

VOTO :

O Senhor Ministro Luís Roberto Barroso (Relator):

I. Cabimento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

1. Estão presentes os requisitos que autorizam o conhecimento do pedido. Em primeiro lugar, é preciso observar o princípio da *subsidiariedade*, previsto no art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999, que dispõe que não será admitida referida ação quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade.

2. No caso, está em discussão suposta violação de lei municipal frente à Constituição Federal. Em trabalho doutrinário, já me manifestei sobre a questão, como se vê no seguinte trecho:

“... até a edição da Lei nº 9.882/99, o direito municipal somente comportava o controle incidental ou difuso de constitucionalidade, salvo a hipótese de representação de inconstitucionalidade em âmbito estadual, por contraste com a Constituição do Estado-membro. Já agora, se a norma municipal envolver ameaça ou lesão a preceito fundamental ou houver controvérsia constitucional relevante quanto a sua aplicação, sujeitar-se-à ao controle abstrato ou concentrado do Supremo Tribunal Federal, mediante ADPF.” (Luís Roberto Barroso. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência*. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 381).

3. Em segundo lugar, é preciso que se esteja diante da violação de preceitos fundamentais. A requerente sustenta que a Lei nº 9.418/2004, do Município de Uberaba/MG, viola o pacto federativo (arts. 1º, *caput*; 18; e 60, §4º, I, da CF/88) e a competência privativa da União para legislar sobre o serviço público de radiodifusão e explorá-lo, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão (arts. 21, XII; 22, IV; 49, XII; e 223, da CF/1988). Embora o conceito de *preceito fundamental* reserve a fluidez própria dos conceitos jurídicos indeterminados, existe um conjunto de normas que certamente são por ele abrangidas. Esse é o caso das decisões políticas estruturantes, objeto do Título I da Constituição (arts. 1º a 4º) e das cláusulas pétreas (art. 60, §4º, CF). O princípio federativo está previsto nesses dois conjuntos de normas.

4. Nesse sentido, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal diversas vezes já admitiu a utilização da arguição de descumprimento de preceito fundamental para a declaração de inconstitucionalidade de normas municipais que usurpam competência normativa privativa da União (v. ADPF 235, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. em 14.08.2019, DJe 30.08.2019 e ADPF 514, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, j. em 11.10.2018, DJe 30.11.2018). No julgamento da ADPF 584, registrou-se que “as regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito” e que “a Constituição Federal de 1988, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos, União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios, e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e nos Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I)” (ADPF 584, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. em 21.02.2020, DJe 16.03.2020).

5. Estão preenchidos, portanto, os pressupostos de admissibilidade da arguição de descumprimento de preceito fundamental. Passo à análise do mérito.

II. Mérito: competência privativa da União para legislar sobre radiodifusão

6. De início, é preciso registrar que as rádios comunitárias desempenham papel informativo relevante e concretizam os direitos à liberdade de expressão e o acesso à informação, especialmente em comunidades pobres do país. Elas traduzem a prestação de serviço de radiodifusão por fundações e associações comunitárias sem fins lucrativos (art. 1º da Lei nº 9.612/1998), que difere dos tradicionais meios privados de comunicação. Por estarem mais próximas do ouvinte, seu conteúdo costuma estar voltado para questões locais e por isso são veículos importantes de pluralização da comunicação social.

7. A Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, em informe sobre Liberdade de

Expressão e a Pobreza destaca que “meios tradicionais de comunicação de massa não são sempre apresentados como um meio acessível de divulgação de necessidades e demandas dos setores mais empobrecidos ou vulneráveis” [1]. Por isso, o apoio às emissoras comunitárias e públicas foi elencado por organismos internacionais como um dos principais desafios-chave para a promoção da liberdade de expressão na última década [2], destacando-se que a “liberdade dos indivíduos para debater e criticar abertamente as políticas e as instituições os protege contra violações de direitos humanos” [3]. Não se ignoram, ainda, as críticas tecidas por organizações não governamentais que apontam a necessidade de desburocratização da prestação desse tipo de serviço no Brasil, como forma de promoção da liberdade de expressão e, por conseguinte, de promoção de direitos fundamentais de forma mais ampla [4].

