



Número: **5019210-57.2023.4.03.6100**

Classe: **AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL**

Órgão julgador: **6ª Vara Cível Federal de São Paulo**

Última distribuição : **27/06/2023**

Valor da causa: **R\$ 13.406.672,80**

Assuntos: **Indenização por Dano Moral, Comunicação Social, Concessão / Permissão / Autorização**

Nível de Sigilo: **0 (Público)**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes	Advogados
MINISTERIO PUBLICO FEDERAL - PR/SP (AUTOR)	
RADIO PANAMERICANA S A (REU)	
	PAMELA SILVEIRA LEITE (ADVOGADO) MARIANA TAVARES ANTUNES (ADVOGADO) ALVARO GUILHERME DE OLIVEIRA CHAVES (ADVOGADO) MARCUS VINICIUS VITA FERREIRA (ADVOGADO) ESPER CHACUR FILHO (ADVOGADO) ANTONIO CARLOS DE ALMEIDA CASTRO (ADVOGADO) MATHEUS AZEVEDO MENDES (ADVOGADO)
UNIÃO FEDERAL (REU)	

Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
316652175	04/03/2024 17:52	Manifestação	Manifestação
316652180	04/03/2024 17:52	Informações 042_2023_CONJUR_MCOM	Documento Comprobatório
316652183	04/03/2024 17:52	Nota Informativa 1226_2023_MCOM	Documento Comprobatório
316652185	04/03/2024 17:52	Nota Informativa 1504_2023_MCOM	Documento Comprobatório



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO DA 3ª REGIÃO
NÚCLEO ESTRATÉGICO (PRU3R/CORESP/NUEST)

R. BELA CINTRA, 657, 10º/11º/12º ANDAR, CONSOLAÇÃO, SÃO PAULO/SP - CEP 01415-003 - TELEFONE (11)
3506 2800/2900

EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) JUIZ(A) FEDERAL DA 6ª VARA CÍVEL FEDERAL DE SÃO PAULO

NÚMERO: 5019210-57.2023.4.03.6100

PARTE(S): UNIÃO

PARTES(S): RADIO PANAMERICANA S.A. E OUTROS

UNIÃO, pessoa jurídica de direito público, representada pelo membro da Advocacia-Geral da União infra-assinado, vem respeitosamente à presença de Vossa Excelência apresentar **MANIFESTAÇÃO**, nos termos do art. 2º da Lei n. 8.437/1992, conforme fundamentos a seguir expostos.

1. SÍNTESE DA DEMANDA

Trata-se de ação civil pública movida pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL em face da RÁDIO PANAMERICANA - JOVEM PAN e da UNIÃO, com o escopo de responsabilizar a primeira Ré "pela veiculação sistemática e multifacetada, ao menos entre 01 janeiro de 2022 e 08 de janeiro de 2023, de conteúdos desinformativos a respeito do funcionamento de instituições públicas nacionais, contextualmente atrelados a conteúdos incitatórios à violência e à ruptura do regime democrático brasileiro."

Aduz o MPF que, no âmbito de Inquérito Civil Público, o "órgão ministerial realizou uma análise detida e minuciosa da programação da emissora, e constatou que, no período citado, ela praticou um enorme número de atos que configuram, à luz do ordenamento jurídico vigente, abusos da liberdade de radiodifusão, veiculando notícias falsas que engendraram riscos concretos à ordem pública do país, caluniando membros dos Poderes Legislativo e Judiciário, incitando a desobediência da legislação e de decisões judiciais, incitando a rebeldia e a indisciplina das Forças Armadas e de forças de segurança pública, e fazendo propaganda de processos de subversão social."

Diante disso, pretende a parte autora o cancelamento das outorgas de rádio atualmente detidas pela JOVEM PAN (tando de permissão quanto de concessão), e obrigue-a não apenas a indenizar a sociedade brasileira pelos graves danos morais coletivos causados, como também a conceder direito de resposta à população, por meio da veiculação compulsória de conteúdos oficiais sobre a higidez das instituições afetadas pela emissora demandada, e em defesa do regime democrático do país.

No que se refere à União, sustenta o MPF que o caráter limitado do espectro de ondas eletromagnéticas que constitui a infraestrutura da radiodifusão levou o constituinte a dar-lhe natureza pública, atribuindo sua exploração precípua, nos termos do art. 21, XII, a 220, da Carta da República, à UNIÃO. Nesse passo, assinala que "cabe ao Poder Público não apenas liberar sua exploração privada por meio de outorgas, mas também – e sobretudo – fiscalizar o devido cumprimento das obrigações a cargo de quem os explora, como preceitua o art.10, II, da Lei nº 4.117/1962".



Nesse contexto, noticiou o *parquet* federal que tão logo instaurou o Inquérito Civil Público nº 1.34.001.000088/2023-11 (que deu origem à presente ação civil pública), teria oficiado ao Ministério das Comunicações *com cópia da portaria instauradora, requisitando que informasse se tinha aberto algum procedimento de fiscalização em face da JOVEM PAN*. Narra que, em resposta, o Ministério das Comunicações, ainda que tenha reconhecido sua competência para apurar e processar infrações administrativas cometidas por concessionárias e permissionárias do serviço de radiodifusão, na forma do art. 29, h, da Lei nº4.117/1962, *até então não havia qualquer processo sancionador instaurado em face da JOVEM PAN, pelas práticas expostas nesta inicial*.

Acrescentou ainda a parte autora que, *in verbis*:

[...]

É verdade que, na mesma resposta, o Ministério das Comunicações informou que, ao ser instado por este órgão ministerial, a Coordenação Geral de Fiscalização e de Monitoramento instaurou um Processo de Averiguação de Denúncia (PADE), que recebera o nº 53115.001173/2023-19 e tem caráter preliminar à instauração de Processo para Apuração de Infrações (PAI), que é de natureza sancionadora propriamente dita. No entanto, tendo este Parquet requisitado acesso ao referido feito administrativo (cf. íntegra constante do anexo 10), o que se constatou é que sua instrução, ao longo dos últimos meses, foi absolutamente incipiente, resumindo-se à juntada de informações cadastrais e a um único pedido de informações à emissora fiscalizada (relacionado, vale frisar, tão somente ao conteúdo por ela veiculado nos dias 21/12/2022, 22/12/2022, 29/12/2022 e 08/01/2023)229. Tal Processo Administrativo, aliás, teve seu último andamento há quase quatro meses, em 28/02/2023, estando desde então parado, sem qualquer impulso instrutório, e portanto muito longe de resultar em medidas sancionatórias concretas, da alçada da Pasta.

Nesse cenário, o que se tem é que, por enquanto, a UNIÃO ainda não adotou providências para sancionar a JOVEM PAN, pelos abusos de liberdade de radiodifusão praticados ao longo do período em tela, fazendo-se cabível a intervenção do Judiciário, a fim de impor à consequências devidas que, em sede administrativa, não lhe foram impostas até esta data.

Para tanto, porém, não há como ignorar que a plena eficácia da imposição, pela via judicial, de sanções e obrigações à JOVEM PAN passa, invariavelmente, pela assunção de obrigações também pela UNIÃO. E isso por diversos motivos.

[...]

Assim, ao mesmo tempo em que este órgão ministerial pretende que esse juízo promova o cancelamento das três outorgas de radiodifusão sonora que a JOVEM PAN detém hoje, também pretende que esse juízo imponha à UNIÃO o dever de, por meio do Ministério das Comunicações, continuamente fiscalizar e de eventualmente punir qualquer outra empresa que use de suas próprias outorgas para retransmitir o conteúdo produzido pela emissora ora demandada.

ii) Em segundo lugar, a plena eficácia do visado direito de resposta em favor da coletividade, que se pretende obter em sede de antecipação de tutela, depende não apenas da imposição, à JOVEM PAN, da obrigação de veiculá-lo, mas também da imposição, à UNIÃO, de obrigações de elaborar seu conteúdo e fiscalizar sua correta transmissão, no período determinado.

[...]

Por tudo isso, fica evidente que a UNIÃO, até por sua qualidade de outorgante do serviço de radiodifusão sonora que foi abusado, pela JOVEM PAN, ocupa uma posição central na presente demanda. Afinal, cabe a ela cumprir diversas obrigações, essenciais à própria eficácia das decisões visadas em face da emissora demandada - de elaboração de conteúdos, de fiscalização do cumprimento dos deveres impostos à cabeça de rede e às afiliadas, entre tantas outras.

De qualquer forma, embora se esteja incluindo a UNIÃO, neste momento, no polo passivo da presente ação, nada impede que ela, quando citada, entenda procedentes as pretensões deduzidas nesta inicial, e requeira sua migração para seu polo ativo, passando a exercer, assim, o papel de litisconsorte junto com este órgão ministerial, desde que, é claro, formalmente assuma, desde logo, todas as obrigações que, nesta sede, podem lhe vir a serem impostas compulsoriamente.

[...]

Com supedâneo nos fatos e fundamentos jurídicos expostos, requereu ao final o MPF, em breve síntese:



[...]

9.1) em sede antecipação de tutela, com fundamento no art. 311, IV, do Código de Processo Civil, e nas razões expostas no tópico 5.1 supra, a imposição:

9.1.1) **à UNIÃO, da obrigação de, no prazo máximo de 30 dias, reunir informações oficiais, junto ao Tribunal Superior Eleitoral, sobre a confiabilidade dos processos democráticos por ele organizados, e transformá-las, se necessário com o expertise da Secretaria de Comunicação Social – SECOM ou da Empresa Brasileira de Comunicação – EBC, em conteúdos de radiodifusão sonora, com duração entre dois a três minutos cada;**

9.1.2) à JOVEM PAN, da obrigação de, tão logo recebidos os conteúdos a serem produzidos pela UNIÃO, veiculá-los ao menos 15 (quinze) vezes por dia, em período das 06h00 às 21h00, durante 04 meses, a título de direito de resposta à coletividade, e de modo a neutralizar e contrabalancear os efeitos causados pelos abusos expostos na presente ação;

9.1.3) **ainda à UNIÃO, da obrigação de fiscalizar o cumprimento da obrigação a ser imposta à JOVEM PAN, apresentando relatórios mensais, nos autos, com os resultados do devido monitoramento;**

9.1.4) a imposição, com fundamento no art. 537 do Código de Processo Civil, de multa cominatória diária em valor não inferior a R\$ 100.000,00, para a hipótese de descumprimento das obrigações que se espera sejam impostas em sede de antecipação de tutela.

9.2.1) a condenação da JOVEM PAN, impondo-se o cancelamento judicial das três outorgas de radiodifusão sonora que atualmente detém, forte no art. 223, § 4º, da Constituição da República e no art. 53 da Lei nº 4.117/1962, e nas razões expostas no tópico 5.2 supra.

9.2.2) **a condenação da UNIÃO, à obrigação de fiscalizar de forma contínua, e de eventualmente punir outras detentoras de outorga de radiodifusão que, na qualidade formal de afiliadas ou não, venham a transmitir conteúdos produzidos pela JOVEM PAN, de modo a se garantir a plena eficácia da decisão judicial visada no item 9.2.1;**

9.3) no mais, a condenação da JOVEM PAN, à obrigação de pagar, a título de indenização pelos danos morais coletivos causados, o valor de R\$ 13.406.672,80 (treze milhões, quatrocentos e seis mil e seiscentos e setenta e dois reais e oitenta centavos), acrescidos de juros moratórios e de correção monetária a partir de sua citação, e destinados ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos, nos termos do art. 20 da Lei nº 7.347/1985 e do Decreto nº 1.306/1994 e pelas razões expostas no tópico 5.3 supra.

[...]

9.5) **em específico quando da citação da UNIÃO, sua intimação para, também, nos termos do tópico 6 supra desta inicial e forte no art. 5º, § 2º, da Lei nº 7.347/1985, manifestar-se sobre o eventual interesse de migrar para o polo ativo da demanda, caso concorde com seus termos, hipótese esta em que deverá, de forma expressa, assumir formalmente todas as obrigações que podem ser impostas nesta sede.**

[destacamos]

Houve a suspensão do feito em razão de tentativa de conciliação entre as partes, as quais restaram infrutíferas.

Reabriu-se, assim, à União, o prazo de 72 (setenta e duas) horas para manifestação, nos termos do art. 2º da Lei nº 8.437/92.

Eis a síntese da demanda.

2. DA AUSÊNCIA DA PROBABILIDADE DO DIREITO

O artigo 300 do Código de Processo Civil, que dispõe acerca da tutela de urgência, prescreve que tal medida somente poderá ser deferida se houver nos autos elementos que evidenciem, concomitantemente: a) a probabilidade do direito e b) o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo.

Nesse sentido confira a seguir o dispositivo afeto à matéria :



Art. 300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

§ 1o Para a concessão da tutela de urgência, o juiz pode, conforme o caso, exigir caução real ou fidejussória idônea para ressarcir os danos que a outra parte possa vir a sofrer, podendo a caução ser dispensada se a parte economicamente hipossuficiente não puder oferecê-la.

§ 2o A tutela de urgência pode ser concedida liminarmente ou após justificação prévia.

§ 3o A tutela de urgência de natureza antecipada não será concedida quando houver perigo de irreversibilidade dos efeitos da decisão.

Aliás, o legislador pátrio, ao disciplinar o Código de Processo Civil, exigiu a verificação dos seguintes requisitos para a apreciação das tutelas de urgência: (i) prova inequívoca das alegações de fato; (ii) verossimilhança da tese jurídica sustentada e (iii) possibilidade de, se não concedida a tutela, emergir dano irreparável ou de difícil reparação, capaz de tornar inócua a decisão final positiva, (iv) além da possibilidade de reversão do provimento antecipado.

Nesse sentido, deve-se destacar que a concessão de pedido liminar, pela própria natureza desse provimento jurisdicional, é medida processual que só se justifica quando presentes os mencionados requisitos excepcionais.

No caso, não se verifica a existência de fundamento relevante ou mesmo de risco de ineficácia da medida. E, importante relatar, também não se verifica a **probabilidade do direito**, como será explicitado adiante, transcrevendo-se partes do conteúdo exarado nas **Informações n. 00042/2023/CONJUR-MCOM/CGU/AGU** e na **Nota Informativa n. 1226/2023/MCOM** (anexos).

2.1 Da liberdade de expressão e de imprensa e de sua aplicação no âmbito da radiodifusão

A liberdade de expressão encontra sua garantia em múltiplos dispositivos na Constituição Federal, a saber:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato;

IX - é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença;

XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

(...) Art. 220. 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.

§ 1º Nenhuma lei conterá dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social, observado o disposto no art.5º, IV, V, X, XIII e XIV.

§ 2º É vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística.

Mesmo sendo um direito essencial, a própria Constituição impõe à liberdade de expressão alguns limites, como se verifica exemplificativamente, no caso de ataque à honra, hipótese na qual se assegura o direito de resposta, proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou à imagem (art. 5º, V, da CF).

Nesse mesmo caminho, normas internacionais tratam a liberdade de expressão como um direito humano indispensável:

Declaração Universal dos Direitos Humanos (proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948)

Artigo 19º



Todo o indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão, o que implica o direito de não ser inquietado pelas suas opiniões e o de procurar, receber e difundir, sem consideração de fronteiras, informações e ideias por qualquer meio de expressão.

Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos – PIDCP (promulgado pelo Decreto Presidencial n. 592/1992)

ARTIGO 19

1. Ninguém poderá ser molestado por suas opiniões.
2. Toda pessoa terá direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e idéias de qualquer natureza, independentemente de considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro meio de sua escolha.
3. O exercício do direito previsto no parágrafo 2 do presente artigo implicará deveres e responsabilidades especiais. Conseqüentemente, poderá estar sujeito a certas restrições, que devem, entretanto, ser expressamente previstas em lei e que se façam necessárias para :a) assegurar o respeito dos direitos e da reputação das demais pessoas ;b) proteger a segurança nacional, a ordem, a saúde ou a moral públicas.

Convenção Americana de Direitos Humanos – CADH (promulgada pelo Decreto Presidencial n. 678/1992)

ARTIGO 13 Liberdade de Pensamento e de Expressão

1. Toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito compreende a liberdade de buscar, receber e difundir informações e ideias de toda natureza, sem consideração de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro processo de sua escolha.
2. O exercício do direito previsto no inciso precedente não pode estar sujeito à censura prévia, mas a responsabilidades ulteriores, que devem ser expressamente fixadas pela lei a ser necessária para assegurar:
 - a) o respeito aos direitos ou à reputação das demais pessoas; ou
 - b) a proteção da segurança nacional, da ordem pública, ou da saúde ou da moral pública.

Assim, resta claro que a liberdade de expressão é um direito humano reconhecido no plano internacional e plenamente incorporado ao Direito brasileiro, mas que não se trata de um direito absoluto, sujeitando-se a certos limites quando em colisão com outros direitos igualmente relevantes.

Por outro lado, "*por ser um instrumento para a garantia de outros direitos, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reconhece a primazia da liberdade de expressão*" (ADI nº 2566/STF). No mesmo sentido, na Rcl 22328/STF (2018) ficou consignado que "*a liberdade de expressão desfruta de uma posição preferencial no Estado democrático brasileiro, por ser uma pré-condição para o exercício esclarecido dos demais direitos e liberdades*".

Embora a liberdade de expressão não se trate de direito absoluto, a tese autoral no sentido de que "*a conformação concreta das liberdades na comunicação social varia de acordo com o meio pelo qual ela é feita*" não pode ser aceita.

De acordo com a tese defendida pelos representantes do Ministério Público, uma vez que o "*espectro de radiodifusão é um bem escasso*", a sua alocação a atores privados "*tem de mirar o máximo benefício para a sociedade, tanto em relação à eficiência do serviço que lhe é oferecido, quanto em relação à qualidade dos conteúdos a serem veiculados por esses meios*", de modo que os detentores de outorgas de radiodifusão estariam sujeitos a um "*regime limitado de liberdade de discurso*".

Nos termos do art. 21, XII, "a", e do art. 223 da Constituição, compete à União explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens. É verdade que se cuida de serviço público de titularidade da União e que consiste na transmissão de sons ou de sons e imagens por meio de ondas radioelétricas ao público em geral (ADI nº 3944/STF, REsp nº 1652588/STJ e MS nº 5307/STJ).



A outorga da prestação de serviços de radiodifusão pressupõe a possibilidade de uso de radiodifusão. Conforme já se manifestou o Supremo Tribunal Federal na ADI 3944 (2010), a consignação de canal de radiofrequência é acessória da outorga para a prestação do serviço público de radiodifusão. Também é correta a afirmação de que a faixa do espectro eletromagnético que permite a radiocomunicação é limitada, fazendo com que os canais de radiofrequência se constituam num recurso limitado. Trata-se, para citar a expressão utilizada na decisão do Supremo Tribunal Federal no RE nº 1070522 (2021), de um recurso de caráter imaterial que pertence ao domínio público. Daí a necessidade de controle do Estado sobre as outorgas para a prestação desse serviço, incluindo algum tipo de procedimento de seleção prévio à destinação dessas outorgas que garanta a observância aos princípios da impessoalidade e da moralidade. Além disso, o art. 221 da Constituição estabeleceu alguns "*princípios*" relacionados ao conteúdo das emissões de radiodifusão.

Não obstante todos esses apontamentos, isso não autoriza a conclusão de que a liberdade de expressão ou de imprensa tenham limites mais restritos em se tratando de transmissões de conteúdo via radiodifusão.

O *caput* do art. 220 da Constituição, que trata especificamente da comunicação social, estabelece 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 na própria Constituição. Além disso, o art. 13.3 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos afirma categoricamente que não se pode restringir o direito de expressão mediante o abuso no controle oficial de frequências radioelétricas:

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

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal afirmou na ADPF nº 130 (2009) que "*a cabeça do art. 220 da Constituição veda qualquer cerceio ou restrição à concreta manifestação do pensamento (vedado o anonimato), bem assim todo cerceio ou restrição que tenha por objeto a criação, a expressão e a informação, seja qual for a forma, o processo, ou o veículo de comunicação social*". Mais do que isso, na mesma ADPF nº 130, o STF afirmou uma "*relação de mútua causalidade entre liberdade de imprensa e democracia*", o que fez nos seguintes termos:

A plena liberdade de imprensa é um patrimônio imaterial que corresponde ao mais eloquente atestado de evolução político-cultural de todo um povo. Pelo seu reconhecido condão de vitalizar por muitos modos a Constituição, tirando-a mais vezes do papel, a Imprensa passa a manter com a democracia a mais entranhada relação de mútua dependência ou retroalimentação. Assim visualizada como verdadeira irmã siamesa da democracia, a imprensa passa a desfrutar de uma liberdade de atuação ainda maior que a liberdade de pensamento, de informação e de expressão dos indivíduos em si mesmos considerados. (ADPF nº 130/STF)

Em relação a esse ponto, é importante destacar que na ADI nº 2566 (2018) o Supremo Tribunal Federal concluiu ser inconstitucional norma da Lei nº 9.612, de 1998, que vedava o "proselitismo de qualquer natureza" na programação de emissoras de radiodifusão comunitária justamente por considerá-la incompatível com o direito à liberdade de expressão. Em outros termos, nesse precedente o STF reconheceu a plena aplicabilidade do direito de liberdade de expressão no âmbito de serviços de radiodifusão, havendo afirmado o seguinte:

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. (ADI nº 2566/STF).

Portanto, não se pode afirmar, sem contrariar os direitos de liberdade de expressão e de liberdade de imprensa, que os meios de comunicação que se utilizem da radiodifusão para propagar seu conteúdo estariam submetidos a um "*regime limitado de liberdade de discurso*". Não bastasse isso, cabe destacar que **seria extremamente perigoso ao próprio regime democrático atribuir a qualquer órgão estatal o papel de avaliar a "qualidade dos conteúdos" veiculados pelas emissoras de rádio ou TV**. É fundamental que haja uma postura de autocontenção das autoridades públicas para que sejam evitados abusos.



Diga-se que a liberdade de expressão tem uma forte conexão com a democracia, haja vista que é por meio do seu exercício que os cidadãos podem manifestar suas ideias e compartilhar informações e opiniões uns com os outros. A liberdade de expressão assegura a livre circulação de informações, ideias e opiniões na sociedade, que é um elemento fundamental para a preservação de regimes democráticos.

Essa relação próxima entre liberdade de expressão e democracia já foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal em diversos precedentes, como foi o caso da ADI 4451 (2018), em cuja ementa ficou registrado o seguinte:

1. A Democracia não existirá e a livre participação política não florescerá onde a liberdade de expressão for ceifada, pois esta constitui condição essencial ao pluralismo de ideias, que por sua vez é um valor estruturante para o salutar funcionamento do sistema democrático.
2. A livre discussão, a ampla participação política e o princípio democrático estão interligados com a liberdade de expressão, tendo por objeto não somente a proteção de pensamentos e ideias, mas também opiniões, crenças, realização de juízo de valor e críticas a agentes públicos, no sentido de garantir a real participação dos cidadãos na vida coletiva.
3. São inconstitucionais os dispositivos legais que tenham a nítida finalidade de controlar ou mesmo aniquilar a força do pensamento crítico, indispensável ao regime democrático. Impossibilidade de restrição, subordinação ou forçosa adequação programática da liberdade de expressão a mandamentos normativos cerceadores durante o período eleitoral. (ADI nº 4451/STF)

2.2 Da vedação de censura prévia

Como exposto acima, em especial como se observa dos artigos 5º, IX, e 220, § 2º, ambos da Constituição, **a liberdade de expressão não se sujeita a censura prévia, mas sim à responsabilização a posteriori**, mecanismo tendente a assegurar o respeito aos demais direitos ou à reputação das pessoas.

A Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão, aprovada pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos em outubro de 2000, apesar de tratar-se de norma *soft Law*, reforça essa ideia nos seguintes princípios:

5. **A censura prévia, a interferência ou pressão direta ou indireta sobre qualquer expressão, opinião ou informação através de qualquer meio de comunicação oral, escrita, artística, visual ou eletrônica, deve ser proibida por lei.** As restrições à livre circulação de ideias e opiniões, assim como a imposição arbitrária de informação e a criação de obstáculos ao livre fluxo de informação, violam o direito à liberdade de expressão.

(...)

7. Condicionamentos **prévios**, tais como de veracidade, oportunidade ou imparcialidade por parte dos Estados, são incompatíveis com o direito à liberdade de expressão reconhecido nos instrumentos internacionais. [destacamos]

Por conta desses entendimentos, frise-se, tem-se que é vedada a censura prévia. Segundo a própria Constituição, nenhum tipo de manifestação será submetida a um prévio escrutínio do Poder Público para saber se a pessoa pode ou não manifestar aquela opinião.

O que é possível é uma responsabilização a posteriori, ou seja, a pessoa pode falar o que deseja e se eventualmente ela cometeu algum ilícito no exercício do seu direito à liberdade de expressão, ela vai ser responsabilizada posteriormente.

O resultado do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2404 retrata essa ideia, por meio do qual a mais alta Corte brasileira declarou a inconstitucionalidade da expressão “*em horário diverso do autorizado*” contida no art. 254 da Lei nº 8.069/90, exatamente pela sua incompatibilidade, dentre outros, com o já citado art. 5º, IX, da Constituição. Eis a ementa do julgado, naquilo que interessa:

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.

1. A própria Constituição da República delineou as regras de sopesamento entre os valores da liberdade de expressão dos meios de comunicação e da proteção da criança e do adolescente. Apesar da garantia constitucional da liberdade de expressão, livre de censura ou licença, a própria Carta de 1988 conferiu à União, com exclusividade, no art. 21, inciso XVI, o desempenho da atividade material de “*exercer a classificação, para efeito indicativo, de diversões públicas e de programas de rádio e televisão*”. A Constituição Federal estabeleceu mecanismo apto a oferecer aos telespectadores das diversões públicas e de programas de rádio e televisão as indicações, as informações e as recomendações necessárias acerca do conteúdo veiculado. É o sistema de classificação indicativa esse ponto de equilíbrio tênue, e ao mesmo tempo tenso, adotado pela Carta da República para compatibilizar esses dois axiomas, velando pela integridade das crianças e dos adolescentes sem deixar de lado a preocupação com a garantia da liberdade de expressão.

2. A classificação dos produtos audiovisuais busca esclarecer, informar, indicar aos pais a existência de conteúdo inadequado para as crianças e os adolescentes. **O exercício da liberdade de programação pelas emissoras impede que a exibição de determinado espetáculo dependa de ação estatal prévia.** A submissão ao Ministério da Justiça ocorre, exclusivamente, para que a União exerça sua competência administrativa prevista no inciso XVI do art. 21 da Constituição, qual seja, classificar, para efeito indicativo, as diversões públicas e os programas de rádio e televisão, o que não se confunde com autorização. **Entretanto, essa atividade não pode ser confundida com um ato de licença, nem confere poder à União para determinar que a exibição da programação somente se dê nos horários determinados pelo Ministério da Justiça, de forma a caracterizar uma imposição, e não uma recomendação.** Não há horário autorizado, mas horário recomendado. Esse caráter autorizativo, vinculativo e compulsório conferido pela norma questionada ao sistema de classificação, *data venia*, não se harmoniza com os arts. 5º, IX; 21, inciso XVI; e 220, § 3º, I, da Constituição da República.

