

VOTO

O Senhor Ministro Dias Toffoli:

Trata-se de recurso extraordinário interposto pela União contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 3ª Região que concluiu ser incompatível com o artigo 220 da Carta da República a obrigatoriedade de retransmissão, por emissora de radiodifusão, do programa “A Voz do Brasil”, no lapso estabelecido na alínea “e” do artigo 38 da Lei nº 4.117/1962 (Código Brasileiro de Telecomunicações).

Eis o teor do acórdão impugnado:

“ADMINISTRATIVO. RETRANSMISSÃO DO PROGRAMA “A VOZ DO BRASIL”. OBRIGATORIEDADE. LEI N. 4.117/62. RECEPÇÃO. INEXISTÊNCIA DE OFENSA A PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS. HORÁRIO ALTERNATIVO. POSSIBILIDADE. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. SUCUMBÊNCIA RECÍPROCA.

I - O Egrégio Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADIMC n. 561/DF, decidiu que a Constituição de 1988 recepcionou a Lei n. 4.117/62. .

II - A obrigatoriedade de divulgação de atos e pronunciamentos oficiais dos Poderes da República, transmitidos por radiodifusão pelo programa “A Voz do Brasil”, tem nítido interesse público.

III - O direito à liberdade de informação não é absoluto, porquanto a própria Constituição, em seu art. 220, § 3º, II, autoriza a limitação de seu exercício por lei federal.

IV - A Lei n. 4.117/62 impõe apenas a obrigatoriedade de retransmissão do programa “A Voz do Brasil”, não havendo qualquer interferência estatal no conteúdo da programação. ;

V - A retransmissão é obrigatória para todas as emissoras de radiodifusão, que possuem características próprias, que as distinguem de outros meios de comunicação.

VI - A obrigatoriedade de retransmissão no horário estabelecido na Lei n. 4.117/62 é incompatível com o art. 220 da Constituição, pelo que o programa “A Voz do Brasil” pode ser retransmitido em horário alternativo.

VII - Afastada a condenação ao pagamento de honorários advocatícios, ante a sucumbência recíproca, nos termos do art. 21, caput, do Código de Processo Civil.

VIII - Apelação parcialmente provida”.

O pronunciamento judicial implicou o reconhecimento da transmissão em horário alternativo.

O Ministro Relator conheceu do recurso extraordinário e o desproveu. Fixou a **seguinte tese** : “Surge incompatível com a Constituição Federal a obrigatoriedade de transmissão do programa A Voz do Brasil em horário impositivo”.

O art. 220 da CF prevê que “a manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição”.

O art. 38, “e”, do CBT assim prescreve:

Art. 38. Nas concessões, permissões ou autorizações para explorar serviços de radiodifusão, serão observados, além de outros requisitos, os seguintes preceitos e cláusulas: (Redação dada pela Lei nº 10.610, de 20.12.2002)

(...)

e) as emissoras de radiodifusão sonora são obrigadas a retransmitir, diariamente, no horário compreendido entre as dezenove horas e as vinte e duas horas, exceto aos sábados, domingos e feriados, o programa oficial de informações dos Poderes da República, ficando reservados sessenta minutos ininterruptos, assim distribuídos: vinte e cinco minutos para o Poder Executivo, cinco minutos para o Poder Judiciário, dez minutos para o Senado Federal e vinte minutos para a Câmara dos Deputados; (Redação dada pela Lei nº 13.644, de 2018) (Vide Decreto nº 9.837, de 2019)

Antes da redação dada pela Lei nº 13.644/18, havia a determinação de retransmitir o programa oficial no horário compreendido entre as dezenove horas e as vinte horas, diariamente, exceto aos sábados, domingos e feriados.

Não obstante a mudança legislativa, a irresignação da recorrente permanece intacta, porque o suposto vício não foi afastado. O Tribunal a quo assegurou o direito à opção de horário alternativo, sem limitação ao lapso indicado na norma.

Como se sabe, o programa “A Voz do Brasil” (inicialmente chamado de “Programa Nacional” e depois de “A Hora do Brasil”) foi criado em 1935, durante o governo de Getúlio Vargas, como objetivo inicial de cumprir três finalidades: informativa, cultural e cívica.

