



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**  
**MESTRADO EM DIREITO**

MARTA CATARINA FERREIRA DA SILVA

**LIBERDADE DE EXPRESSÃO, *HATE SPEECH* PARLAMENTAR E**  
**POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O USO DA INTERNET:**  
**PL 2630/2020**

RIO DE JANEIRO

2023

MARTA CATARINA FERREIRA DA SILVA

**LIBERDADE DE EXPRESSÃO, *HATE SPEECH* PARLAMENTAR E  
POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O USO DA INTERNET:  
PL 2630/2020**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGD do Centro de Ciências Jurídicas e Políticas – CCJP da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO como requisito parcial para a obtenção do título de mestre.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dra. Maria Lúcia de Paula Oliveira

Rio de Janeiro/RJ,

2023

C

Catarina Ferreira da Silva, Marta  
LIBERDADE DE EXPRESSÃO, HATE SPEECH PARLAMENTAR  
E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O USO DA INTERNET:PL  
2630/2020 / Marta Catarina Ferreira da Silva. --  
Rio de Janeiro, 2023.

140

Orientador: Maria Lucia de Paula Oliveira.  
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do  
Estado do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação  
em Direito, 2023.

1. A Liberdade de expressão na tradição liberal  
do pensamento: Stuart Mill e John Rawls. 2. A  
Liberdade de Expressão parlamentar. 3. A construção  
jurídica dos limites à liberdade de expressão através  
do reconhecimento do discurso de ódio. 4. O Hate  
Speech parlamentar. 5. PL nº 2630 de 2020: a  
proposta brasileira para regulação da liberdade de  
expressão na internet e a questão do hate speech  
parlamentar. I. Lucia de Paula Oliveira, Maria,  
orient. II. Título.

MARTA CATARINA FERREIRA DA SILVA

**LIBERDADE DE EXPRESSÃO, *HATE SPEECH* PARLAMENTAR E POLÍTICAS  
PÚBLICAS PARA O USO DA INTERNET:  
PL 2630/2020**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGD do Centro de Ciências Jurídicas e Políticas – CCJP da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO como requisito parcial para a obtenção do título de mestre.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dra. Maria Lúcia de Paula Oliveira

Aprovado em:

**BANCA EXAMINADORA**

---

Professor (a) Dr.  
Maria Lucia de Paula Oliveira - UNIRIO

---

Professor (a) Dr. Paulo Mendonça - UNIRIO

---

Professor (a) Dr. Vânia Aieta - UERJ

Rio de Janeiro  
2023

## RESUMO

O presente trabalho possui o objetivo de analisar o PL 2630/2020 no que toca a regulação da liberdade de expressão parlamentar frente ao fenômeno do *hate speech*. Acontecimentos políticos recentes, como a intensa participação de deputados e senadores eleitos na promoção de postagens em redes sociais com discursos intolerantes, ataques de reputação e até mesmo convocação para o fechamento do Congresso Nacional, evidenciam um desvirtuamento da razão pública do instituto da imunidade material. Diante desse cenário, a problemática se dá na incerteza sobre a necessidade de se desenvolver um marco regulatório que crie um regime específico para as redes sociais de agentes políticos, sendo um dos principais desafios dessa política pública equilibrar, por um lado, o exercício pleno da liberdade de expressão parlamentar, e de outro, garantir a salvaguarda da dignidade humana e da própria democracia. O trabalho expõe um perfil regulatório sobre o tema, visando contribuir para identificação dos modernos contornos do instituto da inviolabilidade parlamentar, concluindo pela ineficácia da atual proposta normativa.

**Palavras-chave:** imunidade material; políticas públicas; liberdade de expressão; *hate speech*.

## ABSTRACT

The present work has the objective of analyzing the PL 2630/2020 regarding the regulation of parliamentary freedom of expression in the face of the phenomenon of *hate speech*. Recent political events, such as the intense participation of elected deputies and senators in promoting posts on social networks with intolerant speeches, attacks on reputation and even calling for the closure of the National Congress, show a distortion of the public reason of the institute of material immunity. Given this scenario, the problem arises from uncertainty about the need to develop a regulatory framework that creates a specific regime for the social networks of political agents, one of the main challenges of this public policy being to balance, on the one hand, the full exercise of freedom of parliamentary expression, and on the other, to guarantee the safeguarding of human dignity and democracy itself. The work exposes a regulatory profile on the subject, aiming to contribute to the identification of the modern contours of the institute of parliamentary inviolability, concluding that the current normative proposal is ineffective.

**Keywords:** material immunity; public policy; freedom of expression; *hate speech*.

## LISTA DE IMAGENS

Imagem 1.....	p. 54.
Imagem 2.....	p. 58.
Imagem 3.....	p. 58.
Imagem 4.....	p. 59.
Imagem 5.....	p. 64.
Imagem 6.....	p. 65.
Imagem 7.....	p. 66.
Imagem 8.....	p. 67.
Imagem 9.....	p. 68.
Imagem 10.....	p. 82.
Imagem 11.....	p. 83.
Imagem 12.....	p. 83.
Imagem 13.....	p. 84.
Imagem 14.....	p. 84.
Imagem 15.....	p. 87.
Imagem 16.....	p. 97.

## LISTA DE GRÁFICOS E QUADROS

Gráfico 1.....	p. 53.
Gráfico 2.....	p. 53.
Gráfico 3.....	p. 54.
Gráfico 4.....	p. 55.
Gráfico 5.....	p. 55.
Quadro 1.....	p. 88.
Quadro 2.....	p. 92.
Quadro 3.....	p. 101.
Quadro 4.....	p. 107.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>7</b>
<b>1. O DIREITO À LIBERDADE DE EXPRESSÃO</b>	<b>9</b>
1.1. A LIBERDADE DE EXPRESSÃO NA TRADIÇÃO LIBERAL DO PENSAMENTO: STUART MILL E JOHN RALWS	9
1.2. ÂMBITO DE PROTEÇÃO DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO	15
1.3. EVOLUÇÃO CONSTITUCIONAL	20
1.4. GÊNERO E ESPÉCIES	25
1.4.1. A Liberdade de Expressão parlamentar	34
<b>2. A LIBERDADE DE EXPRESSÃO PARLAMENTAR E O PROBLEMA DO DISCURSO DE ÓDIO ONLINE</b>	<b>44</b>
2.1. A CONSTRUÇÃO JURÍDICA DOS LIMITES À LIBERDADE DE EXPRESSÃO ATRAVÉS DO RECONHECIMENTO DO DISCURSO DE ÓDIO	44
2.1.1. O discurso de ódio e a internet	51
2.2. O <i>HATE SPEECH</i> PARLAMENTAR	57
2.3. COMO O JUDICIÁRIO VEM ENFRENTANDO AS MANIFESTAÇÕES DE ÓDIO REALIZADAS POR PARLAMENTARES NAS MÍDIAS SOCIAIS	70
<b>3. <i>HATE SPEECH</i> PARLAMENTAR E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O USO DA INTERNET</b>	<b>80</b>
3.1. POLÍTICAS PÚBLICAS (POLICIES) COMO CATEGORIA JURÍDICA	80
3.2. PL N. 2630 DE 2020: A PROPOSTA BRASILEIRA PARA REGULAÇÃO DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO NA INTERNET E A QUESTÃO DO <i>HATE SPEECH</i> PARLAMENTAR	91
<b>CONCLUSÃO</b>	<b>120</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>126</b>

## INTRODUÇÃO

Em fevereiro de 2021 o Deputado Federal Daniel Silveira divulgou um vídeo nas redes sociais atacando diretamente ministros do Supremo Tribunal Federal (STF). Segundo ele, o ministro Luiz Edson Fachin integra a nata da bosta do STF, Gilmar Mendes vende sentenças e Alexandre de Moraes seria conhecido como o “Xandão do PCC”. Questionou em tom de ironia se existia algum problema com a sua fala, se estava sendo ogro ou tosco demais, se havia necessidade de adotar um comportamento adequado para tratar os juristinhas (sic). Além do ataque, proferiu ameaças contra os integrantes da Corte, fez apologia ao Ato Institucional nº 5 (AI-5) e incentivou a quebra da ordem institucional. A prisão do deputado foi determinada no âmbito do Inquérito nº: 4781 que apura ameaças, discursos de ódio e *fake news* disparadas contra ministros do Supremo. Os advogados de Silveira afirmaram que ele foi vítima de um brutal ataque à liberdade de expressão e teve sua imunidade parlamentar violada.

O caso citado evidencia que o cenário criado pela tecnologia 4.0 mudou por completo a esfera pública de debates, as dimensões da luta pelo poder e a forma de expressão de seus participantes. Nesse contexto, agentes políticos passaram a fazer uso em larga escala das mídias sociais para disseminarem suas ideologias através de memes preconceituosos, ataques de reputação e discursos intolerantes. Acontecimentos políticos recentes, como a participação ativa de deputados eleitos na convocação de manifestações populares favoráveis ao fechamento do Congresso Nacional, do STF e à edição de um novo AI-5, nos alertam para a necessidade de questionarmos as fronteiras entre a liberdade de expressão parlamentar e o *hate speech*.

Especialistas da área de Tecnologia da Informação explicam que as mídias digitais, desenvolvidas a partir do modelo do Facebook (Twitter e Instagram), podem ser caracterizadas de acordo com quatro modos de comunicação: i) a capacidade de postar mensagens e conteúdo, chamado também de *broadcasting*; ii) o compartilhamento, que significa a possibilidade de redistribuir os conteúdos em uma rede de contatos; (iii) interação, representada pela faculdade de realização de comentários em determinada postagem; (iv) reconhecer ou “curtir”, geralmente representado pelo ícone de uma mão com o dedo polegar apontado para cima, cujo significado expressa aprovação, apoio e incentivo à informação publicada.

Diante dessa nova dinâmica, agentes políticos, ocupantes de espaços públicos de poder, invocam o seu reforçado direito à liberdade de expressão (imunidade material) para propalar ideologias preconceituosas e discriminatórias de forma coordenada, em velocidade exponencial, contando com o auxílio de *bots* e *trolls*, com a finalidade de manipular e deturpar o debate público. Ou seja, nota-se um desvirtuamento do instituto previsto no artigo 53, *caput* da CRFB desenvolvido para garantia da democracia representativa e melhor desempenho do mandato popular, fator que transforma as tradicionais discussões a respeito da liberdade de expressão.

À vista desse panorama, um dos problemas centrais que surge é a incerteza sobre a eficácia de uma possível regulação da liberdade de expressão parlamentar na internet, sendo um dos principais desafios para o desenvolvimento dessa política pública equilibrar, por um lado, o exercício pleno da liberdade de expressão, em suas variadas formas, e de outro a necessária proteção da dignidade humana e da própria democracia.

Hoje, o Projeto de Lei nº 2630 de 2020, em trâmite no Congresso Nacional, é a principal proposta para a regulação das plataformas digitais e busca construir um regime específico para as redes sociais de agentes políticos. Nesse sentido, o presente trabalho pretende refletir sobre os limites da imunidade dos parlamentares por suas opiniões, palavras e votos nas redes sociais, tendo como ponto norteador a razão pública da existência do instituto e a análise do projeto de Lei 2630/2020 no que toca aos limites da especial liberdade de expressão dada aos congressistas frente a manifestações de ódio nas redes sociais.

Para isso, num primeiro capítulo, será apresentada a construção teórica formulada por Mill e Rawls, proeminentes defensores do pensamento liberal, que escreveram cada um ao seu tempo, sobre liberdade de expressão e tolerância. Será dissertado ainda sobre o atual âmbito de proteção da liberdade de expressão, a evolução constitucional do instituto, sendo abarcados gênero e espécies, em destaque a liberdade de expressão parlamentar.

No segundo capítulo, será evidenciado o modelo conceitual do fenômeno do discurso de ódio, a forma como vem sendo compreendido nos mais referenciados ordenamentos jurídicos, o fator que torna o problema ainda mais complexo, a internet e o desdobramento específico que convencionamos chamar *hate speech* parlamentar.

Por fim, serão apresentadas políticas públicas focalizadas na problemática do *hate speech*, com ênfase na proposta legislativa brasileira que visa a regulação das plataformas digitais e trata especificamente sobre imunidade material nas redes sociais, o PL nº 2630, chegando-se à conclusão sobre a (in) eficácia da proposta normativa.

## 1. O DIREITO À LIBERDADE DE EXPRESSÃO

### 1.1. A LIBERDADE DE EXPRESSÃO NA TRADIÇÃO LIBERAL DO PENSAMENTO: STUART MILL E JOHN RALWS

O livre fluxo de informações e opiniões divergentes têm sido, historicamente, matéria sujeita a grandes desafios. Por séculos os pensamentos derivados dos regimes absolutistas que centralizavam a verdade irrefutável nas mãos do rei (*the king can do no wrong*) com esteio na religião, fez uso da censura como instrumento essencial de poder. A exemplo disso, em 1559 o Papa Paulo IV promulgou o *Index Librorum Prohibitorum*, uma lista de publicações reputadas heresias pela igreja católica, incluindo no rol de obras proibidas autores como Nicolau Maquiavel, Baruch de Espinosa, Rousseau, David Hume e Immanuel Kant. Sob o argumento de evitar a corrupção dos fiéis, a igreja vetou por 400 anos a circulação de importantes ideias para o desenvolvimento da humanidade, simplesmente porque elas desconsentiam com os dogmas católicos (CANOTILHO, 1941).

É a livre expressão do homem que o torna ao mesmo tempo singular e parte atuante de um todo enquanto ser social. Esse direito que parece natural e inerente a qualquer pessoa, na verdade foi conquistado e construído a duras penas - literalmente - já que uma das formas de castigo penal autorizado pelo Estado durante o século XVIII, foi o *silent system*, o sistema do silêncio absoluto<sup>1</sup> (FOUCAULT, 1986).

Considerada uma conquista moderna, foi no contexto das revoluções burguesas que a liberdade de expressão teve sua origem. Ela aparece em 1689, na *Bill of Rights*<sup>2</sup>, quando afirma que liberdade de expressão, e debates sobre assuntos no Parlamento, não serão

---

<sup>1</sup> Durante o sistema de Auburn pretendia-se, através do isolamento e da vedação a manifestação do pensamento dos detentos, construir um microcosmo de uma sociedade hierarquizada. Por décadas o silenciamento das vozes daqueles considerados delinquentes foi utilizado como medida legal sancionatória estatal para subjugar uma classe ao domínio e controle de uns poucos.

<sup>2</sup> De acordo com Danielle Anne Pamplona, O termo 'liberdade de expressão' nasce em oposição à impossibilidade de qualquer crítica ser dirigida ao trono inglês. Os monarcas ingleses não toleravam a menção à liberdade de expressão eis que, sob seu ponto de vista, representava uma ameaça de enfraquecimento da Coroa. A dinastia Tudor foi especialmente pródiga em não permitir qualquer crítica ao seu reinado e Henrique VII criou, em 1487, a Corte Estrelada. Essa Corte era responsável por julgar pessoas proeminentes na sociedade inglesa, aquelas pessoas cuja importância poderia inibir um julgamento pelas Cortes ordinárias. Ela podia condenar qualquer forma de crítica à Coroa e foi quem aplicou a Lei de Traição e Incitação ao Motim, inclusive para condenar os membros do Parlamento.

impedidos ou questionados em nenhuma Corte ou local fora do Parlamento. Posteriormente, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, documento culminante do iluminismo, consagrou a liberdade de manifestação do pensamento como direito natural e universal do homem. Universal, pois válido e exigível a qualquer tempo e em qualquer lugar, natural, pois inerente à própria natureza humana<sup>3</sup>.

De acordo com o filósofo Immanuel Kant, o iluminismo<sup>4</sup> foi a corrente de pensamento responsável por libertar o homem de sua menoridade. Em outra linguagem, o iluminismo foi a doutrina filosófica que defendeu a capacidade do indivíduo pensar por si mesmo, se servir bem e com segurança do seu próprio entendimento, sem a guia de outrem. Como exemplo de respeito à autonomia do pensamento, rendeu elogios à defesa da liberdade religiosa<sup>5</sup>. Refletindo sobre o mesmo tema, Paul Hazard, compreendeu o iluminismo como uma tentativa de substituir a religião e o classicismo, pela razão e ciência (1954).

O Iluminismo influenciou sobremaneira a formação do pensamento liberal e, por conseguinte, a ruptura com o Antigo Regime. Segundo José Guilherme Merquior, por consenso histórico, o liberalismo surgiu na Inglaterra durante a Revolução Gloriosa de 1668, fruto da luta política por tolerância e governo constitucional. Ou seja, despontou do protesto contra os abusos do absolutismo monárquico, buscando implementar limitação e divisão da autoridade estatal. Com o passar do tempo, tornou-se um campo de ideias e posições altamente diversificado.

John Stuart Mill, um dos principais pensadores do liberalismo clássico, publicou em 1859 verdadeiro manifesto à defesa da liberdade de manifestação do pensamento. Para ele, silenciar a expressão de uma opinião é o mesmo que roubar a humanidade. Se a opinião

---

<sup>3</sup> Art. 11- A livre comunicação das ideias e das opiniões é um dos mais preciosos direitos do homem; todo cidadão pode, portanto, falar, escrever, imprimir livremente, respondendo, todavia, pelos abusos desta liberdade nos termos previstos na lei.

<sup>4</sup> Em dezembro de 1784, em resposta ao Jornal germânico Mensário Berlinense (Berlinische Monatschrift), Kant escreveu o ensaio “Resposta à pergunta: o que é o Iluminismo” (Aufklärung). Tal problemática ganhou vida por meio de uma série de artigos escritos para o jornal Mensário Berlinense, fundado por Johann Erich Biester, que congregava os chamados “amigos da Ilustração”.

<sup>5</sup> Assim considerada, esta época é a época do Iluminismo, ou o século de Frederico. Um príncipe que não acha indigno de si dizer que tem por dever nada prescrever aos homens em matéria de religião, mas deixar-lhes aí a plena liberdade, que, por conseguinte, recusa o arrogante nome de tolerância, é efetivamente esclarecido e merece ser encomiado pelo mundo grato e pela posteridade como aquele que, pela primeira vez, libertou o género humano da menoridade, pelo menos por parte do governo, e concedeu a cada qual a liberdade de se servir da própria razão em tudo o que é assunto da consciência. Sob o seu auspício, clérigos veneráveis podem, sem prejuízo do seu dever ministerial e na qualidade de eruditos, expor livre e publicamente ao mundo para que este examine os seus juízos e as suas ideias que, aqui ou além, se afastam do símbolo admitido; mas, mais permitido é ainda a quem não está limitado por nenhum dever de ofício.” Disponível em: <https://www.marxists.org/portugues/kant/1784/mes/resposta.pdf>

é correta, a humanidade está sendo privada de trocar o erro pela verdade; se a opinião é falsa, tira-se o direito dos indivíduos de formarem uma percepção mais clara e vívida da verdade, obtida através da sua colisão com o erro (2018). Mill, desautorizou a intervenção estatal na esfera comportamental que só interessa à própria pessoa e exaltou a livre manifestação do pensamento como meio para se alcançar o autodesenvolvimento.

Anos mais tarde, para além da defesa das liberdades negativas, o pensamento liberal passou a se preocupar com questões de justiça social, na busca por agregar à defesa dos direitos individuais, a exigência de se assegurar a todos os homens a plenitude de seu autodesenvolvimento. O neocontratualista John Rawls ocupa posição de destaque na corrente do social-liberalismo, defendendo simultaneamente o princípio da liberdade contra qualquer coerção somada a exigência de regras de justiça que oportunizem igualdade de oportunidades e proteção aos membros da sociedade menos favorecidos.

Mill e Rawls, proeminentes defensores do pensamento liberal escreveram cada um ao seu tempo, sobre liberdade de expressão e tolerância. O pensamento de Mill sobre a liberdade de opinião tem esteio no utilitarismo, filosofia moral formulada originalmente por Jeremy Bentham. Nessa lupa, julga-se a moralidade de um determinado ato através da sua utilidade, razão pela qual para Mill a liberdade de opinião é quase que irrestrita, uma vez que necessária para o pleno desenvolvimento da individualidade, autonomia e progresso dos indivíduos e da sociedade.

O autor baseia a sua teoria sobre a liberdade de opinião e a liberdade de expressão da opinião em três fundamentos distintos. Primeiro, defende que uma ideia que é obrigada ao silêncio não pode ser considerada falsa sob o argumento da “certeza absoluta”, pois a autoridade que recusa ouvido a uma opinião, com a certeza de que ela é falsa, se autointitula infalível. Essa presunção de infalibilidade provoca o sufocamento de debates e priva as pessoas de formularem as suas próprias percepções, logo, uma ideia só pode ser considerada errada se exposta ao debate público (MILL, 2018, p. 34).

Pretensão de infalibilidade não equivale a se sentir seguro de uma doutrina. Pretensão de infalibilidade é se incumbir de decidir tal questão pelos outros, sem lhes permitir que ouçam o que o lado contrário tem a dizer (MILL, 2018, p. 42).

Segundo, partindo da premissa de que a opinião silenciada é, de fato, errada, calá-la continuaria sendo uma conduta desaconselhada, pois para se alcançar a informação mais próxima da verdade é necessário o choque entre opiniões divergentes, e, mesmo uma opinião falsa, pode conter uma parcela da verdade (MILL, 2018, p. 82).

O terceiro fundamento da teoria de Mill sobre a liberdade de opinião considera que mesmo uma opinião verdadeira, caso não seja submetida a um escrutínio livre e aberto, não passará de um dogma morto. A ideia que subsiste na mente sem argumentação e sem o conhecimento de seus próprios fundamentos racionais torna-se preconceito ou superstição. O próprio significado da doutrina se enfraquece, perde a vividez e corre o risco de desaparecer.

[...], porém, o fato é que, à ausência de debate, esquecem-se não só os fundamentos da opinião, mas muitas vezes até o seu próprio significado. As palavras que transmitem a opinião deixam de sugerir ideias ou sugerem apenas uma pequena parcela daquelas que transmitiam originalmente. Em vez de uma concepção vívida e de uma crença viva, restam apenas algumas expressões conservadas por hábito; ou, se resta alguma coisa do significado, é apenas sua casca vazia, tendo-se perdido a essência mais pura (2018, p. 25).

Contudo, mesmo o direito à liberdade do pensamento heterodoxo formulado por Mill, com contornos amplos e primazia à defesa da liberdade como instrumento indispensável para a felicidade individual, encontra limites. Argumentar sofisticadamente, suprimir fatos ou argumentos, distorcer elementos do caso ou deturpar a opinião contrária, são manifestações sujeitas a críticas severas. As opiniões perdem a sua imunidade quando passam a ser proferidas com fanatismo e intolerância (MILL, 2018, p. 84).

Mais especificamente, Mill constrói contornos à liberdade de opinião, a partir da seguinte pergunta: qual a proporção da vida humana a ser atribuída à individualidade e qual à sociedade? Descrente da existência de um contrato social, o autor compreende que o limite da expressão da opinião encontra esteio no dever que cada indivíduo tem de retribuir o benefício do recebimento da proteção dada pela sociedade. Sendo, portanto, obrigação de cada um observar uma linha de conduta em relação ou outro, conduta essa que deve ser consonante com a vedação a lesão ao direito de outrem, é o que chama de princípio do dano a terceiros.

Invadir os direitos do outro, infringir-lhe qualquer dano ou prejuízo não justificado por seus próprios direitos, lançar mão de falsidade ou duplicidade ao tratar com terceiros, aproveitar-se de modo injusto ou mesquinho de vantagens sobre eles, e mesmo se abster de defendê-los contra lesões são objetos adequados de reprovação moral e, em casos graves, de punição e indenização moral (MILL, 2018, p. 120).  
(...)

[E]m suma, quando há claro prejuízo ou risco de claro prejuízo, seja ao indivíduo ou ao público, o caso sai do campo da liberdade e ingressa no campo da moralidade ou da lei (MILL, 2018, p. 125).

Ademais, a liberdade de opinião também perde a sua imunidade quando usada para instigar condutas danosas. No entanto, a todo momento o autor deixa claro que as faltas que

dizem respeito somente ao próprio indivíduo, os chamados deveres para consigo mesmo, por mais que demonstrem insensatez e ausência de respeito próprio, não são socialmente obrigatórios, pois não dizem respeito ao outro.

Na conduta dos seres humanos entre si, é necessário, na maioria dos casos, que se observem regras gerais, para que as pessoas saibam o que esperar; mas em seus assuntos pessoais, a cada um cabe o livre exercício da sua espontaneidade individual (MILL, 2018, p. 118).

(...)

Ninguém deve ser punido por estar embriagado; mas cabe punição ao soldado ou ao policial que estiver embriagado no cumprimento do dever (MILL, 2018, p. 125).

Em suma, para Mill é pleno o direito à liberdade de opinião e expressão da opinião, vedado pontualmente quando ocorrerem manifestações – claras, não meras suposições - que sejam prejudiciais a direitos alheios. Tal limite decorre da lei, que compreende a punição como requisito para a proteção da sociedade (MILL, 2018, p. 144).

A liberdade de expressão na teoria de John Rawls está inserida em uma complexa estrutura, desenvolvida com o objetivo de conciliar os dois principais valores morais do mundo moderno, a liberdade e a igualdade. Para tal fim, o autor preocupou-se primordialmente em construir uma concepção de justiça com assento na equidade, isso porque, segundo ele:

A justiça é a primeira virtude das instituições sociais como a verdade o é para os sistemas de pensamento. Uma teoria por mais elegante ou parcimoniosa que seja deve ser rejeitada ou alterada se não for verdadeira. Da mesma forma as leis e as instituições não obstante serem eficazes ou bem concebidas devem ser reformadas ou abolidas se forem injustas. (RAWLS, 2003, p. 58).

Rawls batizou sua teoria de *justiça como equidade* e a sua preocupação com a convivência harmoniosa entre pessoas livres em sua esfera de autodeterminação pessoal, porém iguais em direitos (na medida de suas desigualdades) deu origem a um organizado sistema bifásico de pressupostos fundamentais, aplicável às democracias constitucionais de base liberal.

Na primeira fase de sua teoria, o autor propõe uma forma de contrato social cujo modelo difere do estado de natureza concebido pelos filósofos do século XVII e XVIII. Posicionando-se num nível mais alto de abstração, ele imagina uma situação que chama de *posição original* na qual os participantes, representantes dos cidadãos de uma determinada sociedade, decidem os princípios de organização das instituições básicas da democracia em que vivem. Esses representantes são colocados nessa posição sob o que Rawls chamou de véu da ignorância, e por isso desconhecem as suas condições na vida real. Ou seja, eles

ignoram suas doutrinas religiosas, filosóficas, vida pessoal, posição econômica, se possuem dons, ignoram, inclusive, as suas concepções particulares de bem (RAWLS, 2003).

O véu da ignorância tem como função assegurar que as escolhas dos princípios de justiça (que serão aplicados a estrutura básica da sociedade) sejam feitas através de um consenso originário realizado de maneira equitativa (RAWLS, 2003).

Baseado nessa ideia, ele defende a tese de que os princípios de justiça escolhidos por toda pessoa dotada de racionalidade e razoabilidade seriam os seguintes:

- (a) cada pessoa tem o mesmo direito irrevogável a um esquema plenamente adequado de liberdades básicas iguais que seja compatível com o mesmo esquema de liberdades para todos;
- (b) e as desigualdades sociais e econômicas devem satisfazer duas condições: primeiro, devem estar vinculadas a cargos e posições acessíveis a todos em condições de igualdade equitativa de oportunidades; e, segundo lugar, têm de beneficiar ao máximo os membros menos favorecidos da sociedade (o princípio de diferença). (Rawls, 2003, p. 60).

O primeiro princípio, chamado pelo autor de princípio da liberdade igual, consagraria que as instituições que governariam a sociedade teriam, em primeiro lugar, que garantir aos cidadãos um sistema máximo possível de liberdade que fosse compatível com um sistema semelhante aplicável a todos. É nesse princípio que identificamos o posicionamento da liberdade de expressão dentro da teoria rawlsiana. Ela faz parte do conjunto de liberdades básicas e iguais, fundamentais à plenitude do exercício da cidadania de todo e qualquer indivíduo (2000).

O segundo princípio é aplicado buscando conjugar os valores da liberdade aos da igualdade. Subdividido em dois, o segundo princípio, em sua primeira parte, trata da justa distribuição de oportunidades e, na segunda parte do segundo princípio, tem-se o chamado princípio da diferença. Ele estabelece que desigualdades sociais e econômicas entre os indivíduos serão perfeitamente permitidas, desde que contribuam para o benefício dos menos favorecidos (RAWLS, 2003).

Tais princípios, a maneira como são concebidos e distribuídos é o resultado daquilo que Rawls chamou de *concepção política de justiça*. O autor reconhece que o pluralismo é uma característica permanente nas sociedades democráticas, e que, portanto, tal *concepção* para ser justa, deve derivar da coexistência das diferentes crenças filosóficas, morais e religiosas presentes na sociedade<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Para se alcançar a *concepção política* ideal estabelecida na *teoria da justiça como equidade* o autor exige a presença de uma *razão pública* fundamentada num *consenso sobreposto* de *doutrinas abrangentes* razoáveis

Contudo, de que maneira então seria possível alcançar um sistema básico que garanta a liberdade de expressão de maneira igual para todo e qualquer indivíduo e ao mesmo tempo manter a paz e a ordem numa sociedade plural, formada por grupos com diferentes concepções de bem?

A teoria rawlsiana compreende que não é razoável fazer uso das sanções do poder do Estado para corrigir ou punir opiniões divergentes. Em linguagem direta, a esfera de liberdade individual do cidadão, em regra, não deve sofrer interferência estatal alguma. A justiça como equidade oferece um sistema garantidor de liberdades básicas que defende a manutenção da tolerância entre doutrinas conflitantes, priorizando, sempre que possível, as liberdades individuais.

Todavia, o princípio da tolerância não tem caráter absoluto. Doutrinas que coloquem em risco a ordem pública e a manutenção do sistema de liberdades iguais não devem ser toleradas. Rawls autoriza que uma liberdade seja limitada para garantir que ela ou outra liberdade básica esteja adequadamente protegida, ou seja, existem posturas que são incompatíveis com o pluralismo democrático e por isso estão sujeitas a regulação estatal. É dever do Estado intervir na esfera de liberdade de grupos e/ou indivíduos que professem doutrinas intolerantes representando ameaça ao próprio estado de direito.

## 1.2. ÂMBITO DE PROTEÇÃO DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO

A partir do constitucionalismo, movimento responsável por pensar e sistematizar o exercício do poder político estatal por meio de cartas constitucionais, pode-se dizer que a liberdade de expressão ganhou status de direito fundamental<sup>7</sup>, ou seja, um direito humano

---

(2020). O poder político ao ser exercido em e por uma comunidade formada por cidadãos livres e iguais necessita obrigatoriamente identificar uma base pública de justificação das suas leis, somente assim tal poder será legítimo. Essa base pública deve levar em consideração o fato do pluralismo razoável, ou seja, a existência de um desacordo profundo, irreduzível e intransponível entre as concepções de bem defendidas pelos indivíduos e grupos que compõe uma sociedade, o que o autor chamou de doutrinas abrangentes.

<sup>7</sup> Robert Alexy escreve sobre a relação entre os direitos do homem, direitos fundamentais, democracia e jurisdição constitucional no estado democrático de direito, compreendendo que os direitos do homem se distinguem de outros direitos pela combinação de cinco fatores. São direitos (1) universais, (2) morais, (3) fundamentais, (4) preferenciais e (5) abstratos. Segundo ele direito fundamental é aquele que “deve tratar, em primeiro lugar, de interesses e carências que, em geral, podem e devem ser protegidos e fomentados por direito. Assim, muitos homens têm uma carência fundamental de amor. Não deve haver poucos aos quais é mais importante ser amado do que participar em demonstrações políticas. Contudo, não existe um direito do homem ao amor, porque amor não se deixa forçar pelo direito. A segunda condição é que o interesse ou a carência seja tão fundamental que a necessidade de seu respeito, sua proteção ou seu fomento se deixe fundamentar pelo direito. A fundamentalidade fundamenta, assim, a prioridade sobre todos os escalões do sistema jurídico, portanto, também perante o legislador. Um interesse ou uma carência é, nesse sentido, fundamental quando sua violação ou não-satisfação significa ou a morte ou sofrimento grave ou toca no núcleo essencial da autonomia. Daqui são compreendidos não só os direitos de defesa liberais clássicos, senão, por exemplo,

universal, que se sobrepõe em prioridade, firmando-se acima de todos os escalões do sistema jurídico e também perante o legislador (ALEXY, 1999).

Tal garantia desenvolveu-se levando em conta a concepção liberal que se encontra subjacente aos textos constitucionais brasileiros, e por esse motivo o seu âmbito de proteção compreende as antigas e modernas exigências humanas. Se o seu fundamento e objetivo original encontra-se na dignidade da pessoa humana, com ênfase no que diz respeito a autonomia e a livre formação da personalidade do indivíduo, conforme defendido por Mill, a relação dinâmica e dialética entre democracia e pluralismo político amplia a esfera de proteção da manifestação do pensamento para uma dimensão mais social e atenta as desigualdades.

Nesse sentido, pode-se interpretar a liberdade de expressão a partir de dois paradigmas, não divergentes, mas sim complementares. Num primeiro momento tem-se a liberdade negativa, com fundamento no liberalismo clássico, apresentada por Isaiah Berlin como a liberdade que se opõe a todo tipo de intromissão do estado na esfera particular do indivíduo. Já a liberdade positiva, identificada por Berlin na expressão *freedom to*, corresponde a liberdade como participação política, preocupada em reconhecer e intervir nas assimetrias e conflitos sociais (FREITAS, 2013). Enquanto o conceito de liberdade de expressão como liberdade positiva é bastante difundido dentro da cultura alemã, a liberdade negativa é a base do modelo estadunidense, ordenamentos jurídicos que serão objetos de análise em tópico específico.

Partindo da interpretação realizada por Ingo Wolfgang Sarlet, encara-se a liberdade de expressão para fins do presente trabalho, em sentido amplo, compreendida e decodificada em uma série de liberdades especiais, abrangendo tanto a livre manifestação do pensamento quanto as demais dimensões da liberdade de expressão. A liberdade de expressão é então observada como um “direito mãe” de diversos tipos específicos de liberdades, sendo todas partes interligadas de uma concepção geral (2022).

De acordo com Sarlet, o direito constitucional positivo brasileiro abarca as seguintes espécies: (i) liberdade de manifestação do pensamento (incluindo a liberdade de opinião); (ii) liberdade de expressão artística; (iii) liberdade de ensino e pesquisa; (iv) liberdade de comunicação e de informação (liberdade de imprensa) e (v) liberdade de expressão religiosa (SARLET, 2022).

---

também direitos sociais que visam ao asseguramento de um mínimo existencial.” Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47413/45319>

Contudo, levando em conta a proposta de realização de uma abordagem sistemática e integrada dos variados tipos de liberdade de manifestação do pensamento, bem como as recentes e complexas questões envolvendo as manifestações de opinião realizadas por congressistas, torna-se indispensável o debate detido acerca da liberdade de expressão parlamentar, espécie de garantia que representa a gênese da proteção à liberdade de expressão, emergida da necessidade de os indivíduos discutirem os assuntos políticos, presente na trajetória constitucional brasileira desde a Constituição Política do Império do Brasil de 1824, assunto a ser abordado mais à frente.

Sendo assim, para que a liberdade de expressão possa alcançar sua função dentro de um sistema democrático ela circunscreve uma série de liberdades que se perfazem em diferentes situações e finalidades, que incluem expressões de caráter público, político, privado, verbais e não verbais. A esfera de proteção da liberdade de manifestação do pensamento deve ser interpretada da maneira mais ampla possível, englobando opiniões, críticas, pontos de vista, juízos de valor, de maneira oral ou através de gestos, sinais, mensagens escritas, peças de teatro, sons, imagens, abarcando não só o conteúdo das manifestações, mas também os canais de comunicação, seja o papel, a tv, o rádio ou as novas ferramentas tecnológicas que permeiam o nosso cotidiano, como as plataformas digitais.

Esse cuidado não se destina apenas à figura do emissor, é, na mesma medida, cabível ao ouvinte, ao leitor, ao espectador e ao apreciador de obras de arte, uma vez que indispensável tanto para que os indivíduos possam formular e eleger livremente suas prioridades de vida (SARMENTO, 2006), quanto para que o debate público possa ser continuamente aprimorado, conforme a noção de “mercado livre de ideias” formulada pelo juiz Oliver Wendell Holmes da Suprema Corte Americana, ao defender que um ambiente de livre trânsito de ideias é essencial para o progresso da democracia, pois somente através do confronto entre diferentes visões de mundo é que se pode caminhar em direção à verdade. Suas finalidades são multifuncionais e abrangentes, incluindo também a preservação de uma esfera de discurso público robusta e desinibida que garanta a formação da opinião pública (MACHADO, 2019).

A garantia da legitimidade e do cumprimento do contrato social depende da possibilidade de livre discussão de todos os assuntos de relevo social, contra um pano de fundo de autonomia racional, pensamento crítico e responsabilidade ética. Nisso se consubstanciam as referências ao valor central da razão pública e da razão comunicativa numa ordem constitucional livre e democrática. Estas dependem da existência de uma

opinião pública autônoma permanentemente informada. O estado constitucional concebe-se, hoje, como um acordo discursivamente estruturado com base no debate empenhado, aberto, informado e constante em torno das questões de interesse público. (MACHADO, 2019, p. 5)

Para uma compreensão geral do âmbito normativo da liberdade de expressão cabível informar também a presença de uma dupla dimensão, subjetiva e objetiva, que opera no âmbito do direito individual (subjetivo) e de um valor pertencente a comunidade política como um todo (objetivo). A dimensão subjetiva, pode assumir a condição de direito negativo, funcionando como defesa contra qualquer tipo de impedimento a livre manifestação de ideias, e, ainda, como direito positivo, relacionando-se com os deveres que o estado tem de proteção, como a garantia de acesso livre aos meios de comunicação (SARLET, 2022).

Já a dimensão objetiva<sup>8</sup> da liberdade de expressão, assume um caráter transindividual, preocupa-se com a proteção da liberdade de manifestação do pensamento de toda a comunidade política, exigindo do estado a criação de normas e instituições que atuem na promoção de direitos, esses deveres vinculam-se também aos órgãos judiciais, que devem zelar tanto pelos direitos e interesses presentes nos casos concretos durante as relações entre particulares, como pela constitucionalidade dos atos estatais que interfiram na liberdade de expressão (SARLET, 2022, p. 522).

Igualmente relevante é a distinção entre afirmações de fato e juízos de valor. Enquanto o primeiro representa a construção da opinião pública e o seu esclarecimento através da disponibilização de informações que correspondem a verdade e a realidade, exigindo-se que os fatos sejam reportados da forma mais rigorosa possível, o segundo compreende que fatos não falam por si, os indivíduos que devem falar sobre eles a partir de seus pontos de vista, desde que emitidos de boa-fé. Fatos idênticos podem ser interpretados de inúmeras formas, conduzindo os juízos por diferentes caminhos, sempre lastreados no conteúdo substancial da ocorrência (MACHADO, 2019). Sobre o tema, cabe destacar:

[...] o âmbito normativo deste direito não se circunscreve à difusão de informações, ideias e opiniões inócuas ou inofensivas. Com efeito, razões que se prendem com a esfera de discurso público, a cidadania, a democracia, o Estado de direito, o

---

<sup>8</sup> Na jurisprudência do STF é possível associar a dimensão objetiva da liberdade de expressão com a responsabilidade objetiva do Estado nos casos de profissionais da imprensa feridos por policiais ao realizarem cobertura jornalística em manifestações públicas. Exige-se, contudo, que os jornalistas lesados não tenham descumprido as recomendações da autoridade pública no que diz respeito ao afastamento de áreas consideradas de grave risco às suas integridades físicas.

combate à corrupção e a centralidade da comunicação social há muito que se têm levado a doutrina e a jurisprudência a sustenta que o mesmo abrange o discurso perturbador, desagradável, chocante, ofensivo e desrespeitador dirigido aos poderes públicos, a figuras públicas e a segmentos da população especialmente no contexto de intensa confrontação política, ideológica e ética (MACHADO, 2019, p. 8).

Em suma, a liberdade de expressão desempenha função essencial para a democracia, pois: (i) assegura o livre fluxo de informações e a formação de um debate público robusto e irrestrito, condições essenciais para a tomada de decisões da coletividade; (ii) assevera a dignidade humana, ao permitir que indivíduos possam exprimir de forma desinibida suas ideias, preferências e visões de mundo, garantindo também acesso às dos demais, fatores essenciais ao desenvolvimento da personalidade; (iii) a busca da verdade, ao contribuir para que ideias só possam ser consideradas ruins ou incorretas após o confronto com outras ideias (BARROSO, 2016).

Contudo, ainda que assuma posição de destaque, não apenas no âmbito das garantias fundamentais, mas de todo o ordenamento jurídico, a liberdade de expressão não é direito absoluto. O elástico pacote de proteção da liberdade de manifestação do pensamento esbarra em questões polêmicas envolvendo a colisão de bens jurídicos. No Brasil, o caso Ellwanger representa uma das mais importantes decisões do tribunal sobre o tema. Siegfried Ellwanger, um escritor autodeclarado adepto da teoria revisionista, escreveu, editou e publicou o livro *Holocausto Judeu ou Alemão? Nos Bastidores da Mentira do Século*, sendo condenado criminalmente em 2003 pela prática do crime de racismo. O caso foi levado ao Supremo Tribunal Federal no *Habeas corpus* 82.424-2.

