

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

DISTRIBUIÇÃO POR PREVENÇÃO AO EXMO. SR. MINISTRO GILMAR MENDES, EM RAZÃO DE CONEXÃO COM A ADPF 246

O PSOL – PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE, partido político inscrito no CNPJ sob nº 06.954.942/0001-95, com representação no Congresso Nacional e com sede em Brasília – DF, na SCS, Quadra 05, Bloco B, Sala 80, CEP 70.305-000 (doravante denominado “PSOL” ou “Arguente”), com fundamento no artigo 102, § 1º da Constituição Brasileira e no artigo 1º, *caput*, da Lei nº 9.882, de 03.12.1999, por seus advogados ao final assinados (anexo 2), que receberão intimações na Rua Rego Freitas, 454, conjunto 92, 9º andar, República, CEP 01220-010, São Paulo – SP, vem oferecer

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL
COM PEDIDO DE MEDIDA LIMINAR**

com o objetivo de evitar e reparar lesão a preceitos constitucionais fundamentais causada por atos do Poder Público que ensejam a participação de políticos titulares de mandato eletivo como sócios ou associados de pessoas jurídicas prestadoras de serviços de radiodifusão. Os preceitos fundamentais vulnerados e os atos do poder público que violam esses preceitos estão devidamente indicados nesta petição.

A satisfação dos requisitos processuais da ação e da medida liminar, a

procedência do pedido, sua relevância jurídica e o perigo da demora serão demonstrados no relato a seguir, que seguirá o seguinte sumário:

SUMÁRIO

I. QUESTÕES PRELIMINARES	3
I.1. Legitimidade ativa.....	3
I.2. Atos questionados.	4
I.3. Distribuição por prevenção.	36
I.4. Preceitos fundamentais violados.	38
I.5. Subsidiariedade.....	41
II. DO MÉRITO	48
II.1. Observação preliminar: Radiodifusão e imprensa.	48
II.2. A função da imprensa na democracia.	49
II.3. A autonomia da imprensa perante o Estado. Impossibilidade da participação dos que exercem o poder estatal como sócios ou associados de veículos de imprensa. Violação dos artigos 220 e 223 da Constituição e do regime constitucional da comunicação social.....	54
II.4. Violação do direito à informação.	61
II.5. Prejuízo à realização de eleições livres. Violação à democracia, à cidadania, à isonomia, ao pluralismo político e à soberania popular.....	62
II.6. Prejuízo ao controle público do poder estatal. Violação da democracia e da soberania popular.....	64
II.7. Violação dos artigos 54, I, “a” e 54, II, “a” da Constituição, da proibidade administrativa e da isenção e independência dos membros do Legislativo.....	64
II.7.1. Violação do artigo 54, I, “a” da Constituição – contrato com empresa concessionária de serviço público.....	64
II.7.1.1. Radiodifusão é serviço público.	65
II.7.1.2. Sócio/associado mantém contrato com sua sociedade/associação.	66
II.7.1.3. O significado do termo “contrato que obedece a cláusulas uniformes”. ..	70
II.7.1.4. A interpretação adequada do termo “contratos que obedecem a cláusulas uniformes” no contexto do artigo 54, I, “a”: contratos de adesão.	73
II.7.1.5. O contrato de sociedade e o contrato de associação, no contexto do artigo 54, I, “a”, não são contratos que obedecem a cláusulas uniformes.....	76
II.7.1.6. Conclusão.....	77
II.7.2. Violação do artigo 54, I, “a” da Constituição – contrato com pessoa jurídica de direito público.	78
II.7.2.1. A norma do artigo 54, I, “a” alcança as pessoas jurídicas que tenham deputados ou senadores como sócios ou associados.	78
II.7.2.2. Contratos precedidos de licitação não obedecem a cláusulas uniformes.	81
II.7.2.3. Conclusão.....	95
II.7.3. Violação do artigo 54, II, “a” da Constituição.....	96
II.7.4. Jurisprudência.....	102
II.7.5. Conflito de Interesses.	109
II.7.6. Conclusão: violação dos artigos 54, I, “a” e 54, II, “a” da Constituição, da proibidade administrativa e da isenção e independência dos membros do Legislativo.	111
II.8. Violação à democracia.	112
II.9. Uso político das outorgas de radiodifusão.....	112
II.9.1. Moeda de barganha.....	113
II.9.2. Uso da radiodifusão para o favorecimento de seus sócios ou associados. ...	113
II.9.3. Voto para renovação de outorgas dos próprios parlamentares.	117
II.10. Proibição objetiva.....	118

II.11. A legislação eleitoral atinente à radiodifusão não elimina a proibição constitucional à participação de congressistas como sócios ou associados de pessoas jurídicas que controlam outorgas de radiodifusão, nem elimina o risco de manipulação de informações e da opinião pública por parte das emissoras de rádio e tv ligadas a políticos titulares de mandato eletivo.	119
II.12. Não violação à liberdade de expressão dos políticos que exercem mandato eletivo.	122
II.13. Conclusão.	123
III. PEDIDOS	125
III.1. Pedido de Medida Liminar.	125
III.2. Pedido Principal.....	128

I. QUESTÕES PRELIMINARES

I.1. Legitimidade ativa.

1. Em conformidade com o disposto no artigo 2º, I, da Lei nº 9.882/1999 e no artigo 103, VIII da Constituição, o PSOL possui plena legitimidade para promover a presente ação constitucional, uma vez que é partido político devidamente constituído e possui representação no Congresso Nacional, composta por 5 deputados federais – Ivan Valente, de São Paulo, Chico Alencar, Jean Wyllys e Glauber Braga, do Rio de Janeiro, e Edmilson Rodrigues, do Pará.

2. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (doravante denominado “STF”) reconhece que não é necessário provar a pertinência temática para o reconhecimento da legitimidade de partidos políticos em ações constitucionais. Nesse sentido, as ADIs 1096 e 1407, relatadas pelo Ministro Celso de Mello:

STF, ADI 1096 MC, Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – PARTIDO POLÍTICO - PERTINÊNCIA TEMÁTICA - INEXIGIBILIDADE – LEGITIMIDADE ATIVA AMPLA DAS AGREMIÇÕES PARTIDÁRIAS NO PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO ABSTRATA DE CONSTITUCIONALIDADE – A POSIÇÃO INSTITUCIONAL DOS PARTIDOS POLÍTICOS NO SISTEMA NORMATIVO DA CONSTITUIÇÃO (...): Os Partidos Políticos com representação no Congresso Nacional acham-se incluídos, para efeito de ativação da jurisdição constitucional concentrada do Supremo Tribunal Federal, no rol daqueles que possuem legitimação ativa universal, gozando, em consequência, da ampla prerrogativa de impugnam qualquer ato normativo do Poder Público, independentemente de seu conteúdo material. (...) O reconhecimento da legitimidade ativa das agremiações partidárias para a instauração do controle normativo abstrato, sem as restrições decorrentes do vínculo de pertinência temática, constitui natural derivação da própria natureza e dos fins institucionais que justificam a existência, em nosso sistema normativo, dos Partidos Políticos. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal erigiu o vínculo de pertinência temática a condição objetiva de requisito qualificador da própria legitimidade ativa ad causam do Autor, somente naquelas hipóteses de ação direta ajuizada por confederações sindicais, por entidades de classe de âmbito nacional, por

Mesas das Assembléias Legislativas estaduais ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal e, finalmente, por Governadores dos Estados-membros e do Distrito Federal. Precedentes. (...)¹

STF, ADI 1407 MC/DF, Ementa: (...) PARTIDO POLÍTICO - AÇÃO DIRETA - LEGITIMIDADE ATIVA - INEXIGIBILIDADE DO VÍNCULO DE PERTINÊNCIA TEMÁTICA. - Os Partidos Políticos, desde que possuam representação no Congresso Nacional, podem, em sede de controle abstrato, argüir, perante o Supremo Tribunal Federal, a inconstitucionalidade de atos normativos federais, estaduais ou distritais, independentemente de seu conteúdo material, eis que não incide sobre as agremiações partidárias a restrição jurisprudencial derivada do vínculo de pertinência temática. (...)²

3. Por fim, os advogados que subscrevem esta ADPF foram constituídos pelo Presidente do PSOL, em conformidade, portanto, com as exigências deste E. Tribunal³ e do Estatuto do partido (anexo 3).

I.2. Atos questionados.

4. A Lei nº 9.882/1999 contempla duas modalidades de arguição de descumprimento de preceito fundamental.

O caput do artigo 1º dispõe sobre a arguição autônoma, cujo objeto é “evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público”. Por meio dessa ação, pode-se impugnar atos de qualquer tipo – administrativos, normativos e jurisdicionais – de qualquer dos Poderes Públicos, no âmbito federal, estadual ou municipal. O parágrafo único do artigo 1º, por sua vez, dispõe sobre a arguição incidental, que serve para suscitar a jurisdição constitucional objetiva para resolver controvérsia constitucional relevante sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição⁴. No caso da ação incidental (e apenas

¹ STF, ADI 1096 MC/RS, Relator Ministro Celso de Mello, DJ 22.09.1995, Ementa.

² STF, ADI 1407 MC/DF, Relator Ministro Celso de Mello, DJ 24.11.2000, Ementa.

³ A jurisprudência do STF reconhece a legitimidade do presidente do partido para “constituir advogado com poderes específicos para propor ação direta de inconstitucionalidade de determinada lei ou ato normativo, independentemente de prévia decisão a respeito do Diretório Nacional ou de sua Comissão Executiva”. Cf. STF, ADI 2381 MC-ED, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, DJ 24.05.2002, Ementa. Vide também STF, ADI 1.722-MC, Relator Ministro Marco Aurélio, DJ de 19.9.2003; e STF, ADO 10, Relatora Ministra Ellen Gracie, Despacho de 16.11.2010.

⁴ Cf. STF, ADPF 3 QO/CE, Relator Ministro Sydney Sanches, DJ 27.02.2004, Ementa: “(...) 2. A Lei nº 9.882, de 03.12.1999, cumprindo a norma constitucional, dispôs sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental. No art. 1º estatuiu: 'art. 1º – A arguição prevista no § 1º do art. 102 da Constituição Federal será proposta perante o Supremo Tribunal Federal, e terá por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público'. Trata-se, nesse caso, de Arguição autônoma, com caráter de verdadeira Ação, na qual se pode impugnar ato de qualquer dos Poderes Públicos, no âmbito federal, estadual ou municipal, desde que para evitar ou reparar lesão a preceito fundamental da Constituição. 3. Outra hipótese é regulada no parágrafo único do mesmo art. 1º da Lei nº 9.882/99, 'in verbis': 'Parágrafo único. Caberá também arguição de descumprimento de preceito fundamental: I - quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição; 4. Cuida-se aí, não de uma Ação autônoma, qual a prevista no 'caput' do art. 1º da Lei, mas de uma Ação incidental, que pressupõe a existência de controvérsia

neste caso), deve-se comprovar a controvérsia judicial relevante mediante a indicação de decisões judiciais divergentes sobre a lei ou o ato normativo impugnado⁵.

5. A arguição aqui proposta é de caráter autônomo, com fundamento no caput do artigo 1º da Lei nº 9.882/1999, e questiona os seguintes atos do Poder Público:

(i) a outorga e a renovação, pela União (Presidência da República e Ministério das Comunicações), de concessões, permissões e autorizações de radiodifusão⁶ a pessoas jurídicas que possuem políticos titulares de mandato eletivo como sócios ou associados, diretos ou indiretos;

(ii) a aprovação, pelo Congresso Nacional, da outorga ou da renovação de concessões, permissões e autorizações de radiodifusão⁷ a pessoas jurídicas que possuem políticos titulares de mandato eletivo como sócios ou associados, diretos ou indiretos;

(iii) a diplomação, pelo Poder Judiciário, de políticos eleitos que são, direta ou indiretamente, sócios ou associados de pessoas jurídicas concessionárias, permissionárias ou autorizatárias de radiodifusão;

(iv) o empossamento, pelo Poder Legislativo, de políticos eleitos que são, direta ou indiretamente, sócios ou associados de pessoas jurídicas concessionárias, permissionárias ou autorizatárias de radiodifusão; e

(v) a omissão da União (Ministério das Comunicações⁸) em fiscalizar as concessões, permissões e autorizações de radiodifusão de forma a evitar a continuidade da prestação do serviço de radiodifusão por pessoas jurídicas que possuem políticos titulares de mandato eletivo como sócios ou associados, diretos ou indiretos.

constitucional relevante sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição.”

⁵ Cf. voto do Ministro Cezar Peluso na questão de ordem da ADPF 54 (STF, ADPF 54-QO/DF, Relator Ministro Marco Aurélio, DJe 31.08.2007) e voto do Ministro Eros Grau no agravo regimental da ADPF 93 (STF, ADPF 93-AgR/DF, Relator Ministro Ricardo Lewandowski, DJe 07.08.2009).

⁶ Cf. artigos 21, XII, “a” e 223, caput, da Constituição.

⁷ Cf. §§ 1º, 2º e 3º do artigo 223 da Constituição.

⁸ Cf. Órgão da União responsável pela fiscalização dos serviços de radiodifusão, nos termos do artigo 21, XII, “a” da Constituição, artigo 29 da Lei nº 4.117/62, artigo 165 do Decreto-Lei nº 200/1967 e artigo 1º do Decreto nº 70.568/1972.

5.1. Fazendo referência ao ato apontado no item 5.(i) acima – “(i) a outorga e a renovação, pela União (Presidência da República e Ministério das Comunicações), de concessões, permissões e autorizações de radiodifusão a pessoas jurídicas que possuem políticos titulares de mandato eletivo como sócios ou associados, diretos ou indiretos” – **o Arguente indica** como objeto desta Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental o seguinte **ato específico** do poder público:

5.1.1. A Portaria do Ministério das Comunicações nº 517, de 06.12.2011, pela qual o Ministro das Comunicações renovou a permissão outorgada à Tropical Comunicação Ltda. para executar o serviço de radiodifusão sonora em frequência modulada no Município de Natal, no Estado do Rio Grande do Norte. A cópia do ato está na página 405 do Anexo 04.