(...)

4. **Sempre será possível a responsabilização judicial das emissoras de radiodifusão por abusos ou eventuais danos à integridade das crianças e dos adolescentes, levando-se em conta, inclusive, a recomendação do Ministério da Justiça quanto aos horários em que a referida programação se mostre inadequada.** Afinal, a Constituição Federal também atribuiu à lei federal a competência para “*estabelecer 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 art. 221*” (art.220, § 3º, II, CF/88)

5. Ação direta julgada procedente, com a declaração de inconstitucionalidade da expressão “*em horário diverso do autorizado*” contida no art. 254 da Lei nº 8.069/90.

(ADI 2404, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Relator Ministro Dias Toffoli, julgamento:31/08/2016, publicação: 01/08/2017)

2.3 Dos discursos não protegidos

Conforme já exposto, ressalvada a possibilidade de aplicação de sanções em casos de abuso, qualquer manifestação de pensamento está protegida pela liberdade de expressão.

Por outro lado, há categorias de discursos que não gozam de proteção.

O art. 19 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos prevê que, além de deveres e responsabilidades especiais relacionados à liberdade de expressão, esse direito pode ser submetido a restrições, desde que previstas em lei, que sejam necessárias para assegurar o **respeito dos direitos e da reputação das demais pessoas e para proteger a segurança nacional, a ordem, a saúde e a moral públicas**. Mais do que isso, o art. 20 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos estabelece que **deve ser proibida qualquer propaganda a favor da guerra e também qualquer apologia do ódio nacional, racial ou religioso que constitua incitamento à discriminação, à hostilidade ou à violência**. Disposições semelhantes constam do art. 13 do Pacto de São José da Costa Rica, que acrescenta a **interdição dos discursos de ódio que constituam incitação ao crime**. No plano interno, o art. 52 da Lei nº



4.117, de 1962, estabelece claramente que "a liberdade de radiodifusão não exclui a punição dos que praticarem abusos".

Nessa mesma linha de raciocínio, no REsp nº 801.109 (2012), o Superior Tribunal de Justiça afirmou a existência de um "compromisso ético com a informação verossímil", além da "vedação da veiculação de crítica jornalística com o intuito de difamar, injuriar ou caluniar a pessoa":

9. Por sua vez, a liberdade de expressão, compreendendo a informação, opinião e crítica jornalística, por não ser absoluta, encontra algumas limitações ao seu exercício, compatíveis com o regime democrático, quais sejam: (I) o compromisso ético com a informação verossímil; (II) a preservação dos chamados direitos da personalidade, entre os quais incluem-se os direitos à honra, à imagem, à privacidade e à intimidade; e (III) a vedação de veiculação de crítica jornalística com intuito de difamar, injuriar ou caluniar a pessoa (animus injuriandi vel diffamandi). (RESP nº 801.109/STJ) 69.

Portanto, constitui evidente abuso o exercício da liberdade de expressão com o fim de veicular informação ou opinião que infrinja esses preceitos, de modo que nesse caso é legítima a adoção de medidas punitivas, mas sempre *a posteriori*.

2.4 Da competência fiscalizatória da União. Da observância dos princípios da legalidade e da proporcionalidade na aplicação das punições.

Conforme já exposto, o direito à liberdade de expressão ou de imprensa não é absoluto, sendo assim possível a aplicação de medidas punitivas em caso de abuso. Porém, é vedada qualquer censura prévia. Nesse sentido, na ADPF nº 130 o STF afirmou que é por meio das consequências materializadas na responsabilização a posteriori em razão dos excessos que se pode inibir o cometimento dos "abusos de imprensa"

Em síntese, eventuais medidas punitivas em caso de abuso do direito de liberdade de expressão devem contar com previsão legal, que deve ter um nível de clareza e precisão adequado conforme a sua natureza.

Além disso, ainda que contem com adequada **previsão legal**, as punições em caso de exercício abusivo da liberdade de expressão **devem ser proporcionais** e não podem resultar num ambiente que iniba a livre manifestação do pensamento em razão do temor de eventuais punições ulteriores, ou seja, gerando uma verdadeira autocensura.

Em outras palavras, as medidas punitivas devem limitar-se ao estritamente necessário para proteger o bem jurídico fundamental afetado pelo exercício abusivo da liberdade de expressão. Em seu voto na ADI 2404 (2016), o Ministro Teori Zavascki afirmou que "em matéria tão sensível, como é o caso da liberdade de expressão, a prudência não deve deixar margens de negociação semântica abertas ao autoritarismo estatal". Portanto, as limitações à liberdade de expressão devem ser interpretadas restritivamente e devem ser aplicadas apenas quando houver previsão legal e a medida se mostrar proporcional em face do bem jurídico fundamental que se deseja proteger.

A respeito dos abusos no exercício do direito de liberdade de radiodifusão, o art. 53 da Lei nº 4.117, de 1962, dispõe o seguinte:

Lei n. 4.117/1962 – CBT (com as alterações feitas pelo Decreto-lei nº 236, de 28.2.1967):

Art. 52. A liberdade de radiodifusão não exclui a punição dos que praticarem abusos no seu exercício.

Art. 53. Constitui abuso, no exercício de liberdade da radiodifusão, o emprego desse meio de comunicação **para a prática de crime ou contravenção** previstos na legislação em vigor no País, inclusive:

- a) incitar a desobediência às leis ou decisões judiciais;
- b) divulgar segredos de Estado ou assuntos que prejudiquem a defesa nacional;
- c) ultrajar a honra nacional;
- d) fazer propaganda de guerra ou de processos de subversão da ordem política e social;
- e) promover campanha discriminatória de classe, côr, raça ou religião;



- f) insuflar a rebeldia ou a indisciplina nas forças armadas ou nas organizações de segurança pública;
- g) comprometer as relações internacionais do País;
- h) ofender a moral familiar, pública, ou os bons costumes;
- i) caluniar, injuriar ou difamar os Poderes Legislativos, Executivo ou Judiciário ou os respectivos membros;
- j) veicular notícias falsas, com perigo para a ordem pública, econômica e social;
- l) colaborar na prática de rebeldia desordens ou manifestações proibidas. (...)

Art. 62. A pena de **multa** poderá ser aplicada por infração de qualquer dispositivo legal ou quando a concessionária ou permissionária não houver cumprido, dentro do prazo estipulado, exigência que tenha sido feita pelo CONTEL.

Art. 63. A pena de **suspensão** poderá ser aplicada nos seguintes casos:

- a) infração dos artigos 38, alíneas a, b, c, e, g e h; 53, 57, 71 e seus parágrafos;
- b) infração à liberdade de manifestação do pensamento e de informação (Lei nº 5.250 de 9 de fevereiro de 1967);
- c) quando a concessionária ou permissionária não houver cumprido, dentro do prazo estipulação, exigência que lhe tenha sido feita pelo CONTEL;
- d) quando seja criada situação de perigo de vida;
- e) utilização de equipamentos diversos dos aprovados ou instalações fora das especificações técnicas constantes da portaria que as tenha aprovado;
- f) execução de serviço para o qual não está autorizado.

Parágrafo único. No caso das letras d, e e f deste artigo poderá ser determinada a interrupção do serviço pelo agente fiscalizador, "*ad-referendum*" do CONTEL.

Art. 64. A pena de **cassação** poderá ser imposta nos seguintes casos:

- a) infringência do artigo 53;
- b) reincidência em infração anteriormente punida com suspensão;
- c) interrupção do funcionamento por mais de trinta (30) dias consecutivos, exceto quando tenha, para isso, obtido autorização prévia do CONTEL;
- d) superveniência da incapacidade legal, técnica, financeira ou econômica para execução dos serviços da concessão ou permissão;
- e) não haver a concessionária ou permissionária, no prazo estipulado, corrigido as irregularidades motivadoras da suspensão anteriormente importa;
- f) não haver a concessionária ou permissionária cumprido as exigências e prazos estipulados, até o licenciamento definitivo de sua estação.
- g) não-observância, pela concessionária ou permissionária, das disposições contidas no art. 222, *caput* e seus §§ 1º e 2º, da Constituição. [destacamos]

Decreto n. 52.795/63 – RSR (Redação dada pelo Decreto nº 9.138, de 2017):

Art. 122. São consideradas **infrações** em relação à execução dos serviços de radiodifusão a prática dos seguintes atos pelas concessionárias ou permissionárias:

- I - incitar a desobediência às leis ou às decisões judiciais;
- II - divulgar segredos de Estado ou assuntos que prejudiquem a defesa nacional;
- III - ultrajar a honra nacional;
- IV - fazer propaganda de guerra ou de processos violentos para subverter a ordem política ou social;
- V - promover campanha discriminatória em razão de classe, cor, raça ou religião; (Incluído pelo Decreto nº 9.138, de 2017)
- VI - insuflar a rebeldia ou a indisciplina nas Forças Armadas ou das organizações de segurança pública;
- VII - comprometer as relações internacionais do País;
- VIII - ofender a moral familiar ou pública ou os bons costumes;
- IX - caluniar, injuriar ou difamar os Poderes Legislativo, Executivo ou Judiciário ou os respectivos membros;
- X - veicular notícias falsas que representem perigo para a ordem pública, econômica ou social;



- XI - colaborar na prática de rebeldia, desordem ou manifestações proibidas;
- XII - descumprir a obrigação de, no mínimo, setenta por cento do seu capital total e do seu capital votante pertencer, direta ou indiretamente, a brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, os quais exercerão obrigatoriamente a gestão das atividades e estabelecerão o conteúdo da programação;
- XIII - não comunicar as alterações contratuais ou estatutárias ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações no prazo de sessenta dias, contado da data do ato estatutário ou contratual realizado, acompanhadas dos documentos que comprovem o atendimento à legislação em vigor;
- XIV - efetuar a transferência direta da concessão ou da permissão sem prévia autorização do órgão competente do Poder Executivo federal,
- XV - não retransmitir os programas oficiais dos Poderes da República, nos termos estabelecidos neste Decreto;
- XVI - admitir que a mesma pessoa possa participar da administração ou da gerência de mais de uma concessionária, permissionária ou autorizada do mesmo tipo de serviço de radiodifusão, na mesma localidade;
- XVII - descumprir a finalidade informativa, não destinando um mínimo de 5% (cinco por cento) de seu tempo para transmissão de serviço noticioso.
- XVIII - não conservar a gravação da programação irradiada durante as vinte e quatro horas subsequentes ao encerramento dos trabalhos diários da emissora;
- XIX - não haver a concessionária ou permissionária, no prazo estipulado, cumprido exigência que lhe tenha sido feita pelo Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações;
- XX - criar situação da qual resulte perigo de morte; (Incluído pelo Decreto nº 9.138, de 2017) XXI - utilizar equipamentos diversos dos aprovados ou instalações fora das especificações técnicas constantes da Portaria que as tenha aprovado;
- XXI - utilizar equipamentos diversos dos aprovados ou instalações que não obedeçam às especificações técnicas constantes da licença de funcionamento; (Redação dada pelo Decreto nº 10.405, de 2020)
- XXII - executar serviço para o qual não esteja autorizada;
- XXIII - interromper a execução dos serviços de radiodifusão por mais de trinta dias consecutivos, exceto se houver justa causa reconhecida pelo Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações;
- XXIV - não atender às determinações de natureza legal, técnica ou econômica, demonstrando, assim, a superveniência de incapacidade para a execução dos serviços objeto da concessão ou permissão;
- XXV - deixar de corrigir, no prazo estipulado, as irregularidades motivadoras de suspensão imposta;
- XXVI - descumprir as exigências e os prazos estipulados pelo Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações até o licenciamento definitivo de sua estação;
- XXVII - descumprir o prazo estabelecido para início da execução do serviço, hipótese em que poderá ser configurada a superveniência da incapacidade legal, técnica, financeira ou econômica da pessoa jurídica outorgada, conforme análise do Ministério das Comunicações; (Redação dada pelo Decreto nº 10.405, de 2020) (Vigência)
- XXVIII - não atender à exigência de que a responsabilidade editorial e as atividades de seleção e direção da programação veiculada sejam privativas de brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos em qualquer meio de comunicação social;
- XXIX - admitir como diretor ou gerente de concessionária, permissionária ou autorizada de serviço de radiodifusão quem esteja no gozo de imunidade parlamentar ou de foro especial.
- XXX - admitir, como sócio ou dirigente, pessoa condenada em decisão transitada em julgado, ou proferida por órgão judicial colegiado, pela prática dos ilícitos referidos no art. 1º, caput, inciso I, alíneas “b”, “c”, “d”, “e”, “f”, “g”, “h”, “i”, “j”, “k”, “l”, “m”, “n”, “o”, “p” e “q” da Lei Complementar nº 64, de 1990.
- Parágrafo único. Na hipótese prevista no inciso X do *caput*, a concessionária ou a permissionária não estará sujeita à penalidade de que trata este artigo se a divulgação da notícia houver resultado de erro de informação e houver sido imediatamente desmentida.



Mas, em se tratando de norma que implica uma clara limitação ao exercício dos direitos de liberdade de expressão e de imprensa, é preciso ter bastante cautela ao aplicá-la. Além disso, é importante destacar que o *caput* do art. 53 da Lei nº 4.117, de 1962, dispõe que os atos elencados em suas alíneas configuram abuso no exercício da liberdade de radiodifusão quando configurarem "**prática de crime ou contravenção**".

Por isso, o Ministério das Comunicações adota, há muito tempo, o entendimento de que, **para restar configurada a prática de infração administrativa por abuso no exercício do direito de liberdade de radiodifusão, é necessário que haja prévia decisão judicial que reconheça que houve a prática de crime ou contravenção penal.**

Cabe destacar que uma postura cautelosa quanto à interferência estatal sobre os meios de comunicações, incluindo aqueles que detêm outorgas de radiodifusão, é fundamental não apenas para a preservação das liberdades de expressão e de imprensa, mas também para evitar a própria responsabilização criminal das autoridades públicas, uma vez que o art. 72 da Lei nº 4.117, de 1962, tipifica como delito "*impedir ou embaraçar a liberdade da radiodifusão ou da televisão fora dos casos autorizados em lei*".

Portanto, em tais casos, a esfera adequada para a discussão de eventuais transgressões aos limites da liberdade de expressão ou de liberdade de radiodifusão seria o Poder Judiciário. Partindo dessa premissa, conclui-se que não houve nem está havendo qualquer omissão por parte do Ministério das Comunicações no que toca ao seu papel fiscalizatório.

2.5 Das infrações suscitadas na petição inicial e das medidas punitivas requeridas pelo Ministério Público

Conforme exposto no relatório, o Ministério Público alega que a Jovem Pan teria incorrido em quatro planos de abusos que resultaram na infração de vários dispositivos do art. 53 da Lei nº 4.117, de 1962.

a) Veiculação de conteúdos desinformativos que minaram a confiança na higidez dos processos democráticos e de conteúdos que deslegitimaram os Poderes constituídos, sobretudo membros do Poder Judiciário e do Poder Legislativo: violação ao art. 53, alíneas "i" e "j", da Lei nº 4.117 90.

Como consequência da veiculação de comentários que teriam abalado a confiança da população no sistema eleitoral e que teriam "deslegitimado" membros do Poder Judiciário e do Poder Legislativo, o autor da ação civil pública alega que houve violação às alíneas "i" e "j" do art. 53 da Lei nº 4.117, de 1962:

Art. 53. Constitui abuso, no exercício de liberdade da radiodifusão, o emprêgo desse meio de comunicação para a prática de crime ou contravenção previstos na legislação em vigor no País, inclusive:

.....

- i) caluniar, injuriar ou difamar os Poderes Legislativos, Executivo ou Judiciário ou os respectivos membros;
- j) veicular notícias falsas, com perigo para a ordem pública, econômica e social; 91.

Ocorre que, qualquer infração ao art. 53 da Lei nº 4.117, de 1962, requer que haja primeiro condenação criminal transitada em julgado. Não há notícia de que qualquer dos comentaristas ou outros profissionais vinculados à Jovem Pan tenham sido condenado por calúnia, injúria ou difamação contra qualquer autoridade pública. Assim, a presente ação civil pública não se prestaria ao reconhecimento dessas condutas, o que exigiria um processo de natureza criminal.

Em relação à alegação de veiculação de "*notícias falsas, com perigo para a ordem pública, econômica e social*", conforme já exposto, também seria necessário que primeiro houvesse condenação por crime ou contravenção penal. Além disso, é importante mencionar que, conforme já afirmou a própria Corte Interamericana de Direitos Humanos, apenas manifestações sobre fatos podem ser consideradas como verdadeiras ou falsas, mas não opiniões. Nesse sentido, podemos citar as decisões no Caso Kimel vs. Argentina (2008, § 93), no Caso Tristán Donoso vs. Panamá (2009, § 124) e no Caso Usón Ramírez vs. Venezuela (2009, § 86).



Neste ponto, cabe registrar que a liberdade de expressão assegura igualmente a qualquer pessoa o direito de se manifestar sobre qualquer assunto, independentemente de formação acadêmica ou treinamento técnico, ressalvada a possibilidade de responsabilização posterior em caso de abuso, se houver previsão legal e for respeitada a exigência de proporcionalidade. Portanto, não nos parece relevante que os comentaristas da emissora não tenham formação jurídica ou em cibersegurança para que possam tratar desses assuntos. Numa sociedade democrática e livre, incumbe à população julgar a credibilidade e a qualidade das opiniões veiculadas pela mídia.

Por outro lado, no Caso Tristán Donoso vs. Panamá (2009, § 124), a Corte Interamericana de Direitos Humanos também ressaltou que a Convenção não protege afirmações que impliquem uma "inexatidão fática". Em outros precedentes a CIDH também afirmou que os meios de comunicação "devem exercer com responsabilidade a função social que desenvolvem" (Herrera Ulloa vs. Argentina e Fontevecchia y D'amico vs. Argentina) e ainda que os jornalistas têm o dever de "constatar de forma razoável, ainda que não necessariamente exaustiva, os fatos em que fundamentam suas opiniões" (Kimel vs. Argentina). No mesmo sentido, o STJ já afirmou a existência de um "compromisso ético com a informação verossímil" (REsp. nº 801.109). Em suma, a maior amplitude do direito de abordar assuntos de interesse público ou para criticar autoridades públicas não implica a liberdade de divulgar de modo irresponsável notícias ou acusações falsas.

Então, embora inviabilize a aplicação do art. 53 da Lei nº 4.117, de 1962, **a inexistência de condenação por crime ou contravenção penal não impediria a adoção de medidas de natureza civil para responsabilização a posteriori da emissora de rádio ou televisão que houver cometido abuso no exercício de sua liberdade de expressão e de imprensa.** Diante disso, caso reste demonstrado que os comentários veiculados pela emissora de radiodifusão configuram "notícias falsas" suficientemente graves para resultar em ofensa a algum bem jurídico fundamental, **em tese é possível a adoção de medidas punitivas para coibir esse tipo de comportamento, desde que tais medidas contem com previsão legal e sejam proporcionais para a defesa do bem jurídico fundamental que foi violado.**

b) Veiculação de conteúdos que incitaram a desobediência à legislação e a decisões judiciais pela população em geral e por órgãos de segurança pública: violação à alínea "a" do art. 53 da Lei nº 4.117, de 1962

Quanto ao segundo plano de abusos, decorrentes da veiculação de comentários que incitado a desobediência à legislação e a decisões judiciais, o Ministério Público alega que houve violação à alínea "a" do art. 53 da Lei nº 4.117, de 1962:

Art. 53. Constitui abuso, no exercício de liberdade da radiodifusão, o emprêgo dêsse meio de comunicação para a prática de crime ou contravenção previstos na legislação em vigor no País, inclusive:

.....

a) incitar a desobediência às leis ou decisões judiciárias;

Conforme já exposto, a posição que vem sendo adotada há muito tempo no âmbito do Ministério das Comunicações é que, para a configuração de abuso da liberdade de radiodifusão com base no art. 53 da Lei nº 4.117, de 1962, seria necessário que os atos elencados em suas alíneas configurassem crime ou contravenção penal e que houvesse condenação judicial de seus autores. Também cabe reiterar que discursos relacionados a assuntos de interesse público, incluindo críticas a autoridades públicas, são considerados "especialmente protegidos" pela Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Por outro lado, vale repisar que, **independentemente de haver prévia condenação por crime ou contravenção penal, em tese seriam aplicáveis medidas punitivas de natureza civil em caso de constatação de abusos suficientemente graves que tenham resultado em violação a um bem jurídico fundamental, desde que previstas em lei e sejam proporcionais.**

c) Veiculação de conteúdos que incitavam a rebeldia, a indisciplina e a intervenção das Forças Armadas sobre as instituições e Poderes civis constituídos: violação à alínea "f" do art. 53 da Lei nº 4.117, de 1962

Como consequência da veiculação de comentários que teriam incitado a rebeldia, a indisciplina e a intervenção das Forças Armadas, o Ministério Público alega que houve violação à alínea "f" do art. 53 da Lei nº 4.117, de



1962:

Art. 53. Constitui abuso, no exercício de liberdade da radiodifusão, o emprêgo dêsse meio de comunicação para a prática de crime ou contravenção previstos na legislação em vigor no País, inclusive:

.....

f) insuflar a rebeldia ou a indisciplina nas forças armadas ou nas organizações de segurança pública;

Em relação a esse terceiro grupo de abusos que foram relatados pelo Ministério Público Federal em sua petição inicial, além do que já foi afirmado acima, cabe acrescentar que tanto no Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos como na Convenção Americana sobre Direitos Humanos, incorporados ao Direito brasileiro por meio do Decreto nº 592, de 1992, e do Decreto nº 678, de 1992, **há previsão expressa de possibilidade de responsabilização por manifestações quando tal medida for necessária para proteger a segurança nacional e a ordem**. Além disso, o art. 13.5 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos também prevê a possibilidade de **responsabilização por manifestações que signifiquem apologia ao ódio nacional, racial ou religioso que constitua incitação à discriminação, à hostilidade, ao crime ou à violência**.

Portanto, manifestações de pensamento que de fato incitem a rebeldia ou a indisciplina nas Forças Armadas ou em outros órgãos de segurança pública e, muito pior, a intervenção de organizações militares sobre qualquer dos Poderes constituídos podem ser objeto de medidas punitivas, desde que previstas em lei e sejam proporcionais.

d) Veiculação de conteúdos gravíssimos que incentivaram a população à subversão da ordem política e social e que legitimavam as insurgências em curso e as que ecludiram entre outubro de 2022 e 8 de janeiro de 2023: violação às alíneas "d" e "l" do art. 53 da Lei nº 4.117, de 1962

Por fim, em razão da veiculação de comentários que teriam incentivado atos de subversão da ordem pública que resultaram em atos de violência e vandalismo que culminaram com os atos de 8 de janeiro de 2023, o Ministério Público alega que houve violação às alíneas "d" e "l" do art. 53 da Lei nº 4.117, de 1962:

Art. 53. Constitui abuso, no exercício de liberdade da radiodifusão, o emprêgo dêsse meio de comunicação para a prática de crime ou contravenção previstos na legislação em vigor no País, inclusive:

.....

d) fazer propaganda de guerra ou de processos de subversão da ordem política e social;

.....

l) colaborar na prática de rebeldia desordens ou manifestações proibidas.

Quanto a essa categoria de abusos, que se comprovados são bastante graves, aplica-se o que já foi mencionado reiteradas vezes acima. **Em se tratando de manifestações que ponham em risco a segurança nacional ou a ordem pública ou ainda que incitem a hostilidade, o crime ou a violência, a aplicação de medidas punitivas a posteriori, desde que previstas em lei e proporcionais, seria perfeitamente compatível com a Constituição**, com o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e com a Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

Quanto às **medidas punitivas** requeridas pela parte autora, informe-se que a Lei nº 4.117, de 1962, estabelece uma **gradação de sanções** que devem ser aplicadas considerando a gravidade da falta, os antecedentes da entidade faltosa, a reincidência específica, além da intensidade do dolo ou o grau de culpa, os motivos, as circunstâncias e as consequências da infração (art. 61 da Lei nº 4.117, de 1962, c/c art. 134 do Decreto nº 52.795, de 1963).

No caso de infrações com base no art. 53 da Lei nº 4.117, de 1962, em tese seria possível a aplicação das sanções de multa, que pode ser aplicada a infração a qualquer dispositivo legal (art. 62 da Lei nº 4.117 e art. 129 do Decreto nº 52.795), de suspensão (art. 63, I, da Lei nº 4.117 e art. 131 do Decreto nº 52.795) ou de cassação (art. 64, "a", da Lei nº 4.117 e art. 133 do Decreto nº 52.795), sendo ainda possível a aplicação de advertência quando não se justificar sequer a aplicação de multa (art. 59, § 1º, da lei nº 4.117). A multa pode ser aplicada cumulativamente com a suspensão ou a cassação (art. 128 do Decreto nº 52.795). Em caso de aplicação de multa, a definição do seu valor deve ainda levar em



consideração a condição econômica da entidade infratora (art. 135 do Decreto nº 52.795), podendo ser aplicada em dobro em caso de reincidência (art. 136 do Decreto nº 52.795).

Portanto, ainda que restasse configurado o cometimento de abuso no exercício da liberdade de radiodifusão com base no art. 53 da Lei nº 4.117, a sanção aplicável não seria necessariamente a cassação da outorga. No caso, de acordo com a **Nota Informativa nº 1504/2023/MCOM** (anexo), a ré "*não possui antecedentes*", ou seja, "*registros de sanções administrativas aplicadas por decisão administrativa definitiva publicada nos cinco anos anteriores ao cometimento da infração*". Além disso, se houver outras medidas suficientes para reparar os abusos cometidos, a cassação das outorgas poderia ser considerada uma medida excessiva e por isso incompatível com a liberdade de expressão, uma vez que impediria a veiculação de conteúdos legítimos. E, conforme já mencionado, os atos elencados no art. 53 da Lei nº 4.117, de 1962, só constituiriam infração administrativa quando configurarem a prática de crime ou contravenção penal, o que demanda decisão judicial prévia transitada em julgado. Como não há notícia de condenação por crime ou contravenção penal, inaplicável qualquer sanção com base no art. 53 da Lei nº 4.117, de 1962.

Não obstante, outra medida punitiva que, em tese, vislumbra-se admissível, por contar com previsão legal e ser compatível com o direito à liberdade de expressão conforme previsto na Constituição, no Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e na Convenção Americana sobre Direitos Humanos, seria a condenação da emissora que houver cometido abuso ao pagamento de indenização por eventuais danos morais ou materiais que tenham sido causados. Essa possibilidade está prevista no próprio art. 5º, V, da Constituição, que o Supremo Tribunal Federal já reconheceu na ADPF nº 130 (2009) como sendo norma de eficácia plena e de aplicabilidade imediata.