A primeira discussão enfrentada pela Corte foi a extensão da expressão racismo. A defesa de Ellwanger arguiu preliminarmente a prescritibilidade do crime praticado afirmando que o povo judeu não constitui uma raça. O STF decidiu que o significado da palavra raça não repousa somente em fatores biológicos, devendo ser considerado o sentido antropológico e sociológico da palavra, e que, portanto, o antissemitismo é sim uma forma de racismo sendo a liberdade de expressão claramente passível de restrição (artigo 5º, XLII da CRFB/88).

Num sentido geral, as reflexões repousaram no conflito entre direitos constitucionais. Se por um lado reconheceu-se a garantia à liberdade de expressão como princípio basilar de uma sociedade democrática, por outro restringiu-se seu exercício quando esse conduz ao incentivo da intolerância (racismo), tendo em vista o prejuízo ocasionado a dignidade humana e ao pluralismo. Fazendo uso do princípio da proibição do excesso,

decidiu o tribunal por maioria de votos pelo indeferimento do *Habeas corpus*, concluindo que a obra não retratava de forma alguma o pretensão revisionismo histórico defendido, mas que objetivamente o conteúdo incitava ideias preconceituosas e discriminatórias, sendo, portanto, a liberdade de expressão claramente sujeita a restrição (SARMENTO, 2006).

### 1.3. EVOLUÇÃO CONSTITUCIONAL

Na Constituição Federal, a proteção dada a liberdade de expressão é objeto de detalhada positivação. Preocuparam-se os constituintes de 88 em conceituar a liberdade de manifestação do pensamento em suas mais variadas formas, interligando os dispositivos normativos uns aos outros, os quais juntos integram um reforçado sistema jurídico constitucional de tutela do gênero liberdade de expressão e suas espécies (SARLET, 2022).

O artigo 5º, IV, contém o enunciado geral, “é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato”. No inciso VI do mesmo artigo está a espécie de liberdade de expressão atenta as manifestações religiosas, “é inviolável a liberdade de consciência e de crença, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e as suas liturgias”.

Integrando a rede protetiva o artigo 5º, IX, enuncia que “é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença”. Tem-se também no artigo 5º, XIV a liberdade de informação assegurando “a todos o acesso à informação sendo resguardado o sigilo da fonte quando necessário ao exercício profissional”.

A liberdade de ensino e pesquisa está consagrada no art. 206, II da Constituição, e a comunicação social, estabelecida no artigo 220 detalha que a “manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição [...]”.

A Carta Magna de 1988, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 35/2001, estabelece ainda uma especial proteção à liberdade de expressão, podendo essa espécie ser considerada uma superproteção quando comparada com as demais. O plus atribuído a garantia tem a finalidade de assegurar a efetiva representação legislativa e o bom exercício da função parlamentar frente ao poder executivo, para isso o artigo 53, caput, consigna que “os deputados e senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos”.

A exaustiva tutela dedicada a liberdade de expressão no atual ordenamento não foi imotivada. No dia 6 de setembro de 1972, o Departamento da Polícia Federal emitiu a seguinte ordem a todos os jornais do país: “está proibida a publicação do decreto de D. Pedro I, datado do século passado, abolindo a censura no Brasil. Também está proibido qualquer comentário a respeito” (SOARES, 1989, p. 1). O texto que consagra a liberdade de expressão na CRFB/88 relaciona-se diretamente com a história da repressão à liberdade de informação, de imprensa e de expressão sobre assuntos de natureza política contrários a ditadura instaurada pelo golpe civil-militar de 1964.

A censura no Brasil assumiu múltiplas formas, entre elas a lei nº 5.250 de 1967, conhecida como lei de censura à imprensa, a lei de Segurança Nacional e o Decreto-lei nº1.077 de 1970, que impuseram pesadas restrições à veiculação de matérias jornalísticas e à liberdade de informação, tendo a atuação mais intensa ocorrido a partir da promulgação do AI-5, em 13 dezembro de 1968.

[...] no mesmo dia da publicação do Ato *o Jornal do Brasil* foi ocupado por dois oficiais; no dia seguinte, os jornalistas substituíram o material aprovado, publicando o material proibido; no dia 15, cinco oficiais passaram a censurar o jornal, o que fizeram durante três semanas. A partir de 6 de janeiro de 1969 *o Jornal do Brasil* submeteu-se à autocensura, situação que perdurou até 1972 [...] Um dos mais afetados pela censura foi o *Opinião*, que juntamente com o *Movimento*, a *Tribuna da Imprensa* e *O São Paulo* foram censurados com base no artigo 9 do AI-5. *Opinião* resistiu a quatro anos e meio de pressões: 221 dos 230 números foram feitos com censura prévia e, das 10.548 páginas escritas pelos seus colaboradores, somente 5.796 chegaram aos leitores, além disto, o jornal sofreu um atentado a bomba em 1976. (SOARES, 1989, p. 6).

Palavras e músicas censuradas, mudança de conteúdo de jornais forçado através de pressão econômica, edições confiscadas, invasão e destruição de oficinas, sedes de editoras jornalísticas atacadas com bombas, programas de tv tiranicamente retirados de exibição, bilhetinhos por escrito proibindo a publicação de determinados assuntos. A restrição à manifestação do pensamento funcionava como forma de proteção do Estado. Problemas internos do regime como demissões, corrupção, problemas sociais e econômicos e quaisquer manifestações contrárias ou críticas ao governo eram arbitrariamente cerceadas.

Em 1970, o Brasil vivenciou a maior epidemia de meningite da história do país, resultante, em larga escala, do veto realizado pela censura que impediu a conscientização da população e facilitou a rápida propagação da infecção. O governo não permitia a divulgação de problemas públicos pela imprensa a fim de não comprometer a imagem do Brasil, por

esse motivo a doença não foi informada à população e nem mesmo os médicos tomaram conhecimento sobre os primeiros surtos (DANDARA, 2022).

Contudo, embora se possa afirmar que a Constituição vigente foi quem propiciou o mais adequado ambiente para a efetivação das liberdades de expressão, todas as cartas constitucionais brasileiras trataram do tema, sobretudo, por influência das revoluções e movimentos sociais europeus.

Estreando no sistema jurídico constitucional na Carta Imperial de 1824, a liberdade de manifestação do pensamento foi abordada pela constituinte monárquica de maneira genérica. O artigo 179, IV declarava “todos podem comunicar os seus pensamentos, por palavras, escritos, e publicá-los pela imprensa, sem dependência de censura; com tanto que hajam de responder pelos abusos que cometerem no exercício deste direito, nos casos, e pela forma que a lei determinar.” Importante destacar o inciso V do mesmo artigo, “ninguém pode ser perseguido por motivo de religião, uma vez que respeite a do Estado, e não ofenda a moral pública”.

A origem e a formação dos direitos fundamentais individuais no Brasil não decorreram da tomada de consciência do povo, foram outorgados em cartas constitucionais sem a efetiva participação popular<sup>9</sup>. Logo no título 1º, em nome da Santíssima Trindade, a Constituição declara o governo monárquico hereditário, Dom Pedro I o defensor perpétuo do Brasil e restringe as manifestações religiosas, divergentes da católica, ao espaço privado, em cultos domésticos. Não era permitida nenhuma forma pública de templo que não fosse a da religião oficial do Império. Em outras palavras, a positivação da liberdade de manifestação do pensamento na Constituição de 1824 convivia com uma série de institutos que não coincidiam com a natureza da garantia (escravidão, estado religioso, forte influência de valores absolutistas, existência de um poder moderador).

Publicada entre os anos de 1873 a 1913, o periódico *O Direito*, traz em seu conteúdo decisões que evidenciam a forma de tratamento da liberdade de expressão durante a vigência da Constituição de 1824. A revista mensal de legislação, doutrina e jurisprudência apresenta em seu volume 18, veiculado em 1879, uma apelação criminal tratando sobre o crime de injúria praticado por meio da imprensa. O relatório menciona o artigo 7º, § 1º e 2º do Código Criminal do império (1830), que delimitava quem eram os responsáveis nos delitos de abuso da liberdade de comunicar os pensamentos quando realizados por meio de jornais e revistas.

---

<sup>9</sup> A constituinte foi dissolvida por D. Pedro I ao se sentir ameaçado, reconhecendo os valores liberais/revolucionários.

Menciona também o artigo 236, 2º, 3º, 4º e 5º, que já tipificava o crime de injúria, de acordo com a redação dada a época:

Julgar-se-á crime de injúria: na imputação de vícios ou defeitos, que possam expor ao ódio, ou desprezo público; na imputação vaga de crimes, ou vícios sem fatos especificados; em tudo o que pode prejudicar a reputação de alguém; em discursos, gestos, ou sinais reputados insultantes na opinião pública.

Tem-se ainda uma importante causa de aumento da pena no caso de a injúria ser cometida contra empregados públicos por meio de papéis impressos, litografados ou gravados que tivessem sido distribuídos para mais de 15 pessoas.

O caso em si trata da história do queixoso Francisco Fernandes Ribeiro da Cunha, que imputou a Nicanor Nolasco Rodrigues Paz, o crime de injúria por esse ter publicado artigo no jornal *Diário de Notícias*, no dia 25 de julho de 1877, contendo expressões ofensivas a sua honra. De acordo com o documento, Nicanor Nolasco atribuiu a Francisco Fernandes os vitupérios: “ladrão e vagabundo, e a quem a sociedade honesta aponta como o receptáculo de tudo quanto há de mais vil, baixo e rasteiro”. Nicanor foi condenado em primeira instância, mas acabou sendo absolvido pelo Tribunal. Da decisão, extrai-se ao menos quatro importantes informações: (i) desde sua origem no ordenamento jurídico pátrio a liberdade de expressão está sujeita a restrições, (ii) ofender a honra de outrem já era considerado crime pelo código criminal do império, (iii) em 1830 a injúria publicada em imprensa possuía maior reprovabilidade, (iv) a injúria contra funcionário público possuía tratamento diferenciado pela justiça criminal.

A segunda Constituição do Brasil, em 1891, marcou a transição do governo monárquico para o republicano. No título IV “dos cidadãos brasileiros”, a seção II previa a “declaração de direitos”, que abarcaria as garantias individuais, já estabelecendo no § 2º a igualdade formal, “todos são iguais perante a lei”. No artigo 72, o § 12, informou que

Em qualquer assunto é livre a manifestação do pensamento pela imprensa ou pela tribuna, sem dependência de censura, respondendo cada um pelos abusos que cometer nos casos e pela forma que a lei determinar. Não é permitido o anonimato (1891, p.115).

A carta constitucional construída após a abolição da escravatura considerava todos os nascidos no Brasil, ao menos formalmente, cidadãos brasileiros, sem a diferenciação de “ingênuos ou libertos”, instituiu também o estado laico, segundo o § 3º do artigo 72: “todos os indivíduos e confissões religiosas podem exercer pública e livremente o seu culto, associando-se para esse fim e adquirindo bens, observadas as disposições do direito

comum.” Vale dizer que a República estabeleceu a liberdade religiosa com a separação da Igreja do Estado ainda antes da constitucionalização do novo regime, com o Decreto 119-A de 1980, da lavra de Ruy Barbosa, expedido pelo governo provisório (SILVA, 2005, p. 251).

O texto da Constituição de 1934, fruto das revoluções de 30 e 32, desponta durante a crise do estado liberal clássico, sobre grande influência da Constituição de Weimar, e, portanto, conciliando as liberdades individuais com os direitos sociais. Incorporou os ideais dos teóricos políticos que defendiam a necessidade da intervenção do estado para amenizar as assimetrias sociais, tratou a liberdade de expressão de maneira mais detalhada, conforme a redação do artigo 113, n. 9:

(...) em qualquer assunto é livre a manifestação do pensamento, sem dependência de censura, salvo quanto a espetáculos e diversões públicas, respondendo cada um pelos abusos que cometer, nos casos e pela forma que a lei determinar. Não é permitido o anonimato. É assegurado o direito de resposta. A publicação de livros e periódicos independente de licença do Poder Público. Não será, porém, tolerada propaganda de guerra ou de processos violentos para subverter a ordem política ou social (1934, p. 225).

Importante ainda destacar a presença da tutela à “liberdade de consciência e de crença, garantido o livre exercício dos cultos religiosos, desde que não contravenham à ordem pública e aos bons costumes. As associações religiosas adquirem personalidade jurídica nos termos da lei civil”, no art. 155 tem-se a salvaguarda da liberdade de cátedra.

Inserido no contexto da chamada Ditadura do Estado Novo, o texto da Constituição de 1937, redigido por Francisco Campos, foi inspirado no modelo adotado pelo fascismo europeu, e estabeleceu fortes limitações ao exercício da liberdade de expressão, podendo ser compreendido como um retrocesso às garantias individuais, conforme enuncia o artigo 112, n. 15 e alíneas a, b e c, segundo a qual “todo cidadão tem o direito de manifestar o seu pensamento, oralmente, por escrito, impresso ou por imagens, mediante as condições e nos limites prescritos em lei”.

A lei pode prescrever: a) com o fim de garantir a paz, a ordem e a segurança pública, a censura prévia da imprensa, do teatro, do cinematógrafo, da radiodifusão, facultando à autoridade competente proibir a circulação, a difusão ou a representação; b) medidas para impedir as manifestações contrárias à moralidade pública e aos bons costumes, assim como as especialmente destinadas à proteção da infância e da juventude; c) providências destinadas à proteção do interesse público, bem-estar do povo e segurança do estado.

Após a derrocada da ditadura getulista, a Constituição de 1946 preocupou-se em resgatar os valores liberais e democráticos do Brasil, no seu artigo 141, § 5º, estabelecia que

é livre a manifestação do pensamento, sem que dependa de censura, salvo quanto a espetáculos e diversões públicas, respondendo cada um, nos casos e na forma

que a lei preceituar, pelos abusos que cometer. Não é permitido o anonimato. É assegurado o direito de resposta. A publicação de livros e periódicos não dependerá de licença do poder público. Não será, porém, tolerada propaganda de guerra, de processos violentos para subverter a ordem política e social, ou de preconceito de raça ou de classe.

Em 1967 foi estabelecida a segunda e última Constituição republicana de caráter autoritário no Brasil. Incorporando os Atos Institucionais, a carta magna de 67 tinha o objetivo de legitimar a ditadura militar, que ao longo de 21 anos de vigência restringiu fortemente as liberdades políticas e individuais dos cidadãos. A redação dada ao direito à liberdade de expressão, de acordo com a leitura do artigo 150, § 8º, informava:

É livre a manifestação de pensamento, de convicção política ou filosófica e a prestação de informação sem sujeição à censura, salvo quanto a espetáculos de diversões públicas, respondendo cada um, nos termos da lei, pelos abusos que cometer. É assegurado o direito de resposta. A publicação de livros, jornais e periódicos independe de licença da autoridade. Não será, porém, tolerada a propaganda de guerra, de subversão da ordem ou de preconceitos de raça ou de classe.

O Artigo 151 impunha:

Aquele que abusar dos direitos individuais previstos nos §§ 8º, 23, 27 e 28 do artigo anterior e dos direitos políticos, para atentar contra a ordem democrática ou praticar a corrupção, incorrerá na suspensão destes últimos direitos pelo prazo de dois a dez anos, declarada pelo Supremo Tribunal Federal, mediante representação do Procurador-Geral da República, sem prejuízo da ação civil ou penal cabível, assegurada ao paciente a mais ampla defesa.

A realidade era o intenso controle político do trabalho da imprensa, dos artistas e da livre circulação de informação, tendo o ápice da censura ocorrido após a edição do Ato Institucional nº 5.

Mediante a alteração introduzida pela EC 1/1969, o artigo 150, § 8º tornou-se o 153, § 8º e passou a ser redigido da seguinte maneira:

É livre a manifestação de pensamento, de convicção política ou filosófica, bem como a prestação de informação independentemente de censura, salvo quanto a diversões e espetáculos públicos, respondendo cada um, nos termos da lei, pelos abusos que cometer. É assegurado o direito de resposta. A publicação de livros, jornais e periódicos não depende de licença da autoridade. Não serão, porém, toleradas a propaganda de guerra, de subversão da ordem ou de preconceitos de religião, de raça ou de classe, e as publicações e exteriorizações contrárias à moral e aos bons costumes.

#### 1.4. GÊNERO E ESPÉCIES

A doutrina brasileira distingue as liberdades de expressão em espécies, sendo possível, a princípio, considerando as peculiaridades do direito constitucional positivo, apresentar as seguintes categorias: liberdade de opinião, liberdade de expressão artística, liberdade de ensino e pesquisa, liberdade de imprensa, liberdade de expressão religiosa, liberdade de expressão cultural (SILVA, 2005).

Segundo José Afonso da Silva, a liberdade de opinião é o ponto de partida da liberdade de pensamento em suas várias formas de manifestação. Ela garante ao indivíduo autonomia para adotar a atitude intelectual de sua escolha, quer seja um pensamento íntimo, como a liberdade de consciência de crença, ou posicionamento de caráter público, como a escolha de seguir determinada corrente filosófica, científica ou religiosa (2005, p. 241).

A liberdade de opinião encontra um de seus principais fundamentos na dignidade da pessoa humana, guardando relação com a autonomia e livre desenvolvimento da personalidade do indivíduo, o que inclui tanto o direito de crer e pensar, como o de exteriorizar o que se crê e pensa. Tal exteriorização, em todas as suas formas, estão protegidas na Constituição Federal (SARLET, 2020).

A liberdade religiosa compreende três formas de expressão: liberdade de crença, liberdade de culto e a liberdade de organização religiosa. A liberdade de crença não se confunde com a liberdade de consciência, de acordo com Pontes de Miranda “o descrente também tem liberdade de consciência e pode pedir que se tutele juridicamente tal direito”, por sua vez, a liberdade de crença abarca a autonomia de se ter uma crença e também a de não ter crença alguma. A Constituição de 1967 não previa a liberdade de crença, somente a liberdade de consciência, assegurando aos crentes (aos descrentes, não) autonomia para exteriorizar suas escolhas<sup>10</sup>. Acertadamente a Constituição de 1988 retornou com a positivação garantida pela Constituição de 1946, declarando invioláveis a liberdade de consciência e de crença (SILVA, 2005).

Todavia, para além do sentimento, a religião se perfaz através da prática de seus ritos e cerimônias. A liberdade de culto compreende as reuniões, hábitos e tradições indicadas pela religião escolhida, conforme Pontes de Miranda, “compreendem-se na liberdade de culto a de orar e a de praticar os atos próprios das manifestações exteriores em casa ou em público, bem como a de recebimento de contribuições para isso.” Importante lembrar que a Constituição de 1824 instituiu o catolicismo como religião oficial do

---

<sup>10</sup> Artigo 153, §5º.

império, vedando a liberdade de culto público a quaisquer outras religiões. A Constituição atual ampliou essa liberdade, assegurando o exercício dos cultos religiosos sem condicionamentos, sem limitar à observância da ordem pública e dos bons costumes<sup>11</sup>, protegendo os locais de culto e suas liturgias, além de determinar imunidade fiscal sobre templos de qualquer culto (art. 150, VI, *b*).

Sobre a amplitude da garantia bem elucidada a decisão do STF na ADI 2.566 declarando a inconstitucionalidade do artigo 4º, § 1º da lei nº 9.612/1998, assegurando o direito ao discurso proselitista como inerente à liberdade de expressão religiosa. De acordo com o Acórdão, “a liberdade religiosa não é exercível apenas em privado, mas também no espaço público, incluindo o direito de tentar convencer os outros a mudar de religião, por meio do ensinamento”<sup>12</sup>.

A liberdade de organização religiosa diz respeito à relação Estado-Igreja, que pode ser compreendido a partir de três sistemas: a confusão, a união e a separação (SILVA, 2005, p. 251). Na confusão vigora a ideia do estado teocrático, como é o caso do Estado Islâmico, em que o estado se confunde com determinada religião. No sistema de união, tem-se o chamado estado confessional, exemplo experimentado no Brasil Império, onde foi possível verificar a existência de profundas relações jurídicas entre a igreja católica e o estado. A exemplo disso, vale citar que competia ao Poder executivo nomear bispos e prover os benefícios eclesiásticos<sup>13</sup>, bem como conceder ou negar beneplácitos a atos de Santa Sé<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> Esses conceitos, previstos em constituições anteriores (conforme se observa no item 1.3) que importavam em regra de contenção, de limitação dos cultos não mais existem. Tratavam-se de conceitos vagos, indefinidos, que mais serviram para intervenções arbitrárias do que de tutela de interesses gerais.

<sup>12</sup> Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. LEI N. 9.612/98. RÁDIODIFUSÃO COMUNITÁRIA. PROIBIÇÃO DO PROSELITISMO. INCONSTITUCIONALIDADE. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO DIRETA. 1. A liberdade de expressão representa tanto o direito de não ser arbitrariamente privado ou impedido de manifestar seu próprio pensamento quanto o direito coletivo de receber informações e de conhecer a expressão do pensamento alheio. 2. Por ser um instrumento para a garantia de outros direitos, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reconhece a primazia da liberdade de expressão. 3. A liberdade religiosa não é exercível apenas em privado, mas também no espaço público, e inclui o direito de tentar convencer os outros, por meio do ensinamento, a mudar de religião. O discurso proselitista é, pois, inerente à liberdade de expressão religiosa. Precedentes. 4. A liberdade política pressupõe a livre manifestação do pensamento e a formulação de discurso persuasivo e o uso de argumentos críticos. Consenso e debate público informado pressupõem a livre troca de ideias e não apenas a divulgação de informações. 5. O artigo 220 da Constituição Federal expressamente consagra a liberdade de expressão sob qualquer forma, processo ou veículo, hipótese que inclui o serviço de radiodifusão comunitária. 6. Viola a Constituição Federal a proibição de veiculação de discurso proselitista em serviço de radiodifusão comunitária. 7. Ação direta julgada procedente. (ADI 2566, Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES, Relator(a) p/ Acórdão: Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 16/05/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-225 DIVULG 22-10-2018 PUBLIC 23-10-2018).

<sup>13</sup> Artigo 102, II

<sup>14</sup> Artigo 102, XIV

Em verdade, não houve no império liberdade religiosa, pois, se o culto católico gozava de certo privilégio e podia realizar-se livremente, muitas restrições existiam quanto à organização e funcionamento da religião oficial, a ponto de se reconhecer, hoje, que ela era uma religião manietada e escravizada pelo estado, através da sua intervenção abusiva na esfera da igreja (SILVA, 2005, p. 252)

A separação Estado-Igreja diz respeito ao estado laico, compreendido como aquele que não professa qualquer religião, tampouco privilegia alguma. Pelo contrário, um estado laico promove oficialmente a separação entre o estado e a religião. Todavia, no Brasil, tal sistema, longe de assumir uma forma rígida, admite contatos. Dessa maneira, sobre a presença de crucifixos em dependências de repartições públicas, entendeu, a maioria dos membros do Conselho Nacional de Justiça, que o uso não fere o princípio de laicidade do Estado<sup>15</sup>, uma vez que o símbolo constitui um traço cultural da sociedade brasileira.

As manifestações intelectuais, artísticas e científicas são também formas de difusão do pensamento. De acordo com José Afonso da Silva, a atividade intelectual, diferentemente da intuição, está vinculada ao conhecimento conceitual, abrangendo a produção científica e filosófica. A liberdade artística se perfaz através das artes plásticas, cinema, teatro, música e literatura. Algumas delas, estão sujeitas a uma regulamentação específica, conforme o artigo 220, § 3º, declara que compete à lei federal:

I- regular as diversões e espetáculos públicos, cabendo ao poder público informar sobre a natureza deles, as faixas etárias a que não se recomendem, locais e horários em que sua apresentação se mostre inadequada.

II – estabelecer os meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programas ou programações de rádio e televisão que contrariem o disposto no artigo 221, bem como da propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente.

A temática foi discutida na ADI 2404<sup>16</sup>, que declarou a inconstitucionalidade da expressão “em horário diverso do autorizado”, contido no artigo 254 do Estatuto da criança e adolescente. De acordo com o voto do relator Dias Toffoli, o sistema de classificação indicativa tem a finalidade de colaborar com as famílias, informando os pais ou responsáveis sobre o conteúdo acessível aos menores de idade. O texto constitucional formatou um

---

<sup>15</sup> O entendimento ficou expresso no julgamento de quatro pedidos de providência (1344, 1345, 1346 e 1362). Disponível em: [https://www.conjur.com.br/2007-mai-29/uso\\_simbolo\\_nao\\_fere\\_carater\\_laico\\_estado\\_cnj](https://www.conjur.com.br/2007-mai-29/uso_simbolo_nao_fere_carater_laico_estado_cnj)

<sup>16</sup> Ação direta de inconstitucionalidade. Expressão “em horário diverso do autorizado”, contida no art. 254 da Lei nº 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente). Classificação indicativa. Expressão que tipifica como infração administrativa a transmissão, via rádio ou televisão, de programação em horário diverso do autorizado, com pena de multa e suspensão da programação da emissora por até dois dias, no caso de reincidência. Ofensa aos arts. 5º, inciso IX; 21, inciso XVI; e 220, caput e parágrafos, da Constituição Federal. Inconstitucionalidade. <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13259339>

modelo prevendo que a competência da União para classificar tem efeito indicativo, cabendo ao poder público, através de lei federal, apenas informar sobre a natureza das diversões, contudo, esse mecanismo não se perfaz através de medidas sancionatórias, sob pena de tornar a indicação uma obrigação às emissoras de rádio e televisão (2016).

Ou seja, o sistema de classificação indicativa funciona como ponto de equilíbrio ténue visando compatibilizar dois axiomas: a salvaguarda do melhor interesse da criança e adolescente, sem deixar de observar a garantia à liberdade de expressão artística.

A carta da república cuida ainda, de maneira destacada, da liberdade de ensinar, aprender, pesquisar e divulgar o pensamento, dentro de uma visão pluralista de ideias e concepções pedagógicas (artigo 206). Trata-se do reconhecimento da liberdade de uma classe especialista na comunicação do conhecimento, os professores (SILVA, 2005, p. 256). Abrangendo não apenas o catedrático, mas professores de qualquer grau, atribuindo a eles garantia de transmitir o conhecimento com liberdade de crítica, de conteúdo, forma e técnica. Tutela-se também a outra face da transmissão do conhecimento, a autonomia para aprender e pesquisar através dos mais variados modos de aquisição de conteúdo.

Tem-se, assim, que o enunciado compreende as duas dimensões do conhecer: o subjetivo e o objetivo. Na primeira, dá-se a relação dos sujeitos do conhecimento envolvendo a liberdade de transmitir o conhecimento, que cabe ao professor, e o direito de receber o conhecimento ou de buscá-lo, que cabe a alunos e pesquisadores. Na segunda, encontra-se a liberdade de o professor escolher o objeto relativo do ensino a transmitir [...] (SILVA, 2005, p. 256).

Em 2015, o Município de Ipatinga, através da Lei 3.491/2015, determinou a exclusão da política municipal de ensino menção a quaisquer referências sobre diversidade de gênero e orientação sexual. A Procuradoria Geral da República ajuizou Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental por entender que tal lei contrariava diversos mandamentos constitucionais, entre eles: a) o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas (art. 206, I); h) o direito à liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber (art. 206, II); b) a vedação à censura em atividades culturais (art. 5º, IX); e c) a competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, XXIV).

A ADPF 467/MG de relatoria do Ministro Gilmar Mendes declarou a inconstitucionalidade da Lei, afirmando que a Constituição consolida a liberdade enquanto base do sistema de educação, estimulando a livre divulgação e o debate de ideias, buscando evitar a censura e a patrulha ideológica, uma vez que tais condutas acabariam por esterilizar o debate a respeito de questões polêmicas e relevantes, que devem ser apresentadas e

discutidas entre professores e alunos, com a finalidade de formação de um pensamento crítico. Acrescenta ainda, que restrições às liberdades de expressão e de ensino são características típicas de Estados totalitários e autoritários.

A Constituição traz também um capítulo dedicado a liberdade de expressão cultural, no qual estabelece que o estado deve garantir a todos o pleno exercício dos direitos culturais, bem como o acesso às fontes de cultura nacional, apoiando e incentivando a difusão das manifestações populares, indígenas, afro-brasileiras e das de outros grupos participantes do processo civilizatório brasileiro (artigos 215 e 216).

Cultura diz respeito à humanidade como um todo e ao mesmo tempo a cada um dos povos, nações, sociedades e grupos humanos (SANTOS, 2006, p.8). A compreensão do que é cultura atravessa ao menos duas concepções. A primeira preocupa-se com tudo aquilo que representa a existência social de um povo, nação ou grupo étnico, dando conta das características e maneiras de conceber e organizar a vida de cada modelo de agrupamento. A segunda, diz respeito ao conhecimento, ideias e crenças de dada sociedade, nesse sentido:

Cada realidade cultural tem sua lógica interna, a qual devemos procurar conhecer para que façam sentido as suas práticas, costumes, concepções e as transformações pelas quais estas passam. É preciso relacionar a variedade de procedimentos culturais com os contextos em que são produzidos. As variações nas formas de família, por exemplo, ou nas maneiras de habitar, de se vestir ou de distribuir os produtos do trabalho não são gratuitas. Fazem sentido para os agrupamentos humanos que as vivem, são resultado de sua história, relacionam-se com as condições materiais de sua existência. Entendido assim, o estudo da cultura contribui no combate a preconceitos, oferecendo uma plataforma firme para o respeito e a dignidade nas relações humanas (SANTOS, 2006, p. 8).

A Farra do Boi, evento típico do litoral do estado de Santa Catarina, herdado da tradição portuguesa e do catolicismo antigo, é reconhecido pelo STF como um festival de manifestação cultural. O ritual, que possui conotação simbólica-religiosa referente à Paixão de Cristo, consiste em soltar um boi em local descampado e “farrear” o animal, o provocando e agredindo. O animal, que representaria satanás, fica sujeito a todo o tipo de tortura, funcionando como uma espécie de oferenda ou sacrifício, através da qual os fiéis restariam livres de seus pecados.

Todavia, diante do conflito com o artigo 225, §1, VII da Constituição, que determina a proteção da fauna brasileira, a segunda turma da Suprema Corte decidiu no Recurso Extraordinário nº 153.531, por maioria de votos, que a expressão cultural, nesse caso, deveria ser restringida, tendo em vista que a manifestação submete os animais a tratamento cruel. Decisão similar foi dada na ADPF 1.856, de relatoria do ministro Celso de

Mello, que tratou da prática de promover brigas de galo. Segundo o relator, a natureza perversa e cruel contra os animais não permite que tais atos sejam qualificados como uma inocente manifestação cultural.

Sobre o complexo assunto, tem-se ainda controvérsia envolvendo uma famosa tradição nordestina, considerada em inúmeros estados brasileiros um esporte e uma manifestação cultural. Na prática, a vaquejada é uma competição, em que dois homens montados a cavalo perseguem um boi, emparelhando-o entre os cavalos até que o animal atravesse marcação feita no chão e seja derrubado no local pelo *puxador*, vaqueiro que tem a função de puxar o rabo do boi, fazendo-o tombar no local apropriado. A lei 15.299/2013, do estado do Ceará, que buscou regulamentar a vaquejada como prática desportiva e cultural, acabou sendo declarada inconstitucional, por maioria apertada (6 votos a 5), no julgamento da ADI nº 4.983/CE, com fundamento no princípio constitucional da proteção ao meio ambiente e vedação ao sofrimento animal.

Não obstante, mesmo após decisão do STF, o congresso nacional aprovou a Emenda Constitucional nº 96/2017, incluindo o § 7º no artigo 225 da CRFB/88, informando que não se consideram cruéis as práticas desportivas que utilizem animais, desde que configurem manifestações culturais registradas como bens de natureza imaterial integrante do patrimônio cultural brasileiro. Em outras palavras, a inclusão do referido parágrafo no texto constitucional (em combinação com a Lei Federal nº 13.364/2016) tornou legítima e constitucional a prática da Vaquejada, num claro efeito *backlash*.

A expressão liberdade de imprensa abrange a liberdade reconhecida aos meios de comunicação em geral, incluindo todos os veículos, não só os impressos, que possibilitam a organização desembaraçada da criação e difusão do pensamento e da informação, regendo-se pelos seguintes princípios: (i) não sofrerão qualquer restrição qualquer que seja o processo ou veículo pelo qual se exprimam; (ii) nenhuma lei conterá dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística; (iii) é vedada toda e qualquer forma de censura de natureza política, ideológica e artística; (iv) a publicação de veículo impresso de comunicação independe de licença de autoridade; (v) os serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens dependem de autorização, concessão ou permissão do poder executivo federal, sob controle sucessivo do congresso nacional, a que cabe apreciar o ato (SILVA, 2005).

Relaciona-se diretamente com a liberdade de informação, englobando o direito individual de comunicar livremente fatos e o direito difuso de ser deles informado (BARROSO, p. 18).

Por informação se entende o conhecimento de fatos, de acontecimentos, de situações de interesse geral e particular que implica, do ponto de vista jurídico, duas direções: a do direito de informar e a do direito de ser informado. A primeira coincide com a liberdade de manifestação do pensamento pela palavra, por escrito ou por qualquer outro meio de difusão. A segunda indica o interesse sempre crescente da coletividade para que tanto os indivíduos como a comunidade estejam informados para o exercício consciente das liberdades públicas (BARROSO, 2016, p. 23).

Ou seja, se de um lado, as liberdades de informação e expressão manifestam um caráter individual, funcionando como meios para o desenvolvimento da personalidade, essas mesmas liberdades atendem ao interesse público, numa dimensão coletiva embasada na necessidade da livre circulação de ideias, do pluralismo de opiniões, que configuram fundamentos do regime democrático (BARROSO, 2016).

Quando estamos diante de informações relevantes ao interesse público, o direito coletivo à informação se perfaz na liberdade de informação jornalística (ou liberdade de imprensa), garantia que alcança todas as formas de difusão de notícias, comentários, artigos e matérias transmitidas através dos veículos de comunicação social.

Tem-se, portanto, o direito fundamental à liberdade do jornalista e das empresas de divulgação de notícias, que só existe e se justifica na medida do direito que a sociedade tem de obter informações corretas. A liberdade dominante é a de ser informado, a de ter acesso às fontes de informação e obtê-la (SILVA, 2005, p. 247).

A imprensa, para além de poderoso instrumento de formação da opinião pública, exerce também função social às democracias, através do controle sobre atividades político administrativas, denunciando os excessos da administração pública e abusos de relevante importância para a coletividade (SILVA, 2005).

O dever de informar à sociedade pode se dar através de veículos impressos de comunicação (jornais, livros e revistas), veículos de difusão sonora de sons e imagens (rádio, tv), bem como por meio das plataformas digitais (WhatsApp, Twitter, Instagram, Facebook, Youtube), que mesmo não pensadas quando na fase constituinte sobre a regulação jurídica constitucional do direito à comunicação, por suas características e complexidade, sujeitam-se não apenas ao microsistema normativo específico para o campo da comunicação, mas a toda rede protetiva direcionada à liberdade de expressão, considerando se tratar de meio de

comunicação que funciona tanto na disseminação do debate público como o privado (GÓIS, 2021).

A inovação digital ocorrida da metade para o final do século XX, compreendida por Klaus Schwab como a terceira revolução industrial, foi marcada pelo acelerado avanço da indústria eletrônica e a substituição da tecnologia analógica pela digital, o que impactou fortemente a vida e a organização dos canais de comunicação social. Se antes das plataformas digitais, a participação no debate público dependia exclusivamente da mídia tradicional, o que significava um espaço muito limitado, com a presença de poucos atores, a mídia digital transformou extraordinariamente a maneira de informar e ser informado. Com ela, criou-se uma estrutura que viabiliza a qualquer indivíduo transmitir suas opiniões, em tempo real, para pessoas do mundo todo, com velocidade exponencial de circulação da informação (BARROSO, 2022).

Ou seja, diante do fenômeno da internet, o ecossistema de veículos de comunicação foi ampliado, diversificando as fontes, criando canais de fácil e rápido acesso, fato que indiscutivelmente deu voz a minorias e viabilizou conexões e mobilizações em escala global<sup>17</sup>. Contudo, se por um lado há um inegável componente democrático na internet em transformar todo indivíduo num potencial produtor de notícias, por outro, a exploração de novos canais de interação social tem criado esferas de comunicação imunes a qualquer cultura forte, similares à ética da imprensa ou a ética jornalística (JÚNIOR, 2022, p. 255).

À vista disso, o uso indevido das redes, sobretudo a partir dos escândalos envolvendo processos democráticos, como o *Brexit* e as eleições americanas de 2016, tem levantado complexas questões acerca do exercício dos direitos fundamentais na era digital, em destaque a liberdade de expressão de agentes políticos.

No Brasil, o Supremo Tribunal Federal no Inquérito nº4874 identificou a existência de uma estrutura formada por dezenas de parlamentares, que realizam coordenadamente postagens com discurso de ódio e mentiras direcionadas a autoridades públicas, incluindo ministros do STF, com o objetivo de exercer e manter o poder político através da subversão da ordem democrática e desmantelamento das instituições<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Black Lives Matter é um movimento ativista internacional, com origem na comunidade afro-americana, contra a violência direcionada às pessoas negras. O movimento realiza protestos contra a morte de negros em decorrência da violência policial. Teve início no ano de 2013 com o uso da hashtag #BlackLivesMatter em mídias sociais, após a absolvição de George Zimmerman na morte a tiros do adolescente afro-americano Trayvon Martin.

<sup>18</sup> A atuação do "Gabinete do Ódio" foi inicialmente reportada pelo jornal O Estado de S. Paulo em setembro de 2019 e se notabilizou a partir da CPMI das *Fake news*. Deputados anteriormente aliados ao governo

Diante do cenário envolvendo as redes sociais, as liberdades de expressão e comunicação a inviolabilidade dos congressistas por suas opiniões, palavras e votos vem sendo utilizada como meio para justificar discursos contrários a direitos fundamentais, mormente, discursos de ódio e intolerância contra grupos vulneráveis, razão pela qual se faz necessário maior profundidade na análise sobre essa espécie de liberdade.

#### **1.4.1. A Liberdade de Expressão parlamentar**

O direito à liberdade de expressão parlamentar confunde-se com a própria origem do gênero liberdade de expressão. A proteção aparece pela primeira vez na *Bill of Rights*<sup>19</sup> emergida da Revolução Gloriosa, com a seguinte redação: “a liberdade de expressão, e debates ou procedimentos no Parlamento, não devem ser impedidos ou questionados por qualquer tribunal ou local fora do Parlamento”.

Diante da hipertrofia do poder executivo, à época a coroa inglesa, ao parlamento<sup>20</sup> foi dada a garantia do uso da palavra, o que significava a possibilidade de contestar os atos da monarquia, manifestar opiniões e apresentar assuntos relevantes para a sociedade.

O instituto relaciona-se intimamente com o sistema desenvolvido por Montesquieu em *O espírito das leis* para garantia do livre exercício dos poderes, distribuição das atividades estatais, criação de órgãos<sup>21</sup> distintos e independentes, dotados de autonomia. Segundo ele:

Quando, na mesma pessoa ou no mesmo corpo de magistratura, o poder legislativo está reunido ao poder executivo, não existe liberdade; porque se pode temer que o mesmo monarca ou o mesmo senado crie leis tirânicas para executá-las tiranicamente. Tampouco existe liberdade se o poder de julgar não for separado

---

Bolsonaro, relataram a existência do grupo, que conforme relatório da Polícia Federal é "um grupo que produz conteúdos e/ou promove postagens em redes sociais atacando pessoas (alvos) – os ‘espantalhos’ escolhidos – previamente eleitas pelos integrantes da organização, difundindo-as por múltiplos canais de comunicação”.

<sup>19</sup> Carta de direitos criada pelo parlamento da Inglaterra em 1689, ao final da Revolução Gloriosa. Representou importante avanço democrático para o país; limitou o poder do rei, estabeleceu a estrutura do sistema monárquico parlamentar, leis só poderiam ser sancionadas com a prévia autorização do parlamento, o monarca não poderia mais obter recursos públicos para uso pessoal sem aprovação do parlamento.

<sup>20</sup> Em 1295 o rei Eduardo convocou um Parlamento que reunia as três ordens sociais predominantes, barões, bispos e comuns. Os primeiros eram membros da nobreza, os segundos do clero, os terceiros representavam as áreas rurais e os burgos.

<sup>21</sup> Existem em cada Estado três tipos de poder: o poder legislativo, o poder executivo das coisas que dependem do direito das gentes e o poder executivo daquelas que dependem do direito civil. Com o primeiro, o príncipe ou o magistrado cria leis por um tempo ou para sempre e corrige ou anula aquelas que foram feitas. Com o segundo, ele faz a paz ou a guerra, envia ou recebe embaixadas, instaura a segurança, previne invasões. Com o terceiro, ele castiga os crimes, ou julga as querelas entre os particulares. Chamaremos a este último poder de julgar e ao outro simplesmente poder executivo dos Estado.

do poder legislativo e executivo. Se estivesse unido ao poder legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário, pois o juiz seria legislador. Se estivesse unido ao poder executivo, o juiz poderia ter a força de um opressor. Tudo estaria perdido se o mesmo homem, ou o mesmo corpo dos principais, ou dos nobres, ou do povo exercesse os três poderes. (MONTESQUIEU, 2020, p. 42).