A Tropical Comunicação Ltda. possui entre seus sócios o Senador José Agripino Maia (DEM/RN), como o comprovam a página do Sistema de Acompanhamento de Controle Societário – Siacco, da Anatel (página 404 do Anexo 04), e o item 7 da declaração de bens apresentada à Justiça Eleitoral pelo Senador por ocasião das eleições de 2010 (página 397 do Anexo 04).

A renovação da permissão outorgada à Tropical Comunicação Ltda. pelo ato do Poder Público ora indicado (a Portaria do Ministério das Comunicações nº 517, de 06.12.2011) ocorreu ao longo do atual mandato do Senador José Agripino Maia, que vai de 01.02.2011 a 31.01.2019.

5.2. Fazendo referência ao ato apontado no item 5.(ii) acima – “(ii) a aprovação, pelo Congresso Nacional, da outorga ou da renovação de concessões, permissões e autorizações de radiodifusão a pessoas jurídicas que possuem políticos titulares de mandato eletivo como sócios ou associados, diretos ou indiretos” – **o Arguente indica** como objeto desta Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental o seguinte **ato específico** do poder público:

5.2.1. O Decreto Legislativo nº 48, de 17.01.2014, pelo qual o Congresso Nacional aprovou o ato a que se refere a Portaria do Ministério das Comunicações nº 517, de 06.12.2011, que renovou a permissão outorgada à Tropical Comunicação Ltda. para explorar o serviço de radiodifusão sonora em frequência modulada na cidade de Natal, no Estado do Rio Grande do Norte. A

cópia do ato está na página 406 do Anexo 04.

A Tropical Comunicação Ltda. possui entre seus sócios o Senador José Agripino Maia (DEM/RN), como o comprovam a página do Sistema de Acompanhamento de Controle Societário – Siacco, da Anatel (página 404 do Anexo 04), e o item 7 da declaração de bens apresentada à Justiça Eleitoral pelo Senador por ocasião das eleições de 2010 (página 397 do Anexo 04).

A aprovação da renovação da permissão outorgada à Tropical Comunicação Ltda. pelo ato do Poder Público ora indicado (o Decreto Legislativo nº 48, de 17.01.2014) ocorreu ao longo do atual mandato do Senador José Agripino Maia, que vai de 01.02.2011 a 31.01.2019.

5.3. Fazendo referência aos atos apontados nos itens 5.(iii) e 5.(iv) acima – “(iii) a diplomação, pelo Poder Judiciário, de políticos eleitos que são, direta ou indiretamente, sócios ou associados de pessoas jurídicas concessionárias, permissionárias ou autorizatárias de radiodifusão”; e “(iv) o empossamento, pelo Poder Legislativo, de políticos eleitos que são, direta ou indiretamente, sócios ou associados de pessoas jurídicas concessionárias, permissionárias ou autorizatárias de radiodifusão” – **o Arguente indica** como objeto desta Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental os seguintes **atos específicos** do poder público:

5.3.1. Os atos de diplomação, pelo Tribunal Regional Eleitoral do Ceará, e os atos de empossamento, pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, conforme o caso, dos Deputados Federais Aníbal Ferreira Gomes (PMDB/CE) e Domingos Gomes de Aguiar Neto (PMB/CE), e do Senador Tasso Ribeiro Jereissati (PSDB/CE). As cópias dos atos de diplomação estão nas páginas 14, 113, 435 e 436 do Anexo 04. As cópias dos atos de empossamento estão nas páginas 449 a 473 e nas páginas 608 a 670 do Anexo 04.

O Deputado Federal Aníbal Ferreira Gomes é sócio da Rádio Difusora do Vale Acaraú Ltda., como o comprovam a página do Sistema de Acompanhamento de Controle Societário – Siacco, da Anatel (página 17 do Anexo 04), e a declaração de bens apresentada à Justiça Eleitoral pelo Deputado por ocasião das eleições de 2014 (páginas 15 e 16 do Anexo 04).

A Rádio Difusora do Vale Acaraú Ltda. tem concessão para explorar o serviço de radiodifusão sonora em onda média na cidade de Acaraú, no Estado do Ceará, outorgada pelo Decreto Presidencial nº 95.845, de

18.03.1988 (página 18 do Anexo 04), e mantida pelo Decreto Presidencial s/nº, de 10.05.1991 (páginas 19 a 21 do Anexo 04).

O Deputado Federal Domingos Gomes de Aguiar Neto é sócio da Rádio Difusora dos Inhamuns Ltda., como o comprova a página do Sistema de Acompanhamento de Controle Societário – Siacco, da Anatel (página 114 do Anexo 04).

A Rádio Difusora dos Inhamuns Ltda. tem concessão para explorar o serviço de radiodifusão sonora em onda média na cidade de Tauá, no Estado do Ceará, renovada pelo Decreto Presidencial s/nº, de 06.12.2000 (páginas 115-116 do Anexo 04), e aprovada pelo Decreto Legislativo nº 377, de 31.05.2005 (página 118 do Anexo 04).

O Senador Tasso Ribeiro Jereissati é sócio da FM Jangadeiro Ltda. e da TV Jangadeiro Ltda., como o comprovam as páginas do Sistema de Acompanhamento de Controle Societário – Siacco, da Anatel (páginas 441 e 444 do Anexo 04), e a declaração de bens apresentada à Justiça Eleitoral pelo Senador por ocasião das eleições de 2014 (páginas 437 a 440 do Anexo 04).

A FM Jangadeiro Ltda. tem permissão para explorar o serviço de radiodifusão sonora em frequência modulada na cidade de Fortaleza, no Estado do Ceará, renovada pela Portaria do Ministério das Comunicações nº 1.903, de 20.09.2002 (página 442 do Anexo 04), e aprovada pelo Decreto Legislativo nº 367, de 30.05.2005 (página 443 do Anexo 04).

A TV Jangadeiro Ltda. tem concessão para explorar o serviço de radiodifusão de sons e imagens na cidade de Fortaleza, no Estado do Ceará, outorgada pelo Decreto Presidencial nº 95.636, de 13.01.1988 (página 445 do Anexo 04), e mantida pelo Decreto Presidencial s/nº, de 10.05.1991 (páginas 446 a 448 do Anexo 04).

5.3.2. Os atos de diplomação, pelo Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo, e os atos de empossamento, pela Câmara dos Deputados, dos Deputados Federais Antônio Carlos Martins de Bulhões (PRB/SP), Paulo Roberto Gomes Mansur (PRB/SP) e Luiz Felipe Baleia Tenuto Rossi (PMDB/SP). As cópias dos atos de diplomação estão nas páginas 22, 286 e 241 do Anexo 04. As cópias dos atos de

empossamento estão nas páginas 449 a 473 do Anexo 04.

O Deputado Federal Antônio Carlos Martins de Bulhões é sócio da Rádio Cultura de Gravataí Ltda., da Duarte Coelho FM Ltda., da Rádio Metropolitana Santista Ltda. e da Rádio Aratu Ltda., como o comprovam as páginas do Sistema de Acompanhamento de Controle Societário – Siacco, da Anatel (páginas 30, 27, 33 e 25 do Anexo 04), e, no caso da primeira empresa, a declaração de bens apresentada à Justiça Eleitoral pelo Deputado por ocasião das eleições de 2014 (páginas 23 e 24 do Anexo 04).

A Rádio Cultura de Gravataí Ltda. tem concessão para explorar o serviço de radiodifusão sonora em ondas médias na cidade de Gravataí, no Estado Do Rio Grande do Sul, renovada pelo Decreto Presidencial s/nº, de 08.02.2010 (página 31 do Anexo 04), e aprovada pelo Decreto Legislativo nº 476, de 18.09.2012 (página 32 do Anexo 04).

A Duarte Coelho FM Ltda. tem permissão para explorar o serviço de radiodifusão sonora em frequência modulada na cidade de Olinda, no Estado de Pernambuco, renovada pela Portaria do Ministério das Comunicações nº 08, de 18.01.2001 (página 28 do Anexo 04), e aprovada pelo Decreto Legislativo nº 632, de 11.09.2003 (página 29 do Anexo 04).

A Rádio Metropolitana Santista Ltda. tem concessão para explorar o serviço de radiodifusão sonora em onda média na cidade de Santos, no Estado de São Paulo, renovada pelo Decreto Presidencial s/nº, de 23.05.2000 (páginas 34 a 36 do Anexo 04), e aprovada pelo Decreto Legislativo nº 1.008, de 13.10.2005 (página 37 do Anexo 04).

A Rádio Aratu Ltda. tem permissão para explorar o serviço de radiodifusão sonora em frequência modulada na cidade de Salvador, no Estado da Bahia, renovada pela Portaria do Ministério das Comunicações nº 226, de 16.04.2012 (página 26 do Anexo 04).

O Deputado Federal Paulo Roberto Gomes Mansur é sócio da Sociedade Rádio Cultura São Vicente Ltda. e da Rádio Cultura FM Santos Ltda.

Trata-se aqui de um exemplo de deputado federal que é sócio indireto de pessoas jurídicas concessionárias e permissionárias de radiodifusão. O Deputado Federal Paulo Roberto Gomes Mansur é sócio majoritário da BY1 Administração e Participações S.A.⁹, que, por sua vez, é sócia majoritária da

⁹ Como o comprovam (i) a Ficha Cadastral Simplificada da BY1 Administração e Participações S.A., emitida

Costa do Sol Administração e Participações Ltda¹⁰.

A Costa do Sol Administração e Participações Ltda. é sócia da Sociedade Rádio Cultura São Vicente Ltda. e da Rádio Cultura FM Santos Ltda., como o comprovam as páginas do Sistema de Acompanhamento de Controle Societário – Siacco, da Anatel (páginas 295 e 298 do Anexo 04).

Em conjunto, os documentos acima mencionados comprovam que o Deputado Federal Paulo Roberto Gomes Mansur é sócio indireto da Sociedade Rádio Cultura São Vicente Ltda. e da Rádio Cultura FM Santos Ltda.

A Sociedade Rádio Cultura São Vicente Ltda. tem concessão para explorar o serviço de radiodifusão sonora em onda média na cidade de São Vicente, no Estado de São Paulo, renovada pelo Decreto Presidencial s/nº, de 18.10.1994 (página 296 do Anexo 04), e aprovada pelo Decreto Legislativo nº 17, de 24.03.1999 (página 297 do Anexo 04).

A Rádio Cultura FM Santos Ltda. tem permissão para explorar o serviço de radiodifusão sonora em frequência modulada na cidade de Santos, no Estado de São Paulo, com base na Portaria do Ministério das Comunicações nº 643, de 13.10.2000 (página 301 do Anexo 04), que autorizou a transferência direta da permissão anteriormente outorgada à Sociedade Rádio Cultura São Vicente Ltda. para a Rádio Cultura FM Santos Ltda. Esta permissão havia sido renovada pela Portaria do Ministério das Comunicações nº 734, de 27.09.1994 (página 299 do Anexo 04), e aprovada pelo Decreto Legislativo nº 11, de 24.02.2000 (página 300 do Anexo 04).

O Deputado Federal Luiz Felipe Baleia Tenuto Rossi é sócio da Rádio Show de Igarapava Ltda. e da Rádio AM Show Ltda., como o comprovam a página do Sistema de Acompanhamento de Controle Societário – Siacco, da Anatel (páginas 244 e 247 do Anexo 04), e a declaração de bens apresentada à

pela Junta Comercial do Estado de São Paulo em 04.03.2015 (cópia nas páginas 289 e 290 do Anexo 04), (ii) o Extrato da Ata da Assembleia Geral de Constituição da BY1 Administração e Participações S.A., realizada em 03.10.2011, e publicada no Diário Oficial do Estado de São Paulo em 25.05.2012 (cópia na página 291 do Anexo 04), (iii) o Extrato da Ata da Assembleia Geral Extraordinária da BY1 Administração e Participações S.A. realizada em 18.05.2012, e publicada no Diário Oficial do Estado de São Paulo em 17.08.2012 (cópia na página 292 do Anexo 04) e (iv) a declaração de bens apresentada à Justiça Eleitoral pelo Deputado Federal Paulo Roberto Gomes Mansur por ocasião das eleições de 2014 (cópia nas páginas 287 e 288 do Anexo 04).

¹⁰ Como o comprova a Ficha Cadastral Simplificada da Costa do Sol Administração e Participações Ltda., emitida pela Junta Comercial do Estado de São Paulo em 04.03.2015 (cópia nas páginas 293 e 294 do anexo 04). Esta Ficha Cadastral Simplificada informa ainda que o Deputado Federal Paulo Roberto Gomes Mansur é administrador e representante da BY1 Administração e Participações S.A. na empresa Costa do Sol Administração e Participações Ltda.

Justiça Eleitoral pelo Deputado por ocasião das eleições de 2014 (páginas 242 e 243 do Anexo 04).

A Rádio Show de Igarapava Ltda. tem concessão para explorar o serviço de radiodifusão sonora em onda média na cidade de Igarapava, no Estado de São Paulo, renovada pelo Decreto Presidencial s/nº, de 13.06.2001 (página 245 do Anexo 04), e aprovada pelo Decreto Legislativo nº 1.076, de 19.11.2004 (página 246 do Anexo 04).

A Rádio AM Show Ltda. tem concessão para explorar o serviço de radiodifusão sonora em onda média na cidade de Jardinópolis, no Estado de São Paulo, renovada pelo Decreto Presidencial s/nº, de 23.03.1999 (página 248 do Anexo 04), e aprovada pelo Decreto Legislativo nº 124, de 14.05.2001 (página 249 do Anexo 04).