Nas palavras de Renato Delmanto Barros,

“Atualmente, o programa é de responsabilidade da estatal EBC – Empresa Brasil de Comunicação, cuja missão é ‘criar e difundir conteúdos que contribuam para a formação crítica das pessoas’ e ‘ser referência em comunicação pública’, conforme consta do website da empresa. Já o programa *Voz do Brasil*, também conforme o website da estatal, tem o objetivo de levar ‘aos cidadãos dos mais distantes pontos do país (...) notícias, de seu interesse, sobre o Poder Executivo” (BARROS, Renato Delmanto, O Programa Voz do Brasil e os critérios de noticiabilidade na cobertura do “Apagão” Elétrico, disponível em , acesso em 03/09/2020)

No julgamento da ADI 561, de relatoria do Ministro **Celso de Mello**, o STF assentou a constitucionalidade da Lei 4.117/62. Eis a ementa do julgado:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - REGULAMENTO DOS SERVIÇOS LIMITADOS DE TELECOMUNICAÇÕES - DECRETO N. 177/91 - ATO DE NATUREZA MERAMENTE REGULAMENTAR - DESCABIMENTO DO CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE - AÇÃO DIRETA NÃO CONHECIDA. ATO REGULAMENTAR - DESCABIMENTO DE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. - As resoluções editadas pelo Poder Público, que veiculam regras de conteúdo meramente regulamentar, não se submetem à jurisdição constitucional de controle in abstracto, pois tais atos estatais têm por finalidade, em última análise, viabilizar, de modo direto e imediato, a própria execução da lei. - A Lei n. 4.117/62, ao reconhecer um amplo espaço de atuação regulamentar ao Poder Executivo (art. 7º, § 2º), outorgou-lhe condições jurídico-legais para - com o objetivo de estruturar, de empregar e de fazer atuar o Sistema Nacional de Telecomunicações - estabelecer novas especificações de caráter técnico, tornadas exigíveis pela evolução tecnológica dos processos de comunicação e de transmissão de símbolos, sinais, escritos, imagens, sons ou informações de qualquer natureza. Se a interpretação administrativa da lei divergir do sentido e do conteúdo da norma legal que o Decreto impugnado pretendeu regulamentar, quer porque se tenha projetado ultra legem, quer

porque tenha permanecido citra legem, quer porque tenha investido contra legem, a questão posta em análise caracterizará típica crise de legalidade, e não de inconstitucionalidade, a inviabilizar a utilização do mecanismo processual de fiscalização normativa abstrata.

RECEPÇÃO DA LEI N. 4.117/62 PELA NOVA ORDEM CONSTITUCIONAL - PRESERVAÇÃO DO CONCEITO TÉCNICO-JURÍDICO DE TELECOMUNICAÇÕES. - A Lei n. 4.117/62, em seus aspectos básicos e essenciais, foi recebida pela Constituição promulgada em 1988, subsistindo vigentes, em consequência, as próprias formulações conceituais nela enunciadas, concernentes às diversas modalidades de serviços de telecomunicações. A noção conceitual de telecomunicações - não obstante os sensíveis progressos de ordem tecnológica registrados nesse setor constitucionalmente monopolizado pela União Federal - ainda subsiste com o mesmo perfil e idêntico conteúdo, abrangendo, em consequência, todos os processos, formas e sistemas que possibilitam a transmissão, emissão ou recepção de símbolos, caracteres, sinais, escritos, imagens, sons e informações de qualquer natureza. O conceito técnico-jurídico de serviços de telecomunicações não se alterou com o advento da nova ordem constitucional. Conseqüentemente - e à semelhança do que já ocorrera com o texto constitucional de 1967 - a vigente Carta Política recebeu, em seus aspectos essenciais, o Código Brasileiro de Telecomunicações, que, embora editado em 1962, sob a égide da Constituição de 1946, ainda configura o estatuto jurídico básico disciplinador dos serviços de telecomunicações. Trata-se de diploma legislativo que dispõe sobre as diversas modalidades dos serviços de telecomunicações. O Decreto n. 177/91, que dispõe sobre os Serviços Limitados de Telecomunicações, constitui ato revestido de caráter secundário, posto que editado com o objetivo específico de regulamentar o Código Brasileiro de Telecomunicações.