A soberania parlamentar ganha estatuto constitucional tendo como ponto de partida o direito à liberdade de manifestação do pensamento, que permitiu a disseminação de diferentes ideias políticas, o livre comentário sobre ações do governo, incluindo críticas abertas, bem como a ampliação da participação popular nos assuntos públicos. Cumpriu também função essencial ao estado de direito, integrando o sistema de freios e contrapesos, principalmente em face do poder executivo.

Nesse sentido, a liberdade de expressão parlamentar pode ser compreendida como uma proteção dada aos membros do legislativo em face dos desafios da sua função no Parlamento, em destaque a sua independência perante outros poderes constitucionais (SILVA, 2005). A nomenclatura atribuída ao instituto reflete a sua própria natureza, *imunidade parlamentar*, ou seja, os representantes do povo estão imunes, protegidos, para expressar livremente suas opiniões.

Há uma razão para que o nascimento da preocupação em se dar tranquilidade para que alguém possa se manifestar livremente tenha sido em um Parlamento. Trata-se do recinto primordial para que disputas de visões políticas ocorram. Os indivíduos, ali, representantes de diferentes segmentos da população, devem ter tranquilidade para expor suas convicções. Esta exposição é essencial para a definição dos melhores caminhos a serem traçados por uma comunidade e tem sido o fundamento para a defesa da liberdade de expressão desde então. É daí que se retira o fundamento normalmente invocado para a manutenção da liberdade de expressão: o exercício da democracia.

A extensão da proteção dada a liberdade de expressão do parlamentar é mais ampla que as demais espécies, observada a proeminência do exercício da função dos congressistas. Conforme as lições de Mill e Rawls, se as restrições à liberdade de expressão em geral podem ter efeitos negativos na democracia, ainda maiores são os riscos se essas restrições ocorrem no órgão central da democracia representativa, o congresso nacional (SILVA, 2022, p. 435). A inviolabilidade dos votos e palavras proferidas conexas ao exercício do mandato asseguram o melhor desempenho do dever popular, tendo em vista que a ameaça de punição a opiniões, ainda mais se divergentes, é um eficaz método de intimidação, podendo ocasionar o silenciamento de assuntos relevantes à esfera pública.

No antigo sistema constitucional inglês, a especial prerrogativa foi estabelecida considerando a salvaguarda não apenas da livre manifestação de ideias (*freedom of speech*), mas também de eventuais prisões arbitrárias<sup>22</sup> (*freedom from arrest*), tal mecanismo foi adotado por grande parte das democracias modernas<sup>23</sup> e vigora até hoje em nosso ordenamento jurídico, observadas algumas especificidades.

A Constituição de 88, com a finalidade de assegurar a liberdade e independência do representante do povo ou do Estado-membro do Congresso Nacional, estabeleceu um conjunto de normas prevendo as prerrogativas, direitos e deveres dos congressistas. O artigo 53 e seus parágrafos informam sobre as imunidades, abarcando duas espécies distintas: (i) imunidade formal, processual ou adjetiva; (ii) imunidade material, real substantiva ou inviolabilidade (MENDES, 2021).

A imunidade formal, que se desdobra em imunidade processual e imunidade prisional, diz respeito a impossibilidade de o parlamentar ser processado criminalmente e preso (salvo flagrante delito) durante o período de sua legislatura, desde a expedição do diploma.

A imunidade material se perfaz na prerrogativa que os deputados possuem de manifestar suas opiniões sem serem alcançados pelas limitações penais e cíveis esculpidas no ordenamento jurídico. Ou seja, conforme anteriormente mencionado, é garantido ao parlamentar, no exercício de sua função, debater livremente sobre qualquer assunto não sendo considerado ilícito os excessos que possam ocorrer, pois reputa-se inerente a sua função. O texto contido no caput do artigo 53 determina que “os deputados e senadores são

---

<sup>22</sup> O primeiro caso de conflito entre o rei e a Câmara dos Comuns, correntemente citado nos trabalhos que analisam a origem do instituto, é o do Deputado Haxey, em 1397. Por propor a redução das despesas da Casa Real, o parlamentar teria sido preso e condenado a morte como traidor do rei Ricardo II (PEDRO ALEIXO, 1961).

<sup>23</sup> Na tradição francesa a primeira Assembleia Nacional decretou a imunidade dos membros da câmara em junho de 1789. As cartas constitucionais de 1814 e 1830 também aceitaram a formulação, que foi transformada em princípio expresso através da Constituição de 1848 (BARACHO, 1980). As primeiras constituições escritas do século XVIII conferiram proeminência hierárquica e normativa às regras que concretizaram a independência e a liberdade dos membros do Poder Legislativo, assim foi na Constituição dos Estados Unidos da América de 1787: Gozarão, em todos os casos, de imunidade de prisão, salvo por traição, delito, ou perturbação da ordem pública, enquanto assistirem às sessões de suas respectivas Câmaras, e enquanto a elas se dirigirem ou delas voltarem. Fora do recinto das Câmaras, não terão obrigação de responder a interpelações acerca de seus discursos ou debates. A partir do século XIX as imunidades parlamentares passaram a constar nas constituições de inúmeros países: Constituição da República Popular da Albânia, 1947; Lei Fundamental da República Federal da Alemanha, 1949; Constituição da República Austríaca, 1831; Constituição da República Popular da Bulgária, 1947; Constituição da Grécia, 1911; Constituição da República Popular da Hungria, 1949; Constituição da Irlanda, 1937; Constituição de Liechtenstein, outubro de 1921 (BARACHO, 1980).

invioláveis<sup>24</sup>, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos”. Em outras palavras, os congressistas são imunes à censura penal (delitos de opinião) e cível (dano moral por eventuais palavras e opiniões), sendo certo que a imunidade tem alcance limitado pela própria finalidade que a enseja, o ato praticado pelo congressista, para gozar da prerrogativa, deve guardar conexão com o exercício do mandato (MENDES, 2021).

No Brasil, a primeira experiência parlamentar foi a Assembleia Geral Constituinte de 1824, instalada em maio de 1823 e dissolvida em novembro do mesmo ano, por Dom Pedro I, antagônico a vigência de um regime constitucional que limitaria os seus poderes. Ainda assim, muito por influência dos pensamentos iluministas, a Constituição Política do Império do Brasil de 1824, no Título 4, capítulo I, tratava sobre as imunidades do poder legislativo em seus artigos 26, 27 e 28<sup>25</sup>. Cabe destacar que na mesma Constituição foi dado ao Imperador o poder de dissolver o Parlamento (poder moderador), o que ocorreu 11 vezes durante o segundo império, sempre que o embate entre os ideais conservadores e liberais desagradavam o titular do poder executivo.

O parlamento brasileiro já nasceu com o sistema bicameral (que vigora até hoje). A própria Constituição do império fundou a Assembleia Geral Legislativa<sup>26</sup>, naquele momento composta pela câmara dos deputados, com 102 integrantes escolhidos através de eleições indiretas, e pela câmara dos Senadores, com 50 integrantes com mandatos vitalícios, nomeados pelo Imperador. Atualmente a câmara dos deputados é composta por 513 membros e o Senado Federal por 81 membros<sup>27</sup>, eleitos através dos sistemas proporcional<sup>28</sup> e majoritário<sup>29</sup> de votação. Os senadores representam os estados, são eleitos 3 para cada

---

<sup>24</sup> Segundo Pedro Aleixo, a escolha da expressão inviolável decorreu do artigo 99 da mesma Constituição, este dizia que a pessoa do Imperador era inviolável e sagrada, portanto, não estava sujeita a responsabilidade alguma. O termo foi conservado nas constituições de 1891, 1934, 1946, 1967 e 1988 (2020).

<sup>25</sup> Art. 26. Os Membros de cada uma das Câmaras são invioláveis pelas opiniões, que proferirem no exercício das suas funções. Art. 27. Nenhum Senador, ou Deputado, durante a sua deputação, pode ser preso por Autoridade alguma, salvo por ordem da sua respectiva Câmara, menos em flagrante delito de pena capital. Art. 28. Se algum Senador, ou Deputado for pronunciado, o Juiz, suspendendo todo o ulterior procedimento, dará conta a sua respectiva Câmara, a qual decidirá, se o processo deva continuar, e o Membro ser, ou não suspenso no exercício das suas funções.

<sup>26</sup> A sessão de abertura da primeira legislatura da Assembleia Geral Legislativa ocorreu em 6 de maio de 1826, quando enfim os deputados e senadores puderam participar do processo legislativo brasileiro, três anos e meio após a proclamação da Independência do Brasil.

<sup>27</sup> Para se candidatar à Câmara dos Deputados é necessário ter nacionalidade brasileira e ao menos 21 anos de idade; candidatos ao Senado têm que ter nacionalidade brasileira e ao menos 35 anos de idade

<sup>28</sup> Nesse sistema os partidos elegem uma quantidade de deputados de forma proporcional. Quanto mais votos o partido receber, mais vagas ele vai ter nas casas legislativas. Ocupam as vagas conquistadas pelo partido os candidatos mais votados.

<sup>29</sup> Trata-se do mesmo sistema aplicado ao Presidente da República, governadores e prefeitos. Ganha quem tiver o maior número de votos válidos no estado em que concorre, sendo que votos brancos e nulos são

unidade federativa, já os deputados federais representam o povo. O mandato dos senadores e senadoras é de 8 anos, dos deputados e deputadas é de 4 anos.

As imunidades mantiveram-se na Constituição Republicana de 1891, nos artigos 19 e 20<sup>30</sup>, acrescentadas, além da inviolabilidade por opiniões, as palavras e votos. O voto no congresso nacional é instrumento para tomada de importantes decisões e aprovação de matérias de interesse público, como projetos de lei, decretos legislativos, medidas provisórias, por isso, incluído na esfera de proteção. Essa carta ainda atribuiu às casas do poder legislativo os nomes que conservam até hoje, o Congresso Nacional, composto pela câmara dos deputados e pelo Senado<sup>31</sup>.

Em 1934, a carta constituinte também resguardou a liberdade de expressão dos parlamentares, positivando a imunidade em seus artigos 31 e 32<sup>32</sup>, nos mesmos moldes que a sua antecessora.

Contudo, a Constituição de 1937 modificou profundamente o instituto, informando que senadores poderiam ser responsabilizados civil e penalmente por difamação, calúnia, injúria, ultraje à moral pública ou provocação pública ao crime. De acordo com o texto:

Art. 42. Durante o prazo em que estiver funcionando o Parlamento, nenhum dos seus membros poderá ser preso ou processado criminalmente, sem licença da respectiva Câmara, salvo caso de flagrante em crime inafiançável.

Art. 43. Só perante a sua respectiva Câmara responderão os membros do Parlamento Nacional pelas opiniões e votos que, emitirem no exercício de suas funções não estarão, porém, isentos de responsabilidade civil e criminal por difamação, calúnia, injúria, ultraje a moral pública ou provocação ao crime.

A *Polaca*<sup>33</sup> foi outorgada por Getúlio Vargas em 10 de novembro de 37, marcando a Ditadura do Estado Novo. No mesmo dia, o Congresso Nacional, as Assembleias

---

desconsiderados. Não há segundo turno no caso de senadores, pois não precisam atingir mais do que 50% dos votos válidos.

<sup>30</sup> Art 19 - Os Deputados e Senadores são invioláveis por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato. Art 20 - Os Deputados e Senadores, desde que tiverem recebido diploma até a nova eleição, não poderão ser presos nem processados criminalmente, sem prévia licença de sua Câmara, salvo caso de flagrância em crime inafiançável. Neste caso, levado o processo até pronúncia exclusiva, a autoridade processante remeterá os autos à Câmara respectiva para resolver sobre a procedência da acusação, se o acusado não optar pelo julgamento imediato

<sup>31</sup> A duração do mandato dos deputados (ou seja, a legislatura) era de três anos, e a dos senadores, nove anos. A cada eleição de deputados, renovava-se um senador, que eram três por estado.

<sup>32</sup> Art. 31 - Os Deputados são invioláveis por suas opiniões, palavras e votos no exercício das funções do mandato. Art. 32 - Os Deputados, desde que tiverem recebido diploma até à expedição dos diplomas para a Legislatura subsequente, não poderão ser processados criminalmente, nem presos, sem licença da Câmara, salvo caso de flagrância em crime inafiançável. Esta imunidade é extensiva ao suplente imediato do Deputado em exercício. Segundo esta Constituição, além de representantes do povo, a câmara dos deputados teria representantes eleitos por organizações profissionais, inovação abandonada posteriormente.

<sup>33</sup> Apelido dado a Constituição de 1937 devido a influência do modelo fascista polonês. A carta constitucional era autoritária e concedia ao governo poderes quase que ilimitados. Não foi redigida por uma Assembleia

Legislativas e Câmaras Municipais foram fechadas, os trabalhos legislativos ficaram suspensos por nove anos<sup>34</sup>, momento em que o chefe do poder executivo usurpou as funções do parlamento, acumulando um poder quase que ilimitado (WESTIN, 2016).

Após a queda de Getúlio, os senadores e deputados eleitos na fase democrática trabalharam na elaboração da Constituição de 1946, primeiro documento que expressou abertamente os valores do liberalismo. O Congresso Nacional ressurgiu e as imunidades, incluindo a liberdade de expressão dos congressistas, foram positivadas da seguinte maneira:

Art 44 - Os Deputados e os Senadores são invioláveis no exercício do mandato, por suas opiniões, palavras e votos.

Art 45 - Desde a expedição do diploma até a inauguração da legislatura seguinte, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável, nem processados criminalmente, sem prévia licença de sua Câmara.

Em 1964 a ditadura militar foi instaurada. A Constituição de 1946 foi substituída pela de 1967, quinta Carta magna da República, que emergia com o intuito de legitimar os Atos Institucionais e ideais autoritários do regime militar. Do ponto de vista solene, o texto constitucional manteve a proteção à liberdade de manifestação de pensamento dos congressistas, conforme se percebe da redação do artigo 34: “os deputados e senadores são invioláveis no exercício do mandato, por suas opiniões, palavras e votos”. Todavia, após discurso proferido na Câmara pelo Deputado Federal Márcio Moreira Alves, o Ato institucional nº 5, em medida regulamentada pelo ato complementar nº 38/68 determinou, entre outras duras medidas contrárias à liberdade de expressão (já citadas em tópicos anteriores), o fechamento do Congresso Nacional<sup>35</sup>.

O Deputado Márcio Moreira Alves cumpria sua função parlamentar dentro do Congresso ao sugerir que as comemorações de 7 de setembro não ocorressem devido ao estado de opressão que o país passava, no discurso informava:

Senhor presidente, Senhores deputados. Todos reconhecem, ou dizem reconhecer, que a maioria das Forças Armadas não compactua com a cúpula militarista, que

---

Constituinte, foi elaborada por Francisco Campos, então Ministro da Justiça no governo Getúlio, e outorgada em novembro de 1937.

<sup>34</sup> O fechamento do Senado e da Câmara teve ares de guerra. Na manhã de 10 de novembro de 1937, dezenas de policiais a cavalo e armados cercaram o Monroe e o Palácio Tiradentes, a sede dos deputados.

Fonte: Agência Senado. Em pronunciamento por rádio, Getúlio Vargas, fez críticas ao "regime democrático, que tantos males vinha causando, e ao Congresso, que nada produzia e criava dificuldades às iniciativas do governo". Fonte: Agência Câmara de Notícias

<sup>35</sup> No dia 13 de dezembro de 1968, o Marechal Costa e Silva baixou o AI-5, fechando o Congresso sob o argumento de “combate a subversão e as ideologias contrárias às tradições do povo brasileiro”.

perpetra violências e mantém este país sob regime de opressão. Creio haver chegado, após os acontecimentos de Brasília, o grande momento da união pela democracia. Este é também o momento do boicote. As mães brasileiras já se manifestaram. Todas as classes sociais clamam por esse repúdio à violência. (CÂMARA, 2022).

As palavras proferidas pelo Deputado, protegidas pela imunidade parlamentar, causaram reação imediata nos militares, que avessos aos valores democráticos, decretaram em dezembro de 68 o recesso<sup>36</sup> do Congresso Nacional, além de cassarem<sup>37</sup> o mandato de deputados e senadores, incluindo o de Márcio.

Devido a esse acontecimento, a emenda nº 1, de 17 de outubro de 1969<sup>38</sup>, assinada pelos militares, restringiu o âmbito de proteção da liberdade de expressão dos parlamentares, como se percebe na redação do artigo 32: “os deputados e senadores são invioláveis, no exercício do mandato, por suas opiniões, palavras e votos, salvo nos casos de injúria, difamação ou calúnia, ou nos previstos na Lei de Segurança Nacional”.

A Lei de segurança nacional considerava como crime a emissão de quaisquer comentários contra os ideais do governo militar, disseminados como os “objetivos nacionais”:

Art. 3º A segurança nacional compreende, essencialmente, medidas destinadas à preservação da segurança externa e interna, inclusive a prevenção e repressão da guerra psicológica adversa e da guerra revolucionária ou subversiva.

§ 2º A guerra psicológica adversa é o emprego da propaganda, da contrapropaganda e de ações nos campos político, econômico, psicossocial e militar, com a finalidade de influenciar ou provocar opiniões, emoções, atitudes e comportamentos de grupos estrangeiros, inimigos, neutros ou amigos, contra a consecução dos objetivos nacionais.

§ 3º A guerra revolucionária é o conflito interno, geralmente inspirado em uma ideologia ou auxiliado do exterior, que visa à conquista subversiva do poder pelo controle progressivo da Nação.

Após 10 meses fechado, a reabertura do Congresso Nacional foi determinada pelo Ato Institucional nº 16, em razão das eleições para presidente e vice que ocorreriam em outubro de 69. No entanto, essencialmente, a casa do povo manteve-se silenciada e os

<sup>36</sup> O Ato Complementar nº 38 informava: “O presidente da República no uso da atribuição que lhe confere o art. 9º ao Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro, de 1968, resolve baixar o seguinte Ato Complementar: Art. 1º Nos termos do art. 2º e seus parágrafos, do Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968, fica decretado o recesso do Congresso Nacional, a partir desta data.

<sup>37</sup> Em 30 de dezembro saiu a primeira lista de cassações, com 11 deputados federais \_dentre eles Márcio Moreira Alves (MDB-RJ), Hermano Alves (MDB-RJ) e Renato Archer (MDB-MA). A segunda lista, de 19 de janeiro de 1969, incluiu dois senadores \_Aarão Steinbruck e João Abraão\_, 35 deputados federais, três ministros do STF (Supremo Tribunal Federal) –Hermes Lima, Vítor Nunes Leal e Evandro Lins e Silva– e um ministro do STM (Superior Tribunal Militar) –Peri Constant Bevilacqua, que, segundo escreveu o porta-voz de Costa e Silva, Carlos Chagas, era acusado de “dar *habeas corpus* demais”.

<sup>38</sup> Materialmente a emenda nº1/69 era uma nova carta constitucional.

deputados e senadores de oposição foram perseguidos, presos e extraditados devido suas opiniões, palavras e votos, fato que ocorreu até a efetiva reabertura democrática. A exemplo disso, em 1977, por meio do pacote de abril<sup>39</sup>, o presidente Geisel decretou novamente o fechamento do legislativo, após o Congresso rejeitar uma proposta de Emenda Constitucional. Segundo Geisel, o MDB<sup>40</sup> havia estabelecido uma "ditadura da minoria".

Em outubro de 1978 a Emenda Constitucional nº11 alterou a redação do artigo 32 da Constituição Federal. Foi retirada a ressalva acerca dos crimes contra a honra (calúnia, injúria e difamação), o novo artigo 32 previa que “os deputados e senadores são invioláveis no exercício do mandato, por suas opiniões palavras e votos salvo no caso de crime contra a Segurança Nacional”.

A Emenda Constitucional nº 22/1982, realizada durante a reabertura política do país, alterou mais uma vez o regime constitucional da imunidade parlamentar, O artigo 32 previa: “Os deputados e senadores são invioláveis no exercício do mandato, por suas opiniões, palavras e votos, salvo no caso de crime contra a honra”.

A Carta Magna de 1988, em vigor hoje com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 35/2001, estabeleceu que “os deputados e senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos” (art. 53, *caput*). Tal garantia estende-se aos deputados estaduais, distritais (art. 27, § 1º) e vereadores, desde que na circunscrição de seus respectivos municípios (art. 29, inciso VIII).

É inegável a relevância da imunidade material para a vida democrática, contudo, importa destacar que a especial proteção dada a liberdade de expressão parlamentar não é privilégio pessoal, mas sim necessária prerrogativa em favor do exercício da função do congressista, de acordo com Ruy Barbosa:

Não são as imunidades parlamentares esse privilégio dos membros do congresso, figurado pelos amigos do estado de sítio. Privilégio as constituem, sim, mas na câmara, do senado, do congresso, da nação, cujas vontades ele exprime no exercício do poder legislativo, e não poderia exprimir com a sobranceira precisa sem esse escuso para a consciência de seus membros. O congresso é um poder inerme. O presidente da república, um poder armado. Que liberdade, nas hostilidades entre um e outro, poderia ter o primeiro, se uma inviolabilidade constitucional o não garantisse contra a força do segundo? O poder legislativo faz a lei. O poder executivo dá-lhe execução. Mas evidentemente as posições ficariam

---

<sup>39</sup> O Pacote de Abril foi um conjunto de leis outorgado em 13 de abril de 1977 pelo Presidente da República do Brasil, Ernesto Geisel, que dentre outras medidas fechou temporariamente o Congresso Nacional.

<sup>40</sup> O AI-2 extinguiu os partidos políticos até então existentes, determinando a criação de dois novos: um de apoio ao governo, a Aliança Renovadora Nacional (Arena), e o outro, de oposição “responsável”, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB).

transpostas, se o executivo pudesse vibrar contra o legislador a arma da coação pessoal. O privilégio, de que trata, é, portanto, um privilégio a favor do povo, um privilégio a favor da lei, um privilégio a favor da Constituição (BARBOSA, 1947, p. 27)

Sendo assim, deve-se sempre distinguir na imunidade: (i) se constitui um privilégio pessoal ou não; (ii) se possível a sua renúncia; (iii) quais poderes legislativos protege; (iv) se absoluta ou não; (v) se possível a sua suspensão. A imunidade parlamentar somente se justifica como garantia da atividade legislativa e prerrogativa que objetiva assegurar o bom exercício da função parlamentar frente ao domínio e opressão do poder executivo (1947).

A doutrina brasileira tem atribuído à extensão da imunidade material a seguinte classificação: (i) opiniões, palavras e votos proferidos no Congresso Nacional são protegidos de forma absoluta; (ii) opiniões e palavras proferidas fora do Congresso Nacional somente são protegidas se guardarem relação com o exercício da função parlamentar. Caso tenham, a proteção também é absoluta, se não existir relação com o exercício parlamentar, os deputados e senadores se submetem as regras ordinárias sobre liberdade de expressão aplicáveis aos cidadãos (SILVA, 2021).

De acordo com entendimento assentado do STF, a imunidade material absoluta se dá quando o parlamentar se manifesta dentro do Congresso Nacional, nesse caso, terá total liberdade de palavra, independentemente de conexão com o mandato, elidindo a responsabilidade civil por dano moral e criminal por eventuais delitos de opinião. Já a imunidade relativa ocorre quando as opiniões e palavras são proferidas fora das casas legislativas, caso em que deverá ser analisado se o discurso guarda relação com o exercício parlamentar. O nome atribuído ao vínculo necessário entre a manifestação do parlamentar a ser tutelada pela inviolabilidade e o exercício do mandato eletivo foi “nexo de implicação recíproca”.

O Inquérito nº 390 de Relatoria do Ministro Sepúlveda Pertence traz importante decisão a respeito do tema. No caso concreto, o governador do Estado de Rondônia, Jerônimo Garcia de Santana, representou criminalmente em face da Deputada Federal Raquel Cândido, por ela ter feito publicar nas páginas de jornal de grande repercussão, matéria cujo título era “Jerônimo é desequilibrado e deve ir ao psiquiatra”. No conteúdo da matéria a Deputada chamou o Governador de corrupto e estelionatário. Em seu voto o Ministro Sepúlveda delimitou o significado de nexo de implicação recíproca:

A eliminação, no artigo 53 CF, da cláusula restritiva – “no exercício do mandato” – permite efetivamente que se dê à imunidade material uma extensão maior, de modo a compreender na sua esfera de proteção manifestações que, embora não se

possam estritamente caracterizar como exercício da função parlamentar, dela são consequências inarredáveis, em particular no tempo das comunicações de massa. É preciso não olvidar, contudo, como frisou, com razão, o parecer do Ministério Público, que, mesmo na sua dicção vigente, a garantia “refere-se a senadores e deputados, evidentemente enquanto tais.

O decisivo para que incida a regra da inviolabilidade parlamentar será, assim em cada caso, que haja um nexo de implicação recíproca entre a manifestação de pensamento do congressista, ainda que fora do exercício do mandato, e a condição de deputado e senador.

Em outros termos, a imunidade material cobre hoje não apenas o que disser o mandatário no exercício da função parlamentar, mas também em razão dele. [...] Se não se quiser confundir a imunidade material com o privilégio da irresponsabilidade pessoal é preciso o cuidado de distinguir entre a ação do congressista e a ação do político. A pregação de ideias, o apoio e a crítica a atos dos governos, a qualificação positiva ou negativa de homens públicos são a matéria prima do aliciamento e da mobilização de opiniões que constituem o empenho cotidiano dos políticos, sejam eles mandatários ou não. Estender a inviolabilidade ao que, nesse trabalho essencialmente competitivo, diga o político, que seja parlamentar, fora do exercício do mandato e sem conexão com ele, é dar-lhe uma situação privilegiada em relação aos concorrentes, que briga com princípios fundamentais da Constituição (1989, p. 45)

Desde 1989 a jurisprudência do STF vem sendo consistente nessa posição, desde que ocorra no Congresso Nacional, deputados e senadores podem expressar a ideia e opinião que quiserem. Se fora do Congresso, há relativização da inviolabilidade e dependerá do contexto no qual a suposta calúnia, injúria ou difamação tenha ocorrido. Todavia, o incremento de elementos tecnológicos no dia a dia da população brasileira (algoritmos, big data, redes sociais), para além de mudanças no âmago da comunicação social, também alterou aquela esfera, que na Alemanha, desde o século XVIII, chama-se “esfera pública” (VESTING, 2021).

Participam da escuta das palavras, opiniões e votos dos parlamentares não mais os presentes na câmara, nem os ouvintes de rádio e TV, mas 152 milhões de brasileiros conectados à internet, sendo o Brasil o terceiro no mundo no uso diário das redes sociais (em média o brasileiro passa 3h e 42 minutos por dia conectado). Essa informação ainda é distribuída, com auxílio da inteligência artificial, para grupos específicos que geram maior engajamento e replicam em velocidade exponencial o conteúdo, seja através de usuários reais (*trolls*) ou automatizados (*bots*), coordenando a disseminação da informação com a finalidade de manipular e deturpar o debate público.

Sendo assim, necessário pensar a imunidade material, mecanismo criado para proteger os interesses dos cidadãos assegurando o adequado funcionamento do poder legislativo, através desse novo horizonte de desafios encontrado na era das mídias digitais.

## 2. A LIBERDADE DE EXPRESSÃO PARLAMENTAR E O PROBLEMA DO DISCURSO DE ÓDIO ONLINE

### 2.1. A CONSTRUÇÃO JURÍDICA DOS LIMITES À LIBERDADE DE EXPRESSÃO ATRAVÉS DO RECONHECIMENTO DO DISCURSO DE ÓDIO

Conforme evidenciado no capítulo anterior, a liberdade de expressão, desde sua origem, é direito essencial tanto para o exercício pleno da cidadania e autonomia individual, quanto para o progresso da democracia. Para além do caráter instrumental que representa na construção de uma sociedade plural, é ainda um direito humano universal, previsto no artigo XIX da Declaração<sup>41</sup> Universal dos Direitos Humanos de 1948, bem como reconhecido no Pacto<sup>42</sup> Internacional dos Direitos Civis e Políticos de 1966 e na Convenção<sup>43</sup> Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), documentos internacionais dos quais o Brasil é signatário.

Todavia, a liberdade de expressão, em todas as suas espécies, não é direito absoluto e deve ser exercida em harmonia com os demais valores constitucionais. O texto da CRFB/88 demarca limites à liberdade do pensamento, sendo elencado a vedação ao anonimato (5º, IV), o direito de resposta proporcional ao agravo (5º, V), direito a indenização por dano moral e material (5º, V), o direito à imagem e a vida privada (5º, X). A expressão do pensamento encontra ainda essencial limite no princípio da dignidade humana, do qual se extrai a problemática central deste trabalho, o *hate speech* (assim chamado no direito comparado) ou “discurso de ódio”.

Uma das melhores definições no direito brasileiro para a Dignidade Humana é a proposta por Ingo Sarlet:

a qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres

---

<sup>41</sup> Art. 19- toda pessoa tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras.

<sup>42</sup> Art. 19.1- ninguém poderá ser molestado por suas opiniões. 2. Toda pessoa terá direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza, independentemente de considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, em forma impressa ou artística, ou qualquer outro meio de sua escolha.

<sup>43</sup> Art. 13.1- toda pessoa tem o direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito inclui a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza, sem considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer meio de sua escolha.

fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos, mediante o devido respeito aos demais seres que integram a rede da vida (SARLET, 2011, p. 73).

O discurso de ódio fere a dignidade da pessoa humana. Para Sarmento, isso ocorre porque ele nega a igualdade entre as pessoas, propaga a inferioridade de alguns e legitima a discriminação (SARMENTO, 2006, p. 33). O jurista define o *hate speech* como “manifestações de ódio, desprezo ou intolerância contra determinados grupos, motivadas por preconceitos ligados à etnia, gênero, deficiência física ou mental ou orientação sexual, dentre outros fatores” (SARMENTO, 2006, pp. 54-55).

Samanta Ribeiro Meyer-Pflug defende que a manifestação de ideias que incitam a discriminação racial, social ou religiosa contra determinados grupos, em especial as minorias, caracteriza o discurso de ódio.

(...) o discurso do ódio refere-se a palavras que tendam a insultar, intimidar ou assediar pessoas em virtude de sua raça, cor, etnicidade, nacionalidade, sexo ou religião, ou que têm a capacidade de instigar a violência, ódio ou discriminação contra tais pessoas” (MEYER-PFLUG, 2010, p. 97).

Discriminação e externalidade são os dois elementos básicos desse tipo de discurso, que se perfaz em uma manifestação segregacionista entre um (ou vários indivíduos) que se considera superior (o emissor) e pessoa pertencente a um grupo vulnerável (atingido), passando a existir quando é conhecido por outras pessoas, exigindo a transposição das ideias do plano mental para o plano fático (BORCHARDT, 2011, p. 23).

Carcará aduz que se a democracia representa em sua essência a participação de todos, principalmente na formação da vontade estatal, uma das consequências do discurso de ódio é impedir a participação das minorias na formação dessa vontade (CARCARÁ, 2017, p. 19). De acordo com ele, isso ocorre porque grupos que se consideram superiores manifestam essa ideia por meio da ofensividade e da incitação à violência em desfavor de grupos minoritários (CARCARÁ, 2017).

Segundo Clarissa Gross, o *hate speech* diz respeito a um discurso muito específico que tem três características principais: (i) é um discurso de conteúdo discriminatório; (ii) se dirige a grupos definidos por traço identitário (cor, identidade sexual, etnia etc.); (iii) é proferido no debate público de ideias (GROSS, 2020). Conceito convergente com o de Waldron, que defende o discurso de ódio como a manifestação de conteúdo discriminatório

na arena pública, destinado a pessoas consideradas indignas da mesma cidadania dos emissores dessa opinião (GROSS, 2010).

O discurso de ódio aproveita-se de elementos relativos à área de publicidade e propaganda para angariar adeptos. Suas estratégias de persuasão incluem a criação de estereótipos e a seleção exclusiva de fatos favoráveis ao seu ponto de vista, objetivando a criação de “inimigos” e o apelo à autoridade. Aliado a isso, o discurso procura aumentar sua probabilidade de aceitação por conta do uso de argumentos emocionais e da ausência de contraposição direta e imediata a tais mensagens (SILVA, MARTINS, BORCHARDT, 2011, p.4).

Conforme já mencionado nesta discussão, o discurso de ódio lesiona o princípio constitucional da dignidade humana, característica fundamental da pessoa individual, mas também de grupos pertencentes a sociedade. A ação degradante do discurso odioso, para além de violar a dignidade do indivíduo que é diretamente atingido pela discriminação, atinge a todos aqueles que compartilham a característica ensejadora da discriminação, quando em contato com o conteúdo propagado. Conforme explicam Rosane Silva, Andressa Nichel, Anna Martins e Arlise Borchardt, essa capacidade de difusão e impacto produz a vitimização difusa, “não se afigura possível distinguir quem, nominal e numericamente, são as vítimas. Aquilo que se sabe é que há pessoas atingidas e que tal se dá por conta de seu pertencimento a um determinado grupo social” (SILVA, MARTINS, BORCHARDT, 2011, p. 5).

Em seus artigos sobre o tema, Ingo Wolfgang Sarlet costuma utilizar o conceito estabelecido na recomendação nº 97 do Conselho da Europa<sup>44</sup> que define o discurso de ódio como:

expressão que divulga, incita, promove ou justifica ódio racial, xenofobia, antissemitismo ou outras formas de intolerância, inclusive a causada por nacionalismo de cunho agressivo, etnocentrismo, hostilidade em relação a minorias, imigrantes e pessoas de origem estrangeiras.

O discurso de ódio é compreendido como um fenômeno correlato ao exercício abusivo da liberdade de expressão, que causa efeitos nocivos à democracia, em destaque aos direitos humanos e garantias fundamentais. Nessa lógica, o § 3º do artigo 19 e 20 do Pacto

---

<sup>44</sup> Cf. EUROPEAN UNION. Council of Europe. European Council Recommendation n. 97/20 of the Committee of Ministers to member states on “*hate speech*”, 1997, é de ser considerada uma forma de discurso do ódio “Every expression that spread, incitate, promote or justify racial hate, xenofobia, anti-semitism or any other form of intolerance, including intolerance caused by aggressive nationalism and ethnocentrism, discrimination or hostility against minorities, migrants and peoplem from foreign origin”.

Internacional dos Direitos Civis e Políticos determina a coibição do *hate speech* através da edição de leis:

19. §3º. O exercício do direito previsto no parágrafo 2 do presente artigo implicará deveres e responsabilidades especiais. Consequentemente, poderá estar sujeito a certas restrições, que devem, entretanto, ser expressamente previstas em lei e que se façam necessárias para:

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

20. 1. Será proibida por lei qualquer propaganda em favor da guerra.;

2. Será proibida por lei qualquer apologia do ódio nacional, racial ou religioso que constitua incitamento à discriminação, à hostilidade ou a violência. (grifo meu)

O artigo 4º da Convenção<sup>45</sup> Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial também enfrentou a problemática do discurso de ódio, exigindo a edição de leis e medidas positivas destinadas a eliminar discriminações.

Os Estados Partes condenam toda propaganda e todas as organizações que se inspiram em ideias ou teorias cujo fundamento seja a superioridade de uma raça ou de um grupo de pessoas de uma certa cor ou de uma certa origem étnica, ou que pretendam justificar ou encorajar qualquer forma de ódio e de discriminação raciais, comprometendo-se a adotar imediatamente medidas positivas destinadas a eliminar qualquer incitação a tal discriminação e, para esse fim, tendo em vista os princípios formulados na Declaração Universal dos Direitos Humanos e os direitos expressamente enunciados no artigo V da presente Convenção, comprometem-se, nomeadamente: a) a declarar como delitos puníveis por lei qualquer difusão de ideias que estejam fundamentadas na superioridade ou ódio raciais, quaisquer incitamentos à discriminação racial, bem como atos de violência ou provocação destes atos, dirigidos contra qualquer raça ou grupo de pessoas de outra cor ou de outra origem étnica, como também a assistência prestada a atividades racistas, incluindo seu financiamento; b) a declarar ilegais e a proibir as organizações, assim como as atividades de propaganda organizada e qualquer outro tipo de atividade de propaganda, que incitem à discriminação racial e que a encorajem, e a declarar delito punível por lei a participação nessas organizações ou nessas atividades; c) a não permitir que as autoridades públicas nem as instituições públicas, nacionais ou locais, incitem à discriminação racial ou a encorajem.

Todavia, em que pese se tratar de fenômeno já reconhecido no âmbito do direito internacional, positivado em diversos tratados internacionais sobre direitos humanos<sup>46</sup>, importa destacar que existem muitas controvérsias acerca da permissividade do discurso de

---

<sup>45</sup> A Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (ICERD, do inglês International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination) é um dos principais tratados internacionais em matéria de Direitos Humanos. Foi adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 21 de dezembro de 1965, entrando em vigor em 4 de janeiro de 1969.

<sup>46</sup> O tema do *hate speech* foi exaustivamente debatido na III Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, ocorrida em Durban em 2001, que salientou, tanto na sua Declaração (itens 86 a 91) como no seu Plano de Ação (itens 143 a 147), a necessidade impostergável de repressão às manifestações de ódio e preconceito voltadas contra grupos raciais e étnicos, dando ênfase especial ao novo perigo relacionado à difusão das ideias racistas através de novas tecnologias, como a Internet

ódio. Os EUA, por exemplo, adotam a tradição da liberdade de expressão mais liberal do mundo. A interpretação dada a primeira emenda da Constituição Americana eleva o direito à liberdade de expressão daquele país a uma posição preferencial, sendo expressamente vedado ao Congresso a edição legislativa sobre limites à liberdade de manifestação do pensamento. De acordo com Daniel Sarmiento, a liberdade de expressão é o mais valorizado direito fundamental no âmbito da jurisprudência constitucional norte-americana e, em razão disso, discursos de ódio são comumente aceitos e protegidos pelos tribunais (SARMENTO, 2006).

O importante caso *Skokie vs. Nationalist Socialist Party of America* evidencia o tratamento dado ao discurso de ódio no sistema Americano. Representantes do partido Nacional-Socialista da América organizaram-se em uma passeata no município de Skokie, localizado no subúrbio de Chicago, e, trajados com uniformes militares nazistas, marcharam levantando bandeiras com suásticas pelas ruas da cidade onde dos 70.000 (setenta mil) habitantes, 40.000 (quarenta mil) eram judeus e 5.000 (cinco mil) sobreviventes do holocausto. O município procurou de inúmeras maneiras impedir a manifestação antissemita, mas todas foram declaradas inconstitucionais pela Suprema Corte Americana por violar a liberdade de expressão (SARMENTO, 2006).

Já na Alemanha, a liberdade de expressão mesmo considerada um dos mais importantes direitos fundamentais, não desfruta de posição superior em relação aos demais direitos. Após a Segunda Guerra Mundial houve uma clara preocupação com a regulação da liberdade de expressão em face ao discurso de ódio, por esse motivo a dignidade humana no ordenamento jurídico alemão ocupa lugar hierárquico de destaque, consagrado no artigo 1º da Lei Fundamental, Constituição promulgada no pós-guerra conhecida como a Lei Fundamental de Bonn (FREITAS, 2013, p. 21). Sendo assim, na Alemanha, nos casos de ocorrência do *hate speech*, em regra, sempre ocorrerá a ponderação entre as garantias fundamentais, através do princípio da proporcionalidade, sendo certo que manifestações de ideias contrárias a existência do holocausto são sempre restringidas.

Caso de destaque na Corte Constitucional Alemã ocorreu em 1994, quando o historiador David Irving, adepto a teoria revisionista, foi convidado para participar de um congresso promovido por integrantes de extrema-direita da Baviera. O evento foi censurado pelo governo, por violações a lei penal, reconhecido o insulto para com o povo judeu. A Corte Alemã deliberou sobre a constitucionalidade do ato e decidiu que contrariar a existência do Holocausto não representava manifestação de opinião, mas sim a afirmação de

um fato dispensável a formação da opinião pública, uma vez que, no entendimento da Corte, negar o histórico genocídio seria o mesmo que dar continuidade a discriminação dos judeus (SARMENTO, 2006).

No Brasil, além dos já apresentados limites constitucionais à liberdade de expressão, em relação ao discurso de ódio importa destacar a Lei nº 7.716/89 que em observância aos incisos XLI e XLII do artigo 5º da CRFB/88 define os crimes resultantes de preconceito de raça, religião, origem nacional ou étnica e homotransfobia<sup>47</sup>. Cabe ainda informar o código penal que prevê os chamados delitos de opinião, em destaque o parágrafo 3º do artigo 140 que tipifica o crime de injúria racial, protegendo a pessoa cuja dignidade é ofendida com base em elementos referentes à sua raça, cor, etnia, religião idade ou deficiência.