5.3.3. Os atos de diplomação, pelo Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais, e os atos de empossamento, pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, conforme o caso, dos Deputados Federais Bonifácio José Tamm de Andrada (PSDB/MG), Rodrigo Batista de Castro (PSDB/MG) e Dâmina de Carvalho Pereira (PMB/MG) e do Senador Aécio Neves da Cunha (PSDB/MG). As cópias dos atos de diplomação estão nas páginas 48, 309, 107 e 339 do Anexo 04. As cópias dos atos de empossamento estão nas páginas 449 a 473 e nas páginas 474 a 601 do Anexo 04.

O Deputado Federal Bonifácio José Tamm de Andrada é sócio da Radio Correio da Serra Ltda., como o comprovam a página do Sistema de Acompanhamento de Controle Societário – Siacco, da Anatel (página 54 do Anexo 04), e a declaração de bens apresentada à Justiça Eleitoral pelo Deputado por ocasião das eleições de 2014 (páginas 49 a 53 do Anexo 04).

A Radio Correio da Serra Ltda. tem concessão para explorar o serviço de radiodifusão sonora em onda média na cidade de Barbacena, no Estado de Minas Gerais, renovada pelo Decreto Presidencial nº 91.012, de 27.02.1985 (páginas 55 e 56 do Anexo 04).

O Deputado Federal Rodrigo Batista de Castro é sócio da Medina FM Ltda., como o comprovam a página do Sistema de Acompanhamento de Controle Societário – Siacco, da Anatel (página 313 do Anexo 04), e a declaração de bens apresentada à Justiça Eleitoral pelo Deputado por ocasião das eleições de 2014 (páginas 310 e 311 do Anexo 04).

A Medina FM Ltda. tem permissão para explorar o serviço de radiodifusão sonora em frequência modulada na cidade de Medina, no Estado de Minas Gerais, outorgada pela Portaria do Ministério das Comunicações nº 286, de 19.03.2002 (página 314 do Anexo 04), e aprovada pelo Decreto Legislativo nº 539, de 15.08.2003 (página 315 do Anexo 04).

A Deputada Federal Dâmina de Carvalho Pereira é sócia da Rádio Cultura de Lavras Ltda., como o comprovam a página do Sistema de Acompanhamento de Controle Societário – Siacco, da Anatel (página 110 do Anexo 04), e a declaração de bens apresentada à Justiça Eleitoral pela Deputada por ocasião das eleições de 2014 (páginas 108 e 109 do Anexo 04).

A Rádio Cultura de Lavras Ltda. tem concessão para explorar o serviço de radiodifusão sonora em onda média na cidade de Lavras, no Estado de Minas Gerais, renovada pelo Decreto Presidencial s/nº, de 01.10.2001 (página 111 do Anexo 04), e aprovada pelo Decreto Legislativo nº 510, de 17.08.2004 (página 112 do Anexo 04).

O Senador Aécio Neves da Cunha é sócio da Rádio Arco Íris Ltda., como o comprovam a página do Sistema de Acompanhamento de Controle Societário – Siacco, da Anatel (página 343 do Anexo 04), e a declaração de bens apresentada à Justiça Eleitoral pelo Senador por ocasião das eleições de 2014 (páginas 340 a 342 do Anexo 04).

A Rádio Arco Íris Ltda. tem permissão para explorar o serviço de radiodifusão sonora em frequência modulada na cidade de Betim, no Estado de Minas Gerais, renovada pela Portaria do Ministério das Comunicações nº 78, de 12.07.1999 (página 344 do Anexo 04), e aprovada pelo Decreto Legislativo nº 966, de 01.12.2003 (página 345 do Anexo 04).

5.3.4. O ato de diplomação, pelo Tribunal Regional Eleitoral de Goiás, e o ato de empossamento, pela Câmara dos Deputados, da Deputada Federal Magda Mofatto Hon (PR/GO). A cópia do ato de diplomação está na página 282 do Anexo 04. A cópia do ato de empossamento está nas páginas 449 a 473 do Anexo 04.

A Deputada Federal Magda Mofatto Hon é sócia da Radio e Televisão di

Roma Ltda., como o comprova a página do Sistema de Acompanhamento de Controle Societário – Siacco, da Anatel (página 283 do Anexo 04).

A Radio e Televisão di Roma Ltda. tem permissão para explorar o serviço de radiodifusão sonora em frequência modulada na cidade de Caldas Novas, no Estado de Goiás, outorgada pela Portaria do Ministério das Comunicações nº 870, de 23.09.2010 (página 284 do Anexo 04), e aprovada pelo Decreto Legislativo nº 239, de 30.04.2013 (página 285 do Anexo 04).

5.3.5. O ato de diplomação, pelo Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba, e o ato de empossamento, pela Câmara dos Deputados, do Deputado Federal Damião Feliciano da Silva (PDT/PB). A cópia do ato de diplomação está na página 99 do Anexo 04. A cópia do ato de empossamento está nas páginas 449 a 473 do Anexo 04.

O Deputado Federal Damião Feliciano da Silva é sócio da Rádio Santa Rita Ltda. e do Sistema Rainha de Comunicação Ltda., como o comprovam as páginas do Sistema de Acompanhamento de Controle Societário – Siacco, da Anatel (páginas 102 e 104 do Anexo 04), e, no caso da primeira empresa, a declaração de bens apresentada à Justiça Eleitoral pelo Deputado por ocasião das eleições de 2014 (páginas 100 e 101 do Anexo 04).

A Rádio Santa Rita Ltda. tem permissão para explorar o serviço de radiodifusão sonora em frequência modulada na cidade de Santa Rita, no Estado da Paraíba, outorgada pela Portaria do Ministério das Comunicações nº 36, de 11.02.1988 (página 103 do Anexo 04).

O Sistema Rainha de Comunicação Ltda. tem permissão para explorar o serviço de radiodifusão sonora em frequência modulada na cidade de Campina Grande, no Estado da Paraíba, outorgada pela Portaria do Ministério das Comunicações nº 135, de 17.08.1989 (página 105 do Anexo 04), e aprovada pelo Decreto Legislativo nº 36, de 27.02.1991 (página 106 do Anexo 04).

5.3.6. Os atos de diplomação, pelo Tribunal Regional Eleitoral do Pará, e os atos de empossamento, pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, conforme o caso, da Deputada Federal Elcione Therezinha Zahluth Barbalho (PMDB/PA) e do Senador Jader Fontenelle Barbalho (PMDB/PA). As cópias dos atos de

diplomação estão nas páginas 119 e 377 do Anexo 04. As cópias dos atos de empossamento estão nas páginas 449 a 473 e nas páginas 603 a 607 do Anexo 04.

A Deputada Federal Elcione Therezinha Zahluth Barbalho é sócia da Rádio Clube do Pará PRC-5 Limitada, da Carajás FM Ltda. e do Sistema Clube do Pará de Comunicação Ltda., como o comprovam as páginas do Sistema de Acompanhamento de Controle Societário – Siacco, da Anatel (páginas 122, 128 e 131 do Anexo 04), e a declaração de bens apresentada à Justiça Eleitoral pela Deputada por ocasião das eleições de 2014 (páginas 120 e 121 do Anexo 04).

A Rádio Clube do Pará PRC-5 Limitada tem:

(a) concessão para explorar o serviço de radiodifusão sonora em ondas médias na cidade de Belém, no Estado do Pará, renovada pelo Decreto Presidencial s/nº, de 04.09.2009 (página 123 do Anexo 04), e aprovada pelo Decreto Legislativo nº 170, de 25.07.2011 (página 124 do Anexo 04); e

(b) concessão para explorar o serviço de radiodifusão sonora em onda tropical na cidade de Belém, no Estado do Pará, renovada pelo Decreto Presidencial s/nº, de 27.10.2009 (página 125 do Anexo 04), e aprovada pelo Decreto Legislativo nº 696, de 05.11.2010 (página 127 do Anexo 04).

A Carajás FM Ltda. tem permissão para explorar o serviço de radiodifusão sonora em frequência modulada na cidade de Belém, no Estado do Pará, renovada pela Portaria do Ministério das Comunicações nº 99, de 25.03.2009 (página 129 do Anexo 04), e aprovada pelo Decreto Legislativo nº 735, de 05.11.2010 (página 130 do Anexo 04).

O Sistema Clube do Pará de Comunicação Ltda. tem:

(a) concessão para explorar o serviço de radiodifusão de sons e imagens na cidade de Belém, no Estado do Pará, com base no Decreto Presidencial s/nº, de 21.12.2006 (página 134 do Anexo 04), que transferiu a concessão anteriormente outorgada à RBA – Rede Brasil Amazônia de Televisão Ltda. para o Sistema Clube do Pará de Comunicação Ltda. Esta concessão havia sido renovada pelo Decreto Presidencial s/nº, de 02.09.2002 (páginas 132 e 133 do Anexo 04);

(b) concessão para explorar o serviço de radiodifusão de sons e

imagens na cidade de Marabá, no Estado do Pará, outorgada pelo Decreto Presidencial nº 97.987, de 24.07.1989 (páginas 135 e 136 do Anexo 04), mantida pelo Decreto Presidencial s/nº, de 10.05.1991 (páginas 137 a 139 do Anexo 04), e aprovada pelo Decreto Legislativo nº 61, de 12.03.1991 (página 140 do Anexo 04).

O Senador Jader Fontenelle Barbalho é sócio do Sistema Clube do Pará de Comunicação Ltda., da RBA Rede Brasil Amazônia de Televisão Ltda. e da Belém Radiodifusão Ltda., como o comprovam a página do Sistema de Acompanhamento de Controle Societário – Siacco, da Anatel (páginas 379, 389 e 392 do Anexo 04), e os itens 14, 15 e 18 da declaração de bens apresentada à Justiça Eleitoral pelo Senador por ocasião das eleições de 2010 (página 378 do Anexo 04).

O Sistema Clube do Pará de Comunicação Ltda. tem:

(a) concessão para explorar o serviço de radiodifusão de sons e imagens na cidade de Belém, no Estado do Pará, com base no Decreto Presidencial s/nº, de 21.12.2006 (página 382 do Anexo 04), que transferiu a concessão anteriormente outorgada à RBA – Rede Brasil Amazônia de Televisão Ltda. para o Sistema Clube do Pará de Comunicação Ltda. Esta concessão havia sido renovada pelo Decreto Presidencial s/nº, de 02.09.2002 (páginas 380 e 381 do Anexo 04);

(b) concessão para explorar o serviço de radiodifusão de sons e imagens na cidade de Marabá, no Estado do Pará, outorgada pelo Decreto Presidencial nº 97.987, de 24.07.1989 (páginas 383 e 384 do Anexo 04), mantida pelo Decreto Presidencial s/nº, de 10.05.1991 (páginas 385 a 387 do Anexo 04), e aprovada pelo Decreto Legislativo nº 61, de 12.03.1991 (página 388 do Anexo 04).

A RBA Rede Brasil Amazônia de Televisão Ltda. tem:

(a) permissão para explorar os serviços de repetição e retransmissão no município de Rio Maria, no Estado do Pará, outorgada pela Portaria do Ministério das Comunicações nº 29, de 18.11.1993 (página 390 do Anexo 04);

(b) permissão para explorar os serviços de repetição e retransmissão no município de Tucuruí, no Estado do Pará,

outorgada pela Portaria do Ministério das Comunicações nº 25, de 18.11.1993 (página 391 do Anexo 04).

A Belém Radiodifusão Ltda. tem permissão para explorar serviço de radiodifusão sonora em frequência modulada no município de Belém, no Estado do Pará, renovada pela Portaria do Ministério das Comunicações nº 59, de 24 de março de 2009 (página 393 do Anexo 04), e aprovada pelo Decreto Legislativo nº 110, de 28 de fevereiro de 2011 (página 394 do Anexo 04).

5.3.7. Os atos de diplomação, pelo Tribunal Regional Eleitoral da Bahia, e os atos de empossamento, pela Câmara dos Deputados, dos Deputados Federais Félix de Almeida Mendonça Júnior (PDT/BA), José Alves Rocha (PR/BA) e José Nunes Soares (PSD/BA). As cópias dos atos de diplomação estão nas páginas 163, 203 e 213 do Anexo 04. As cópias dos atos de empossamento estão nas páginas 449 a 473 do Anexo 04.

O Deputado Federal Félix de Almeida Mendonça Júnior é sócio da Rádio FM Macaubense Ltda. e da Rádio FM Patrocínio Ltda., como o comprovam as páginas do Sistema de Acompanhamento de Controle Societário – Siacco, da Anatel (páginas 164 e 166 do Anexo 04).

A Rádio FM Macaubense Ltda. tem permissão para explorar o serviço de radiodifusão sonora em frequência modulada na cidade de Macaúbas, no Estado da Bahia, outorgada pela Portaria do Ministério das Comunicações nº 110, de 25.04.1986 (página 165 do Anexo 04).

A Rádio FM Patrocínio Ltda. tem permissão para explorar o serviço de radiodifusão sonora em frequência modulada na cidade de Paripiranga, no Estado da Bahia, outorgada pela Portaria do Ministério das Comunicações nº 117, de 02.05.1986 (página 167 do Anexo 04).

O Deputado Federal José Alves Rocha é sócio da Rádio Rio Corrente Ltda. e da Rio Alegre Radiodifusão Ltda., como o comprovam as páginas do Sistema de Acompanhamento de Controle Societário – Siacco, da Anatel (páginas 207 e 210 do Anexo 04), e a declaração de bens apresentada à Justiça Eleitoral pelo Deputado por ocasião das eleições de 2014 (páginas 204 a 206 do Anexo 04).

A Rádio Rio Corrente Ltda. tem concessão para explorar o serviço de radiodifusão sonora em ondas médias na cidade de Santa Maria da

Vitória, no Estado da Bahia, renovada pelo Decreto Presidencial s/nº, de 04.09.2009 (página 208 do Anexo 04), e aprovada pelo Decreto Legislativo nº 63, de 28.02.2011 (página 209 do Anexo 04).

A Rio Alegre Radiodifusão Ltda. tem permissão para explorar o serviço de radiodifusão sonora em frequência modulada na cidade de Santa Maria da Vitória, no Estado da Bahia, renovada pela Portaria do Ministério das Comunicações nº 91, de 25.03.2009 (página 211 do Anexo 04), e aprovada pelo Decreto Legislativo nº 767, de 20.12.2010 (página 212 do Anexo 04).