8. Nada obstante, ainda que se possam reconhecer boas intenções do legislador municipal em regular a radiodifusão comunitária, não é possível cancelar a validade da lei impugnada, porque ela traduz clara violação ao esquema de repartição de competências estabelecido na Constituição de 1988. Confirmam-se os dispositivos constitucionais relevantes:

“Art. 21. Compete à União:
[...] XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:
a) os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens;”
“Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
[...] IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;”
“Art. 223. Compete ao Poder Executivo outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens, observado o princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal.”

9. As normas constitucionais são claras ao dispor que cabe à União, legislar privativamente a respeito da radiodifusão, assim como explorar os serviços de radiodifusão sonora. A competência legislativa, no caso, é *privativa* da União e foi exercida na edição da Lei nº 9.612/1998, que instituiu o Serviço de Radiodifusão Comunitária. Dentro do esquema constitucional de competências, portanto, não há espaço para a atuação do legislador municipal. Principalmente quando se observa que as normas locais não estão de acordo com a disciplina nacional sobre o tema.

10. A Lei nº 9.418/2004, do Município de Uberaba/MG, apresenta vício de inconstitucionalidade formal, por violação ao art. 22, IV, da CF. Ao instituir direitos e obrigações das rádios comunitárias, autorizar seu funcionamento e exploração no âmbito de seu território, estabelecer infrações e sanções e inclusive o pagamento de taxa de funcionamento, legislou a respeito de matéria de competência reservada à União.

11. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADPF 235, por unanimidade, reconheceu a inconstitucionalidade formal de lei municipal que também disciplinava a radiodifusão comunitária. Em seu voto, o relator, Ministro Luiz Fux, analisou a disciplina federal a respeito da matéria a partir dos dispositivos da Lei nº 9.612/1998 e ao final concluiu pela inconstitucionalidade da edição de lei municipal. Confira-se o seguinte trecho:

“A finalidade do serviço, consoante prevê o art. 3º [da Lei nº 9.612/1998], é o atendimento à comunidade beneficiada, com vistas a: (i) dar oportunidade à difusão de ideias, elementos de cultura, tradições e hábitos sociais da comunidade; (ii) oferecer mecanismos à formação e integração da comunidade, estimulando o lazer, a cultura e o convívio social; (iii) prestar serviços de utilidade pública, integrando-se aos serviços de defesa civil, sempre que necessário; (iv) contribuir para o aperfeiçoamento profissional nas áreas de atuação dos jornalistas e radialistas, de conformidade com a legislação profissional vigente; e (v) permitir a capacitação dos cidadãos no exercício do direito de expressão da forma mais acessível possível.

Na dicção do artigo 2º do mesmo diploma, após alterações produzidas pela Medida Provisória 2.216-37, de 2001, “ o Serviço de Radiodifusão Comunitária obedecerá ao disposto no art. 223 da Constituição, aos preceitos desta Lei e, no que couber, aos mandamentos da Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962, e demais disposições legais ”; e “ autorizada a execução do serviço e, transcorrido o prazo previsto no art. 64, §§ 2º e 4º da Constituição, sem apreciação do Congresso Nacional, o Poder Concedente expedirá autorização de operação, em caráter provisório, que perdurará até a apreciação do ato de outorga pelo Congresso Nacional ”.

Já o artigo 8º dispõe que a entidade autorizada a explorar o Serviço deverá instituir um Conselho Comunitário, composto por no mínimo cinco pessoas representantes de entidades da comunidade local, tais como associações de classe, beneméritas, religiosas ou de moradores, desde que legalmente instituídas, com o objetivo de acompanhar a programação da emissora, com vista ao atendimento

do interesse exclusivo da comunidade e dos princípios estabelecidos no artigo 4º da Lei.

A referida Lei 9.612/1998 é objeto de densificação por meio do Decreto 2.615/1998, que aprova o Regulamento do Serviço de Radiodifusão Comunitária e que assenta, em seu art. 9º, competir ao Ministério das Comunicações o estabelecimento das normas complementares do RadCom, indicando os parâmetros técnicos de funcionamento das estações, bem como detalhando os procedimentos para expedição de autorização e licenciamento; a expedição do ato de autorização para a execução do Serviço; e a fiscalização da execução do RadCom, em todo o território nacional, no que disser respeito ao conteúdo da programação, nos termos da legislação pertinente.

A Portaria 4.334, de 17 de setembro de 2015, do Ministério das Comunicações (atual Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações), pormenoriza o processo de outorga para a exploração dessas rádios, que se desenrola nas seguintes fases: publicação do edital; habilitação; seleção da entidade com maior representatividade; instrução do processo selecionado; e procedimentos para finalizar a outorga de autorização (artigo 8º).