Além dessa legislação específica, concernente ao combate à discriminação racial, verifica-se ainda no Direito Brasileiro a existência de leis esparsas com relevantes dispositivos normativos voltados à punição da discriminação racial. Neste sentido, de acordo com Piovesan (2020), destacam-se:

- a) a Lei n. 2.889/56 (que define e pune o crime de genocídio);
- b) a Lei n. 4.117/62 (que pune os meios de comunicação que promovem práticas discriminatórias);
- c) a Lei n. 14.197 (que define os crimes contra a segurança nacional, como violência política, incluindo a discriminação racial);
- d) a Lei n. 8.072/90 (que define os crimes hediondos, dentre eles o genocídio, tornando-os insuscetíveis de anistia, graça, indulto, fiança e liberdade provisória);
- e) a Lei n. 8.078/90 (que trata da proteção ao consumidor e proíbe toda publicidade discriminatória);
- f) a Lei n. 8.081/90 (que estabelece crimes discriminatórios praticados por meios de comunicação ou por publicidade de qualquer natureza) e

---

<sup>47</sup> O STF, na Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 26, proposta pelo Partido Popular Socialista, atendeu ao pedido de criminalização de condutas homofóbicas e transfóbicas, compreendendo-as como decorrentes de aversão odiosa à orientação sexual ou à identidade de gênero. A decisão observou os aspectos políticos e sociológicos presentes na dominação e subjugação de grupos vulneráveis, alertando para a marginalização jurídica e protetiva das pessoas consideradas diferentes em razão de perversa estigmatização. Segundo ele, as condutas se ajustam, por identidade de razão e mediante adequação típica, aos preceitos primários de incriminação definidos na Lei nº 7.716/1989.

g) a Lei n. 8.069/90 (que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, afirmando que estes não podem sofrer qualquer forma de discriminação).

Apesar do considerável arcabouço normativo, ainda não há no Brasil jurisprudência precisa entorno do conceito do discurso de ódio. O caso mais mencionado em artigos científicos e na doutrina nacional é o *Ellwanger*, decisão já citada no primeiro capítulo deste trabalho. Naquele momento o STF se posicionou contrário à proteção constitucional do *hate speech*, cabendo acrescentar, da ementa do acórdão relatado pelo Ministro Maurício Corrêa o trecho abaixo:

As liberdades públicas não são incondicionais, por isso devem ser exercidas de maneira harmônica, observados os limites definidos na própria Constituição Federal (CF, artigo 5º, parágrafo 2º, primeira parte). O preceito fundamental de liberdade de expressão não consagra o ‘direito à incitação ao racismo’, dado que um direito individual não pode constituir-se em salvaguarda de condutas ilícitas, como sucede com os crimes contra a honra. Prevalência dos princípios da dignidade da pessoa humana e da igualdade jurídica.

Praticamente todos os votos observaram a necessidade do uso do princípio da ponderação de valores constitucionais. Se de um lado havia o direito à liberdade de expressão, do outro estava o direito à dignidade do povo judeu. O equacionamento entre as normas constitucionais abertas concluiu que a proteção de uma sociedade pluralista reivindica a limitação de discursos intolerantes. Ao se observar o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 26, pode-se dizer que essa tendência interpretativa, apresentada pelo Supremo Tribunal Federal há mais de 10 anos, segue vigente.

A ação foi proposta pelo Partido Popular Socialista e vislumbrou assegurar, em razão de inércia legislativa, punição aos atos preconceituosos, excludentes e discriminatórios dispensados a população LGBTQI+. A petição inicial ressaltou a necessidade de criminalização específica das ofensas (individuais e coletivas), dos homicídios, das agressões e discriminações motivadas pela orientação sexual e/ou identidade de gênero, especialmente porque o atual quadro de violência e discriminação contra a população LGBTQI+ tem tornado faticamente inviável o exercício dos direitos fundamentais, inclusive, o direito à segurança desta população, ante a verdadeira *banalidade do mal homofóbico*. Invocou o mandado de criminalização ao racismo (art. 5º, XLII CRFB/88), às discriminações atentatórias a direitos e liberdades fundamentais (art. 5º, XLI) e, subsidiariamente, o princípio da proporcionalidade na acepção de proibição de proteção deficiente (art. 5º, LIV, da CF/88). Alegou que existe ordem constitucional de legislar criminalmente que obriga o

legislador a criminalizar a homofobia e a transfobia, tendo em vista que a homofobia e a transfobia constituem espécies do gênero racismo, na medida em que racismo é toda ideologia que pregue a superioridade/inferioridade de um grupo relativamente a outro (VECCHIATTI, 2020).

Diante disso, por maioria, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a mora do Congresso Nacional e decidiu criminalizar atos odiosos contra a população LGBTQI+. Os ministros Celso de Mello, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Luís Roberto Barroso, Rosa Weber, Luiz Fux, Cármen Lúcia e Gilmar Mendes votaram pelo enquadramento da homofobia e da transfobia como tipo penal definido na Lei do Racismo. Foram vencidos os ministros Ricardo Lewandowski e Dias Toffoli, por entenderem que a conduta só pode ser punida mediante lei aprovada pelo Legislativo. O ministro Marco Aurélio não reconheceu a mora legislativa.

Entre as discussões enfrentadas, foi apurada a carência da tutela jurídica e compreendido o conceito constitucional de racismo, sob a ótica de uma interpretação evolutiva, como extensivo a proteção de parcela da sociedade sujeita a inferiorização desumanizante por grupos dominantes, sendo assentida pelo STF a necessidade de interferência estatal (regulação) em face das assimetrias jurídicas e sociais decorrentes do discurso de ódio contra a população LGBT. Segundo a decisão:

O conceito de racismo, compreendido em sua dimensão social, projeta-se para além de aspectos estritamente biológicos ou fenotípicos, pois resulta, enquanto manifestação de poder, de uma construção de índole histórico-cultural motivada pelo objetivo de justificar a desigualdade e destinada ao controle ideológico, à dominação política, à subjugação social e à negação da alteridade, da dignidade e da humanidade daqueles que, por integrarem grupo vulnerável (LGBTI+) e por não pertencerem ao estamento que detém posição de hegemonia em uma dada estrutura social, são considerados estranhos e diferentes, degradados à condição de marginais do ordenamento jurídico, expostos, em consequência de odiosa inferiorização e de perversa estigmatização, a uma injusta e lesiva situação de exclusão do sistema geral de proteção do direito. (2019).

Sendo assim, das decisões proferidas pela Corte tanto no HC 82.424/RS quanto na ADO/26, pode-se notar na jurisprudência brasileira tendência a limitação do *hate speech*, sendo reconhecida a necessidade de se pensar os limites da tolerância, fazendo uso do princípio da proporcionalidade.

### **2.1.1. O discurso de ódio e a internet**

Evidenciado o modelo conceitual do fenômeno do discurso de ódio e a forma como vem sendo compreendido nos mais referenciados ordenamentos jurídicos, é preciso acrescentar na discussão fator que torna o problema ainda mais complexo: a internet.

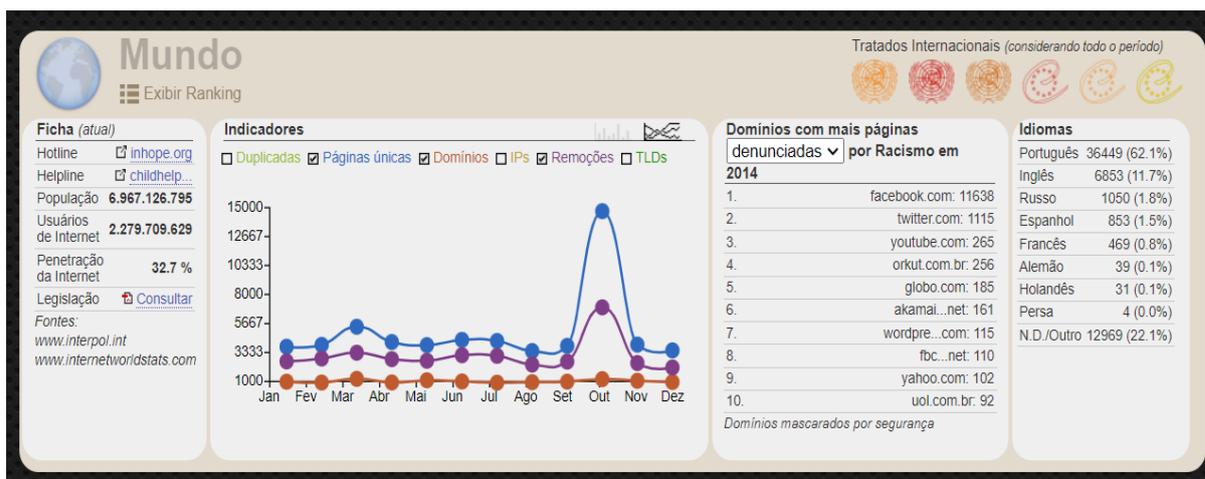
Em 2005, um ano após a criação e popularização do Facebook, diante do alarmante crescimento de problemas relacionados ao uso indevido da internet para prática de crimes contra os Direitos Humanos, a ONG SaferNet foi desenvolvida visando enfrentar o fenômeno, oferecendo para isso canais de denúncia, o *helpline* e o *hotline*, onde é possível que vítimas de crimes de ódio denunciem de forma anônima a violação sofrida. A ONG conta com uma equipe de especialistas em Direito e Ciência da Computação, que analisam o conteúdo das denúncias e, caso comprovada a existência de indícios de crime, coletam as evidências, produzem um relatório de rastreamento (notícia-crime) e encaminham às autoridades competentes para que seja formalmente instaurada a investigação policial.

Além disso, a ONG que atua em parceria com o Ministério Público e Polícia Federal, produz relatórios com os indicadores obtidos na central de denúncias de crimes cibernéticos, facilitando o acompanhamento dos índices de crescimento do fenômeno do ódio na internet.

De acordo com a central, entre os anos de 2006 e 2021 foram recebidos 2.532.146 relatos de discursos odientos na internet, incluindo neonazismo, intolerância religiosa, racismo, xenofobia, discriminação contra mulheres e LGBTfobia. Dos 104 países que compõem o ranking mundial de denúncias recebidas, em 15 anos, o Brasil oscilou entre a 2ª, 3ª, 4ª e 5ª posição, exceto em 2020, momento em que ocupou o 6º lugar no Ranking e em 2021, ficando em 10º. Desde 2006 o EUA ocupa a 1ª colocação de maneira estável, salvo nos anos de 2015 e 2016, períodos em que a Irlanda ficou com o posto de país de onde foram realizadas mais denúncias, deixando os EUA em 2º lugar.

Em 2014, ano das eleições presidenciais no Brasil, foi possível constatar uma explosão mundial nas manifestações de racismo no ambiente online, conforme demonstra o gráfico abaixo:

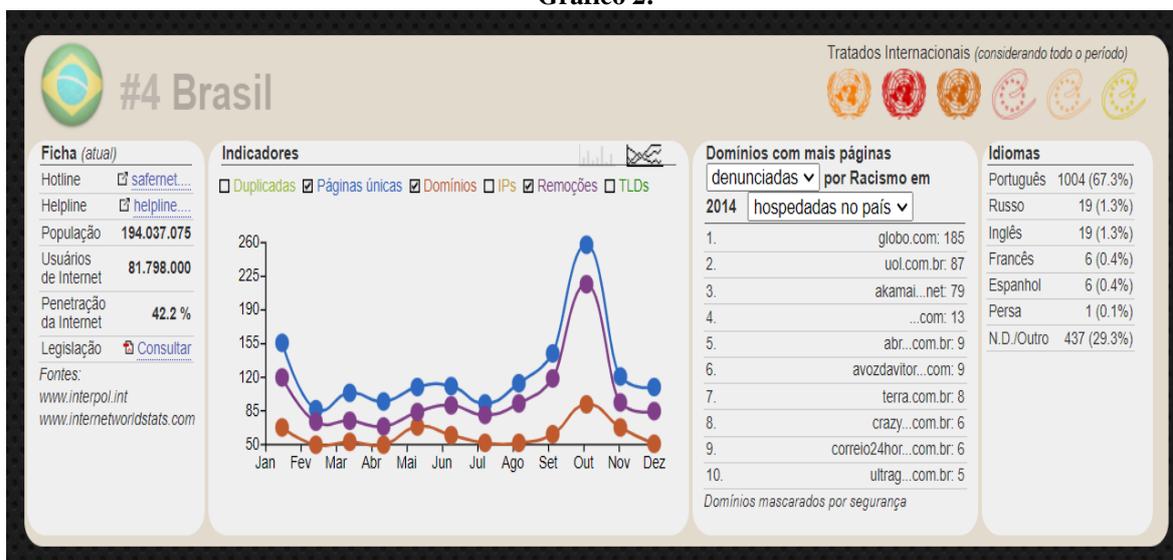
**Gráfico 1:**



Fonte: Indicadores SaferNet (2022)

Comparando com a média dos meses anteriores, houve um aumento no período das eleições. Foram 15 mil denúncias só no mês de outubro, sendo as páginas mais denunciadas o Facebook, Twitter e o Youtube. A maioria das denúncias foram feitas em português, fator indicativo de que o movimento se deu no Brasil.

Gráfico 2:



Fonte: Indicadores SaferNet (2022)

Em um ranking geral, o Brasil foi o 4º país com mais denúncias de racismo online no mundo, tendo o maior número ocorrido no mês de outubro. Em relação aos Ips, de 104 países de onde vieram as denúncias, o Brasil ocupou a segunda colocação, perdendo apenas para os EUA. Já em relação ao domínio, o Brasil ocupou a terceira posição, com 1.492 páginas denunciadas, em 540 domínios. Nos EUA foram 20.036 páginas, em 4.137

domínios, ocupando a primeira posição, seguido da Holanda, em segundo lugar, com 4.120 páginas em 794 domínios.

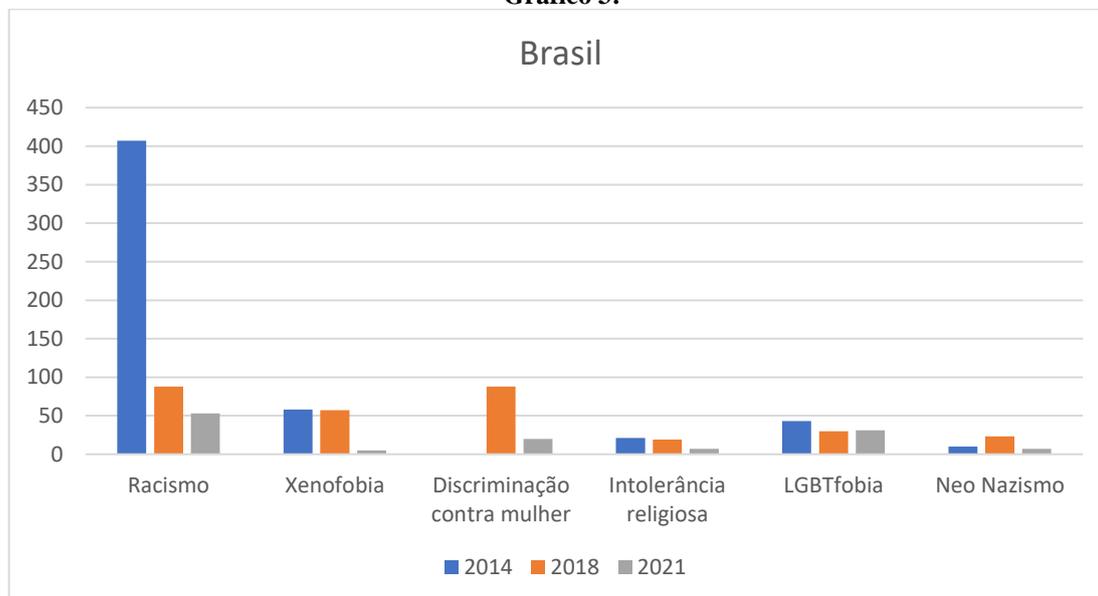
Imagem 1:



Fonte: Indicadores SaferNet (2022)

Em comparação com 2018, momento de novo período eleitoral, foi possível observar considerável queda no número de denúncias de racismo, em contrapartida, teve-se alarmante disparo nas denúncias de violência e discriminação contra as mulheres.

Gráfico 3:

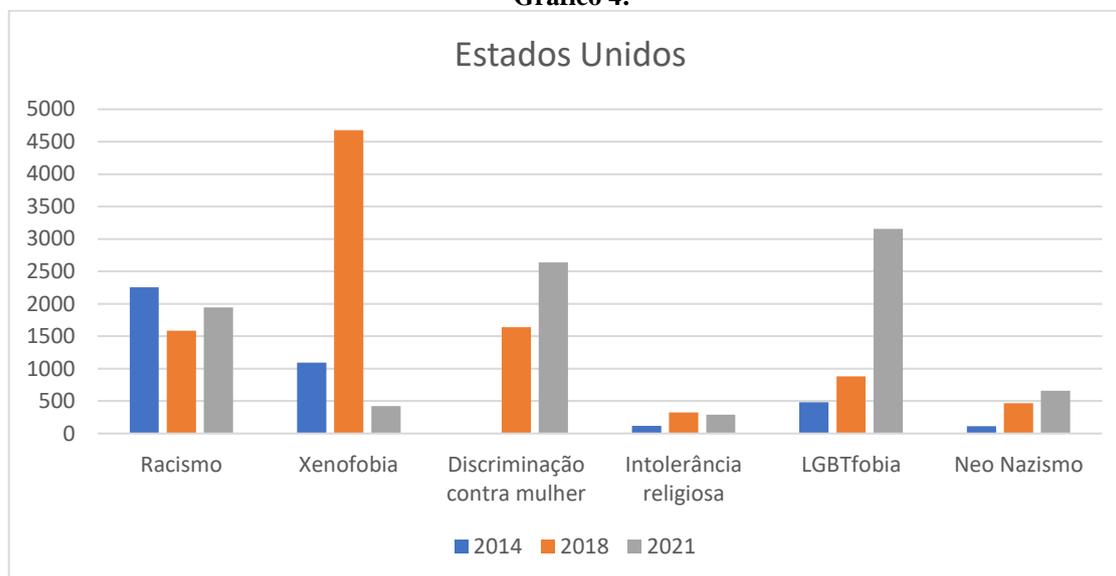


Fonte: elaborado pela autora com base nos *Indicadores SaferNet 2014, 2018 e 2021*

Durante esses períodos (2014, 2018 e 2021) os EUA ocupavam a primeira colocação no ranking mundial, sendo o país com mais denúncias de crimes de ódio no

ambiente virtual. Os dados indicam que entre os delitos praticados, a xenofobia alcançou o nível mais preocupante.

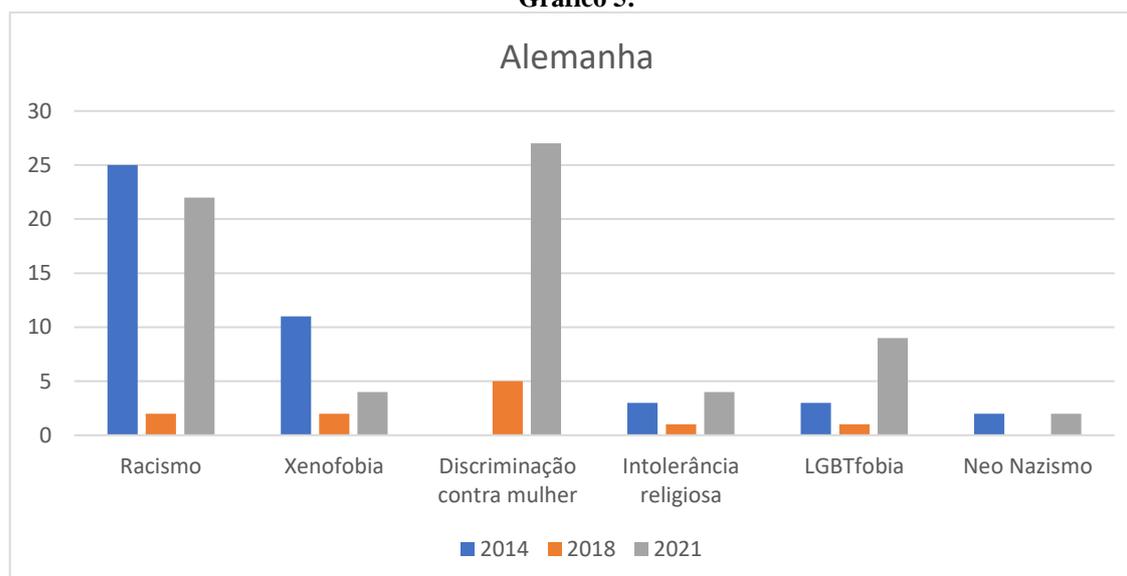
**Gráfico 4:**



Fonte: elaborado pela autora com base nos Indicadores SaferNet 2014, 2018 e 2021

Na Alemanha, local onde é pacífico o entendimento dos tribunais sobre a necessidade de limitação da liberdade de expressão em face do discurso de ódio, foi possível observar que o número de denúncias é extremamente inferior em relação ao Brasil e EUA.

**Gráfico 5:**



Fonte: elaborado pela autora com base nos Indicadores SaferNet 2014, 2018 e 2021

O *Manual para o combate do discurso de ódio online*, tutorial contra os crimes de ódio no ambiente virtual, foi criado no bojo da Campanha “Movimento Contra o Discurso

de Ódio”, capitaneada pelo Conselho da Europa, com início em 2012. A campanha foi enraizada no entendimento de que a Internet é um serviço público, um espaço comum onde os Direitos Humanos devem ser aplicados. O compêndio desenvolvido pela Fundação Calouste Gulbenkian em parceria com o Conselho da Europa, já foi traduzido para mais de 10 línguas e representa a latente preocupação da organização internacional em combater a intolerância na internet.

O prefácio escrito pelo Secretário-Geral do Conselho europeu, ressalta que o discurso de ódio é uma das formas mais comuns de intolerância na Europa atual, pontuando o aumento das narrativas de ódio no discurso político, sobretudo nas redes sociais. Em 2017, foi lançada a cartilha *Alternativas: Agir contra o discurso de ódio através de contranarrativas*, também com a chancela do Conselho europeu, chamada pelo secretário-geral Thorbjorn Jagland de “ferramenta contra o discurso de ódio online” (2017).

No Brasil, o Núcleo de Prática Jurídica da Fundação Getúlio Vargas (FGV) em parceria com o Núcleo de Defesa dos Direitos Humanos da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (Nudedh) criou a *Cartilha de Orientação para Vítima de Discurso de Ódio*, demonstrando igual preocupação com os abusos ao direito da liberdade de expressão no ambiente virtual. O *Dossiê Intolerâncias*, organizado pela agência nova/sb, também foi produzido visando compreender a escalada da intolerância na internet. Durante os meses de abril, maio e junho de 2016 o ComunicaQueMuda (CQM) monitorou dez tipos de intolerância nas redes sociais: (i) misoginia; (ii) homofobia; (iii); racismo; (iv) deficiência; (v) aparência; (vi) xenofobia; (vii) idade/geração; (viii) religião; (ix) classe social; (x) política.

Toda vez que uma palavra ou expressão referente aos temas apresentados aparecia no Facebook, Twitter ou Instagram o post era recolhido e analisado pela equipe técnica do CQM, através do Torabit, software de monitoramento. Das 393.284 expressões capturadas, a intolerância de maior audiência foi a “política”, com cerca de 220 mil menções negativas, quatro vezes maior do que a misoginia, que ficou em segundo lugar com quase 50 mil menções. Em todos os temas as abordagens de cunho negativo foram superiores a 84% (2016).

O ódio e a intolerância, por mais que não sejam fenômenos novos, seguem num assustador crescimento, no Brasil e no mundo, especialmente em virtude do potencial de difusão da internet e de seus sedutores recursos (*bots, big data, trolls, contas fake*). As discussões políticas, sociais e culturais mais relevantes atualmente se desenrolam nas redes

sociais contando com a participação de inúmeros líderes políticos que passaram a se comunicar direta e constantemente com a sociedade por meio das mídias sociais, principalmente o Twitter, Instagram e Facebook. Luiz Valério Trindade, em seu livro *Discurso de Ódio nas Redes Sociais* evidencia que as plataformas digitais vêm sendo usadas como poderosas caixas de ressonância, transmitindo de forma instantânea uma enormidade de ideologias preconceituosas e discriminatórias por tempo prolongado como um eco no espaço virtual (TRINDADE, 2022, p. 86).

De certo, que se cidadãos comuns difundindo o discurso de ódio na internet representa grave violação a dignidade humana, a intolerância propagada por agentes políticos, em consonância com a premissa citada por Sarmiento de que “quem mais confiança recebe do povo haverá de mais responder perante ele, não apenas política, mas também juridicamente<sup>48</sup>” (2020, p. 89), é problema sobremaneira grave para o regime democrático. Sarlet destaca que o discurso de ódio nas redes gera níveis preocupantes de instabilidade política e representa, cada vez mais, ameaças concretas para a democracia. (2019, p. 3). O ministro Luiz Roberto Barroso escreveu que diante do fenômeno representado pela internet e pelas redes sociais, no campo da liberdade de expressão surgiram problemas como: (i) campanhas de desinformação em massa, com o apoio de líderes eleitos, bem como candidatos; (ii) direcionamento de propagandas eleitorais com o objetivo de manipular votos; (iii) ataques antidemocráticos, discursos de ódio e proliferação de conteúdo ilícitos (2022, p. 7).

Um número crescente de estudos investigando o fenômeno sinaliza para a relevância desse problema social que tem sido crescente, alcançando vários desdobramentos, incluindo a proteção do processo democrático e dos direitos fundamentais, diante da proliferação de discursos de ódio disseminados por parlamentares nas redes sociais.

## 2.2. O *HATE SPEECH* PARLAMENTAR

Em novembro de 2021, o deputado estadunidense Paul Gosar do partido Republicanos, publicou em sua conta do *Twitter* um vídeo que o retratava matando a deputada do partido Democrata Alexandria Ocasio-Cortez. Se do ponto de vista do direito à liberdade de expressão de um cidadão comum, a manifestação não parecia coadunar com a

---

<sup>48</sup> Cf. STF, Inq. 2.390, Tribunal Pleno, Relatora Ministra Carmem Lucia, DJe 30.11.2007

essência da garantia, ao se tratar de mensagem difundida por um agente político eleito em uma das maiores Democracias do mundo, a informação causou enorme impacto.

O vídeo feito por Gosar foi baseado numa série Japonesa chamada “Attack on Titan” e conta a história de um herói, representado pelo Deputado Republicano, que se propõe a matar monstros que destruiriam a civilização.

**Imagem 2:** Paul Gosar: Post do dia 7 de novembro de 2021



**Imagem 3:** Paul Gosar: Post do dia 7 de novembro de 2021



Fonte: Twitter (2022)

**Imagem 4:** Paul Gosar: Post do dia 7 de novembro de 2021



Fonte: Twitter (2022).

As imagens acima foram retiradas do *Twitter* do congressista e mostram a dinâmica do discurso em análise. Na figura 1, tem-se a imagem real do rosto de Gosar num corpo feito por animação. Ele está voando e na mão direita segura uma espada. Na segunda imagem, a Deputada Alexandra Ocasio-Cortez aparece, também com seu rosto colocado junto a um corpo animado, é apresentada como um dos monstros do anime e está fugindo de Paul, o justiceiro e/ou salvador, segundo a narrativa. A figura 3 mostra a personagem, que leva o rosto da congressista, já abatida com um Corte profundo nas costas, do qual jorra grande quantidade de sangue.

Partes animadas do vídeo foram intercaladas com imagens reais da Polícia Americana que atua na fronteira dos Estados Unidos detendo imigrantes vindos do México, associando a imagem de Gosar com as dos policiais e a de Alexandra com os imigrantes (FOLHA, 2021). No vídeo, há ainda uma passagem mais curta, em que Gosar aparece brandindo sua espada contra o presidente dos EUA, Joe Biden, um outro “monstro”, também criado a partir de montagens no *photoshop*.

A deputada Alexandria tem ascendência latina (porto-riquenha) e é a mulher mais jovem da história dos EUA a servir no Congresso, tomando posse aos 29 anos. Ela se posiciona a favor de uma plataforma que inclui a defesa de minorias, a faculdade pública gratuita, é pró-imigração, manifestando-se pela abolição do *Immigration and Customs Enforcement*. O Deputado Paul Anthony Gosar, autodeclarado defensor da extrema-direita

trumpista, é contrário ao controle de armas, tem um histórico de envolvimento com grupos nacionalistas brancos, frequenta conferências do coletivo *America First*<sup>49</sup>, que promove retóricas racistas e antisemitas, repudia as pautas progressistas em geral, como a legalização do aborto e o combate ao racismo, bem como políticas públicas de auxílio a imigrantes.

A Câmara dos Deputados estadunidense censurou o ato do parlamentar, editando uma Resolução de censura, forma mais severa de punição na Câmara daquele país, perdendo apenas para a expulsão. Foi a primeira vez que um congressista americano sofreu censura em mais de 10 anos, e apenas a 24ª censura na história daquela câmara. A presidente do Congresso, Nancy Pelosi, em discurso no plenário disse: “disfarçar as ameaças de morte com um vídeo não o torna menos real” e “isso é um insulto à instituição da Câmara dos Deputados”, continuou ela, “[...] não é apenas sobre nós como membros do Congresso, é um perigo para todos no país.”

Em comentários no plenário, Gosar disse que não defendia a violência e não tinha o propósito de deixar ninguém chateado, que o vídeo representava “como o país vem sofrendo com a praga da imigração ilegal” (CONSTANTINO, 2021).

por este desenho animado, alguns no Congresso sugerem que eu deveria ser punido. Eu disse decisivamente que não há outra ameaça no desenho animado além da ameaça que a imigração representa para o nosso país. E nenhuma ameaça foi pretendida por minha equipe ou por mim. [...] Eu voluntariamente apaguei a animação não porque ela era uma ameaça, mas porque alguns pensavam que era. Por compaixão por aqueles que se ofenderam, eu me autocensurei (CONSTANTINO, 2021, p. 2).

Ocasio-Cortez, defendeu que o vídeo incentivava a violência, condenou o fato de um líder político não conseguir equacionar o quão errado é publicar a descrição do assassinato de um membro do congresso, representante de parte vulnerável da população americana, em suas palavras “isso não é sobre mim. Não é sobre o deputado Gosar, mas é sobre o que estamos dispostos a aceitar”.

A publicação feita pelo deputado estadunidense representa um desdobramento específico do fenômeno do discurso de ódio que vem ocorrendo de maneira recorrente em diversos regimes democráticos. Agentes políticos, ocupantes de espaços públicos de poder, invocam o seu reforçado direito à liberdade de expressão (imunidade parlamentar) para

---

<sup>49</sup> Gosar, que foi um dos 147 republicanos que votaram para anular os resultados das eleições presidenciais de 2020, tem um histórico de envolvimento com grupos nacionalistas brancos. Em fevereiro, ele participou de uma conferência nacionalista branca organizada pelo líder do *America First*, Nick Fuentes, conhecido por promover retórica racista e anti-semita.

justificar declarações que desqualificam, humilham e inferiorizam indivíduos e grupos sociais, impulsionando a propagação da discriminação e do ódio, principalmente contra pessoas consideradas diferentes em razão de sua etnia, identidade de gênero, raça e/ou orientação sexual. Manifestam ainda ideias antidemocráticas, atacam a reputação e incentivam a violência contra toda pessoa compreendida como ideologicamente contrária as suas pautas, incluindo jornalistas, membros do judiciário e oponentes políticos.

No Brasil, podemos destacar fato ocorrido no dia 7 de abril de 2016, na Câmara dos Deputados, como episódio paradigmático a respeito do que convencionamos chamar de *hate speech* parlamentar. Durante a votação no processo de impeachment da presidente da República, Dilma Rousseff, o então Deputado Federal Jair Bolsonaro, ao proferir o seu voto, declarou:

Perderam em 64, perderam agora em 2016. Pela família e pela inocência das crianças em sala de aula, que o PT nunca teve, contra o comunismo, pela nossa liberdade, contra o Foro de São Paulo, pela memória do coronel Carlos Alberto Brilhante Ustra, o pavor de Dilma Rousseff, pelo Exército de Caxias, pelas Forças Armadas, pelo Brasil acima de tudo e por Deus acima de todos, o meu voto é sim (FALCÃO, 2016).

Ustra foi um coronel do Exército Brasileiro, ex-chefe do DOI-CODI, um dos órgãos atuantes na repressão política durante o período da ditadura militar, torturador e assassino de presos políticos, denunciado por mais de 500 casos de tortura, incluindo o da então presidente Dilma Rousseff (BARBA, 2016).

Questionado sobre sua conduta, o parlamentar se reportou ao seu direito de livre manifestação do pensamento enquanto congressista, contudo, as palavras proferidas pelo Deputado geraram indignação ao ponto de até mesmo defensores do impeachment o criticarem. Miguel Reale Júnior, um dos autores do pedido de impeachment, defendeu que a manifestação rendendo homenagem a Ustra feriu a sensibilidade de todos os democratas que lutaram contra a ditadura, bem como ofendeu aqueles que foram mortos ou gravemente feridos pelo DOI-CODI. “Consagrar um torturador, assim reconhecido pelo Judiciário, como herói nacional é legitimizar a tortura” (ARBEX, 2019).

O fato ensejou uma denúncia perante o Conselho de Ética da Câmara, insuflando a discussão sobre o limite da liberdade de expressão parlamentar em face do discurso de ódio. Inúmeros especialistas em Direito e Ciência política afirmaram que a manifestação era inaceitável, a OAB/RJ representou pela cassação do parlamentar perante o STF. Segundo o

Presidente Felipe Santa Cruz, além da falta de ética, a ser apreciada pelo Conselho de ética da câmara, era preciso que o Supremo Tribunal Federal julgasse o crime de ódio<sup>50</sup>.

Todavia o processo restou arquivado. O relator Marcos Rogério (DEM-GO), inadmitiu a ação perante o Conselho de Ética considerando que os parlamentares têm o direito de expressar de forma livre suas convicções dentro do espaço do congresso, afirmou ainda que seguir com o processo configuraria censura e ameaça de redução a representação popular na câmara.

Não obstante essa não ter sido a primeira vez em que um deputado fez uso de sua prerrogativa para proferir discurso divergente aos Direitos Humanos, por se tratar de episódio ocorrido em meio a uma grave crise política de escala global<sup>51</sup>, pode-se dizer ser caso emblemático para análise do fenômeno. Daniel Sarmiento, em seu artigo *Democracia Militante e Imunidade Material dos Parlamentares: limites constitucionais aos discursos de deputados e senadores*, atento a problemática, destacou que acontecimentos políticos recentes, como a participação ativa de deputados eleitos na convocação de manifestações populares favoráveis ao fechamento do Congresso Nacional, do STF e à edição de um novo AI-5, evidenciam a necessidade de questionarmos as fronteiras entre a liberdade de expressão parlamentar e o *hate speech* (2020).

Incurso nessa lógica, importa destacar como as redes sociais tornaram-se elemento fulcral para a proliferação dessa espécie de discurso. A jornalista Patrícia Campos Mello vem apontando desde 2018 a forma como a internet tornou-se subsídio fundamental à campanha de representantes políticos. A reportagem feita por ela para a Folha de São Paulo, em dezembro de 2018, denunciou o uso fraudulento de nome e CPF de idosos em registros de chips de celular com a finalidade de realizar o disparo de mensagens em massa. A matéria deu aso a instauração da CPI das *Fake news*. Com a repercussão, Campos Mello tornou-se vítima do próprio mecanismo que denunciou. O deputado federal, Eduardo Bolsonaro, publicou um vídeo no Youtube falando que a jornalista tentava seduzir fontes para obter informações, o então candidato a Deputado Federal Alexandre Frota, igualmente fez vídeo atacando a reputação da repórter.

---

<sup>50</sup> "Houve apologia a uma figura que cometeu tortura e também desrespeito à imagem da própria presidente", disse Felipe Santa Cruz, presidente da OAB/RJ, em nota. "A apologia à tortura, ao fascismo e a tudo que é antidemocrático e intolerável. Além da falta de ética, que deve ser apreciada pelo Conselho de Ética da Câmara, é preciso que o STF julgue também o crime de ódio."

<sup>51</sup> À vista dos acontecimentos que estigmatizaram as eleições americanas e o referendo do *Brexit*, no Reino Unido .

Patrícia sofreu inúmeras ondas de ataques de ódio organizados nas redes sociais, chegando a ocupar o terceiro lugar da lista os “10 mais urgentes” casos de jornalistas sob ataque por investigar violações a direitos humanos, corrupção e destruição ambiental, feito pela *One Free Press Coalition*<sup>52</sup>.

No livro *A máquina do ódio* a jornalista aprofunda a discussão sobre a problemática do uso da internet por líderes políticos no processo de manipulação da opinião pública a partir da difusão de notícias fabricadas, ataques de reputação e discursos de ódio. Afirma que esses agentes buscaram, através do uso das redes sociais, fazer com que uma vasta quantidade de cidadãos tivesse acesso a conteúdos que exploram sentimentos hostis, como o ódio, a intolerância e o desprezo a ciência (2020).

Especialistas da área de Tecnologia explicam que as mídias digitais, desenvolvidas a partir do modelo do Facebook (Twitter e Instagram), podem ser caracterizadas de acordo com quatro modos de comunicação: i) a capacidade de postar mensagens e conteúdos, chamado também de *broadcasting*; ii) o compartilhamento, que significa a possibilidade de redistribuir os conteúdos em uma rede de contatos; (iii) interação, representada pela faculdade de realização de comentários em determinada postagem; (iv) reconhecer ou “curtir”, geralmente representado pelo ícone de uma mão com o dedo polegar apontado para cima, cujo significado expressa aprovação, apoio e incentivo à informação publicada.

Diante dessa nova dinâmica comunicacional, qualquer pessoa cadastrada<sup>53</sup> numa plataforma de rede social, pode criar, divulgar, comentar e endossar conteúdos de ódio, facilitando a circulação irrestrita desse tipo de discurso. A lógica operacional dessas plataformas é baseada em gigantescas conexões em redes, formadas por milhares de pessoas interligadas, portanto, quanto mais usuários ativos (seguidores) maior a capacidade de disseminação do conteúdo gerado (2022).

Essa capacidade de amplificação não é linear (ou seja, de aumento gradativo), mas exponencial e de crescimento bastante acelerado [...] uma rede formada por apenas cinco usuários pode estabelecer um total de dez conexões entre si. Se ampliarmos essa rede para dez usuários, eles serão capazes de estabelecer até 45 conexões entre

---

<sup>52</sup> A cada mês, em colaboração com o Comitê para a Proteção dos Jornalistas e a Fundação Internacional para a Mídia da Mulher, a coalizão publica uma lista com os “10 mais urgentes” casos de jornalistas que foram atacados por investigar violações dos direitos humanos, corrupção do governo e destruição ambiental. Trinta e cinco agências, incluindo a “Associated Press”, a “Reuters” e o “Financial Times”, aderiram à iniciativa e concordaram em chamar a atenção para a lista mensal.

<sup>53</sup> Na maioria das plataformas de redes sociais, o cadastro se dá de maneira simples, bastando que o usuário tenha mais de 13 anos e forneça informações pessoais básicas, como nome, data de nascimento, gênero e endereço de e-mail.

si. Por fim, uma rede com 15 usuários é capaz de estabelecer 105 conexões (TRINDADE, 2022, p. 86).

Segundo Timothy Garton Ash, a interconexão das dimensões física e virtual proporcionadas pelo desenvolvimento da web construiu um novo ambiente, a Cosmópolis<sup>54</sup>. Para ele, nesse espaço existe uma ligação, em escala global, dos fatos que ocorrem nas arenas online e offline. Ideologias preconceituosas e discriminatórias presentes no mundo físico migram para esse novo cenário criado pela internet, cuja capacidade de amplificação coordenada, distribuição instantânea e permanência das informações transformam as tradicionais discussões a respeito da liberdade de expressão (2016).

Cosmópolis é o contexto transformado para qualquer discussão sobre livre expressão nos nossos tempos. Cosmópolis existe na interconexão dos mundos físicos e virtuais e é, portanto, tomando emprestado uma frase de James Joyce em *Finnegans Wake*, “urbano e global”. [...] um homem publica algo em um país e um homem morre em outro. Alguém faz uma ameaça de violência nesse outro país e uma performance ou publicação é cancelada naquele. De uma maneira perturbadora também somos todos vizinhos (ASH, 2016, p. 27-28).

Esse novo cenário criado pela tecnologia 4.0<sup>55</sup> mudou por completo a esfera pública de debates, as dimensões da luta pelo poder e a forma de expressão de seus participantes. Nesse contexto, agentes políticos passaram a fazer uso em larga escala das mídias sociais, em especial do Twitter, para disseminar suas ideologias através de memes preconceituosos, ataques de reputação e discursos intolerantes (2022).

Em maio de 2011, o Deputado Federal Marco Feliciano iniciou uma campanha em seu *Twitter* contra o Projeto de Lei nº 122/2006, mais conhecido como anti-homofobia. Nas figuras abaixo, capturadas da rede social do parlamentar, é possível analisar o conteúdo das manifestações.

**Imagem 5:** Marco Feliciano: Post do dia 4 de maio de 2011.



Fonte: Twitter (2022).

<sup>54</sup> No livro *Free Speech – Ten Principles for a Connected World*.

<sup>55</sup> Essa revolução tecnológica tem impacto disruptivo, caracterizando-se pelo obscurecimento das divisões entre os meios físicos, digitais e biológicos.

