



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) JUIZ(A) FEDERAL DA ^a VARA CÍVEL DA
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO RIO DE JANEIRO.

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, pelos Procuradores da República *infra* assinados, vem respeitosamente à presença de Vossa Excelência, com fundamento nos artigos 129, III, da Constituição Federal de 1988, 6º, VII, *b* da Lei Complementar 75/93, bem como nos artigos 1º, V, e 4º, ambos da Lei Federal 7.347/85, propor a presente

AÇÃO CIVIL PÚBLICA COM PEDIDO DE ANTECIPAÇÃO DE TUTELA

em face de **RÁDIO E TELEVISÃO BANDEIRANTES DO RIO DE JANEIRO LTDA.**, concessionária do serviço público federal de radiodifusão, inscrita no CNPJ sob o número 33.050.733/0001-90, com sede nesta cidade e seção judiciária na Rua Álvaro Ramos, 350 – Botafogo e da

UNIÃO, pessoa jurídica de direito público, a qual poderá ser citada na Procuradoria-Regional da 2ª Região (Rua México, 74 – Centro), pelas razões de fato e direito que



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

passa a expor:

I. OBJETO DA AÇÃO

A presente ação busca compelir as Rés **RÁDIO E TELEVISÃO BANDEIRANTES DO RIO DE JANEIRO LTDA.** e **UNIÃO** a cumprirem a legislação federal, no que diz respeito ao **limite de 25% para comercialização do tempo de programação.**

O limite percentual em questão consta da Lei Geral de Radiodifusão em vigor no país (Lei Federal nº 4.117/62, art. 124) e respectivo regulamento (art. 28, § 12, “d”, do Decreto nº 52.795/1963), e busca atender às próprias finalidades estabelecidas no art. 221 da Constituição no que se refere à produção e programação das emissoras de rádio e TV.

Apurou-se nos autos do Inquérito Civil nº 1.30.001.000085/2016-05, porém, que a emissora demandada dedica atualmente **até 6 horas e 34 minutos de sua programação diária (o equivalente a 27,45%) à veiculação remunerada de conteúdos produzidos por terceiros.**

Apurou-se ainda que, à exceção dos sábados, **em todos os demais dias a emissora demandada ultrapassa o limite legal de 25% do tempo destinado à publicidade.**

Uma fatia significativa desse tempo (até **5 horas e 45 minutos**, ou 23,95%, aos domingos), é alugado para igrejas locais do Rio de Janeiro, as quais pagam até R\$ 100.000,00 (cem mil reais) por uma hora diária na grade de programação da emissora.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

Pelas razões que serão adiante apresentadas, **a comercialização de tempo de programação superior ao limite de 25% configura prática ilícita, prejudicando a totalidade de telespectadores e as demais emissoras, em decorrência da competição desleal.**

II. DOS FATOS

O inquérito civil nº 1.30.001.000085/2016-05 foi instaurado a partir de representação questionando a veiculação, pelas emissoras, de programação religiosa paga em detrimento de programações culturais e educativas.

A representação formulada ao MPF estava amparada em estudo elaborado pela ANCINE e publicado na Internet¹, que categorizou os conteúdos exibidos na programação das TVs abertas segundo gênero, formato e origem da produção, dentre outros critérios.

Quanto ao gênero da programação veiculada, a pesquisa da ANCINE registra que, no ano de 2015, as emissoras que veicularam maior percentual de programação religiosa paga foram: CNT (89,85% do tempo); REDE TV (43,41%); RECORD (21,75%); BAND (16,38%) e GAZETA (15,80%). As demais emissoras pesquisadas (GLOBO, SBT, TV CULTURA e TV BRASIL) veiculam percentual de programação religiosa inferior a 2%.

No âmbito do inquérito civil, foi inicialmente determinada a juntada da grade da programação das emissoras constantes na Internet, bem como a notificação das concessionárias CNT, REDE TV, RECORD, BAND RIO e GAZETA

¹ *Informe de Acompanhamento de Mercado – TV Aberta (resultados de 2015)*, juntado às fls. 215-248 do IC. Disponível também em: <https://oca.ancine.gov.br/televisao>.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

a fornecerem cópia dos contratos comerciais de cessão do espaço a entidades religiosas.

Em resposta, a BAND RIO juntou os contratos celebrados nos anos de 2015 e 2016 com as entidades abaixo relacionadas. A tabela faz referência também ao tempo comercializado:

NOME	Folhas do IC	Data do contrato	Valores Mensais	Quantidade de horas semanais
Igreja Mundial do Poder de Deus	307-316	24/05/16	R\$100.000,00	5 horas (segunda a sexta, das 06:30 às 07:30hs)
Igreja Evangélica Cristo Vive - Catedral	317-327	28/12/15	R\$34.000,00	2:30hs (segundas às sextas, das 7 às 7:30hs.)
Projeto Semeando Avivamento	319-327	28/12/15	R\$18.000,00	25 minutos (sábados das 06:05 às 06:30hs.)
Igreja Evangélica Assembleia de Deus	328-336	24/11/15	R\$26.000,00	30 minutos (sábados das 06:30hs às 07:00hs)
Igreja Batista Central da Barra da Tijuca	337-345	24/11/15	R\$75.000,00	1:30hs (sábados das 07:30 às 08hs e domingos das 8 às 9hs)
Academia da Fé Comunidade Cristã	346-354	01/02/16	R\$25.000,00	30 minutos (sábados das 06 às 06:30hs)
Igreja Missionária Evangélica Maranata	355-363	01/04/16	R\$25.850,00	30 minutos (sábados das 08:30 às 9:00hs)
Associação Missionária Vida Nova	364-372	29/02/16	R\$80.000,00	1 hora (sábados das 10 às 11hs.)
Comunidade Evangélica Zona Sul	373-382	04/05/16	R\$55.000,00	30 minutos (sábados das 11:30 às 12hs)
			R\$438.850,00	

Os contratos juntados receberam a denominação jurídica de “**contratos de coprodução**”.

Todavia, quando se lê os instrumentos negociais juntados, verifica-se que as avenças entre a emissora e as igrejas têm nítida natureza **sinalagmática**, ou seja, com obrigações recíprocas e opostas para as partes.

Veja-se, por exemplo a Cláusula 5^a do instrumento contratual juntado às fls. 317:

Cláusula 5^a: “**Em contrapartida** aos investimentos realizados na mobilização e operacionalização da infraestrutura de comunicação, necessárias à execução do presente contrato, **a Licenciada, seus sucessores ou cessionários farão jus a uma remuneração**”



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

semanal, durante a vigência do presente contrato, no valor de R\$ 100.000,00, a ser recebida da Licenciante”.

