

A colegiação obrigatória de jornalistas e a liberdade de expressão

a Opinião Consultiva OC-5/85 da Corte Interamericana de Direitos Humanos em diálogo com a doutrina brasileira e o STF

Murillo Sapia Gutier

Advogado

murillo@gutier.adv.br

18 de agosto de 2026

Palavras-chave: Liberdade de expressão. Opinião Consultiva OC-5/85. Corte Interamericana de Direitos Humanos. Colegiação obrigatória de jornalistas. Princípio pro homine.

1. Introdução: o jornalista que a lei não reconhecia

San José, Costa Rica, início dos anos 1980. Stephen Schmidt, norte-americano radicado no país, trabalhava no semanário *The Tico Times* como editor, tradutor e articulista. Havia, porém, um obstáculo jurídico: a Lei n. 4.420/1969 reservava o exercício do jornalismo aos filiados ao *Colegiode Periodistas*, e a filiação pressupunha diploma universitário específico. Denunciado em 1980 por **exercício ilegal da profissão**, Schmidt foi absolvido em primeira instância, mas acabou condenado pela Corte Suprema costarriquenha, em junho de 1983, a três meses de prisão — mesmo tendo sido chamado, pela própria magistrada do caso, de “um jornalista nato”. (Cf. Corte IDH, 1985)

Levada à Comissão Interamericana de Direitos Humanos, a controvérsia foi decidida contra o jornalista: pela Resolução n. 17/84, o órgão entendeu, por seis votos a um, que a exigência configurava legítima regulamentação profissional, sem afronta ao art. 13 da Convenção Americana. O caso jamais chegaria à Corte pela via contenciosa. Foi então que, pressionado pela Sociedade Interamericana de Imprensa e convicto da validade de sua lei, o governo da Costa Rica praticou um gesto institucional raro: submeteu a questão à Corte Interamericana pela via consultiva, com fundamento no art. 64 da Convenção. Em 13 de novembro de 1985, por unanimidade, a Corte respondeu em sentido oposto ao da Comissão, declarando a **colegiação obrigatória de jornalistas** incompatível com a Convenção Americana — e fundando, nesse mesmo ato, a doutrina interamericana da liberdade de expressão. (Cf. Corte IDH, 1985; CIDH, 1984)

O presente artigo reconstrói a arquitetura argumentativa dessa decisão inaugural e a coloca em diálogo com a doutrina brasileira de referência sobre o sistema interamericano — Flávia Piovesan, André de Carvalho Ramos, Valerio de Oliveira Mazzuoli e Daniela Bucci -, para, ao final, sistematizar os direitos humanos e os princípios hermenêuticos que a OC-5/85 reconheceu e que seguem irradiando efeitos, inclusive sobre a jurisdição constitucional brasileira — onde convivem uma recepção exemplar (o fim do diploma de jornalismo) e uma agenda inacabada (o crime de desacato). (Cf. Corte IDH, 1985; Mazzuoli, 2019; Carvalho Ramos, 2023; Bucci; Carvalho Ramos, 2023; Bucci, 2018; Piovesan, 2021)

2. O objeto da consulta e o procedimento participativo

A consulta costarriquenha continha duas indagações complementares: em tese, saber se a colegiação obrigatória, como condição para o exercício do jornalismo, é compatível com os arts. 13 e 29 da Convenção Americana; em concreto, saber se a

Lei n. 4.420/1969 se harmoniza com esses dispositivos. O procedimento foi notavelmente aberto para a época: colheram-se observações de Estados e órgãos da OEA e manifestações de entidades de imprensa e de direitos humanos, em duas audiências públicas realizadas em 1985 — verdadeiro embrião da participação de *amicicuria* no sistema interamericano. A decisão, presidida por Thomas Buergenthal, foi unânime, com declaração do juiz Máximo Cisneros e votos separados dos juízes Rodolfo Piza Escalante e Pedro Nikken. (Cf. Corte IDH, 1985)

3. A dupla dimensão da liberdade de expressão

O coração dogmático do parecer está na leitura do art. 13 da Convenção, que assegura a toda pessoa a liberdade de **buscar, receber e difundir** informações e ideias de qualquer natureza. Comentando o dispositivo, Mazzuoli observa que as liberdades de pensamento e de expressão integram o “standard democrático” sem o qual o pleno desenvolvimento dos direitos humanos não se realiza, sendo verdadeira *conditio sine qua non* do Estado Constitucional e Humanista de Direito. (Cf. Corte IDH, 1985; Mazzuoli, 2019)