2.6 Da ausência de inércia do Ministério das Comunicações

No âmbito do Ministério das Comunicações, a **Coordenação-Geral de Fiscalização, Monitoramento e Apuração de Infrações (CGFM)**, órgão da **Secretaria de Comunicação Social Eletrônica**, é responsável por fiscalizar as emissoras executantes dos serviços de radiodifusão de sons, de sons e imagens e ancilares, conforme estabelecido na **Portaria MCom nº 8.374, de 6 de fevereiro de 2023**, publicada no Diário Oficial da União (DOU) de 8/2/2023, que aprovou os Regimentos Internos dos órgãos daquela Pasta:

Anexo X

REGIMENTO INTERNO DA SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL ELETRÔNICA

[...]

Subseção I

Da Coordenação-Geral de Fiscalização, Monitoramento e Apuração de Infrações

Art. 7º À **Coordenação-Geral de Fiscalização, Monitoramento e Apuração de Infrações** compete:

I - fornecer subsídios para:

- a) a proposição de diretrizes, objetivos e metas para execução das atividades integrantes dos processos de fiscalização e monitoramento dos serviços de radiodifusão e de seus ancilares; e
- b) o fornecimento de respostas às solicitações de informações nos assuntos de sua competência;

II - coordenar as atividades inerentes:

- a) à análise de processos e execução de procedimentos de fiscalização e monitoramento dos serviços de radiodifusão e de seus ancilares;
- b) à análise dos processos de averiguação de denúncias e apuração de infrações relativas aos serviços de radiodifusão e de seus ancilares;
- c) à inscrição e exclusão do registro de multas no Sistema Integrado de Gestão de Créditos - SIGEC da Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel, ou sistema que venha o substituir;
- d) ao cadastro das penalidades aplicadas e dos antecedentes infracionais das entidades executantes dos serviços de radiodifusão e de seus ancilares;
- e) ao monitoramento para efetivo cumprimento das sanções aplicadas às executantes dos serviços de radiodifusão e de seus ancilares; e
- f) à expedição, organização e recebimento de documentos vinculados aos processos de sua competência;

III - decidir quanto à instauração e ao arquivamento dos processos de averiguação de denúncias, dos processos de apuração de infração e dos demais processos administrativos referentes aos



serviços de radiodifusão e de seus ancilares;

IV - decidir quanto à aplicação da sanção de advertência às pessoas outorgadas a prestar o serviço de radiodifusão, inclusive seus ancilares, em casos de cometimento de infrações administrativas e contratuais passíveis dessa penalidade;

V - propor à autoridade competente a aplicação das demais sanções às pessoas outorgadas a prestar o serviço de radiodifusão, inclusive seus ancilares, em casos de cometimento de infrações administrativas e contratuais passíveis destas penalidades;

VI - manter banco de dados atualizado contendo, dentre outras informações, o número de processos de averiguação de denúncia e de processos de apuração de infração em trâmite e a quantidade de sanções aplicadas e seus tipos de acordo com cada espécie de serviço de radiodifusão;

VII - autorizar a interrupção da execução dos serviços de radiodifusão e de seus ancilares por prazo superior a trinta dias consecutivos;

VIII - fornecer subsídios em matéria de fiscalização dos serviços de radiodifusão, inclusive seus ancilares;

IX - solicitar documentos, informações e outros elementos necessários à instrução dos processos de sua competência, quando o pedido for direcionado para entes e órgãos públicos externos ao Ministério das Comunicações ou particulares não outorgados;

X - apreciar solicitações, determinar a complementação da instrução, promover o arquivamento ou desarquivamento bem como realizar todos os demais atos necessários ao andamento dos processos de sua competência; e

XI - solicitar periodicamente às coordenações vinculadas a apresentação de relatório de suas atividades.

Art. 8º À Coordenação de Apuração de Infrações de Serviços de Radiodifusão compete:

I - promover ou complementar a instrução dos processos de apuração de infração por meio de requisições para as outorgadas e solicitações para a Agência Nacional de Telecomunicações ou para órgãos do Ministério das Comunicações com o fim de reunir provas da autoria e da materialidade das infrações cometidas pelas pessoas outorgadas a executar o serviço de radiodifusão, inclusive seus ancilares;

II - fixar ou prorrogar prazos para cumprimento de exigências, no âmbito dos processos de sua competência;

III - analisar as defesas administrativas e demais manifestações apresentadas nos processos de apuração de infração, sugerindo, quando comprovada a materialidade e a autoria da infração e inexistente fator extintivo da punibilidade, a aplicação da respectiva sanção;

IV - analisar os recursos administrativos apresentados nos processos de apuração de infração;

V - propor o arquivamento do processo de apuração de infração;

VI - executar ou sugerir as demais providências inerentes à análise dos processos de apuração de infrações;

VII - executar as atividades inerentes à inscrição, alteração e exclusão do registro de multas no Sistema Integrado de Gestão de Créditos - SIGEC da Anatel, ou sistema que venha a substituí-lo;

VIII - executar atividades inerentes ao cadastro das penalidades aplicadas e dos antecedentes infracionais das entidades executantes dos serviços de radiodifusão e de seus ancilares;

IX - acompanhar o efetivo cumprimento das sanções aplicadas às executantes dos serviços de radiodifusão e de seus ancilares; e

X - fornecer subsídios para respostas às demandas de solicitação de informações nos assuntos de sua competência.

Art. 9º À Coordenação de Fiscalização e Monitoramento de Serviços de Radiodifusão compete:

I - propor a instauração de processo de averiguação de denúncia;

II - promover ou complementar a instrução dos processos de averiguação de denúncia por meio da atividade de degravação, de requisições para as outorgadas e solicitações para a Agência Nacional de Telecomunicações ou para órgãos deste Ministério das Comunicações com o fim de reunir provas da autoria e da materialidade das infrações cometidas pelas pessoas outorgadas a executar o serviço de radiodifusão, inclusive seus ancilares;

III - fixar ou prorrogar prazos para cumprimento de exigências, no âmbito dos processos de sua competência;



IV - analisar as manifestações e documentos apresentados em processos administrativos de sua competência, propondo, quando presentes indícios suficientes de materialidade e autoria da infração e inexistente fator extintivo da punibilidade, a instauração do respectivo processo de apuração de infração;

V - propor o arquivamento do processo de averiguação de denúncia e de processos administrativos de sua competência, ressalvados os processos relativos à interrupção da execução dos serviços de radiodifusão e de seus ancilares;

VI - executar ou propor as demais providências inerentes à análise dos processos de averiguação de denúncia;

VII - executar atividades inerentes à análise do pedido de interrupção da execução dos serviços de radiodifusão e de seus ancilares e arquivá-los quando exaurida sua finalidade;

VIII - fornecer subsídios para respostas às demandas de solicitação de informações nos assuntos de sua competência;

IX - elaborar, sob a orientação da Coordenação-Geral de Fiscalização, Monitoramento, Apuração de Infrações, o plano anual de fiscalização dos serviços de radiodifusão e de seus ancilares e executar as atividades inerentes às solicitações de atividades de fiscalização junto à Agência Nacional de Telecomunicações; e

X - promover, sob a orientação da Coordenação-Geral de Fiscalização, Monitoramento e Apuração de Infrações, estudos que possam subsidiar execução de ações de educação junto às entidades outorgadas, o estabelecimento de critérios eficazes para a fiscalização dos serviços de radiodifusão com a implementação do conceito de fiscalização responsiva.

A CGFM realiza atos fiscalizatórios de ofício ou sob demanda e utiliza a seguinte forma de apuração:

- o Como regra, constatada a presença de elementos mínimos de autoria e materialidade de infração administrativa, instaura-se um procedimento preliminar, anteriormente denominado **Processo de Averiguação de Denúncia (PADE)**, o qual, com a publicação do atual Regulamento de Sanções Administrativas (Portaria de Consolidação GM/MCOM n. 1 de 1º de junho de 2023, livro VI), passou a se chamar **Processo Administrativo Preparatório (PAP)**;
- o Elabora-se Nota Técnica com a descrição dos fatos e a necessidade de realização de diligência;
- o Elabora-se Ofício de Exigência para a entidade encaminhar gravação da programação do dia imediatamente anterior ao recebimento do ofício;
- o Havendo necessidade, poderá ser solicitado que a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) efetue a gravação da programação;
- o De posse da mídia, elabora-se o Relatório de Degração com as transcrições na íntegra da programação veiculada, constando, quando necessário, a cronometria dos programas, com intuito de avaliar possível irregularidade;
- o O resultado do Relatório de Degração subsidia a análise do PAP que pode resultar em arquivamento, em caso de regularidade da programação, ou em instauração de **Processo de Apuração de Infração (PAI)**, em caso de constatação de irregularidade, sujeitando a entidade às sanções legais cabíveis; e
- o No PAI é assegurado à emissora o pleno exercício dos princípios do contraditório e ampla defesa.

Nessa linha, informe-se que a **Secretaria de Comunicação Social Eletrônica - SECOE**, por meio da Coordenação-Geral de Fiscalização, Monitoramento e Apuração de Infrações (CGFM), **tão logo tomou conhecimento** da instauração do Inquérito Civil Público n. 1.34.001.000088/2023, mediante a Portaria ICP n. 01, de 09 de janeiro de 2023, **imediatamente instaurou o PADE nº 53115.001173/2023**, objetivando-se requisitar as cópias das programações com o suposto conteúdo de disseminação de notícias falsas sobre o processo eleitoral e as instituições democráticas, como aliás é o procedimento regular.

Ou seja, em regra, primeiro, instaura-se o PADE (atual PAP), em caráter preliminar, para verificar os indícios mínimos de materialidade e autoria de eventual infração administrativa tipificada no CBT e no RSR e, uma vez constatados, instaura-se o PAI, processo administrativo sancionador propriamente, em que serão oportunizados contraditório e ampla defesa, antes de possível aplicação de sanção.



Nesse sentido, no presente caso, com base no princípio da legalidade estrita que deve respaldar a atividade da Administração Pública, notadamente, no campo do direito administrativo sancionador, a Secretaria de Comunicação Social Eletrônica da Pasta - SECOE, ao tomar ciência dos fatos noticiados pelo MPF, no âmbito do inquérito civil correlato, instaurou o então Procedimento de Averiguação de Denúncia - PADE, preliminar ao processo sancionador, conforme regulamentação específica do Ministério das Comunicações, como se pode ler da **Nota Informativa 1226/2023/MCOM** (anexo):

Informa-se que, tão logo esta Secretaria tomou conhecimento da instauração do Inquérito Civil Público n.º 1.34.001.000088/2023, mediante a Portaria ICP no 01, de 09 de janeiro de 2023, foi imediatamente instaurado o **PADE n.º 53115.001173/2023, objetivando-se requisitar as cópias das programações com o suposto conteúdo de disseminação de notícias falsas sobre o processo eleitoral e as instituições democráticas, como aliás é o procedimento regular.**

Deve-se destacar que essa espécie de processo administrativo – PADE – tem justamente essa finalidade de identificar possível autoria e elementos materiais de eventual infração à legislação de radiodifusão para que posteriormente, se for o caso, venha a ser instaurado o devido processo de apuração de infração, esse sim de natureza sancionatória.

Nesse sentido, a instauração do citado PADE n.º 53115.001173/2023 justifica-se pela necessidade de se coligirem, a partir da análise das cópias integrais das programações transmitidas pela emissora JOVEM PAN, evidências de irregularidade na execução de serviço de radiodifusão, especificamente, quanto à suposta veiculação de notícias falsas sobre o processo eleitoral e instituições democráticas do país.

No caso concreto dos autos, **além de a atuação do Ministério das Comunicações ter se dado no estrito cumprimento de suas competências e das normas que regem a fiscalização punitiva, cumpre destacar a ausência de inércia daquela Pasta na aplicação deste mister** - uma vez que promove a devida instrução do PADE em comento, conferindo-lhe o impulso pertinente e respeitando a ordem dos procedimentos fiscalizatórios coexistentes, que obedece a critérios de prioridade e de prazos prescricionais, conforme consta da Nota Informativa 1226/2023/MCOM:

Sobre a situação atual do referido PADE, cabe informar que se encontra **aguardando a degravação e análise dos arquivos de mídia encaminhados pela emissora JOVEM PAN,** relativos às cópias das programações irradiadas nos dias 21/12/2022, 22/12/2022, 29/12/2022 e 08/01/2023, conforme claramente apontado pelo Ministério Público.

A ordem de distribuição de processos para análise e degravação de arquivos de mídia obedece a critérios de prioridade quanto à cronologia e aos prazos prescricionais. Convém destacar que a CGFM possui um elevado estoque processual e que recebe demandas de outros órgãos do Ministério Público, que também são objeto de inquérito civil e visam à possível propositura das correspondentes ações civis públicas. **Assim, não há que se falar em inércia da Administração, uma vez que setor responsável vem empreendendo os esforços necessários para dar o tratamento adequado às demandas, dentro de sua capacidade operacional.**

Convém lembrar que os prazos prescricionais, em processos administrativos sancionadores, são de cinco anos, para prescrição da pretensão punitiva, e de três anos, para prescrição intercorrente (art. 1º da Lei n.º 9.873, de 23 de novembro de 1999). **Assim, o decurso de quatro meses, no PADE n.º 53115.001173/2023-19, não prejudica a apuração dos fatos ou a eventual responsabilização dos envolvidos, se for o caso. Tampouco significa que o Ministério esteja omissivo, haja vista o expressivo número de demandas disciplinares a cargo da SECOE e as limitações que afetam a capacidade de resposta da Administração.** [destacamos]

Diante do exposto, sobre o pedido autoral para que a União seja condenada à *obrigação de fiscalizar de forma contínua, e de eventualmente punir outras detentoras de outorga de radiodifusão que, na qualidade formal de afiliadas ou não, venham a transmitir conteúdos produzidos pela JOVEM PAN*, vale frisar que qualquer infração ao art. 53 da Lei n.º 4.117, de 1962, requer que haja primeira condenação criminal transitada em julgado. Partindo-se da premissa de que não houve qualquer condenação criminal em razão dos fatos alegados na petição inicial, pode-se concluir que a ação civil pública movida pelo Ministério Público Federal não configura meio adequado para a aplicação de sanções por descumprimento do art. 53 da Lei n.º 4.117, de 1962.

Pelo mesmo motivo, não é possível entender que houve omissão do Ministério das Comunicações em relação ao exercício de seu dever de fiscalização. E, ainda, não há qualquer dever legal da União em fiscalizar o



cumprimento de obrigações impostas judicialmente à Jovem Pan no âmbito da presente demanda.

2.7 Do pedido para que a União fiscalize continuamente a retransmissão por outras empresas.

Embora esse pedido não tenha sido feito em sede de antecipação de tutela, vale mencionar sua clara improcedência a fim de reforçar a ausência de probabilidade do direito alegado pela parte autora.

O pedido para que outras detentoras de outorgas de radiodifusão fiquem impedidas de retransmitir conteúdos futuros da Jovem Pan - mediante a fiscalização da União (item 9.2.2) é claramente improcedente. Primeiro, porque implicaria evidente **censura prévia**, que é proibida tanto pela Constituição como pelos tratados de direitos humanos que o Brasil se comprometeu a cumprir. Segundo, porque atingiria terceiros que sequer são partes no processo judicial.

Assim sendo, partindo da premissa de que, pelo menos até o momento, não houve qualquer condenação criminal em razão dos fatos relatados pelo Ministério Público, os abusos alegadamente cometidos pela Jovem Pan deveriam ser reparados por outras espécies de medidas, tais como a aplicação de direito de resposta e indenização por eventuais danos morais ou materiais que tenham sido causados. Nesse sentido, a 1ª Turma do STF afirmou na Rcl nº 22328 (2018) que "eventual abuso da liberdade de expressão deve ser reparado, preferencialmente, por meio de retificação, direito de resposta ou indenização". Do mesmo modo, na ADI nº 4815 (2015), o STF afirmou que "*erros corrigem-se segundo o direito, não se coartando liberdades conquistadas*" e que "*a reparação de danos e o direito de resposta devem ser exercidos nos termos da lei*".

Além disso, quanto ao pedido final para que a União fiscalize continuamente a retransmissão por outras empresas, "*há que se destacar na prática a escassez de meios humanos para o cumprimento desse encargo nesta Secretaria, como evidencia por si só o fato do citado PADE nº 53115.001173/2023, instaurado em janeiro de 2023, estar aguardando o início do trabalho de degravação dos arquivos de mídia, relativos a 4 (quatro) dias da programação da emissora JOVEM PAN. Frise-se, por último, que isso tampouco significa que o mencionado PADE não será tratado adequadamente*" (conforme Nota Informativa 1226).

2.8 Do pedido para que a União elabore o conteúdo radiofônico do direito de resposta e fiscalize seu cumprimento pela Jovem Pan

O direito de resposta encontra previsão no art. 5º, V, da Constituição e está regulamentado pela Lei nº 13.188, de 2015. A imposição de veiculação de direito de resposta em face da divulgação de fatos inverídicos ou distorcidos sobre assuntos de interesse público não apenas seria compatível com o direito à liberdade de expressão e a vedação de censura prévia, como também contribuiria para robustecer o debate público. Neste ponto, cabe citar o seguinte trecho da decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos no Caso Kimel vs. Argentina (2008):

57. Considerando a importância da liberdade de expressão em uma sociedade democrática e a elevada responsabilidade que isso significa para quem exerce profissionalmente trabalhos de comunicação social, o Estado não apenas deve minimizar as restrições à circulação da informação, mas também equilibrar, na maior medida possível, a participação das distintas informações no debate público, promovendo o pluralismo informativo. Em consequência, a equidade deve reger o fluxo informativo. Nestes termos, pode explicar-se a proteção dos direitos humanos de quem enfrenta o poder dos meios de comunicação e a tentativa de assegurar condições estruturais que permitam a expressão equitativa das ideias.

Contudo, em relação ao pedido liminar autoral para que **a União elabore o conteúdo radiofônico do direito de resposta**, tal atribuição extrapolaria a competência legal do Ministério das Comunicações.

Da mesma forma, quanto à **fiscalização do cumprimento de eventual direito de resposta**, não se pode atribuir ao Ministério das Comunicações a responsabilidade por fiscalizar o cumprimento de decisões judiciais eventualmente aplicadas contra a Jovem Pan a pedido do Ministério Público.



Além disso, cabe fazer referência que, na **Nota Informativa nº 1504/2023/MCOM** (anexo), a Secretaria de Comunicação Social Eletrônica afirmou que haveria algumas "*dificuldades operacionais*" para seu acompanhamento pelo Ministério das Comunicações. Isso porque esta Pasta dispõe de recursos limitados, tanto humanos como em termos de mecanismos de monitoramento, não sendo assim viável uma fiscalização da programação "*em tempo real*". Caso se impute esse dever ao Ministério das Comunicações, a fiscalização só poderia ocorrer apenas *a posteriori* mediante a obtenção das mídias digitais do período correspondente, que em seguida seriam degradadas e analisadas.

A Secretaria de Comunicação Social Eletrônica relatou ainda a seguinte impossibilidade operacional no Ministério, segundo a **Nota Informativa 1226/2023/MCOM**:

Para a realização desse monitoramento diário, durante o período de 4 (quatro) meses, entende-se que esta Secretaria não dispõe dos meios adequados, tanto humanos como de mecanismos de monitoramento. Entende-se ainda que o período contínuo de 4 (quatro) meses é demasiado, mesmo que haja o concurso da ANATEL na realização desse tipo de monitoramento.

Descabido, portanto, o pedido autoral.

3. DA AUSÊNCIA DOS REQUISITOS NECESSÁRIOS AO DEFERIMENTO DA TUTELA ANTECIPADA

Como exposto acima, o artigo 300 do Código de Processo Civil, que dispõe acerca da tutela de urgência, prescreve que tal medida somente poderá ser deferida se houver nos autos elementos que evidenciem, concomitantemente: a) a probabilidade do direito e b) o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo.

Ocorre que, como fartamente demonstrado, **inexiste verossimilhança da alegação aduzida**, a qual, em sentido oposto, milita a favor da ré, já que a pretensão posta nos autos afronta a legislação pátria.

Ora, numa análise superficial e sumária do direito invocado, não se poderia satisfazer a pretensão deduzida em juízo, em afronta à legislação pátria.

Ademais, de acordo com o art. 1.059, do novo CPC, "*à tutela provisória requerida contra a Fazenda Pública aplica-se o disposto nos arts. 1º a 4º da Lei nº 8.437, de 30 de junho de 1992, e no art. 7º, § 2º, da Lei nº 12.016, de 7 de agosto de 2009*".

Por sua vez, o art. 1º, da Lei n. 8.437/92, (mencionado pelo art. 1.059 do CPC) estabelece que não será cabível medida liminar que esgote, no todo ou em parte o objeto da ação:

Art. 1º Não será cabível medida liminar contra atos do Poder Público, no procedimento cautelar ou em quaisquer outras ações de natureza cautelar ou preventiva, toda vez que providência semelhante não puder ser concedida em ações de mandado de segurança, em virtude de vedação legal.

§ 1º Não será cabível, no juízo de primeiro grau, medida cautelar inominada ou a sua liminar, quando impugnado ato de autoridade sujeita, na via de mandado de segurança, à competência originária de tribunal.

§ 2º O disposto no parágrafo anterior não se aplica aos processos de ação popular e de ação civil pública.

§ 3º Não será cabível medida liminar que esgote, no todo ou em qualquer parte, o objeto da ação. [destacamos].

Evidencia-se, assim, que a concessão da tutela provisória configura o esgotamento do objeto da ação, o que faz incidir a vedação do art. 1.059, do novo CPC, c/c art. 1º da Lei n. 8.437/92.

Nesse mesmo sentido:



PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO - MEDIDA CAUTELAR - CARÁTER SATISFATIVO - INADMISSIBILIDADE (ART. 1º, § 3º, DA LEI Nº 8 437/92) - SUSPENSÃO DE PENALIDADE DISCIPLINAR (SISTEMA BANCÁRIO E FINANCEIRO) - PRESSUPOSTOS CAUTELARES AUSENTES.

1. A Lei nº 8 437, de 30 JUN 92, em que seu art. 1º, § 3º, que trata da concessão de medidas cautelares contra atos do Poder Público, dispõe: "Não será cabível medida liminar que esgote, no todo ou em parte, o objeto da ação."

*2. Como a medida cautelar tem por finalidade precípua assegurar a eficácia da pretensão principal, a concessão da liminar determinando a suspensão de pena disciplinar - decorrente de apuração administrativa que se desenrola há mais de dez anos - mostra-se de caráter satisfativo, mediante a antecipação da prestação jurisdicional futura (a que não se presta a via processual eleita), ensejando a renovação de fatos justificadores da apuração, que **podem trazer danos ao sistema financeiro, os quais a norma legal pretendeu evitar ou reprimir.***

3. Agravo provido.

4. Peças liberadas pelo Relator em 15/02/2000 para publicação do acórdão" (grifamos).

(TRF1 – Processo AG 00150097119994010000 AG - AGRADO DE INSTRUMENTO – 00150097119994010000 Relator(a) JUIZ LUCIANO TOLENTINO AMARAL Sigla do órgão TRF1 Órgão julgador PRIMEIRA TURMA Fonte DJ DATA:20/03/2000)

Destarte, a liminar pleiteada em favor da parte autora tem natureza **satisfativa**, isto é, desde logo lhe assegura a plena realização do direito pleiteado.

O pedido de tutela antecipada para que sejam veiculados conteúdos de radiodifusão sonora, durante 04 meses, à título de direito de resposta à coletividade, mediante a elaboração do conteúdo e fiscalização da ação pela União, claramente assegura à parte autora a plena realização do objeto da ação.

Como se não bastasse a ausência de perigo de dano, verifica-se, no caso, o periculum in mora inverso, na medida em que eventual deferimento do pedido de tutela antecipada trará consequências irreversíveis e representará **flagrante risco aos princípios legais e constitucionais já mencionados, destacando-se a violação ao princípio da sujeição da Administração Pública à estrita legalidade.**

Diante do exposto, conclui-se que o pedido de antecipação de tutela formulado na inicial não merece acolhimento, em razão do não preenchimento dos requisitos previstos no art. 300 do Código de Processo Civil para a sua concessão, bem como por força do o artigo 1º, § 3º, da Lei nº 8.437/92, requerendo, a União, portanto, o seu indeferimento.

4. MANIFESTAÇÃO SOBRE O EVENTUAL INTERESSE DE MIGRAR PARA O POLO ATIVO DA DEMANDA

Embora seja de interesse da União em colaborar com o deslinde do feito, cooperando com as ações que se fizerem necessárias, bem como reconhecendo a legitimidade, utilidade e necessidade da pretensão de combate a eventuais conteúdos desinformativos, não há interesse em migrar para o polo ativo da demanda.

5. DO REQUERIMENTO

Ante o exposto, requer-se o indeferimento do pedido de tutela antecipada formulado pela parte autora em face da União.

São Paulo, 01 de março de 2024.

SILVIA HELENA SERRA

Procuradora Seccional da União em Ribeirão Preto/SP

Coordenadora Regional Adjunta - NUEST/CORESP3/PRU3



ARTUR SOARES DE CASTRO
Advogado da União
Coordenador da Coordenação Regional de Serviço Público - CORESP
Procuradoria Regional da União da 3ª Região
Advocacia-Geral da União

Documento assinado eletronicamente por SILVIA HELENA SERRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1423546014 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): SILVIA HELENA SERRA. Data e Hora: 04-03-2024 17:44. Número de Série: 2862295532975001586870924972. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

Documento assinado eletronicamente por ARTUR SOARES DE CASTRO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1423546014 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ARTUR SOARES DE CASTRO. Data e Hora: 04-03-2024 17:12. Número de Série: 44747013418815259955105027103. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES
GABINETE - GAB
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO R, ED. SEDE, SALA 915 CEP: 70044-900 BRASÍLIA-DF FONE: (61) 2027-6119/6915

INFORMAÇÕES n. 00042/2023/CONJUR-MCOM/CGU/AGU

NUP: 00738.000229/2023-24

INTERESSADOS: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E RÁDIO PANAMERICANA S/A

ASSUNTOS: Subsídios para a defesa da União. Liberdade de expressão e de imprensa.