Como é sabido, assim como ocorre nos contratos societários, nos contratos de coprodução² **as partes reciprocamente se obrigam a contribuir, com bens ou serviços, para a execução de um objetivo comum** (a obra audiovisual), seguida da partilha, entre todos, dos resultados. Não há, assim, “remuneração” de uma das partes por outra “em contrapartida” a serviços prestados. Tais termos pertencem ao universo dos contratos bilaterais ou sinalagmáticos.

Ademais, na cessão dos direitos de exibição da obra, é a licenciada (no caso, a emissora de TV) quem deve remunerar a licenciante (a titular dos direitos autorais), e não o contrário como foi apurado no caso da Demandada.

Outra cláusula contratual estranha aos contratos de coprodução de obra - e que evidencia a natureza sinalagmática do instrumento celebrado entre a emissora Demandada e entidades religiosas - é a que prevê a exoneração da responsabilidade civil por danos causados em decorrência da exibição da obra:

“3. Obrigações da Licenciante. Além de outras obrigações previstas neste Contrato, a Licenciante obriga-se a: 3.1. Realizar e produzir o programa (...) *responsabilizando-se pelas obrigações de qualquer natureza perante terceiros*, relacionadas a tal produção e, desde já, *eximindo a Licenciada de qualquer responsabilidade neste sentido*”.

² Segundo Pascal Kamina, o contrato de coprodução audiovisual é aquele “pelo qual duas ou mais pessoas **se associam para a produção e a exploração de uma ou mais obras cinematográficas e se obrigam a contribuir para os seus custos de produção em contrapartida à divisão dos direitos e das receitas oriundas da sua exploração**” (apud Rodrigo Kopke Salinas, *Contrato de Coprodução Audiovisual: uma operação econômica em rede*. Dissertação apresentada à Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito, São Paulo, 2016, pp. 18-19).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

Como se verifica por esta cláusula, e também pela cláusula 4^a, no contrato de “coprodução” celebrado com a emissora, **a única obrigação verdadeira da concessionária é exhibir os conteúdos previamente produzidos e formatados pela entidade religiosa contratante, mediante remuneração, da mesma forma como ocorre com as publicidades comerciais veiculadas nos intervalos da programação.**

A equivocada referência ao *nomen iuris* do contrato celebrado, na verdade, busca justamente ocultar a verdadeira natureza do ato negocial, qual seja, a **comercialização de tempo de exibição nas emissoras de TV abertas, mediante “roupagens” distintas: ora como “cessão”, ora como “arrendamento”, ora como “coprodução”.**

Instada pelo MPF a se manifestar acerca da ilegalidade, a Coordenação-Geral de Fiscalização de Outorgas/Secretaria de Radiodifusão do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, por meio de seu corpo técnico, corretamente identificou o problema na Nota Técnica de número 18.499/2017/SEI-MCTIC, juntada às fls. 611-613 dos autos do Inquérito Civil.

Extrai-se da Nota o seguinte trecho:

“Conforme frisa o Parecer nº 539/2016, há diferenças entre a venda de espaços da grade de programação a terceiros, de um lado, e a prática de arrendamento de horário da programação, no caso do arrendamento de horário a definição do conteúdo da programação fica ao encargo e livre alvedrio de terceiro, no caso o arrendatário



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

embora não se constitua em ente legitimado pelo Poder Público para a prestação do serviço outorgado.

(...)

Quando um terceiro não legitimado pelo Poder Público, no caso o arrendatário, assume a direção e responsabilidade da prestação do serviço outorgado ao definir, por exemplo, a grade de programação e o conteúdo transmitido, em substituição ao delegatário legitimado, estaria havendo uma espécie de **desvirtuamento em relação aos preceitos estabelecidos para a execução do serviço outorgado**, ou seja, uma forma de subconcessão de tais serviços, o que é vedado pela legislação. É relevante lembrar, conforme citado pelo Parecer nº 539/2016, que o § 1º do art. 222 da Constituição Federal prevê que os delegatários legitimados (de serviços de radiodifusão) deverão exercer obrigatoriamente a gestão das atividades e o estabelecimento do conteúdo da programação.

Desse modo, **embora de um lado se verifique na prestação de serviços de radiodifusão comercial certas características de execução do serviço privado, em que a emissora dispõe de liberdade para tomar decisões quanto à melhor forma de definir e organizar a sua grade de programação, por outro lado não se pode olvidar que essa liberdade de forma alguma é absoluta, uma vez que se trata de uma concessão pública e que, portanto, há limites decorrentes dos preceitos que regem a concessão e prestação de serviços públicos.**

Em suma, com base no entendimento explanado pela CONJUR no citado parecer nº 539/2016, deve-se assinalar que **a prática de arrendamento de horário de programação das emissoras constitui irregularidade na prestação de serviço de**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

radiodifusão, passível portanto de apuração, mesmo que não exista tipificação específica nesse sentido.

(...)

Diante do exposto, considerando-se que nos aludidos contratos há **evidências de prática de arrendamento de horário de programação da referida emissora** (...) propõe-se a instauração do correspondente Processo de Apuração de Infração em desfavor da emissora.”

Posteriormente, o órgão fiscalizador da UNIÃO modificou o entendimento exarado na Nota Técnica de número 18.499/2017/SEI-MCTIC, emitindo outra Nota Técnica desta vez com o seguinte teor:

“Após os esclarecimentos da entidade, realizando-se uma nova análise dos documentos juntados aos autos, entendemos que não há elementos que indiquem a prática de infração à legislação de radiodifusão pela RÁDIO E TELEVISÃO BANDEIRANTES DO RIO DE JANEIRO através da celebração dos negócios jurídicos em apreço. (...)

Não existe qualquer comando normativo ou condição preestabelecida às detentoras de outorga de serviço de radiodifusão que proíba a veiculação de programas produzidos por terceiros, ainda que mediante pagamento. Também não há que se falar na hipótese de transferência da concessão, quando, mesmo havendo cessão de parte da programação diária para a veiculação de conteúdo produzido por terceiro, a construção e a organização da programação se encontram ainda a cargo da titular da outorga. Isso porque a exploração do serviço de radiodifusão



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

compreende muito mais que a simples produção de conteúdo, abrangendo, além disso, a disponibilidade dos equipamentos, a autonomia para a organização da programação, a transmissão dos programas, dentre outras atividades.

(...)