Dessa premissa a Corte extraiu, no § 30 da opinião consultiva, a célebre tese da **dupla dimensão**: a dimensão individual não se esgota no reconhecimento teórico do direito de falar ou escrever, mas compreende, de forma indivisível, o direito de utilizar qualquer meio apropriado para difundir o pensamento e fazê-lo chegar ao maior número de destinatários; a dimensão social, por sua vez, consagra o direito coletivo de receber informações e conhecer as manifestações alheias. Como a expressão e a difusão são indivisíveis, toda restrição às possibilidades de divulgação limita, diretamente, o próprio direito de se expressar — ponto que Mazzuoli ilustra com o caso A Última Tentação de Cristo e com a lição de Cançado Trindade ali recolhida. (Cf. Corte IDH, 1985; Mazzuoli, 2019)

As duas dimensões devem ser garantidas simultaneamente: quando se restringe ilegalmente a expressão de alguém, viola-se, a um só tempo, o direito de quem fala e o direito de todos os demais de receber informações e ideias. Não serve, portanto, uma ordem jurídica que proteja o emissor, mas empobreça o fluxo informativo que alimenta a coletividade — intuição que, como se verá, é decisiva para o desate da questão da colegiação. (Cf. Corte IDH, 1985)

4. Pedra angular e posição preferencial: a liberdade de expressão na sociedade democrática

No § 70, a Corte cunhou a fórmula mais citada de toda a sua jurisprudência: a liberdade de expressão é **pedra angular da existência da própria sociedade de-**

mocrática, condição para que a comunidade esteja suficientemente informada ao exercer suas escolhas — em síntese, uma sociedade que não está bem informada não é plenamente livre. O vínculo entre expressão e democracia é, assim, estrutural, e não meramente instrumental: Vedovato e Bucci falam, a propósito, de uma relação *simbiótica* entre liberdade de expressão e democracia, na qual esse direito garante “que todos, inclusive as minorias e as oposições, possam expressar-se livremente e fazer-se representar”. (Cf. Corte IDH, 1985; Vedovato; Bucci Okumura, 2023; Bucci, 2018)

Dessa centralidade decorre o que a doutrina denomina **posição preferencial** (*preferred freedom*) da liberdade de expressão: como registra Daniela Bucci, as cortes internacionais de direitos humanos reconhecem a esse direito um lugar de primazia inicial em face de outros direitos, justamente pelo seu papel de fortalecimento da democracia — de modo que a liberdade deve ser a regra, e sua restrição, a exceção, exigindo-se do intérprete escrutínio rigoroso da intensidade da violação do direito contraposto. A mesma matriz projeta-se sobre a dimensão política do direito: para Bucci, a liberdade de expressão política formal abrange o próprio direito de votar e de ser votado — talvez os direitos que mais a representem -, o que revela a fecundidade expansiva do art. 13 para além da imprensa. (Cf. Corte IDH, 1985; Bucci, 2018)

5. O regime convencional de restrições: censura prévia, responsabilidades ulteriores e vias indiretas

Corolário lógico da liberdade consagrada no art. 13 é a **proibição da censura prévia**, conceituada por Mazzuoli como todo ato ilegítimo destinado a impedir o exercício da liberdade de expressão em sentido amplo — ressalvada, unicamente, a hipótese do art. 13, 4, que admite a classificação prévia de espetáculos públicos para a proteção moral da infância e da adolescência. O que a Convenção admite não é o impedimento prévio da fala, mas a sujeição do falante a **responsabilidades ulteriores**, de natureza civil, penal ou administrativa, desde que expressamente previstas em lei e necessárias para assegurar o respeito aos direitos e à reputação alheios ou a proteção da segurança nacional, da ordem pública, da saúde ou da moral públicas. (Cf. Corte IDH, 1985; Mazzuoli, 2019)

A esses requisitos a Corte agregou um padrão de escrutínio rigoroso: “necessário” não equivale a “útil”, “razoável” ou “oportuno”. Dialogando com a jurisprudência europeia, mas sublinhando que o art. 13 da Convenção Americana é deliberadamente mais protetivo que o art. 10 da Convenção Europeia, o tribunal exigiu a demonstração de uma **necessidade social imperiosa**, a escolha do meio menos restritivo dentre os aptos ao fim legítimo e a proporcionalidade estrita entre a medida e o interesse que a justifica. Bucci sintetiza esse teste em quatro exigências cumulati-

vas, consolidadas nas cortes internacionais: a restrição deve corresponder a uma necessidade social imperiosa; suas justificativas devem ser relevantes e suficientes; a medida deve ser proporcional aos objetivos legítimos perseguidos; e deve haver lei que a respalde — grade analítica que descende, em linha direta, da matriz fixada na OC-5/85. (Cf. Corte IDH, 1985; Bucci, 2018)