O Deputado Federal José Nunes Soares é sócio da Rádio Cidade Euclides da Cunha Ltda., como o comprovam a página do Sistema de Acompanhamento de Controle Societário – Siacco, da Anatel (página 216 do Anexo 04), e a declaração de bens apresentada à Justiça Eleitoral pelo Deputado por ocasião das eleições de 2014 (páginas 214 e 215 do Anexo 04).

A Rádio Cidade Euclides da Cunha Ltda. tem permissão para explorar o serviço de radiodifusão sonora em frequência modulada na cidade de Euclides da Cunha, no Estado da Bahia, renovada pela Portaria do Ministério das Comunicações nº 184, de 19.02.2002 (página 217 do Anexo 04).

5.3.8. Os atos de diplomação, pelo Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte, e os atos de empossamento, pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, conforme o caso, dos Deputados Federais Fábio Salustino Mesquita de Faria (PSD/RN) e Felipe Catalão Maia (DEM/RN), e do Senador José Agripino Maia (DEM/RN). As cópias dos atos de diplomação estão nas páginas 141, 146 e 395 do Anexo 04. As cópias dos atos de empossamento estão nas páginas 449 a 473 e nas páginas 474 a 601 do Anexo 04.

O Deputado Federal Fábio Salustino Mesquita de Faria é sócio da Rádio Agreste Ltda., como o comprova a página do Sistema de Acompanhamento de Controle Societário – Siacco, da Anatel (página 142 do Anexo 04).

A Rádio Agreste Ltda. tem concessão para explorar o serviço de radiodifusão sonora em onda média na cidade de Santo Antônio, no Estado do Rio Grande do Norte, renovada pelo Decreto Presidencial s/nº, de 27.02.2009 (página 143 do Anexo 04), e aprovada pelo Decreto Legislativo nº 61, de 28.02.2011 (página 144 do Anexo 04).

O Deputado Federal Felipe Catalão Maia é sócio da Rádio A Voz do Seridó Ltda., da Alagamar Rádio Sociedade Ltda. e da Rádio Curimataú de Nova Cruz Ltda., como o comprovam as páginas do Sistema de Acompanhamento de Controle Societário – Siacco, da Anatel (páginas 150, 158 e 153 do Anexo 04), e a declaração de bens apresentada à Justiça Eleitoral pelo Deputado por ocasião das eleições de 2014 (páginas 147 a 149 do Anexo 04).

A Rádio A Voz do Seridó Ltda. tem concessão para explorar o serviço de radiodifusão sonora em onda média na cidade de Caicó, no Estado do Rio Grande do Norte, renovada pelo Decreto Presidencial s/nº, de 13.10.1995 (página 151 do Anexo 04), e aprovada pelo Decreto Legislativo nº 240, de 29.05.2009 (página 152 do Anexo 04).

A Alagamar Rádio Sociedade Ltda. tem concessão para explorar o serviço de radiodifusão sonora em onda média na cidade de Macau, no Estado de Rio Grande do Norte, renovada pelo Decreto Presidencial s/nº, de 14.08.2001 (página 159 a 161 do Anexo 04), e aprovada pelo Decreto Legislativo nº 273, de 04.06.2003 (página 162 do Anexo 04).

A Rádio Curimataú de Nova Cruz Ltda. tem concessão para explorar o serviço de radiodifusão sonora em onda média na cidade de Nova Cruz, no Estado do Rio Grande do Norte, renovada pelo Decreto Presidencial s/nº, de 28.04.2000 (página 154 a 156 do Anexo 04), e aprovada pelo Decreto Legislativo nº 81, de 16.04.2003 (página 157 do Anexo 04).

O Senador José Agripino Maia é sócio da Rádio Ouro Branco Ltda., da Tropical Comunicação Ltda. e da Rádio Libertadora Mossoroense Ltda., como o comprovam as páginas do Sistema de Acompanhamento de Controle Societário – Siacco, da Anatel (páginas 401, 404 e 398 do Anexo 04), e os itens 02, 07 e 09 da declaração de bens apresentada à Justiça Eleitoral pelo Senador por ocasião das eleições de 2010 (página 397 do Anexo 04).

A Rádio Ouro Branco Ltda. tem concessão para explorar o serviço de radiodifusão sonora em onda média na cidade de Currais Novos, no Estado do Rio Grande do Norte, renovada pelo Decreto Presidencial s/nº, de 11.10.1995 (página 402 do Anexo 04), e aprovada pelo Decreto Legislativo nº 23, de 25.03.1998 (página 403 do Anexo 04).

A Tropical Comunicação Ltda. tem:

- (a) concessão para explorar o serviço de radiodifusão de sons e

imagens na cidade de Natal, no Estado do Rio Grande do Norte, renovada pelo Decreto Presidencial s/nº, de 10.06.2009 (página 407 do Anexo 04), e aprovada pelo Decreto Legislativo nº 491, de 06.07.2010 (página 408 do Anexo 04); e

(b) permissão para explorar o serviço de radiodifusão sonora em frequência modulada na cidade de Natal, no Estado do Rio Grande do Norte, renovada pela Portaria do Ministério das Comunicações nº 517, de 06.12.2011 (página 405 do Anexo 04), e aprovada pelo Decreto Legislativo nº 48, de 17.01.2014 (página 406 do Anexo 04).

A Rádio Libertadora Mossoroense Ltda. tem concessão para explorar o serviço de radiodifusão sonora em onda média na cidade de Mossoró, no Estado do Rio Grande do Norte, renovada pelo Decreto Presidencial s/nº, de 27.12.1994 (página 399 do Anexo 04), e aprovada pelo Decreto Legislativo nº 23, de 05.03.1996 (página 400 do Anexo 04).

5.3.9. Os atos de diplomação, pelo Tribunal Regional Eleitoral do Piauí, e os atos de empossamento, pela Câmara dos Deputados, dos Deputados Federais Júlio César de Carvalho Lima (PSD/PI) e Átila Freitas Lira (PSB/PI). As cópias dos atos de diplomação estão nas páginas 237 e 42 do Anexo 04. As cópias dos atos de empossamento estão nas páginas 449 a 473 do Anexo 04.

O Deputado Federal Júlio César de Carvalho Lima é sócio da Rádio FM Esperança de Guadalupe Ltda., como o comprova a página do Sistema de Acompanhamento de Controle Societário – Siacco, da Anatel (página 238 do Anexo 04).

A Rádio FM Esperança de Guadalupe Ltda. tem permissão para explorar o serviço de radiodifusão sonora em frequência modulada na cidade de Guadalupe, no Estado do Piauí, outorgada pela Portaria do Ministério das Comunicações nº 225, de 14.11.1989 (página 239 do Anexo 04), e aprovada pelo Decreto Legislativo nº 8, de 22.02.1991 (página 240 do Anexo 04).

O Deputado Federal Átila Freitas Lira é sócio da Rádio Chapada do Corisco Ltda., como o comprova a página do Sistema de Acompanhamento de Controle Societário – Siacco, da Anatel (página 43 do Anexo 04).

A Rádio Chapada do Corisco Ltda. tem concessão para explorar o

serviço de radiodifusão sonora em onda média na cidade de Teresina, no Estado do Piauí, outorgada pelo Decreto Presidencial nº 96.206, de 22.06.1988 (página 44 do Anexo 04), e mantida pelo Decreto Presidencial s/nº, de 10.05.1991 (páginas 45 a 47 do Anexo 04).

5.3.10. Os atos de diplomação, pelo Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco, e os atos de empossamento, pela Câmara dos Deputados, dos Deputados Federais Luiz Gonzaga Patriota (PSB/PE) e Adalberto Cavalcanti Rodrigues (PTB/PE). As cópias dos atos de diplomação estão nas páginas 268 e 1 do Anexo 04. As cópias dos atos de empossamento estão nas páginas 449 a 473 do Anexo 04.

O Deputado Federal Luiz Gonzaga Patriota é sócio da Rede Brasil de Comunicações Ltda., como o comprovam a página do Sistema de Acompanhamento de Controle Societário – Siacco, da Anatel (página 277 do Anexo 04), e a declaração de bens apresentada à Justiça Eleitoral pelo Deputado por ocasião das eleições de 2014 (páginas 269 a 276 do Anexo 04).

A Rede Brasil de Comunicações Ltda. tem:

(a) permissão para explorar o serviço de radiodifusão sonora em frequência modulada na cidade de Lagoa Grande, no Estado de Pernambuco, outorgada pela Portaria do Ministério das Comunicações nº 326, de 19.06.2007 (página 278 do Anexo 04), e aprovada pelo Decreto Legislativo nº 49, de 01.04.2009 (página 279 do Anexo 04); e

(b) permissão para explorar o serviço de radiodifusão sonora em frequência modulada na cidade de Salgueiro, no Estado de Pernambuco, outorgada pela Portaria do Ministério das Comunicações nº 2.809, de 11.12.2002 (página 280 do Anexo 04), e aprovada pelo Decreto Legislativo nº 412, de 31.05.2005 (página 281 do Anexo 04).

O Deputado Federal Adalberto Cavalcanti Rodrigues é sócio da Rádio Rio Pontal FM Ltda., como o comprovam a página do Sistema de Acompanhamento de Controle Societário – Siacco, da Anatel (página 6 do Anexo 04), e a declaração de bens apresentada à Justiça Eleitoral por ocasião das eleições de 2014 (páginas 2 a 5 do Anexo 04).

A Rádio Rio Pontal FM Ltda. tem permissão para explorar o serviço de radiodifusão sonora em frequência modulada na cidade de Afrânio, no Estado do Pernambuco, outorgada pela Portaria do Ministério das Comunicações nº 1.094, de 26.06.2002 (página 07 do Anexo 04), e aprovada pelo Decreto Legislativo nº 825, de 14.11.2003 (página 8 do Anexo 04).

5.3.11. Os atos de diplomação, pelo Tribunal Regional Eleitoral de Alagoas, e os atos de empossamento, pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, conforme o caso, do Deputado Federal João Henrique Holanda Caldas (PSB/AL) e do Senador Fernando Affonso Collor de Mello (PTB/AL). As cópias dos atos de diplomação estão nas páginas 174 e 354 do Anexo 04. As cópias dos atos de empossamento estão nas páginas 449 a 473 e nas páginas 608 a 670 do Anexo 04.

O Deputado Federal João Henrique Holanda Caldas é sócio da Alagoas Comunicação Ltda., como o comprovam a página do Sistema de Acompanhamento de Controle Societário – Siacco, da Anatel (página 177 do Anexo 04), e a declaração de bens apresentada à Justiça Eleitoral pelo Deputado por ocasião das eleições de 2014 (páginas 175 e 176 do Anexo 04).

A Alagoas Comunicação Ltda. tem:

- (a) concessão para explorar o serviço de radiodifusão sonora em ondas médias na cidade de Palmeira dos Índios, no Estado de Alagoas, outorgada pelo Decreto Presidencial s/nº, de 25.11.2003 (página 178 do Anexo 04), e aprovada pelo Decreto Legislativo nº 192, de 29.08.2007 (páginas 179 e 180 do Anexo 04);
- (b) permissão para explorar o serviço de radiodifusão sonora em frequência modulada na cidade de Coruripe, no Estado de Alagoas, outorgada pela Portaria do Ministério das Comunicações nº 1.068, de 26.06.2002 (página 181 do Anexo 04), e aprovada pelo Decreto Legislativo nº 331, de 10.08.2004 (página 182 do Anexo 04);
- (c) permissão para explorar o serviço de radiodifusão sonora em frequência modulada na cidade de Maribondo, no Estado de Alagoas, outorgada pela Portaria do Ministério das Comunicações nº 289, de 19.03.2002 (página 183 do Anexo 04), e aprovada pelo

Decreto Legislativo nº 920, de 26.11.2003 (página 184 do Anexo 04);

(d) permissão para explorar o serviço de radiodifusão sonora em frequência modulada na cidade de Graça, no Estado do Ceará, outorgada pela Portaria do Ministério das Comunicações nº 178, de 04.06.2003 (página 185 do Anexo 04), e aprovada pelo Decreto Legislativo nº 240, de 28.09.2007 (página 186 do Anexo 04);

(e) permissão para explorar o serviço de radiodifusão sonora em frequência modulada na cidade de Pio IX, no Estado do Piauí, outorgada pela Portaria do Ministério das Comunicações nº 287, de 12.06.2003 (página 187 do Anexo 04), e aprovada pelo Decreto Legislativo nº 472, de 02.06.2005 (página 188 do Anexo 04);

(f) permissão para explorar o serviço de radiodifusão sonora em frequência modulada na cidade de Arraial do Cabo, no Estado do Rio de Janeiro, outorgada pela Portaria do Ministério das Comunicações nº 159, de 03.04.2006 (página 189 do Anexo 04), e aprovada pelo Decreto Legislativo nº 124, de 04.06.2007 (página 190 do Anexo 04); e

(g) permissão para explorar o serviço de radiodifusão sonora em frequência modulada na cidade de São José de Ubá, no Estado do Rio de Janeiro, outorgada pela Portaria do Ministério das Comunicações nº 207, de 06.04.2006 (página 191 do Anexo 04), e aprovada pelo Decreto Legislativo nº 243, de 28.09.2007 (página 192 do Anexo 04).

O Senador Fernando Affonso Collor de Mello é sócio da Rádio Clube de Alagoas Ltda., da TV Gazeta de Alagoas Ltda. e da Rádio Gazeta de Alagoas Ltda., como o comprovam as páginas do Sistema de Acompanhamento de Controle Societário – Siacco, da Anatel (páginas 361, 370, 371 e 366 do Anexo 04), e a declaração de bens apresentada à Justiça Eleitoral pelo Senador por ocasião das eleições de 2014 (páginas 355 a 360 do Anexo 04).

