas que fortaleçam um jornalismo livre, plural e de confiança é crucial para a própria democracia brasileira. A RSF, inspirada pelas lacunas e oportunidades identificadas por este estudo, faz um chamado a todos os atores tocados por tais preocupações para que conjuntem esforços neste sentido.



REPÓRTERES SEM FRONTEIRAS atua pela liberdade, a independência e o pluralismo no jornalismo. Dotada de um status consultivo junto à ONU e à UNESCO, a organização, baseada em Paris, conta com 13 escritórios e seções no mundo e correspondentes em mais de 130 países.