O entendimento acima exposto vem ao encontro das manifestações emitidas pela Consultoria Jurídica – CONJUR, conforme estampado no Parecer 539/2016/DPF/AGU/CONJUR-CGCE/SEI-MC, aprovado em 05 de agosto de 2016, que versou sobre a hipótese de arrendamento de horário e a liberdade de organização da programação”.

(...)

Logo não se vislumbra, nessa seara, apuração de infração à legislação do serviço de radiodifusão, ante a ausência de tipicidade da conduta em apreço.”

Verifica-se da última manifestação da UNIÃO que o órgão incumbido de fiscalizar o correto cumprimento da legislação em matéria de radiodifusão, à semelhança do que havia feito em ocasiões anteriores, recusou-se a levar adiante qualquer apuração de ilegalidade, sob o argumento de que não se trata de hipótese de transferência de concessão e de que não há vedação à veiculação de programas produzidos por terceiros, ainda que mediante pagamento.

Configura-se, deste modo, a OMISSÃO da UNIÃO em aplicar corretamente a norma jurídica, no que se refere à comercialização do tempo da programação pelas concessionárias do serviço de radiodifusão.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

Lamentavelmente, a omissão no exercício da fiscalização das concessões de rádio e TV conduz a situações como as registradas na **REDE CNT**, na qual **89,85% do tempo da programação** - segundo a ANCINE - é composto por programação religiosa comercializada.

Ainda como parte da instrução do Inquérito Civil, o MPF oficiou as emissoras RECORD, BAND RIO, REDE TV (TV ÔMEGA) e TV GAZETA (FUNDAÇÃO CASPER LÍBERO), a informar o período diário comercializado como intervalos comerciais.

A resposta da Demandada encontra-se juntada às fls. 879-887 dos autos do IC.

Verificou-se, na Internet, a grade de programação da mesma emissora, registrando-se o período total destinado à programas religiosos comercializados.

Somando-se os intervalos comercializados a agências publicitárias com os períodos comercializados a entidades religiosas, chegou-se aos seguintes resultados para as emissoras BAND RIO, RECORD, REDE TV e GAZETA:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

BAND RIO															
	SEG		TER		QUA		QUI		SEX		SAB		DOM		MÉDIA (%)
	Tempo	%	Tempo	%	Tempo	%	Tempo	%	Tempo	%	Tempo	%	Tempo	%	
Publicidade	01:31	6,31	01:26	5,97	01:29	6,35	01:33	6,64	01:29	6,35	00:57	4,07	00:49	3,5	5,60
Locacao	04:45	19,79	04:45	19,79	04:45	19,79	04:45	19,79	04:45	19,79	04:45	19,79	05:45	23,95	20,38
TOTAL	06:16	26,1	06:11	25,76	06:14	26,14	06:18	26,43	06:14	26,14	05:42	23,86	06:34	27,45	25,98
Fonte: IC FLS. 883-883 e grade de programação informada em 06/06/19															
TV RECORD															
	SEG		TER		QUA		QUI		SEX		SAB		DOM		MÉDIA (%)
	Tempo	%	Tempo	%	Tempo	%	Tempo	%	Tempo	%	Tempo	%	Tempo	%	
Publicidade	01:43	7,35	01:48	7,71	01:55	8,21	01:56	8,28	01:46	7,57	01:28	6,28	01:26	6,14	7,36
Locacao	04:00	16,66	04:15	17,70	04:15	17,70	04:15	17,70	04:15	17,70	06:15	26,04	07:45	32,29	20,83
TOTAL	05:43	24,01	06:03	25,41	06:10	25,91	06:11	25,98	06:01	25,27	07:43	32,32	09:11	38,43	28,19
Fonte: IC FLS. 878 e grade de programação informada em 23/09/19															
REDE TV (TV OMEGA)															
	SEG		TER		QUA		QUI		SEX		SAB		DOM		MÉDIA (%)
	Tempo	%	Tempo	%	Tempo	%	Tempo	%	Tempo	%	Tempo	%	Tempo	%	
Publicidade	01:16	5,27	01:25	5,90	01:25	5,90	01:18	5,41	01:14	5,13	01:28	6,11	01:26	5,97	5,67
Locacao	09:30	39,58	09:30	39,58	09:30	39,58	09:30	39,58	09:30	39,58	04:15	17,70	04:15	17,70	33,33
TOTAL	10:46	44,85	10:55	45,48	10:55	45,48	10:48	44,99	10:44	44,71	05:43	23,81	05:41	23,67	39,00
Fonte: IC FLS. 923 e grade de programação informada em 24/09/19															
TV GAZETA (CASPER LÍBERO)															
	SEG		TER		QUA		QUI		SEX		SAB		DOM		MÉDIA (%)
	Tempo	%	Tempo	%	Tempo	%	Tempo	%	Tempo	%	Tempo	%	Tempo	%	
Publicidade	00:05	0,30	00:06	0,40	00:06	0,40	00:06	0,40	00:06	0,40	00:07	0,48	00:00	0	0,34
Locacao	03:00	12,50	03:00	12,50	03:00	12,50	03:00	12,50	03:00	12,50	03:00	12,50	01:30	6,25	11,61
TOTAL	03:05	12,80	03:06	12,90	03:06	12,9	03:06	12,9	03:06	12,9	03:07	12,98	01:30	6,25	11,95
Fonte: IC FLS. 928 e grade de programação informada em 06/06/19															

O tempo computado de publicidade na tabela acima **não incluiu** a prática publicitária conhecida como **merchandising**, realizada durante a programação produzida pela própria emissora.

Verifica-se, pela tabela construída a partir dos dados fornecidos pela própria emissora, que a Demandada, diariamente, à exceção dos sábados, comercializa mais tempo de radiodifusão do que a Lei lhe autoriza, **alcançando percentual máximo de 27,45% aos domingos, quando dedica 34 minutos a mais de sua programação para veiculação de conteúdos comercializados.**

Para utilizar de uma analogia com as concessões públicas de rodovias, ocorre com as emissoras CNT, RECORD, BAND e REDE TV situação



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

equivalente às concessionárias reduzirem o número de pistas trafegáveis para instalar, no lugar, grandes painéis para veiculação de mensagens publicitárias ou de outra natureza, mediante remuneração, **desvirtuando a finalidade da própria concessão**, que é a operação de uma rodovia.

Pelas razões de direito abaixo apresentadas, tal prática é ilícita e deve ser corrigida pelo Poder Judiciário, tendo em vista a omissão da UNIÃO em exercer a adequada fiscalização do serviço público federal de radiodifusão.