Completa o sistema o art. 13, 3, que veda a restrição da expressão por **vias ou meios indiretos** — como o abuso de controles oficiais ou particulares sobre papel de imprensa, frequências radioelétricas e insumos -, alcançando quaisquer expedientes destinados a obstar a comunicação e a circulação de ideias. Como anota Mazzuoli, o dispositivo obriga o Estado não apenas a abster-se de restrições indiretas próprias, mas também a impedir que controles particulares produzam o mesmo resultado obstativo. Nessa mesma categoria de censura indireta a doutrina inscreve o **efeito inibidor** (*chilling effect*): como advertem Bucci e Carvalho Ramos, a simples ameaça de sanções desproporcionais — criminais ou mesmo civis excessivas — desencoraja futuras manifestações sobre questões de interesse público, operando como autocensura e produzindo, por via oblíqua, o mesmo resultado que a Convenção proíbe alcançar diretamente. É precisamente aqui que se encaixa a colegiação obrigatória: ela não proíbe ninguém de falar — fecha, porém, a porta de acesso aos meios de difusão, o que, ante a indivisibilidade entre expressão e difusão, equivale a restringir o próprio direito. (Cf. Corte IDH, 1985; Mazzuoli, 2019; Carvalho Ramos, 2023; Bucci; Carvalho Ramos, 2023; Bucci, 2018)

6. Ordem pública e bem comum sob interpretação restritiva: a matriz pro homine

Sustentava-se, em favor da colegiação, que ela concretizaria a ordem pública — como forma normal de organização das profissões — e o bem comum, ao garantir ética, responsabilidade e independência dos jornalistas. A Corte inverteu o argumento: quando invocados como fundamento de limitações a direitos humanos, ordem pública e bem comum submetem-se às “justas exigências de uma sociedade democrática” e devem ser interpretados estritamente, jamais como cláusulas vazias à disposição do Estado; e a própria ordem pública democrática reclama a máxima circulação possível de informações e opiniões — militando, pois, contra a colegiação, e não a seu favor. Na mesma direção, Mazzuoli lembra que, por força do art. 29, a, da Convenção, nenhum conceito indeterminado pode ser usado para suprimir um direito garantido ou desfigurá-lo de seu real conteúdo. (Cf. Corte IDH, 1985; Mazzuoli, 2019)

Esse modo de decidir é expressão acabada do que Carvalho Ramos denomina **princípio da interpretação pro*homine***: epicentro de toda a exegese do Direito Internacional dos Direitos Humanos, ele impõe que a interpretação normativa seja feita

sempre em prol do indivíduo, destinatário da proteção, e nunca restritivamente em favor dos Estados. Entre as diretrizes hermenêuticas que dele derivam, o autor destaca justamente a que governa a OC-5/85: as limitações permitidas de direitos devem ser interpretadas restritivamente, evitando-se a diminuição da proteção ao ser humano. (Cf. Corte IDH, 1985; Carvalho Ramos, 2023)

7. A ratio decidendi: o jornalismo não é uma profissão como as demais

A Corte não condenou a colegiação profissional em si. Para atividades como a advocacia e a medicina, a inscrição obrigatória em ordem ou colégio é técnica legítima de regulamentação, porque condiciona o exercício de uma técnica cujo desempenho não constitui, em si mesmo, um direito humano protegido pela Convenção. O jornalismo, contudo, é ontologicamente distinto: é a **manifestação primária e principal da liberdade de expressão** — a atividade que consiste, precisamente, em buscar, receber e difundir informações. Exigir diploma específico e filiação corporativa para exercê-lo equivale, portanto, a exigir habilitação estatal para o exercício de um direito que a Convenção assegura a toda pessoa, instituindo monopólio corporativo sobre um bem que pertence a todos e ferindo, simultaneamente, as dimensões individual e social do direito. (Cf. Corte IDH, 1985)

Os fins invocados — ética, responsabilidade e bem-estar dos profissionais — são legítimos, mas alcançáveis por meios menos restritivos, como os regimes de responsabilização ulterior e a associação voluntária; a colegiação obrigatória fracassa, assim, no **teste da necessidade**. Daí as duas conclusões unânimes da parte dispositiva: primeira, a colegiação obrigatória de jornalistas, enquanto impeça o acesso de qualquer pessoa ao uso pleno dos meios de comunicação social como veículo de expressão ou de informação, é incompatível com o art. 13 da Convenção; segunda, a Lei n. 4.420, enquanto impede o exercício do jornalismo aos não colegiados e restringe o ingresso no Colegio aos graduados em carreira universitária determinada, é incompatível com a Convenção. (Cf. Corte IDH, 1985)