TELECOMUNICAÇÕES - COMPETÊNCIA DO CONGRESSO NACIONAL - PODER REGULAMENTAR DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA. - A competência institucional do Congresso Nacional para dispor, em sede legislativa, sobre telecomunicações não afasta, não inibe e nem impede o Presidente da República de exercer, também nessa matéria, observadas as limitações hierárquico-normativas impostas pela supremacia da lei, o poder regulamentar que lhe foi originariamente atribuído pela própria Constituição Federal (CF, art. 84, IV, in fine).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE E DEVER PROCESSUAL DE FUNDAMENTAR A IMPUGNAÇÃO. - O Supremo Tribunal Federal não está condicionado, no desempenho de sua atividade jurisdicional, pelas razões de ordem jurídica invocadas como suporte da pretensão de inconstitucionalidade deduzida pelo autor da ação direta. Tal circunstância, no entanto, não suprime à parte o dever processual de

motivar o pedido e de identificar, na Constituição, em obséquio ao princípio da especificação das normas, os dispositivos alegadamente violados pelo ato normativo que pretende impugnar. Impõe-se ao autor, no processo de controle concentrado de constitucionalidade, sob pena de não-conhecimento da ação direta, indicar as normas de referência - que são aquelas inerentes ao ordenamento constitucional e que se revestem, por isso mesmo, de parametricidade - em ordem a viabilizar a aferição da conformidade vertical dos atos normativos infraconstitucionais (ADI 561 MC, Relator(a): **CELSO DE MELLO**, Tribunal Pleno, julgado em 23/08/1995, DJ 23-03-2001 PP-00084 EMENT VOL-02024-01 PP-00056)

No tocante à obrigatoriedade da transmissão do programa “A voz do Brasil”, manifestei-me pela legalidade da norma, no seguinte julgado:

“Embargos de declaração no recurso extraordinário. Conversão dos embargos declaratórios em agravo regimental. Administrativo. Programa “A voz do Brasil”. Obrigatoriedade de retransmissão no horário previsto em lei. Precedentes. 1. Embargos de declaração recebidos como agravo regimental. 2. O Plenário desta Corte, no exame da ADI nº 561-MC/DF, concluiu que a Lei nº 4.117/62 foi recepcionada pela vigente Constituição Federal. Desse modo, não se reveste de ilegalidade a determinação para que empresas de radiodifusão procedam à retransmissão diária do programa “A voz do Brasil” no horário determinado na mencionada lei. 3. Agravo regimental não provido” (RE 596302 ED, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 25/09/2012, Dje 06-11-2012)

No mesmo sentido, há julgados de ambas as turmas do STF:

“AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ACÓRDÃO RECORRIDO EM DISSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO STF. LEI 4.117/1962. RECEPÇÃO PELA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988. 1. É firme a jurisprudência desta CORTE no sentido de que houve recepção da Lei 4.117/1962 pela Constituição Federal. 2. Agravo interno a que se nega provimento”. (RE 921242 ED-AgR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Primeira Turma, Dje 24.8.2018)

“Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. INTERPOSIÇÃO EM 9.12.2015. DIREITO CONSTITUCIONAL. LEI 4.117/1962. RECEPÇÃO PELA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988. TRANSMISSÃO DO

PROGRAMA “A VOZ DO BRASIL”. OBRIGATORIEDADE. IMPOSSIBILIDADE DE TRANSMISSÃO EM HORÁRIO ALTERNATIVO. 1. O Supremo Tribunal Federal firmou orientação no sentido de que a Constituição da República de 1988 recepcionou a Lei 4.117/1962, que impõe a obrigatoriedade de transmissão do programa “A Voz do Brasil”, bem como no que se refere à impossibilidade de transmissão em horário alternativo (ADI 561-MC, Rel. Min. Celso de Mello). 2. Agravo regimental a que se nega provimento”. (ARE 911445 AgR, Rel. Min. Edson Fachin, Segunda Turma, Dje 05.12.2017)

Conclui-se que a jurisprudência do STF considera legítima a determinação para que empresas de radiodifusão procedam à retransmissão diária do programa “A voz do Brasil”.