III. DO DIREITO

1. Limite de 25% determinado pela legislação do setor de radiodifusão³

Ao reconhecer determinadas atividades econômicas como serviços públicos, o Estado as retira do domínio econômico privado, assumindo-as sob sua titularidade, e atribui-lhes uma disciplina jurídica peculiar, nos termos do que prevê o artigo 175 da Constituição⁴.

O setor privado pode assumir a prestação de serviços públicos mediante concessão e permissão. Não obstante, quando isso ocorre, os serviços não poderão ser prestados sob a lógica privada da livre busca pela maximização dos resultados. Não há, nos serviços públicos, a livre concorrência e a livre iniciativa que caracterizam as atividades econômicas em sentido estrito⁵. Neles, a autonomia

³ Os argumentos desenvolvidos no presente tópico e no tópico seguinte foram extraídos das manifestações do MPF na ação civil pública nº 0022869-77.2014.4.03.6100 (JF-SP), ajuizada em face da rede CNT, bem como do artigo de autoria de Sergio Gardenghi Suiama e de Bráulio Santos Rabelo de Araújo, “Limites ao Exercício do Proselitismo na Radiodifusão” in *Tendências em Direitos Fundamentais*, Brasília, Conselho Nacional do Ministério Público, v. 2, 2017, pp. 9-43.

⁴ Celso Antônio Bandeira de Mello, *Curso de Direito Administrativo*, São Paulo, Malheiros, 2011, pp. 678-679.

⁵ Nesse sentido, veja-se Celso Antônio Bandeira de Mello, obra citada, p. 684 e Odete Medauar, “Serviços Públicos e Serviços de Interesse Econômico Geral” in Diogo de Figueiredo Moreira Neto



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

privada será sempre limitada pela regulamentação constitucional e infraconstitucional voltadas a garantir o atendimento do interesse público⁶.

Uma das formas de regulamentação é a que disciplina a remuneração dos concessionários e permissionários.

Nos serviços em que o particular remunera-se mediante cobrança direta dos usuários, a lei deve dispor sobre a política tarifária⁷ e as tarifas devem ser módicas⁸, pois, como observa Celso Antônio Bandeira de Mello, “o serviço público, por definição, corresponde à satisfação de uma necessidade ou conveniência básica dos membros da sociedade”. Fixadas pelo preço da proposta vencedora da licitação, as tarifas só poderão ser revisadas ou reajustadas de acordo com as regras previstas em lei, no edital e no contrato⁹.

No serviço público de radiodifusão, a remuneração dos

(coord.), *Uma Avaliação das Tendências Contemporâneas do Direito Administrativo: obra em homenagem a Eduardo García de Enterría*, Rio de Janeiro, Renovar, 2003, p. 125. Na jurisprudência: (i) STF, ADPF 46, Rel. Min. Marco Aurélio, Rel. p/ Acórdão Min. Eros Grau, julgamento em 05.08.2009, DJe-035 Divulg 25.02.2010, Public. 26.02.2010; e (ii) STF, ADI 845, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 22.11.2007, DJe-041 Divulg 06.03.2008, Public 07.03.2008.

⁶ Jean Rivero (*Droit Administratif*, Paris, Dalloz, 1990, p. 584) e Jean Waline (*Droit Administratif*, 23 ed., Paris, Dalloz, 2010, p. 379) ressaltam que o problema fundamental do instituto da concessão de serviços públicos é conciliar o interesse geral que rege os serviços públicos com o interesse pessoal do particular que assume os serviços. Os autores destacam que a questão é encaminhada mediante a sujeição do concessionário à estrita autoridade do poder concedente, e a garantia ao particular dos benefícios que ele pode legitimamente pretender. Lê-se em Jean Rivero (p. 584): “Problèmes fondamentaux. – Le régime de la concession classique résulte de la conciliation entre les deux données fondamentales, et apparemment antithétiques, du système: d’une part, un service public, soumis aux impératifs de l’intérêt général; d’autre part, un particulier, qui n’en accepte la gestion que mû par le souci de son intérêt personnel. Il a donc fallu, tout à la fois, maintenir au concédant, sur le service, une stricte autorité, et garantir au concessionnaire les bénéfices auxquels il peut légitimement prétendre. La nécessité de cette conciliation domine tout le régime de la concession”. Sobre essa questão, veja-se, na doutrina nacional, Oswaldo Aranha Bandeira de Mello (“Natureza jurídica da concessão de serviço público” in Revista da Faculdade de Direito de Porto Alegre, Porto Alegre, ano III, nº 1, vol. II, pp. 869-873).

⁷ Cf. artigo 175, parágrafo único, inciso III, da Constituição.

⁸ Cf. artigos 6º, § 1º e 29, V, da Lei nº 8.987/1995.

⁹ Cf. artigos 9º, 18, VIII, e 23, IV, da Lei nº 8.987/1995.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

concessionários e permissionários não se dá mediante a cobrança direta dos usuários. A principal fonte de renda do setor, como se sabe, é a comercialização de tempo de programação.

A outorga de radiodifusão confere a seu titular o direito de usar um canal do espectro de radiofrequências durante as 24 horas do dia para transmitir sons ou sons e imagens para uma determinada localidade.

Mediante comercialização de tempo de programação, os concessionários e permissionários de radiodifusão assumem a obrigação de veicular os conteúdos determinados pelos terceiros com quem contratam em troca do pagamento de um certo valor. Destinam, assim, parcela do horário de sua programação à transmissão de programas comercializados com terceiros e por eles determinados.

Assim como os concessionários e permissionários de serviços públicos remunerados mediante tarifas possuem restrições em seu direito de buscar a maximização de resultados em razão (i) da política tarifária determinada pelo poder concedente, (ii) da obediência à norma da modicidade tarifária, e (iii) dos limites estabelecidos em lei, no edital e no contrato para a revisão e o reajuste de tarifas, **os concessionários e os permissionários de radiodifusão encontram limites para se remunerar pela exploração do serviço que executam. Esse limite é estabelecido pelo artigo 124 da Lei nº 4.117/1962 e pelo artigo 28, § 12, “d”, do Decreto nº 52.795/1963, que estipulam que “[o] tempo destinado na programação das estações de radiodifusão à publicidade comercial não poderá exceder de 25% (vinte e cinco por cento) do total”¹⁰.**

¹⁰ Redação do artigo 124 da Lei Federal 4.117/1962.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

O limite de 25% faz parte da própria estrutura do serviço de radiodifusão. Pois ao mesmo tempo em que impede que o particular preste o serviço sob uma lógica eminentemente privada de busca exclusiva pela maximização dos resultados, obriga-o a dedicar a maior parte do tempo de programação – no mínimo, 75% – aos objetivos públicos do serviço, determinados pelo artigo 221 da Constituição¹¹.