A Rádio Clube de Alagoas Ltda. tem:

(a) permissão para explorar o serviço de radiodifusão sonora em frequência modulada na cidade de Maceió, no Estado de Alagoas, renovada pela Portaria da Secretaria Nacional de Comunicações do Ministério da Infra-Estrutura nº 120, de 12.03.1990 (página 364 do Anexo 04), e aprovada pelo Decreto Legislativo nº 55, de

13.06.1996 (página 365 do Anexo 04); e

(b) permissão para explorar o serviço de radiodifusão sonora em frequência modulada na cidade de Arapiraca, no Estado de Alagoas, renovada pela Portaria do Ministério dos Transportes e das Comunicações nº 104, de 24.06.1992 (página 362 do Anexo 04), e aprovada pelo Decreto Legislativo nº 54, de 13.06.1996 (página 363 do Anexo 04).

A TV Gazeta de Alagoas Ltda. tem:

(a) concessão para explorar o serviço de radiodifusão de sons e imagens na cidade de Maceió, no Estado de Alagoas, renovada pelo Decreto Presidencial s/nº, de 27.12.1994 (página 372 do Anexo 04), e aprovada pelo Decreto Legislativo nº 121, de 04.12.1996 (página 373 do Anexo 04);

(b) autorização para explorar o Serviço de Retransmissão de Televisão na cidade de São Luís do Quitunde, no Estado de Alagoas, outorgada pela Portaria do Ministério das Comunicações nº 842, de 22.10.2009 (página 374 do Anexo 04);

(c) autorização para explorar o Serviço de Retransmissão de Televisão na cidade de São Brás, no Estado de Alagoas, outorgada pela Portaria do Ministério das Comunicações nº 10, de 01.02.2010 (página 375 do Anexo 04); e

(d) autorização para explorar o Serviço de Retransmissão de Televisão na cidade de Igreja Nova, no Estado de Alagoas, outorgada pela Portaria do Ministério das Comunicações nº 235, de 26.03.2010 (página 376 do Anexo 04).

A Rádio Gazeta de Alagoas Ltda. tem concessão para explorar o serviço de radiodifusão sonora em onda média na cidade de Maceió, no Estado de Alagoas, renovada pelo Decreto Presidencial s/nº, de 22.08.2000 (páginas 367 a 369 do Anexo 04).

5.3.12. Os atos de diplomação, pelo Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão, e os atos de empossamento, pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, conforme o caso, dos Deputados Federais José Sarney Filho (PV/MA) e Carlos Victor Guterres Mendes (PMB/MA), e dos Senadores Edison Lobão (PMDB/MA) e Roberto Coelho Rocha (PSB/MA). As cópias dos atos de diplomação estão nas páginas 218, 57, 346 e 415 do Anexo 04. As cópias dos atos de empossamento

estão nas páginas 449 a 473, nas páginas 474 a 601 e nas páginas 608 a 670 do Anexo 04.

O Deputado Federal José Sarney Filho é sócio da Rádio Mirante Ltda., da Televisão Mirante Ltda. e da Rádio Litoral Maranhense Ltda., como o comprovam as páginas do Sistema de Acompanhamento de Controle Societário – Siacco, da Anatel (páginas 228, 231 e 222 do Anexo 04), e a declaração de bens apresentada à Justiça Eleitoral pelo Deputado por ocasião das eleições de 2014 (páginas 219 a 221 do Anexo 04).

A Rádio Mirante Ltda. tem permissão para explorar o serviço de radiodifusão sonora em frequência modulada na cidade de São Luís, no Estado do Maranhão, renovada pela Portaria do Ministério das Comunicações nº 815, de 21.10.1994 (página 229 do Anexo 04), e aprovada pelo Decreto Legislativo nº 48, de 03.04.2007 (página 230 do Anexo 04).

A Televisão Mirante Ltda. tem concessão para explorar o serviço de radiodifusão de sons e imagens na cidade de São Luís, no Estado do Maranhão, renovada pelo Decreto Presidencial s/nº, de 10.07.2002 (páginas 232 a 234 do Anexo 04), e aprovada pelo Decreto Legislativo nº 993, de 16.11.2004 (página 235 do Anexo 04).

A Rádio Litoral Maranhense Ltda. tem concessão para explorar o serviço de radiodifusão sonora em onda média na cidade de São Luís, no Estado do Maranhão, renovada pelo Decreto Presidencial s/nº, de 17.05.2002 (páginas 223 a 225 do Anexo 04), e aprovada pelo Decreto Legislativo nº 338, de 11.08.2004 (página 227 do Anexo 04).

O Deputado Federal Carlos Victor Guterres Mendes é sócio da Rádio Interior Ltda., como o comprova a página do Sistema de Acompanhamento de Controle Societário – Siacco, da Anatel (página 58 do Anexo 04).

A Rádio Interior Ltda. tem:

(a) concessão para explorar o serviço de radiodifusão sonora em ondas médias na cidade de Caxias, no Estado do Maranhão, outorgada pelo Decreto Presidencial nº 82.249, de 12.09.1978 (páginas 59 a 61 do Anexo 04), e mantida pelo Decreto Presidencial s/nº, de 10.05.1991 (páginas 62 a 64 do Anexo 04);

e

(b) concessão para explorar o serviço de radiodifusão sonora em ondas médias na cidade de Pinheiro, no Estado do Maranhão,

outorgada pelo Decreto Presidencial nº 80.931, de 05.12.1977 (páginas 65 a 67 do Anexo 04), e mantida pelo Decreto Presidencial s/nº, de 10.05.1991 (páginas 68 a 70 do Anexo 04).

O Senador Edison Lobão é sócio da Rádio Guajajara de Barra do Corda Ltda., como o comprova a página do Sistema de Acompanhamento de Controle Societário – Siacco, da Anatel (página 347 do Anexo 04).

A Rádio Guajajara de Barra do Corda Ltda. tem concessão para explorar o serviço de radiodifusão sonora em ondas médias na cidade de Barra do Corda, no Estado do Maranhão, outorgada pelo Decreto Presidencial nº 83.892, de 27.08.1979 (páginas 348 a 350 do Anexo 04), e mantida pelo Decreto Presidencial s/nº, de 10.05.1991 (páginas 351 a 353 do Anexo 04).

O Senador Roberto Coelho Rocha é sócio da RADIOVALE – Rádio e Televisão Vale do Farinha Ltda. e da Rádio Ribamar Ltda., como o comprova as páginas do Sistema de Acompanhamento de Controle Societário – Siacco, da Anatel (páginas 416 e 428 do Anexo 04).

A RADIOVALE – Rádio e Televisão Vale do Farinha Ltda. tem:

(a) concessão para explorar o serviço de radiodifusão sonora em onda média na cidade de São Luís, no Estado do Maranhão, com base no Decreto Presidencial s/nº, de 10.11.1995 (página 418 do Anexo 04), que transferiu a concessão anteriormente outorgada à Rádio Ribamar Ltda. para a RADIOVALE – Rádio e Televisão Vale do Farinha Ltda. Esta concessão havia sido renovada pelo Decreto Presidencial nº 96.863, de 29.09.1988 (página 417 do Anexo 04);

(b) concessão para explorar o serviço de radiodifusão sonora em onda tropical na cidade de São Luís, no Estado do Maranhão, com base no Decreto Presidencial s/nº, de 10.11.1995 (página 420 do Anexo 04), que transferiu a concessão anteriormente outorgada à Rádio Ribamar Ltda. para a RADIOVALE – Rádio e Televisão Vale do Farinha Ltda. Esta concessão havia sido renovada pelo Decreto Presidencial nº 96.864, de 29.09.1988 (página 419 do Anexo 04); e

(c) concessão para explorar o serviço de radiodifusão sonora em onda média na cidade de Pindaré-Mirim, no Estado do

Maranhão, com base no Decreto Presidencial s/nº, de 10.11.1995 (página 427 do Anexo 04), que transferiu a concessão anteriormente outorgada à Rádio Ribamar Ltda. para a RADIOVALE – Rádio e Televisão Vale do Farinha Ltda. Esta concessão havia sido outorgada pelo Decreto Presidencial nº 84.415, de 23.01.1980 (páginas 421 a 423 do Anexo 04), e mantida pelo Decreto Presidencial s/nº, de 10.05.1991 (páginas 424 a 426 do Anexo 04).

A Radio Ribamar Ltda. tem concessão para explorar o serviço de radiodifusão de sons e imagens na cidade de São Luís, no Estado do Maranhão, outorgada pelo Decreto Presidencial nº 83.384, de 30.04.1979 (páginas 429 a 431 do Anexo 04), e mantida pelo Decreto Presidencial s/nº, de 10.05.1991 (páginas 432 a 434 do Anexo 04).

5.3.13. Os atos de diplomação, pelo Tribunal Regional Eleitoral do Paraná, e os atos de empossamento, pela Câmara dos Deputados, dos Deputados Federais Ricardo José Magalhães Barros (PP/PR) e Rubens Bueno (PPS/PR). As cópias dos atos de diplomação estão nas páginas 302 e 317 do Anexo 04. As cópias dos atos de empossamento estão nas páginas 449 a 473 do Anexo 04.

O Deputado Federal Ricardo José Magalhães Barros é sócio da Freqüencial Empreendimentos de Comunicação Ltda., como o comprovam a página do Sistema de Acompanhamento de Controle Societário – Siacco, da Anatel (página 305 do Anexo 04), e a declaração de bens apresentada à Justiça Eleitoral pelo Deputado por ocasião das eleições de 2014 (páginas 303 e 304 do Anexo 04).

A Freqüencial Empreendimentos de Comunicação Ltda. tem concessão para explorar o serviço de radiodifusão sonora em onda média na cidade de Maringá, no Estado do Paraná, renovada pelo Decreto Presidencial s/nº, de 13.10.2000 (páginas 306 e 307 do Anexo 04), e aprovada pelo Decreto Legislativo nº 644, de 17.09.2003 (página 308 do Anexo 04).

O Deputado Federal Rubens Bueno é sócio da Rádio Brasileira de Bela Vista do Paraíso Ltda., como o comprova a página do Sistema de Acompanhamento de Controle Societário – Siacco, da Anatel (página 318 do Anexo 04).

A Rádio Brasileira de Bela Vista do Paraíso Ltda. tem permissão para explorar o serviço de radiodifusão sonora em onda média na cidade de Bela Vista do Paraíso, no Estado do Paraná, renovada pela Portaria do Ministério das Comunicações nº 70, de 17.03.1986 (páginas 319 e 320 do Anexo 04).

5.3.14. O ato de diplomação, pelo Tribunal Regional Eleitoral de Rondônia, e o ato de empossamento, pelo Senado Federal, do Senador Acir Marcos Gurgacz (PDT/RO). A cópia do ato de diplomação está nas páginas 327 e 328 do Anexo 04. A cópia do ato de empossamento está nas páginas 608 a 670 do Anexo 04.

O Senador Acir Marcos Gurgacz é sócio da Editora Diário da Amazônia Ltda., como o comprovam a página do Sistema de Acompanhamento de Controle Societário – Siacco, da Anatel (página 334 do Anexo 04), e a declaração de bens apresentada à Justiça Eleitoral pelo Senador por ocasião das eleições de 2014 (páginas 329 a 333 do Anexo 04).

A Editora Diário da Amazônia Ltda. tem:

(a) permissão para explorar o serviço de radiodifusão sonora em frequência modulada na cidade de Alta Floresta D'Oeste, no Estado de Rondônia, outorgada pela Portaria do Ministério das Comunicações nº 542, de 13.09.2006 (página 335 do Anexo 04), e aprovada pelo Decreto Legislativo nº 679, de 07.10.2009 (página 336 do Anexo 04); e

(b) permissão para explorar o serviço de radiodifusão sonora em frequência modulada na cidade de Costa Marques, no Estado de Rondônia, outorgada pela Portaria do Ministério das Comunicações nº 509, de 13.09.2006 (página 337 do Anexo 04), e aprovada pelo Decreto Legislativo nº 619, de 09.09.2009 (página 338 do Anexo 04).

5.3.15. O ato de diplomação, pelo Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul, e o ato de empossamento, pela Câmara dos Deputados, do Deputado Federal Afonso Antunes da Motta (PDT/RS). A cópia do ato de diplomação está na página 9 do Anexo 04. A cópia do ato de empossamento está nas páginas 449 a 473 do Anexo 04.

O Deputado Federal Afonso Antunes da Motta é sócio da Televisão Alto

Uruguai S.A., como o comprova a página do Sistema de Acompanhamento de Controle Societário – Siacco, da Anatel (página 10 do Anexo 04).

A Televisão Alto Uruguai S.A. tem concessão para explorar o serviço de radiodifusão de sons e imagens na cidade de Erechim, no Estado do Rio Grande do Sul, renovada pelo Decreto Presidencial s/nº, de 27.06.2002 (páginas 11 e 12 do Anexo 04) e aprovada pelo Decreto Legislativo nº 876, de 14.11.2003 (página 13 do Anexo 04).

5.3.16. Os atos de diplomação, pelo Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina, e os atos de empossamento, pela Câmara dos Deputados, dos Deputados Federais João Rodrigues (PR/SC) e Jorginho dos Santos Mello (PR/SC). As cópias dos atos de diplomação estão nas páginas 193 e 199 do Anexo 04. As cópias dos atos de empossamento estão nas páginas 449 a 473 do Anexo 04.

O Deputado Federal João Rodrigues é sócio da Rádio Nonoaí Ltda., como o comprovam a página do Sistema de Acompanhamento de Controle Societário – Siacco, da Anatel (página 196 do Anexo 04), e a declaração de bens apresentada pelo Deputado pela ocasião das eleições de 2014 (páginas 194 e 195 do Anexo 04).

A Rádio Nonoaí Ltda. tem concessão para explorar o serviço de radiodifusão sonora em ondas médias na cidade de Nonoaí, no Estado do Rio Grande do Sul, renovada pelo Decreto Presidencial s/nº, de 04.03.2010 (página 197 do Anexo 04), e aprovada pelo Decreto Legislativo nº 309, de 10.07.2012 (página 198 do Anexo 04).