1. Por meio do Ofício nº 6813/2023/PGU/AGU, foram solicitados subsídios que orientem a representação da União em juízo no âmbito da ACP nº 5019210-57.2023.4.03.6100 e parâmetros para busca de solução consensual.
2. Foram prestados subsídios preliminares por meio das INFORMAÇÕES n. 00039/2023/CONJUR-MCOM/CGU/AGU (seq. 117), que foram acompanhadas da NOTA INFORMATIVA Nº 1226/2023/MCOM (seq. 115).
3. Trata-se de ação civil pública movida pelo Ministério Público Federal contra a Rádio Panamericana S/A (Jovem Pan) e a União em que se busca a responsabilização daquela emissora de radiodifusão por ter veiculado "conteúdos desinformativos a respeito do funcionamento de instituições públicas nacionais, contextualmente atrelados a conteúdos incitatórios à violência e à ruptura do regime democrático brasileiro". Em suma, o Parquet sustentou que a Jovem Pan teria cometido uma série de atos que configuram "abusos da liberdade de radiodifusão, veiculando notícias falsas que engendram riscos concretos à ordem pública no País, caluniando membros dos Poderes Legislativo e Judiciário, incitando a desobediência da legislação e de decisões judiciais, incitando a rebeldia e a indisciplina das Forças Armadas e de forças de segurança pública, e fazendo propaganda de processos de subversão social".
4. Com esse fundamento, o Ministério Público requereu em sede de antecipação de tutela: (i) que a União reúna informações oficiais junto ao Tribunal Superior Eleitoral sobre a confiabilidade dos processos democráticos por ele organizados e que as "transforme" em "conteúdos de radiodifusão sonora, com duração de dois a três minutos cada; (ii) que a Jovem Pan seja obrigada a veicular tais conteúdos produzidos pela União ao menos quinze vezes por dia entre 6h00 e 21h00 durante quatro meses a título de direito de resposta à coletividade; (iii) que a União seja obrigada a fiscalizar o cumprimento da obrigação a ser imposta à Jovem Pan, apresentando relatórios mensais; e (iv) a imposição de multa diária de R\$ 100 mil em caso de descumprimento de tais obrigações.
5. Além disso, o autor requereu que ao final o Judiciário: (i) determine o cancelamento judicial das três outorgas de radiodifusão sonora que a Jovem Pan detém; (ii) condene a União à obrigação de "fiscalizar de forma contínua e de eventualmente punir outras detentoras de outorga de radiodifusão que, na qualidade formal de afiliadas ou não, venham a transmitir conteúdos produzidos pela Jovem Pan"; e (iii) condene a Jovem Pan a pagar uma indenização por danos morais coletivos no valor de R\$ 13.406.672,80 acrescidos de juros e correção monetária desde a citação, valor este a ser destinado ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos.
6. O Ministério Público reconhece que a liberdade de expressão e de imprensa é um valor a ser preservado em sociedades democráticas, que devem "garantir amplas margens de discurso" a seus cidadãos, mas afirma que as condutas praticadas pela Jovem Pan teriam extrapolado "em muito" os marcos constitucionais e legais de tais liberdades. Acrescentou que, por ser uma prestadora de serviço público (radiodifusão), a Jovem Pan estaria submetida a um "regime jurídico marcado por limites mais estritos do que o aplicável a outros produtores e difusores de conteúdo" e que a sua conduta teve "potencial real de incitar atos violentos e de ruptura democrática". Afirmou também que "a imposição judicial de medidas severas à Jovem Pan, proporcionais à gravidade dos fatos apurados, é fundamental para, traçando uma linha no chão, firmar que condutas como as praticadas pela emissora são juridicamente inaceitáveis".
7. Na exposição dos fatos que justificariam medidas tão graves, o Ministério Público os segmentou nas seguintes categorias: (i) veiculação de conteúdos desinformativos sobre a higidez dos processos democráticos realizados no país e sobre o funcionamento dos Poderes constituídos (item 4.2.1, p. 28 a 67); (ii) veiculação, sem qualquer fundamento idôneo, de conteúdos incitatórios à desobediência à legislação e a decisões judiciais, pela população em geral e por forças policiais (item 4.2.2, p. 68 a 88); (iii) veiculação de conteúdos incitatórios à rebeldia, à indisciplina e à intervenção das Forças Armadas brasileiras sobre as instituições e os Poderes civis constituídos (item 4.2.3, p. 88 a 143); e (iv) veiculação de conteúdos incentivadores e legitimadores da subversão da ordem política e social e de manifestações ilegais (item 4.2.4, p. 143 a 167).
8. Resumindo essas supostas violações ao regime de radiodifusão em vigor no País, o Ministério Público afirmou que houve um "enorme conjunto de abusos à liberdade de radiodifusão tipificados em lei, e consumados em quatro diferentes planos", que seriam os seguintes:

(i) "pela veiculação persistente de conteúdos desinformativos que, sem qualquer prova, minaram a confiança de seus ouvintes na higidez dos processos democráticos realizados no país, assim como de conteúdos que deslegitimaram os Poderes constituídos, sobretudo membros do Poder Judiciário e do Poder Legislativo – atos estes que configuram infrações tipificadas no art. 53, alíneas i) e j) da Lei nº 4.117/1962";



Este documento foi gerado pelo usuário 409.***.***-48 em 04/03/2024 20:20:29

Número do documento: 2403041752384060000305956850

<https://pje1g.trf3.jus.br:443/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=2403041752384060000305956850>

Assinado eletronicamente por: SILVIA HELENA SERRA - 04/03/2024 17:52:38

(ii) "pela veiculação de numerosos conteúdos que incitaram, sem qualquer fundamento idôneo, a desobediência à legislação e a decisões judiciais, não apenas por parte da população em geral, mas até mesmo por parte da Polícia Judiciária e de órgãos de segurança ostensiva – atos estes que configuram infrações tipificadas no art. 53, alínea a), da Lei nº 4.117/1962";

(iii) "pela veiculação persistente de conteúdos que incitavam a rebeldia, a indisciplina e mesmo a intervenção das Forças Armadas brasileiras sobre as instituições e os Poderes civis constituídos – atos estes que configuram infrações tipificadas no art. 53, alínea f), da Lei nº 4.117/1962";

(iv) "pela veiculação de gravíssimos conteúdos que incentivaram a população à subversão da ordem política e social, e que legitimavam inclusive insurgências em curso, como as que eclodiram entre outubro de 2022 e 08 de janeiro de 2023 – atos estes que configuram infrações tipificadas no art. 53, alíneas d) e l), da Lei nº 4.117/1962".

9. Em relação ao "primeiro plano de violações ao regime de radiodifusão", o Ministério Público apresentou diversas transcrições de manifestações de comentaristas da Jovem Pan no sentido de desacreditar a segurança e a confiabilidade das urnas eletrônicas ou do próprio processo eleitoral brasileiro e que também tiveram "por alvo diferentes autoridades da República". Segundo o Ministério Público, tais comentários constituiriam "alegações e análise genéricas, desprovidas de qualquer comprovação" e foram veiculados por comentaristas "leigos", "que não têm qualquer formação seja em Direito, seja em cibersegurança", que "veicularam discursos peremptórios". Afirmou ainda que a "veiculação de fatos falsos" a respeito da "segurança das urnas eletrônicas, ou sobre as regras e as decisões do Superior Tribunal Eleitoral, tende a ter efeitos persistentes no tempo porque abala a confiança dos cidadãos na democracia e no governo.

10. Quanto ao "segundo plano de violações ao regime de radiodifusão", o Parquet afirmou que a Jovem Pan "veiculou sistematicamente discursos de deslegitimação dos Poderes constituídos e de vários de seus membros" e que sugeriam que certas autoridades "estariam atuando para evitar que as eleições fossem auditadas" e estariam adotando ações ou omissões "arbitrárias, ilegais, inconstitucionais e em dados momentos até mesmo criminosas", "sem que sequer houvesse o cuidado de colocar pessoas especialistas para abordarem tema que, sem dúvida, tinham uma dimensão técnica jurídica ou de segurança da informação". Enfim, alegou que tais conteúdos incitaram, "sem fundamento idôneo", a desobediência da legislação e de decisões judiciais. Os representantes do Ministério Público chegaram a afirmar que "o fato de a esmagadora maioria dos comentaristas da Jovem Pan não terem formação jurídica desempenhou efeitos especialmente problemáticos". Em resumo, o Ministério Público critica a falta de profundidade ou fundamentação de comentários a respeito da correção ou mesmo legalidade de algumas decisões judiciais ou legislativas e afirma que tiveram por finalidade incitar o descumprimento das leis e decisões judiciais e ainda que tais comentários resultariam na "deslegitimação" de certas autoridades públicas ou instituições.

11. No que diz respeito ao "terceiro plano de abusos", o MPF afirma que a Jovem Pan "veiculou sistematicamente falas que incitavam, inicialmente, a rebeldia e a indisciplina nas Forças Armadas, e, em dado momento, a sua efetiva intervenção sobre as instituições e os Poderes civis constituídos" e que se apoiavam na desinformação e nos discursos que deslegitimavam o Poder Judiciário e o Poder Legislativo. Segundo consta da inicial, esses comentários transmitiram a ideia de que a "rebeldia, a indisciplina e a intervenção das Forças Armadas seria não apenas legítima, mas incontornavelmente necessária" e teriam como fundamento uma suposta competência "moderadora" das Forças Armadas que estaria prevista no art. 142 da Constituição. Afirmou ainda que a emissora "veiculou falas em defesa do regime militar instaurado em 1964, que aprofundou o país em décadas de ditadura marcadas por graves violações de direitos humanos" e ainda que passavam a ideia de que apenas o Poder Executivo estaria respeitando a Constituição, justificando com isso uma intervenção militar nos demais Poderes. Novamente, o Ministério Público critica a falta de "formação jurídica" dos comentaristas da Jovem Pan e diz ainda que a emissora teria escolhido de modo "seletivo" um famoso jurista que teria defendido uma tese que a "esmagadora maioria da comunidade jurídica do país" consideraria "aberrante".

12. O Ministério Público afirmou que estaria muito clara a interdependência desses três primeiros planos de abusos da liberdade de radiodifusão e explicou que "há uma insistência em minar, sem qualquer prova, a confiança da população nas urnas eletrônicas e de sustentar que teria ocorrido fraude nas eleições e reiteradas afirmações deslegitimadoras tanto do Poder Judiciário, que estaria praticando arbitrariedades de forma contumaz, quando do Poder Legislativo, 'pela sua inação até esse momento'" e que, diante desse cenário, as manifestações veiculadas pela Jovem Pan teriam concluído que a "desobediência a ordens do Supremo Tribunal Federal" seria "uma obrigação" dos agentes públicos e ainda que as Forças Armadas deveriam proteger quem descumprisse tais decisões judiciais e, mais que isso, deveriam agir como "poder moderador" em face dos Poderes constituídos. Segundo o autor da ação civil pública, é "impressionante" que uma emissora de rádio, na condição de prestadora de serviço público, veicule conteúdos "radicalizados", chegando a ponto de "defender a prisão de um Ministro da Suprema Corte brasileira, sem sequer se apontar, para além de uma vaga noção de 'flagrante delito', qual o fundamento concreto o autorizaria" e afirmou ainda que foram veiculados comentários que poderiam ser interpretados como uma "senha para destituição forçada de uma autoridade judiciária, quando não para ações violentas contra ela". Afirmou ainda que a Jovem Pan fez "uma sinalização de apoio a grupos radicalizados" que estavam acampados na frente de quartéis pedindo uma intervenção militar para alterar o resultado das eleições e sinalizou a seus ouvintes que as Forças Armadas os estariam "apoiando". A petição inicial menciona mais comentários que, segundo o Ministério Público, significariam uma "apologia a um regime que restringiu liberdades civis, torturou pessoas, cerceou a imprensa, impôs censura prévia e jogou o país em décadas de violações de direitos humanos", numa "clara sinalização para grupos radicais que estavam demandando a ruptura do regime democrático em vigor", além de outros que defendiam que o Presidente da República acionasse as Forças Armadas para que praticassem uma "intervenção". Em suma, seriam conteúdos que buscariam legitimar e incitar "a rebeldia, a indisciplina e mesmo a intervenção das Forças Armadas sobre os Poderes constituídos".

13. Em relação ao "quarto plano de violações ao regime de radiodifusão", o Ministério Público relatou que a Jovem Pan veiculou "de forma insistente, conteúdos que incentivaram seus ouvintes e espectadores a se engajarem diretamente em processos de subversão da ordem social e política, e que legitimaram parte deles que já estavam, em dado momento, inseridos em manifestações ilegais", o que teria colaborado para "naturalizar a ideia de que poderiam irromper atos de violência e de insurgência". Nesse ponto, a petição inicial cita comentários que teriam conclamado a população "a se insurgir contra o resultado da eleição presidencial" e que informavam que o País estaria rumando para uma "guerra civil". Teria ocorrido então um "chamamento à revolta e à subversão" e uma defesa de que o fechamento de vias e os acampamentos de radicais em frente aos quartéis seriam uma consequência de "erros, vícios e arbitrariedades que teriam sido cometidos pelas instituições civis do país, notadamente por

membros do Poder Judiciário e do Poder Legislativo". Em resumo, o Ministério Público afirma que a emissora, por meio de seus comentaristas, teria agido para legitimar e incentivar "movimentos contra a ordem pública", incluindo bloqueios de vias públicas, e mesmo uma "guerra civil" e o "caos", o que teria fomentado os graves atos de vandalismo e ataque às instituições praticados em 8 de janeiro de 2023. Além disso, o Ministério Público registra em sua petição inicial trechos de comentários que, após o "8 de janeiro", tentariam justificar os atos de depredação de prédios públicos e assim acabavam por naturalizar a "conflagração" e a "violência aberta".

14. Por fim, o Ministério Público afirmou que "um simples editorial" de 28 de dezembro de 2022 que alegava repudiar uma intervenção militar ou comentários pontuais que afirmavam não compactuar com métodos violentos seriam insuficientes para afastar a gravidade dos conteúdos veiculados e que incentivaram e legitimaram a subversão da ordem política e social e manifestações ilegais. Os representantes do Parquet também sustentaram que, embora a emissora tenha veiculado mensagens de que as opiniões de seus comentaristas não refletiriam necessariamente a opinião do Grupo Jovem Pan, houve uma evidente "convergência entre os posicionamentos da esmagadora maioria dos comentaristas dos programas jornalísticos" da Jovem Pan e entre as opiniões dos comentaristas e dos âncoras, de modo que se poderia considerar que tais comentários foram feitos "em nome da Jovem Pan, seguindo uma linha editorial muito clara". O MPF defendeu então que seria "inadmissível que conteúdos que sistematicamente violem a confiança dos cidadãos e das cidadãs em seus processos cívicos, e que incitem atos violentos e de ruptura democrática, sejam veiculados, via espectro de radiodifusão" e que as demissões de alguns dos comentaristas ao longo dos últimos meses não alteram a gravidade dos fatos nem afastam a necessidade de aplicação de sanções.

15. Inicialmente, cabe fazer uma abordagem mais geral a respeito das liberdades de expressão e de imprensa, para em seguida tratarmos dos abusos que o MPF afirma que foram cometidos e eventuais sanções que seriam cabíveis.

o Da liberdade de expressão

16. A Constituição de 1988 consagra o direito à liberdade de expressão em diversos dispositivos. O inciso IV do art. 5º da Constituição estabelece que "é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato", enquanto o inciso IX do mesmo artigo dispõe que "é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença".

17. No Capítulo que trata da comunicação social, a Constituição orienta em seu art. 220 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 na própria Constituição. Mais do que isso, o § 2º do mesmo art. 220 é enfático ao afirmar que "é vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística", enquanto o § 1º prevê que "nenhuma lei conterà dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social, observado o disposto no art. 5º, IV, V, X, XIII e XIV" da Constituição.

18. É evidente que a Constituição assegura a todos o direito à liberdade de expressão e proíbe a censura prévia. Mas ao mesmo tempo impõe algumas balizas para o exercício desse direito, como a vedação ao anonimato (art. 5º, IV), o direito de resposta proporcional ao agravo e a indenização por dano material, moral ou à imagem (art. 5º, V), a inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas, assegurado direito de indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação (art. 5º, X), o cumprimento das qualificações profissionais que a lei estabelecer (art. 5º, XIII) e o sigilo de fonte quando necessário ao exercício profissional (art. 5º, XIV). Portanto, não se trata de um direito absoluto.

19. A Constituição brasileira está alinhada a diversos atos internacionais que reconhecem a liberdade de expressão como um *direito humano*. A Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948, trata da liberdade de expressão em seu artigo 19, que estabelece o seguinte:

Artigo 19º

Todo o indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão, o que implica o direito de não ser inquietado pelas suas opiniões e o de procurar, receber e difundir, sem consideração de fronteiras, informações e ideias por qualquer meio de expressão.

20. A Convenção para a proteção dos Direitos do Homem e das liberdades fundamentais, também conhecida como Convenção Europeia de Direitos Humanos, adotada pelo Conselho da Europa em 1950, prevê o seguinte:

Artigo 10.º

(Liberdade de expressão)

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

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

21. O Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos, adotado pela XXI Sessão da Assembléia-Geral das Nações Unidas em 16 de dezembro de 1966 e incorporado ao ordenamento jurídico nacional por meio do Decreto nº 592, de 1992, define



os seguintes contornos para o direito de liberdade de expressão:

Artigo 19

1. Ninguém poderá ser molestado por suas opiniões.
2. Toda pessoa terá direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e idéias de qualquer natureza, independentemente de considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro meio de sua escolha.
3. O exercício do direito previsto no parágrafo 2 do presente artigo implicará deveres e responsabilidades especiais. Conseqüentemente, poderá estar sujeito a certas restrições, que devem, entretanto, ser expressamente previstas em lei e que se façam necessárias para:
 - a) assegurar o respeito dos direitos e da reputação das demais pessoas;
 - b) proteger a segurança nacional, a ordem, a saúde ou a moral públicas.

22. A Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), aprovada no âmbito da Organização dos Estados Americanos em 22 de novembro de 1969 e incorporada ao Direito brasileiro pelo Decreto nº 678, de 1992, contém disposições ainda mais pormenorizadas a propósito da liberdade de expressão:

Artigo 13

1. Toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito compreende a liberdade de buscar, receber e difundir informações e idéias de toda natureza, sem consideração de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro processo de sua escolha.
2. O exercício do direito previsto no inciso precedente não pode estar sujeito a censura prévia, mas a responsabilidades ulteriores, que devem ser expressamente fixadas pela lei e ser necessárias para assegurar:
 - a) o respeito aos direitos ou à reputação das demais pessoas; ou
 - b) a proteção da segurança nacional, da ordem pública, ou da saúde ou da moral públicas.
3. Não se pode restringir o direito de expressão por vias ou meios indiretos, tais como o abuso de controles oficiais ou particulares de papel de imprensa, de freqüências radioelétricas ou de equipamentos e aparelhos usados na difusão de informação, nem por quaisquer outros meios destinados a obstar a comunicação e a circulação de idéias e opiniões.
4. A lei pode submeter os espetáculos públicos a censura prévia, com o objetivo exclusivo de regular o acesso a eles, para proteção moral da infância e da adolescência, sem prejuízo do disposto no inciso 2.
5. A lei deve proibir toda propaganda a favor da guerra, bem como toda apologia ao ódio nacional, racial ou religioso que constitua incitação à discriminação, à hostilidade, ao crime ou à violência.

23. Assim, resta claro que a liberdade de expressão é um direito humano reconhecido no plano internacional e plenamente incorporado ao Direito brasileiro, mas que **não se trata de um direito absoluto, sujeitando-se a certos limites quando em colisão com outros direitos igualmente relevantes.**

24. Em diversos precedentes, a Corte Interamericana de Direitos Humanos - CIDH já afirmou que a liberdade de expressão não é um direito absoluto, podendo ser objeto de restrições de modo a compatibilizar-se com outros direitos. Nesse sentido, podemos citar as decisões nos casos Herrera Ulloa vs. Costa Rica^[1] (2004, § 120), Ricardo Canesse vs. Paraguai^[2] (2004, § 95), Kimel vs. Argentina^[3] (2008, § 54), Tristán Donoso vs. Panamá^[4] (2009, § 110) e Fontevecchia y D'amico vs. Argentina^[5] (2011, § 43). As questões sensíveis e controvertidas em relação à liberdade de expressão dizem respeito justamente à definição desses limites, incluindo o papel do Estado nesse contexto.

25. Por outro lado, "por ser um instrumento para a garantia de outros direitos, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reconhece a primazia da liberdade de expressão" (ADI nº 2566/STF). No mesmo sentido, na Rcl 22328/STF (2018) ficou consignado que "a liberdade de expressão desfruta de uma posição preferencial no Estado democrático brasileiro, por ser uma pré-condição para o exercício esclarecido dos demais direitos e liberdades".

Aplicação da liberdade de expressão e de imprensa no âmbito da radiodifusão

26. Embora a liberdade de expressão não se trate de direito absoluto, entendemos que deve ser rechaçada a afirmação do Ministério Público no sentido de que "a conformação concreta das liberdades na comunicação social varia de acordo com o meio pelo qual ela é feita". De acordo com a tese defendida pelos representantes do Ministério Público, uma vez que o "espectro de radiodifusão é um bem escasso", a sua alocação a atores privados "tem de mirar o máximo benefício para a sociedade, tanto em relação à eficiência do serviço que lhe é oferecido, quanto em relação à qualidade dos conteúdos a serem veiculados por esses meios", de modo que os detentores de outorgas de radiodifusão estariam sujeitos a um "regime limitado de liberdade de discurso".

27. Nos termos do art. 21, XII, "a", e do art. 223 da Constituição, compete à União explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens. É verdade que se cuida de serviço público de titularidade da União e que consiste na transmissão de sons ou de sons e imagens por meio de ondas radioelétricas ao público em geral (ADI nº 3944/STF, REsp nº 1652588/STJ e MS nº 5307/STJ).

28. A outorga da prestação de serviços de radiodifusão pressupõe a possibilidade de uso de radiodifusão. Conforme já se manifestou o Supremo Tribunal Federal na ADI 3944 (2010), a consignação de canal de radiofrequência é acessória da outorga para a prestação do serviço público de radiodifusão. Também é correta a afirmação de que a faixa do espectro eletromagnético que permite a radiocomunicação é limitada, fazendo com que os canais de radiofrequência se constituam num recurso limitado. Trata-se, para citar a expressão utilizada na decisão do Supremo Tribunal Federal no RE nº 1070522 (2021), de um recurso de caráter imaterial [que] pertence ao domínio público. Daí a necessidade de controle do Estado sobre as outorgas para a prestação desse serviço, incluindo algum tipo de procedimento de seleção prévio à destinação dessas outorgas que garanta a observância aos princípios da impessoalidade e da moralidade. Além disso, o art. 221 da Constituição estabeleceu alguns



"princípios" relacionados ao conteúdo das emissões de radiodifusão.

29. Mesmo assim, consideramos que isso **não autoriza a conclusão de que a liberdade de expressão ou de imprensa tenham limites mais restritos em se tratando de transmissões de conteúdo via radiodifusão**. O *caput* do art. 220 da Constituição, que trata especificamente da comunicação social, estabelece 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 na própria Constituição. Além disso, o art. 13.3 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos afirma categoricamente que **não se pode restringir o direito de expressão mediante o abuso no controle oficial de frequências radioelétricas**:

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

30. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal afirmou na ADPF nº 130 (2009) que "a cabeça do art. 220 da Constituição veda qualquer cerceio ou restrição à concreta manifestação do pensamento (vedado o anonimato), bem assim todo cerceio ou restrição que tenha por objeto a criação, a expressão e a informação, seja qual for a forma, o processo, ou o veículo de comunicação social". Mais do que isso, na mesma ADPF nº 130, o STF afirmou uma "relação de mútua causalidade entre liberdade de imprensa e democracia", o que fez nos seguintes termos:

A plena liberdade de imprensa é um patrimônio imaterial que corresponde ao mais eloquente atestado de evolução político-cultural de todo um povo. Pelo seu reconhecido condão de vitalizar por muitos modos a Constituição, tirando-a mais vezes do papel, a Imprensa passa a manter com a democracia a mais entranhada relação de mútua dependência ou retroalimentação. Assim visualizada como verdadeira irmã siamesa da democracia, **a imprensa passa a desfrutar de uma liberdade de atuação ainda maior que a liberdade de pensamento, de informação e de expressão dos indivíduos em si mesmos considerados**. (ADPF nº 130/STF)

31. Em relação a esse ponto, é importante destacar que na ADI nº 2566 (2018) o Supremo Tribunal Federal concluiu ser inconstitucional norma da Lei nº 9.612, de 1998, que vedava o "proselitismo de qualquer natureza" na programação de emissoras de radiodifusão comunitária justamente por considerá-la incompatível com o direito à liberdade de expressão. Em outros termos, nesse precedente o STF reconheceu a plena aplicabilidade do direito de liberdade de expressão no âmbito de serviços de radiodifusão, havendo afirmado o seguinte:

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. (ADI nº 2566/STF).

32. A respeito do papel desempenhado pela imprensa, em sua decisão no Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica (2004), a Corte Interamericana de Direitos Humanos afirmou que "os meios de comunicação social desempenham um papel essencial como veículos para o exercício da dimensão social da liberdade de expressão em uma sociedade democrática, razão pela qual é indispensável que reúnam as mais diversas informações e opiniões" mas ressaltou que "devem exercer com responsabilidade a função social que desenvolvem" (§ 117). Esse entendimento foi reiterado na decisão no Caso Fontevecchia y D'Amico vs. Argentina (2011, § 44). Além disso, conforme também afirmou a CIDH em sua decisão no Caso Tristán Donoso vs. Panamá (2009, § 114), "a liberdade de expressão é um componente essencial da liberdade de imprensa".

33. No Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica (2004), a CIDH também disse que **"a expressão e a difusão de pensamentos e ideias são indivisíveis, de modo que uma restrição das possibilidades de divulgação representa indiretamente, e na mesma medida, um limite ao direito de se expressar livremente"** e ainda que "é fundamental que os jornalistas que trabalhem nos meios de comunicação gozem da proteção e da independência necessárias para realizar cabalmente suas funções, já que são eles quem mantêm a sociedade informada, requisito indispensável para que esta goze de uma plena liberdade e o debate público se fortaleça" (§ 109 e 119).

34. Portanto, não se pode afirmar, sem contrariar os direitos de liberdade de expressão e de liberdade de imprensa, que os meios de comunicação que se utilizem da radiodifusão para propagar seu conteúdo estariam submetidos a um "regime limitado de liberdade de discurso". Não bastasse isso, cabe destacar que **seria extremamente perigoso ao próprio regime democrático atribuir a qualquer órgão estatal o papel de avaliar a "qualidade dos conteúdos" veiculados pelas emissoras de rádio ou TV**. É fundamental que haja uma postura de autocontenção das autoridades públicas para que sejam evitados abusos.

35. Com base nesses fundamentos, consideramos que a tese do Ministério Público de que os detentores de outorgas de radiodifusão se sujeitam a um "regime limitado de liberdade de discurso" é incompatível com o art. 220 da Constituição e com o art. 13 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

A conexão entre liberdade de expressão e democracia

36. A liberdade de expressão tem uma forte conexão com a democracia, haja vista que é por meio do seu exercício que os cidadãos podem manifestar suas ideias e compartilhar informações e opiniões uns com os outros. A liberdade de expressão assegura a livre circulação de informações, ideias e opiniões na sociedade, que é um elemento fundamental para a preservação de regimes democráticos.

37. Essa relação próxima entre liberdade de expressão e democracia já foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal em diversos precedentes, como foi o caso da ADI 4451 (2018), em cuja ementa ficou registrado o seguinte:

1. A Democracia não existirá e a livre participação política não florescerá onde a liberdade de expressão for ceifada, pois esta constitui condição essencial ao pluralismo de ideias, que por sua vez é um valor estruturante para



o salutar funcionamento do sistema democrático.

2. A livre discussão, a ampla participação política e o princípio democrático estão interligados com a liberdade de expressão, tendo por objeto não somente a proteção de pensamentos e ideias, mas também opiniões, crenças, realização de juízo de valor e críticas a agentes públicos, no sentido de garantir a real participação dos cidadãos na vida coletiva.