Afinal, se o concessionário ou permissionário de radiodifusão deve utilizar no máximo 25% do tempo de programação para atender ao seu intuito lucrativo, então, conseqüentemente, segundo o mesmo dispositivo legal, no mínimo **75% do tempo de programação deve se voltar ao atendimento dos objetivos determinados pelo artigo 221 da Constituição**. Isso quem determina é a lei, ao impor o limite de 25% à publicidade comercial.

Não houvesse essa regra, o montante de programação produzida e transmitida pelos concessionários e permissionários tenderia a diminuir. Os intervalos comerciais tenderiam a aumentar de quinze minutos por hora (25%) para, v. g., trinta ou quarenta e cinco minutos por hora. Ou os programas comuns tenderiam a ser substituídos por programas vendidos, voltados à transmissão de anúncios publicitários ou de conteúdo religioso, como de fato vem ocorrendo.

É verdade que a própria concorrência do mercado tende a moderar a quantidade de programação comercializada nos meios de radiodifusão. Na medida em que uma parcela da audiência prefere os programas audiovisuais que veiculam

¹¹ “Art. 221. A produção e a programação das emissoras de rádio e televisão atenderão aos seguintes princípios: I - preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas; II - promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação; III - regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei; IV - respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família”.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

informação, cultura, arte, conteúdo educacional e entretenimento, a própria lógica concorrencial faz com que uma parte da programação de rádio e TV seja composta por esse tipo de conteúdo e não por programação comercializada, tais como anúncios publicitários ou conteúdo religioso.

No entanto, a radiodifusão, reitera-se, é um serviço público. A Constituição assim o determinou por reconhecer que o rádio e a televisão não possuem importância meramente econômica. Ao integrarem o sistema de comunicação social, espaço em que se realiza o debate público, as emissoras de rádio e de televisão desempenham um papel fundamental na democracia. Destinam-se a acompanhar e divulgar (i) as informações relativas ao exercício do poder público e privado, (ii) as demais informações socialmente relevantes, tais como as relativas à economia, política nacional e internacional, ciência, tecnologia e cultura, e (iii) as opiniões e os interesses de representantes de distintos setores sociais. Além disso, constituem dois dos principais canais de distribuição da produção cultural ao público. Não é por outra razão que a Constituição dedicou todo um capítulo aos meios de comunicação social e atenção diferenciada à atividade de radiodifusão.

Por isso, em nosso ordenamento, **não é o mercado, mas a lei que estabelece o limite à comercialização de tempo de programação pelos concessionários e permissionários do serviço de radiodifusão.**

Como se apontou acima, **no sistema brasileiro de radiodifusão tem sido frequente a comercialização de tempo de programação superior ao limite de 25%, alguns casos chegando a envolver a negociação de toda a grade da emissora.** Essa prática costuma se dar sob diversas modalidades e denominações contratuais, tais como contratos de publicidade comercial, contratos de arrendamento, contratos de divulgação de programação, contratos de aquisição



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

de espaço comercial para a veiculação de programação de televisão e rádio e contratos de terceirização comercial, administrativa e gerencial¹².

Pode, ademais, envolver a negociação de distintos direitos e obrigações a respeito, v. g., (i) da divisão de responsabilidade pela produção do conteúdo e pela contratação da mão-de-obra e (ii) da utilização ou não dos estúdios dos concessionários e permissionários. A despeito das diversas denominações, todos esses contratos importam em comercialização de tempo de programação, e devem, portanto, ser considerados para o cálculo do limite legal de 25%.

Daí a conclusão de que a comercialização, por emissoras de rádio e TV, de quantidade superior a 25% da programação, sob quaisquer modalidades e denominações contratuais – seja as acima mencionadas ou outras que venham a ser criadas –, viola os artigos 124 da Lei nº 4.117/1962 e 28, § 12, do Decreto nº 52.795/1963, bem como as normas de produção e programação estabelecidas pelo artigo 221 da Constituição¹³.

O limite de 25% aplica-se isonomicamente a todos os concessionários e permissionários de radiodifusão. O agente que o viola obtém uma receita ilegal, que lhe permite aumentar arbitrariamente seus lucros em prejuízo de seus concorrentes. Logo, a não observância do limite constitui

¹² A título de exemplo, (i) o acórdão da Apelação Cível n. 2003.004344-6, julgada pelo Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, refere a existência de contrato particular de arrendamento de rádio, e (ii) o acórdão do Agravo de Instrumento n. 126566-5, julgado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, aponta a existência de contrato de terceirização comercial, administrativa e gerencial de rádio, caracterizado pelo Desembargador Relator como um “arrendamento de empresa de radiodifusão”. Cf. TJSC, Quarta Câmara de Direito Civil, Apelação cível n. 2003.004344-6, Rel. Des. Ronaldo Moritz Martins da Silva, data de julgamento 10.12.2009; e TJPR, Primeira Câmara Cível, Agravo de Instrumento 126566-5, Rel. Des. Marcos de Luca Fanchin, data de julgamento 01.12.1998, data de publicação 05.12.1999.

¹³ A título de comparação, admitir que o titular de outorga de radiodifusão possa comercializar mais de 25% do tempo de programação é tão incorreto quanto admitir que um concessionário ou permissionário de serviço público possa aumentar a tarifa acima do permitido pelas regras estabelecidas na lei, no edital e no contrato. A propósito, veja-se o artigo 9º da Lei nº 8.987/1995.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

infração à ordem econômica, nos termos do disposto no artigo 36, III (aumento arbitrário de lucros) e I (prejuízo à concorrência) da Lei nº 12.529/2011.

Além disso, **a contratação de tempo de programação acima do limite permitido em lei constitui uma forma contratual de transferência parcial ou integral da outorga. Ao invés de obter a prestação do serviço mediante o processo de licitação, o indivíduo contrata horários de rádio ou TV acima do limite legal e, assim, passa a controlar uma parcela relevante de determinada outorga de radiodifusão**¹⁴. Nesses termos, a comercialização de parcela maior do que 25% da programação implica em alienação da posição de delegatário de serviço público a um terceiro que não participou do processo de licitação. Viola, assim, a regra constitucional que exige a realização de licitação para a celebração de contratos pelo Poder Público (artigos 37, XXI e 175 da Constituição) e o caráter personalíssimo das concessões e das permissões de serviço público.