O Deputado Federal Jorginho dos Santos Mello é sócio da Rádio Santa Catarina Ltda., como o comprova a página do Sistema de Acompanhamento de Controle Societário – Siacco, da Anatel (página 200 do Anexo 04).

A Rádio Santa Catarina Ltda. tem concessão para explorar o serviço de radiodifusão de sons e imagens na cidade de Joaçaba, no Estado de Santa Catarina, outorgada pelo Decreto Presidencial s/nº, de 23.03.2012 (página 201 do Anexo 04) e aprovada pelo Decreto Legislativo nº 255, de 20.06.2013 (página 202 do Anexo 04).

5.3.17. O ato de diplomação, pelo Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins, e o

ato de empossamento, pela Câmara dos Deputados, do Deputado Federal César Hanna Halum (PRB/TO). A cópia do ato de diplomação está na página 83 do Anexo 04. A cópia do ato de empossamento está nas páginas 449 a 473 do Anexo 04.

O Deputado Federal César Hanna Halum é sócio da Folha Popular Ltda., como o comprovam a página do Sistema de Acompanhamento de Controle Societário – Siacco, da Anatel (página 86 do Anexo 04), e a declaração de bens apresentada à Justiça Eleitoral pelo Deputado por ocasião das eleições de 2014 (páginas 84 e 85 do Anexo 04).

A Folha Popular Ltda. tem:

(a) concessão para explorar o serviço de radiodifusão sonora em ondas médias na cidade de Goiatins, no Estado do Tocantins, outorgada pelo Decreto Presidencial s/nº, de 04.04.2008 (página 87 do Anexo 04), e aprovada pelo Decreto Legislativo nº 69, de 01.04.2009 (página 88 do Anexo 04);

(b) permissão para explorar o serviço de radiodifusão sonora em frequência modulada na cidade de Ananás, no Estado do Tocantins, outorgada pela Portaria do Ministério das Comunicações nº 241, de 24.04.2006 (página 89 do Anexo 04), e aprovada pelo Decreto Legislativo nº 531, de 14.08.2009 (página 90 do Anexo 04);

(c) permissão para explorar o serviço de radiodifusão sonora em frequência modulada na cidade de Augustinópolis, no Estado do Tocantins, outorgada pela Portaria do Ministério das Comunicações nº 240, de 24.04.2006 (página 91 do Anexo 04), e aprovada pelo Decreto Legislativo nº 530, de 14.08.2009 (página 92 do Anexo 04);

(d) permissão para explorar o serviço de radiodifusão sonora em frequência modulada na cidade de Axixá do Tocantins, no Estado do Tocantins, outorgada pela Portaria do Ministério das Comunicações nº 141, de 30.03.2006 (página 93 do Anexo 04), e aprovada pelo Decreto Legislativo nº 162, de 04.05.2009 (página 94 do Anexo 04);

(e) permissão para explorar o serviço de radiodifusão sonora em frequência modulada na cidade de Babaçulândia, no Estado do Tocantins, outorgada pela Portaria do Ministério das Comunicações nº 193, de 03.04.2006 (página 95 do Anexo 04), e

aprovada pelo Decreto Legislativo nº 361, de 09.07.2009 (página 96 do Anexo 04); e

(f) permissão para explorar o serviço de radiodifusão sonora em frequência modulada na cidade de Sítio Novo do Tocantins, no Estado do Tocantins, outorgada pela Portaria do Ministério das Comunicações nº 483, de 13.09.2006 (página 97 do Anexo 04), e aprovada pelo Decreto Legislativo nº 253, de 29.05.2009 (página 98 do Anexo 04).

5.3.18. O ato de diplomação, pelo Tribunal Regional Eleitoral do Amapá, e o ato de empossamento, pela Câmara dos Deputados, do Deputado Federal Luiz Gionilson Pinheiro Borges (PMDB/AP). A cópia do ato de diplomação está na página 250 do Anexo 04. A cópia do ato de empossamento está nas páginas 449 a 473 do Anexo 04.

O Deputado Federal Luiz Gionilson Pinheiro Borges é sócio da Beija Flor Radiodifusão Ltda., como o comprovam a página do Sistema de Acompanhamento de Controle Societário – Siacco, da Anatel (página 253 do Anexo 04), e a declaração de bens apresentada à Justiça Eleitoral pelo Deputado por ocasião das eleições de 2014 (páginas 251 e 252 do Anexo 04).

A Beija Flor Radiodifusão Ltda. tem:

(a) concessão para explorar o serviço de radiodifusão sonora em ondas médias na cidade de Mazagão, no Estado de Amapá, outorgada pelo Decreto Presidencial s/nº, de 28.12.1998 (página 254 do Anexo 04), e aprovada pelo Decreto Legislativo nº 48, de 29.06.1999 (página 255 do Anexo 04);

(b) permissão para explorar o serviço de radiodifusão sonora em frequência modulada na cidade de Santana, no Estado de Amapá, outorgada pela Portaria do Ministério das Comunicações nº 279, de 04.12.1998 (páginas 256 e 257 do Anexo 04), e aprovada pelo Decreto Legislativo nº 46, de 29.06.1999 (página 258 do Anexo 04);

(c) concessão para explorar o serviço de radiodifusão sonora em ondas médias na cidade de Santana, no Estado de Amapá, outorgada pelo Decreto Presidencial s/nº, de 28.12.1998 (página 259 do Anexo 04), e aprovada pelo Decreto Legislativo nº 49, de

29.06.1999 (página 260 do Anexo 04);

(d) permissão para explorar o serviço de radiodifusão sonora em frequência modulada na cidade de Oiapoque, no Estado de Amapá, outorgada pela Portaria do Ministério das Comunicações nº 280, de 04.12.1998 (páginas 261 e 262 do Anexo 04), e aprovada pelo Decreto Legislativo nº 71, de 01.09.1999 (página 263 do Anexo 04);

(e) permissão para explorar o serviço de radiodifusão sonora em frequência modulada na cidade de Curionópolis, no Estado do Pará, outorgada pela Portaria do Ministério das Comunicações nº 62, de 24.03.2009 (página 264 do Anexo 04), e aprovada pelo Decreto Legislativo nº 273, de 03.05.2010 (página 265 do Anexo 04); e

(f) concessão para explorar o serviço de radiodifusão de sons e imagens na cidade de Macapá, no Estado de Amapá, outorgada pelo Decreto Presidencial s/nº, de 28.12.1998 (página 266 do Anexo 04), e aprovada pelo Decreto Legislativo nº 47, de 29.06.1999 (página 267 do Anexo 04).

5.4. Fazendo referência ato apontado no item 5.(v) acima – “(v) a omissão da União (Ministério das Comunicações) em fiscalizar as concessões, permissões e autorizações de radiodifusão de forma a evitar a continuidade da prestação do serviço de radiodifusão por pessoas jurídicas que possuem políticos titulares de mandato eletivo como sócios ou associados, diretos ou indiretos” – **o Arguente indica como objeto desta Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental os atos específicos de omissão do Poder Executivo em fiscalizar as concessões, permissões e autorizações específicas mencionadas nos itens 5.1, 5.2 e 5.3 acima.**

Em todos esses casos, a União, através do Ministério das Comunicações, responsável pela fiscalização do serviço público de radiodifusão, deveria ter tomado as medidas necessárias para evitar a continuidade da prestação do serviço de radiodifusão pelas pessoas jurídicas referidas nos itens 5.1, 5.2 e 5.3 acima, que possuem os deputados e senadores lá indicados como sócios. Tudo isso para impedir e sanar a violação aos artigos 54, I, “a”, 54, II, “a” da Constituição e aos demais preceitos constitucionais fundamentais indicados nesta ADPF.

A indicação das concessões, permissões e autorizações de radiodifusão específicas mencionadas nos itens 5.1, 5.2 e 5.3 acima – nas quais políticos titulares de mandato eletivo participam como sócios ou associados de pessoas jurídicas prestadoras de radiodifusão – comprova os atos de omissão da União ora indicados como objeto da presente ADPF.

6. Os atos ora impugnados constituem atos administrativos, em sentido amplo, dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário¹¹, pois são atos realizados no exercício da função de execução das normas jurídicas (função administrativa)¹².

Note-se que (i) os decretos presidenciais e portarias do Ministério das Comunicações que outorgam ou renovam as concessões, permissões e autorizações de radiodifusão, bem como (ii) os decretos legislativos do Congresso Nacional que aprovam as outorgas ou renovações de concessões, permissões e autorizações de radiodifusão não têm caráter normativo. Não são gerais e abstratos¹³. Ao contrário, são concretos e específicos: outorgam, renovam ou aprovam concessões, permissões e autorizações específicas para cada pessoa jurídica que irá prestar o serviço. No mais, a doutrina é consensual em afirmar que os atos administrativos não são exclusivos do Poder Executivo¹⁴. Podem também ser emanados pelo Poder Judiciário e pelo Poder Legislativo, como é o caso dos atos de diplomação, empossamento e aprovação de outorgas e renovações, indicados nos itens 5.(ii), 5.(iii), 5.(iv), 5.2. e 5.3. desta ação.

7. Importa notar que a ADPF é adequada para o questionamento de atos do Poder Público em geral – atos administrativos, normativos e jurisdicionais –, e não apenas os de cunho normativo. Como afirma Daniel Sarmento:

Pela própria redação do *caput* do art. 1º é possível notar a enorme abrangência da ADPF, que pode ser utilizada não apenas com o objetivo de censurar atos normativos, mas também atos administrativos e até mesmo

¹¹ Cf. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26 ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 380-382; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 17 ed. São Paulo: Atlas, 2004, p. 183.

¹² “Pelo critério objetivo, funcional ou material, ato administrativo é somente aquele praticado no exercício concreto da função administrativa, seja ele editado pelos órgãos administrativos ou pelos órgãos judiciais e legislativos.” In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, *Direito Administrativo*, cit., p. 186. Sobre as funções estatais, vide Eros Roberto Grau: “Donde a seguinte taxionomia: função normativa – a de produção das normas jurídicas (= textos normativos); função administrativa – a de execução das normas jurídicas; função jurisdicional – a de aplicação das normas jurídicas.” In: GRAU, Eros Roberto. **O direito posto e o direito pressuposto**. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 242.

¹³ Atos normativos são estatuições primárias (na medida em que valem por força própria) que contêm preceitos abstratos e genéricos e são emanados em decorrência do exercício de poder originário ou de poder derivado. Cf. GRAU, Eros Roberto, *O direito posto e o direito pressuposto*, cit., p. 242. Vide também BRITTO, Carlos Ayres. *O humanismo como categoria constitucional*. Belo Horizonte, Fórum, 2007, p. 57-58.

¹⁴ Vide, por toda a doutrina, MELLO, Celso Antônio Bandeira de, *Curso de Direito Administrativo*, cit., p. 380; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, *Direito Administrativo*, cit., p. 186.

atos jurisdicionais, agora sujeitos também ao crivo do controle concentrado de constitucionalidade. As hipóteses são as mais diversas: contratos administrativos, editais de licitação e de concurso, decisões dos tribunais de contas, entre inúmeros outros atos estatais.¹⁵

Em conformidade com este entendimento está a jurisprudência do STF, como se vê nas seguintes decisões:

STF, ADPF 3 QO/CE, Ementa: “2. (...) A Lei nº 9.882, de 03.12.1999, cumprindo a norma constitucional, dispôs sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental. No art. 1º estatuiu: “Art. 1º - A arguição prevista no § 1º do art. 102 da Constituição Federal será proposta perante o Supremo Tribunal Federal, e terá por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público.” **Trata-se, nesse caso, de Arguição autônoma, com caráter de verdadeira Ação, na qual se pode impugnar ato de qualquer dos Poderes Públicos, no âmbito federal, estadual ou municipal, desde que para evitar ou reparar lesão a preceito fundamental da Constituição**”.¹⁶

STF, ADPF 1 QO/RJ, Voto do Ministro Néri da Silveira: “Distinguindo-se, da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade, a arguição de descumprimento de preceito fundamental, segundo a disciplina que lhe conferiu a Lei nº 9.882/1999, em seu art. 1º, – a lesão à Constituição, em um ou mais de seus preceitos fundamentais, que se pretenda reparar ou evitar, **pode resultar de ato não-normativo do Poder Público**, sendo também cabível quando relevante for o fundamento de controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição. (...)”

Podendo, dessa forma, na arguição regulada na Lei nº 9.882/1999, ter-se como objeto **'ato do Poder Público' federal**, estadual, distrital ou municipal, **normativo ou não**, desde que apontada lesão ou ameaçada de ofensa a preceito fundamental, dele resultante (...).¹⁷

STF, ADPF 93 AgR/DF, Voto do Ministro Marco Aurélio: “O preceito legal [artigo 1º da Lei 9.882/1999] revela a arguição de descumprimento de preceito fundamental **contra ato, gênero, do Poder Público que, de alguma forma, possa ser considerado como a colocar em plano secundário direitos fundamentais**”.¹⁸

A ADPF é, portanto, um meio adequado para questionar os atos administrativos indicados por esta ação.

¹⁵ SARMENTO, Daniel. Apontamentos sobre a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. In: TAVARES, André Ramos; ROTHENBURG, Walter Claudius. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental: Análises à Luz da Lei nº 9.882/99**. São Paulo: Atlas, 2001, p. 91. No mesmo sentido, vide BARROSO, Luís Roberto. **O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 325; 330; TAVARES, André Ramos. Arguição de Descumprimento de Preceito Constitucional Fundamental: Aspectos Essenciais do Instituto na Constituição e na Lei. In: TAVARES, André Ramos; ROTHENBURG, Walter Claudius. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental: Análises à Luz da Lei nº 9.882/99**. São Paulo: Atlas, 2001, p. 62; BASTOS, Celso Seixas Ribeiro. Arguição de Descumprimento de Preceito Constitucional Fundamental e Legislação Regulamentadora. In: TAVARES, André Ramos; ROTHENBURG, Walter Claudius. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental: Análises à Luz da Lei nº 9.882/99**. São Paulo: Atlas, 2001, p. 78.