8. A recepção brasileira: o RE 511.961, o diálogo entre cortes e a agenda inacabada do desacato

A OC-5/85 teve destino brasileiro notável. Carvalho Ramos registra que a manifestação da Corte Interamericana sobre o art. 13 “foi utilizada pelos Ministros do STF como fundamento para declarar não recepcionada pela Constituição de 1988 a exigência de diploma de jornalismo para o exercício da profissão de jornalista”, transcrevendo a ementa do **RE 511.961**, relatado pelo Min. Gilmar Mendes: a Corte Interamericana declarou, em 13 de novembro de 1985, que a obrigatoriedade do di-

ploma universitário e da inscrição em ordem profissional para o exercício do jornalismo viola o art. 13 da Convenção Americana, que protege a liberdade de expressão em sentido amplo. (Cf. Corte IDH, 1985; Carvalho Ramos, 2023)

Piovesan situa esse julgado em perspectiva mais ampla — e mais crítica: em levantamento sobre o uso de precedentes internacionais pelo Supremo Tribunal Federal, apenas dois casos se amparavam na jurisprudência da Corte Interamericana, sendo um deles exatamente o RE 511.961, fundado no direito à informação e na liberdade de expressão à luz da Opinião Consultiva n. 5 de 1985 (o outro, a Extradução n. 954/2006, apoiada na OC-16/99), contra dezenas de remissões à Suprema Corte norte-americana e ao Tribunal Constitucional alemão. O dado revela, a um só tempo, a força persuasiva da OC-5/85 — capaz de atravessar vinte e quatro anos e reaparecer em Brasília — e o quanto o diálogo interamericano ainda era incipiente. A mesma arquitetura convencional (vedação de censura prévia, responsabilização apenas posterior) irriga, ademais, a ADPF 130, que afastou integralmente a Lei de Imprensa, e a ADI 4.815, que dispensou a autorização prévia para biografias. (Cf. Corte IDH, 1985; Piovesan, 2021)

A recepção, contudo, permanece inacabada — e é aqui que a lição da OC-5/85 reencontra o presente. Bucci e Carvalho Ramos demonstram que, ao manter o **crime de desacato** (art. 331 do Código Penal), o Brasil trilha “o caminho da inconvenção”: o STJ, no HC 379.269 (2017), e o STF, na ADPF 496 (2020), afirmaram a recepção do tipo penal, na contramão dos standards interamericanos — pois, para a Comissão Interamericana, as leis de desacato atentam contra a liberdade de expressão e o direito à informação, recomendando-se ao Brasil, inclusive, a descriminalização das ofensas contra funcionários públicos e sua conversão em medidas de natureza civil. (Cf. Corte IDH, 1985; Carvalho Ramos, 2023; Bucci; Carvalho Ramos, 2023; Bucci, 2018; CIDH, 1984)

O argumento central dos autores é herdeiro direto do parecer de 1985: os funcionários públicos, porque exercem função pública, devem estar sujeitos a **maior escrutínio** da sociedade — e ser mais tolerantes à crítica -, de modo que protegê-los com tipo penal específico inverte a lógica convencional, produz efeito inibidor semelhante ao da censura prévia e não supera o teste da proporcionalidade; a conclusão dos autores é lapidar: somente a revogação da lei que criminaliza o desacato deixará o Brasil em linha com seus compromissos internacionais — até lá, permanece a dúvida na mente do cidadão: “falar ou não falar, eis a questão”. (Cf. Corte IDH, 1985; Bucci; Carvalho Ramos, 2023)

9. Conclusão: os direitos humanos reconhecidos na OC-5/85

A Opinião Consultiva OC-5/85 é muito mais do que a resposta a uma consulta sobre uma lei costarriquenha: é o **documento fundacional do regime interamericano da liberdade de expressão** e um repositório de *standards* que a doutrina examina-da permite sistematizar. (Cf. Corte IDH, 1985)

Em **primeiro lugar**, reconheceu-se a **dupla dimensão da liberdade de expressão** — **individual** (expressar e difundir por qualquer meio, de forma indivisível) e **social** (receber informações e conhecer as opiniões alheias) -, dimensões de igual importância que devem ser garantidas simultaneamente, como consolidado no § 30 do parecer e reiterado por toda a jurisprudência posterior da Corte. (Cf. Corte IDH, 1985)

Em **segundo lugar**, afirmou-se o vínculo estrutural — simbiótico, na expressão da doutrina — entre expressão e democracia, com a liberdade de expressão como pedra angular da sociedade democrática (§ 70) e em **posição preferencial** no catálogo de direitos, do qual decorre um autêntico **direito coletivo à informação**, titularizado pela sociedade e apto a amparar inclusive minorias e oposições. (Cf. Corte IDH, 1985)