Descumpre as normas da isonomia¹⁵ – ao impedir que os administrados tenham igual chance de contratar com o Poder Público – e da impessoalidade¹⁶ – por permitir que os particulares titulares de concessões e permissões escolham, segundo sua própria conveniência e arbítrio, quem terá o benefício de controlar parcial ou integralmente outorgas de um serviço público tão relevante e rentável como a radiodifusão.

¹⁴ Isso é bastante evidente nos casos em que se comercializa toda ou quase toda a programação. Tome-se como exemplos: (i) a CNT e o Canal 21, que comercializaram 22 horas de sua programação, (ii) as emissoras que comercializam toda a programação, como o caso do arrendamento da Rede Brasil FM, da cidade de Leme-SP, informado pelo jornal O Estado de S. Paulo, e (iii) os contratos de arrendamento e de terceirização comercial, administrativa e gerencial de rádio reportados pela jurisprudência – (a) TJSC, Quarta Câmara de Direito Civil, Apelação cível n. 2003.004344-6, Rel. Des. Ronaldo Moritz Martins da Silva, data de julgamento 10.12.2009; e (b) TJPR, Primeira Câmara Cível, Agravo de Instrumento 126566-5, Rel. Des. Marcos de Luca Fanchin, data de julgamento 01.12.1998, data de publicação 05.12.1999.

¹⁵ Cf. artigo 5º, *caput*, da Constituição e artigo 3º da Lei nº 8.666/1993.

¹⁶ Cf. artigo 37, *caput*, da Constituição, e artigo 3º da Lei nº 8.666/1993.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

Viola o caráter *extra commercium* do serviço público de radiodifusão e do bem público constituído pelo espectro de radiofrequências¹⁷ e enseja, nessa medida, o desvio de finalidade das concessões e permissões de radiodifusão e o enriquecimento ilícito dos que comercializam os horários acima dos limites legais. Tudo isso em afronta à norma da eficiência da Administração¹⁸ na gestão do serviço público de rádio e TV.

2. Interpretação do termo *publicidade comercial* e o estímulo à produção independente determinado pelo artigo 221 da Constituição

O texto dos artigos 124 da Lei nº 4.117/1962 e 28, § 12, do Decreto nº 52.795/1963 estabelecem que o limite de 25% refere-se ao tempo destinado à *publicidade comercial*.

Cogitar-se-ia de afirmar, mediante interpretação meramente literal e gramatical, que, em razão do termo *publicidade comercial*, o limite de 25% aplica-se apenas à *publicidade comercial strictu sensu*, isto é, à atividade de difusão de mensagens destinadas a estimular o consumo de determinados produtos ou serviços ou a promover a imagem de determinadas instituições comerciais perante a audiência.

Dessa forma, não estaria compreendida nesse limite a parcela de tempo de programação contratada para a veiculação de outro tipo de conteúdo – v.g., conteúdo não comercial de cunho religioso, político, institucional ou informativo pago por entidades não comerciais tais como entes estatais (União, Estados, Municípios e autarquias diversas), organizações religiosas, partidos políticos e

¹⁷ Nos termos do artigo 157 da Lei nº 9.472/1997, o “espectro de radiofrequências é um recurso limitado, constituindo-se em bem público, administrado pela Agência”.

¹⁸ Cf. artigo 37, *caput*, da Constituição, e artigo 3º da Lei nº 8.666/1993.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

instituições sem fins lucrativos como associações, sindicatos e universidades públicas ou privadas sem finalidade lucrativa.

Essa interpretação não é correta nem adequada, pois atribui um **significado equivocado ao termo *publicidade comercial*** para os fins da Lei nº 4.117/1962 e do Decreto nº 52.795/1963.

O **termo *publicidade comercial*** refere-se ao **caráter comercial que a operação tem para o concessionário ou permissionário de radiodifusão, e não ao caráter comercial ou não do conteúdo ou da instituição que contrata determinado tempo de programação**. Observe-se que uma emissora de rádio ou televisão pode:

(i) **comercializar tempo de programação com uma instituição comercial** – como, por exemplo, um banco, uma empresa de cosméticos, uma rede varejistas de eletrodomésticos – que pague pela veiculação de conteúdo de caráter comercial, caracterizado como *publicidade comercial strictu sensu* – como uma propaganda em intervalo comercial, um merchandising que se realize dentro da própria programação ou um programa todo voltado à publicidade de uma instituição, como, v. g., programas de meia hora ou uma hora vendidos para redes de farmácias ou academias promoverem suas atividades; ou

(ii) **comercializar tempo de programação com uma instituição não comercial** – como, por exemplo, a **União, os Estados e os Municípios, organizações religiosas, associações, partidos políticos, sindicatos e universidades públicas ou privadas sem fins lucrativos** – que **pague pela veiculação de conteúdo de caráter não comercial**, não caracterizado como *publicidade comercial strictu sensu* – v.g. (a) propaganda institucional de ações



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

governamentais, (b) comunicações de caráter informativo a respeito, por exemplo, de campanhas de vacinação, cuidados com saúde ou obrigações com a justiça eleitoral, (c) mensagens de interesse de sindicatos, como a promoção de atividades sindicais (v. g. festa do dia do trabalho), comunicações a respeito de uma greve ou manifestações favoráveis ou contrárias a determinada medida governamental, (d) mensagens promovendo a imagem institucional de universidades públicas, universidade privadas sem fins lucrativos ou associações sem fins lucrativos como, v.g., a AACD, e (d) a transmissão de programas religiosos, tão difundidos na atualidade.

Em qualquer dessas hipóteses, o concessionário ou permissionário de radiodifusão comercializa tempo de programação. Para ele, a operação sempre tem caráter comercial – sempre é publicidade comercial – pois, com ela, aufera renda. E isso ocorre independentemente da destinação comercial ou não que o terceiro dará à programação contratada – se irá anunciar a venda de carros, veicular publicidade governamental ou transmitir programação religiosa¹⁹.

Em todos os casos acima cogitados, a emissora de rádio ou TV assume a mesma obrigação, qual seja, a de **veicular o conteúdo determinado pelo terceiro com quem contrata em troca do recebimento de um certo valor. O caráter jurídico e econômico dessas operações são idênticos.** Logo, sob a perspectiva do concessionário ou permissionário de radiodifusão, todas essas

¹⁹ A título de comparação, imagine-se, por exemplo, uma rede de papelaria, que comercializa materiais didáticos, equipamentos de computação e materiais para escritório. A loja tanto pode vender folhas de papel para um estudante, que as utilizará para *finalidades não comerciais* (estudo), quanto para uma gráfica, que as destinará a *finalidades comerciais*, tais como a produção de fotocópias ou de materiais gráficos comercializados com terceiros. Em ambos os casos, a rede de papelaria recebe pagamentos como contraprestação ao fornecimento das folhas de papel. Logo, para essa rede, as duas operações possuem *caráter comercial*, independentemente da *destinação comercial ou não* que seus clientes darão às folhas de papel vendidas.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

operações caracterizam-se como *publicidade comercial*. Não é à toa que os textos normativos ora tratados regulamentam os concessionários e permissionários de radiodifusão – referem-se a eles – e não aos terceiros que contratam tempo de programação.