Finalmente, também é digna de referência a atribuição da Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL para a elaboração do Plano de Referência para Distribuição de Canais do Serviço de Radiodifusão Comunitária e para a fiscalização da execução do RadCom, em todo o território nacional, no que disser respeito ao uso do espectro radioelétrico.

Do cenário jurídico-constitucional acima delineado, percebe-se que não há espaço para que o legislador local busque tratar geral e abstratamente sobre o tema da exploração do Serviço de Radiodifusão Comunitária, nem outorgar autorizações para a mencionada atividade, sob pena de afronta às competências da União [...].”

12. O acórdão da ADPF 235 restou assim ementado:

“ ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. LEI MUNICIPAL. POSSIBILIDADE. SUBSIDIARIEDADE. INEXISTÊNCIA DE OUTRO MEIO PARA SANAR A LESÃO OU AMEAÇA EM CARÁTER AMPLO. LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE A EXPLORAÇÃO DO SERVIÇO DE RADIODIFUSÃO COMUNITÁRIA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL CONHECIDA E JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO.

1. O artigo 21, inciso XII, alínea "a", da Carta Maior prescreve ser competência da União explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de radiodifusão sonora, e de sons

e imagens, enquanto que o art. 22, IV, da Constituição confere à União a competência privativa para legislar sobre o tema. O artigo 233 da CRFB, a seu turno, normatiza a forma de outorga das concessões, permissões e autorizações para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens.

2. A centralização da regulação da radiodifusão no âmbito da União se justifica pela a necessidade de administração racional do espectro de radiofrequência, cuja exploração econômica não é ilimitada.

3. A Lei federal 9.612, de 19 de fevereiro de 1998, instituiu o Serviço de Radiodifusão Comunitária, definido como *a radiodifusão sonora, em frequência modulada, operada em baixa potência e cobertura restrita, outorgada a fundações e associações comunitárias, sem fins lucrativos, com sede na localidade de prestação do serviço* (artigo 1º).

4. O Decreto 2.615/1998, que aprova o Regulamento do Serviço de Radiodifusão Comunitária, assenta, em seu artigo 9º, competir ao Ministério das Comunicações o estabelecimento das normas complementares do RadCom, indicando os parâmetros técnicos de funcionamento das estações, bem como detalhando os procedimentos para expedição de autorização e licenciamento; a expedição do ato de autorização para a execução do Serviço; e a fiscalização da execução do RadCom, em todo o território nacional, no que disser respeito ao conteúdo da programação, nos termos da legislação pertinente.

5. *In casu*, é formalmente inconstitucional a Lei 416/08, do Município de Augustinópolis/TO, que autoriza o Poder Executivo Municipal a conceder a exploração do Serviço de Radiodifusão Comunitária no âmbito do território do Município, mercê da inexistência, na sistemática jurídico-constitucional atual, de espaço para que o legislador local busque tratar geral e abstratamente sobre o tema da exploração do Serviço de Radiodifusão Comunitária.

6. Arguição de descumprimento de preceito fundamental **CONHECIDA** e julgado **PROCEDENTE** o pedido, para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal 416, de 2 de junho de 2008, do Município de Augustinópolis/TO."

13. Portanto, resta claro que leis municipais que dispõem sobre autorização e exploração de serviços de radiodifusão invadem a competência privativa da União para legislar sobre a matéria.

14. Por fim, destaco que o Município de Uberaba, em sua prestação de informações, alega que o Poder Executivo local não produziu qualquer ato para a regulamentação da lei impugnada. Registro que a procedência do pedido formulado na presente ação não possui o condão de extinguir

automaticamente todas as rádios comunitárias locais preexistentes, devendo a Administração analisar caso a caso, em respeito às normas federais de regência e observando a segurança jurídica, o devido processo legal e a liberdade de manifestação e informação.

III. Conclusão

15. Por todo o exposto, conheço da arguição de descumprimento de preceito fundamental e julgo procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei nº 9.418/2004, do Município de Uberaba /MG, em razão da violação à competência privativa da União para legislar sobre radiodifusão (art. 22, IV, da CF). Proponho a fixação da seguinte tese de julgamento: *É inconstitucional lei municipal que dispõe sobre a autorização e exploração de serviço de radiodifusão comunitária*.

É como voto.

Plenário Virtual - minuta de voto nº 2021-00:00