Em **terceiro lugar**, desenhou-se o regime de restrições que se tornaria o teste-padrão de convencionalidade nessa matéria: **vedação absoluta de censura prévia**, admissão apenas de **responsabilidades ulteriores legais, taxativas, finalísticas e necessárias** — necessidade entendida como exigência social imperiosa, **meio menos restritivo** e **proporcionalidade** -, e **proibição das restrições indiretas**, categoria na qual se inscrevem tanto as barreiras corporativas de acesso aos meios de comunicação quanto o **efeito inibidor** de sanções desproporcionais. (Cf. Corte IDH, 1985; Bucci; Carvalho Ramos, 2023)

Em **quarto lugar** — e aqui reside talvez sua contribuição hermenêutica mais duradoura -, a OC-5/85 operacionalizou o **princípio pro homine** (também conhecido como **pro*persona***): interpretou restritivamente os conceitos de ordem pública e bem comum quando invocados para limitar direitos, e expansivamente o direito protegido, em fidelidade à diretriz, sublinhada por Carvalho Ramos, de que a exegese dos tratados de direitos humanos se faz sempre em prol do indivíduo. (Cf. Corte IDH, 1985; Carvalho Ramos, 2023)

A esse princípio soma-se a **primazia da norma mais favorável** (art. 29 da Convenção), pela qual *nenhuma norma pode ser invocada para limitar direito já reconhecido por outra, nacional ou internacional* — prevalecendo, na síntese de Cançado Trindade recolhida por Carvalho Ramos, **“a primazia da pessoa humana”**, e, na formulação de Piovesan, a compreensão dos **tratados como piso protetivo míni-**

mo, e não como teto máximo. (Cf. Corte IDH, 1985; Carvalho Ramos, 2023; Piovesan, 2021)

Por fim, a opinião consultiva antecipou, em germe, o **controle de convencionalidade** e o **diálogo entre cortes**: internalizada pela Sala Constitucional da Costa Rica em 1995, que declarou **inconvenção** a **exigência de colegiação** em deferência ao parâmetro interamericano, e recebida pelo **STF** no RE 511.961, ela demonstra que mesmo um pronunciamento consultivo, formalmente desprovido de força vinculante, pode transformar ordens jurídicas internas — exemplo eloquente daquilo que Carvalho Ramos chama de **vigilância internacional dos direitos humanos** e de sua **faceta contramajoritária**. (Cf. Corte IDH, 1985; Carvalho Ramos, 2023; Carvalho Ramos, 2012)

O desacato lembra, porém, que essa transformação segue incompleta — e que o alinhamento exigido pela Convenção alcança não apenas os textos normativos, mas a **própria interpretação judicial interna**, como advertem Bucci e Carvalho Ramos. A lição que atravessa todo o parecer cabe, ao final, em uma única proposição: se toda pessoa é titular do direito de buscar, receber e difundir informações e ideias, nenhuma corporação — e nenhum poder — pode se erigir em porteira da palavra. (Cf. Corte IDH, 1985; Carvalho Ramos, 2023; Bucci; Carvalho Ramos, 2023; Bucci, 2018)

10. Lógica do tema (A liberdade de expressão como pedra angular: da colegiação obrigatória ao controle de convencionalidade)

A lógica do sistema construído pela OC-5/85 desenvolve-se em quatro tempos encaixados. **Primeiro tempo — o problema**: um jornalista de fato, reconhecido como tal até pela magistrada que o condenou, é criminalizado por não pertencer a um colégio profissional. A Comissão Interamericana enxerga ali mera regulamentação de profissão; a Corte, provocada pelo próprio Estado que se julgava certo, enxerga outra coisa — e é essa mudança de lente que funda toda a doutrina interamericana da matéria. (Cf. Corte IDH, 1985; CIDH, 1984)

Segundo tempo — a premissa dogmática: o art. 13 da Convenção protege um direito de **dupla dimensão**, individual e social, e as duas são indivisíveis. Como expressar e difundir são o mesmo gesto, restringir o acesso aos meios de difusão restringe o próprio direito de falar. Some-se a isso a **posição preferencial** do direito na sociedade democrática — a liberdade é a regra, a restrição é a exceção — e o resultado é um ônus argumentativo pesadíssimo para quem pretenda limitá-lo. (Cf. Corte IDH, 1985; Mazzuoli, 2019; Bucci, 2018; Vedovato; Bucci Okumura, 2023)

Terceiro tempo — o teste: a Convenção veda a censura prévia e admite apenas responsabilidades ulteriores, legais, taxativas e **necessárias** — necessidade entendida como exigência social imperiosa, meio menos restritivo e proporcionalidade estrita. Veda, ainda, as restrições por **vias indiretas**, categoria em que cabem tanto as barreiras corporativas de acesso aos meios quanto o **efeito inibidor** de sanções desproporcionais. Ordem pública e bem comum, invocados para justificar limitações, submetem-se a interpretação restritiva, por força do princípio *pro homine*. Aplicado o teste, a colegiação obrigatória não sobrevive: seus fins são legítimos, mas alcançáveis por meios menos gravosos. (Cf. Corte IDH, 1985; Mazzuoli, 2019; Carvalho Ramos, 2023; Bucci; Carvalho Ramos, 2023)