Por todos esses motivos, conclui-se que **o termo *publicidade comercial* inserto no artigo 124 da Lei nº 4.117/1962 e no artigo 28, § 12, do Decreto nº 52.795/1963 designa toda e qualquer operação de comercialização de tempo de programação realizada por todo e qualquer concessionário e permissionário de radiodifusão, independentemente do caráter comercial ou não do contratante e da caracterização ou não do conteúdo como *publicidade comercial strictu sensu*.**

Interpretação contrária a essa torna as normas em questão inócuas, incapazes de atingir suas finalidades, além de esvaziar-lhes o objeto.

A afirmação de que o limite de 25% não se aplica aos conteúdos que – sob a perspectiva dos terceiros contratantes – não possuem caráter comercial ou não se caracterizam como *publicidade comercial strictu sensu* **permitiria que as emissoras de rádio ou televisão comercializassem todo o tempo de programação que lhe foi concedido, desde que o conteúdo veiculado fosse diverso da *publicidade comercial strictu sensu*.**

Em outras palavras, permitiria a destinação da integralidade do serviço público de radiodifusão à maximização dos resultados do particular, em clara inversão da norma da supremacia do interesse público sobre o interesse particular. Voltadas a restringir o intuito lucrativo privado no serviço de radiodifusão, as normas aqui tratadas, compreendidas de maneira tão restritiva, a nada serviriam.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

Interpretação inadequada como essa valeria apenas como subterfúgio para iludir o limite de 25% mediante a diferenciação de operações idênticas, que claramente se enquadram nas normas em questão. Se o particular que presta radiodifusão não pode comercializar mais de 25% da programação, não importa se contrata com A ou B, nem qual o conteúdo obriga-se a veicular. Pois, como ensina Carlos Maximiliano:

“Cada disposição estende-se a todos os casos que, por paridade de motivos, se devem considerar enquadrados no conceito, ou ato jurídico; bem como se aplica às coisas virtualmente compreendidas no objeto da norma.

[...]

Quando se proíbe um fato, implicitamente ficam vedados todos os meios conducentes a realizar o ato condenado, ou iludir a disposição impeditiva. A regra prevalece até mesmo quando provenha de terceiro a ação adequada a facilitar o que a lei fulmina. *Contra legem facit, qui id facit, quod lex prohibet: in fraudem vero, qui salvis verbis legis, sententiam ejus circumbenit*: “procede contra a lei quem faz o que a lei proíbe; age em fraude da mesma o que respeita as palavras do texto e contorna, ilude a objeção legal” (Paulo, no *Digesto*, liv. 1, tít. 3, frag. 29)²⁰.

O Direito deve ser interpretado de maneira a realizar as finalidades a que almeja. Recorrendo, novamente, a Carlos Maximiliano:

“*Deve o Direito ser interpretado inteligentemente*: não de modo que a ordem legal envolva um *absurdo*, prescreva inconveniências, vá ter a conclusões inconsistentes ou impossíveis. Também se prefere

²⁰ Carlos Maximiliano, *Hermenêutica e Aplicação do Direito*, Rio de Janeiro, Forense, 2011, p. 166.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

a exegese de que resulte eficiente a providência legal ou válido o ato, à que tome aquela sem efeito, inócua, ou este, juridicamente nulo”²¹.

Não deve, portanto, prevalecer a interpretação meramente literal e gramatical que, além de se fiar erroneamente à redação do artigo 124 da Lei nº 4.117/1962 e do artigo 28, § 12, do Decreto nº 52.795/1963 – pois atribui aos textos um sentido incorreto –, confere-lhes um significado que lhes retira o efeito que pretendem produzir.

O regime jurídico da radiodifusão no Brasil é claro: (i) concede ao privado um canal no espectro de radiofrequências para a veiculação de 24h de programação, (ii) permite-lhe comercializar até 25% desse tempo para se financiar e (iii) obriga-o a destinar no mínimo 75% do tempo para a veiculação de programação que atenda ao artigo 221 da Constituição. Qualquer comercialização além do limite de 25% importa em violação ao regulamento do serviço e ao artigo 221 da Constituição.

Vale ainda dizer que a prática da comercialização de tempo de programação não constitui um *estímulo à produção independente*, nos termos do artigo 221, II, da Constituição.

Essa produção é estimulada quando as emissoras de rádio e TV compram programas feitos por produtores independentes²², direcionando, assim, a outras empresas parcela da renda da atividade de radiodifusão e ampliando a demanda por produção audiovisual. Por aí se vê que o artigo 221, II, da Constituição

²¹ Obra citada, p. 136

²² Sobre a definição de produtores independentes, o artigo 16, § 1º, alínea “d” do Decreto nº 52.795/1963 refere-se a “entidade que não tenha qualquer associação ou vínculo, direto ou indireto, com empresas ou entidades executoras de serviços de radiodifusão”.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

atua no sentido de incentivar a desconcentração do setor. Se por um lado, o Estado outorga a um particular o controle sobre todo um canal de rádio ou TV, por outro, determina que ele compre programas audiovisuais produzidos por outras empresas. Assim, uma parte da renda auferida com a radiodifusão é dirigida para o mercado. O estímulo à produção independente constitui forma de *distribuição* e não de *obtenção* de renda pelo radiodifusor.

No caso ora avaliado, os radiodifusores não compram programas, mas sim comercializam horários de sua programação. Os terceiros contratantes *não auferem renda*. Ao contrário, *pagam pela veiculação de programas* por terem interesse em atingir a audiência da emissora. Quem lucra é o radiodifusor.

Não se pode, portanto, dizer que a comercialização de tempo de programação constitui *estímulo à produção independente*, nos termos do artigo 221, II, da Constituição, pois essa operação não gera demanda nem direciona recursos a produtores independentes. De mais a mais, ainda que assim se considerasse, a comercialização de programação permaneceria vinculada ao limite de 25% determinado pela Lei nº 4.117/1962.