Todavia, verifica-se que a fundamentação adotada pelo Relator é consentânea com os ditames constitucionais, especialmente com a liberdade da comunicação social e o acesso à livre informação, nos termos do art. 220 da CF.

Nas palavras do Relator:

“É essa a dimensão delicada da liberdade pública: não se pode impor conteúdo, ideia, sob pena de descambar para regime de feição totalitária, uma vez que ocorrerá ante os olhos da ideologia dominante. Não por acaso poetizou Vinicius de Moraes: ‘no céu da propaganda, aves anunciam a glória’.

Na ADI 4613, de minha relatoria, destaquei:

“Nesse passo, o texto constitucional disciplinou o tema “Comunicação Social” e dispôs de um sistema protetivo às liberdades de expressão, informação e imprensa, sendo que seu afastamento somente ocorrerá de forma excepcional.

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.

Nas palavras de José Afonso da Silva.

‘[a] liberdade de comunicação’ consiste num conjunto de direitos, formas, processos e veículos que possibilitam a coordenação desembaraçada da criação, expressão e difusão do pensamento e da informação. É o que se extrai dos incisos IV, V, IX, XII e XIV do art. 5º, combinados com os arts. 220 a 224, da CF. Compreende ela as formas

de criação, expressão e manifestação do pensamento e de informação, e a organização dos meios de comunicação, esta sujeita a regime jurídico especial” (Comentário contextual à Constituição. 3. ed., São Paulo: Malheiros, 2007. p. 98)

Ao comentar o citado art. 220 da Constituição Federal, Marcelo Novelino e Dirley da Cunha Júnior ensinam:

‘A Constituição 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 nesta Constituição (CF, art. 220). Reiterando o disposto no art. 5º, IX, vedou de forma expressa toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística no âmbito da comunicação social. Porém, tais vedações não significam que essas liberdades possam ser exercidas de forma absoluta, devendo ser observados outros valores também consagrados na Constituição (princípio da convivência das liberdades públicas).

(...)

Portanto, as liberdades asseguradas neste Capítulo não são imunes à apreciação judicial, a qual poderá ser provocada para solucionar as colisões com outros interesses constitucionalmente protegidos’ (Constituição Federal para Concursos, Ed. Jusdivm, 2010, p. 733).

Com efeito, acerca do tema da liberdade de expressão, embora mais especificamente sobre seu consectário relativo à liberdade de imprensa, esta Corte, em momento antológico, no julgamento da ADPF nº 130, debruçou-se sobre a temática, ressaltando, na ocasião, a plenitude do exercício da liberdade de expressão como decorrência imanente da dignidade da pessoa humana e como meio de reafirmação /potencialização de outras liberdades constitucionais.

Naquela ocasião, foi assentada a regulação estritamente constitucional do tema, imunizando o direito de livre expressão contra tentativas de disciplina ou autorização prévias por parte de norma hierarquicamente inferior, a teor do art. 220 da Carta Federal, segundo o qual 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’.

Confira-se parte do aresto em comento:

‘(...)

3. O CAPÍTULO CONSTITUCIONAL DA COMUNICAÇÃO SOCIAL COMO SEGMENTO PROLONGADOR DE SUPERIORES BENS DE PERSONALIDADE QUE SÃO A MAIS DIRETA EMANAÇÃO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA: A LIVRE MANIFESTAÇÃO DO PENSAMENTO E O DIREITO À