**Imagem 6:** Marco Feliciano: Posts do dia 4 de maio de 2011



Fonte: Twitter (2022).

O Deputado Federal, reeleito em 2022 pelo Partido Liberal (PL), já foi presidente da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados (CDHM), é pastor evangélico, abertamente contrário a pautas inclusivas aos direitos da população LGBTQIA+. No post, o parlamentar, emitindo opinião sobre um Projeto de Lei, disfarça graves ataques a comunidade LGBT. Para além de posicionar-se contrário a referida lei, o deputado incitou o ódio contra o grupo, em frases que evidenciam profunda aversão a essa vulnerável parcela de cidadãos brasileiros, chegando a reduzi-los a animais. À época a rede social do congressista contava com mais de 900k seguidores.

O Ministério Público Federal promoveu denúncia contra o pastor, ressaltando que as declarações indicavam preconceito e discriminação, além de propagar o ódio contra o grupo. O STF também repudiou as falas do parlamentar, identificando a presença do fenômeno do discurso de ódio (*hate speech*), todavia considerou o fato atípico, tendo em vista a carência de legislação<sup>56</sup> específica (SCHAFER, 2015).

Após ocorrer um acidente na linha 6 do metrô de São Paulo, caso em que uma cratera se abriu durante obras de reforma, o Deputado Federal Eduardo Bolsonaro fez uma

<sup>56</sup> De acordo com o voto do Ministro Luís Roberto Barroso no bojo do Inquérito 3590/DF: “Eu até consideraria razoável que o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana impusesse um mandamento ao legislador para que tipificasse condutas que envolvam manifestações de ódio, de *hate speech*, como observou a Doutora Deborah Duprat. Mas a verdade é que essa lei não existe. Existe até um projeto de lei em discussão no Congresso Nacional. De modo que eu acho que vulneraria princípios que nós consideramos importantes se a própria jurisprudência do Supremo Tribunal Federal punisse criminalmente alguém sem que uma lei claramente defina essa conduta como ilícita. De modo que, por mais reprovável que se considere essa manifestação no plano moral, eu penso que não é possível tipificá-la penalmente, de modo que estou acompanhando Vossa Excelência pelo não recebimento da denúncia” (BRASIL, 2014).

publicação depreciativa em sua conta do *Twitter* relacionando o desastre com a contratação de profissionais mulheres. O parlamentar expôs dados pessoais, fotografias e os nomes completos das profissionais contratadas pela empresa que supervisionava a obra na linha 6. A empresa responsável pelo empreendimento se manifestou dizendo que considerava o conteúdo misógeno e extremamente desrespeitoso com as colaboradoras da empresa, o Comitê para Valorização das Mulheres na Engenharia e Tecnologia do Instituto de Engenharia considerou a fala do parlamentar um desserviço para a sociedade, pois atingia todas as mulheres brasileiras.

**Imagem 7:** Eduardo Bolsonaro: Post do dia 4 de fevereiro de 2022



Fonte: Twitter (2022).

Não foi a primeira vez que o parlamentar Eduardo Bolsonaro usou a sua conta oficial no *Twitter* para divulgar comentários considerados agressivos contra mulheres, em 2021 o congressista fez uma publicação chamando parlamentares da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara (CCJ) de “Gaiola das Loucas” e se referindo as mulheres como “pessoas portadoras de vagina” (MARQUES, 2021). No mesmo ano a deputada

federal Dayane Pimentel (PSL-BA) ingressou com um pedido de representação no Conselho de Ética contra o parlamentar devido uma postagem em que foi chamada de traidora e teve um alvo colocado sobre seu rosto. À época, a Secretaria da Mulher da Câmara dos Deputados divulgou nota de repúdio lamentando a postura recorrente do deputado de difundir atos de violência política de gênero em redes sociais, incompatíveis com o mandato parlamentar.

**Imagem 8:** Eduardo Bolsonaro: Post do dia 8 de abril de 2021.



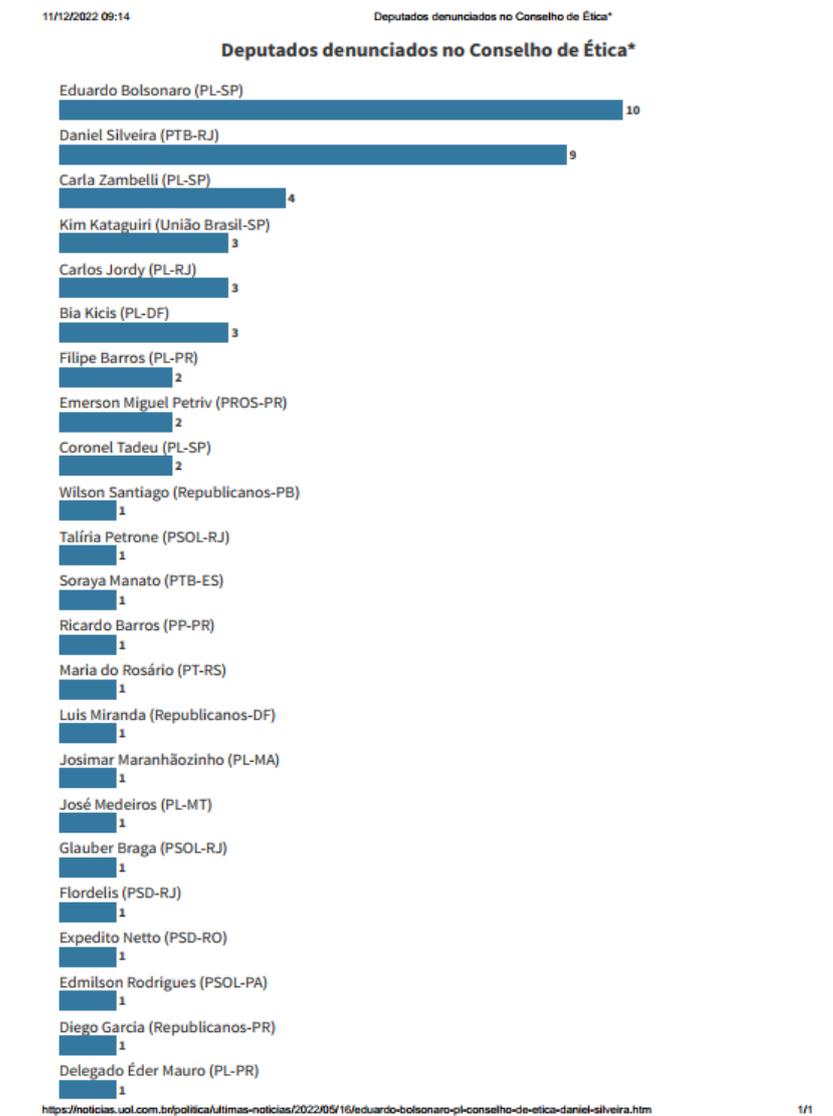
Fonte: Twitter (2022).

O parlamentar Eduardo Bolsonaro lidera o ranking de representações protocoladas no Conselho de Ética<sup>57</sup> da Câmara dos Deputados na atual legislatura (2019-2022), seguido pelo Deputado Daniel Silveira que também é um parlamentar bastante atuante nas redes

<sup>57</sup> Denúncias envolvendo comportamento de parlamentares são analisadas preliminarmente pela Corregedoria Parlamentar (Ato da Mesa 37/09), antes da Mesa Diretora, e, se virarem representações da Mesa, pelo Conselho de Ética e Decoro Parlamentar. As denúncias apresentadas por partidos políticos contra deputados não precisam ser analisadas pela Corregedoria e pela Mesa Diretora. Elas são encaminhadas para o Conselho de Ética dar prosseguimento ao processo. Nestes casos, o Conselho vota primeiro um parecer preliminar e pode concluir pelo andamento ou arquivamento definitivo da denúncia.

sociais e figura central em um dos casos mais emblemáticos envolvendo o *hate speech* parlamentar no Brasil.

**Imagem 9:**



Fonte: Câmara dos deputados.

Silveira divulgou um vídeo de 19m9s em sua rede social, no canal do youtube, denominado “Política Play”, atacando diretamente ministros do Supremo Tribunal Federal. O parlamentar xingou o ministro Luiz Edson Fachin de “moleque, menino mimado, mau caráter, marginal da lei” e estendeu as agressões diretamente contra a honra dos ministros Gilmar Mendes, Dias Toffoli, Luiz Roberto Barroso, Alexandre de Moraes e Marco Aurélio de Mello, conforme consta na transcrição feita pelo site *Poder360*<sup>58</sup>:

<sup>58</sup> Disponível em: <https://www.poder360.com.br/justica/leia-a-transcricao-do-que-disse-daniel-silveira-e-o-que-levou-o-stf-a-prende-lo/>

“[...]Fachin, você tem que tomar vergonha na sua cara, olhar, quando você for tomar banho, olhar o bilauzinho que você tem e falar: ‘Pô, eu acho que sou um homenzinho. Eu vou parar com as minhas bobeirinhas. [...]”

O que acontece, Fachin, é que todo mundo tá cansado dessa tua cara de filha da puta, que tu tem, essa cara de vagabundo, né? [...]

Eu quero ver, Fachin, você, Alexandre de Moraes, Marco Aurélio Mello, Gilmar Mendes — o que solta os bandidos o tempo todo, toda hora dá um *habeas corpus*, toda hora vende um *habeas corpus*, vende sentenças, né? Compra, né, o cliente. Opa, foi preso, narcotráfico? Opa, manda para mim, vou ser o relator. Tendo ou não a suspeição, desrespeitando o seu regimento interno dessa supreminha, que de suprema nada tem. É previsto lá, no artigo 101 da Constituição, os requisitos para que vocês se tornem ministros. Totalmente esvaziados, totalmente inócuos, totalmente oligofrênicos, né. Ignóbeis, é o que vocês são. Principalmente você, Fachin. Você integra, tipo assim, a nata da bosta do STF.

[...] E vocês acharam que iriam me calar. É claro que vocês pensaram. E eu tô literalmente cagando e andando para o que vocês pensam, né. É claro que vocês vão me perseguir o resto da minha vida política. Mas eu também vou perseguir vocês. Eu não tenho medo de vagabundo, não tenho medo de traficante, não tenho medo de assassino. Vou ter medo de 11? Que não servem para porra nenhuma para esse país? [...]

Além do discurso de ódio contra os integrantes da Corte, instigou a adoção de medidas violentas contra os ministros, fez apologia a Ditadura, em especial ao Ato Institucional nº 5 (AI-5) e propagou a adoção de medidas antidemocráticas contra o Supremo Tribunal Federal. Em razão dessa publicação, o ministro Alexandre de Moraes decretou a prisão<sup>59</sup> do congressista, que já vinha sendo investigado no bojo do Inquérito nº 4874/DF, conhecido como Inquérito das Milícias Digitais, instaurado em julho de 2021 a fim de investigar a existência de uma Organização Criminosa Digital que teria como objetivo convulsionar a democracia.

Uma pesquisa realizada pelo Instituto de Internet da Universidade de Oxford (OII) intitulada “Desafiando a Verdade e a Confiança: Um Inventário Global da Manipulação Organizada nas Mídias Sociais” constatou que agências governamentais e partidos políticos de ao menos 48 países do mundo têm feito uso das mídias sociais para espalhar discursos de ódio e intolerância, notícias sensacionalistas e informações falsas, com os objetivos de manipular a opinião pública, atacar a oposição e enfraquecer instituições democráticas. De acordo com o estudo, os agentes políticos usam o método para guiar discussões de quatro formas: (i) espalhando propaganda pró-governo ou pró-partido; (ii) atacando a oposição através de campanhas de difamação; (iii) usando táticas neutras que passam por desviar a conversa de questões relevantes; (iv) utilizando trolls que hostilizam pessoas, comunidades ou entidades específicas, com discursos de ódio e demais tipos de assédio virtual. Segundo

---

<sup>59</sup> Inquérito 4.781/Distrito Federal.

o estudo, além do Brasil figurar entre os 48 países, o uso das práticas desonestas citadas na pesquisa acontece por aqui desde 2010.

O Módulo de Tecnologia de Informação (TIC) da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) vinculado ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), evidenciou, de acordo com os dados de 2021, que 90% dos domicílios do país têm acesso a internet, isso significa 65,6 milhões de lares conectados, 5,8 milhões a mais do que a pesquisa retratou em 2019. Destaque-se que o aumento do percentual de pessoas que utilizam o ciberespaço, entre os anos de 2019 e 2021, foi maior nos grupos etários de 50 a 59 anos e de 60 anos ou mais de idade, fato propiciado pela evolução nas facilidades para o uso da tecnologia e na sua disseminação no cotidiano da sociedade (IBGE, 2022). Conseqüentemente, pode-se inferir que a popularização das tecnologias de informação e comunicação (TICs) têm sido responsáveis por moldar um novo tipo de interação entre organizações, pessoas e políticos, impactando em ao menos três campos conceituais essenciais à democracia: (i) a esfera pública dos debates; (ii) a forma de fazer política; (iii) os limites do direito à liberdade de expressão no ciberespaço. Chadwick e Howard (2010) defendem que este novo modelo de web, resultado de uma sociedade interconectada, trouxe alterações na própria vivência política, uma vez que o ambiente digital passou a ser visto também como um espaço de arena política, e que ainda possibilita ao emissor propagar mensagens a uma quantidade infinita de usuários (BULOW, 2018, p.17).

Diante desses fatos, mais que razoável trazer à tona os desafios em torno do instituto da imunidade parlamentar, uma vez que tomam rumos diametralmente opostos aos da *Razão Pública* de sua existência. Deputados e Senadores utilizam suas prerrogativas para disseminarem discursos de ódio, incluindo ataques antidemocráticos e a propagação de *fake news*. Essas manifestações, que vem ocorrendo mormente nas redes sociais, violam direitos fundamentais, atacam a dignidade de seres humanos e representam ameaça à democracia, instando reflexões sobre a intervenção de instâncias com poder de controle, entre elas o judiciário, bem como de políticas públicas atentas aos desafios da arena pública digital.

### 2.3. COMO O JUDICIÁRIO VEM ENFRENTANDO AS MANIFESTAÇÕES DE ÓDIO REALIZADAS POR PARLAMENTARES NAS MÍDIAS SOCIAIS

No dia 09 de dezembro de 2014, o então Deputado Federal Jair Bolsonaro, declarou no plenário da Câmara que ele só não estupraria a Deputada Maria do Rosário “porque ela

não merecia”. A mesma ofensa havia sido perpetrada em novembro de 2003, durante discussão entre os parlamentares em um corredor da câmara.

No mesmo dia, 09.12.2014, Jair Bolsonaro postou em sua página oficial do Youtube um vídeo intitulado “Bolsonaro escova Maria do Rosário”, o qual continha falas da deputada alternadas com imagens de manifestações pró-ditadura e as injúrias feitas pelo deputado em plenário, tanto a atual como a discussão de 11 anos atrás.

No dia seguinte ao ocorrido no plenário da câmara, o congressista concedeu entrevista ao Jornal Zero Hora, com circulação nacional, reafirmando que a deputada Maria do Rosário “não merece [ser estuprada] porque ela é muito ruim, porque ela é muito feia. Não faz meu gênero. Jamais a estupraria.”

Em 16.12.2014, a parlamentar Maria do Rosário entrou com uma ação cível na Décima Oitava Vara Cível de Brasília, em face de Bolsonaro, alegando que a fala do deputado lhe causou exposição extremamente vexatória, gravemente impactante para todas as mulheres, não sendo passível de ser abarcada pela imunidade parlamentar. Ofereceu ainda Queixa-Crime perante o Supremo Tribunal Federal, acusando o congressista de ter praticado os crimes de calúnia e injúria.

Em sede de primeira instância, a ação cível foi aceita pela juíza Tatiana Dias da Silva. Na sentença a magistrada compreendeu que as declarações proferidas pelo Deputado, desviaram-se das suas funções parlamentares, e que, portanto, a fala do congressista não estaria abarcada pela imunidade assegurada na norma constitucional. Segundo a juíza:

É evidente que a discussão acerca do merecimento de uma colega parlamentar não se trata de opinião inerente ao exercício do cargo ocupado pelo requerido. Especialmente quando o ponto discutido são feições físicas ou de personalidade a fim de determinar se um ser humano, independente do sexo, merece ser vítima do crime de estupro. Entendo que o ato de o congressista declarar quem faz seu tipo e por que razões não façam parte de suas precípuas obrigações parlamentares”.

[...]

O Deputado é representante do povo, escolhido por eleições diretas, o qual tem como a sua principal função a de legislar, atuar como guardião fiel das leis e da Constituição Federal, que se compromete com a proteção a dignidade humana (art. 1º da CF). Dessa forma, observo que as declarações em análise fogem de forma evidente ao debate travado quanto à redução da maioria penal (origem da discussão, conforme narrativa do requerido em contestação), não se tratam de mera divergência de opiniões, não sendo, como pretende convencer o requerido, de cunho político, eis que sequer integraram um debate político.

A decisão destoou da tradicional jurisprudência do Supremo Tribunal Federal em relação ao alcance da imunidade material, quando proferido discurso supostamente ofensivo no recinto da câmara. A magistrada sustentou que o ataque pessoal feito a deputada na sua condição de mulher, com a clara finalidade de diminuir e abalar sua honra, restou totalmente

divorciado do contexto funcional da função parlamentar, “independente do local em que foi proferido”, decidindo assim pela não incidência da imunidade material. Até então, a jurisprudência do STF e STJ eram firmes ao interpretar a natureza absoluta da liberdade de expressão dos congressistas por suas palavras e votos quando falados dentro do parlamento. Na sentença, prevaleceu a condição do vínculo da manifestação não ter sido motivado pelo desempenho do mandato (prática *'in officio'*) ou em razão deste (prática *'propter officium'*). Bolsonaro foi condenado ao pagamento de indenização por danos morais e a postar a sentença na página oficial de seu canal do YouTube.

A defesa do congressista recorreu, argumentando a impossibilidade de desvincular as afirmações do exercício da ampla liberdade de expressão, típica da atividade parlamentar. O caso foi para a 3ª Turma Cível do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. O voto do relator, Desembargador Flavio Rostirola, enfrentou a tese, com tópico destacado denominado, “do alcance da imunidade parlamentar”.

O primeiro aspecto observado por ele foi o local do fato, isso porque a jurisprudência tem indicado a necessidade de se distinguir as situações em que as possíveis injúrias são proferidas, se dentro ou fora do parlamento. No caso em que a ofensa é proferida em plenário, a imunidade parlamentar elide a responsabilidade civil por dano moral independentemente de conexão com o mandato. Não sendo possível, inclusive, a instauração de processo penal<sup>60</sup>.

Para os pronunciamentos feitos no interior das Casas Legislativas não cabe indagar sobre o conteúdo das ofensas ou a conexão com o mandato, dado que acobertadas com o manto da inviolabilidade. Em tal seara, caberá à própria Casa a que pertencer o parlamentar coibir eventuais excessos no desempenho dessa prerrogativa.

(Inq. 1.958, Relator para o acórdão o Ministro Carlos Britto, Tribunal Pleno, DJ 18.02.05).

O segundo aspecto enfrentado no voto do desembargador foi a análise do meio em que foi veiculada a informação. De acordo com ele, o mero fato de a fala do parlamentar ter sido propagada em veículos de comunicação como o YouTube, por si só, não afastam a prerrogativa da liberdade de expressão. A cláusula de inviolabilidade abrange entrevistas jornalísticas, a transmissão para a imprensa do conteúdo de pronunciamentos ou relatórios produzidos no plenário da câmara, bem como as declarações feitas aos meios de

---

<sup>60</sup> RE 577.785-AgR, rel. min. Ricardo Lewandowski)

comunicação social, desde que vinculadas ao desempenho do mandato, pois assim traduzem-se como natural projeção do exercício da função parlamentar<sup>61</sup>.

A divulgação, em informativo eletrônico gerado em gabinete de deputado federal, na Câmara dos Deputados, de fatos que, em tese, configuram crimes contra a administração pública, não pode ser tida como desvinculada do exercício parlamentar, principalmente quando tais fatos ocorrem no Estado que o parlamentar representa no Congresso Nacional. (Inq. 2.130, rel. min. Ellen Gracie, julgamento em 13-10- 2004, Plenário, DJ de 5-11-2004).

Em suma, tem-se a natureza absoluta da imunidade quando o discurso for proferido no recinto do parlamento e a natureza relativa se proferido fora do parlamento. Nesse caso, a imunidade abarca apenas as manifestações que guardem conexão com o exercício do mandato ou com a condição parlamentar. A imunidade alcança ainda as declarações feitas nos meios de comunicação social, incluindo as redes sociais, desde que guardem vínculo com a função.

Em decisão unânime, a 3ª Turma Cível do TJ-DF entendeu que, não existindo a comprovação de que a entrevista concedida pelo parlamentar se deu dentro da Câmara, guardou relação com o exercício do mandato ou foi proferida na função parlamentar, restou configurada a quebra do nexo de causalidade entre a fala do congressista e a finalidade da prerrogativa da imunidade material. Afastada a especial proteção dada a manifestação do pensamento parlamentar, o desembargador analisou a colisão entre direitos fundamentais, em específico a liberdade de expressão, honra e imagem. Tratando, pois, a liberdade de expressão do congressista, na ótica da garantia fundamental dada a todo e qualquer cidadão.

Sobre o tema, assiste razão ao apelante quando defende que a ordem constitucional garante a liberdade de expressão, em suas múltiplas formas. John Rawls descreveu essa mesma tese com expressões muito felizes: "Devemos tomar como admitido que o regime democrático pressupõe a liberdade de expressão e a assembleia, a liberdade de pensamento e a consciência (RAWLS, John. Theory of justice. Cambridge, Harvard University Press, 1971, p.225)" (BRASIL, 2015, p. 12).

Citando Robert Alexy<sup>62</sup>, diante da colisão entre direitos fundamentais, fez uso da técnica da ponderação de valores na solução do caso concreto, concluindo que a fala de

---

<sup>61</sup> Inq 2.332-AgR, rel. min. Celso de Mello, julgamento em 10-2-2011, Plenário, DJE de 1º-3-2011

<sup>62</sup> "As colisões dos direitos fundamentais acima mencionadas devem ser consideradas segundo a teoria dos princípios, como uma colisão de princípios. O processo para a solução de colisões de princípios é a ponderação" (ALEXY, Robert. Colisão e ponderação como problema fundamental da dogmática dos direitos fundamentais. texto mimeografado de palestra proferida na Fundação Casa de Rui Barbosa, no Rio de Janeiro, em 11.12.1998, p. 10).

Bolsonaro invadiu a esfera do direito à inviolabilidade da intimidade, da honra e da imagem da Deputada, isso porque, se a menção ao estupro já causa “eventos potencialmente traumáticos em qualquer mulher, no caso de uma ex-ministra de Direitos Humanos, a fala gera efeitos devastadores devido ao ativismo da vítima” (BRASIL, 2015 p. 14).

O último tópico enfrentado no voto do desembargador foi o direito de resposta em sua relação com a liberdade de expressão e informação. O magistrado destacou que o direito de resposta na comunicação social é o direito na formação da opinião pública, “a responsabilidade nasce da liberdade e, assim, defender o direito de resposta é defender também a liberdade de imprensa” (BRASIL, 2015).

“[...] (Direito de resposta) Este deve ser considerado um verdadeiro estado de legítima defesa, pois o ofendido age imediatamente, antes que o dano da ofensa cause males maiores. É o revide imediato e mais à mão com que conta o ofendido para restabelecer a verdade e lutar contra o poder coletivo do jornal” (ARRUDA MIRANDA, Darcy de. Comentários à Lei de Imprensa. São Paulo: Ed. RT, 1995. p. 559)” (BRASIL, 2015, p. 17).

Considerando que a ofensa foi difundida por diversos veículos de circulação nacional, incluindo as redes sociais, o Tribunal determinou que a retratação do congressista fosse publicada em jornal de grande circulação, bem como em suas páginas oficiais do Facebook e YouTube. A defesa do Deputado Jair Bolsonaro interpôs Recurso Especial em 25.05.2016. O Acórdão teve como relatora a ministra Nancy Andrighi, que analisou a extensão da imunidade parlamentar por ofensas veiculadas tanto no Plenário da Câmara dos Deputados, em entrevista divulgada na imprensa e em aplicações na internet.

Ao analisar a controvérsia, a relatora destacou que o vídeo publicado no canal do Youtube do deputado, contendo as injúrias disparadas contra a vítima, até o ajuizamento da ação já contava com mais de duzentas e nove mil visualizações e inúmeras reações de usuários, altamente depreciativas, contra a parlamentar Maria do Rosário.

Segundo a ministra, há na doutrina e na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal limites à imunidade material, limite esse que guarda estreita relação com a finalidade da imunidade parlamentar, qual seja, “garantir a liberdade de expressão no que se refira ao desempenho das atividades parlamentares” (ALMEIDA, 2003, p. 92). De maneira semelhante ao que ocorre com a liberdade de expressão, as imunidades parlamentares materiais não podem ser consideradas como prerrogativas absolutas, isso porque devem ser limitadas em razão da colisão com outros princípios igualmente assegurados pela CRFB/88.

Na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, o limite da imunidade parlamentar alcança justamente a própria atuação do congressista no exercício de

seu mandato. Dessa forma, o STJ já afirmou que a inviolabilidade dos Deputados Federais e Senadores, por opiniões palavras e votos, prevista no art. 53 da Constituição da República, é inaplicável a crimes contra a honra cometidos em situação que não guarda liame com o exercício do mandato (Inq. 3438, Primeira Turma, DJE 10/02/2015). Também pertinente para o deslinde da controvérsia em julgamento, mencione-se o julgamento do RE 299.109-AgR (STF, Primeira Turma, DJE 01/06/2011), o qual afirma expressamente que manifestações que não guardam nenhuma relação com a função de representante legislativo não são abrangidas pela imunidade parlamentar.

A magistrada observou que as manifestações parlamentares para que sejam vinculadas ao exercício do mandato devem “conter um teor minimamente político, se referindo a fatos que estejam sob o debate público, sob a investigação dos órgãos estatais, ou, ainda, que sejam de interesse da sociedade e do eleitorado”<sup>63</sup>. Nesse sentido, asseverou que para o desempenho das funções, não é preciso que um Deputado Federal manifeste se uma mulher, parlamentar ou não, merece ser estuprada. “Tampouco faz parte das funções dos representantes do povo emitir juízo de valor sobre atributos femininos, ainda mais quando essa opinião tem o objetivo de depreciação, ofensa e agressão”.

Sobre a impossibilidade de responsabilização do parlamentar quando as palavras tenham sido proferidas no recinto da Câmara dos Deputados, a ministra citou o Inquérito 3932/DF, de relatoria do Ministro Luiz Fux, que analisou a queixa-crime ofertada pela Deputada Maria do Rosário, bem como a Denúncia feita pelo Ministério Público Federal em face do Deputado Jair Bolsonaro, observados os mesmos fatos pelos quais se discutiu o cabimento do dano moral, todavia sob a ótica criminal.

Em decisão singular o Supremo Tribunal Federal recebeu a Denúncia por incitação ao crime e a Queixa-Crime por injúria contra um deputado proferida dentro do Congresso. Pode-se dizer que a posição tomada pela Corte é verdadeiro marco inicial em relação ao enfrentamento do fenômeno do *hate speech* parlamentar, isso porque há décadas a posição dominante e consistente sobre o tema diz que o discurso proferido por parlamentar dentro do recinto da câmara dos deputados goza de imunidade absoluta.

O voto do relator Luiz Fux analisou o instituto trazendo à baila precedentes, entre eles, o Inquérito 3438, da primeira turma do STF, Relatoria da Ministra Rosa Weber (DJE 10/02/2015), assinalando que a inviolabilidade dos Deputados Federais e Senadores, por opiniões palavras e votos, prevista no art. 53 da Constituição da República, é inaplicável a

---

<sup>63</sup> Nas palavras do STF, “não há como relacionar ao desempenho da função legislativa (prática *in officio*), ou de atos praticados em razão do exercício de mandato parlamentar (prática *propter officium*), as palavras e opiniões meramente pessoais, sem relação com o debate democrático de fatos ou ideias e, portanto, sem vínculo com o exercício das funções cometidas a um Parlamentar” (STF. Inq. 3932/DF)

crimes contra a honra cometidos em situação que não guarda liame com o exercício do mandato. Apontou ainda o Agravo regimental em RE número 299.109-AgR da primeira turma, relator Ministro Luiz Fux (DJE 01/06/2011), em destaque o entendimento que “os atos praticados em local distinto escapam à proteção absoluta da imunidade, que abarca apenas manifestações que guardem pertinência, por um nexo de causalidade, com o desempenho das funções do mandato parlamentar”.

Diante disso, primeiramente o ministro afirmou não haver incidência de nexo de causalidade da *prática in officio* ou *prática propter officium* nas falas do parlamentar, uma vez que as opiniões por ele proferidas não guardaram qualquer relação com o debate democrático ou traziam qualquer teor minimamente político. Num segundo ponto, a respeito do local em que as opiniões foram perpetradas, aduziu que como as ofensas contra a vítima fizeram-se públicas através dos meios de comunicação social, imprensa e internet, o fato do parlamentar estar no ambiente da câmara dos deputados quando concedeu a entrevista é questão meramente acidental.

Vale anotar que as primeiras declarações foram reverberadas da tribuna da Câmara dos Deputados, aproveitando-se de momento em que o parlamentar manifestaria suas críticas à comemoração do Dia Internacional dos Direitos Humanos. Deveras, não obstante a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tenha entendimento no sentido da impossibilidade de responsabilização do parlamentar quando as palavras tenham sido proferidas no recinto da Câmara dos Deputados, *in casu* as declarações foram proferidas em entrevista a veículo de imprensa, não incidindo, assim, a imunidade. [...] **O fato de o parlamentar estar em seu gabinete no momento em que concedeu a entrevista é fato meramente acidental, já que não foi ali que se tornaram públicas as ofensas, mas sim através da imprensa e da internet**”.

Afastada a imunidade material, o relator analisou a adequação típica dos fatos. Quanto a incitação ao crime, destacou as manifestações postadas nas mídias digitais logo após a entrevista concedida pelo acusado:

“mas iae essa puta naum defende bandido quer que tem ele da uma esturpradilha nela.”

[...]

“Eu esturpraria Maria do Rosário, mas com os dedos porque com aquele cara nem com viagra.”

[...]

“Quem é essa vagabunda Maria do Rosário? A aquela que só sabe chorar e fazer escândalos, típico de mulher vagabunda!!!!!!”

[...]

“Você merecia ser esturprada sim, única mulher que merecia era vc.”

[...]

“Seu marido não ta te comendo seria ele um viado? VOCE CHAMA O PARLAMENTAR DE ESTURPRADOR JÁ COM A CALCINHA MOLHADA COM VONTADE DE TREPAR..\*OS GAUCHO LHE CONHECE BEM...”

Através da análise dos comentários extraídos da internet feitos por usuários das redes sociais, o ministro assinalou que ao menos em tese a fala do parlamentar tinha o potencial de incitar outros homens a “expor as mulheres à fragilidade e à violência, física, sexual, psicológica, inclusive novos crimes contra a honra da vítima e de mulheres em geral”. Saliou que o emprego da palavra “merece” no contexto da opinião proferida conferia ao delito do estupro a ideia de que esse seria um prêmio ou favor à mulher. Restou compreendido que a relativização do bem jurídico protegido (a honra, a integridade psíquica e a liberdade sexual da mulher) poderia gerar naqueles que não respeitam as normas penais, a tendência a considerar mulheres que, por seus dotes físicos ou por outras razões, aos olhos de potenciais criminosos, “mereceriam” ser vítimas de estupro.

Para tal entendimento, o ministro utilizou como base o reflexo das falas do parlamentar nas redes sociais.

Assim, o desprezo demonstrado pelo bem jurídico protegido (dignidade sexual) reforça e incentiva a perpetuação dos traços de uma cultura que ainda subjuga a mulher, com potencial de instigar variados grupos a lançarem sobre a própria vítima a culpa por ser alvo de criminosos sexuais, deixando, a depender da situação, de reprovar a violação sexual, como seria exigível mercê da expectativa normativa. Não se pode olvidar o momento atual vivenciado no Brasil, em que se multiplicam casos de estupros coletivos. *In casu*, **nota-se, a partir dos documentos juntados [comentários retirados da internet] com a denúncia, que a fala do Parlamentar provocou a prática de novos crimes contra a honra da Deputada Federal, insultos que também podem se reproduzir e vir a atingir outras mulheres.**

Passada à análise da Queixa-crime, o relator considerou o crime de injúria configurado, pautando-se nas balizas teóricas apresentadas na análise da incitação ao crime. De acordo com ele “ao afirmar em entrevista que não a estupraria porque “ela não merece”, as declarações revelam, efetivamente, potencial de rebaixar a dignidade moral da Querelante, ofendendo-a em sua condição de mulher e expondo sua imagem à humilhação.”

Os Ministros Edson Fachin, Rosa Werber e Luís Roberto Barroso acompanharam integralmente o voto do relator, importando para o debate percorrido no presente trabalho expor alguns comentários externados quando da análise do instituto da imunidade parlamentar.

A começar pela Ministra Rosa Werber, cabível evidenciar a crítica em relação ao desvirtuamento da finalidade da prerrogativa funcional.

[...] quero fazer o registro de que esse instituto da imunidade do parlamentar, no caso específico da imunidade material, na verdade tem uma função altamente nobre; ele, em última análise, é uma garantia da própria democracia, porque visa

a assegurar o exercício independente do mandato parlamentar. **Em absoluto, contudo, até pela sua nobre função, pode servir, para salvaguarda à violência de gênero, pelo menos ao incentivo à violência de gênero**, aqui mediante agressões verbais vinculadas, na desqualificação, à condição feminina. Daí a ofensa a valores assegurados pela nossa Constituição.

Outro adendo deveras relevante é do Ministro Roberto Barroso, que confere agradecimentos ao relator por ter tirado o caso do “bolo” da imunidade, referindo-se a quebra paradigmática do entendimento jurisprudencial sobre o alcance da prerrogativa. O magistrado explicita que o fato representa “uma situação extraordinária”.

Eu acho que o instituto da imunidade parlamentar é um instituto muitíssimo importante que assegurou o avanço da democracia representativa no mundo. E, mesmo no Brasil, ele é uma conquista relativamente recente. Porém, não acho que ninguém possa se escudar na imunidade material parlamentar para chamar alguém de “nego safado”, para chamar alguém de “gay pervertido”. A imunidade parlamentar não permite essa violação à dignidade das pessoas. [...] uma vez mais cumprimentando Sua Excelência pela sensibilidade de tirar essa matéria do “bolo” da imunidade parlamentar e reconhecer que ela representa uma mudança de paradigma no Brasil em relação à condição feminina.

O voto do ministro Marco Aurélio foi o único divergente. De acordo com ele o fato tratou-se de simples desavença entre parlamentares, com a peculiaridade de serem de gêneros diferentes. Apontando para a integra<sup>64</sup> do debate, argumentou que Bolsonaro respondeu Maria do Rosário somente porque foi provocado, pois ela teria dito que ele era responsável por promover o estupro. Ademais, deveria ser levado em consideração que o fato, ainda que repercutido nos meios de comunicação social, foi proferido de início no Plenário da Câmara. Rejeitou a denúncia e queixa-crime, ressaltando a preocupação com a configuração de um suposto “preconceito invertido”.

O Supremo, ao receber a denúncia e dar continuidade à queixa-crime, não estará contribuindo para o tratamento igualitário, presentes os gêneros masculino e feminino. A meu ver, acirrará os ânimos e adentrará – como falei com desassombro – o campo do preconceito invertido.

[..] não tenho como desprezar, sob pena de esvaziar totalmente o instituto, a imunidade parlamentar. Ambos atuaram na defesa dos respectivos perfis.

Outro caso importante para o debate a respeito do *hate speech* parlamentar é o do Inquérito 3590 em que os ministros do Supremo decidiram a respeito do recebimento de

---

<sup>64</sup> “Deputada Maria do Rosário: O senhor é responsável por essas mortes todas, por estupro, por essa violência. Maria do Rosário, ainda: É, o senhor é que promove essa violência. Jair Bolsonaro: Eu que promovo o estupro? Maria do Rosário: É, o senhor promove, sim. Jair Bolsonaro: Grava aí, grava aí! Eu sou estuprador, agora. Eu sou estuprador. Maria do Rosário: É. É, sim. Jair Bolsonaro: Olha, jamais iria estuprar você” – isso, após ser apontado como estuprador. E, aí, a calúnia partiria de Maria do Rosário, tendo como destinatário o Bolsonaro – “Olha, jamais iria estuprar você, porque você não merece. Maria do Rosário: Eu lhe dou uma bofetada na cara. Jair Bolsonaro: Dá, que lhe dou outra.”

denúncia promovida pelo Ministério Público Federal em face do parlamentar Marco Feliciano por discurso de ódio realizado no *Twitter*.

As manifestações<sup>65</sup> foram especialmente direcionadas à comunidade LGBT e, de acordo com o entendimento do MPF, além de reproduzirem o preconceito e a discriminação, incitaram o ódio contra o grupo. O STF considerou o fato atípico apontando para o vácuo legislativo sobre a criminalização da homofobia e do discurso de ódio, conforme se lê no voto do Ministro Luís Roberto Barroso:

Eu até consideraria razoável que o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana impusesse um mandamento ao legislador para que tipificasse condutas que envolvam manifestações de ódio, de *hate speech*, como observou a Doutora Deborah Duprat. Mas a verdade é que essa lei não existe. Existe até um projeto de lei em discussão no Congresso Nacional. De modo que eu acho que vulneraria princípios que nós consideramos importantes se a própria jurisprudência do Supremo Tribunal Federal punisse criminalmente alguém sem que uma lei claramente defina essa conduta como ilícita.

De modo que, por mais reprovável que se considere essa manifestação no plano moral, eu penso que não é possível tipificá-la penalmente, de modo que estou acompanhando Vossa Excelência pelo não recebimento da denúncia (BRASIL, 2014)

Aspecto igualmente importante na decisão é o posicionamento unânime sobre o alcance da imunidade material: a fala proferida na rede social não guarda relação com a função parlamentar. O Ministro Marco Aurélio, relator do inquérito, assinala que “quanto à ocorrência da prática ligada ao exercício do mandato, descabe cogitar da configuração. A imunidade pressupõe elo entre o que veiculado e o desempenho do cargo eletivo”. O Ministro Fux, evidencia que a manifestação ultrapassa a esfera protetiva da prerrogativa, pois violadora da dignidade humana:

Senhor Presidente, realmente, essa causa transcende um pouco aquilo que de ordinário ocorre aqui na Turma. Então, talvez seja muito importante deixar explícito, em primeiro lugar, que o Supremo Tribunal Federal, ao julgar legitimação da união homoafetiva, entendeu que a homoafetividade é um perfil, é um traço da personalidade, e que, portanto, ela não poderia trazer nenhum discrimine ao Princípio da Isonomia, de sorte que essa fala infeliz do parlamentar, ao mesmo tempo, ultraja o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana e o da Isonomia (BRASIL, 2014).

Note-se que há clara e coerente preocupação da Corte superior no que toca aos limites da liberdade de expressão parlamentar em face do *hate speech*. Isso reflete, em consonância com as palavras no Ministro Barroso, uma situação extraordinária

---

<sup>65</sup> A mensagem no Twitter trazia o seguinte conteúdo: A podridão dos sentimentos dos homoafetivos levam (sic) ao ódio, ao crime, a (sic) rejeição.”

experimentada na democracia brasileira, qual seja: converge-se em um só tempo, a necessidade do enfrentamento do desvirtuamento da utilização de uma prerrogativa essencial à saúde dos poderes da república, a utilização do ambiente digital (seu potencial de difusão e interação) e o discurso de ódio.

As instâncias públicas, nacionais e internacionais, há tempos vêm debatendo a necessidade de se regulamentar o uso das plataformas digitais. No Brasil, a Lei nº 12.965/2014, promulgou o denominado Marco civil da Internet, com a finalidade de estabelecer princípios, garantias, direitos e deveres para os usuários de internet, contudo, mesmo se tratando de importante marco regulatório, a lei tem se mostrado insuficiente para abordar casos de conflito entre a liberdade de expressão e o discurso de ódio na esfera pública virtual, especialmente no que concerne a verificação e controle desse tipo de publicação. Nesse sentido, tem-se hoje sobre a mesa o desafio de elevar o patamar civilizatório brasileiro no espaço público digital, local onde cada dia mais se centralizam os debates políticos, que parecem imunes as tradicionais regras e convenções sociais comuns ao mundo offline. O combate ao problema atravessa, necessariamente, o campo da formulação e implementação de políticas públicas.

### **3. HATE SPEECH PARLAMENTAR E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O USO DA INTERNET**

#### **3.1. POLÍTICAS PÚBLICAS (POLICIES) COMO CATEGORIA JURÍDICA**

Thomas Dye define política pública como “tudo o que um governo decide fazer ou deixar de fazer”, dessa afirmativa pode-se extrair premissas essenciais: (i) o agente primário da política pública é um governo, por conta de sua capacidade de tomar decisões oficiais em nome da sociedade. Ou seja, decisões tomadas por agentes privados não configuram, por si só, políticas públicas; (ii) a política pública é uma decisão tomada por políticos eleitos e/ou funcionários oficiais do governo, sendo traduzida não apenas na escolha de se empreender uma ação, mas também na “não decisão”, na opção de se manter o *status quo* de determinada política; (iii) política pública é uma ação governamental consciente e intencional (HOWLETT, 2013, p. 7).