3. São inconstitucionais os dispositivos legais que tenham a nítida finalidade de controlar ou mesmo aniquilar a força do pensamento crítico, indispensável ao regime democrático. Impossibilidade de restrição, subordinação ou forçosa adequação programática da liberdade de expressão a mandamentos normativos cerceadores durante o período eleitoral. (ADI nº 4451/STF)

38. Por sua relevância, transcrevo trecho do Voto do Ministro Luiz Fux na ADI 2404 (2016):

Eu assento aqui, senhor Presidente, egrégio Plenário, que a reinauguração do regime democrático no cenário político brasileiro, operada pela Constituição de 1988, encontra uma de suas expressões mais caras na preservação de uma imprensa livre e independente, que possa dar voz com desenvoltura às diversas manifestações populares, mesmo diante da atuação do Poder Público.

A conexão axiológica entre liberdade de manifestação de pensamento dos seus variados matizes e o princípio democrático, servindo aquela de instrumento à preservação deste, torna claro o risco subjacente a qualquer forma de controle prévio pelo Poder Executivo do conteúdo a ser veiculado nos meios de comunicação. Além de tolher a espontaneidade das pressões sociais, mecanismos de tal ordem guardam em si os mesmos perigos não queridos pelo constituinte democrático de 1988 de ensejar abusos e arbitrariedades pelo corpo da burocracia administrativa, naturalmente suscetiva à influência das maiorias políticas ocasionais.

39. Essa relação entre liberdade de expressão e democracia também já foi reconhecida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos em diversas ocasiões, como na decisão do Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) vs. Chile^[6] (2001), em que afirmou que “a liberdade de expressão, como pedra angular de uma sociedade democrática, é uma condição essencial para que esta esteja suficientemente informada”. No mesmo sentido, a CIDH afirmou o seguinte na decisão no Caso Ricardo Canese vs. Paraguai (2004):

86. Existe, então, uma coincidência entre os diferentes sistemas regionais de proteção dos direitos humanos e o universal, quanto ao papel essencial da liberdade de expressão na consolidação e dinâmica de uma sociedade democrática. Sem uma efetiva liberdade de expressão, materializada em todos os seus termos, a democracia se desvanece, o pluralismo e a tolerância começam a enfraquecer, os mecanismos de controle e denúncia cidadã começam a se tornar inoperantes e, definitivamente, cria-se o campo fértil para que sistemas autoritários se arraiguem na sociedade.

40. Por conseguinte, deve-se reconhecer o papel fundamental que a imprensa possui para a preservação do próprio regime democrático, não sendo admissível que o Estado controle de qualquer modo os conteúdos que os meios de comunicação social decidem veicular.

Direito da população de procurar e receber informações

41. A liberdade de expressão compreende não apenas o direito de cada um de se exprimir livremente, mas também de poder buscar e receber informações, ideias e opiniões de terceiros. Em outras palavras, quando se impõe uma restrição ilegítima ao direito de uma pessoa a expressar seus pensamentos, ideias e opiniões, também se está violando o direito dos demais membros da sociedade de terem acesso àqueles pensamentos, ideias e opiniões. Nesse sentido, o art. 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos é claro ao estabelecer que a liberdade de expressão envolve não apenas o direito de não ser molestado por suas opiniões, mas também o de procurar e receber informações e ideias. Do mesmo modo, o art. 19 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos dispõe que a liberdade de expressão abrange a liberdade de procurar e receber informações e ideias de qualquer natureza. Trata-se então de um direito não apenas individual, mas também coletivo.

42. Essa dimensão da liberdade de expressão foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal na ADI nº 4815 (2015), ocasião em que se afirmou o seguinte:

4. O direito de informação, constitucionalmente garantido, contém a liberdade de informar, de se informar e de ser informado. O primeiro refere-se à formação da opinião pública, considerado cada qual dos cidadãos que pode receber livremente dados sobre assuntos de interesse da coletividade e sobre as pessoas cujas ações, público-estatais ou público-sociais, interferem em sua esfera do acervo do direito de saber, de aprender sobre temas relacionados a suas legítimas cogitações. (ADI nº 4815/STF)

43. Essa conclusão foi reiterada pelo Supremo Tribunal Federal na ADI nº 2566 (2018), em cuja ementa consta o seguinte:

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. (ADI nº 2566/STF)

44. No mesmo sentido, assim afirmou a Corte Interamericana de Direitos Humanos na decisão do Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) vs. Chile (2001):



65. Sobre a primeira dimensão do direito consagrado no artigo mencionado, a individual, a liberdade de expressão não se esgota no reconhecimento teórico do direito a falar ou escrever, mas compreende, além disso, inseparavelmente, o direito a utilizar qualquer meio apropriado para difundir o pensamento e fazê-lo chegar ao maior número de destinatários. Nesse sentido, a expressão e a difusão do pensamento e da informação são indivisíveis, de modo que uma restrição das possibilidades de divulgação representa, diretamente, e na mesma medida, um limite ao direito de se expressar livremente.

66. Com respeito à segunda dimensão do direito consagrado no artigo 13 da Convenção, a social, é mister indicar que a liberdade de expressão é um meio para o intercâmbio de ideias e informações entre as pessoas; compreende seu direito a comunicar a outras os seus pontos de vista, mas implica também o direito de todas a conhecer opiniões, relatos e notícias. Para o cidadão comum tem tanta importância o conhecimento da opinião alheia ou da informação de que dispõem os outros como o direito a difundir a própria.

67. A Corte considera que ambas as dimensões possuem igual importância e devem ser garantidas de forma simultânea para dar efetividade total ao direito à liberdade de pensamento e de expressão nos termos previstos no artigo 13 da Convenção.

45. Essa mesma conclusão foi reiterada em decisões posteriores nos casos *Ivcher Bronstein vs. Peru* [7] (2001, § 147 e 148), *Herrera Ulloa vs. Costa Rica* (2004, § 108 a 110), *Ricardo Canese vs. Paraguai* (2004, § 77 a 79), *Kimel vs. Argentina* (2008, § 53) e *Tristán Donoso vs. Panamá* (2009, § 109).

Vedação de censura prévia

46. Conforme já exposto, a Constituição de 1988 assegura a liberdade de expressão e de imprensa e veda completamente a censura prévia (art. 5º, IX, e § 2º do art. 220). Nesse sentido, na ADPF nº 130 (2009) o Supremo Tribunal Federal afirmou que **"não há liberdade de imprensa pela metade ou sob as tenazes da censura prévia, inclusive a procedente do Poder Judiciário, pena de resvalar para o espaço inconstitucional da prestidigitação jurídica"**. No mesmo precedente, o STF afirmou ainda que "não cabe ao Estado, por qualquer dos seus órgãos, definir previamente o que pode ou o que não pode ser dito por indivíduos e jornalistas". Na ADI nº 4815 (2015), o Supremo Tribunal Federal também foi enfático ao afirmar que **"a Constituição do Brasil proíbe qualquer censura"** e que "o exercício do direito à liberdade de expressão não pode ser cerceada pelo Estado ou por particular".

47. Seguindo essa linha de precedentes, na ADI 2404 (2016), o Supremo Tribunal Federal considerou inconstitucional a imposição de horários para a exibição de espetáculos em razão de sua classificação indicativa de faixa etária, prevista no art. 254 do Estatuto da Criança e do Adolescente, por considerá-la incompatível com a vedação de censura prévia. Nessa decisão o STF afirmou que "o exercício da liberdade de programação pelas emissoras impede que a exibição de determinado espetáculo dependa de ação estatal prévia". Em seu voto, o Ministro Dias Toffoli afirmou o seguinte:

Com efeito, para que ocorra a real concretização da liberdade de expressão, consagrada no art. 5º, IX, da Carta Maior, é preciso que haja liberdade de comunicação social, prevista no art. 220 da Carta Maior, garantindo-se a livre circulação de ideias e informações e a comunicação livre e pluralista, protegida da ingerência estatal.

48. Na mesma decisão (ADI nº 2404), a Ministra Carmen Lúcia afirmou em seu voto que a censura é "rigorosamente contrária à ideia de democracia" e ainda que o "cerne da própria convivência democrática" é a "liberdade sem qualquer forma de censura". Por seu turno, nessa mesma decisão o Ministro Ayres Britto destacou que "a censura de conteúdo é totalmente proibida", que "a liberdade de imprensa é plena", que "o discurso da Constituição foi intencionalmente radical" e que estabeleceu que "não pode haver censura prévia". Da mesma forma, o Ministro Edson Fachin afirmou em seu voto na ADI 2404 que "inexiste no texto constitucional brasileiro qualquer disposição que autorize inferir ser admitida a censura prévia". Nesse mesmo acórdão, a Ministra Rosa Weber foi enfática ao afirmar que "dúvida não há de que a ordem jurídica instituída não autoriza exercício de censura prévia".

49. Na decisão no Caso "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y otros) vs. Chile (2001), a Corte Interamericana de Derechos Humanos afirmou que, com exceção da regulação de acesso a espetáculos públicos para fins de proteção à moral da infância e da adolescência, "em todos os demais casos, qualquer medida [de censura] preventiva implica menoscabo à liberdade de pensamento e de expressão". No Caso *Kimel vs. Argentina* (2008), a CIDH afirmou claramente que o artigo 13.2 da Convenção Americana sobre Derechos Humanos "proíbe a censura prévia", prevendo a possibilidade de exigir responsabilidades ulteriores pelo exercício abusivo do direito de liberdade de expressão (§ 54). A Corte reiterou essa afirmação em sua decisão no Caso *Tristán Donoso vs. Panamá* (2009, § 110).

50. Portanto, **embora a liberdade de expressão não seja um direito absoluto, eventuais abusos devem ser resolvidos por meio da responsabilização a posteriori**. Foi o que a 2ª Turma do Supremo Tribunal Federal afirmou categoricamente na Rcl 15243 AgR (2019), em cuja ementa está dito o seguinte:

A liberdade de imprensa, qualificada por sua natureza essencialmente constitucional, assegura aos profissionais de comunicação social, inclusive àqueles que praticam o jornalismo digital, o direito de opinar, de criticar (ainda que de modo veemente), de buscar, de receber e de transmitir informações e ideias por quaisquer meios, ressalvada, no entanto, a **possibilidade de intervenção judicial – necessariamente "a posteriori"** – nos casos em que se registrar prática abusiva dessa prerrogativa de ordem jurídica, incorrente na espécie, resguardado, sempre, o sigilo da fonte quando, a critério do próprio jornalista, este assim o julgar necessário ao seu exercício profissional. (Rcl 15243 AgR/STF)

51. Diante disso, pode-se afirmar com segurança que, segundo a Constituição de 1988 e a Convenção Americana sobre Derechos Humanos e conforme a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e da Corte Interamericana de Derechos Humanos, eventuais abusos no exercício da liberdade de expressão devem ser resolvidos *a posteriori*, jamais com censura prévia.



Ideias minoritárias, exageradas ou perturbadoras

52. Para que tenha significado real, a liberdade de expressão abrange inclusive o direito de exprimir ideias que sejam opostas às visões de mundo e opiniões majoritárias ou mesmo que pareçam incômodas à maior parte da população. Foi justamente o que afirmou o Supremo Tribunal Federal por ocasião do julgamento da ADI nº 4451 (2018):

5. O direito fundamental à liberdade de expressão não se direciona somente a proteger as opiniões supostamente verdadeiras, admiráveis ou convencionais, mas também aquelas que são duvidosas, exageradas, condenáveis, satíricas, humorísticas, bem como as não compartilhadas pelas majorias. Ressalte-se que, mesmo as declarações errôneas, estão sob a guarda dessa garantia constitucional. (ADI nº 4451/STF)

53. No mesmo sentido, o Ministro Alexandre de Moraes afirmou no Aditamento ao seu voto na ADI 2566 (2018, p. 21) que "a rádio comunitária pode levar notícias odiosas que nós não concordamos; não há nenhuma restrição a isso".

54. A proteção a ideias ofensivas ou perturbadoras também foi reconhecida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos na decisão no Caso "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y otros) vs. Chile (2001), em que concluiu que a proibição de exibição do filme "A Última Tentação de Cristo" representou violação ao direito de liberdade de pensamento e de expressão consagrado no art. 13 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Essa posição foi reiterada na decisão no Caso Ivcher Bronstein vs. Peru (2001, § 152), em que a Corte afirmou que "esta liberdade não apenas deve ser garantida no que respeita à difusão de informação ou de ideias que são recebidas favoravelmente ou consideradas como inofensivas ou indiferentes, mas também no que toca às que ofendem, resultam ingratas ou perturbam o Estado ou qualquer setor da população" (§ 152). Seguindo a mesma linha de raciocínio, a CIDH afirmou o seguinte no Caso Kimel vs. Argentina (2008):

88. Na arena do debate sobre temas de alto interesse público, não apenas se protege a emissão de expressões inofensivas ou bem recebidas pela opinião pública, mas também das que chocam, irritam ou inquietam os funcionários públicos ou um setor qualquer da população. Em uma sociedade democrática, a imprensa deve informar amplamente sobre questões de interesse público, que afetam bens sociais, e os funcionários devem prestar contas de sua atuação no exercício de suas tarefas públicas.

55. No mesmo sentido, em sua decisão no Caso Ríos y otros vs. Venezuela^[8] (2009), a CIDH afirmou que:

105. A liberdade de expressão, particularmente em assuntos de interesse público, "é uma pedra angular na própria existência de uma sociedade democrática". **Não apenas deve ser garantida no que respeita à difusão de informação ou ideias que são recebidas favoravelmente ou consideradas como inofensivas ou indiferentes, mas também no que tange às que são ingratas para o Estado ou qualquer setor da população.** Tais são as demandas do pluralismo, que implica tolerância e espírito de abertura, sem os quais não existe uma sociedade democrática. Qualquer condição, restrição ou sanção nesta matéria deve ser proporcional ao fim legítimo perseguido. Sem uma efetiva garantia da liberdade de expressão, se debilita o sistema democrático e o pluralismo e a tolerância sofrem uma ruptura; os mecanismos de controle e denúncia cidadãos podem tornar-se inoperantes e, em definitivo, se cria um campo fértil para que apareçam sistemas autoritários.

56. Portanto, ressalvada a possibilidade de medidas punitivas em caso de abuso, mesmo ideias minoritárias, chocantes, irritantes ou perturbadoras estão abrangidas pelo direito de liberdade de expressão.

Manifestações de pensamento especialmente protegidas

57. Conforme já exposto, ressalvada a possibilidade de aplicação de sanções em casos de abuso, qualquer manifestação de pensamento está protegida pela liberdade de expressão. Mas é importante mencionar que, de acordo com a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, **os discursos que tratem de assuntos de interesse público, incluindo críticas a agentes públicos, devem ser considerados como "especialmente protegidos"**.

58. Por exemplo, no Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica (2004), a CIDH afirmou que "o controle democrático, por parte da sociedade através da opinião pública, fomenta a transparência das atividades estatais e promove a responsabilidade dos funcionários sobre sua gestão pública, razão pela qual **deve existir uma margem reduzida para qualquer restrição do debate político ou do debate sobre questões de interesse público**" (§ 127). Em vista disso, nessa mesma decisão a Corte concluiu que "as manifestações concernentes a funcionários públicos ou a outras pessoas que exercem funções de natureza pública devem gozar de uma margem de abertura a um debate amplo a respeito de assuntos de interesse público, o qual é essencial para o funcionamento de um sistema verdadeiramente democrático" (§ 128). No mesmo sentido foram as decisões no Caso Ricardo Canese vs. Paraguai (2004, § 97, 98, 103 e 134) e no Caso Palamara Iribane vs. Chile^[9] (2005, § 82, 83 e 84):

59. No caso Ricardo Canese vs. Paraguai (2004), a CIDH destacou ainda a especial importância da proteção à liberdade de expressão quando envolva informações ou opiniões a respeito de assuntos de interesse público, particularmente no contexto de campanhas eleitorais. Nesse sentido, afirmou o seguinte:

88. A Corte considera importante ressaltar que, **no contexto de uma campanha eleitoral, a liberdade de pensamento e de expressão em suas duas dimensões constitui um bastião fundamental para o debate durante o processo eleitoral**, devido a que se transforma em uma ferramenta essencial para a formação da opinião pública dos eleitores, fortalece a disputa política entre os vários candidatos e partidos que participam nas eleições e se transforma em um autêntico instrumento de análise das plataformas políticas propostas pelos diferentes candidatos, o que permite uma maior transparência e fiscalização das futuras autoridades e de sua gestão.

(...)



90. **O Tribunal considera indispensável que se proteja e garanta o exercício da liberdade de expressão no debate político que precede as eleições das autoridades estatais que governarão um Estado.** A formação da vontade coletiva através do exercício do sufrágio individual se nutre das diferentes opções que os partidos políticos apresentam através dos candidatos que os representam. O debate democrático implica que se permita a circulação livre de ideias e informação a respeito dos candidatos e seus partidos políticos por parte dos meios de comunicação, dos próprios candidatos e de qualquer pessoa que deseje expressar sua opinião ou apresentar informação. É preciso que todos possam questionar e indagar sobre a capacidade e idoneidade dos candidatos, bem como dissentir e confrontar suas propostas, ideias e opiniões de maneira que os eleitores possam formar seu critério para votar. Nesse sentido, o exercício dos direitos políticos e a liberdade de pensamento e de expressão se encontram intimamente vinculados e se fortalecem entre si.

60. Esse entendimento foi reiterado em diversos outros precedentes. No Caso Kimel vs. Argentina (2008), a CIDH também afirmou que **críticas a funcionários do Estado devem gozar de maior proteção** :

86. Sobre o direito à honra, **as manifestações dirigidas à idoneidade de uma pessoa para o desempenho de um cargo público ou aos atos realizados por funcionários públicos no desempenho de suas funções gozam de maior proteção, de maneira que se propicie o debate democrático. A Corte indicou que, em uma sociedade democrática, os funcionários públicos estão mais expostos ao escrutínio e à crítica do público. Este limite diferente de proteção se explica porque se expuseram voluntariamente a um escrutínio mais exigente. Suas atividades saem do domínio da esfera privada para inserir-se na esfera do debate público.** Este limite não se localiza na qualidade do sujeito, mas no interesse público das atividades que realiza, como sucede quando um juiz investiga um massacre no contexto de uma ditadura militar, como ocorreu no presente caso.

87. O controle democrático através da opinião pública fomenta a transparência das atividades estatais e promove a responsabilidade dos funcionários sobre sua gestão pública. **Daí a maior tolerância diante de afirmações e apreciações expressadas pelos cidadãos no exercício deste controle democrático.** Tais são as demandas do pluralismo próprio de uma sociedade democrática, que requer a maior circulação de informação e opiniões sobre assuntos de interesse público.

61. Essa mesma conclusão foi posteriormente confirmada nas decisões da CIDH nos Casos Usón Ramírez vs. Venezuela^[10] (2009, § 83), Tristán Donoso vs. Panamá (2009, § 115 e 122) e Fontevecchia y D'amico vs. Argentina (2011, § 47).

62. Esse direito de crítica às autoridades públicas, "ainda que veemente", está previsto no art. 54 da Lei nº 4.117, de 1962:

Art. 54. São livres as críticas e os conceitos desfavoráveis, ainda que veementes, bem como a narrativa de fatos verdadeiros, guardadas as restrições estabelecidas em lei, inclusive de atos de qualquer dos poderes do Estado.

63. Nesse sentido, o STF afirmou na ADPF nº 130 (2009) que "todo agente público está sob permanente vigília da cidadania" e que "quando o agente estatal não prima por todas as aparências de legalidade e legitimidade no seu atuar oficial, atrai contra si mais fortes suspeitas de um comportamento antijurídico francamente sindicável pelos cidadãos". Além disso, nessa mesma decisão, o Tribunal afirmou que **"o exercício concreto da liberdade de imprensa assegura ao jornalista o direito de expender críticas a qualquer pessoa, ainda que em tom áspero ou contundente, especialmente contra as autoridades e os agentes do Estado"**.

64. Na ADI nº 4451 (2018), o Supremo Tribunal Federal reafirmou aquela mesma conclusão:

4. Tanto a liberdade de expressão quanto a participação política em uma Democracia representativa somente se fortalecem em um **ambiente de total visibilidade e possibilidade de exposição crítica das mais variadas opiniões sobre os governantes.** (ADI nº 4451/STF)

65. Conclui-se daí que, a fim de resguardar o direito à liberdade de expressão, deve haver maior tolerância em relação a críticas a autoridades públicas, sejam elas integrantes do Poder Executivo, do Legislativo ou do Judiciário. Portanto, eventuais críticas a autoridades públicas, ainda que veementes ou em tom áspero ou contundente, são perfeitamente legítimas e estão protegidas pelo direito à liberdade de expressão.

Discursos não protegidos

66. Por outro lado, há categorias de discursos que não gozam de proteção. O art. 19 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos prevê que, além de deveres e responsabilidades especiais relacionados à liberdade de expressão, esse direito pode ser submetido a restrições, desde que previstas em lei, que sejam necessárias para **assegurar o respeito dos direitos e da reputação das demais pessoas e para proteger a segurança nacional, a ordem, a saúde e a moral públicas**. Mais do que isso, o art. 20 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos estabelece que deve ser **proibida qualquer propaganda a favor da guerra e também qualquer apologia do ódio nacional, racial ou religioso que constitua incitamento à discriminação, à hostilidade ou à violência**. Disposições semelhantes constam do art. 13 do Pacto de São José da Costa Rica, que acrescenta a **interdição dos discursos de ódio que constituam incitação ao crime**. No plano interno, o art. 52 da Lei nº 4.117, de 1962, estabelece claramente que "a liberdade de radiodifusão não exclui a punição dos que praticarem abusos".

67. Além disso, é importante mencionar que, no Caso Kimel vs. Argentina (2008), a CIDH afirmou que **os jornalistas têm por dever investigar minimamente os fatos em que baseiam suas opiniões e ainda que as pessoas têm direito de não receberem uma "versão manipulada dos fatos"**:



79. De outro lado, **no âmbito da liberdade de informação, o Tribunal considera que existe um dever do jornalista de constatar de forma razoável, ainda que não necessariamente exaustiva, os fatos em que fundamenta suas opiniões.** Ou seja, é válido reclamar equidade e diligência na confrontação das fontes e na busca de informação. **Isso implica no direito das pessoas de não receber uma versão manipulada dos fatos** Em consequência, os jornalistas têm o dever de tomar alguma distância crítica a respeito de suas fontes e contrastá-las com outros dados relevantes.

68. Nessa mesma linha de raciocínio, no REsp nº 801.109 (2012), o Superior Tribunal de Justiça afirmou a existência de um **"compromisso ético com a informação verossímil"**, além da "vedação da veiculação de crítica jornalística com o intuito de difamar, injuriar ou caluniar a pessoa":

9. Por sua vez, a liberdade de expressão, compreendendo a informação, opinião e crítica jornalística, por não ser absoluta, encontra algumas limitações ao seu exercício, compatíveis com o regime democrático, quais sejam: (I) o **compromisso ético com a informação verossímil**; (II) a preservação dos chamados direitos da personalidade, entre os quais incluem-se os direitos à honra, à imagem, à privacidade e à intimidade; e (III) a **vedação de veiculação de crítica jornalística com intuito de difamar, injuriar ou caluniar a pessoa (animus injuriandi vel diffamandi)**. (RESP nº 801.109/STJ)

69. Portanto, constitui evidente abuso o exercício da liberdade de expressão com o fim de veicular informação ou opinião que infrinja esses preceitos, de modo que nesse caso é legítima a adoção de medidas punitivas, mas sempre *a posteriori*.

Obrigatoriedade de previsão legal e proporcionalidade na aplicação de punições

70. Conforme já exposto, o direito à liberdade de expressão ou de imprensa não é absoluto, sendo assim possível a aplicação de medidas punitivas em caso de abuso. Porém, é vedada qualquer censura prévia. Nesse sentido, na ADPF nº 130 o STF afirmou que é por meio das consequências materializadas na responsabilização *a posteriori* em razão dos excessos que se pode inibir o cometimento dos "abusos de imprensa".

71. Porém, isso não significa que o Estado esteja livre para aplicar, ainda que *a posteriori*, qualquer tipo de punição àqueles que cometam abusos no exercício da liberdade de expressão. No Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica (2004), a Corte Interamericana de Direitos Humanos decidiu que as medidas restritivas aplicáveis em caso de abuso "não devem de modo algum limitar, além do estritamente necessário, o alcance pleno da liberdade de expressão e converter-se em um mecanismo direto ou indireto de censura prévia" (§ 120). Além disso, nesse mesmo precedente a CIDH afirmou que a responsabilização *a posteriori* depende de três requisitos: (i) deve estar prevista na lei; (ii) deve estar destinada a proteger os direitos ou a reputação de terceiros ou a proteção da segurança nacional, da ordem pública, da saúde ou da moral pública; e (iii) devem ser necessárias em uma sociedade democrática (§ 120). No mesmo sentido foram as decisões da CIDH nos Casos Ricardo Canese vs. Paraguai (2004, § 95), Palamara Iribarne vs. Chile (2005, § 79 e 85) e Kimel vs. Argentina (2008, § 54).

72. Na decisão no Caso Ricardo Canese vs. Paraguai (2004), a CIDH esclareceu ainda que "a restrição deve ser proporcional ao interesse que a justifica e deve se ajustar estritamente ao alcance desse objetivo legítimo, interferindo na menor medida possível no efetivo exercício do direito à liberdade de expressão" (§ 96). No Caso Kimel vs. Argentina (2008, §§ 56 e 57), a CIDH enfrentou um caso de colisão entre o direito de liberdade de expressão e a proteção à honra. Tratava-se de um caso em que um jornalista argentino foi condenado por calúnia praticada contra um juiz em razão da publicação de um livro chamado "O Massacre de São Patricio", em que o autor criticou a atuação das autoridades encarregadas da investigação dos homicídios, entre elas um juiz em particular. Nessa decisão, a Corte afirmou que a Convenção Americana de Direitos Humanos protege tanto a liberdade de expressão como o direito à honra e que em caso de colisão a prevalência de um sobre o outro num determinado caso depende de uma ponderação através de um juízo de proporcionalidade.

73. Na decisão no Caso Kimel vs. Argentina (2008), a CIDH esclareceu que **"qualquer limitação ou restrição à liberdade de expressão deve estar prevista na lei, tanto em sentido formal como material"** (§ 63). No mesmo sentido, no Caso Tristán Donoso vs. Panamá (2009), a Corte afirmou que "as condições e circunstâncias gerais que autorizam uma restrição ao exercício de um determinado direito humano devem estar claramente estabelecidas por lei" e que "a norma que estabelece a restrição deve ser uma lei no sentido formal e material" (§ 77). Essa afirmação foi reiterada na decisão no Caso Usón Ramírez vs. Venezuela (2009, § 55).