¹⁶ STF, ADPF 3 QO/CE, Relator Ministro Sydney Sanches, DJ 27.02.2004, grifo nosso.

¹⁷ STF, ADPF 1 QO/RJ, Relator Ministro Néri da Silveira, DJ 07.11.2003, p. 12, grifo nosso.

¹⁸ STF, ADPF 93 AgR, Relator Ministro Ricardo Lewandowski, DJ 07.08.2009, p. 17, grifo e comentário nosso.

8. Entendimento contrário a este, de que a ADPF serve apenas para questionar atos normativos, contraria a finalidade desta ação. A ADPF, observa o Ministro Gilmar Mendes, “vem completar o sistema de controle de constitucionalidade”¹⁹ de maneira a permitir a análise de questões não passíveis de apreciação pelas outras formas de controle constitucional concentrado. A ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade já servem para questionar atos normativos. A ADPF as complementa permitindo a impugnação de quaisquer atos do Poder Público – administrativos, normativos e jurisdicionais –, bem como de atos normativos pré-constitucionais, desde que não haja outro meio eficaz de sanar a lesividade.

9. Importa esclarecer também que a ADPF serve para questionar atos comissivos e omissivos do Poder Público. Segundo Alexandre de Moraes:

Caberá, preventivamente, argüição de descumprimento de preceito fundamental perante o Supremo Tribunal Federal com o objetivo de se evitarem lesões a princípios, direitos e garantias fundamentais previstos na Constituição Federal, ou, repressivamente, para repará-las, quando causadas pela **conduta comissiva ou omissiva de qualquer dos poderes públicos**.²⁰

Cabe, portanto, a impugnação, por esta ADPF, dos atos de omissão da União (Ministério das Comunicações) em fiscalizar as concessões, permissões e autorizações de radiodifusão de forma a evitar a continuidade da prestação do serviço por pessoas jurídicas que possuem políticos titulares de mandato eletivo como sócios ou associados, diretos ou indiretos (atos indicados nos itens 5.º e 5.4. acima).

10. A outorga de concessões, permissões e autorizações de radiodifusão a pessoas jurídicas ligadas a políticos é uma prática antiga no Brasil.

Em 1980, 103 políticos de 16 estados controlavam, direta ou indiretamente,

¹⁹ Afirma o Ministro Gilmar Mendes, “Pode-se dizer que a argüição de descumprimento vem completar o sistema de controle de constitucionalidade, de perfil relativamente concentrado no Supremo Tribunal Federal, uma vez que as questões até então não apreciadas no âmbito do controle abstrato de normas – ação direta de inconstitucionalidade e ação declaratória de constitucionalidade, ao lado dos instrumentos de omissão, especialmente da ação direta por omissão –, poderão ser objeto de exame no âmbito desta nova ação.” In: STF, ADPF 33/PA, Relator Ministro Gilmar Mendes, DJ 27.10.2006, p. 8.

²⁰ MORAES, Alexandre de. Comentários à Lei nº 9.882/99 – Argüição de Descumprimento de Preceito Fundamental. In: TAVARES, André Ramos; ROTHENBURG, Walter Claudius. **Argüição de Descumprimento de Preceito Fundamental: Análises à Luz da Lei nº 9.882/99**. São Paulo: Atlas, 2001, p. 19, grifo nosso. No mesmo sentido, Daniel Sarmento: “Com efeito, cumpre notar, em primeiro lugar, que a lesão a preceito fundamental da Constituição pode resultar de ato omissivo ou comissivo dos Poderes Públicos.” in: SARMENTO, Daniel, Apontamentos sobre a Argüição de Descumprimento de Preceito Fundamental, cit., p. 101. Vide também ROTHENBURG, Walter Claudius. Argüição de Descumprimento de Preceito Fundamental. In: TAVARES, André Ramos; ROTHENBURG, Walter Claudius. **Argüição de Descumprimento de Preceito Fundamental: Análises à Luz da Lei nº 9.882/99**. São Paulo: Atlas, 2001, p. 216.

emissoras de rádio e televisão²¹. Em 1981, os políticos controlavam ao todo 188 canais de rádio e televisão²². A prática foi mantida no período de redemocratização. No período de 15 de março de 1985 a 05 de outubro de 1988, o então presidente José Sarney e o então Ministro das Comunicações Antônio Carlos Magalhães distribuíram 91 outorgas de radiodifusão diretamente a deputados e senadores constituintes²³. Dos 559 constituintes, 146 parlamentares, ou 26,1% do total, eram controladores de empresas prestadoras do serviço de radiodifusão²⁴.

O governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, segundo a Folha de São Paulo, distribuiu 357 outorgas para a prestação de serviço de radiodifusão educativo, entre as quais ao menos 23 foram direta ou indiretamente para políticos²⁵. O Governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, por sua vez, havia distribuído, até agosto de 2006, 110 outorgas de emissoras educativas, entre as quais ao menos 7 canais de TV e 27 de rádio foram distribuídos a fundações ligadas a políticos²⁶.

Segundo o site Donos da Mídia, no mandato de 2005-2008, 147 prefeitos eram proprietários de emissoras de rádio ou TV²⁷. Na legislatura de 01.02.2007 a 31.01.2011, 20 dos 81 senadores (24,69% da casa), 48 dos 513 deputados federais (9,35% da casa) e 55 deputados estaduais eram proprietários de emissoras de rádio ou TV²⁸. Lima e Lopes²⁹ apontam que das 2205 rádios comunitárias autorizadas pelo Ministério das Comunicações de 1999 a 2004, 1106 (50,2%) tinham vínculos políticos³⁰.

11. Segundo os documentos do Sistema de Acompanhamento de Controle

²¹ Cf. matéria do Jornal do Brasil intitulada “No ar, a voz do dono”, de 7 de dezembro de 1980, citada por LIMA, Venício A. de; LOPES, Cristiano Aguiar. **Coronelismo Eletrônico de Novo Tipo**. Projor – Instituto para o Desenvolvimento do Jornalismo. Junho de 2007. Disponível em: <<http://donosdamidia.com.br/artigos>>. Acesso em: 10.04.2010, p.8

²² Cf. matéria do Jornal do Brasil, intitulada “Rádio e TV dão ao PDS vantagem sobre as oposições”, de 29 de novembro de 1981, citada por AMORIM, José Salomão David. A radiodifusão no Brasil: 1974-1981. In: **Comunicação & Política**. vol. 1, no 2. Rio de Janeiro, Cebela, 1983, p. 57-59.

²³ MOTTER, Paulino. O uso político das concessões das emissoras de rádio e televisão no governo Sarney. In: **Comunicação & Política**, Vol. I, no 1, agosto-novembro, 1994, p. 89- 115.

²⁴ MOTTER, Paulino, O uso político das concessões das emissoras de rádio e televisão no governo Sarney, cit., p. 89- 115.

²⁵ LOBATO, Elvira. **FHC distribuiu rádios e TVs educativas para políticos**. Folha de São Paulo, 25.08.2002. Disponível em: <<http://www.observatoriodaimprensa.com.br/artigos/asp280820025.htm>> Acesso em: 10.04.2010.

²⁶ LOBATO, Elvira. **Governo Lula distribui TVs e rádios educativas a políticos**. Folha de São Paulo, 18.06.2006. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u79613.shtml>>. Acesso em: 10.04.2010.

²⁷ Projeto Donos da Mídia. Disponível em <<http://donosdamidia.com.br/levantamento/politicos>>. Acessado em 10.04.2010.

²⁸ Projeto Donos da Mídia. Disponível em <<http://donosdamidia.com.br/levantamento/politicos>>. Acessado em 10.04.2010.

²⁹ LIMA, Venício A. de; LOPES, Cristiano Aguiar, *Coronelismo Eletrônico de Novo Tipo*, cit., p. 40.

³⁰ Os dados sobre o controle de outorgas de radiodifusão por políticos descritos no item 10 também foram apresentados em ARAÚJO, Bráulio Santos Rabelo de. A construção da esfera pública no Brasil a partir da Constituição de 1988. São Paulo, 2011. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, p. 238-240.

Societário – Siacco, da Anatel e do site do TSE reunidos no Anexo 4 desta ADPF, na legislatura atual (01.02.2015 a 31.01.2019), 30 deputados (5,84%) e 8 senadores (9,87%) são sócios de pessoas jurídicas concessionárias, permissionárias ou autorizatárias de radiodifusão.

I.3. Distribuição por prevenção.

12. O Arguente requer a distribuição por prevenção desta ADPF ao Eminentíssimo Ministro Gilmar Mendes, nos termos dos artigos 69 e 77-B do Regimento Interno do STF e dos artigos 105 e 253, I, do Código de Processo Civil, em razão da conexão desta ação com a ADPF 246. Há, no caso, a espécie de conexão denominada de continência, pois ambas as ações possuem o mesmo autor e semelhanças na **causa de pedir remota**, isto é, fundamentos jurídicos semelhantes. Não há, no entanto, litispendência, pois a **causa de pedir próxima**, isto é, os fatos que constituem o objeto de cada arguição – **atos do Poder Público questionados por cada arguição** –, bem como os pedidos de cada ação **possuem diferenças entre si**. A presente arguição de descumprimento de preceito fundamental indica atos específicos do Poder Público que ocorreram **antes e após a proposição da ADPF 246. Trata-se, portanto, de um conjunto de atos distintos dos atos indicados na ADPF 246**. Além disso, a presente ADPF fornece a cópia de todos os atos do poder público indicados, mediante a apresentação dos seguintes documentos:

- (i) cópias dos decretos presidenciais e portarias do Ministério das Comunicações que outorgaram ou renovaram concessões, permissões ou autorizações de radiodifusão para pessoas jurídicas que possuem deputados e senadores entre seus sócios ou associados;
- (ii) cópias dos decretos legislativos do Congresso Nacional que aprovaram a outorga ou renovação de concessões e permissões de radiodifusão para pessoas jurídicas que possuem deputados e senadores entre seus sócios ou associados;
- (iii) cópia dos diplomas – atos de diplomação realizados pelo Poder Judiciário – de deputados e senadores que são, direta ou indiretamente, sócios ou associados de pessoas jurídicas concessionárias, permissionárias ou autorizatárias de radiodifusão;
- (iv) cópia das atas das Sessões do Senado e da Câmara dos Deputados nas quais o Poder Legislativo empossou deputados e senadores que são, direta ou indiretamente, sócios ou associados de pessoas jurídicas concessionárias, permissionárias ou autorizatárias de radiodifusão (atos de empossamento);
- (v) cópia de páginas do site do Sistema de Acompanhamento de Controle Societário – Siacco, da Anatel, que atestam a participação de deputados e senadores da atual legislatura como sócios de pessoas jurídicas concessionárias, autorizatárias ou permissionárias de radiodifusão; e
- (vi) cópias de páginas do site do Tribunal Superior Eleitoral que apresentam a declaração de bens de deputados e senadores; nesses documentos, os congressistas declaram que possuem quotas ou ações de pessoas jurídicas concessionárias, permissionárias ou autorizatárias de radiodifusão.

Em razão (i) dos novos atos do Poder Público aqui indicados – atos que ocorreram antes e após a proposição da ADPF 246 –, (ii) dos novos documentos ora juntados, e (iii) de diferenças que existem entre os pedidos de cada ação, resta claro, nos termos do artigo 104 do Código de Processo Civil, que **esta ADPF possui um objeto mais amplo do que a ADPF 246**. Não há, portanto, litispendência, mas sim continência, nos termos dos artigos 103 e 104 do Código de Processo Civil.

13. Os novos documentos e atos do Poder Público não foram apresentados e indicados no próprio processo da ADPF 246, pois a jurisprudência do STF consolidou o entendimento de que a petição inicial não pode ser aditada após terem sido requisitadas as informações às autoridades responsáveis pelos atos questionados. Veja-se, a propósito, a decisão da Corte na ADI 437 QO, Rel. Min. Celso de Mello:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - QUESTÃO DE ORDEM - PETIÇÃO INICIAL - ADITAMENTO - REQUISIÇÃO DE INFORMAÇÕES JÁ ORDENADA-IMPOSSIBILIDADE - PEDIDO INDEFERIDO. (...) **COM A REQUISIÇÃO DE INFORMAÇÕES AO ÓRGÃO DE QUE EMANOU A LEI OU ATO NORMATIVO ARGUIDO DE INCONSTITUCIONAL OPERA-SE A PRECLUSÃO DO DIREITO, RECONHECIDO AO AUTOR DA ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, DE ADITAR A PETIÇÃO INICIAL**³¹.

Não obstante, **essa mesma jurisprudência do STF informa que o Arguente tem o direito de propor uma nova ação para indicar outros atos que não tenham sido indicados na petição inicial**. Veja-se, a confirmar esta afirmação, as decisões do STF na ADI 437 QO, Rel. Min. Celso de Mello, na Rcl 4.237-MC-EX/PA, Decisão da Min. Ellen Gracie, e na Rcl 13.640 DF, Rel. Min. Celso de Mello:

No caso, o eminente Procurador-Geral da República ajuizou a ação direta em 05.02.91 (fls. 2), com a indicação das normas legais cuja inconstitucionalidade argüiu, não tendo incluído no pedido – embora lhe fosse possível fazê-lo já naquele momento – a impugnação ao Decreto nº 6.433, editado em 31 de janeiro do corrente.

(...)

De qualquer maneira, porém, e em face de todo o exposto, revela-se-me incabível o pretendido aditamento, especialmente porque já requisitadas as informações aos órgãos de que emanaram os demais atos originariamente impugnados. Indefiro-o, pois, **sem prejuízo da autônoma formulação do pedido, a ser veiculado em outro processo, se for o caso**³².