De acordo com Maria Paula Dallari Bucci, o núcleo de sentido de uma política pública reside no movimento que a ação do governo dá à máquina pública, articulando

objetivos e recursos estatais a partir do impulso governamental. Exteriormente ela se materializa num conjunto de diferentes medidas e iniciativas, estruturado por suportes e formas jurídicas diversas (2013).

As políticas públicas devem ser vistas também como processo ou conjunto de processos que culmina na escolha racional e coletiva de prioridades, para a definição dos interesses públicos reconhecidos pelo direito. (BUCCI, 2013, p. 15)

Num ambiente democrático, os programas de ação governamental e a agenda de desenvolvimento reclamam uma base no jurídica, em nome da proteção dos valores e objetivos contidos na Constituição de 88. Sob a ótica do direito, política pública é, portanto, o programa de ação governamental resultante de um conjunto de processos<sup>66</sup> juridicamente regulados visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados (BUCCI, 2013).

A formulação de Políticas Públicas focalizadas na problemática do *hate speech* parlamentar na internet passa pelo necessário contato entre governo, direito e política, de maneira que a política venha a ser a força originária, representada pelas ações do governo, e a sua institucionalização se dê por meio do direito (BUCCI, 2013).

No dia 5 de julho de 2022, o Supremo Tribunal Federal publicou em sua rede social *Tik Tok*, um vídeo animado em que explicava a diferença entre liberdade de expressão e discurso de ódio. Na tela foram criadas duas colunas, uma para o discurso de ódio e outra para liberdade de expressão. À medida que situações apareciam, uma mulher se movia para uma das colunas, indicando a definição da Corte para cada cenário.

De acordo com o vídeo veiculado, o conceito de liberdade de expressão abarca manifestações de “respeito à opinião alheia, de fé, defesa de posicionamentos políticos e repasse de informações verdadeiras”. Já o discurso de ódio compreende a propagação de “*Fake news*, a intolerância religiosa, o preconceito racial, a homofobia, e manifestações de ódio”. A legenda da publicação dizia “tá na dúvida sobre o que é liberdade de expressão ou discurso de ódio? A gente te ajuda”.

O *Safer Internet Day* ou “Dia da Internet Segura” é um projeto desenvolvido pela Comissão Europeia, através da Rede InSafe<sup>67</sup> com o objetivo de unir atores públicos e

---

<sup>66</sup> seja processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial.

<sup>67</sup> A missão da rede de cooperação Insafe é capacitar os cidadãos para a utilização da Internet, do telemóvel, bem como de outras tecnologias online, de forma positiva, segura e eficaz. A rede apela para a responsabilidade

privados na promoção de atividades de conscientização em torno do uso seguro, ético e responsável das TICs. A iniciativa reúne atualmente mais de 200 países, incluindo o Brasil. O Tribunal Superior Eleitoral é órgão integrante do projeto, com ativa atuação nas redes sociais, conforme se vê nas imagens capturadas do *Twitter*:

**Imagem 10:**

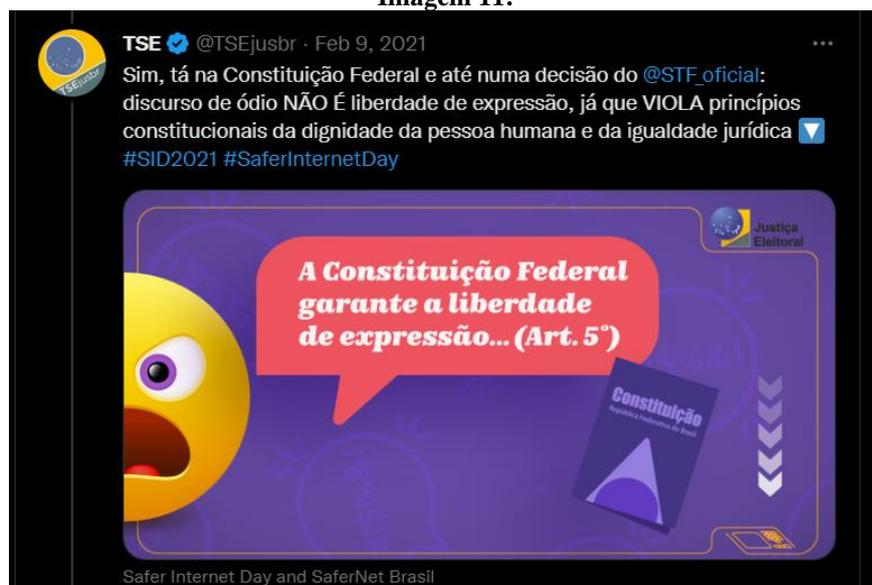


Fonte: Twitter (2022).

---

compartilhada pela proteção dos direitos e necessidades dos cidadãos, em particular crianças e jovens, pelo governo, educadores, pais, mídia, indústria e todos os outros atores relevantes. É dada particular ênfase à eliminação da pornografia infantil. Os parceiros da Insafe trabalham juntos para compartilhar as melhores práticas, informações e recursos. A rede interage com a indústria, escolas e famílias com o objetivo de capacitar as pessoas para reduzir a divisão digital entre casa e escola e gerações. Os parceiros da Insafe monitoram e abordam as tendências emergentes, enquanto procuram reforçar a imagem da web como um lugar para aprender. Eles se esforçam para aumentar a conscientização sobre a denúncia de conteúdo e serviços prejudiciais ou ilegais. Por meio de uma estreita cooperação entre parceiros e outros atores, a Insafe visa aumentar os padrões de conscientização sobre segurança na Internet e apoiar o desenvolvimento da alfabetização informacional para todos. Disponível em: <https://en.wikipedia.org/wiki/Insafe>

Imagem 11:



Fonte: Twitter (2022).

Imagem 12:



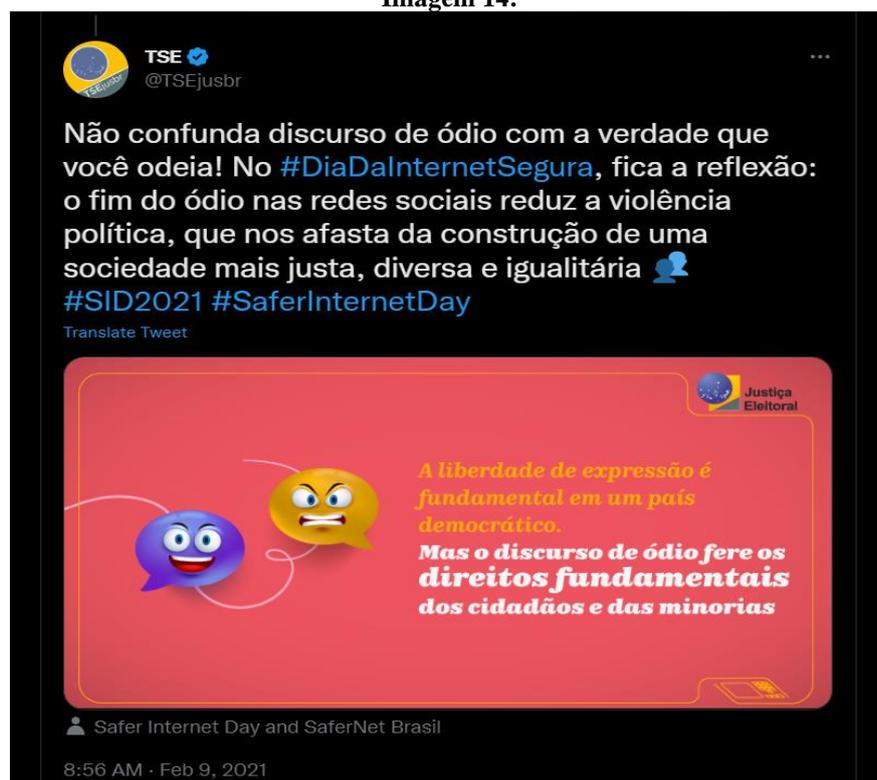
Fonte: Twitter (2022).

Imagem 13:



Fonte: Twitter (2022).

Imagem 14:



Fonte: Twitter (2022).

Devido ao grande volume de informações inverídicas (*Fake news*) divulgadas nas redes sociais durante as eleições de 2018, o “Programa Permanente de Enfrentamento à

Desinformação<sup>68</sup>” foi desenvolvido pela ministra Rosa Weber, então presidente do Tribunal Superior Eleitoral em 2019, unindo partidos políticos e entidades públicas e privadas, no combate a desinformação no processo eleitoral brasileiro. O programa articulou seis eixos temáticos:

- (i) “organização interna”, visando a ação coordenada e divisão de atribuições entre as áreas e níveis que compõem a estrutura administrativa da Justiça eleitoral;
- (ii) “alfabetização midiática e informacional”, buscando a capacitação de pessoas para identificação e checagem de *Fake news*;
- (iii) “contenção à desinformação” cuja a meta era instituir medidas concretas para desestimular ações de proliferação de informações falsas;
- (iv) “identificação e checagem de desinformação”, visando o aperfeiçoamento e desenvolvimento de novos métodos de identificação da prática de disseminação de *Fake news*;
- (v) “aperfeiçoamento do ordenamento jurídico”, envolve a necessidade de esforços na revisão e aperfeiçoamento do ordenamento jurídico existente sobre tema; e
- (vi) “aperfeiçoamento de recursos tecnológicos”, buscando aprimorar recursos de tecnologia da informação e das comunicações idôneos para a identificação e combate da prática e divulgação de conteúdos falaciosos (BRASIL, 2022).

A Corte mantém uma página na internet<sup>69</sup> criada para centralizar as verificações de notícias falsas relacionadas ao processo eleitoral chamada “Fato ou Boato”, onde promove conteúdo educativo com o objetivo de estimular a verificação e combate das *Fake news*. O

---

<sup>68</sup> O Programa Permanente de Enfrentamento à Desinformação da Justiça Eleitoral - PPED, instituído pela Portaria-TSE nº 510, de 4 de agosto de 2021, tem como escopo a redução dos efeitos nocivos da desinformação relacionada à Justiça Eleitoral e aos seus integrantes, ao sistema eletrônico de votação, ao processo eleitoral em suas diferentes fases e aos atores nele envolvidos.

<sup>69</sup> Criada em 2020 para ampliar o esclarecimento de informações relacionadas ao processo eleitoral, a página Fato ou Boato fomenta a circulação de conteúdos verídicos e estimula a verificação por meio da divulgação de notícias checadas, recomendações e conteúdos educativos. Essa iniciativa integra o Programa de Enfrentamento à Desinformação, que atualmente mobiliza mais de 70 instituições, entre partidos políticos e entidades públicas e privadas, para enfrentar os efeitos negativos provocados pela desinformação relacionada à democracia.

TSE desenvolveu ainda uma rede<sup>70</sup> de checagem de desinformação formada por inúmeras instituições jornalísticas, e a série #DemocraciaEmPílulas<sup>71</sup>, em parceria com o Tribunal Regional Eleitoral da Bahia, com a finalidade de oferecer aos cidadãos, através de textos curtos e objetivos, esclarecimentos sobre o processo eleitoral brasileiro e o perigo da propagação de conteúdos mentirosos.

O Programa de Enfrentamento à Desinformação mobilizou dezenas de instituições, entre elas as gigantes da tecnologia Google, Facebook, Twitter e WhatsApp. O “Guia básico de enfrentamento à desinformação”, ação preventiva que integra o programa, atribuiu à divulgação de notícias falsas, especialmente no campo político, os seguintes efeitos: lesão na qualidade do debate público, embaraço ao acesso à verdade, estímulo ao radicalismo e a disseminação do ódio e da intolerância, atraindo, como consequência, a instabilidade política e, com isso, a perspectiva de alterações sociais ou episódios violentos (2022).

O “Sistema de Alerta de Combate à Violência nas Eleições” é um canal criado pelo Tribunal Superior Eleitoral que possibilita o envio de denúncia de qualquer pessoa que identificar a violação dos termos de uso de plataformas digitais, facilitando o trânsito de informações entre o judiciário e as plataformas digitais, com o intuito de maior eficiência na remoção, ou não, do conteúdo. Os temas do canal são especificados pelo TSE, sempre relacionados a violência, intolerância e desinformação, sendo eles (i) ameaças e incitação à violência contra integrantes ou patrimônio da Justiça Eleitoral; (ii) grave perturbação ao ambiente democrático: toda a forma de expressão capaz de estimular comportamento tendente à abolição do Estado Democrático de Direito ou à deposição, por meio violento ou por grave ameaça, de instituições ou governo legitimamente constituído; (iii) discurso violento ou odioso: toda forma de expressão capaz de estimular um grupo a adotar comportamento que coloque em risco a integridade de pessoas ou grupos sociais, inclusive – mas não apenas – em contextos discriminatórios contra segmentos vulneráveis ou minorizados; (iv) violência política de gênero: mensagem discriminatória de cunho agressivo, dirigida contra candidatas, em razão dessa condição.

---

<sup>70</sup> Coalizão para checagem é uma rede formada por nove instituições de checagem de verificação de notícias falsas relacionadas ao processo eleitoral. São elas: Lupa, AFP, Aos Fatos, Boatos.org, Uol Confere, Estadão Verifica, Fato ou Fake, Comprova, E-Farsas.

<sup>71</sup> “A série #DemocraciaEmPílulas integra uma parceria do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) com o Tribunal Regional Eleitoral da Bahia (TRE-BA), que tem o objetivo de conscientizar cidadãs e cidadãos sobre a relevância do combate às *fake news*, uma missão de todos”.

Imagem 15:

## Sistema de Alerta

Este canal possibilita o envio de denúncias sobre o processo eleitoral.



Desinformação sobre candidatos ou partidos (incluindo pesquisas manipuladas e propaganda irregular)

[Clique para registrar uma denúncia](#)



Desinformação sobre a Justiça Eleitoral, urnas eletrônicas ou contagem de votos.

[Clique para registrar uma denúncia](#)



Discurso de ódio, violência política e grave perturbação ao ambiente democrático

[Clique para registrar uma denúncia](#)



Mensagens não solicitadas com conteúdo eleitoral no WhatsApp (Disparo em massa)

[Clique para registrar uma denúncia](#)

O canal conduz, com prioridade, as denúncias recebidas à análise de uma comissão interna, após, são repassadas à Promotoria Eleitoral competente para que o juiz possa decidir rapidamente se o conteúdo deve ser removido da rede ou não.

Conforme demonstrado, quando os formuladores de políticas, ou *policy-makers*, se debruçam sobre um problema público, a busca por soluções engloba um complexo de decisões inter-relacionadas que contribuem cumulativamente para o efeito que se espera. O que significa dizer que a resposta para o problema do *hate speech* não necessariamente resume-se a um curso de ação exclusivo. Isso porque a formulação de uma política pública é um processo altamente difuso e desconexo, sendo perceptível através da estrutura desenvolvida por Harold Thomas que subdivide a formulação em quatro fases.

Quadro 1:

FASES	DEFINIÇÃO
Apreciação	<p>Momento em que os policy-makers identificam e consideram os dados e as evidências. Esses podem tomar a forma de relatórios de pesquisa, depoimentos de experts, informações das partes interessadas, ou consulta pública sobre o problema político que tenha sido identificado. Nesse momento, o governo tanto gera quanto recebe informações sobre os problemas políticos e suas soluções.</p>
Diálogo	<p>Consiste na busca por facilitação na comunicação entre os atores políticos com diferentes perspectivas sobre a questão e as soluções potenciais. São realizadas reuniões abertas em que os apresentadores podem discutir e debater as opções políticas propostas. Diálogo estruturado com experts e representantes societários de organizações de negócios e trabalhadores convidados a falar sobre as potenciais soluções.</p>
Formulação (propriamente dita)	<p>A fase propriamente denominada formulação vê os funcionários públicos sopesando a evidência em relação às várias opções políticas e esboçando alguma forma de proposta que identifique, entre algumas dessas opções, qual delas, em particular, avançará para o estágio da ratificação. Esse feedback pode assumir a forma de projeto de lei ou de regulamentações, ou poderia identificar o quadro de referência para que os atores políticos e privados subsequentes negociem um plano mais específico de ação.</p>
Consolidação	<p>Nesse momento os atores políticos têm a oportunidade de providenciar feedbacks sobre a opção ou opções recomendadas.</p>

De maneira geral, a formulação de uma política pública não precisa se restringir a um conjunto de atores, pode prosseguir sem a específica definição do problema, bem como se desenrolar por um longo período, entre formulação e reformulação. Ainda assim, existe um fator determinante para que se dê início a um ou mais cursos de ação: o problema deve estar incluso na agenda<sup>72</sup> formal do governo. Tem-se ainda como núcleo essencial da busca por soluções a dado problema público, que o direito é a base sobre a qual se estrutura e delimita o conteúdo de uma política pública.

Ou seja, a ação governamental (política pública) deve promover a efetivação dos direitos fundamentais sociais, materializando as ações necessárias para que os cidadãos possam usufruir das garantias estabelecidas na Constituição, contudo, sem deixar de observar as restrições<sup>73</sup> derivadas da própria lei maior.

Ao se tratar da problemática abordada pelo presente trabalho, há como base para a política pública complexo conteúdo de direitos a serem efetivados/resguardados. O *hate speech* parlamentar lesiona a dignidade humana, a igualdade e o pluralismo político, vilipêndia ainda dois mecanismos essenciais para a saúde da democracia: o justo processo eleitoral e o instituto da imunidade material. Por se tratar de tema integrante do fenômeno do Discurso de ódio nas redes sociais e correlato ao das *Fake news*, um dos problemas centrais que surge é a incerteza sobre a eficácia de uma possível regulação, sendo um dos principais desafios para o desenvolvimento dessa política pública equilibrar, por um lado, o exercício pleno da liberdade de expressão, em suas variadas formas, e de outro a necessária proteção da dignidade humana e da própria democracia, sob o ponto de vista de se garantir uma sociedade com nível satisfatório de tolerância (SARLET, 2019).

---

<sup>72</sup> O processo de elaboração de políticas públicas, também conhecido como ciclo de políticas públicas é um esquema interpretativo que divide a trajetória de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes. As fases principais são: (i) identificação do problema público, (ii) formação da agenda, (iii) formulação de alternativas, (iv) tomada de decisão, (v) implementação, (vi) avaliação, (vii) extinção. A agenda é o conjunto de problemas entendidos como relevantes. Existem três tipos de agenda: a) agenda política, sendo o conjunto de problemas que a comunidade política percebe como merecedor de intervenção pública; b) agenda formal, ou agenda institucional, é aquela que elenca os problemas ou temas que o poder público já decidiu enfrentar; c) agenda da mídia, lista de problemas que recebe atenção especial dos diversos meios de comunicação.

<sup>73</sup> As restrições procedimentais têm a ver com as formas de proceder envolvidas na adoção de uma opção ou de sua execução. Essas restrições podem ser institucionais ou táticas. As institucionais incluem provisões constitucionais, a natureza organizativa do Estado e da sociedade e os padrões vigentes de ideias e crenças que podem prevenir a consideração de algumas opções ou promover a de outras. Os esforços para controlar o uso de armas de fogo nos EUA, por exemplo, entram em choque com as restrições impostas pelo direito constitucional de portar armas. (o federalismo, lei maior e lei menor).

Note-se que a busca por regulamentação para o discurso de ódio na internet é, reconhecidamente, questão debatida em plano global. Na Alemanha, a *Netzwerkdurchsetzungsgesetz*<sup>74</sup> – *German Network Enforcement Act (NetzDG)* ou Lei para a Melhoria da Aplicação da Lei nas Redes Sociais foi aprovada pelo Parlamento Alemão em 01.09.2017, com o objetivo de coibir e reprimir discursos ofensivos, discriminatórios e a incitação à violência na Rede, sendo a legislação pioneira sobre o tema. Na França, o projeto de lei contra o ódio online, baseada no modelo alemão, foi aprovado em julho de 2019 (Loi AVIA) e em Portugal foi promulgada em 2021 a Carta Portuguesa de Direitos Humanos na Era Digital. No Brasil, o Projeto de Lei nº 2630 de 2020, em trâmite no Congresso Nacional, institui a lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet. De autoria do Senador Alessandro Vieira, do Partido Cidadania, é popularmente conhecida como “Lei das *Fake news*” sendo hoje a proposta de maior destaque para a regulamentação do uso das redes sociais.

A proposta legislativa que visa à regulação das plataformas digitais busca (i) criar regras básicas para a moderação de conteúdo, (ii) trazer mais transparência para as plataformas, que terão maiores deveres de prestação de contas à sociedade, (iii) elaborar novos mecanismos de investigação para que as autoridades possam cumprir com seu dever legal em relação a quebra de sigilo de mensagens criptografadas sem violar a privacidade de usuários não investigados, (iv) construir um regime específico para as contas de redes sociais da Administração Pública e agentes políticos. Ademais, no trâmite do Processo Legislativo, foram apensados ao PL nº 2630 oitenta e sete Projetos de Lei que, de maneira direta ou correlata, versam sobre a matéria, incluindo o PL nº 2854/2020, de autoria da Deputada Maria do Rosário (PT/RS), que traça contornos ao combate do discurso de ódio online.

Encarada por um lado, por inúmeros especialistas, como medida urgente para a saúde da democracia, promoção e proteção da dignidade humana no ambiente virtual (TRINDADE, 2022), o projeto é também alvo de críticas que compreendem ser ilegítima a interferência estatal no âmbito da liberdade de expressão, bem como a própria formulação da lei tendo em vista que o arcabouço normativo pátrio se mostraria suficiente no

---

<sup>74</sup> A discussão jurídico-política em torno do fenômeno do ódio e da intolerância na internet, bem como a correlata questão da propagação de desinformação em massa é tema há tempos discutido na Europa, sendo a regulação alemã um exemplo legislativo a ser destacado. A *Netzwerkdurchsetzungsgesetz (NetzDG)*, também conhecida como *Act to Improve Enforcement of the Law in Social Networks* ou *German Network Enforcement Act (GNEA)*, promulgada em setembro de 2017, é hoje o principal diploma legislativo criado para regular o conteúdo das publicações no ambiente virtual, sendo aplicável ao problema do discurso de ódio.

enfrentamento do problema. De acordo com Dallari Bucci, a massificação das tecnologias da informação e comunicação exigem, sobretudo, a adoção de medidas estratégicas.

Outro ponto de profunda mudança social, a atingir também o fenômeno da política institucionalizada é a revolução da informação e da comunicação, que se instala com o uso, em grande escala, de computadores pessoais e o advento da internet. Essa tecnologia afeta atual e potencialmente a vida dos governos, especialmente no que toca à informação, extraordinário instrumento de controle do poder, verdadeira arma de poder social. É verdade que as redes sociais e as grandes transnacionais que as dominam também proporcionam exercício de poder, inclusive fora e contra as regras da urbanidade social e política. Ainda assim, e talvez por isso mesmo, para o funcionamento do Estado nos países em desenvolvimento, a massificação das tecnologias da informação e comunicação (TIC) deve ser vista como oportunidade para uma rápida transição a um novo paradigma. Partindo de uma situação de grande irracionalidade, corrupção e cultura de desorganização, a possibilidade de saltos qualitativos com a adoção de medidas estratégicas (BUCCI, 2013, p. 8)

Conforme evidenciado, a formulação de uma política pública pode ser observada através de uma subdivisão em fases, neste capítulo analisaremos as fases dos mencionados Projetos de Lei nº 2630 de 2020 e nº 2854/20.

### 3.2. PL N. 2630 DE 2020: A PROPOSTA BRASILEIRA PARA REGULAÇÃO DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO NA INTERNET E A QUESTÃO DO *HATE SPEECH* PARLAMENTAR

A Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet, conhecida como a lei das *fake news*, surge no âmbito do Gabinete Compartilhado<sup>75</sup>, iniciativa desenvolvida pelos deputados federais Felipe Rigoni (União Brasil/ES), Tabata Amaral (PSB/SP) e pelo senador Alessandro Vieira, que tem como objetivo a elaboração de projetos legislativos a serem apresentados simultaneamente nas duas Casas, Câmara e Senado.

Em maio de 2020, as idênticas propostas legislativas nº 2927/2020<sup>76</sup> e nº 2630/2020 foram protocoladas, respectivamente, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, todavia, a tramitação do PL nº 2927/2010 de iniciativa dos Deputados Felipe Rigoni e Tabata Amaral foi rapidamente encerrada através de Requerimento de retirada de proposição de

---

<sup>75</sup> A equipe atua na produção de pesquisas, desenvolvendo projetos legislativos que são protocolados simultaneamente nas duas Casas, e com ações de fiscalização sem precedentes. É um trabalho unificado e de alto desempenho, que gera economia e resultados.

<sup>76</sup> Apresentação do Projeto de Lei n. 2927/2020, pelas Deputadas Felipe Rigoni (PSB/ES) e Tabata Amaral PDT, que "Institui a Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet".

iniciativa coletiva<sup>77</sup>, protocolado pelos próprios autores. Em junho de 2020, o PL que tramitava na Câmara dos Deputados foi oficialmente retirado pela Mesa Diretora, em conformidade com o Regimento Interno (RICD).

O Projeto de Lei nº 2630/2020, enviado pelo senador Alessandro Vieira no dia 13.05.2020 para a Secretaria Legislativa do Senado Federal (SLSF) manteve-se em tramite. O processo legislativo teve início no Senado e a proposta inicial consistia em um texto com 12 páginas divididas em 6 Capítulos, abordando os seguintes temas: responsabilidade dos provedores de aplicação no combate à desinformação, aumento da transparência na internet, medidas contra a desinformação, serviços de mensageria privada, transparência em relação a conteúdos patrocinados, atuação do poder público na internet e sanções a serem aplicadas aos provedores de aplicação que descumprirem os regramentos da lei (BRASIL, 2020).

O primeiro capítulo apontou a finalidade e os objetivos da regulação, mencionando (i) o fortalecimento do processo democrático por meio do combate à desinformação e do fomento à diversidade de informações na internet, (ii) a busca por maior transparência sobre conteúdos pagos, (iii) a inibição do uso de contas inautênticas para disseminar desinformação nas aplicações de internet. O artigo 4º da proposta legislativa trouxe uma sequência (inciso I ao XI) de definições jurídicas para termos referentes ao uso da internet, sendo verdadeiros conceitos-chave, conforme demonstrado no esquema abaixo.

**Quadro 2:**

Conceitos-chave	Definição normativa segundo o PL 2630/2020
Provedor de Aplicação	Pessoa física ou jurídica responsável por aplicações de internet.
Desinformação	Conteúdo, em parte ou no todo, inequivocamente falso ou enganoso, passível de verificação, colocado fora de contexto, manipulado ou forjado, com potencial de causar danos individuais ou coletivos, ressalvado o ânimo humorístico ou de paródia.
Conta	Qualquer acesso à aplicação de internet concedido a indivíduos ou grupos e que permita a publicação de conteúdo.

<sup>77</sup> Requerimento de Retirada de Proposição de Iniciativa Coletiva n. 1367/2020: Requeiro a Vossa Excelência, nos termos do art. 104, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, a retirada de tramitação e o arquivamento do Projeto de Lei nº 2927 de 2020, que Institui a Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade E Transparência na Internet.

Conta inautêntica	Conta criada ou usada com o propósito de disseminar desinformação ou assumir identidade de terceira pessoa para enganar o público.
Disseminadores artificiais	Qualquer programa de computador ou tecnologia empregada para simular, substituir ou facilitar atividades de humanos na disseminação de conteúdo em aplicações de internet.
Rede de disseminação artificial	Conjunto de disseminadores artificiais cuja atividade é coordenada e articulada por pessoa ou grupo de pessoas, conta individual, governo ou empresa com fim de impactar de forma artificial a distribuição de conteúdo com o objetivo de obter ganhos financeiros e ou políticos.
Conteúdo	Dados ou informações, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento em sentido amplo, contidos em qualquer meio, suporte ou formato, compartilhados em uma aplicação de internet, independentemente da forma de distribuição, publicação ou transmissão utilizada pela internet.
Conteúdo patrocinado	Qualquer conteúdo criado, postado, compartilhado ou oferecido como comentário por indivíduos em troca de pagamento pecuniário ou valor estimável em dinheiro.
Verificadores de fatos independentes	Pessoa jurídica que realiza uma verificação criteriosa de fatos de acordo com os parâmetros e princípios desta Lei.
Rede social	Aplicação de internet que realiza a conexão entre si de usuários permitindo a comunicação, o compartilhamento e a disseminação de conteúdo em um mesmo sistema de informação, através de contas conectadas ou acessíveis entre si de forma articulada.

Serviço de mensageria privada	Provedores de aplicação que prestam serviços de mensagens instantâneas por meio de comunicação interpessoal, acessíveis a partir de terminais móveis com alta capacidade de processamento ou de outros equipamentos digitais conectados à rede, destinados, principalmente, à comunicação privada entre seus usuários, inclusive os criptografados.
-------------------------------	---

O PL determinou que a regulamentação proposta deverá ser empregada somente a provedores de aplicação que ofertem serviço de rede social no Brasil, ainda que sediados no exterior, e que possuam dois milhões ou mais de usuários registrados (art. 1º § 1º e § 2º). O Capítulo II traz práticas hoje comuns na internet, que o Projeto de Lei busca vedar. Contas inautênticas, disseminadores artificiais não rotulados<sup>78</sup>, redes de disseminação artificial, conteúdos patrocinados não rotulados<sup>79</sup>, são práticas proibidas, de acordo com a proposta legislativa (art. 5º).

O dever de transparência a ser imposto aos provedores de aplicação consiste na elaboração de relatórios de caráter público, disponibilizados em português, nos respectivos sítios eletrônicos, contendo os seguintes dados: (i) número de contas e/ou postagens destacadas, removidas ou suspensas, com a motivação, localização e metodologia utilizada para a constatação da irregularidade; (ii) número de disseminadores artificiais, redes de disseminação artificial e conteúdos patrocinados destacados, removidos ou suspensos, com a motivação, localização e metodologia utilizada para a constatação da irregularidade; (iii) número de remoções ou suspensões revertidas na plataforma; (iv) comparações numéricas de remoções de contas entre Brasil e outros países; (v) número de contas registradas em solo brasileiro na plataforma e número de usuários brasileiros ativos; (vi) quantidade de contas inautênticas removidas, classificação do comportamento inautêntico e percentual de quantas estavam ativas; (vii) número de reclamações recebidas acerca de comportamentos ilegais, indicando a origem e o motivo das reclamações; (viii) o tempo entre o recebimento das reclamações pelo provedor de aplicação e a resposta dada (art. 6º e 7º).

<sup>78</sup> Entendidos como aqueles cujo uso não é comunicado ao provedor de aplicação e ao usuário bem como aqueles utilizados para disseminação de desinformação.

<sup>79</sup> Entendidos como aqueles conteúdos patrocinados cuja comunicação não é realizada ao provedor e tampouco informada ao usuário.

É exigido ainda informações sobre engajamento e interação com conteúdos diagnosticados como desinformação, incluindo o número de visualizações, compartilhamentos, alcance e denúncias.

Em relação a conteúdos patrocinados, o relatório deverá identificar o patrocinador, o público-alvo e os valores gastos (art. 7º). Deverá ser fornecido ao usuário um histórico de todos os conteúdos patrocinados com os quais ele teve contato nos últimos seis meses. As comunicações patrocinadas devem trazer rotulação que possibilite a identificação de dado conteúdo ser de caráter pago, bem como quem é o pagador, seja intermediário ou original, além de disponibilizar as informações e critérios de escolha do público-alvo e os tipos de conteúdo que o patrocinador financiou nos últimos doze meses (art. 19).

As principais medidas contra a desinformação obrigam os provedores de aplicação a rotularem o conteúdo como tal, interromper a promoção paga ou gratuita artificial do conteúdo, desabilitar os recursos de transmissão para mais de um usuário por vez, adotar o uso de verificadores de fatos independentes e assegurar o reenvio da informação devidamente verificada a todos usuários alcançados pela desinformação (art. 9º e 10º).

Os serviços de mensageria privada, como WhatsApp, deverão restringir o número de encaminhamentos de uma mesma mensagem para no máximo 5 usuários ou grupos, bem como o número de integrantes por grupo do aplicativo fica limitado para no máximo 256 membros. Durante o período eleitoral, situações de emergência ou de calamidade pública, há previsão de recrudescimento da regra, o número de encaminhamentos de uma mesma mensagem é de apenas um usuário ou grupo.

Durante a abertura de contas, o serviço de mensageria privada deverá indagar ao usuário se a conta cadastrada fará uso de disseminadores artificiais, ou mesmo após a abertura da conta, quando constatada a utilização de aplicativos de disseminação. O usuário que não declarar o uso de disseminadores artificiais e movimentar um número de postagens incompatível com o uso humano, deverá ter a sua conta excluída pelo provedor de aplicação. Além disso, o PL determina um “aceite” do usuário antes da entrega de mensagem em massa, sendo dever dos provedores de aplicação que disponibilizam o serviço de listas de transmissão e comunicação em grande volume requerer a permissão do usuário para receber as mensagens e integrar grupos dessa natureza. Tal permissão é necessária somente uma vez para cada remetente, devendo ser criado serviço que viabilize a retirada da permissão concedida (art. 13, 14 e 15).

É criado regime jurídico para aplicação de internet de pessoa jurídica do poder público, devendo neste caso ser disponibilizado mecanismo acessível e destacado para usuários reportarem conteúdo falacioso (art. 24).

O capítulo V estabelece sanções diante do descumprimento das normas previstas, sendo elas:

Art. 28. Sem prejuízo das demais sanções civis, criminais ou administrativas, os provedores de aplicação ficam sujeitos às seguintes penalidades a serem aplicadas pelo Poder Judiciário, assegurados o devido processo legal, a ampla defesa e o contraditório:

I - advertência, com indicação de prazo para adoção de medidas corretivas;

II - multa;

III - suspensão temporária das atividades; IV - proibição de exercício das atividades no país.

O parlamentar Ângelo Coronel do PSD da Bahia foi designado o relator do PL. O texto inicial foi duramente criticado pelos Senadores, Empresas de Tecnologia e Organizações da sociedade civil. Durante a fase de apreciação, ocorrida entre os dias 01.06.2020 e 25.06.2020, foram sugeridas 152 emendas por 35 Senadores, conforme quadro abaixo.

**Imagem 16:**

PARLAMENTARES	EMENDAS N°S
Senador Roberto Rocha (PSDB/MA)	001
Senadora Rose de Freitas (PODEMOS/ES)	002; 003; 004; 005; 012; 048; 049; 063; 080; 081; 082; 083; 084; 144; 145
Senador Alvaro Dias (PODEMOS/PR)	006; 007; 122
Senador Paulo Paim (PT/RS)	008; 009; 010; 011; 086; 118; 121
Senador Antonio Anastasia (PSD/MG)	013
Senador Nelsinho Trad (PSD/MS)	014; 015; 016; 017; 018; 019; 020; 022; 067
Senador Randolfe Rodrigues (REDE/AP)	021; 024; 025; 132; 133; 134; 135; 136; 137; 138; 139; 140; 141; 142; 143
Senador José Serra (PSDB/SP)	023
Senador Jean Paul Prates (PT/RN)	026; 040; 041; 042; 043; 079; 110; 111; 113; 114; 115
Senadora Eliziane Gama (CIDADANIA/MA)	027; 054; 065; 068; 069; 100; 101; 102; 104; 105; 106
Senador Vanderlan Cardoso (PSD/GO)	028; 030; 062
Senador Styvenson Valentim (PODEMOS/RN)	029; 031; 032
Senador Rogério Carvalho (PT/SE)	033; 034; 035; 053; 120; 146; 147; 148; 149; 150
Senador Fabiano Contarato (REDE/ES)	036; 037; 038; 039; 050; 051; 052
Senador Humberto Costa (PT/PE)	044; 045; 046; 047; 075; 112; 152
Senador Alessandro Vieira (CIDADANIA/SE)	055
Senador Dário Berger (MDB/SC)	056
Senador Jorge Kajuru (CIDADANIA/GO)	057; 058

PARLAMENTARES	EMENDAS N°S
Senador Jaques Wagner (PT/BA)	059; 060
Senador Rodrigo Cunha (PSDB/AL)	061; 064; 085
Senador Mecias de Jesus (REPUBLICANOS/RR)	066
Senador Zequinha Marinho (PSC/PA)	070; 071; 072; 073
Senador Wellington Fagundes (PL/MT)	074; 089
Senador Jader Barbalho (MDB/PA)	076; 077; 078
Senador Fernando Collor (PROS/AL)	087; 088
Senador Weverton (PDT/MA)	090; 091; 109
Senador Esperidião Amin (PP/SC)	092
Senador Luiz do Carmo (MDB/GO)	093; 094; 095
Senador Marcos do Val (PODEMOS/ES)	096; 097; 103; 107; 108; 116
Senadora Zenaide Maia (PROS/RN)	098; 099
Senador Eduardo Gomes (MDB/TO)	117
Senador Paulo Rocha (PT/PA)	119; 123; 151
Senadora Daniella Ribeiro (PP/PB)	124; 125; 126; 127; 128; 129
Senadora Kátia Abreu (PP/TO)	130
Senadora Leila Barros (PSB/DF)	131

**TOTAL DE EMENDAS: 152**

O Instituto de Tecnologia e Sociedade do Rio de Janeiro (ITS Rio) apresentou uma Nota Técnica ao Senado desaprovando o texto apresentado, pontuando que muitos dos conceitos trazidos no PL eram diferentes dos que já existem na legislação brasileira, gerando verdadeiro conflito entre regras, como no caso do termo “provedor de aplicação”, que na Lei nº 12.965/14 (Marco Civil da Internet) refere-se somente a pessoas jurídicas, enquanto no PL 2630 engloba também pessoa física. Tece também crítica a definição do termo “desinformação”, por ser altamente subjetivo. Segundo os especialistas do Instituto:

[...] a discussão sobre conceitos fica ainda mais grave quando se analisa definições centrais para os PLs como o de desinformação. O texto conceitua desinformação como “conteúdo, em parte ou no todo, inequivocamente falso ou enganoso, passível de verificação, colocado fora de contexto, manipulado ou forjado, com potencial de causar danos individuais ou coletivos, ressalvado o ânimo humorístico ou de paródia.” Esse conceito é repleto de subjetivismos e de termos pouco precisos. Quem mede o potencial de um conteúdo causar danos? A definição ignora a possibilidade de manipulação de conclusões através da utilização de informações verdadeiras, exagero, divergências, controvérsias e mistura de informações verdadeiras e opiniões, por exemplo, através de técnicas informacionais e manipulação de opiniões.

O ITS Rio identificou igual problemática na definição estabelecida para “conta inautêntica<sup>80</sup>”, uma vez que não há clareza quanto a possibilidade de adoção de nomes fantasia, pseudônimos, abrindo espaço para conflitos entre o uso de nome social de pessoas trans e destoando da consolidada jurisprudência do STF<sup>81</sup> a respeito da vedação ao anonimato. Além disso, ao focar em “contas inautênticas” e “disseminadores artificiais” o texto se esquece que desinformação e discursos de ódio também são criados por contas autênticas, pertencentes a autoridades, que funcionam como âncoras de legitimidade para esse tipo de manifestação na internet.

A Nota Técnica ainda ressaltou o fato de que já existe um regime de responsabilidade civil para plataformas no tocante a remoção de conteúdo e contas de redes sociais que causem dano a terceiros. O artigo 19 do Marco civil da Internet determina que os provedores serão responsabilizados pelos conteúdos dos seus usuários caso deixem de cumprir ordem judicial que determine a remoção do conteúdo. Ou seja, há uma divisão entre atos de terceiros e atos próprios da plataforma, sendo, portanto, diferente quando os

---

<sup>80</sup> De acordo com o PL 2630 é a “conta criada ou usada com o propósito de disseminar desinformação ou assumir identidade de terceira pessoa para enganar o público”.

<sup>81</sup> “O STF entende que o objetivo da Constituição é gerar formas que possam levar à identificação do responsável pelo discurso. O que se veda é que não haja forma de se chegar à autoria do conteúdo, mas não há dever de publicização da identidade”. Disponível em: <https://itsrio.org/wp-content/uploads/2020/06/Nota-Te%CC%81cnica-ITS-PLs-contrafake-news.pdf>

provedores decidem remover ou moderar conteúdo de acordo com seus próprios Termos de Uso.

O Brasil já tem diversos casos em que o autor de postagens ou o titular de contas indevidamente removidas ganharam ações no Poder Judiciário. O Tribunal de Santa Catarina já condenou a Google por remover erroneamente paródias de músicas alegando que era ofensa aos direitos autorais. Um Deputado já ganhou ação contra o Facebook porque a empresa removeu a sua conta alegando que ele estava espalhando *Fake news*. Tudo isso já ocorre sem a necessidade de uma nova lei.

De acordo com o novo texto legal, basta que o provedor deixe que o robô ou a conta inautêntica opere em sua plataforma para que ele responda por todos os danos dali decorrentes. Não haverá mais limitação da responsabilidade dos provedores por conteúdo de terceiros, conseqüentemente haverá maior censura na internet e violações à liberdade de expressão por parte das plataformas, pois compelidas a controlarem todo e qualquer conteúdo.