74. No Caso Fontevecchia y D'amico vs. Argentina (2011), a CIDH reiterou que "é a lei que deve estabelecer as restrições à liberdade de expressão e apenas para alcançar os fins que a própria Convenção indica", mas ressaltou que "o grau de precisão requerido da legislação interna depende consideravelmente da matéria" e que "não se pode exigir que a norma civil, ao contrário do que normalmente ocorre com as normas penais, preveja com extrema precisão as hipóteses de fato que se possam apresentar; isso impediria que a norma civil resolvesse um grande número de conflitos que a realidade oferece permanentemente e que resulta de impossível previsão para o legislador" (§ 89). Em seguida nessa mesma decisão, a Corte afirmou que "a lei deve estar formulada com precisão suficiente para permitir às pessoas regular sua conduta, de maneira a serem capazes de prever com um grau que seja razoável, de acordo com as circunstâncias, as consequências que uma ação determinada pode produzir", mas que "apesar de que a certeza na lei é altamente desejável, isso pode trazer uma rigidez excessiva" e que "a lei deve ser capaz de manter-se vigente apesar da alteração das circunstâncias" (§ 90).

75. Em síntese, **eventuais medidas punitivas em caso de abuso do direito de liberdade de expressão devem contar com previsão legal, que deve ter um nível de clareza e precisão adequado conforme a sua natureza.**

76. Além disso, ainda que contem com adequada previsão legal, **as punições em caso de exercício abusivo da liberdade de expressão devem ser proporcionais e não podem resultar num ambiente que iniba a livre manifestação do pensamento em razão do temor de eventuais punições ulteriores, ou seja, gerando uma verdadeira autocensura.** Foi o que decidiu a CIDH no Caso Fontevecchia y D'amico vs. Argentina (2011), onde afirmou o seguinte:



94. A este respeito, a Corte destaca a importância de que os órgãos judiciais argentinos assegurem-se de que os procedimentos internos nos quais se debate o exercício do direito à liberdade de expressão, cumpram o propósito, o fim e as demais obrigações derivadas da Convenção Americana. Assim, é preciso que na análise de casos como o presente, tenham em conta o limite diferenciado de proteção ao direito à vida privada como consequência da condição de funcionário público, a existência de interesse público da informação e a eventualidade de que as indenizações civis **não representem uma inibição ou autocensura a quem exerce o direito à livre expressão e da população, ou que restrinjam ilegitimamente o debate público e limitem o pluralismo informativo, necessário em toda sociedade democrática.**

77. A respeito da proporcionalidade de eventuais medidas de responsabilização em face de abuso no exercício do direito de liberdade de imprensa, o Supremo Tribunal Federal afirmou na ADPF nº 130 (2009) que "a excessividade indenizatória é, em si mesma, poderoso fator de inibição da liberdade de imprensa, em violação ao princípio constitucional da proporcionalidade". No mesmo sentido, no Caso Tristán Donoso vs. Panamá (2009), a CIDH afirmou o seguinte:

129. Finalmente, apesar de a sanção penal de dias-multa não parecer excessiva, a condenação penal imposta como forma de responsabilidade ulterior estabelecida no presente caso é desnecessária. **Adicionalmente, os fatos sob exame do Tribunal evidenciam que o temor à sanção civil, diante da pretensão do ex-Procurador de uma reparação civil sumamente elevada, pode ser, a todas as luzes, tão ou mais intimidante e inibidora para o exercício da liberdade de expressão que uma sanção penal, na medida em que tem o potencial de comprometer a vida pessoal e familiar de quem denuncia um funcionário público, com o resultado evidente e muito negativo de autocensura, tanto para o afetado como para outros potenciais críticos da atuação de um servidor público.**

30. Em face do exposto, a Corte conclui que a sanção penal imposta ao senhor Tristán Donoso foi manifestamente desnecessária em relação à alegada afetação do direito à honra no presente caso, de modo que é violatória do direito à liberdade de pensamento e de expressão, consagrado no artigo 13 da Convenção Americana, em relação ao artigo 1.1 deste tratado, em detrimento do senhor Tristán Donoso.

78. Portanto, **as medidas punitivas devem limitar-se ao estritamente necessário para proteger o bem jurídico fundamental afetado pelo exercício abusivo da liberdade de expressão.** Na decisão no Caso Ramírez vs. Venezuela (2009), a CIDH reiterou que "para que sejam compatíveis com a Convenção as restrições [à liberdade de expressão] devem se justificar segundo objetivos coletivos que, por sua importância, preponderem claramente sobre a necessidade social do pleno gozo do direito que o artigo 13 da Convenção garante e não limitem mais do que o estritamente necessário o direito proclamado em tal artigo", ou seja, que "a restrição deve ser proporcional ao interesse que a justifica e ajustar-se estritamente à realização desse legítimo objetivo, **interferindo na menor medida possível no efetivo exercício da liberdade de expressão**" (§ 79). No mesmo sentido, a Corte já havia afirmado na decisão no Caso Kimel vs. Argentina (2008) que "em uma sociedade democrática, o poder punitivo apenas se exerce na medida estritamente necessária para proteger os bens jurídicos fundamentais dos ataques mais graves que causem dano ou os ponham em perigo" (§ 76).

79. Medidas muito severas em casos de abusos acabam por inibir o debate público amplo, pois resultam num efeito inibidor que desestimula a discussão livre de assuntos de interesse público. Por isso, é preciso ter bastante cautela ao se interditar a manifestação de certas opiniões e ideias na arena pública. Em seu voto na ADI 2404 (2016), o Ministro Teori Zavascki afirmou que "em matéria tão sensível, como é o caso da liberdade de expressão, a prudência não deve deixar margens de negociação semântica abertas ao autoritarismo estatal". Portanto, as limitações à liberdade de expressão devem ser interpretadas restritivamente e devem ser aplicadas apenas quando houver previsão legal e a medida se mostrar proporcional em face do bem jurídico fundamental que se deseja proteger.

o Da competência fiscalizatória da União

80. Concluída essa apresentação mais geral acerca dos contornos do direito de liberdade de expressão, passo a tratar da competência fiscalizatória da União, em particular do Ministério das Comunicações, em razão de eventuais abusos da liberdade de radiodifusão com base no art. 53 da Lei nº 4.117, de 1962.

81. Tomando por base a Constituição de 1988 e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e da Corte Interamericana de Direitos Humanos, embora se trate de um direito de grande amplitude, a liberdade de expressão não configura um direito absoluto. Nesse sentido, o art. 52 da Lei nº 4.117, de 1962, estabelece que "a liberdade de expressão não exclui a punição dos que praticarem abusos no seu exercício".

82. A respeito dos abusos no exercício do direito de liberdade de radiodifusão, o art. 53 da Lei nº 4.117, de 1962, dispõe o seguinte:

Art. 53. Constitui abuso, no exercício de liberdade da radiodifusão, o emprêgo dêsse meio de comunicação para a prática de crime ou contravenção previstos na legislação em vigor no País, inclusive:

- a) incitar a desobediência às leis ou decisões judiciárias;
- b) divulgar segredos de Estado ou assuntos que prejudiquem a defesa nacional;
- c) ultrajar a honra nacional;
- d) fazer propaganda de guerra ou de processos de subversão da ordem política e social;
- e) promover campanha discriminatória de classe, côr, raça ou religião;

- f) insuflar a rebeldia ou a indisciplina nas forças armadas ou nas organizações de segurança pública;
- g) comprometer as relações internacionais do País;
- h) ofender a moral familiar, pública, ou os bons costumes;
- i) caluniar, injuriar ou difamar os Poderes Legislativos, Executivo ou Judiciário ou os respectivos membros;
- j) veicular notícias falsas, com perigo para a ordem pública, econômica e social;
- l) colaborar na prática de rebeldia desordens ou manifestações proibidas.

83. Mas, em se tratando de norma que implica uma clara limitação ao exercício dos direitos de liberdade de expressão e de imprensa, é preciso ter bastante cautela ao aplicá-la. Além disso, é importante destacar que o *caput* do art. 53 da Lei nº 4.117, de 1962, dispõe que os atos elencados em suas alíneas configuram abuso no exercício da liberdade de radiodifusão **quando configurarem "prática de crime ou contravenção"**. Por isso, **o Ministério das Comunicações adota o entendimento de que, para restar configurada a prática de infração administrativa por abuso no exercício do direito de liberdade de radiodifusão, é necessário que haja prévia decisão judicial que reconheça que houve a prática de crime ou contravenção penal.**

84. Cabe destacar que uma postura cautelosa quanto à interferência estatal sobre os meios de comunicações, incluindo aqueles que detêm outorgas de radiodifusão, é fundamental não apenas para a preservação das liberdades de expressão e de imprensa, mas também para evitar a própria responsabilização criminal das autoridades públicas, uma vez que o art. 72 da Lei nº 4.117, de 1962, tipifica como delito "impedir ou embaraçar a liberdade da radiodifusão ou da televisão fora dos casos autorizados em lei".

85. Esse posicionamento vem sendo defendido pelo Ministério das Comunicações em outras ações judiciais em que o Ministério Público alega ter ocorrido abuso no exercício da liberdade de radiodifusão. Como exemplo, podemos citar a Ação Civil Pública nº 5008443-57.2023.4.03.6100, em relação a qual foi emitida a NOTA INFORMATIVA Nº 888/2023/MCOM (NUP: 00738.000133/2023-66), em que a Secretaria de Comunicações Social Eletrônica afirmou o seguinte:

3.7. Por conseguinte, reitera-se que o posicionamento firmado por esta Secretaria de Comunicação Social Eletrônica é de que somente é possível adotar providências de apuração de infração administrativa, por abuso da liberdade de radiodifusão, quando houver nos casos dessa espécie subsunção formal aos casos dos arts. 53 do CBT e 122 do RSR e, em sendo crime/contravenção, após o pronunciamento do Judiciário sobre a configuração desse elemento, no caso concreto.

86. Tal entendimento também vem sendo adotado por esta Consultoria Jurídica há bastante tempo. Nesse sentido, reproduzo o seguinte trecho do PARECER Nº 457/2015/MMM/CGCE/CONJUR-MC/AGU (NUP: 53000.013086/2004-39, seq. 1):

19. Contudo, se faz necessária a aplicação da autotutela administrativa no presente caso. Explica-se. Foi imputada à entidade, a prática da conduta infracional descrita no artigo 53 alínea "i" da Lei nº 4117/62, que assim preceitua:

Art. 53. Constitui abuso, no exercício de liberdade da radiodifusão, o emprego desse meio de comunicação para a prática de crime ou contravenção previstos na legislação em vigor no País, inclusive:

- i) caluniar, injuriar ou difamar os Poderes Legislativos, Executivo ou Judiciário ou os respectivos membros;

20. No caso específico, **a conduta infracional para ser típica necessariamente tem como fonte a configuração de determinados tipos penais, quais sejam, os crimes de injúria, calúnia e difamação, e estes somente poderiam ser reconhecidos pelo poder judiciário.** O que não ocorreu no presente caso, aonde apenas foi reconhecido o ilícito cível e o dever de indenizar. Assim, não há nos autos, comprovante da prática dos crimes de calúnia, injúria e difamação que configurariam o ilícito administrativo, estando atípica a conduta tida por infracional.

21. Para a configuração de um ilícito administrativo deve estar presente tanto a tipicidade formal como a tipicidade material. No caso específico não houve a prática dos crimes de injúria, calúnia e difamação, e desta forma a conduta, no direito administrativo sancionador, é atípica, devendo ser afastado o tipo sancionador.

87. No mesmo sentido, assim consta do PARECER Nº 1081/2015/MMM/CGCE/CONJUR-MC/AGU (NUP: 53000.033541/2008-46, seq. 1):

9. No presente caso, a conduta infracional definida no artigo 53 *caput*, tem como fonte a configuração de contravenção penal, no caso a configuração da infração penal definida no artigo 58 do Decreto Lei nº 6259/44, e esta somente pode ser reconhecida pelo Poder Judiciário. **Para a configuração do ilícito administrativo deve estar presente tanto a tipicidade formal como a material, no caso específico não podemos dizer que houve a prática de contravenção penal, já que somente o poder judiciário tem a atribuição para tal proceder, e assim, a conduta é atípica, devendo ser afastada a penalidade aplicada.**

88. Portanto, em tais casos, entendemos que a esfera adequada para a discussão de eventuais transgressões aos limites da liberdade de expressão ou de liberdade de radiodifusão seria o Poder Judiciário. Partindo dessa premissa, conclui-se que não houve nem está havendo qualquer omissão por parte do Ministério das Comunicações no que toca ao seu papel fiscalizatório.



o **Das infrações suscitadas na petição inicial**

89. Conforme exposto no relatório, o Ministério Público alega que a Jovem Pan teria incorrido em quatro planos de abusos que resultaram na infração de vários dispositivos do art. 53 da Lei nº 4.117, de 1962.

a) Veiculação de conteúdos desinformativos que minaram a confiança na higidez dos processos democráticos e de conteúdos que deslegitimaram os Poderes constituídos, sobretudo membros do Poder Judiciário e do Poder Legislativo: violação ao art. 53, alíneas "i" e "j", da Lei nº 4.117

90. Como consequência da veiculação de comentários que teriam abalado a confiança da população no sistema eleitoral e que teriam "deslegitimado" membros do Poder Judiciário e do Poder Legislativo, o autor da ação civil pública alega que houve violação às alíneas "i" e "j" do art. 53 da Lei nº 4.117, de 1962:

Art. 53. Constitui abuso, no exercício de liberdade da radiodifusão, o emprêgo desse meio de comunicação para a prática de crime ou contravenção previstos na legislação em vigor no País, inclusive:

-
i) caluniar, injuriar ou difamar os Poderes Legislativos, Executivo ou Judiciário ou os respectivos membros;
j) veicular notícias falsas, com perigo para a ordem pública, econômica e social;

91. Em primeiro lugar, conforme já exposto, entendemos que **qualquer infração ao art. 53 da Lei nº 4.117, de 1962, requer que haja primeiro condenação criminal transitada em julgado**. Não há notícia de que qualquer dos comentaristas ou outros profissionais vinculados à Jovem Pan tenha sido condenado por calúnia, injúria ou difamação contra qualquer autoridade pública. A nosso ver, a ação civil pública não se prestaria ao reconhecimento dessas condutas, o que exigiria um processo de natureza criminal.

92. Em relação à alegação de veiculação de "notícias falsas, com perigo para a ordem pública, econômica e social", conforme já exposto, também seria necessário que primeiro houvesse condenação por crime ou contravenção penal. Além disso, é importante mencionar que, conforme já afirmou a própria Corte Interamericana de Direitos Humanos, apenas manifestações sobre fatos podem ser consideradas como verdadeiras ou falsas, mas não opiniões. Nesse sentido, podemos citar as decisões no Caso Kimel vs. Argentina (2008, § 93), no Caso Tristán Donoso vs. Panamá (2009, § 124) e no Caso Usón Ramírez vs. Venezuela (2009, § 86).

93. Além disso, conforme diversos precedentes da CIDH (Herrera Ulloa vs. Argentina, Ricardo Canesse vs. Paraguai e Palamara Iribane vs. Chile), os discursos que envolvam assuntos de interesse público devem ser especialmente protegidos, havendo assim uma margem reduzida para qualquer restrição relacionada ao direito de expressar livremente discursos políticos ou sobre outras questões de interesse público. Também cabe recordar que, segundo a jurisprudência consolidada da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Kimel vs. Argentina, Usón Ramírez vs. Venezuela, Tristán Donoso vs. Panamá e Fontevicchia y D'Amico vs. Argentina), o direito à liberdade de expressão, como elemento fundamental de qualquer regime democrático, exige que haja maior tolerância a críticas contra autoridades públicas. Ademais, a condenação de jornalistas ou de órgãos de imprensa em razão de críticas a autoridades públicas, especialmente no que diz respeito à sua atuação em assuntos de interesse público, resulta num efeito inibidor sobre outros jornalistas e órgãos de imprensa que pode ser considerado incompatível não apenas com o direito à liberdade de expressão, mas também com o próprio princípio democrático.

94. Neste ponto, cabe registrar que a liberdade de expressão assegura igualmente a qualquer pessoa o direito de se manifestar sobre qualquer assunto, independentemente de formação acadêmica ou treinamento técnico, ressalvada a possibilidade de responsabilização posterior em caso de abuso, se houver previsão legal e for respeitada a exigência de proporcionalidade. Portanto, não nos parece relevante que os comentaristas da emissora não tenham formação jurídica ou em cibersegurança para que possam tratar desses assuntos. Numa sociedade democrática e livre, incumbe à população julgar a credibilidade e a qualidade das opiniões veiculadas pela mídia.

95. Por outro lado, no Caso Tristán Donoso vs. Panamá (2009, § 124), a Corte Interamericana de Direitos Humanos também ressaltou que **a Convenção não protege afirmações que impliquem uma "inexatidão fática"**. Em outros precedentes a CIDH também afirmou que os meios de comunicação "devem exercer com responsabilidade a função social que desenvolvem" (Herrera Ulloa vs. Argentina e Fontevicchia y D'Amico vs. Argentina) e ainda que os jornalistas têm o dever de "constatar de forma razoável, ainda que não necessariamente exaustiva, os fatos em que fundamentam suas opiniões" (Kimel vs. Argentina). No mesmo sentido, o STJ já afirmou a existência de um "compromisso ético com a informação verossímil" (REsp. nº 801.109). Em suma, **a maior amplitude do direito de abordar assuntos de interesse público ou para criticar autoridades públicas não implica a liberdade de divulgar de modo irresponsável notícias ou acusações falsas**.

96. Então, **embora inviabilize a aplicação do art. 53 da Lei nº 4.117, de 1962, a inexistência de condenação por crime ou contravenção penal não impediria a adoção de medidas de natureza civil para responsabilização a posteriori da emissora de rádio ou televisão que houver cometido abuso no exercício de sua liberdade de expressão e de imprensa**. Diante disso, caso reste demonstrado que os comentários veiculados pela emissora de radiodifusão configuram "notícias falsas" suficientemente graves para resultar em ofensa a algum bem jurídico fundamental, em tese haveria espaço para a adoção de medidas punitivas para coibir esse tipo de comportamento, desde que tais medidas contem com previsão legal e sejam proporcionais para a defesa do bem jurídico fundamental que foi violado.

b) Veiculação de conteúdos que incitaram a desobediência à legislação e a decisões judiciais pela população em geral e por órgãos de segurança pública: violação à alínea "a" do art. 53 da Lei nº 4.117, de 1962

97. Quanto ao segundo plano de abusos, decorrentes da veiculação de comentários que incitado a desobediência à legislação e a decisões judiciais, o Ministério Público alega que houve violação à alínea "a" do art. 53 da Lei nº 4.117, de 1962:



Art. 53. Constitui abuso, no exercício de liberdade da radiodifusão, o emprêgo dêsse meio de comunicação para a prática de crime ou contravenção previstos na legislação em vigor no País, inclusive:

.....

a) incitar a desobediência às leis ou decisões judiciárias;

98. Conforme já exposto, a posição que vem sendo adotada há muito tempo no âmbito do Ministério das Comunicações é que, para a configuração de abuso da liberdade de radiodifusão com base no art. 53 da Lei nº 4.117, de 1962, seria necessário que os atos elencados em suas alíneas configurassem crime ou contravenção penal e que houvesse condenação judicial de seus autores. Também cabe reiterar que discursos relacionados a assuntos de interesse público, incluindo críticas a autoridades públicas, são considerados "especialmente protegidos" pela Corte Interamericana de Direitos Humanos.

99. Por outro lado, vale repisar que, independentemente de haver prévia condenação por crime ou contravenção penal, em tese seriam aplicáveis medidas punitivas de natureza civil em caso de constatação de abusos suficientemente graves que tenham resultado em violação a um bem jurídico fundamental, desde que previstas em lei e sejam proporcionais.

c) Veiculação de conteúdos que incitavam a rebeldia, a indisciplina e a intervenção das Forças Armadas sobre as instituições e Poderes civis constituídos: violação à alínea "f" do art. 53 da Lei nº 4.117, de 1962

100. Como consequência da veiculação de comentários que teriam incitado a rebeldia, a indisciplina e a intervenção das Forças Armadas, o Ministério Público alega que houve violação à alínea "f" do art. 53 da Lei nº 4.117, de 1962:

Art. 53. Constitui abuso, no exercício de liberdade da radiodifusão, o emprêgo dêsse meio de comunicação para a prática de crime ou contravenção previstos na legislação em vigor no País, inclusive:

.....

f) insuflar a rebeldia ou a indisciplina nas forças armadas ou nas organizações de segurança pública;

101. Em relação a esse terceiro grupo de abusos que foram relatados pelo Ministério Público Federal em sua petição inicial, além do que já foi afirmado acima, cabe acrescentar que tanto no Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos como na Convenção Americana sobre Direitos Humanos, incorporados ao Direito brasileiro por meio do Decreto nº 592, de 1992, e do Decreto nº 678, de 1992, **há previsão expressa de possibilidade de responsabilização por manifestações quando tal medida for necessária para proteger a segurança nacional e a ordem.** Além disso, o art. 13.5 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos também prevê a **possibilidade de responsabilização por manifestações que signifiquem apologia ao ódio nacional, racial ou religioso que constitua incitação à discriminação, à hostilidade, ao crime ou à violência.**

102. Portanto, entendemos que manifestações de pensamento que de fato incitem a rebeldia ou a indisciplina nas Forças Armadas ou em outros órgãos de segurança pública e, muito pior, a intervenção de organizações militares sobre qualquer dos Poderes constituídos podem ser objeto de medidas punitivas, desde que previstas em lei e sejam proporcionais.

d) Veiculação de conteúdos gravíssimos que incentivaram a população à subversão da ordem política e social e que legitimavam as insurgências em curso e as que ecludiram entre outubro de 2022 e 8 de janeiro de 2023: violação às alíneas "d" e "l" do art. 53 da Lei nº 4.117, de 1962

103. Por fim, em razão da veiculação de comentários que teriam incentivado atos de subversão da ordem pública que resultaram em atos de violência e vandalismo que culminaram com os atos de 8 de janeiro de 2023, o Ministério Público alega que houve violação às alíneas "d" e "l" do art. 53 da Lei nº 4.117, de 1962:

Art. 53. Constitui abuso, no exercício de liberdade da radiodifusão, o emprêgo dêsse meio de comunicação para a prática de crime ou contravenção previstos na legislação em vigor no País, inclusive:

.....

d) fazer propaganda de guerra ou de processos de subversão da ordem política e social;

.....

l) colaborar na prática de rebeldia desordens ou manifestações proibidas.

104. Quanto a essa categoria de abusos, que se comprovados são bastante graves, aplica-se o que já foi mencionado reiteradas vezes acima. Em se tratando de manifestações que ponham em risco a segurança nacional ou a ordem pública ou ainda que incitem a hostilidade, o crime ou a violência, a aplicação de medidas punitivas *a posteriori*, desde que previstas em lei e proporcionais, seria perfeitamente compatível com a Constituição, com o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e com a Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

o Das medidas punitivas requeridas pelo Ministério Público

105. A Lei nº 4.117, de 1962, estabelece uma gradação de sanções que devem ser aplicadas considerando a gravidade da falta, os antecedentes da entidade faltosa, a reincidência específica, além da intensidade do dolo ou o grau de culpa, os motivos, as circunstâncias e as consequências da infração (art. 61 da Lei nº 4.117, de 1962, c/c art. 134 do Decreto nº 52.795, de 1963). No caso de infrações com base no art. 53 da Lei nº 4.117, de 1962, em tese seria possível a aplicação das sanções de multa, que pode ser aplicada a infração a qualquer dispositivo legal (art. 62 da Lei nº 4.117 e art. 129 do Decreto nº 52.795), de suspensão (art. 63, I, da Lei nº 4.117 e art. 131 do Decreto nº 52.795) ou de cassação (art. 64, "a", da Lei nº 4.117 e art. 133 do Decreto nº 52.795), sendo ainda possível a aplicação de advertência quando não se justificar sequer a aplicação de multa (art. 59, § 1º, da lei nº 4.117). A multa pode ser aplicada cumulativamente com a suspensão ou a cassação (art. 128 do Decreto nº 52.795). Em caso de aplicação de multa, a definição do seu valor deve ainda levar em consideração a condição econômica da entidade infratora (art. 135 do Decreto

nº 52.795), podendo ser aplicada em dobro em caso de reincidência (art. 136 do Decreto nº 52.795).

106. Portanto, ainda que restasse configurado o cometimento de abuso no exercício da liberdade de radiodifusão com base no art. 53 da Lei nº 4.117, a sanção aplicável não seria necessariamente a cassação da outorga. No caso, de acordo com a NOTA INFORMATIVA Nº 1504/2023/MCOM (seq. 149), a ré "não possui antecedentes", ou seja, "registros de sanções administrativas aplicadas por decisão administrativa definitiva publicada nos cinco anos anteriores ao cometimento da infração". Além disso, se houver outras medidas suficientes para reparar os abusos cometidos, a cassação das outorgas poderia ser considerada uma medida excessiva e por isso incompatível com a liberdade de expressão, uma vez que impediria a veiculação de conteúdos legítimos.

107. Mas, conforme já mencionado, entendemos que os atos elencados no art. 53 da Lei nº 4.117, de 1962, só constituiriam infração administrativa quando configurarem a prática de crime ou contravenção penal, o que demanda decisão judicial prévia transitada em julgado. Como não há notícia de condenação por crime ou contravenção penal, entendemos inaplicável qualquer sanção com base no art. 53 da Lei nº 4.117, de 1962.

108. Além disso, o pedido de que outras detentoras de outorgas de radiodifusão fiquem impedidas de retransmitir conteúdos futuros da Jovem Pan (item 9.2.2) nos parece claramente improcedente. Primeiro, porque implicaria **clara e evidente censura prévia**, que é proibida tanto pela Constituição como pelos tratados de direitos humanos que o Brasil se comprometeu a cumprir. Segundo, porque **atingiria terceiros que sequer são partes no processo judicial**.

109. Assim sendo, **partindo da premissa de que, pelo menos até o momento, não houve qualquer condenação criminal em razão dos fatos relatados pelo Ministério Público, nos parece que os abusos alegadamente cometidos pela Jovem Pan deveriam ser reparados por outras espécies de medidas, tais como a aplicação de direito de resposta e indenização por eventuais danos morais ou materiais que tenham sido causados**. Nesse sentido, a 1ª Turma do STF afirmou na Rcl nº 22328 (2018) que "eventual abuso da liberdade de expressão deve ser reparado, preferencialmente, por meio de retificação, direito de resposta ou indenização". Do mesmo modo, na ADI nº 4815 (2015), o STF afirmou que "erros corrigem-se segundo o direito, não se coartando liberdades conquistadas" e que "a reparação de danos e o direito de resposta devem ser exercidos nos termos da lei".

110. O direito de resposta encontra previsão no art. 5º, V, da Constituição e está regulamentado pela Lei nº 13.188, de 2015. **A nosso ver, a imposição de veiculação de direito de resposta em face da divulgação de fatos inverídicos ou distorcidos sobre assuntos de interesse público, não apenas seria compatível com o direito à liberdade de expressão e a vedação de censura prévia, como também contribuiria para robustecer o debate público**. Neste ponto, cabe citar o seguinte trecho da decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos no Caso Kimel vs. Argentina (2008):

57. Considerando a importância da liberdade de expressão em uma sociedade democrática e a elevada responsabilidade que isso significa para quem exerce profissionalmente trabalhos de comunicação social, **o Estado não apenas deve minimizar as restrições à circulação da informação, mas também equilibrar, na maior medida possível, a participação das distintas informações no debate público, promovendo o pluralismo informativo. Em consequência, a equidade deve reger o fluxo informativo**. Nestes termos, pode explicar-se a proteção dos direitos humanos de quem enfrenta o poder dos meios de comunicação e a tentativa de assegurar condições estruturais que permitam a expressão equitativa das ideias.