Quarto tempo — a irradiação: um parecer consultivo, formalmente sem força vinculante, atravessa fronteiras e décadas. A Sala Constitucional da Costa Rica o internaliza em 1995; o Supremo Tribunal Federal o invoca em 2009 para afastar a exigência de diploma de jornalismo. É o **diálogo entre cortes** operando na prática, e o embrião do **controle de convencionalidade**. Mas a irradiação é incompleta: a manutenção do crime de desacato pelo STJ e pelo STF mostra que o alinhamento convencional alcança não apenas os textos, e sim a interpretação judicial interna. Em síntese: se toda pessoa é titular do direito de buscar, receber e difundir informações, nenhuma corporação — e nenhum poder — pode se erigir em porteira da palavra. (Cf. Corte IDH, 1985; Piovesan, 2021; Carvalho Ramos, 2023; Carvalho Ramos, 2012; Bucci; Carvalho Ramos, 2023)

11. Quadro Sinótico

TEMA	EXPLICAÇÃO DO INSTITUTO
Opinião Consultiva OC-5/85	Parecer da Corte Interamericana emitido em 13 de novembro de 1985, por unanimidade, a pedido da própria Costa Rica, com fundamento no art. 64 da Convenção Americana. Declarou incompatível com o art. 13 a colegiação obrigatória de jornalistas. É o documento fundacional do regime interamericano da liberdade de expressão.
Caso Stephen Schmidt	Jornalista norte-americano radicado na Costa Rica, condenado em 1983 pela Corte Suprema local a três meses de prisão por exercício ilegal da profissão, à luz da Lei n. 4.420/1969. Absolvido em primeira instância e chamado de “jornalista nato” pela própria magistrada. Origem fática da consulta.
Via consultiva (art. 64 da CADH)	Competência da Corte para interpretar a Convenção fora do contencioso. Foi acionada pelo Estado que se julgava correto, depois de vencer na Comissão — gesto institucional raro. Demonstra que o parecer consultivo, sem força vinculante formal, pode transformar ordens jurídicas internas.

Procedimento participativo	Colheram-se observações de Estados e órgãos da OEA e manifestações de entidades de imprensa e de direitos humanos, em duas audiências públicas em 1985. Embrião da participação de <i>amici curiae</i> no sistema interamericano.
Dupla dimensão da liberdade de expressão	Tese do § 30 do parecer. Dimensão individual : direito de utilizar qualquer meio apropriado para difundir o pensamento ao maior número de destinatários, indivisível do direito de falar. Dimensão social : direito coletivo de receber informações e conhecer as manifestações alheias. As duas devem ser garantidas simultaneamente.
Indivisibilidade entre expressão e difusão	Corolário da dupla dimensão. Toda restrição às possibilidades de divulgação limita diretamente o direito de se expressar. É a chave que converte uma barreira de acesso aos meios em violação do próprio direito de falar.
Pedra angular da sociedade democrática	Fórmula do § 70, a mais citada da jurisprudência interamericana. O vínculo entre expressão e democracia é estrutural, não instrumental: uma sociedade que não está bem informada não é plenamente livre. A doutrina fala em relação <i>simbiótica</i> entre os dois.
Posição preferencial (<i>preferred freedom</i>)	Primazia inicial da liberdade de expressão em face de outros direitos, pelo seu papel de fortalecimento da democracia. Consequência prática: a liberdade é a regra e a restrição é a exceção, exigindo-se escrutínio rigoroso da intensidade da violação do direito contraposto.
Vedação da censura prévia	Proibição de todo ato ilegítimo destinado a impedir o exercício da liberdade de expressão em sentido amplo. Única ressalva: o art. 13, 4, que admite classificação prévia de espetáculos públicos para proteção moral da infância e da adolescência.
Responsabilidades ulteriores	O que a Convenção admite não é o impedimento prévio da fala, mas a sujeição posterior do falante a sanções civis, penais ou administrativas — desde que expressamente previstas em lei e necessárias à proteção dos direitos alheios, da segurança nacional, da ordem pública, da saúde ou da moral públicas.
Teste da necessidade	“Necessário” não equivale a “útil”, “razoável” ou “oportuno”. Exige-se necessidade social imperiosa , escolha do meio menos restritivo entre os aptos ao fim legítimo e proporcionalidade estrita . A doutrina desdobra o teste em quatro exigências cumulativas, incluindo a existência de lei que respalde a restrição.
Restrições indiretas (art. 13, 3)	Vedação de restringir a expressão por vias oblíquas — abuso de controles oficiais ou particulares sobre papel de imprensa, frequências radioelétricas e insumos. Obriga o Estado a abster-se e também a impedir que controles privados produzam o mesmo efeito obstativo.
Efeito inibidor (<i>chilling effect</i>)	Espécie de censura indireta: a simples ameaça de sanções desproporcionais, criminais ou civis excessivas, desencoraja manifestações futuras sobre questões de interesse público. Opera como autocensura e alcança, por via oblíqua, o resultado que a Convenção proíbe diretamente.