Das 152 Emendas propostas no Senado, 92 foram aprovadas, fazendo com que o texto original sofresse profunda modificação. A Emenda 0117 do Senador Eduardo Gomes, propôs inclusão de sanção penal abarcando a prática de manifestações de ódio, trazendo sugestão de um contorno jurídico para o tema, conforme transcrito abaixo.

Art. 31. Publicar ou divulgar, por meio de comunicação de massa ou sistema de informática, conteúdo que saiba conter informações falsas ou distorcidas com o intuito de causar pânico na população ou gerar manifestações de ódio.

§ 1º São consideradas manifestações de ódio as comunicações cujo conteúdo incite a violência física ou moral contra pessoas ou grupos em razão de sua raça, etnia, cor, gênero, orientação sexual, origem, idade ou condição de pessoa com deficiência.

Em decorrência da pandemia causada pelo COVID-19, a votação da matéria foi realizada de forma virtual e, em 30.06.2020, o substitutivo do Projeto de Lei foi aprovado pelo plenário do Senado Federal durante sessão deliberativa remota.

No projeto substitutivo o Capítulo III, artigo 18, passou a definir que as contas de redes sociais pertencentes a entidades e órgãos da Administração Pública, bem como de agentes políticos, são consideradas de interesse público<sup>82</sup>, incluindo, entre essas, as contas de detentores de mandatos eletivos do Poder Legislativo.

---

<sup>82</sup> Artigo 18. São consideradas de interesse público, submetendo-se aos princípios da Administração pública, as contas de redes sociais utilizadas por entidades e órgãos da Administração Pública, direta ou indireta, e dos agentes políticos cuja competência advém da própria Constituição, especialmente: I- os detentores de mandatos eletivos dos poderes Executivo e Legislativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios [...]

Foram estabelecidas regras específicas para a atuação das entidades, órgãos da Administração Pública e agentes políticos no ambiente virtual, ficando expresso que suas redes sociais se submetem aos princípios da Administração Pública e sendo exigível que, caso o agente público possua mais de uma conta em plataforma, indique aquela que representa o seu mandato, cuja qual fica submetida a cumprir as obrigações estabelecidas na lei. No mesmo sentido, tais pessoas, deverão coibir a destinação de publicidade para sítios eletrônicos e contas em redes sociais que promovam atos de “incitação à violência contra pessoa ou grupo, especialmente em razão de sua raça, cor, etnia, sexo, características genéticas, convicções filosóficas, deficiência física, imunológica, sensorial ou mental, por ter cumprido pena ou por qualquer particularidade ou condição” (BRASIL, 2020).

O PL passou a prever ainda a criação de um Conselho, composto por 21 membros, com a finalidade de realizar estudos, pareceres e recomendações sobre liberdade, responsabilidade e transparência na internet, a ser instituído pelo Congresso Nacional. De acordo com a proposta, o denominado “Conselho de Transparência e Responsabilidade na Internet<sup>83</sup>” seria responsável por:

- [...] I- elaborar seu regimento interno, que, para entrar em vigor, deverá ser aprovado pela Mesa do Senado Federal;
- II- elaborar código de conduta para redes sociais e serviços de mensageria privada, a ser avaliado e aprovado pelo Congresso Nacional, aplicável para garantia dos princípios e objetivos estabelecidos nos arts. 3º e 4º desta Lei, dispondo sobre fenômenos relevantes no uso de plataformas por terceiros, incluindo, no mínimo, desinformação, discurso de incitação à violência, ataques à honra e intimidação vexatória;
- III- avaliar os dados contados nos relatórios de que trata o art. 13 desta Lei;
- IV- publicar indicadores sobre o cumprimento dos códigos de conduta pelo setor;
- V- avaliar a adequação das políticas de uso adotadas pelos provedores de redes sociais e de serviços de mensageria privada;
- VI- organizar, anualmente, conferência nacional sobre liberdade, responsabilidade e transparência na internet;
- VII- realizar estudos para a criação de fundo para financiamento da educação digital no Brasil;
- VIII- avaliar os procedimentos de moderação adotados pelos provedores de redes sociais, bem como sugerir diretrizes para sua implementação;

---

<sup>83</sup> Artigo 26. O conselho de transparência e responsabilidade na internet compõe-se de 21 (vinte e um) conselheiros, com mandato de 2 (dois) anos, admitida 1 (uma) recondução, sendo: I- 1 (um) representante do senado Federal; II- 1 (um) representante da Câmara dos Deputados; III- 1 (um) representante do Conselho Nacional de Justiça; IV- 1 (um) representante do Conselho Nacional do Ministério Público; V- 1 (um) representante do comitê Gestor da Internet no Brasil; VI- 5 (cinco) representantes da sociedade civil; VII- 2 (dois) representantes da academia e comunidade técnica; VIII- 2 (dois) representantes dos provedores de acesso, aplicações e conteúdo da internet; IX- 2 (dois) representantes do setor de comunicação social; X- 1 (um) representante do setor de telecomunicações; XI- 1 (um) representante do Conselho Nacional dos Chefes de Polícia civil; XII- 1 (um) representante do Departamento de Polícia Federal; XIII- 1 (um) representante da Agência Nacional de Telecomunicações; e XIV- 1 (um) representante do Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária (Conar).

- IX – promover estudos e debates para aprofundar o entendimento sobre desinformação, e os eu combate, no contexto da internet e das redes sociais;  
 X- certificar a entidade de autorregulação que atenda aos requisitos previstos nesta Lei; e  
 XI- estabelecer diretrizes e fornecer subsídios para a autorregulação e para as políticas de uso dos provedores de redes sociais e de serviços de mensageria privada.

O artigo 12 da regulação proposta passou a prever mecanismos de moderação para retirada de conteúdos da internet, sendo, em regra, exigida a notificação do usuário sobre o fundamento da medida, contudo, dispensável nos casos em que houver riscos de violação a direitos de crianças e adolescentes, e crimes tipificados na lei de racismo (Lei nº 7.716/89).

Outra modificação foi a inclusão de capítulo tratando sobre a possibilidade de os provedores de redes sociais e serviços de mensageria privada criarem instituição de autorregulação da internet, certificada pelo Conselho de Transparência e Reponsabilidade, com a finalidade de criar e administrar plataforma digital voltada à transparência e à responsabilidade no uso da internet, disponibilizando serviços de atendimento e encaminhamento de reclamações e ouvidoria.

As definições de conceitos-chave para o uso da internet também foram alteradas. Os conceitos passaram a ter as seguintes descrições:

**Quadro 3:**

Conceitos-chave	Definição de acordo com o substitutivo do PL 2630/2020 aprovado no Senado Federal
Conta identificada	Conta cujo titular tenha sido plenamente identificado pelo provedor de aplicação, mediante confirmação dos dados por ele informados previamente.
Conta inautêntica	Conta criada ou usada com o propósito de assumir ou simular identidade de terceiros para enganar o público, ressalvados o direito ao uso de nome social e à pseudonímia, bem como o explícito ânimo humorístico ou de paródia.

<p>Rede de distribuição artificial</p>	<p>Comportamento coordenado e articulado por intermédio de contas automatizadas ou por tecnologia não fornecida ou autorizada pelo provedor de aplicação de internet, ressalvadas as que utilizam interface de programação de aplicações, com o fim de impactar de forma artificial a distribuição de conteúdo.</p>
<p>Conta automatizada</p>	<p>Conta preponderantemente gerida por qualquer programa de computador ou tecnologia para simular ou substituir atividades humanas na distribuição de conteúdo em provedores de redes sociais e de serviços de mensageria privada.</p>
<p>Conteúdo</p>	<p>Dados ou informações, processados ou não, contidos em qualquer meio, suporte ou formato, compartilhados em redes sociais ou serviços de mensageria privada, independentemente da forma de distribuição, publicação ou transmissão utilizada pela internet.</p>
<p>Publicidade</p>	<p>mensagens publicitárias veiculadas em troca de pagamento pecuniário ou valor estimável em dinheiro para as empresas enquadradas nesta Lei.</p>
<p>Impulsionamento</p>	<p>Ampliação do alcance de conteúdos mediante pagamento pecuniário ou valor estimável em dinheiro para as empresas enquadradas nesta Lei.</p>
<p>Rede social</p>	<p>Aplicação de internet que se destina a realizar a conexão de usuários entre si, permitindo e tendo como centro da atividade a comunicação, o compartilhamento e a disseminação de conteúdo em um mesmo sistema de informação, através de contas conectadas ou acessíveis entre si de forma articulada.</p>

Serviço de mensageria privada	A aplicação de internet que viabiliza o envio de mensagens para destinatários certos e determinados, inclusive protegidas por criptografia de ponta a ponta, a fim de que somente remetente e destinatário da mensagem tenham acesso ao seu conteúdo, excluídas aquelas prioritariamente destinadas a uso corporativo e os serviços de correio eletrônico.
-------------------------------	--

Diante desse novo sistema de identificação as vedações e obrigações às redes sociais e serviços de mensageria privada foram substancialmente modificadas. De acordo com o PL substitutivo, tais entidades devem: (i) vedar o funcionamento de contas inautênticas; (ii) vedar o funcionamento de contas automatizadas; (iii) identificar todos os conteúdos impulsionados e publicitários cuja distribuição tenha sido realizada mediante pagamento ao provedor de redes sociais; (iv) desenvolver políticas de uso que limitem o número de contas controladas pelo mesmo usuário; (v) identificar todos os conteúdos impulsionados e publicitários; (vi) disponibilizar ao público todo o conjunto de anúncios para efeito de checagem pela Justiça Eleitoral, incluindo valor gasto pelo candidato para realizar a propaganda na internet por meio de impulsionamento e identificação do anunciante responsável pela contratação do impulsionamento; (vii) deverão ter sede e nomear representantes legais no Brasil, bem como manter acesso remoto aos seus bancos de dados, os quais conterão informações referentes aos usuários brasileiros e servirão para a guarda de conteúdos especialmente para o atendimento de ordens de autoridade judicial brasileira; (viii) guardar os registros dos envios de mensagens veiculadas em encaminhamento em massa pelo prazo de 3 meses.

Por fim, as emendas aprovadas substituíram por completo as sanções anteriormente previstas que passaram a ser:

Art. 31. Sem prejuízo das demais sanções civis, criminais ou administrativas, os provedores de redes sociais e de serviços de mensageria privada ficam sujeitos a: advertência, com indicação de prazo para adoção de medidas corretivas; ou II- multa de até 10% do faturamento do grupo econômico no Brasil no seu último exercício.

§ 1º Na aplicação da sanção, a autoridade judicial observará a proporcionalidade, considerando a condição econômica do infrator, as consequências da infração na esfera coletiva e a reincidência.

§ 2º Para efeitos dessa lei, será considerado reincidente aquele que repetir, no prazo de 6 meses, condutas anteriormente sancionadas.

A Câmara Brasileira de Comércio Eletrônico<sup>84</sup> (camara-e.net), encaminhou Nota Técnica para a presidência do Senado informando que o substitutivo apresentado não demonstrava eficácia, podendo ainda “colocar o Brasil no mapa da insegurança jurídica, diante dos prejuízos à liberdade de expressão, à economia e à livre iniciativa”. Segundo eles, o PL contraria princípios constitucionais representando grave ameaça à livre manifestação do pensamento e à privacidade e a segurança da população. Além disso, subverte o regime de responsabilidade fixado pelo Marco Civil da internet e cria barreiras à liberdade econômica e à inovação.

A Federação das Associações das Empresas Brasileiras de Tecnologia da Informação (Federação Assespro) também enviou Nota Técnica à presidência do Senado Federal, apontando à necessidade de aprimoramento da legislação principalmente nos seguintes pontos: (i) alcance da normativa ao Poder Público; (ii) formas de limitação ao encaminhamento de mensagens; (iii) formas de moderação de conteúdo e exclusão de contas; (iv) necessidade de revisão de conteúdo por pessoa natural; (v) composição do Conselho de Transparência e Responsabilidade na Internet; e (vi) sanções. A Federação Assespro compreendeu que o substitutivo aprovado seguia trazendo elementos prejudiciais ao ecossistema digital brasileiro, com destaque a violação da liberdade de expressão. Salientou que a desinformação e ódio na internet devem ser combatidos, defendendo o “aumento de penas para quem produz e dissemina notícias falsas, criação de Juizados Especiais Digitais para a devida apuração dos crimes ocorridos nas redes, aumento da educação digital da população e maior transparência em relação aos conteúdos pagos”.

Todos os projetos de lei e demais proposições que tramitam no Senado ficam abertos para Consulta Pública durante sua apreciação, conforme estabelecido na Resolução nº 26 de 2013. Embora a votação realizada não vincule os votos ou opiniões dos Senadores, as manifestações representam importante sinal da opinião do público e são comunicadas

---

<sup>84</sup> Fundada em 2001, a camara-e.net é, atualmente, a principal entidade multissetorial da América Latina e entidade brasileira de maior representatividade da Economia Digital. O seu papel tem sido fundamental à formulação de políticas públicas alinhadas aos anseios da sociedade moderna e, especialmente, para o aprimoramento de marcos regulatórios setoriais. Disponível em: [https://www.camara-e.net/site/conteudo/125-sobre-nos.html?menu\\_id=8](https://www.camara-e.net/site/conteudo/125-sobre-nos.html?menu_id=8)

periodicamente aos parlamentares. O PL 2630/2020 teve 778.023 pessoas votantes, das quais 353.204 aprovam a iniciativa legislativa e 424.819, não aprovam.

No dia 02.07.2020, o projeto de lei foi enviado à Câmara dos Deputados para revisão, recebido o Ofício nº 591/20 do Senado Federal pela Mesa Diretora da Câmara no dia 03.07.2020. Contudo, muito antes de chegar lá, os Deputados já discutiam sobre o tema no Plenário da Casa. Na sessão 83.2020 realizada no dia 25.06.2020 o Deputado Paulo Ganime do Partido NOVO-RJ, discursou:

É claro que ninguém do NOVO, ou do Brasil, é a favor de *fake news*, de calúnias, de difamação, de que fiquem ofendendo ou atacando a honra alheia. Porém, essa é uma discussão muito séria. Nenhum País sério conseguiu regulamentar essa questão das *fake news*. Nenhum País sério conseguiu encontrar um meio de evitar isso. Não faz sentido o Brasil, com tantos problemas, votar isso de uma hora para a outra, sem a devida discussão com a sociedade, sem a devida discussão aqui no Parlamento, sem uma comissão ter sido criada para tratar do tema.

Acho que, se a matéria for aprovada no Senado, é preciso que esta Casa não deixe que ela seja aprovada aqui agora, de uma hora para a outra. É um tema muito importante, e o combate às *fake news* pode virar censura no nosso País. (GANIME, 2020).

Na sessão seguinte, nº84.2020, a Deputada Bia Kicis, destacou o seguinte:

[...] eu quero externar a minha preocupação com o Projeto de Lei nº 2.630, de 2020, que está no Senado. Não sei se, a esta altura, ele está sendo votado ou não. Havia muitos esforços para que ele não fosse votado, para que fosse feita uma discussão bem mais ampla, porque nós corremos o risco, sim, de sermos calados. Temos a nossa liberdade de expressão ameaçada por esse projeto. É claro que ninguém pode ser a favor de perfil falso, de robô, mas a perícia da polícia acabou de dizer que não há como detectar a existência de robôs na rede, acabou de levar essa conclusão ao Ministro Alexandre de Moraes. Então, o que estamos realmente vendo aqui é uma tentativa de calar a voz daquelas pessoas que falam diferente do que a mídia mainstream quer tratar.

Nós temos que ter cuidado para não sermos calados. Temos que brigar muito, com todos os instrumentos e ferramentas legais e jurídicos que a nossa Constituição nos dá, que as leis nos dão, para não aceitarmos nenhum tipo de censura. Nós não aceitamos a censura!

O Supremo, em outros tempos, balizando os princípios da liberdade de expressão e da intimidade e da honra, já entendeu que, se alguém tiver a sua honra ferida, deverá buscar o ressarcimento na Justiça, mas a liberdade de expressão tem que prevalecer quando cotejados esses dois princípios.

Então, Sr. Presidente, sinceramente esperamos que essa lei não venha a ser aprovada no Senado. A população está clamando por isso. As plataformas estão ameaçando sair do Brasil diante do risco de terem que arcar com indenizações, em razão de pessoas terem cometido alguma calúnia ou difamação - e nós já temos instrumentos para punir essas pessoas com base na legislação atual. Se essa lei passar no Senado, espero que, quando ela chegar à Câmara, nós tenhamos a consciência de que, como representantes do povo, temos que ouvir, sim, a população, que está clamando pela não aprovação dessa lei, pela sua liberdade. Cabe a nós, representantes do povo, garantir a liberdade do povo brasileiro.

A Deputada Fernanda Melchionna do PSOL-RS, na sessão 85.2020, apoiou a regulamentação. De acordo com ela:

Presidente, eu fico impressionada ao ver como as pessoas confundem liberdade de expressão com liberdade de difamação, liberdade de produzir mentiras, de produzir devastação de captações e até de colocar em risco a vida do povo.

Alguns Deputados falaram que é censura combater as *fake news*. São os mesmos que compartilharam - não todos, é verdade - fotos dizendo que os caixões estavam vazios, colocando a população em risco; são os mesmos que dizem que a população tem que tomar um medicamento sem nenhuma comprovação científica. Na verdade, eles estão preocupados porque estão sendo investigados pela PGR, no inquérito das *fake news* do Supremo Tribunal Federal. E espero que fiquem preocupados, porque eu acho que quem produz e financia *fake news* tem que ser responsabilizado.

Por isso, embora o texto votado ontem no Senado tenha muitos problemas - e queremos consertar o PL das *fake news* aqui na Câmara dos Deputados -, nós não temos nenhuma dúvida de que é necessário seguir o dinheiro e ter uma legislação que criminalize esses verdadeiros empresários e Parlamentares da mentira.

Portanto, o Bolsonaro pode ameaçar, dizendo que vai vetar projetos de lei que combatam as *fake news*, porque nós não vamos ceder à pressão. *Fake news* é crime, e essa prática que ser tratada como tal.

Num sentido geral, o PL substitutivo chegou na Câmara dos Deputados sob fortes críticas e sentimento de rejeição, mesmo daqueles que acreditavam na necessidade de se estabelecer uma regulação para desinformação e o ódio na internet. As principais reclamações versavam sobre a maneira apressada que o trâmite do PL ocorreu, a falta de um debate público consistente sobre o tema e a preocupação em não fomentar violações a liberdade de expressão na internet.

A ala conservadora do Congresso, por sua vez, se posicionou contrária a própria existência de regulação, compreendendo tratar-se de verdadeira censura. Nesse sentido, a fala da Deputada do PSL-ES, Soraya Manato:

Hoje eu queria falar sobre o problema das *fake news*. Como todos sabem, o Senado aprovou no dia 30 de junho o PL das *fake news*, Projeto de Lei nº 2.630, de 2020, conhecido como Lei da Censura. Em pleno século XXI, pensar em censura é algo inacreditável. Não pode ser possível que políticos tenham interesse em punir a população com medidas tão restritivas em plena era da Internet! A imagem que vem à minha cabeça é a de uma pessoa rasgando a página em que está o art. 5 da Constituição Federal, segundo o qual é garantido ao cidadão o direito à manifestação do pensamento.

Qual seria o real motivo de tanta estupidez e ignorância desses Parlamentares? A Internet é um canal direto entre o político e a sociedade. As redes sociais têm sido uma ferramenta essencial para a carreira política. Elas possibilitam a troca de informações junto aos usuários de maneira rápida, ilimitada, contribuindo para o mandato, para que se atenda melhor aos anseios do eleitorado.

O assunto em xeque gera grande repercussão nacional e internacional. É sabido que o problema das *fake news* é mundial e deve ser estudado com a devida cautela, pois os efeitos podem ser desastrosos. Contudo, como cidadã brasileira e Deputada Federal, irei repudiar qualquer medida que rasgue os direitos fundamentais constitucionais do indivíduo: o direito à liberdade, à privacidade e à dignidade humana.

Portanto, digo "não" a esse projeto de lei. Na Câmara Federal, votarei "não" ao PL das *fake news*. Nós temos que manter essa liberdade, essa interlocução, essa

liberdade de expressão. É isso que eles querem nos tirar. Nós estamos numa democracia, não podemos nos esquecer disso.

Após a apresentação do Projeto de Lei, seguindo o Regimento Interno da Câmara<sup>85</sup>, foram apensados ao PL 263/2020 87 (oitenta e sete) outras propostas legislativas que guardam pertinência temática (mesma espécie) com a proposição em análise.

**Quadro 4**

Apensados ao PL 2630/2020	Ementa	Autor
PL 1676/2015	Tipifica o ato de fotografar, filmar ou captar a voz de pessoa, sem autorização ou sem fins lícitos, prevendo qualificadoras para as diversas formas de sua divulgação e dispõe sobre a garantia de desvinculação do nome, imagem e demais aspectos da personalidade, publicados na rede mundial de computadores, internet, relativos a fatos que não possuem, ou não possuem mais, interesse público.	Veneziano Vital do Rêgo - PMDB/PB
PL 2712/2015	Modifica a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014, obrigando os provedores de aplicações de internet a remover, por solicitação do interessado, referências a registros sobre sua pessoa na internet, nas condições que especifica.	Jefferson Campos - PSD/SP
PL 346/2019	Altera a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014, que "estabelece princípios, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil", para prever o direito ao esquecimento.	Danilo Cabral - PSB/PE
PL 283/2020	Dispõe sobre o rito sumário para a retirada de conteúdos ilegais de redes sociais.	Cássio Andrade - PSB/PA
PL 2854/2020	Institui medidas contra a disseminação de conteúdo de ódio e preconceito pela internet, bem como a disseminação de informações a respeito de tratamentos de saúde que não sejam cientificamente validados e aceitos pelo Sistema Único de Saúde ou pela Organização Mundial de Saúde e dá outras providências.	Maria do Rosário - PT/RS , <a href="#">Luizianne Lins - PT/CE</a> , <a href="#">Rui Falcão - PT/SP</a>
PL 3029/2020	"Altera a Lei nº 12.965, para criar a obrigação de normas próprias de publicação em aplicativos de Internet do tipo rede social e dá outras providências."	Alexandre Frota - PSDB/SP
PL 2883/2020	Altera o Marco Civil da Internet -Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014, e a Lei do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência -Lei nº. 12.529/2011.	Filipe Barros - PSL/PR

<sup>85</sup> Art. 142. Estando em curso duas ou mais proposições da mesma espécie, que regulem matéria idêntica ou correlata, é lícito promover sua tramitação conjunta, mediante requerimento de qualquer Comissão ou Deputado ao Presidente da Câmara. Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2037-2022.pdf>

PL 649/2021	Altera a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014, para dispor sobre direito de ampla defesa e contraditório pela indisponibilização ou qualquer intervenção sem ordem judicial do provedor de aplicações sobre conteúdo gerado por terceiros.	Pedro Lucas Fernandes - PTB/MA
PL 3119/2020	Altera a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014, para estabelecer procedimentos para a remoção ou redução do alcance de conteúdos e perfis por provedores de aplicações de internet.	Mário Negromonte Jr. - PP/BA
PL 1589/2021	Altera as Leis nºs 13.709, de 14 de agosto de 2018, e 12.965, de 23 de abril de 2014, para vedar o compartilhamento de abusivo de dados pessoais e a discriminação de usuários na internet.	Dra. Soraya Manato - PSL/ES
PL 2393/2021	Altera o Marco Civil da Internet – Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014 – para promover a liberdade de expressão nas redes sociais, e proibir a exclusão de perfis de usuários sem decisão judicial, e dá outras providências.	Renata Abreu - PODE/SP
PL 2831/2021	Altera o Marco Civil da Internet - Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014 - para proibir a exclusão de postagens em redes sociais sem que se tenha concedido direito de ampla defesa e ao contraditório ao usuário responsável pela postagem, e dá outras providências.	Capitão Alberto Neto - REPUBLIC/AM
PL 3395/2020	Acrescenta o art. 21-A à Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014 (Marco Civil da Internet), proibindo os provedores de plataformas digitais de remover conteúdos publicados por seus usuários, salvo por força de cumprimento de ordem judicial.	Bia Kicis - PSL/DF, Carla Zambelli - PSL/SP, General Girão - PSL/RN
PL 291/2021	Altera a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014, para vedar a retirada de mensagens de usuários por provedor de aplicação em desacordo com as garantias constitucionais de liberdade de expressão, comunicação e manifestação de pensamento.	Daniel Silveira - PSL/RJ, Major Fabiana - PSL/RJ, Bia Kicis - PSL/DF
PL 449/2021	Disciplina os critérios para retirada de conteúdo gerado por usuário de redes sociais.	Igor Kannário - DEM/BA
PL 3700/2021	Altera a Lei no 12.965, de 23 de abril de 2014, para criar obrigações para os provedores de aplicação de internet na moderação de discursos de ódio.	José Guimarães - PT/CE
PL 3573/2020	Altera o Marco Civil da Internet para proibir a retirada de conteúdos pelas aplicações de internet nos casos em que especifica.	Luiz Philippe de Orleans E Bragança - PSL/SP, Carla Zambelli - PSL/SP

PL 213/2021	Altera o Marco Civil da Internet para possibilitar a indisponibilização de conteúdo por provedor de aplicações de internet somente devido a ordem judicial.	Luiz Philippe de Orleans E Bragança - PSL/SP , Filipe Barros - PSL/PR , Helio Lopes - PSL/RJ
PL 495/2021	Altera o Art. 18 da Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014, o Marco Civil da Internet - MCI, para proibir a censura sobre palavras e expressões ou posições políticas nos conteúdos postados por usuários na rede mundial de computadores.	Dra. Soraya Manato - PSL/ES
PL 2401/2021	Altera a Lei Nº 12.965, de 23 de abril de 2014, para proteger a liberdade de expressão veiculada em redes sociais.	Reinhold Stephanes Junior - PSD/PR
PL 127/2021	Altera a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014, para dispor sobre os verificadores de fatos.	Nelson Barbudo - PSL/MT
PL 246/2021	Dispõe sobre a responsabilidade civil de provedores de aplicações de internet pela atividade de moderação, na forma de rotulagem de conteúdo que expresse a opinião de usuário, e assim caracterize exercício de liberdade fundamental.	Caroline de Toni - PSL/SC
PL 1362/2021	Dispõe sobre a liberdade de expressão e informação na internet.	Daniel Silveira - PSL/RJ
PL 865/2021	Dispõe sobre diversidade informativa nos casos de identificação de notícias fraudulentas em redes sociais.	Ronaldo Carletto - PP/BA
PL 2390/2021	Acrescenta-se o inc. XIV ao art. 7 e §§1º, 2º e 3º ao art. 20 da Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014 – Marco Civil da Internet, que “garante o direito de atualização de conteúdo e informações ao usuário por provedores de aplicações de internet”.	Emanuel Pinheiro Neto - PTB/MT
PL 10860/2018	Acrescenta parágrafo único ao art. 11 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, que institui o Código Civil, instituindo o direito ao esquecimento.	Augusto Carvalho - SD/DF
PL 5776/2019	Acrescenta o art. 21-A à Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002(Código Civil), para incluir o direito ao esquecimento.	Afonso Motta - PDT/RS
PL 475/2020	Altera o Marco Civil da Internet, Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014, para dispor sobre exclusão de resultados, pelos provedores de aplicação de busca na Internet, de nomes de policiais absolvidos em processos criminais.	Capitão Alberto Neto - REPUBLIC/AM
PL 4418/2020	Institui o Direito ao Esquecimento Penal.	David Soares - DEM/SP
PL 6812/2017	Dispõe sobre a tipificação criminal da divulgação ou compartilhamento de informação falsa ou incompleta na rede mundial de computadores e dá outras providências.	Luiz Carlos Hauly - PSDB/PR
PL 7604/2017	Acrescenta parágrafo único ao art. 11 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, que institui o Código Civil, instituindo o direito ao esquecimento.	Augusto Carvalho - SD/DF

PL 9647/2018	Dispõem sobre alteração na Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014, que estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil.	Heuler Cruvinel - PSD/GO
PL 2601/2019	Altera a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014, para criar obrigação de indisponibilização de notícias falsas por provedores de aplicações de internet e dá outras providências.	Luis Miranda - DEM/DF
PL 2602/2019	Altera o art. 19 da Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014, para estabelecer a obrigação de indisponibilidade de conteúdo apontado como infringente em boletim de ocorrência policial.	Luis Miranda - DEM/DF
PL 2516/2022	Estabelece penalidade administrativa a quem divulgar informação falsa e dá outras providências.	José Nelto - PP/GO
PL 8592/2017	Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, para tipificar a divulgação de informação falsa ou prejudicialmente incompleta.	Jorge Côrte Real - PTB/PE
PL 9533/2018	"Altera a Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983, que define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, estabelece seu processo e julgamento e dá outras providências, para dispor sobre o incitamento através das redes sociais".	Francisco Floriano - DEM/RJ
PL 9554/2018	Acrescenta artigo ao Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, para tipificar o crime de divulgação de informação falsa - fakenews.	Pompeo de Mattos - PDT/RS
PL 9761/2018	Tipifica criminalmente a conduta de quem cria, veicula, compartilha, ou não remove, em meios eletrônicos, notícias ou informações que sabe ser falsas.	Celso Russomanno - PRB/SP
PL 9838/2018	Tipifica criminalmente a conduta de quem oferece, publica, distribui, difunde notícia ou informação que sabe ser falsa em meios eletrônicos ou impressos.	Arthur Oliveira Maia - PPS/BA
PL 9884/2018	Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, para tipificar a divulgação de informação falsa.	Fábio Trad - PSD/MS
PL 9931/2018	Tipifica o crime de divulgação de notícias ou informações falsas.	Erika Kokay - PT/DF
PL 4134/2021	Acrescenta o art.287-A ao Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, para tipificar o crime de divulgação de notícia falsa.	Carlos Bezerra - MDB/MT
PL 200/2019	Dispõe sobre a tipificação criminal da divulgação ou compartilhamento de informação falsa ou incompleta na rede mundial de computadores e dá outras providências.	Roberto de Lucena - PODE/SP
PL 241/2019	Altera o Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, para tipificar o crime de criação e propagação de notícia inverídica.	Júnior Ferrari - PSD/PA
PL 693/2020	Dispõe sobre a responsabilidade sanitária da conduta das autoridades públicas, tipifica o crime de divulgação ou compartilhamento de informação falsas que atentem contra a segurança sanitária e dá outras providências.	Alexandre Padilha - PT/SP

PL 705/2020	Insero o art. 339-A ao Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de fevereiro de 1940, tipificando a conduta propagação de informações sabidamente falsas em relação a epidemias e pandemias que acometam a saúde pública nacional.	Célio Studart - PV/CE
PL 1394/2020	Tipifica, no art. 287-A ao Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), a criação e a propagação, por qualquer meio, de informação falsa referente à saúde pública ou à segurança pública.	Zé Vitor - PL/MG
PL 988/2020	Acrescenta o artigo 283 A no decreto 2848/40 Código Penal, para incluir o crime de divulgação de falsa de cura ou diminuição de sintomas de doenças por produtos ou outro qualquer meio, que não estejam autorizados pelo poder público, crime agravado em época de endemia, epidemia e pandemia	Alexandre Frota - PSDB/SP
PL 1923/2021	Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para tipificar o crime de prescrição de produto destinado a fins terapêuticos ou medicinais sem comprovação científica.	Alexandre Frota - PSDB/SP
PL 1258/2020	Tipifica a divulgação de notícias falsas durante o período de calamidade pública, estado de defesa, estado sítio ou intervenção, tratando ainda do indiciamento e da indenização em tais casos, alterando o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, Código Penal.	Luis Miranda - DEM/DF
PL 1941/2020	Estabelece multa como penalidade para quem dolosamente divulgar por meios eletrônicos, telemáticos, digital, escrito, televisivo ou rádio difusão notícias falsas ( <i>fake news</i> ) sobre epidemias, pandemias, ou eventos sociais que caracterizem tragédias ou calamidade pública no território nacional.	Wilson Santiago - PTB/PB
PL 2389/2020	Dispõe sobre a tipificação do crime de criação e divulgação de notícias falsas - <i>Fake news</i> sobre a pandemia do Coronavírus - Covid - 19 acrescentando o art. 140-A ao do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, Código Penal e dá outras providências.	Rejane Dias - PT/PI, Erika Kokay - PT/DF, Pedro Uczai - PT/SC
PL 808/2020	Altera a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014 (Marco Civil da Internet) e o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para inibir práticas que induzam, instiguem ou auxiliem alguém à autolesão, à automutilação, ao suicídio, à exposição a situação de risco de vida, ou à exposição a situação de risco de contaminação por moléstia contagiosa.	José Guimarães - PT/CE
PL 2790/2020	Altera a Lei 1.079/1950 (Lei dos Crimes de Responsabilidade) para punir condutas que coloquem em risco a saúde coletiva em detrimento do consenso científico.	José Nelto - PODE/GO

PL 1001/2021	Altera a Lei nº 1.079, de 1950 – Lei dos Crimes de Responsabilidade, para incluir crimes contra a Saúde Pública como Crime de Responsabilidade e dá outras providências.	Helder Salomão - PT/ES , Paulo Teixeira - PT/SP , Túlio Gadêlha - PDT/PE
PL 2196/2020	Considera-se crime a divulgação de notícias falsas, publicadas por meio eletrônico e dá outras providências.	Alexandre Frota - PSDB/SP
PL 3307/2020	Dispõe sobre os danos causados pela publicação de notícia falsa e dá outras providências”	Alexandre Frota - PSDB/SP
PL 1974/2019	Institui a Semana Nacional de enfrentamento a <i>Fake news</i> , a ser comemorada, anualmente, em todo o território nacional na primeira semana de abril e Cria o Dia Nacional de enfrentamento as <i>Fake news</i> a ser comemorado todo dia 1 de abril de cada ano e dá outras providências.	Reginaldo Lopes - PT/MG
PL 3389/2019	Acrescenta os §§ 5º e 6º ao art. 10 da Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014, para estabelecer a obrigatoriedade de fornecimento do número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) para cadastro em aplicações de internet.	Fábio Faria - PSD/RN
PL 4925/2019	Altera a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014 (Marco Civil da Internet), para estabelecer mecanismo de verificação de identidade, por meio do CPF, para pessoas físicas, ou do CNPJ, para pessoas jurídicas, dos perfis ativos em aplicações de internet que atuem como redes sociais.	Moses Rodrigues - MDB/CE
PL 5260/2019	Altera a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014, que estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil, para criar mecanismos de verificação de identidade dos perfis ativos em aplicações de internet que atuem como redes sociais.	Nereu Crispim - PSL/RS
PL 437/2020	Altera a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014, condicionando a postagem de conteúdos nas redes sociais na internet ao fornecimento prévio, pelo usuário, de número telefônico ou endereço de correio eletrônico.	Alexandre Frota - PSDB/SP
PL 2284/2020	Dispõe sobre a identificação pessoal dos usuários de rede social e dá outras providências.	Alexandre Frota - PSDB/SP
PL 6351/2019	Dispõe Altera a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014, para vedar o anonimato na utilização de aplicações de internet.	Luis Miranda - DEM/DF
PL 517/2020	Altera a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014, para dispor sobre o exercício da atividade jornalística na rede mundial de computadores.	José Medeiros - PODE/MT
PL 3044/2020	Altera a Lei Nº 12.965, de 23 de abril de 2014 (Marco Civil da Internet), e a Lei Nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados), com a finalidade de estabelecer regras para a utilização de pseudônimos e perfis anônimos na Internet.	Paulo Ramos - PDT/RJ
PL 1590/2021	Dispõe sobre a proteção de usuários de redes sociais em relação a pedofilia e violência contra a mulher.	Renata Abreu - PODE/SP

PL 2989/2021	Altera a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 201, conhecida como Marco Civil da Internet, para combater o anonimato e a existência de perfis falsos na rede mundial de computadores.	Marx Beltrão - PSD/AL
PL 2763/2020	Altera a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014, obrigando as empresas responsáveis pelo provimento de serviços de redes sociais na internet a condicionarem o acesso a essas aplicações ao cadastramento prévio do CPF ou do CNPJ do usuário.	Marcelo Brum - PSL/RS
PL 3857/2019	Estabelece tratamento penal mais rígido a condutas praticadas com o auxílio da Internet.	Jaqueline Cassol - PP/RO
PL 5959/2019	Altera a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014, que estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil, para estabelecer o direito à portabilidade de dados pessoais ao usuário de provedores de aplicações de internet.	Luizão Goulart - REPUBLIC/PR
PL 1772/2021	Altera a Lei 12.965, de 23 de abril de 2014, e a Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, para permitir a portabilidade de seguidores para outros serviços e aplicativos de telecomunicações.	Luiz Philippe de Orleans E Bragança - PSL/SP
PL 2060/2021	Altera a Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, para dispor sobre direito de defesa e de portabilidade em caso de bloqueio de conta em rede social.	Altineu Côrtes - PL/RJ
PL 2844/2020	Determina a aplicação de multas, suspensão de isenções fiscais e financiamentos por bancos públicos, além da proibição de contratação pelo Poder Público de pessoas jurídicas que propagam, estimulam ou anunciam, direta ou indiretamente, notícias falsas ( <i>Fake news</i> ) em veículos de comunicação.	Joseildo Ramos - PT/BA , Enio Verri - PT/PR , Beto Faro - PT/PA
PL 3222/2020	Altera a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para estender a aplicação da pena de que tratam os incisos III e IV do caput de seu art. 87 aos casos que especifica.	Frei Anastacio Ribeiro - PT/PB
PL 3063/2020	Institui a Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet.	Felipe Rigoni - PSB/ES , Tabata Amaral - PDT/SP
PL 3144/2020	Estabelece normas de transparência, educação, formação do pensamento crítico e ampla informação para o combate à desinformação no país.	Joice Hasselmann - PSL/SP
PL 3627/2020	Altera a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014, para criar mecanismos de verificação de identidade dos perfis ativos em aplicações de internet que atuem como redes sociais e plataforma de registro de ocorrência policial na hipótese de crimes contra a honra cometidos ou divulgados em quaisquer modalidades das redes sociais da rede mundial de computadores e dá outras providências.	Nereu Crispim - PSL/RS

PL 356/2021	Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, para estabelecer nova hipótese de cometimento de crime em caso de censura de redes sociais, e acrescenta artigo à Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, a fim de tipificar, também como crime eleitoral, a censura de redes sociais especificamente com este fim.	General Girão - PSL/RN, Major Fabiana - PSL/RJ
PL 388/2021	Dá nova redação ao §2º do art. 266 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de setembro de 1940 (Código Penal).	Carlos Jordy - PSL/RJ
PL 1743/2021	Dispõe sobre a obrigação de assegurar alcance às mensagens de usuários de redes sociais na internet.	Giovani Cherini - PL/RS
PL 1897/2021	Estabelece a proibição do controle das redes sociais pelos poderes da União, Estados e Municípios, exceto quando se tratar de ação judicial para a defesa de direitos.	Alexandre Frota - PSDB/SP
PL 3366/2021	Altera as Leis nºs 12.965, de 23 de abril de 2014, a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 e Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, para dispor sobre a transparência e reparação do uso indevido de dados pessoais por empresas de internet de grande porte e por delegatárias de serviços públicos essenciais.	Rejane Dias - PT/PI
PL 143/2022	Dispõe sobre informação da autoria de postagens reproduzidas ou reencaminhadas de terceiros.	Coronel Armando - PSL/SC
PL 714/2022	Estabelece exigências e prescreve medidas para prevenção do uso indevido dos serviços de telecomunicações por aplicativos "mobile" ou aplicações "web", na exploração ou prestação dos serviços de redes sociais públicas e privadas construídas ou compartilhadas sobre redes virtuais, que se utilize de serviço de transmissão de dados e acesso remoto pela rede mundial de computadores por quaisquer de suas modalidades de conexão, de origem nacional ou estrangeira com disponibilidade, oferta ou usuário em território brasileiro; estabelece normas gerais de proteção aos direitos coletivos e individuais básicos e responsabilidades do usuário e fornecedores dos serviços de telecomunicação, de repressão ao uso ilícito dos serviços de telecomunicação pela internet; define crimes e dá outras providências.	Nereu Crispim - UNIÃO/RS
PL 836/2022	Institui o marco legal dos provedores de mensageria e redes sociais e estabelece regras para educação midiática.	Eduardo Bolsonaro - PL/SP

Por ser de iniciativa do Senado, o projeto de lei tramita em regime de prioridade, tendo o prazo de 10 sessões em plenário para ser analisada em cada uma das Comissões, isso é, ¼ do tempo dos projetos em tramitação ordinária.

Antes da deliberação em Plenário, as proposições são apreciadas pelas Comissões de mérito<sup>86</sup> a que a matéria estiver afeta, nesse sentido, em abril de 2021 o presidente da Câmara dos Deputados encaminhou o projeto às Comissões de (i) Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI); (ii) Finanças e Tributação; (iii) Constituição e Justiça e Cidadania.

A Deputada Luiza Erundina do PSOL-SP, no âmbito da CCTCI, requereu audiência pública<sup>87</sup> para debater o PL 2630, assim que ele iniciou sua tramitação no colegiado. O Deputado Paulo Ganime do NOVO-RJ, designado Relator, reforçou a necessidade do projeto ser debatido de forma ampla com os diversos setores da sociedade.