INFORMAÇÃO E À EXPRESSÃO ARTÍSTICA, CIENTÍFICA, INTELLECTUAL E COMUNICACIONAL. TRANSPASSE DA NATUREZA JURÍDICA DOS DIREITOS PROLONGADOS AO CAPÍTULO CONSTITUCIONAL SOBRE A COMUNICAÇÃO SOCIAL. O art. 220 da Constituição radicaliza e alarga o regime de plena liberdade de atuação da imprensa, porquanto fala: a) que os mencionados direitos de personalidade (liberdade de pensamento, criação, expressão e informação) estão a salvo de qualquer restrição em seu exercício, seja qual for o suporte físico ou tecnológico de sua veiculação; b) que tal exercício não se sujeita a outras disposições que não sejam as figurantes dela própria, Constituição. (...) A expressão constitucional 'observado o disposto nesta Constituição' (parte final do art. 220) traduz a incidência dos dispositivos tutelares de outros bens de personalidade, é certo, mas como consequência ou responsabilização pelo desfrute da 'plena liberdade de informação jornalística' (§ 1º do mesmo art. 220 da Constituição Federal). Não há liberdade de imprensa pela metade ou sob as tenazes da censura prévia, inclusive a procedente do Poder Judiciário, pena de se resvalar para o espaço inconstitucional da prestidigitação jurídica (...).

4. MECANISMO CONSTITUCIONAL DE CALIBRAÇÃO DE PRINCÍPIOS. O art. 220 é de instantânea observância quanto ao desfrute das liberdades de pensamento, criação, expressão e informação que, de alguma forma, se veiculem pelos órgãos de comunicação social. Isto sem prejuízo da aplicabilidade dos seguintes incisos do art. 5º da mesma Constituição Federal: vedação do anonimato (parte final do inciso IV); do direito de resposta (inciso V); direito a indenização por dano material ou moral à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem das pessoas (inciso X); livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer (inciso XIII); direito ao resguardo do sigilo da fonte de informação, quando necessário ao exercício profissional (inciso XIV). Lógica diretamente constitucional de calibração temporal ou cronológica na empírica incidência desses dois blocos de dispositivos constitucionais (o art. 220 e os mencionados incisos do art. 5º). Noutros termos, primeiramente, assegura-se o gozo dos sobredireitos de personalidade em que se traduz a 'livre' e 'plena' manifestação do pensamento, da criação e da informação. Somente depois é que se passa a cobrar do titular de tais situações jurídicas ativas um eventual desrespeito a direitos constitucionais alheios, ainda que também densificadores da personalidade humana. Determinação constitucional de momentânea paralisação à inviolabilidade de certas categorias de direitos subjetivos fundamentais, porquanto 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. Com o que a Lei Fundamental do Brasil veicula o mais democrático e civilizado regime da livre e plena circulação das ideias e opiniões, assim como das notícias e informações, mas sem deixar de prescrever o direito de resposta e todo um regime de responsabilidades civis, penais e administrativas. Direito de resposta e responsabilidades que, mesmo atuando a posteriori, infletam sobre as causas para inibir abusos no desfrute da plenitude de liberdade de imprensa.

(...)

(ADPF nº 130/DF, Relator o Ministro Ayres Britto, DJe de 6/11/09)”

Destaco ainda a opinião de André Luis Bitar de Lima Garcia, que considera uma agressão a imposição de um programa obrigatório em horário pré-definido, por violação ao exercício da liberdade de expressão. Em suas palavras,

“A imposição de um programa de rádio obrigatório, em horário pré-definido pelo Congresso Nacional, para vocalizar opiniões e feitos dos Poderes da República é outra agressão da Lei da Radiodifusão à Constituição de 1988. Trata-se da obrigatoriedade das rádios de todo o Brasil interromperem sua programação, no horário compreendido entre as 19h e as 20h, exceto aos sábados, domingos e feriados, para repetir, em cadeia, o programa oficial produzido pelo Executivo, pelo Legislativo e pelo Judiciário (Lei nº 4.117/62, art. 38, ‘e’).

Na assentada do julgamento da ADPF nº 130, estabeleceu-se consenso quanto ao fato de que a atuação estatal sobre a liberdade constitucional de expressão deve orientar-se para garanti-la, assim como para fazer valer os limites impostos pela própria Constituição. Nunca poderá o Estado interferir sobre o exercício da liberdade de expressão, para impor aos entes privados e à mídia a veiculação de suas opiniões e versões.” (GARCIA, André Luis Bitar de Lima. In: DIDIER, Fredie et al. (Org.). O Projeto do Novo Código de Processo Civil. Salvador: JusPodivm, 2011.)

Ante o exposto, **acompanho o Relator**, no sentido de autorizar a retransmissão do programa “A Voz do Brasil” em horário alternativo.

É como voto.