TEMA	EXPLICAÇÃO DO INSTITUTO
Interpretação restritiva de ordem pública e bem comum	Quando invocados para limitar direitos humanos, esses conceitos submetem-se às “justas exigências de uma sociedade democrática” e devem ser lidos estritamente. A própria ordem pública democrática reclama a máxima circulação de informações — militando contra a colegiação, e não a seu favor.
Princípio <i>pro homine</i>	Epicentro da exegese do Direito Internacional dos Direitos Humanos: a interpretação faz-se sempre em prol do indivíduo, destinatário da proteção, e nunca restritivamente em favor dos Estados. Dele deriva a diretriz de que as limitações permitidas devem ser interpretadas restritivamente.
Primazia da norma mais favorável (art. 29)	Nenhuma norma pode ser invocada para limitar direito já reconhecido por outra, nacional ou internacional. Prevalece “a primazia da pessoa humana”; os tratados funcionam como piso protetivo mínimo, e não como teto máximo .
Ratio decidendi: o jornalismo não é profissão como as demais	A Corte não condenou a colegiação em si: para a advocacia ou a medicina ela é técnica legítima de regulamentação, porque condiciona o exercício de uma técnica que não é, em si, um direito humano. O jornalismo, ao contrário, é a manifestação primária e principal da liberdade de expressão — exigir habilitação estatal para exercê-lo é exigir licença para um direito de toda pessoa.
Recepção brasileira e agenda inacabada	Recepção exemplar: o RE 511.961 afastou a exigência de diploma de jornalismo; a mesma matriz irriga a ADPF 130 e a ADI 4.815. Agenda inacabada: a manutenção do crime de desacato (art. 331 do CP) pelo STJ e pelo STF trilha o caminho da inconveniência, segundo os <i>standards</i> interamericanos.
Maior escrutínio do agente público	Quem exerce função pública deve estar sujeito a escrutínio social mais intenso e ser mais tolerante à crítica. Proteger o funcionário com tipo penal específico inverte a lógica convencional, produz efeito inibidor semelhante ao da censura prévia e não supera o teste da proporcionalidade.

12. Tabela de precedentes

ITEM	EXPLICAÇÃO DO PRECEDENTE
Opinião Consultiva OC-5/85	Tribunal: Corte Interamericana de Direitos Humanos, Série A, n. 5. Presidência: juiz Thomas Buergenthal; declaração do juiz Máximo Cisneros e votos separados dos juízes Rodolfo Piza Escalante e Pedro Nikken. Julgamento: 13/11/1985, por unanimidade. <i>Ratio decidendi</i> : a colegiação obrigatória de jornalistas, enquanto impeça o acesso de qualquer pessoa ao uso pleno dos meios de comunicação social como veículo de expressão ou de informação, é incompatível com o art. 13 da Convenção Americana; e a Lei costarricense n. 4.420/1969, enquanto impede o exercício do jornalismo aos não colegiados, é igualmente incompatível. Fundamento: o jornalismo é a manifestação primária da liberdade de expressão, e não técnica profissional autônoma.