111. A CIDH se manifestou nesse mesmo sentido em suas decisões no Caso Tristán Donoso vs. Panamá (2009, § 113) e no Caso Fontevecchia y D'Amico vs. Argentina (2011, § 45).

112. Mas quanto à fiscalização do cumprimento de eventual direito de resposta, cabe fazer referência que, na NOTA INFORMATIVA Nº 1504/2023/MCOM (seq. 149), a Secretaria de Comunicação Social Eletrônica afirmou que haveria algumas "dificuldades operacionais" para seu acompanhamento pelo Ministério das Comunicações. Isso porque esta Pasta dispõe de recursos limitados, tanto humanos como em termos de mecanismos de monitoramento, não sendo assim viável uma fiscalização da programação "em tempo real". Caso se impute esse dever ao Ministério das Comunicações, a fiscalização poderia ocorrer apenas *a posteriori* mediante a obtenção das mídias digitais do período correspondente, que em seguida seriam deglavadas e analisadas. Além disso, não nos parece que deva ser atribuída ao Ministério das Comunicações a responsabilidade por fiscalizar o cumprimento de decisões judiciais eventualmente aplicadas contra a Jovem Pan a pedido do Ministério Público.

113. Outra medida punitiva que em tese nos parece plenamente admissível, por contar com previsão legal e ser compatível com o direito à liberdade de expressão conforme previsto na Constituição, no Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e na Convenção Americana sobre Direitos Humanos, seria a condenação da emissora que houver cometido abuso ao pagamento de indenização por eventuais danos morais ou materiais que tenham sido causados. Essa possibilidade está prevista no próprio art. 5º, V, da Constituição, que o Supremo Tribunal Federal já reconheceu na ADPF nº 130 (2009) como sendo norma de eficácia plena e de aplicabilidade imediata.

CONCLUSÃO

114. São esses os subsídios que temos a prestar para auxiliar a defesa da União por seus órgãos de representação judicial e na eventual busca de uma solução consensual.

115. A presente manifestação é acompanhada da NOTA INFORMATIVA Nº 1504/2023/MCOM (seq. 149) e documentos anexos (seq. 131 a 148).

116. Encaminhem para a Procuradoria-Geral da União em resposta ao Ofício nº 6813/2023/PGU/AGU (seq. 128).

Brasília, 18 de agosto de 2023.



Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00738000229202324 e da chave de acesso 86a6f568

Notas

- [^] *No caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica (2004) tratou-se da condenação do jornalista Mauricio Herrera Ulloa por calúnia e difamação, além do pagamento de indenização, por ter publicado artigos com acusações de que uma autoridade pública, então ocupante do cargo de delegado da Costa Rica na Organização Internacional de Energia Atômica, teria cometido atos ilícitos.*
- [^] *No caso Ricardo Canese vs. Paraguai (2004), tratou-se da condenação criminal de candidato à Presidência do Paraguai que, em um debate por ocasião da campanha eleitoral, acusou um candidato concorrente de práticas ilícitas quando era presidente de um consórcio. Em razão dessas acusações durante a campanha eleitoral, o Sr. Canese foi condenado pelo crime de difamação e injúria a uma pena de dois meses de prisão e multa, além de ter sido submetido a uma restrição permanente para sair do país*
- [^] *No caso Kimel vs. Argentina (2008) tratou-se da condenação do jornalista Eduardo Kimel a um ano de prisão e multa por calúnia contra um juiz por ter escrito o livro chamado "O massacre de São Patrício", em que criticou a atuação das autoridades encarregadas da investigação dos homicídios, entre elas o juiz que o processou por calúnia.*
- [^] *No caso Tristán Donoso vs. Panamá (2009) tratou-se da condenação do advogado Santander Tristán Donoso por calúnia e difamação, bem como a pagar uma indenização por dano material e moral causado ao ex-Procurador Geral do Panamá. O referido advogado teve uma conversa telefônica interceptada na qual discutia com um cliente a possibilidade de publicação de uma nota de imprensa que acusaria o ex-Procurador Geral da Nação de ter recebido dinheiro originado de tráfico de drogas para a sua campanha. Essa conversa telefônica foi divulgada pelo ex-Procurador Geral, que afirmava tratar-se de uma confabulação para prejudicar sua imagem e a do Ministério Público. O Sr. Donoso então convocou uma coletiva de imprensa e acusou publicamente o ex-Procurador Geral de ter ordenado a interceptação telefônica que entendia ter sido ilegal e apresentou uma denúncia penal contra ele por abuso de autoridade e infrações de deveres funcionais. Após a coletiva de imprensa, o ex-Procurador Geral apresentou queixa pelos crimes de calúnia e injúria e propôs uma ação de reparação de danos, que culminaram com a condenação do Sr. Donoso*
- [^] *No caso Fontevecchia y D'amico vs. Argentina (2011) tratou-se de condenação de dois jornalistas a pagarem indenização por danos morais ao ex-Presidente Carlos Menem por terem publicado matérias em uma revista sobre a existência de um suposto filho não reconhecido por ele.*
- [^] *No caso "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y otros) vs. Chile (2001) tratou-se de censura confirmada por decisão judicial à exibição cinematográfica do filme "A Última Tentação de Cristo".*
- [^] *No caso Ivcher Bronstein vs. Peru (2001) tratou-se do cancelamento do título de nacionalidade peruana do Sr. Bronstein, que era sócio majoritário de um canal de televisão e era peruano naturalizado, após um dos programas de sua emissora ter começado a transmitir reportagens críticas ao governo do então Presidente Alberto Fujimori.*
- [^] *No Caso Ríos y otros vs. Venezuela (2009) tratou-se de ações e omissões que teriam sido perpetradas tanto por autoridades públicas como por particulares que teriam resultado em restrições ao trabalho de jornalistas e outros empregados da RCTV, detentora de um canal de televisão venezuelano que adotava uma linha editorial crítica ao governo. Segundo os fatos narrados, entre 2001 e 2004, as instalações da RCTV foram atacadas e os seus empregados sofreram ameaças e agressões físicas e verbais, incluindo disparos por arma de fogo.*
- [^] *No caso Palamara Iribane vs. Chile (2005) tratou-se da censura imposta pelo governo chileno à divulgação de livro chamado "Ética e Serviços de Inteligência", de autoria de Humberto Antonio Palamara Iribane, que tinha sido um assessor técnico das Forças Armadas do Chile. Por ter se negado a suspender a publicação de seu livro, o Sr. Palamara Iribane foi condenado pelos crimes de desobediência e descumprimento de deveres militares. Além disso, por ter convocado uma conferência de imprensa em sua residência, na qual criticou uma autoridade pública, foi ainda condenado pelo crime de desacato.*
- [^] *No Caso Usón Ramírez vs. Venezuela (2009) tratou-se da condenação de Francisco Usón Ramírez, ex-General de Brigada, por crime de injúria contra as Forças Armadas. Em 2004, o Sr. Ramírez foi convidado a participar de um programa de televisão em que se tratava da suposta utilização de lança-chamas como meio de castigo contra soldados no Forte Mara, onde ocorreu um incêndio numa cela. O Sr. Ramírez explicou como funcionava um lança-chamas e os procedimentos necessários para utilizá-lo, dando a entender que teria ocorrido uma premeditação. Como consequência dessas declarações, o Sr. Ramírez foi acusado e condenado por injúria contra as Forças Armadas venezuelanas.*



Documento assinado eletronicamente por FELIPE NOGUEIRA FERNANDES, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1256444101 e chave de acesso 86a6f568 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a):



MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES

Secretaria de Comunicação Social Eletrônica

Departamento de Inovação, Regulamentação e Fiscalização

Coordenação-Geral de Inovação, Regulamentação e Sistemas

Assessoria da Coordenação-Geral de Inovação, Regulamentação e Sistemas

NOTA INFORMATIVA Nº 1226/2023/MCOMNº do Processo: **00738.000229/2023-24.**Documento de Referência: **Nota nº 00242/2023/CONJUR-MCOM/CGU/AGU (10987287).**Interessado(s): **Ministério Público da União - Procuradoria da República no Estado da Bahia e Outros.**Assunto: **Ação Civil Pública n. 5019210-57.2023.4.03.6100 - 6ª Vara Cível Federal de São Paulo. Solicitação de subsídios.****SUMÁRIO EXECUTIVO**

1. A Consultoria Jurídica desta Pasta, por meio da Nota nº 00242/2023/CONJUR-MCOM/CGU/AGU (10987287), informou:

1. Por meio do Ofício n. 00228/2023/CORESPNS/PRU3R/PGU/AGU (10985770), a PRU-3R solicita subsídios para a atuação da União na ação civil pública epígrafada (10985610 e 10985612), ajuizada pelo MPF em face da RÁDIO PANAMERICANA - JOVEM PAN e da UNIÃO, em função da dita "veiculação sistemática e multifacetada, ao menos entre 01 janeiro de 2022 e 08 de janeiro de 2023, de **conteúdos desinformativos a respeito do funcionamento de instituições públicas nacionais, contextualmente atrelados a conteúdos incitatórios à violência e à ruptura do regime democrático brasileiro**".

2. O MPF relata que, no âmbito do Inquérito Civil Público nº 1.34.001.000088/2023-11, "realizou uma análise detida e minuciosa da programação da emissora, e constatou que, no período citado, ela praticou um enorme número de atos que configuram, à luz do ordenamento jurídico vigente, **abusos da liberdade de radiodifusão, veiculando notícias falsas que engendraram riscos concretos à ordem pública do país, caluniando membros dos Poderes Legislativo e Judiciário, incitando a desobediência da legislação e de decisões judiciais, incitando a rebeldia e a indisciplina das Forças Armadas e de forças de segurança pública, e fazendo propaganda de processos de subversão social**" (g.n.).

3. Assim, no que toca à JOVEM PAN, requer, em síntese: i.) o cancelamento das outorgas de rádio atualmente detidas pela JOVEM PAN; ii.) a indenização por danos morais coletivos causados; iii) a condenação a conceder direito de resposta à população, por meio da veiculação compulsória de conteúdos oficiais sobre a higidez das instituições afetadas pela emissora demandada e em defesa do regime democrático do país.

4. No que toca à União, alega que, como lhe cabe fiscalizar o devido cumprimento das obrigações relativas ao serviço de radiodifusão, teria oficiado ao Ministério das Comunicações, requisitando que informasse sobre a abertura de procedimento de fiscalização em face da JOVEM PAN pelas práticas expostas. Em resposta, o MCOM teria informado que não havia instaurado processo sancionador em face da rádio com esse objeto, mas sim a aberto Processo de Averiguação de Denúncia (PADE) nº 53115.001173/2023-19 [...]

6. Em sede de antecipação de tutela, o MPF formula os seguintes pedidos:

[...]

9.1.1) à UNIÃO, da obrigação de, no prazo máximo de 30 dias, reunir informações oficiais, junto ao Tribunal Superior Eleitoral, sobre a confiabilidade dos processos democráticos por ele organizados, e transformá-las, se necessário com o expertise da Secretaria de Comunicação Social – SECOM ou da Empresa Brasileira de Comunicação – EBC, em conteúdos de radiodifusão sonora, com duração entre dois a três minutos cada;

[...]

9.1.3) ainda à UNIÃO, da obrigação de fiscalizar o cumprimento da obrigação a ser imposta à JOVEM PAN, apresentando relatórios mensais, nos autos, com os resultados do devido monitoramento;



7. Ao final, requer:

9.2.1) a condenção da JOVEM PAN , impondo-se o **cancelamento judicial das três outorgas de radiodifusão sonora que atualmente detém**, forte no art. 223, § 4º, da Constituição da República e no art. 53 da Lei nº 4.117/1962, e nas razões expostas no tópico 5.2 supra.

9.2.2) a condenção da UNIÃO , à **obrigação de fiscalizar de forma contínua, e de eventualmente punir outras detentoras de outorga de radiodifusão que, na qualidade formal de afiliadas ou não, venham a transmitir conteúdos produzidos pela JOVEM PAN**, de modo a se garantir a plena eficácia da decisão judicial visada no item 9.2.1;

[...]

9.5) em específico quando da citação da **UNIÃO**, sua intimação para, também, nos termos do tópico 6 supra desta inicial e forte no art. 5º, § 2º, da Lei nº 7.347/1985, manifestar-se sobre o **eventual interesse de migrar para o polo ativo da demanda, caso concorde com seus termos, hipótese esta em que deverá, de forma expressa, assumir formalmente todas as obrigações que podem ser impostas nesta sede** (g.n.)

[...]

9. Diante do exposto, propõe-se a remessa do presente expediente à Secretaria de Comunicação Social Eletrônica desta Pasta - **SECOE**, para que, primeiramente, no âmbito de sua competência, esclareça a posição institucional sobre se há interesse em migrar para o polo ativo da demanda, desde que concorde com os termos da ação e que assuma formalmente as obrigações que podem ser impostas, conforme formulado pelo MPF.

10. Em não havendo, que a SECOE forneça a esta Conjur os subsídios que vislumbrar pertinentes, no âmbito de sua competência, para a defesa da União em relação a todas as alegações da inicial que sobre ela recaiam (10985610 e 10985612), especialmente:

i.) esclarecer se existe na Pasta órgão com competência fiscalizatória em relação a conteúdo veiculado pelas radiodifusoras, apontando o arcabouço normativo aplicável a essa competência e como ela é exercida pela Pasta;

ii.) informar se, após a Pasta ter sido oficiada pelo MPF sobre os fatos, foi instaurado procedimento de apuração de infração, esclarecendo o **motivo** de eventual **não** instauração de **PAI** em relação aos fatos descritos pelo MPF nos **itens 1 e 2 supra**;

iii.) explicar o objeto e a finalidade da instauração do mencionado **PADE nº 53115.001173/2023-19**, esclarecendo sua atual situação, bem como se procede o alegado pelo MPF de que sua instrução foi incipiente e se encontra parado, nos termos do **item 4 supra**;

iv.) descrever a atual situação das outorgas conferidas à ré; bem como a posição institucional da Secretaria sobre o pedido do MPF de cancelamento das outorgas de rádio em comento, esclarecendo eventuais impactos vislumbrados para o serviço relativo às outorgas, à comunidade atendida e/ou outros;

vii.) esclarecer a posição institucional da Secretaria sobre o pedido do MPF para que o MCOM exerça o dito dever de "*continuamente fiscalizar e de eventualmente punir qualquer outra empresa que use de suas próprias outorgas para retransmitir o conteúdo produzido pela emissora ora demandada*"; nesse ponto, solicita-se que sejam esclarecidas eventuais dificuldades operacionais/materiais/outras para a Pasta executar tal obrigação, caso fixada pelo juízo nos exatos termos e amplitude em que formulada pelo MPF, bem como eventuais prejuízos vislumbrados para a atividade da Administração Pública, para o serviço de radiodifusão envolvido e/ou outros;

viii.) demais informações úteis ao deslinde da controvérsia;

11. Especificamente, a fim de afastar o pedido de antecipação de tutela no ponto em que recai sobre a União, bem como arguir eventual perigo inverso, solicita-se à SECOE:

i.) informar se está na competência institucional da Pasta, propriamente, criar conteúdo de radiodifusão sonora a ser veiculado pela radio como o direito de resposta pretendido pelo MPF; nesse ponto, esclarecer a posição da Pasta sobre o pedido do MPF de que a União seja obrigada a *"reunir informações oficiais junto ao Tribunal Superior Eleitoral sobre a confiabilidade dos processos democráticos por ele organizados e transformá-los em conteúdo de radiodifusão sonora, com duração entre dois e a três minutos cada"*; aqui, também se solicita que sejam esclarecidas eventuais dificuldades operacionais/materiais/outras para a Pasta executar tal obrigação, caso fixada pelo juízo nos exatos termos e amplitude em que formulada pelo MPF, bem como eventuais prejuízos vislumbrados para a atividade da Administração Pública, para o serviço de radiodifusão envolvido e/ou outros;

ii.) a posição da Pasta sobre a obrigação de fiscalizar/monitorar a veiculação do dito direito de resposta pela rádio (*"ao menos 15 vezes por dia, em período das 06h00 às 21h00, durante 04 meses, a título de direito de resposta à coletividade, e de modo a neutralizar e contrabalancear os efeitos causados pelos abusos expostos*



na presente ação"), apresentando relatórios mensais com os resultados do devido monitoramento; aqui, também se solicita que sejam esclarecidas eventuais dificuldades operacionais/materiais/outras para a Pasta executar tal obrigação, caso fixada pelo juízo nos exatos termos e amplitude em que formulada pelo MPF, bem como eventuais prejuízos vislumbrados para a atividade da Administração Pública, para o serviço de radiodifusão envolvido e/ou outros;

iii.) demais informações úteis para afastar os referidos pedidos de antecipação de tutela.

12. Solicita-se à **SECOE** que as informações sejam remetidas a esta Conjur, impreterivelmente, até as 15h de 30/06/2023, sob pena de implicar prejuízo à defesa judicial da União.

INFORMAÇÕES

2. Em atenção aos questionamentos formulados pela d. Conjur, esclarece-se o que segue.

3. **Posição institucional desta Pasta sobre interesse em migrar para o polo ativo da demanda, desde que concorde com os termos da ação e que assuma formalmente as obrigações que podem ser impostas, conforme formulado pelo MPF.**

3.1. Embora seja de interesse deste órgão colaborar com o deslinde do feito, cooperando com as ações que se fizerem necessárias, bem como reconhecendo a legitimidade, utilidade e necessidade da pretensão de combate a eventuais conteúdos desinformativos, não há interesse institucional desta Pasta em migrar para o polo ativo da demanda, motivo pelo qual serão respondidos os questionamentos formulados nos itens 10 e 11 da Nota supracitada.

4. **i.) esclarecer se existe na Pasta órgão com competência fiscalizatória em relação a conteúdo veiculado pelas radiodifusoras, apontando o arcabouço normativo aplicável a essa competência e como ela é exercida pela Pasta.**

4.1. Sim. Entre os órgãos que compõem a estrutura do Ministério das Comunicações, consta a Coordenação-Geral de Fiscalização, Monitoramento e Apuração de Infrações (CGFM), responsável por fiscalizar as emissoras executantes dos serviços de radiodifusão de sons, de sons e imagens e ancilares, conforme estabelecido na Portaria MCom nº 8.374, de 6 de fevereiro de 2023, publicada no Diário Oficial da União (DOU) de 8/2/2023, que aprovou os Regimentos Internos dos órgãos desta Pasta:

Anexo X

REGIMENTO INTERNO DA SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL ELETRÔNICA

[...]

Subseção I

Da Coordenação-Geral de Fiscalização, Monitoramento e Apuração de Infrações

Art. 7º À Coordenação-Geral de Fiscalização, Monitoramento e Apuração de Infrações compete:

I - fornecer subsídios para:

a) a proposição de diretrizes, objetivos e metas para execução das atividades integrantes dos processos de fiscalização e monitoramento dos serviços de radiodifusão e de seus ancilares; e

b) o fornecimento de respostas às solicitações de informações nos assuntos de sua competência;

II - coordenar as atividades inerentes:

a) à análise de processos e execução de procedimentos de fiscalização e monitoramento dos serviços de radiodifusão e de seus ancilares;

b) à análise dos processos de averiguação de denúncias e apuração de infrações relativas aos serviços de radiodifusão e de seus ancilares;

c) à inscrição e exclusão do registro de multas no Sistema Integrado de Gestão de Créditos - SIGEC da Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel, ou sistema que venha a substituir;

d) ao cadastro das penalidades aplicadas e dos antecedentes infracionais das entidades executantes dos serviços de radiodifusão e de seus ancilares;

e) ao monitoramento para efetivo cumprimento das sanções aplicadas às executantes dos serviços de radiodifusão e de seus ancilares; e

f) à expedição, organização e recebimento de documentos vinculados aos processos de sua competência;

III - decidir quanto à instauração e ao arquivamento dos processos de averiguação de denúncias, dos processos de apuração de infração e dos demais processos administrativos referentes aos serviços de radiodifusão e de seus ancilares;



IV - decidir quanto à aplicação da sanção de advertência às pessoas outorgadas a prestar o serviço de radiodifusão, inclusive seus ancilares, em casos de cometimento de infrações administrativas e contratuais passíveis dessa penalidade;

V - propor à autoridade competente a aplicação das demais sanções às pessoas outorgadas a prestar o serviço de radiodifusão, inclusive seus ancilares, em casos de cometimento de infrações administrativas e contratuais passíveis destas penalidades;

VI - manter banco de dados atualizado contendo, dentre outras informações, o número de processos de averiguação de denúncia e de processos de apuração de infração em trâmite e a quantidade de sanções aplicadas e seus tipos de acordo com cada espécie de serviço de radiodifusão;

VII - autorizar a interrupção da execução dos serviços de radiodifusão e de seus ancilares por prazo superior a trinta dias consecutivos;

VIII - fornecer subsídios em matéria de fiscalização dos serviços de radiodifusão, inclusive seus ancilares;

IX - solicitar documentos, informações e outros elementos necessários à instrução dos processos de sua competência, quando o pedido for direcionado para entes e órgãos públicos externos ao Ministério das Comunicações ou particulares não outorgados;

X - apreciar solicitações, determinar a complementação da instrução, promover o arquivamento ou desarquivamento bem como realizar todos os demais atos necessários ao andamento dos processos de sua competência; e

XI - solicitar periodicamente às coordenações vinculadas a apresentação de relatório de suas atividades.

Art. 8º À Coordenação de Apuração de Infrações de Serviços de Radiodifusão compete:

I - promover ou complementar a instrução dos processos de apuração de infração por meio de requisições para as outorgadas e solicitações para a Agência Nacional de Telecomunicações ou para órgãos do Ministério das Comunicações com o fim de reunir provas da autoria e da materialidade das infrações cometidas pelas pessoas outorgadas a executar o serviço de radiodifusão, inclusive seus ancilares;

II - fixar ou prorrogar prazos para cumprimento de exigências, no âmbito dos processos de sua competência;

III - analisar as defesas administrativas e demais manifestações apresentadas nos processos de apuração de infração, sugerindo, quando comprovada a materialidade e a autoria da infração e inexistente fator extintivo da punibilidade, a aplicação da respectiva sanção;

IV - analisar os recursos administrativos apresentados nos processos de apuração de infração;

V - propor o arquivamento do processo de apuração de infração;

VI - executar ou sugerir as demais providências inerentes à análise dos processos de apuração de infrações;

VII - executar as atividades inerentes à inscrição, alteração e exclusão do registro de multas no Sistema Integrado de Gestão de Créditos - SIGEC da Anatel, ou sistema que venha a substituí-lo;

VIII - executar atividades inerentes ao cadastro das penalidades aplicadas e dos antecedentes infracionais das entidades executantes dos serviços de radiodifusão e de seus ancilares;

IX - acompanhar o efetivo cumprimento das sanções aplicadas às executantes dos serviços de radiodifusão e de seus ancilares; e

X - fornecer subsídios para respostas às demandas de solicitação de informações nos assuntos de sua competência.

Art. 9º À Coordenação de Fiscalização e Monitoramento de Serviços de Radiodifusão compete:

I - propor a instauração de processo de averiguação de denúncia;

II - promover ou complementar a instrução dos processos de averiguação de denúncia por meio da atividade de degravação, de requisições para as outorgadas e solicitações para a Agência Nacional de Telecomunicações ou para órgãos deste Ministério das Comunicações com o fim de reunir provas da autoria e da materialidade das infrações cometidas pelas pessoas outorgadas a executar o serviço de radiodifusão, inclusive seus ancilares;

III - fixar ou prorrogar prazos para cumprimento de exigências, no âmbito dos processos de sua competência;

IV - analisar as manifestações e documentos apresentados em processos administrativos de sua competência, propondo, quando presentes indícios suficientes de materialidade e autoria da infração e inexistente fator extintivo da punibilidade, a instauração do respectivo processo de apuração de infração;



V - propor o arquivamento do processo de averiguação de denúncia e de processos administrativos de sua competência, ressalvados os processos relativos à interrupção da execução dos serviços de radiodifusão e de seus ancilares;

VI - executar ou propor as demais providências inerentes à análise dos processos de averiguação de denúncia;

VII - executar atividades inerentes à análise do pedido de interrupção da execução dos serviços de radiodifusão e de seus ancilares e arquivá-los quando exaurida sua finalidade;

VIII - fornecer subsídios para respostas às demandas de solicitação de informações nos assuntos de sua competência;

IX - elaborar, sob a orientação da Coordenação-Geral de Fiscalização, Monitoramento, Apuração de Infrações, o plano anual de fiscalização dos serviços de radiodifusão e de seus ancilares e executar as atividades inerentes às solicitações de atividades de fiscalização junto à Agência Nacional de Telecomunicações; e

X - promover, sob a orientação da Coordenação-Geral de Fiscalização, Monitoramento e Apuração de Infrações, estudos que possam subsidiar execução de ações de educação junto às entidades outorgadas, o estabelecimento de critérios eficazes para a fiscalização dos serviços de radiodifusão com a implementação do conceito de fiscalização responsiva.

4.2. A CGFM realiza atos fiscalizatórios de ofício ou sob demanda e utiliza a seguinte forma de apuração:

I - Como regra, constatada a presença de elementos mínimos de autoria e materialidade de infração administrativa, instaura-se um procedimento preliminar, anteriormente denominado Processo de Averiguação de Denúncia (PADE), o qual, com a publicação do atual Regulamento de Sanções Administrativas (Portaria de Consolidação GM/MCOM n. 1 de 1º de junho de 2023, livro VI), passou a se chamar Processo Administrativo Preparatório (PAP);

II - Elabora-se Nota Técnica com a descrição dos fatos e a necessidade de realização de diligência;

III - Elabora-se Ofício de Exigência para a entidade encaminhar gravação da programação do dia imediatamente anterior ao recebimento do ofício;

IV - Havendo necessidade, poderá ser solicitado que a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) efetue a gravação da programação;

V - De posse da mídia, elabora-se o Relatório de Degravação com as transcrições na íntegra da programação veiculada, constando, quando necessário, a cronometria dos programas, com intuito de avaliar possível irregularidade;

VI - O resultado do Relatório de Degravação subsidia a análise do PAP que pode resultar em arquivamento, em caso de regularidade da programação, ou em instauração de Processo de Apuração de Infração (PAI), em caso de constatação de irregularidade, sujeitando a entidade às sanções legais cabíveis; e

VII - No PAI é assegurado à emissora o pleno exercício dos princípios do contraditório e ampla defesa.

4.3. Diante do caso concreto verifica-se a melhor forma de atuação. Via de regra, utiliza-se o procedimento acima descrito, salientando que poderão ser empreendidas outras diligências, a fim de corroborar com a apuração dos fatos.