Os requerimentos foram aprovados em maio e a audiência pública, realizada em formato de Seminário, ocorreu em junho de 2021, tratando dos seguintes assuntos: (i) desinformação, liberdade de expressão e moderação de conteúdo; (ii) desinformação e proteção à privacidade; (iii) desinformação, transparência e governança de plataformas; (iv) necessidade de regulamentação do combate à desinformação, formas de regulamentação e a viabilidade de auto/co-regulamentação; (v) novas oportunidades de transparência, responsabilidade e participação cívica; (vi) moderação de conteúdos e liberdade de expressão; (vii) a democratização do acesso à publicidade via plataformas digitais; (viii) identificação de agentes maliciosos sem ferir a proteção de dados; (ix) como unificar a aplicação de uma lei para diferentes tipos de plataformas; (x) o papel da educação midiática, dos checadores de fatos, pesquisadores e da mídia.

Foram convidados representantes do Facebook, Twitter, Google/YouTube, LinkedIn, WhatsApp, Tik Tok, Kwai, SaferNet, Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (ABRAJI), Instituto de Tecnologia e sociedade (ITS), Instituto Vero,

---

<sup>86</sup> Art. 53 Regimento Interno da Câmara dos Deputados - Art. 53. Antes da deliberação do Plenário, ou quando esta for dispensada, as proposições, exceto os requerimentos, serão apreciadas: I - pelas Comissões de mérito a que a matéria estiver afeta; II - pela Comissão de Finanças e Tributação, para o exame dos aspectos financeiro e orçamentário públicos, quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, e para o exame do mérito, quando for o caso; III - pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para o exame dos aspectos de constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e de técnica legislativa, e, juntamente com as comissões técnicas, para pronunciar-se sobre o seu mérito, quando for o caso; IV - pela Comissão Especial a que se refere o art. 34, inciso II, para pronunciar-se quanto à admissibilidade jurídica e legislativa e, quando for o caso, a compatibilidade orçamentária da proposição, e sobre o mérito, aplicando-se em relação à mesma o disposto no artigo seguinte. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2037-2022.pdf>

<sup>87</sup> Requerimento n. 51/2021 de 26/04/2021. Disponível em:

[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1999390](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1999390)

ABSartup, Projeto comprova, Fiocruz, Butantan, União Pró-Vacina, Internet Society Capítulo Brasil (ISOC), Associação Brasileira Online to Offline - ABO20, presidente da Comissão de Direito Digital OAB/SP, Câmara e-net, Pesquisadores da USP e Professores da UnB. Em junho foi criado um Grupo de Trabalho temporário coordenado pela Deputada Bruna Furlan (PSDB-SP) e com relatoria do Deputado Orlando Silva (PCdoB-SP), destinado a analisar e elaborar pareceres sobre os temas abarcados no PL 2630 e apensados. O Grupo de Trabalho de Aperfeiçoamento da Legislação Brasileira na Internet (GTNET) realizou, presencial e remotamente, 27 reuniões técnicas e deliberativas, incluindo a realização de 15 audiências públicas, com a participação de mais de 150 especialistas na matéria. A partir disso, apresentaram à Mesa Diretora da Câmara uma nova proposta de substitutivo de Lei nº 2630, de 2020 e apensados.

A nova versão do Projeto de Lei incluiu no debate regulatório a natureza jurídica das contas utilizadas por agentes políticos e a aplicabilidade da imunidade parlamentar nas redes sociais. Num primeiro ponto, o regime jurídico específico para ocupantes de cargos públicos, passou a exigir clareza e transparência nas contas dos agentes políticos, seja nas redes sociais ou em serviços de mensageria privada, tal qual as comunicações oficiais estão submetidas (art. 22, inciso I, § 3º).

§ 3º Comunicações feitas no âmbito de atuação de ocupantes de cargo público por vias de redes sociais ou mensagerias instantâneas estão sujeitas às mesmas obrigações de transparência às quais as comunicações oficiais estão submetidas.

O agente político que possuir mais de uma conta em uma plataforma, deverá indicar aquela que representa oficialmente o seu mandato, pois ela estará sujeita as obrigações previstas na lei. Todavia, caso as demais contas apresentem, majoritariamente, conteúdo que guarde relação com a função do cargo, estas também restarão sujeitas aos enquadramentos legais e passarão a ser consideradas contas Institucionais, ou seja, contas que são consideradas de interesse público.

Esse regramento trazido pela proposta, evidencia a preocupação dos legisladores em estabelecer critérios de tratamento diferenciados para as redes sociais de figuras que ocupam importantes funções públicas. Isso porque tratam-se de personagens de maior destaque no cenário político-social, dotados de autoridade decorrente de seus cargos, pessoas populares e que exercem forte influência e têm apelo público. Nesse sentido, o artigo 22, inciso I, § 4º passou a determinar que, quando da aplicação dos termos e políticas de uso

próprios das plataformas, que impliquem em medidas restritivas à liberdade de expressão de agente político na rede social, o conteúdo tornado indisponível deverá ser substituído por uma notificação pública, que apontará, de maneira fundamentada, o que deu causa à decisão. Trata-se de uma forma de (i) controlar possíveis violações a liberdade de expressão de contas de interesse público e (ii) evidenciar a existência de crimes, seja a divulgação de desinformação, discursos de ódio e ataques à democracia, que o agente político cometeu, inibindo o compartilhamento e conscientizando a população.

O § 8º do artigo 22, passou a definir que: “a imunidade parlamentar material estende-se às plataformas mantidas pelos provedores de aplicação de redes sociais”. Tal alteração foi justificada pelos proponentes como sendo “a mera repetição do conteúdo trazido no art. 53 da Constituição Federal”, tema que já foi amplamente debatido no presente trabalho. Todavia, inúmeros especialistas compreenderam que esse potencial alargamento da imunidade parlamentar nas redes sociais abre brecha para que o instituto seja utilizado como um escudo contra a moderação de conteúdos criminosos, chancelando verdadeiro privilégio nas mídias sociais aos parlamentares brasileiros.

De acordo com Caio Machado, cofundador do Instituto Vero, Doutorando, Mestre e Pesquisador em Ciências Sociais por Oxford e Victor Vicente, Head de conteúdo do Instituto Vero e Coordenador de Educação e Difusão do conhecimento no Brazilian Institute of Data Science (bios), sediado na Unicamp, a proposta é uma ampliação distorcida do Direito Constitucional à imunidade material, pois viabiliza que os ocupantes de cargos públicos se blindem das políticas de uso das plataformas, fator que prejudicaria sobremaneira o efetivo combate à desinformação e ao discurso de ódio nas mídias sociais realizado por parlamentares (2022).

[...] esta pode ser uma porta para abusos por atores políticos que disseminam desinformação e que vão se utilizar desse dispositivo para barrar ações contra conteúdos de ódio, violentos ou de desinformação, é preciso que seja excluído o que se encontra, atualmente, no artigo 22, parágrafo 8.º, dessa proposta legislativa (MACHADO, 2022).

Diante do fenômeno do alastramento do ódio e da desinformação, na maioria das vezes iniciado nas redes sociais dos agentes políticos, a inclusão de tal regra na legislação que visa, emblematicamente, o combate da propagação de *Fake news* e intolerância nas plataformas digitais, bem como a transparência nas redes, pode significar verdadeira autossabotagem (2022).

Cabe destacar, que o regramento sob análise é ainda desconhecido da mais recente decisão do Supremo Tribunal Federal, já apresentado aqui no Cap. 2, o Inquérito 3932/DF, de relatoria do Ministro Luiz Fux, sobre a extensão da imunidade material absoluta. Resumidamente, tem-se a natureza absoluta da imunidade quando o discurso for proferido no recinto do parlamento e a natureza relativa se proferido fora do parlamento. Nesse caso, a imunidade abarca apenas as manifestações que guardem conexão com o exercício do mandato ou com a condição parlamentar. No Inquérito, restou entendido que o fato do parlamentar estar em seu gabinete no momento em que proferiu a injúria era questão meramente acidental, uma vez que a ofensa se tornou pública pela internet (BRASIL, 2016).

Outro importante aspecto da proposta diz respeito a natureza das sanções. Diferentemente do apresentado pelo Senado, a penalidade de advertência, com prazo para adoção de medidas corretivas (art. 31, inc. I) passou estipular taxativamente o prazo de 30 dias para que o provedor se adeque ao regramento legal. Por sua vez, a pena de multa simples, de até 10% do faturamento do grupo econômico no Brasil durante o seu último exercício, ganhou alternativa no caso de ausência de faturamento, ficando estipulado, nesse caso, multa de R\$ 10,00 (dez reais) até R\$ 1.000 (mil reais) por usuário cadastrado no provedor sancionado, com limite de R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais) por infração (art. 31, inc. II).

Foram ainda incluídas no substitutivo apresentado na Câmara dos Deputados novas sanções: a suspensão temporária das atividades do provedor ou proibição de exercício das atividades (art. 31. Inc. III e IV). O § 3º do art. 31 homenageia o princípio do duplo grau de jurisdição, garantido a possibilidade de revisão de qualquer decisão proferida e condicionando o efeito do ato judicial que impuser as penalidades dos incisos III e IV a confirmação pelo Tribunal.

Além das sanções cíveis, o art. 36 traz uma penalidade de natureza penal. Fica estabelecida a tipificação:

Art. 36- promover ou financiar, pessoalmente ou por meio de terceiros, mediante uso de contas automatizadas e outros meios ou expedientes não fornecidos diretamente pelo provedor de aplicações de internet, disseminação em massa de mensagens que contenha fato que sabe inverídico que seja capaz de comprometer a higidez do processo eleitoral ou que possa causar dano à integridade física e seja passível de sanção criminal.

O texto que criminaliza o financiamento, direto ou indireto, da disseminação de conteúdos falaciosos perigosos à democracia ou à integridade física das pessoas, parece tentar compilar e incluir desacertada e inconsistentemente algumas propostas legislativas

trazidas nos Apensados do PL 2630. Como é o caso do projeto de lei 2854/2020 que determina:

Art. 8º Qualquer plataforma responsável por mídia ou publicidade programada deverá tomar providências para não monetizar sítios eletrônicos ou aplicações de internet que disseminem conteúdos de ódio relativos a: I- Preconceito racial; II- LGBTfobia; III- Preconceito religioso; IV- Misoginia e; V- Xenofobia. Parágrafo único. Aplica-se o disposto neste artigo aos sítios eletrônicos ou aplicações de internet que façam apologia a ditadura militar ou propaguem o fechamento ou extinção de qualquer um dos Poderes da República.

E o PL 9554/2018, que propõe alteração ao Código Penal para acrescentar o art. 287-A:

Art. 287-A – Divulgar informação ou notícia que sabe ser falsa e que possa modificar ou desvirtuar a verdade com relação à saúde, segurança pública, economia ou processo eleitoral ou que afetem interesse público relevante. Pena – detenção, de um a três anos, e multa, se o fato não constitui crime mais grave.

Atualmente, o Projeto para a Regulação da Redes Sociais no Brasil encontra-se na Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, aguardando apreciação, com Requerimento de Urgência realizado pelo Deputado Orlando Silva, Relator da proposta substitutiva.

## CONCLUSÃO

É a livre expressão do homem que o torna ao mesmo tempo singular e parte atuante de um todo. Esse direito que parece natural e inerente a qualquer pessoa, na verdade foi conquistado e construído a duras penas, literalmente, já que uma das formas de castigo penal autorizado pelo Estado durante o século XVIII, foi o *silent system*, o sistema do silêncio absoluto. A liberdade de expressão é uma conquista moderna imanente ao pensamento iluminista e ao liberalismo político. Ela aparece em 1689, na *Bill of Rights*, quando afirma que liberdade de expressão e debates sobre assuntos no Parlamento, não serão impedidos ou questionados em nenhuma Corte ou local fora do Parlamento. Posteriormente, tem seu âmbito de proteção ampliado, na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, que consagrou a liberdade de manifestação do pensamento como direito natural e universal do homem. Universal, pois válido e exigível a qualquer tempo e em qualquer lugar, natural, pois pertencente a própria natureza humana.

Stuart Mill, um dos principais pensadores do liberalismo clássico, desautorizou a intervenção estatal na esfera comportamental que só interessa à própria pessoa e exaltou a liberdade de expressão como meio para se alcançar o autodesenvolvimento. O pensamento de Mill sobre a liberdade de opinião tem esteio no utilitarismo, filosofia moral formulada originalmente por Jeremy Bentham. Nessa lupa, julga-se a moralidade de um determinado ato através da sua utilidade, razão pela qual para Mill a liberdade de opinião é quase que irrestrita, uma vez que necessária para o pleno desenvolvimento da individualidade, autonomia e progresso dos indivíduos e da sociedade.

Para além da defesa das liberdades negativas, diante das complexidades da relação entre Estado e sociedade, o pensamento liberal passou a se preocupar com questões de justiça social, na busca por agregar à defesa dos direitos individuais, a exigência de se assegurar a todos os homens a plenitude de seu autodesenvolvimento. O neocontratualista John Rawls ocupa posição de destaque na corrente do social-liberalismo, defendendo simultaneamente o princípio da liberdade contra qualquer coerção somada a exigência de regras de justiça que oportunizem igualdade de oportunidades e proteção aos membros da sociedade menos favorecidos.

Tais concepções liberais, subjacentes ao texto constitucional brasileiro, representam a razão pública do instituto da imunidade material, e por esse motivo, a esfera de proteção da liberdade de expressão compreende as antigas e modernas exigências

humanas. Se o seu fundamento e objetivo original encontra-se na dignidade da pessoa humana, com ênfase no que diz respeito a autonomia e a livre formação da personalidade do indivíduo, conforme defendido por Mill, a relação dinâmica e dialética entre democracia e pluralismo político amplia a esfera de proteção da manifestação do pensamento para uma dimensão mais social e atenta as desigualdades, teoria ulterior, desenvolvida por Rawls. Sendo assim, num primeiro momento tem-se a liberdade negativa, com fundamento no liberalismo clássico, compreendida como a liberdade que se opõe a todo tipo de intromissão do estado na esfera particular do indivíduo, em seguida, a liberdade positiva corresponde a liberdade como participação política, preocupada em reconhecer e intervir nas assimetrias e conflitos sociais.

Partindo da interpretação realizada por Ingo Wolfgang Sarlet, a liberdade de expressão, para fins do presente trabalho, foi examinada em sentido amplo, compreendida e decodificada em uma série de liberdades especiais, sendo observada como um “direito mãe”, abarcando as espécies: (i) liberdade de manifestação do pensamento (incluindo a liberdade de opinião); (ii) liberdade de expressão artística; (iii) liberdade de ensino e pesquisa; (iv) liberdade de comunicação e de informação (liberdade de imprensa), (v) liberdade de expressão religiosa e, diante das recentes e complexas questões envolvendo as manifestações de opinião realizadas por congressistas, mormente nas redes sociais, haja vista o uso indevido das redes, sobretudo a partir dos escândalos envolvendo processos democráticos, como o *Brexit* e as eleições americanas de 2016, compreendeu-se a necessidade da inclusão e análise detida dos contornos dados a (vi) liberdade de expressão parlamentar.

O direito à liberdade de expressão parlamentar confunde-se com a própria origem do gênero liberdade de expressão. Diante da hipertrofia do poder executivo, à época a coroa inglesa, ao parlamento foi dada a garantia do uso da palavra, o que significava a possibilidade de contestar os atos da monarquia, manifestar opiniões e apresentar assuntos relevantes para a sociedade. A nomenclatura atribuída ao instituto reflete a sua própria natureza, *imunidade parlamentar*, ou seja, os representantes do povo estão imunes, protegidos, para expressar livremente suas opiniões.

Por esse motivo, a extensão da proteção dada a liberdade de expressão do parlamentar é mais ampla que as demais espécies, observada a proeminência do exercício da função dos congressistas. Conforme as lições de Mill e Rawls, se as restrições à liberdade de expressão em geral podem ter efeitos negativos na democracia, ainda maiores são os

riscos se essas restrições ocorrem no órgão central da democracia representativa, o congresso nacional (SILVA, 2022, p. 435).

A Carta Magna de 1988, em vigor hoje com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 35/2001, estabeleceu que “os deputados e senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos” (art. 53, *caput*). Tal garantia estende-se aos deputados estaduais, distritais (art. 27, § 1º) e vereadores, desde que na circunscrição de seus respectivos municípios (art. 29, inciso VIII). Desde 1989 a jurisprudência do STF vinha sendo consistente ao informar que a imunidade material absoluta se dá quando o parlamentar se manifesta dentro do Congresso Nacional, caso em que terá total liberdade de palavra, independentemente de conexão com o mandato, elidindo a responsabilidade civil por dano moral e criminal por eventuais delitos de opinião. Já a imunidade relativa ocorre quando as opiniões e palavras são proferidas fora das casas legislativas, nesse momento deverá ser analisado se o discurso guarda relação com o exercício parlamentar.

Todavia, o incremento de elementos tecnológicos (algoritmos, big data, redes sociais), para além de mudanças no âmago da comunicação social, também alterou aquela esfera, que na Alemanha, desde o século XVIII, chama-se “esfera pública” (VESTING, 2021). Participam da escuta das palavras, opiniões e votos dos parlamentares não mais os presentes na câmara, nem os ouvintes de rádio e TV, mas 152 milhões de brasileiros conectados à internet, sendo o Brasil o terceiro país do mundo no uso diário das redes sociais.

Atualmente, na esfera virtual, a informação pode ser distribuída com auxílio da inteligência artificial para grupos específicos que geram maior engajamento e replicam em velocidade exponencial o conteúdo, seja através de usuários reais (trolls) ou automatizados (bots), coordenando a disseminação da informação com a finalidade de manipular e deturpar o debate público. Nesse sentido, a pesquisa “Desafiando a Verdade e a Confiança: Um Inventário Global da Manipulação Organizada nas Mídias Sociais” realizada pelo Instituto de Internet da Universidade de Oxford (OII) constatou que agências governamentais e partidos políticos de ao menos 48 países do mundo têm feito uso das mídias sociais para espalhar discursos de ódio e intolerância, notícias sensacionalistas e informações falsas, com os objetivos de manipular a opinião pública, atacar a oposição e enfraquecer instituições democráticas. De acordo com o estudo, os agentes políticos usam o método para guiar discussões de quatro formas: (i) espalhando propaganda pró-governo ou pró-partido; (ii) atacando a oposição através de campanhas de difamação; (iii) usando táticas neutras que

passam por desviar a conversa de questões relevantes; (iv) utilizando trolls que hostilizam pessoas, comunidades ou entidades específicas, com discursos de ódio e demais tipos de assédio virtual. Além do Brasil figurar entre os 48 países, as práticas desonestas acontecem por aqui desde 2010.

A pesquisa evidencia um desdobramento específico do fenômeno do discurso de ódio que vem ocorrendo de maneira recorrente em diversos regimes democráticos. Agentes políticos, ocupantes de espaços públicos de poder, invocam o seu reforçado direito à liberdade de expressão (imunidade parlamentar) para justificar declarações que desqualificam, humilham e inferiorizam indivíduos e grupos sociais, impulsionando a propagação da discriminação e do ódio, principalmente contra pessoas consideradas diferentes em razão de sua etnia, identidade de gênero, raça e/ou orientação sexual. Manifestam ainda ideias antidemocráticas, atacam a reputação e incentivam a violência contra toda pessoa compreendida como ideologicamente contrária às suas pautas, incluindo jornalistas, membros do judiciário e oponentes políticos.

Mediante essa problemática, tornou-se urgente reflexões acerca da necessidade, ou não, da intervenção de instâncias com poder de controle atentas aos limites da liberdade de expressão parlamentar no ciberespaço. A exemplo disso, em decisão singular, o Supremo Tribunal Federal, no Inquérito 3.932/DF, recebeu denúncia por incitação ao crime e a Queixa-Crime por injúria contra a Deputada Maria do Rosário proferida pelo Deputado Jair Bolsonaro dentro do Congresso Nacional. Na decisão o Ministro Relator, Luiz Fux, destacou que o fato de o parlamentar estar em seu gabinete no momento em que concedeu a entrevista é meramente acidental, já que não foi ali que se tornaram públicas as ofensas, mas sim através da internet. Há décadas a posição dominante e consistente sobre o tema diz que o discurso proferido por parlamentar dentro do recinto da câmara dos deputados goza de imunidade absoluta.

Nota-se, portanto, a preocupação da Corte superior no que toca aos limites da liberdade de expressão parlamentar em face do *hate speech*. Isso reflete, em consonância com as palavras do Ministro Barroso, “uma situação extraordinária experimentada na democracia brasileira”, qual seja: converge-se em um só tempo, a necessidade do enfrentamento do desvirtuamento da utilização de uma prerrogativa essencial à saúde dos poderes da república, a utilização do ambiente digital (seu potencial de difusão e interação) e o discurso de ódio.

As instâncias públicas governamentais, nacionais e internacionais, há tempos vêm debatendo a necessidade de se criar políticas públicas para o combate do discurso de ódio na internet. Entre as medidas adotadas, podemos destacar ações preventivas como o *Safer Internet Day* ou “Dia da Internet Segura”, projeto desenvolvido pela Comissão Europeia, através da Rede InSafe, com o objetivo de unir atores públicos e privados na promoção de atividades de conscientização em torno do uso seguro, ético e responsável das TICs. A iniciativa reúne atualmente mais de 200 países, incluindo o Brasil. O Tribunal Superior Eleitoral é órgão integrante do projeto, com ativa atuação nas redes sociais.

Um dos problemas centrais que surge é a incerteza sobre a eficácia de uma possível regulação, sendo um dos principais desafios para o desenvolvimento dessa política pública equilibrar, por um lado, o exercício pleno da liberdade de expressão, em suas variadas formas, e de outro a necessária proteção da dignidade humana e da própria democracia, sob o ponto de vista de se garantir uma sociedade com nível satisfatório de tolerância.

Hoje, no Brasil, o Projeto de Lei nº 2630 de 2020, em trâmite no Congresso Nacional, institui a lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet, de autoria do Senador Alessandro Vieira, do Partido Cidadania, é popularmente conhecida como “Lei das *Fake news*” sendo a proposta de maior destaque para a regulamentação do uso das redes sociais, tratando especificamente da natureza jurídica das contas utilizadas por agentes políticos e a aplicabilidade da imunidade parlamentar nas plataformas digitais.

De acordo com o PL, o agente político que possuir mais de uma conta em uma plataforma, deverá indicar aquela que representa oficialmente o seu mandato, pois ela estará sujeita as obrigações previstas na lei. Todavia, caso as demais contas apresentem, majoritariamente, conteúdo que guarde relação com a função do cargo, estas também restarão sujeitas aos enquadramentos legais e passarão a ser consideradas contas Institucionais, ou seja, contas que são consideradas de interesse público.

Esse regramento trazido pela proposta evidencia a preocupação dos legisladores em estabelecer critérios de tratamento diferenciados para as redes sociais de figuras que ocupam importantes funções públicas, isso porque tratam-se de personagens de maior destaque no cenário político-social, dotados de autoridade decorrente de seus cargos, pessoas populares e que exercem forte influência e têm maior apelo público.

Além disso, o artigo 22, inciso I, § 4º determina que, quando da aplicação dos termos e políticas de uso próprios das plataformas, que impliquem em medidas restritivas à

liberdade de expressão de agente político na rede social, o conteúdo tornado indisponível deverá ser substituído por uma notificação pública, que apontará, de maneira fundamentada, o que deu causa à decisão. Trata-se de uma forma de (i) controlar possíveis violações a liberdade de expressão de contas de interesse público e (ii) evidenciar a existência de crimes, seja a divulgação de desinformação, discursos de ódio e ataques à democracia, que o agente político cometeu, inibindo o compartilhamento e conscientizando a população.

O § 8º do artigo 22, do Projeto Legislativo define que: “a imunidade parlamentar material estende-se às plataformas mantidas pelos provedores de aplicação de redes sociais”. Tal alteração foi justificada pelos proponentes como sendo “a mera repetição do conteúdo trazido no art. 53 da Constituição Federal”.

Ainda que encarada por inúmeros especialistas como medida urgente para a saúde da democracia, o modelo apresentado hoje no PL 2630/2020 é uma ampliação distorcida do Direito Constitucional à imunidade material, pois viabiliza que parlamentares se blindem das políticas de uso das plataformas, fator que prejudicaria sobremaneira o efetivo combate ao discurso de ódio nas mídias sociais. Inúmeros especialistas compreenderam que esse potencial alargamento da imunidade parlamentar nas redes sociais abre brecha para que o instituto seja utilizado como um escudo contra a moderação de conteúdos criminosos, chancelando verdadeiro privilégio nas mídias sociais aos parlamentares brasileiros.

Cabe destacar, que o regramento sob análise, é ainda descontraído da mais recente decisão do Supremo Tribunal Federal sobre a extensão da imunidade material absoluta, o Inquérito 3932/DF, de relatoria do Ministro Luiz Fux.

De fato, é inegável a relevância da imunidade material para a vida democrática, contudo, a especial proteção dada a liberdade de expressão parlamentar não é privilégio pessoal, mas sim necessária prerrogativa em favor do exercício da função do congressista, nesse sentido, no que toca a problemática da regulação do *hate speech* parlamentar, o PL 2630/2020 é medida prescindível, tendo em vista que o arcabouço normativo pátrio se mostra suficiente no enfrentamento do problema, sendo mais efetiva o desenvolvimento de políticas públicas preventivas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Orlando Sampaio de. Liberdade de Expressão e o problema da banalização do conceito do hate speech. In: XXV CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 2016, Curitiba. *Anais Eletrônicos*...Disponível em: <https://www.conpedi.org.br/publicacoes/02q8agmu/j8667276/a9B66kj49NlotWUy.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2022.

ALEIXO, Pedro. *Imunidades Parlamentares*. Brasília: Senado Federal, 2020, p. 27-32; 56-79.

ALEXY, Robert. Direitos fundamentais no estado constitucional democrático, 1998. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47413/45319>. Acesso em 20 fev. 2023.

ASH, Garton Timothy. *Free Speech: ten principles for a connected world*. London: Atlantic Books, 2016.

BARBOSA, Rui. O privilégio parlamentar. In: *Obras completas de Rui Barbosa*. Rio de Janeiro: Ministério da educação e da saúde, v. XXV, t. 1, 1947.

BARROSO, Luís Roberto. *Colisão entre Liberdade de Expressão e Direitos da Personalidade. Critérios de Ponderação. Interpretação Constitucionalmente adequada do Código Civil e da Lei de Imprensa*. 2016. Disponível em [https://www.migalhas.com.br/arquivo\\_artigo/art\\_03-10-01.htm](https://www.migalhas.com.br/arquivo_artigo/art_03-10-01.htm). Acesso em: 12 out 2019.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 7. Ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira Baracho. Imunidades Parlamentares. *R. Inf. legis*, Brasília, nº 68, out./dez. 1980. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181261/000390283.pdf?sequence>. Acesso em: 10 abr. 2022.

BRASIL. Ato Institucional n. 5 de 13 de dezembro de 1968. *Diário Oficial da União*, 13 dez, 1968. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/AIT/ait-05-68.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-05-68.htm). Acesso: 15 de dez. de 2022.

BRASIL. Projeto de Lei 2630/2020. Institui a Lei brasileira de liberdade, responsabilidade e transparência na internet. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1909983](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1909983). Acesso em: 20 fev. de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (primeira turma). Inquérito 3.932 Distrito Federal. penal. denúncia e queixa-crime. incitação ao crime, injúria e calúnia. transação penal. não oferecimento. manifestação de desinteresse pelo acusado. imunidade parlamentar. incidência quanto às palavras proferidas no recinto da câmara dos deputados. entrevista. ausente conexão com o desempenho da função legislativa. inaplicabilidade do art. 53 da Constituição federal. preenchimento dos requisitos do art. 41 do código de processo penal

quanto aos delitos de incitação ao crime e de injúria. recebimento da denúncia e rejeição parcial da queixa-crime, quanto ao crime de calúnia. Relator Min. Luiz Fux, 21 de jun. de 2016. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11627210>. Acesso em: 20 fev. de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. HC 82424/RS. Habeas-Corpus. publicação de livros: anti-semitismo. racismo. crime imprescritível. conceituação. abrangência constitucional. liberdade de expressão. limites. ordem denegada. Relator Min. Moreira Alves, 17 de set. de 2003. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur96610/false>. Acesso em: 20 fev. de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de inconstitucionalidade n. 2.566 Distrito Federal. Direito Constitucional. Ação Direta de Inconstitucionalidade do parágrafo 1º do artigo 4º da Lei nº 9.612, de 19 de fevereiro de 1988, que diz: § 1º é vedado o proselitismo de qualquer natureza na programação das emissoras de radiodifusão comunitária. Alegação de que tal norma infringe o disposto nos artigos 5º, incisos VI, IX e 220 e seguintes da Constituição Federal. Medida Cautelar. Relator Min. Sydney Sanches, 22 de maio de 2002. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347623>. Acesso em: 20 fev. de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.404 Distrito Federal. Ação direta de inconstitucionalidade. Expressão “em horário diverso do autorizado”, contida no art. 254 da Lei nº 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente). Classificação indicativa. Expressão que tipifica como infração administrativa a transmissão, via rádio ou televisão, de programação em horário diverso do autorizado, com pena de multa e suspensão da programação da emissora por até dois dias, no caso de reincidência. Ofensa aos arts. 5º, inciso IX; 21, inciso XVI; e 220, caput e parágrafos, da Constituição Federal. Inconstitucionalidade. Relator Min. Dias Toffoli, 31 de ago. de 2016. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13259339>. Acesso em: 20 fev. de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de descumprimento de preceito fundamental 467 Minas Gerais. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Constitucional. 2. Cabimento da ADPF. Objeto: artigos 2º, caput, e 3º, caput, da Lei 3.491, de 28 de agosto de 2015, do município de Ipatinga (MG), que excluem da política municipal de ensino qualquer referência à diversidade de gênero e orientação sexual. Legislação reproduzida por diversos outros municípios. Controvérsia constitucional relevante. Inexistência de outro instrumento capaz de resolver a questão de forma efetiva. Preenchimento do requisito da subsidiariedade. Conhecimento da ação. Relator Min. Gilmar Mendes, 29 de mai. de 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753189469>. Acesso em: 20 fev. de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 153.531-8 Santa Catarina. Costume. Manifestação Cultural. Estímulo. Razoabilidade. Preservação da fauna e da flora. Animais. Crueldade. Relator Min. Marco Aurélio, 03 de jun. de 1997. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=211500>. Acesso em: 20 fev. de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.983 Ceará. vaquejada – manifestação cultural – animais – crueldade manifesta – preservação da fauna e da flora – inconstitucionalidade. Relator Min. Marco Aurélio, 06 de out. de 2016.

Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=12798874>. Acesso em: 20 fev. de 2023.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (3ª Turma Cível). Apelação n. 0049968-39.2014.8.07.0001. constitucional. civil. processo civil. imunidade parlamentar. natureza absoluta. Atos praticados fora do recinto do parlamento. reparação. danos morais. veiculação pela mídia. comportamento da classe política. Frustração democrática. liberdade de expressão e de opinião. manifestação da liberdade de pensamento. intimidade, vida privada, honra ou imagem. ponderação de valores. Alexy. circunstâncias concretas do caso. direito de resposta. Relator Desembargador Flávio Rostirola. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/consultas/jurisprudencia> Acesso em: 20 fev. de 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 1.642.310-DF. constitucional e civil. recurso especial. reparação por danos morais. atos praticados por deputado federal. ofensas veiculadas pela imprensa e por aplicações de internet. imunidade parlamentar. alcance de limitações. atos praticados em função do mandato legislativo. não abrangência de ofensas pessoais. violência à mulher. intimidação e redução da dignidade sexual feminina da recorrida. Relatora Ministra Nancy Andrichi. Disponível em:

[https://www.stj.jus.br/static\\_files/STJ/Midias/arquivos/Noticias/REsp%201642310.pdf](https://www.stj.jus.br/static_files/STJ/Midias/arquivos/Noticias/REsp%201642310.pdf).

Acesso em: 20 fev. de 2023.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 out. 1998. Disponível em:

[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm). Acesso em: 10 fev. 2023

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade Por Omissão. Nº 26*. Relator: Ministro Celso de Mello, 13 de junho de 2019. Acesso em: 01 de out. 2022.

BOBBIO, Norberto. *O positivismo jurídico: lições de filosofia do direito*. Tradução: Márcio Pugliesi, Edson Bini e Carlos Rodrigues. São Paulo: ícone.

BROSSARD, Paulo. Imunidade Parlamentar. *R. Inf. legis*, Brasília, nº 63, jul./set. 1979. Disponível em:

<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181162/000366167.pdf?sequence>.

Acesso em: 10 abr. 2022.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013.

CANOTILHO, Gomes J. J. *Direito Constitucional e teoria da Constituição*. Almedina, 1941.

CARCARÁ, Thiago Anastácio. *Discurso de ódio e democracia: participação das minorias na busca pela tolerância*. Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas, v. 5, n. 1, p. 489-530, 2017.

DYE, Thomas R. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1972.

FREITAS, Riva Sobrado de; CASTRO, Matheus Filipe de. Liberdade de expressão e discurso do ódio: um exame sobre as possíveis limitações à liberdade de expressão. Rev. Sequência, Florianópolis. Nº 66, p327-355, 2013.

KANT, Immanuel. *Resposta à pergunta: o que é iluminismo*. Disponível em: [http://www.lusosofia.net/textos/kant\\_o\\_iluminismo\\_1784.pdf](http://www.lusosofia.net/textos/kant_o_iluminismo_1784.pdf) . Acesso em: 20 fev. 2023.

KRIEGER, Jorge Roberto. *Imunidade parlamentar: histórico e evolução do Instituto no Brasil*. Santa Catarina: Letras Contemporâneas; Oficina Editora, 2004. 1v

MACHADO, Jónatas Eduardo Mendes. *Liberdade de expressão: dimensões constitucionais da esfera pública no sistema social*. Coimbra: Coimbra Editora, 2002.

MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto. Fake News e as novas ameaças à liberdade de expressão. In: ABBoud, Georges; JR., Nelson Nery; CAMPOS, Ricardo (Orgs). *Fake news e regulação*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 251-266.

MARTÍNEZ ELIPE, León. Prerrogativas Parlamentarias. *Revista Teoría y Realidad Constitucional*, n. 5, p. 43-72, 2000.

MELLO, Patrícia Campos. *A máquina do ódio*. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

MERQUIOR, José Guilherme. *O liberalismo antigo e moderno*. São Paulo: É Realizações Editora, 2011.

MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro. *Discurso de Ódio e Democracia: Participação das Minorias na Busca pela Tolerância*. 2016. Disponível em <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=e04c14a66e1b2746> Acesso em: 20 abr. 2022.

MILL, John Stuart. *Sobre a liberdade*. Porto Alegre: L&P, 2018.

MONTESQUIEU. *O espírito das leis*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

OLIVEIRA, Caroline. PF confirma a existência do “gabinete do ódio” em relatório enviado ao STF; leia o documento. Brasil de Fato. São Paulo, 11 de fev. 2022. Disponível

em: <https://www.brasildefato.com.br/2022/02/11/pf-confirma-a-existencia-de-gabinete-do-odioem-relatorio-enviado-ao-stf-leia-o-documento> Acesso em: 02 mar. 2022.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS – OEA. *Convenção americana sobre os direitos humanos: pacto de San José da costa rica: assinada na conferência especializada interamericana sobre direitos humanos. San José, Costa Rica, 7 a 22 de novembro de 1969. Washington: OEA, 1970.*

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS – OEA. *Convenção interamericana contra toda forma de discriminação e intolerância. Guatemala, [6 jun. 2013].*

PIOVESAN, Flávia. Diversidade étnico-racial, constitucionalismo transformador e impacto do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos. *R. TRF1 Brasília. Brasília. Nº 11/12. V.29. p. 58-70. nov./dez. 2017. Disponível em: . Acesso em: 03 de nov. 2020*

PIOVESAN, Flávia; GONÇALVES, Guilherme Leite. A imunidade parlamentar no estado democrático de direito. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, vol. 42, p. 190-206, 2003.

PIOVESAN, Flávia. *Imunidade parlamentar prerrogativa ou privilégio?* Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz0407200110.htm> Acesso em: 10 abr. 2022

PRATES, Francisco de Castilho. Discursos de ódio e o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos: enfrentando os desafios à liberdade de expressão. *Revista da Faculdade de Direito UFPR*, Curitiba, Brasil, v. 63, n. 1, p. 93-115, abr. 2018.

RAIS, Diogo. Desinformação no contexto democrático. *In: ABBOUD, Georges; JR., Nelson Nery; CAMPOS, Ricardo (Orgs). Fake news e regulação. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 269-290.*

RAWLS, John. *O liberalismo político*. São Paulo: Martins Fontes, 2020.

RAWLS, John. *Uma teoria de justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

RAWLS, John. *Justiça como equidade*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

RAWLS, John. *Justiça e democracia*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

SAARI, Muthanna; WAN HASAN, Wan Noorzaleha. The Extent of the Right to Freedom of Speech and Expression for the Parliamentary Immunity and Privilege.

SAFERNET. *Indicadores*. Disponível em: [www.safernet.org.br/site/indicadores](http://www.safernet.org.br/site/indicadores). Acesso em: 12 fev. 2023.

SANTOS, José Luiz dos. *O que é cultura*. São Paulo: Brasiliense, 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang. Liberdade de expressão e o problema da regulação do discurso do ódio nas mídias sociais. *Revista de Estudos Institucionais*. V. 5, nº 3, 2019. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/428>. Acesso em: 15 de set 2021.

SARMENTO, Daniel; PONTES, João Gabriel Madeira. Democracia Militante e imunidade material dos parlamentares: limites constitucionais aos discursos de deputados e senadores. *Revista da Ajuris*. V. 47, nº 149, dezembro de 2020.

SARMENTO, Daniel. *A Liberdade de Expressão e o Problema do Hate Speech*. 2006. Disponível em <http://professor.pucgoias.edu.br/sitedocente/admin/arquivosupload/4888/material/a-liberdade-de-expressao-e-o-problema-do-hate-speech-daniel-sarmento.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2022.

SCHAFER, Gilberto; LEIVAS, Paulo Gilberto Cogo; SANTOS, Rodrigo Hamilton dos. Discurso de ódio: da abordagem conceitual ao discurso parlamentar. *RIL*, Brasília, v. 52, n. 207, p. 143-158, jan./fev.2015.

SILVA, Virgílio Afonso da. *Direito Constitucional Brasileiro*. Editora da Universidade de São Paulo: 2021.

SILVA, Rosane Leal da; NICHEL, Andressa; BORCHARDT, Carlise Kolbe; MARTINS, Anna Clara Lehmann. Discurso de ódio em redes sociais: jurisprudência brasileira. *Revista Direito GV*, v. 7, n. 2, jul./dez. 2011.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 25 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

SUNSTEIN, Cass R. *#Republic: divided democracy in the age of social media*. Princeton: Princeton University Press, 2017.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. O Direito: revista mensal de legislação doutrina e jurisprudência. Porto Alegre, 1879, p. 630.

TOFFOLI, José Antonio Dias. Fake news, desinformação e liberdade de expressão. In: ABOUD, Georges; JR., Nelson Nery; CAMPOS, Ricardo (Orgs). *Fake news e regulação*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 31-41.

TRINDADE, Luiz Valério. *Discurso de ódio nas redes sociais*. São Paulo: Jandaíra, 2022.

UNIÃO EUROPEIA. Comissão das Comunidades Europeias. Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho, 27 fev. 2008, que estabelece um programa comunitário plurianual para a protecção das crianças que utilizam a internet e outras tecnologias das comunicações. Disponível em: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0106:FIN:PT:PDF>. Acesso em: 12 fev. 2023.

VECCHIATTI, Paulo Roberto Iotti. *O STF a homotransfobia e o seu reconhecimento como crime de racismo*. São Paulo: Spessotto, 2020.

VESTING, Thomas. A mudança da esfera pública pela inteligência artificial. In: ABBOUD, Georges; JR., Nelson Nery; CAMPOS, Ricardo (Orgs). *Fake news e regulação*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. P213-231.

VIEIRA, Isabelle Almeida; PICCININI, Pedro Ricardo Lucietto. A inconstitucionalidade da vaquejada segundo o STF e o posterior efeito backlash no congresso nacional. *Revista de Estudos Jurídicos do Superior Tribunal de Justiça*, v. 1, n. 1, 2020, p. 15-24.

WALDRON, Jeremy. Dignity and Defamation: the Visibility of Hate. *Harvard Law Review*, v.123, n.1596 (2010), p. 1597-1657.

YANKWICH, León. *The Immunity of Congressional Speech* – its origin, meaning and scope.

ZANOTELLI, Mauricio. *Contributo para uma teoria da imunidade parlamentar democrática*. maio de 2018. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade de Coimbra, 2018. Disponível em:  
<https://estudogeral.uc.pt/bitstream/10316/88771/1/Contributo%20para%20uma%20teoria%20da%20imunidade%20parlamentar%20democratica.pdf> Acesso em: 10 abr. 2022.

ZANONE, V. Laicismo. In: BOBBIO, N. (Org.) *Dicionário de política*. Brasília, DF: Ed. da UNB, 2002.