ITEM	EXPLICAÇÃO DO PRECEDENTE
Resolução n. 17/84 — Caso n. 9.178 (Stephen Schmidt vs. Costa Rica)	Órgão: Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Decisão: 03/10/1984, por seis votos a um. <i>Ratio decidendi</i> : a exigência de colegiação configuraria legítima regulamentação profissional, sem afronta ao art. 13 da Convenção. Relevância: é o precedente que a Corte viria a superar um ano depois — a divergência entre Comissão e Corte é o próprio nascimento da doutrina interamericana da liberdade de expressão.
RE 511.961/SP — STF (exigência de diploma de jornalista)	Tribunal: Supremo Tribunal Federal, Plenário. Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgamento: 17/06/2009. <i>Ratio decidendi</i> : não foi recepcionada pela Constituição de 1988 a exigência de diploma de curso superior de jornalismo para o exercício da profissão, por incompatibilidade com a liberdade de expressão e de informação. A Corte fundamentou-se expressamente na OC-5/85. Relevância: caso exemplar de diálogo entre cortes e de recepção interna de parâmetro interamericano.
Extradução 954/2006 — STF	Tribunal: Supremo Tribunal Federal. Julgamento: 2006. Relevância: segundo o levantamento de Piovesan, é o único outro caso, além do RE 511.961, em que o STF se amparou na jurisprudência da Corte Interamericana — ali, na Opinião Consultiva OC-16/99. O contraste com as dezenas de remissões à Suprema Corte norte-americana e ao Tribunal Constitucional alemão mede o quanto o diálogo interamericano ainda era incipiente.
ADPF 130/DF — STF (Lei de Imprensa)	Tribunal: Supremo Tribunal Federal, Plenário. Relator: Min. Carlos Ayres Britto. Julgamento: 30/04/2009. <i>Ratio decidendi</i> : não recepção integral da Lei de Imprensa pela Constituição de 1988. Relevância: aplica internamente a arquitetura convencional da OC-5/85 — vedação de censura prévia e responsabilização apenas posterior.
ADI 4.815/DF — STF (biografias não autorizadas)	Tribunal: Supremo Tribunal Federal, Plenário. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Julgamento: 10/06/2015. <i>Ratio decidendi</i> : é inexigível a autorização prévia do biografado ou de seus familiares para a publicação de biografias. Relevância: mesma matriz da OC-5/85 — a exigência de autorização prévia opera como censura prévia vedada pela Convenção.
HC 379.269 — STJ (crime de desacato)	Tribunal: Superior Tribunal de Justiça. Julgamento: 2017. <i>Ratio decidendi</i> : afirmou a recepção do art. 331 do Código Penal, mantendo o crime de desacato no ordenamento brasileiro. Relevância: decisão apontada pela doutrina como contrária aos <i>standards</i> interamericanos, que recomendam a descriminalização das ofensas a funcionários públicos e sua conversão em medidas de natureza civil. (<i>O texto-base não indica o relator; convém conferir no acórdão antes de citar.</i>)
ADPF 496/DF — STF (crime de desacato)	Tribunal: Supremo Tribunal Federal, Plenário. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Julgamento: 22/06/2020. <i>Ratio decidendi</i> : reconheceu a recepção do crime de desacato pela Constituição de 1988. Relevância: consolida, no plano interno, a divergência com a Comissão Interamericana — é a “agenda inacabada” da recepção da OC-5/85 no Brasil.
Sala Constitucional da Costa Rica (1995)	Tribunal: Sala Constitucional da Corte Suprema de Justiça da Costa Rica. Julgamento: 1995. <i>Ratio decidendi</i> : declarou inconveniente a exigência de colegiação obrigatória de jornalistas, em deferência ao parâmetro fixado na OC-5/85. Relevância: demonstra que um parecer consultivo, formalmente desprovido de força vinculante, é capaz de transformar a ordem jurídica interna do Estado consulente.

Referências

- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.815/DF*. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Brasília, 10 jun. 2015.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 130/DF*. Relator: Min. Carlos Ayres Britto. Brasília, 30 abr. 2009.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 496/DF*. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, 22 jun. 2020.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário 511.961/SP*. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, 17 jun. 2009.
- BUCCI, Daniela. *Direito eleitoral e liberdade de expressão: limites materiais*. São Paulo: Almedina, 2018.
- BUCCI, Daniela; CARVALHO RAMOS, André de. Crime de desacato no Brasil e no sistema interamericano de direitos humanos: desafios e perspectivas. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*, v. 28, n. 1, p. 25-48, jan./abr. 2023. DOI: 10.25192/issn.1982-0496.rdfd.v28i12611.
- COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Resolução n. 17/84, Caso n. 9.178 (Stephen Schmidt vs. Costa Rica)*. Washington, D.C., 3 out. 1984.
- CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *La colegiación obligatoria de periodistas (arts.13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinião Consultiva OC-5/85, de 13 de novembro de 1985. Série A, n. 5. San José, 1985. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_05_por.pdf.
- MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Direitos humanos na jurisprudência internacional*. São Paulo: Forense, 2019. Edição digital.
- PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 19. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. Edição digital.
- PIOVESAN, Flávia; FACHIN, Melina Girardi; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Comentários à Convenção Americana sobre Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Forense, 2019. Edição digital.
- RAMOS, André de Carvalho. *Curso de direitos humanos*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2023. Edição digital.
- RAMOS, André de Carvalho. *Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. Edição digital.
- VEDOVATO, Luís Renato; BUCCI OKUMURA, Daniela. A liberdade de expressão política do estrangeiro no Brasil: contribuição da nova lei da migração ao direito ao voto e os desafios para o século XXI. *Polifonia-Revista Internacional da Academia Paulista de Direito*, São Paulo, n. 11, nova série, p. 50-66, 2023.