5. **ii.) informar se, após a Pasta ter sido oficiada pelo MPF sobre os fatos, foi instaurado procedimento de apuração de infração, esclarecendo o motivo de eventual não instauração de PAI em relação aos fatos descritos pelo MPF nos itens 1 e 2 supra.**

5.1. Informa-se que, tão logo esta Secretaria tomou conhecimento da instauração do Inquérito Civil Público nº 1.34.001.000088/2023, mediante a Portaria ICP nº 01, de 09 de janeiro de 2023, foi imediatamente instaurado o PADE nº 53115.001173/2023, objetivando-se requisitar as cópias das



programações com o suposto conteúdo de disseminação de notícias falsas sobre o processo eleitoral e as instituições democráticas, como aliás é o procedimento regular.

5.2. Deve-se destacar que essa espécie de processo administrativo – PADE – tem justamente essa finalidade de identificar possível autoria e elementos materiais de eventual infração à legislação de radiodifusão para que posteriormente, se for o caso, venha a ser instaurado o devido processo de apuração de infração, esse sim de natureza sancionatória.

5.3. Nesse sentido, a instauração do citado PADE nº 53115.001173/2023 justifica-se pela necessidade de se coligirem, a partir da análise das cópias integrais das programações transmitidas pela emissora JOVEM PAN, evidências de irregularidade na execução de serviço de radiodifusão, especificamente, quanto à suposta veiculação de notícias falsas sobre o processo eleitoral e instituições democráticas do país.

6. **iii.) explicar o objeto e a finalidade da instauração do mencionado PADE nº 53115.001173/2023-19, esclarecendo sua atual situação, bem como se procede o alegado pelo MPF de que sua instrução foi incipiente e se encontra parado, nos termos do item 4 supra;**

6.1. Sobre a situação atual do referido PADE, cabe informar que se encontra aguardando a degravação e análise dos arquivos de mídia encaminhados pela emissora JOVEM PAN, relativos às cópias das programações irradiadas nos dias 21/12/2022, 22/12/2022, 29/12/2022 e 08/01/2023, conforme claramente apontado pelo Ministério Público.

6.2. A ordem de distribuição de processos para análise e degravação de arquivos de mídia obedece a critérios de prioridade quanto à cronologia e aos prazos prescricionais. Convém destacar que a CGFM possui um elevado estoque processual e que recebe demandas de outros órgãos do Ministério Público, que também são objeto de inquérito civil e visam à possível propositura das correspondentes ações civis públicas. Assim, não há que se falar em inércia da Administração, uma vez que setor responsável vem empreendendo os esforços necessários para dar o tratamento adequado às demandas, dentro de sua capacidade operacional.

6.3. Convém lembrar que os prazos prescricionais, em processos administrativos sancionadores, são de cinco anos, para prescrição da pretensão punitiva, e de três anos, para prescrição intercorrente (art. 1º da Lei n. 9.873, de 23 de novembro de 1999). Assim, o decurso de quatro meses, no PADE nº 53115.001173/2023-19, não prejudica a apuração dos fatos ou a eventual responsabilização dos envolvidos, se for o caso. Tampouco significa que o Ministério esteja omissivo, haja vista o expressivo número de demandas disciplinares a cargo da SECOE e as limitações que afetam a capacidade de resposta da Administração.

7. **iv.) descrever a atual situação das outorgas conferidas à ré; bem como a posição institucional da Secretaria sobre o pedido do MPF de cancelamento das outorgas de rádio em comento, esclarecendo eventuais impactos vislumbrados para o serviço relativo às outorgas, à comunidade atendida e/ou outros;**

7.1. Esclarece-se que a Rádio Panamericana S/A (CNPJ nº 60.628.922/0001-70) detém três outorgas para serviços de radiodifusão, conforme segue.

7.2. **SERVIÇO DE RADIODIFUSÃO SONORA EM ONDA MÉDIA (OM) – SÃO PAULO/SP**

7.2.1. A outorga para o serviço foi deferida pelo Decreto nº 10.708, de 26 de outubro de 1942, publicado no Diário Oficial da União (DOU) de 3/11/1942.

7.2.2. Nos assentamentos cadastrais constam quatro renovações de outorga: Decreto nº 72.871, de 3 de outubro de 1973, publicado no DOU de 4/10/1973; Decreto nº 88.996, de 14 de novembro de 1983, publicado no DOU de 16/11/1983; Decreto de 10 de fevereiro de 1998, publicado no DOU de 11/2/1998; e Decreto de 27 de fevereiro de 2009, publicado no DOU de 2/3/2009.

7.2.3. Atualmente, está em andamento o **processo nº 53000.049124/2013-82 (10990398)**, que avalia a renovação da outorga para o período de 1º/11/2013 a 1º/11/2023.

7.2.4. Neste momento, os autos aguardam análise da resposta à exigência formulada na Nota Técnica nº 5830/2022/SEI-MCOM (fls. 161 a 163 - 10990398).



7.2.5. Oportunamente, importa destacar que, embora a outorga para serviço de radiodifusão esteja vencida, como a emissora está com processo de renovação em andamento, permanece autorizada a continuar executando o serviço, conforme previsão da Lei nº 5.785, de 23 de junho de 1972, segundo a qual, *“Caso expire a outorga de radiodifusão, sem decisão sobre o pedido de renovação, o serviço será mantido em funcionamento em caráter precário”*.

7.3. SERVIÇO DE RADIODIFUSÃO SONORA EM OM – BRASÍLIA/DF

7.3.1. A outorga para o serviço foi deferida pelo Decreto nº 1.153, de 8 de junho de 1962, publicado no DOU do mesmo dia, à Rádio Alvorada de Luziânia Ltda.

7.3.2. Posteriormente, pelo Decreto nº 77.297, de 11 de março de 1976, DOU de 12/3/1976, a outorga foi renovada e transferida para a Rede Gaúcha Zero Hora de Comunicações Ltda.

7.3.3. Renovou-se novamente a outorga pelo Decreto nº 91.493, de 29 de julho de 1985, publicado no DOU de 30/7/1985, e pelo Decreto nº 93.575 de 29/7/1986, DOU de 14/11/1986, transferiu-se novamente a concessão para a Rádio Globo de Brasília Ltda.

7.3.4. Sobreveio nova renovação, pelo Decreto de 29 de julho de 1994, publicado no DOU de 1º/8/1994, e, por fim, pelo Decreto de 9 de agosto de 2000, publicado no DOU de 10/8/2000, transferiu-se a outorga para a Rádio Panamericana S/A.

7.3.5. Atualmente, está em andamento o **processo nº 53000.049125/2013-27 (10990402)**, que avalia a renovação da outorga para o período de 1º/11/2013 a 1º/11/2023.

7.3.6. Neste momento, os autos aguardam análise da resposta à exigência formulada na Nota Técnica nº 7225/2022/SEI-MCOM (fls. 159 a 161 - 10990402).

7.4. SERVIÇO DE RADIODIFUSÃO SONORA EM FREQUÊNCIA MODULADA (FM) – SÃO PAULO/SP

7.4.1. A outorga para o serviço foi deferida pela Portaria nº 656, de 6 de setembro de 1973, publicada no DOU de 18/9/1973.

7.4.2. Constatam duas renovações de outorga: Portaria nº 171, de 15 de agosto de 1984, publicada no DOU de 17/8/1974; e Portaria nº 49, de 23 de janeiro de 1998, publicada no DOU de 7/4/1998.

7.4.3. Atualmente, está em andamento o **processo nº 53000.028737/2013-86 (10990407)**, que avalia a renovação da outorga para o período de 18/9/2013 a 18/9/2023.

7.4.4. Neste momento, os autos aguardam análise da resposta à exigência formulada na Nota Técnica nº 6080/2022/SEI-MCOM (fls. 1.037/1.038 - 10990407).

7.5. Observa-se que as outorgas têm validade até este ano. Conquanto ainda não tenha sido observado pedido de renovação para o novo decênio (2023 a 2033), é necessário destacar que, de acordo com o art. 112 do Decreto nº 52.795, de 31 de outubro de 1963, que aprovou o Regulamento dos Serviços de Radiodifusão (RSR):

Art. 112. As pessoas jurídicas que desejarem a renovação do prazo de concessão ou permissão encaminharão formulário de requerimento ao Ministério das Comunicações, nos doze meses anteriores ao término do prazo da outorga, nos termos do disposto no [art. 4º da Lei nº 5.785, de 23 de junho de 1972](#), acompanhado da documentação prevista.

§ 1º As pessoas jurídicas que não apresentarem requerimento de renovação no prazo a que se refere o **caput** serão notificadas pelo Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações [atual Ministério das Comunicações] para que se manifestem sobre o interesse na renovação no prazo de noventa dias, contado da data da notificação.

§ 2º Encerrado o prazo da concessão ou da permissão sem que tenha havido decisão sobre o requerimento de renovação, o serviço poderá ser mantido em funcionamento em caráter precário, exceto na hipótese de descumprimento dos prazos previstos no **caput** e § 1º.

[...]

7.6. Portanto, a Radiodifusora ainda está dentro do prazo para solicitar, de forma tempestiva, a renovação.



7.7. Sobre a posição institucional da Secretaria sobre o pedido do MPF de cancelamento das outorgas de rádio em comento, como já informado em processos tais quais nº [01238.000405/2020-89](#), nº [00738.000257/2021-80](#), nº [00738.000016/2022-11](#), nº [00738.000074/2022-45](#), nº [53115.008996/2022-94](#), nº [00738.000130/2023-22](#) e 00738.000133/2023-66 a liberdade de expressão encontra garantia em múltiplos dispositivos na Constituição Federal, como o art. 5º, incisos IV, IX e XIV, e art. 220, § 1º [1].

7.8. Embora essa liberdade de expressão não seja absoluta e deva ser exercida de forma responsável e de modo a buscar o equilíbrio com os demais princípios constitucionais, entende-se que a competência deste Ministério das Comunicações é eminentemente administrativa e que o debate acerca dos limites da liberdade de expressão reclama a participação do Poder Judiciário.

7.9. Nesse sentido, esclarece-se que, no presente caso, a competência fiscalizatória deste Órgão não deve constituir censura ou embaraço à Liberdade de radiodifusão. Convém citar o art. 220 da Constituição Federal, que proíbe qualquer restrição à manifestação do pensamento e à plena liberdade de informação jornalística. Da mesma forma, o art. 63 do Decreto n. 52.795, de 31 de outubro de 1963, estabelece que *"Nenhuma autoridade poderá impedir ou embaraçar a liberdade da radiodifusão, fora dos casos autorizados por lei."*

7.10. Assim, é imprescindível, no entendimento desta Secretaria, que o judiciário esteja presente, na avaliação da conduta investigada, a fim de se determinar se houve ou não excesso às liberdades de expressão e de radiodifusão. Trata-se de uma garantia de que o Estado não cometerá abusos no exercício do seu poder de polícia, diante da relevância que o serviço de radiodifusão tem para a difusão da informação na sociedade.

7.11. Além disso, condutas de violação de direitos humanos, incitação à violação, promoção de discurso de ódio e outras afins não encontram tipificação específica no Regulamento dos Serviços de Radiodifusão, conforme se pode observar do rol de infrações administrativas definidas no art. 122 do referido Decreto nº 52.795, de 1963.

7.12. Ademais, as condutas que constituem abuso no exercício de liberdade da radiodifusão estão previstas no art. 53 da Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962, que instituiu o Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT).

7.13. Por conseguinte, reitera-se que o posicionamento firmado por esta Secretaria de Comunicação Social Eletrônica é de que somente é possível adotar providências de apuração de infração administrativa, por abuso da liberdade de radiodifusão, quando houver, nos casos dessa espécie, subsunção formal aos arts. 53 do CBT e 122 do RSR e, em sendo crime ou contravenção, após o pronunciamento do Judiciário sobre a configuração desse elemento no caso concreto.

8. **vii.) esclarecer a posição institucional da Secretaria sobre o pedido do MPF para que o MCOM exerça o dito dever de "continuamente fiscalizar e de eventualmente punir qualquer outra empresa que use de suas próprias outorgas para retransmitir o conteúdo produzido pela emissora ora demandada"; nesse ponto, solicita-se que sejam esclarecidas eventuais dificuldades operacionais/materiais/outras para a Pasta executar tal obrigação, caso fixada pelo juízo nos exatos termos e amplitude em que formulada pelo MPF, bem como eventuais prejuízos vislumbrados para a atividade da Administração Pública, para o serviço de radiodifusão envolvido e/ou outros;**

8.1. Em tese não haveria objeção para a realização desse tipo de monitoramento, já que inserida nas atribuições desta Secretaria. Contudo, há que se destacar na prática a escassez de meios humanos para o cumprimento desse encargo nesta Secretaria, como evidencia por si só o fato do citado PADE nº 53115.001173/2023, instaurado em janeiro de 2023, estar aguardando o início do trabalho de degravação dos arquivos de mídia, relativos a 4 (quatro) dias da programação da emissora JOVEM PAN. Frise-se, por último, que isso tampouco significa que o mencionado PADE não será tratado adequadamente.

9. **viii.) demais informações úteis ao deslinde da controvérsia.**

9.1. Por ora, essas são as informações que se entende necessárias para o deslinde da ação.

10. **i.) informar se está na competência institucional da Pasta, propriamente, criar conteúdo de radiodifusão sonora a ser veiculado pela radio como o direito de resposta pretendido pelo MPF;**



nesse ponto, esclarecer a posição da Pasta sobre o pedido do MPF de que a União seja obrigada a "reunir informações oficiais junto ao Tribunal Superior Eleitoral sobre a confiabilidade dos processos democráticos por ele organizados e transformá-los em conteúdo de radiodifusão sonora, com duração entre dois e a três minutos cada"; aqui, também se solicita que sejam esclarecidas eventuais dificuldades operacionais/materiais/outras para a Pasta executar tal obrigação, caso fixada pelo juízo nos exatos termos e amplitude em que formulada pelo MPF, bem como eventuais prejuízos vislumbrados para a atividade da Administração Pública, para o serviço de radiodifusão envolvido e/ou outros;

10.1. As competências do Ministério das Comunicações constam da Medida provisória n. 1.154, de 2023, convertida na Lei n. 14.600, de 19 de junho de 2023:

Art. 23. Constituem áreas de competência do Ministério das Comunicações:

I - política nacional de telecomunicações;

II - política nacional de radiodifusão;

III - política nacional de conectividade e de inclusão digital;

IV - serviços postais, serviços digitais, telecomunicações e radiodifusão; e

V - rede nacional de comunicações, incluída a rede privativa de comunicação da administração pública federal.

10.2. Como se pode ver, a elaboração de políticas nacionais, nas áreas citadas no art. 23, acima, não se confundem, naturalmente, com a execução direta de serviços de comunicação social ou a produção de conteúdo audiovisual para veiculação na mídia. Com efeito, o Ministério sequer detém estrutura operacional para realizar esse tipo de atividade, motivo pelo qual estaria completamente impossibilitado de dar cumprimento à obrigação, caso ela venha a ser imposta. Além disso, o próprio Tribunal Superior Eleitoral possui expertise na elaboração de campanhas informativas e na divulgação de material acerca dos pleitos democráticos. A Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República e a própria Empresa Brasil de Comunicação certamente poderiam colaborar no cumprimento da determinação.

10.3. **ii.) a posição da Pasta sobre a obrigação de fiscalizar/monitorar a veiculação do dito direito de resposta pela rádio ("ao menos 15 vezes por dia, em período das 06h00 às 21h00, durante 04 meses, a título de direito de resposta à coletividade, e de modo a neutralizar e contrabalancear os efeitos causados pelos abusos expostos na presente ação"), apresentando relatórios mensais com os resultados do devido monitoramento; aqui, também se solicita que sejam esclarecidas eventuais dificuldades operacionais/materiais/outras para a Pasta executar tal obrigação, caso fixada pelo juízo nos exatos termos e amplitude em que formulada pelo MPF, bem como eventuais prejuízos vislumbrados para a atividade da Administração Pública, para o serviço de radiodifusão envolvido e/ou outros;**

10.4. Para a realização desse monitoramento diário, durante o período de 4 (quatro) meses, entende-se que esta Secretaria não dispõe dos meios adequados, tanto humanos como de mecanismos de monitoramento. Entende-se ainda que o período contínuo de 4 (quatro) meses é demasiado, mesmo que haja o concurso da ANATEL na realização desse tipo de monitoramento.

11. **iii.) demais informações úteis para afastar os referidos pedidos de antecipação de tutela.**

11.1. Sem informações adicionais.

12. Por fim, esta Secretaria permanece à disposição para quaisquer eventuais esclarecimentos e/ou questionamentos adicionais.

CONCLUSÃO

13. Com base nessas informações, e após a apreciação do Sr. Secretário de Comunicação Social Eletrônica, se de acordo, sugere-se o envio do processo à d. Consultoria Jurídica.

De acordo.



(assinado eletronicamente)

TAWFIC AWWAD JÚNIOR

Diretor do Departamento de Inovação, Regulamentação e Fiscalização

[\[1\]](#)

“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato;

IX - é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença;

XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

[...]

Art. 220. 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.

§ 1º Nenhuma lei conterá dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social, observado o disposto no art. 5º, IV, V, X, XIII e XIV.”



Documento assinado eletronicamente por **Tawfic Awwad Junior**, Diretor do Departamento de Inovação, Regulamentação e Fiscalização, em 30/06/2023, às 20:19 (horário oficial de Brasília), com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://super.mcom.gov.br/sei/verifica>, informando o código verificador **10989037** e o código CRC **C00CBAE6**.

Minutas e Anexos

Anexo Processo nº 53000.049124/2013-82: 10990398

Anexo Processo nº 53000.049125/2013-27: 10990402

Anexo Processo nº 53000.028737/2013-86: 10990407

Referência: Processo nº 00738.000229/2023-24

Documento nº 10989037



MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES

Secretaria de Comunicação Social Eletrônica

Departamento de Inovação, Regulamentação e Fiscalização

Coordenação-Geral de Inovação, Regulamentação e Sistemas

Assessoria da Coordenação-Geral de Inovação, Regulamentação e Sistemas

NOTA INFORMATIVA Nº 1504/2023/MCOMNº do Processo: **00738.000229/2023-24.**Documento de Referência: **Cota nº 00186/2023/CONJUR-MCTIC/CGU/AGU (11058030).**Interessados: **Ministério Público da União - Procuradoria da República no Estado da Bahia e Outros.**Assunto: **Ação Civil Pública nº 5019210-57.2023.4.03.6100 - 6ª Vara Cível Federal de São Paulo. Solicitação de subsídios.****SUMÁRIO EXECUTIVO**

1. A d. Consultoria Jurídica desta Pasta, por meio da Cota nº 00186/2023/CONJUR-MCTIC/CGU/AGU (11058030), informa:

1. Por meio do OFÍCIO n. 06813/2023/PGU/AGU (11057544), a Procuradoria-Geral da União encaminha a esta Consultoria Jurídica cópia do DESPACHO n. 12161/2023/PGU/AGU, este que trata de proposta de suspensão dos procedimentos sancionatórios eventualmente presentes neste Ministérios [sic] das Comunicações em desfavor da RÁDIO PANAMERICANA S/A (Jovem Pan) que tenham objeto correlato com a Ação Civil Pública nº 5019210-57.2023.4.03.6100, ajuizada pela Procuradoria da República no Estado de São Paulo em função da dita "veiculação sistemática e multifacetada, ao menos entre 01 janeiro de 2022 e 08 de janeiro de 2023, de conteúdos desinformativos a respeito do funcionamento de instituições públicas nacionais, contextualmente atrelados a conteúdos incitatórios à violência e à ruptura do regime democrático brasileiro".

2. Assim, pelo que informa o referido Despacho, foi realizada, no dia 13 de julho de 2023, reunião com representantes da Advocacia-Geral da União e da Radio Panamericana S/A (Rádio Jovem Pan), ocasião na qual as partes manifestaram interesse em buscar uma solução consensual para a controvérsia, ficando acordado já neste momento o compromisso da União em "levar ao MPF proposta de suspensão da ACP e solicitar início de processo de mediação, bem como a levar à CGU e Ministério das Comunicações propostas de suspensão dos procedimentos sancionatórios respectivamente em curso em face da Jovem Pan, que tenham objeto correlato".

[...]

4. Ante o exposto e em atendimento à solicitação da Procuradoria-Geral da União em espécie, solicita-se a remessa do presente expediente à Secretaria de Comunicação Social Eletrônica desta Pasta - SECOE, para que:

1) primeiramente, proceda com a suspensão de todo e qualquer procedimento sancionatório perante este Órgão em face da RÁDIO PANAMERICANA S/A (Jovem Pan) que tenham relação com os fatos apurados na mencionada ACP; e

2) apresente, no âmbito de suas competências, tal como requerido pela PGU, "subsídios que orientem a representação da União em juízo para melhor defesa dos interesses desse órgão e parâmetros para busca de solução consensual dos respectivos procedimentos sancionatórios".

5. Solicita-se à SECOE que as informações sejam remetidas a esta Conjur, impreterivelmente, até 17/08/2023.

INFORMAÇÕES

2. Cabe registrar, preliminarmente, que esta Secretaria de Comunicação Social Eletrônica (SECOE), por meio da Nota Informativa nº 1226/2023/SEI-MCOM, de 30/06/2023 (10989037), manifestou o



seu entendimento pacificado acerca de fiscalização do conteúdo irradiado pelas emissoras executantes de serviços de radiodifusão.

3. Dito isso, com relação ao primeiro questionamento, informa-se que se encontra em trâmite apenas o Processo de Averiguação de Denúncia (PADE) nº 53115.001173/2023-19, de caráter preliminar a eventual instauração de processo de caráter sancionatório. Informa-se que a tramitação do referido processo foi **suspensa**, conforme Despacho anexo.

4. Com relação ao pedido para prestação de subsídios que orientem a representação da União em juízo para melhor defesa dos interesses desse órgão e parâmetros para busca de solução consensual dos respectivos procedimentos sancionatórios, vale tecer os seguintes comentários.

5. A partir da publicação do novo Regulamento de Sanções Administrativas (RSA), atualmente disposto na Portaria de Consolidação GM/MCOM nº 1, de 02/06/2023, que consolidou as normas ministeriais de radiodifusão, e da qual é parte integrante o referido texto regulamentar, houve uma mudança no enfoque da fiscalização dos serviços de radiodifusão. Se antes a ênfase era na aplicação de sanções punitivas, atualmente, adota-se uma abordagem responsiva e consensual, que busca orientar e incentivar o cumprimento das regulamentações por parte das entidades prestadoras de serviços de radiodifusão. Essa abordagem tem como objetivo não apenas garantir o cumprimento das normas, mas também promover a melhoria da qualidade dos serviços prestados à sociedade.

6. Por meio da aplicação de tais regras, existe a possibilidade de aplicação de advertência ou de incidência de atenuantes para entidades que confessarem a prática da infração e cessarem a conduta irregular. Por outro lado, a depender da quantidade de antecedentes ou de cometimento de reincidência específica, pode ocorrer o agravamento da sanção.

7. Nesse contexto, este Ministério não vislumbra óbice para que seja celebrada uma solução consensual para o caso em discussão. Muito embora a referida solução não faça parte de um processo de apuração de infração disciplinado pelo RSA, este Ministério entende que a lógica prevista no Regulamento pode ser aplicada à solução consensual a ser proposta, no sentido de se exigir o reconhecimento do cometimento da conduta lesiva, por parte da entidade, bem como a cessação do comportamento em debate, além da renúncia ao direito de recorrer posteriormente ao que foi pactuado.

8. Nesse ponto, cabe ressaltar que a entidade não possui antecedentes, de acordo com a definição trazida pelo RSA, a saber, registros de sanções administrativas aplicadas por decisão administrativa definitiva publicada nos cinco anos anteriores ao cometimento da infração.

9. No que tange à eventual imputação à entidade de obrigação de direito de resposta no âmbito da solução consensual a ser construída, vale mencionar que esta Secretaria vislumbra algumas dificuldades operacionais para o seu acompanhamento.

10. Primeiramente, faz-se necessário explicar que este Ministério dispõe de recursos limitados, tanto humanos como de mecanismos de monitoramento, não sendo possível a fiscalização da programação das entidades de radiodifusão em tempo real.

11. Assim, diante de uma demanda fiscalizatória, este Ministério solicita às entidades de radiodifusão o encaminhamento de mídias digitais que contenham toda a programação irradiada pelas emissoras, ou deve obter tais gravações por meio de solicitações de fiscalização junto à Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel).

12. Para possibilitar a avaliação de seu conteúdo, inicialmente, as referidas mídias são submetidas à degravação, entendida como a transcrição de áudio de arquivos sonoros ou de vídeo para o formato texto, bem como, quando necessário, a cronometria dos programas. O resultado do relatório de degravação subsidia a análise dos processos administrativos prévios que podem resultar em processo administrativo sancionatório, em caso de constatação de irregularidade.

13. Portanto, caso seja necessário verificar a programação a ser veiculada pela entidade em questão e constatar a veiculação de direito de resposta, este Ministério só conseguiria fazê-lo mediante a obtenção das mídias em um momento posterior à referida veiculação.

14. Por fim, há que se considerar que não se entende adequada a realização, por este Ministério, de juízo de valor sobre o conteúdo da programação, conforme as razões já expostas em



oportunidade anterior. Dessa forma, o eventual acompanhamento de direito de resposta, pelo Ministério, deve se pautar em verificação de conteúdo previamente definido, de forma a possibilitar sua análise quantitativa (número de veiculações e minutagem).

15. Diante do exposto, sobre a solicitação de “subsídios que orientem a representação da União em juízo para melhor defesa dos interesses desse órgão e parâmetros para busca de solução consensual dos respectivos procedimentos sancionatórios”, informa-se que, assim como o Ministério Público Federal, esta Secretaria de Comunicação Eletrônica entende ser benéfica a resolução consensual da demanda.

16. Por fim, esta Secretaria permanece à disposição para quaisquer eventuais esclarecimentos e/ou questionamentos adicionais.

CONCLUSÃO

17. Com base nessas informações, e após a apreciação do Sr. Secretário de Comunicação Social Eletrônica, se de acordo, sugere-se o envio do processo à d. **Consultoria Jurídica**.

De acordo.

(assinado eletronicamente)

TAWFIC AWWAD JÚNIOR

Diretor do Departamento de Inovação, Regulamentação e Fiscalização

[1] Emitida nos autos do processo nº 53115.001173/2023-19 (11067279).



Documento assinado eletronicamente por **Tawfic Awwad Junior, Diretor do Departamento de Inovação, Regulamentação e Fiscalização**, em 17/08/2023, às 20:32 (horário oficial de Brasília), com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Fernando Ribeiro Ramos, Coordenador-Geral de Fiscalização, Monitoramento e Apuração de Infrações**, em 17/08/2023, às 20:38 (horário oficial de Brasília), com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://super.mcom.gov.br/sei/verifica>, informando o código verificador **11067305** e o código CRC **EC693D68**.

Minutas e Anexos

Anexo (PADE nº 53115.001173/2023-19) (11067279).

Referência: Processo nº 00738.000229/2023-24

Documento nº 11067305