A exposição aqui desenvolvida resulta na conclusão de que **a comercialização de tempo de programação acima do limite legal de 25% – realizada sob qualquer modalidade e denominação contratual – viola a Constituição e a legislação que regulamenta o serviço.**

Não tem razão a UNIÃO, assim, ao afirmar que a prática de arrendamento não pode ser fiscalizada pelo Estado, pois constitui um negócio privado não previsto pela legislação.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

Além de constituir forma de comercialização de tempo de programação, que deveria ao menos respeitar ao limite legal de 25%, esse contrato é nulo, pois, como se viu, viola o regime jurídico das concessões e permissões do serviço de radiodifusão.

IV. DA LEGITIMIDADE ATIVA DO MPF PARA A PRESENTE CAUSA

A legitimidade do MPF para a presente ação civil pública decorre do disposto no art. 5º, inciso II, da Lei Complementar 75/93, nos termos do qual são funções institucionais do Ministério Público da União “(...) zelar pela observância dos princípios constitucionais relativos (...) à seguridade social, à educação, à cultura e ao desporto, à ciência e à tecnologia, à **comunicação social** e ao meio ambiente”.

Trata-se, especificamente, de demanda voltada à tutela do direito metaindividual de todos os telespectadores das emissoras de televisão aberta a um serviço público concedido executado e remunerado dentro dos limites da lei, e que privilegie, em sua programação, os princípios e objetivos estabelecidos no art. 221 da Constituição.

V. PEDIDO DE TUTELA INIBITÓRIA DE URGÊNCIA

Tratando o presente caso de uma **prática ilícita reiterada por parte da emissora Demandada**, e da **omissão, igualmente reiterada, da UNIÃO em fiscalizar e aplicar a norma jurídica corretamente**, em prejuízo de todos os telespectadores, a tutela jurisdicional adequada deve ser voltada a **INIBIR a repetição ou a continuação do ilícito**.

Não se trata, assim, de desconstituir o ato de concessão pública,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

mas sim de obrigar a emissora Demandada a ajustar sua programação aos ditames da Lei, reduzindo, conseqüentemente, o período total comercializado para 25% do tempo diário, o equivalente a SEIS HORAS da sua programação.

A Lei da Ação Civil Pública – Lei nº 7.347/1985 – prevê em seu artigo 12 a possibilidade de concessão de mandado liminar.

Também o Novo Código de Processo Civil permite, em seu artigo 300, a concessão de tutela de urgência quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o risco ao resultado útil do processo.

A tutela aqui pretendida tem **natureza inibitória** e busca assegurar a adequada e efetiva prestação jurisdicional considerando que a prática ilícita se perpetua no tempo.

Além de adequada, a providência aqui demandada é proporcional e não importa em nenhum tipo de censura, juízo de valor ou cerceamento quanto ao conteúdo comercializado.

O *periculum in mora*, no caso, consiste na perpetuação de uma prática ilícita, em prejuízo diário ao público telespectador, privado de uma fatia da programação da emissora que não deve ser destinado à comercialização.

Verifica-se, ainda, que há presença do pressuposto *fumus boni juris*, tido agora pelo NCPD como “*probabilidade do direito*” (artigo 300, *caput*).

De fato, o *parquet* federal discorreu longamente sobre a violação da ordem jurídica decorrente da não observância do limite de 25% do tempo da



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

programação para comercialização.

Destarte, o **provimento antecipatório**, após a oitiva da UNIÃO e da emissora Demandada, é a medida razoável que se impõe com vistas a garantir a efetividade e adequação da tutela jurisdicional.

Com relação à UNIÃO, constatada a omissão, deve prevalecer o princípio do controle judicial dos atos administrativos, pelo qual o Poder Judiciário “tanto anulará atos inválidos, como imporá à Administração os comportamentos a que esteja de direito obrigada”²³.

Posto isso, o Ministério Público Federal requer a concessão de TUTELA DE URGÊNCIA, de natureza inibitória, para o fim de:

a) obrigar a emissora Demandada a **ajustar sua programação aos ditames da Lei, reduzindo, conseqüentemente, o período total comercializado (inclusive comercializado a entidades religiosas) para 25% do tempo diário, o equivalente a SEIS HORAS da sua programação;**

b) obrigar a UNIÃO a **fiscalizar o cumprimento, por parte da emissora Demandada, do limite máximo de 25% do tempo diário de programação como passível de ser objeto de comercialização, incluído neste percentual o tempo comercializado a entidades religiosas e outras, ainda que sem finalidade lucrativa;**

c) a fixação de MULTA COMINATÓRIA diária não inferior a R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) no caso de descumprimento da medida judicial por

²³ Celso Antônio Bandeira de Mello, Curso de Direito Administrativo, São Paulo, Malheiros, 2015. pp. 124-125



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

parte das Demandadas.

V. PEDIDOS FINAIS

Requer o MPF:

a) a citação das Demandas para, querendo, contestar a presente ação, sob pena de suportarem o ônus da revelia;

b) a procedência, ao final, da ação para o fim de:

b1) condenar a emissora Demandada, em caráter definitivo, a **ajustar sua programação aos ditames da Lei, reduzindo, conseqüentemente, o período total comercializado (inclusive comercializado a entidades religiosas ou outros entes sem fins lucrativos) para 25% do tempo diário;**

b2) condenar a UNIÃO, em caráter definitivo, a **fiscalizar o cumprimento, por parte da emissora Demandada, do limite máximo de 25% do tempo diário de programação como passível de ser objeto de comercialização, incluído neste percentual o tempo comercializado a entidades religiosas e outras, ainda que sem finalidade lucrativa.**

Protesta provar o alegado por todos os meios de prova em Direito admitidos, em especial juntada de novos documentos e a realização de prova pericial.

Dá à causa o valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

Rio de Janeiro, 26 de setembro de 2019.

SERGIO GARDENGHI SUIAMA

Procurador Regional dos Direitos do Cidadão

RENATO DE FREITAS MACHADO

Procurador Regional dos Direitos do Cidadão

ANA PADILHA LUCIANO DE OLIVEIRA

Procuradora Regional dos Direitos do Cidadão



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Assinatura/Certificação do documento **PR-RJ-00090752/2019 PETIÇÃO**

.....
Signatário(a): **SERGIO GARDENGHI SUIAMA**

Data e Hora: **24/09/2019 17:09:06**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **ANA PADILHA LUCIANO DE OLIVEIRA**

Data e Hora: **24/09/2019 21:42:09**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **RENATO DE FREITAS SOUZA MACHADO**

Data e Hora: **24/09/2019 18:55:56**

Assinado com login e senha

.....
Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave FBF59F48.665C17DE.E1524092.EFCA6B1B