³¹ STF, ADI 437 QO, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 01.03.1991, DJ 19.02.1993, grifo nosso. No mesmo sentido, os seguintes precedentes do STF: (i) STF, ADI 2456, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em 22.03.2012, publicado em DJe-065 Divulg 29.03.2012, Public 30.03.2012; (ii) STF, Rcl 13640 DF, Rel. Min. Celso de Mello, julgado em 13.09.2012, publicado em DJe-187 Divulg 21.09.2012, Public 24.09.2012, (iii) STF, ADI 3197, Rel. Min. Celso de Mello, julgado em 19.03.2012, publicado em DJe-059 Divulg 21.03.2012, Public 22.03.2012, e (iv) STF, ADI 654-MC, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 11.12.1991, publicado em DJ 06.08.1993.

³² STF, ADI 437 QO, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 01.03.1991, publicado em DJ 19.02.1993, voto do Ministro Celso de Mello, grifo nosso, sublinhado do autor.

O presente pedido encontra óbice de natureza processual, porquanto incide na espécie, por analogia, o que dispõe o art. 294 do Código de Processo Civil. É que já foram devidamente prestadas as informações pelo Juízo do Trabalho de Capanema e a Procuradoria-Geral da República já se manifestou pela procedência parcial do pedido, motivo por que se revela inadmissível o aditamento à petição inicial da presente reclamação, sob pena de subversão da abrangência do pleito. É dizer, operou-se a preclusão do direito do reclamante de aditar a petição inicial. Ante o exposto, indefiro o presente pedido de extensão, **sem prejuízo do ajuizamento de nova reclamação especificamente quanto ao Processo nº 00232.2008.105.08.00.0, em tramitação na Vara do Trabalho de Capanema-PA**³³.

Inviável, processualmente, o aditamento em referência. (...) **Isso significa, portanto, que eventual reclamação deverá constituir, se for o caso, objeto de processo autônomo.**³⁴

Logo, a proposição desta ADPF – que (i) contém a indicação de novos atos do Poder Público, (ii) apresenta cópias de todos os atos indicados e de outros documentos oficiais que os comprovam, e (iii) formula pedidos distintos – constitui um direito do Arguente, devidamente reconhecido pela jurisprudência do STF.

I.4. Preceitos fundamentais violados.

14. Segundo José Afonso da Silva, a noção de preceitos fundamentais abrange os direitos fundamentais e “todas as prescrições que dão o sentido básico do regime constitucional, como são, por exemplo, as que apontam para a autonomia dos Estados e do Distrito Federal, e especialmente as designativas de direitos e garantias fundamentais”³⁵.

Há um razoável consenso na doutrina e na jurisprudência de que (i) os fundamentos da República estabelecidos pelo artigo 1º da Constituição Brasileira, (ii) os direitos e garantias estabelecidos pelo artigo 5º e por outros artigos da Constituição, como o artigo 220, (iii) os princípios que disciplinam a atividade da Administração Pública estabelecidos pelo artigo 37 da Constituição e (iv) os princípios protegidos pelas cláusulas pétreas do art. 60, § 4º da Constituição constituem preceitos constitucionais fundamentais³⁶. Não obstante, doutrina e jurisprudência admitem a inviabilidade de se

³³ STF, Rcl 4.237-MC-EX/PA, Decisão da Min. Ellen Gracie, de 12.05.2008, publicado em DJE nº 88 Divulg 15.05.2008, grifo nosso.

³⁴ STF, Rcl 13640 DF, Relator: Min. Celso de Mello, julgado em 13.09.2012, publicado em DJe-187 Divulg 21.09.2012 Public 24.09.2012, grifo nosso.

³⁵ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 33 ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 562.

³⁶ Cf. BARROSO, Luís Roberto, O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro, cit., p. 306; MENDES, Gilmar Ferreira. Arguição de descumprimento de preceito fundamental: parâmetro de controle e objeto, In: TAVARES, André Ramos; ROTHENBURG, Walter Claudius. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental: Análises à Luz da Lei nº 9.882/99**. São Paulo: Atlas, 2001, p.128-129; SARMENTO, Daniel, Apontamentos sobre a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, cit., p. 101.

estabelecer previamente um rol restritivo dos preceitos fundamentais da Constituição Brasileira. Entende-se, como aponta o Ministro Gilmar Mendes, que a lesão a preceito fundamental não ocorre apenas quando se “afronta a um princípio fundamental, tal como assente na ordem constitucional, mas também a regras que confirmam densidade normativa ou significado específico a esse princípio”³⁷. Nesse sentido, a identificação das regras e princípios constitucionais que constituem preceitos fundamentais requer a análise e a interpretação do texto constitucional e das conexões de conteúdo entre suas normas³⁸.

15. No que se refere à presente ADPF, conforme será demonstrado nesta ação, os atos do Poder Público acima indicados – ao ensejarem a participação, direta ou indireta, de políticos titulares de mandato eletivo como sócios ou associados de pessoas jurídicas concessionárias, permissionárias ou autorizatárias de radiodifusão – violam os seguintes preceitos fundamentais da Constituição Brasileira:

- (i) a liberdade de expressão (artigo 5º, inciso IX e artigo 220 da Constituição³⁹);
- (ii) o direito à informação (artigo 5º, inciso XIV, da Constituição⁴⁰);

Na jurisprudência, vide STF, ADPF 33/PA, Relator Ministro Gilmar Mendes, DJ 27.10.2006, p. 11 e 57; STF, ADPF 130/DF, Rel. Min. Carlos Ayres Britto, DJe 06.11.2009, p. 41.

Em seu voto na ADPF 33, o Ministro Gilmar Mendes afirma: “É muito difícil indicar, *a priori*, os preceitos fundamentais da Constituição passíveis de lesão tão grave que justifique o processo e o julgamento da argüição de descumprimento.

Não há dúvida de que alguns desses preceitos estão enunciados, de forma explícita, no texto constitucional. Assim, ninguém poderá negar a qualidade de preceitos fundamentais da ordem constitucional aos direitos e garantias individuais (art. 5º, dentre outros). Da mesma forma, não se poderá deixar de atribuir essa qualificação aos demais princípios protegidos pela cláusula pétrea do art. 60, § 4º, da Constituição, quais sejam, a forma federativa de Estado, a separação de poderes, o voto direto, universal, secreto e periódico.” In: STF, ADPF 33/PA, Relator Ministro Gilmar Mendes, DJ 27.10.2006, p. 11.

³⁷ STF, ADPF 33/PA, Relator Ministro Gilmar Mendes, DJ 27.10.2006, trecho do voto do Ministro Gilmar Mendes, p. 15.

³⁸ Diz o Ministro Gilmar Mendes: “É o estudo da ordem constitucional no seu contexto normativo e nas suas relações de interdependência que permite identificar as disposições essenciais para a preservação dos princípios basilares dos preceitos fundamentais em um determinado sistema. (...)”

Nessa linha de entendimento, a lesão a preceito fundamental não se configurará apenas quando se verificar possível afronta a um princípio fundamental, tal como assente na ordem constitucional, mas também a regras que confirmam densidade normativa ou significado específico a esse princípio.

Tendo em vista as interconexões e interdependências dos princípios e regras, talvez não seja recomendável proceder-se a uma distinção entre essas duas categorias, fixando-se um conceito extensivo de preceito fundamental, abrangente das normas básicas contidas no texto constitucional.” In: ADPF 33/PA, Relator Ministro Gilmar Mendes, DJ 27.10.2006, trecho do voto do Ministro Gilmar Mendes, p. 15.

Concordando com o voto do Ministro Gilmar Mendes, o Ministro Sepúlveda Pertence afirma que: “Primeiro, eu não teria, ao que me recorde, nenhuma reserva a fazer ao voto no que diz respeito ao conceito do que seja preceito fundamental – que, para mim, (...) envolve regras e, sobretudo princípios – mas, em relação ao qual, evidentemente, se deixou uma margem de concretização ao Tribunal para, em cada caso, verificar ou não a presença de um preceito fundamental em causa.” In: STF, ADPF 33/PA, Relator Ministro Gilmar Mendes, DJ 27.10.2006, p. 57.

No mesmo sentido manifesta-se o Ministro Carlos Ayres Britto na ADPF 130/DF, Rel. Min. Carlos Ayres Britto, DJe 06.11.2009, p. 41.

³⁹ Art. 5º, IX - é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença; 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.

⁴⁰ Art. 5º, XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando

- (iii) a divisão entre os sistemas estatal, público e privado de radiodifusão estabelecida pelo artigo 223 da Constituição⁴¹, cujo objetivo é assegurar o direito da sociedade civil e da imprensa de conduzir a atividade de radiodifusão nos sistemas público e privado de radiodifusão com autonomia perante o Estado;
- (iv) o direito à realização de eleições livres (artigos 14 e 60, § 4º, inciso II da Constituição⁴²);
- (v) a soberania popular (parágrafo único do artigo 1º e artigo 14 da Constituição⁴³);
- (vi) o pluralismo político (artigo 1º, inciso V da Constituição⁴⁴);
- (vii) o princípio da isonomia (artigo 5º, caput da Constituição⁴⁵);
- (viii) o direito à cidadania (artigo 1º, inciso II da Constituição⁴⁶);
- (ix) os impedimentos e incompatibilidades inerentes ao exercício de mandato eletivo estabelecidos pelos artigos 54, I, “a”⁴⁷ e 54, II, “a”⁴⁸ da Constituição e, conseqüentemente, a isenção e independência dos membros do Poder Legislativo e a probidade administrativa;
- (x) o direito de fiscalizar e controlar o exercício do poder estatal, inerente à democracia; e
- (xi) a democracia, afirmada no preâmbulo e no artigo 1º da Constituição⁴⁹.

necessário ao exercício profissional.

⁴¹ 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.

⁴² Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular; Art. 60. (...) § 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: (...) II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

⁴³ Art. 1º, Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular.

⁴⁴ Art. 1º A República Federativa do Brasil (...) tem como fundamentos: V - o pluralismo político.

⁴⁵ 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 igualdade (...).

⁴⁶ Art. 1º A República Federativa do Brasil (...) tem como fundamentos: II - a cidadania.

⁴⁷ Art. 54. Os Deputados e Senadores não poderão: I - desde a expedição do diploma: a) firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes.

⁴⁸ Art. 54. Os Deputados e Senadores não poderão: II - desde a posse: a) ser proprietários, controladores ou diretores de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público, ou nela exercer função remunerada.

⁴⁹ Preâmbulo: Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. (...)

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político.

16. Com base no que se argumentou acima, é inegável que todos os preceitos acima indicados são fundamentais. Ressalte-se ainda que os preceitos indicados nos itens “iii” e “ix”, como será demonstrado nesta ação, são preceitos fundamentais por sua própria relevância e por serem normas que conferem densidade normativa à liberdade de expressão, no primeiro caso, e à probidade administrativa, ao direito de realização de eleições livres e à democracia, no segundo caso.

I.5. Subsidiariedade.

17. O § 1º do artigo 4º da Lei 9.882/1999 estabelece que “[n]ão será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade”. Cogitar-se-ia de interpretar esta norma de forma restritiva, de maneira que a ADPF seria cabível apenas após a exaustão de todos os meios processuais eficazes para sanar a lesividade dos atos impugnados. Não obstante, a doutrina⁵⁰ e a jurisprudência do STF admitem amplamente que a subsidiariedade da ADPF não deve ser interpretada de forma literal e absoluta. A mera existência de meios processuais ordinários não constitui óbice à apresentação de ADPF. Como afirmou o STF:

STF, ADPF 17 AgR/AP. Ementa: “(...) A mera possibilidade de utilização de outros meios processuais, contudo, não basta, só por si, para justificar a invocação do princípio da subsidiariedade, pois, para que esse postulado possa legitimamente incidir - impedindo, desse modo, o acesso imediato à arguição de descumprimento de preceito fundamental - revela-se essencial que os instrumentos disponíveis mostrem-se capazes de neutralizar, de maneira eficaz, a situação de lesividade que se busca obstar com o ajuizamento desse writ constitucional.”⁵¹.

18. O STF considera que, por ser a ADPF um instrumento de controle objetivo de constitucionalidade, a subsidiariedade deve ser considerada em relação aos outros instrumentos de controle objetivo. Outro meio eficaz será, nessa medida, aquele capaz de sanar a lesividade de forma objetiva, ampla, geral, imediata e com efeitos erga omnes, tal qual a ADPF⁵². É o que sustenta o Ministro Gilmar Mendes:

⁵⁰ Cf. BARROSO, Luís Roberto, O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro, cit., p. 314-319; TAVARES, André Ramos, Arguição de Descumprimento de Preceito Constitucional Fundamental: Aspectos Essenciais do Instituto na Constituição e na Lei, cit., p. 42-48; MENDES, Gilmar Ferreira. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental**: Comentários à Lei n. 9.882, de 3-12-1999. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 110-116.

⁵¹ ADPF 17 AgR/AP, Relator Ministro Celso de Mello, DJ 14.02.2003, Ementa.

⁵² STF, ADPF 33/PA, Relator Ministro Gilmar Mendes, DJ 27.10.2006. Ementa: (...) 13. Princípio da subsidiariedade (art. 4o, Parágrafo 1o, da Lei no 9.882/99): inexistência de outro meio eficaz de sanar a lesão, compreendido no contexto da ordem constitucional global, como aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata.

STF, ADPF 33/PA: “À primeira vista, poderia parecer que somente na hipótese de absoluta inexistência de qualquer meio eficaz à eventual lesão poder-se-ia manejar, de forma útil, a argüição de descumprimento de preceito fundamental. **É fácil ver que uma leitura excessivamente literal dessa disposição, que tenta introduzir entre nós o princípio da subsidiariedade vigente no direito alemão (recurso constitucional) e no direito espanhol (recurso de amparo), acabaria por retirar desse instituto qualquer significado prático.**

De uma perspectiva estritamente subjetiva, a ação somente poderia ser proposta se já se tivesse verificado a exaustão de todos os meios eficazes de afastar a lesão no âmbito judicial.

Uma leitura mais cuidadosa há de revelar, porém, que na análise sobre a eficácia da proteção de preceito fundamental nesse processo **deve predominar um enfoque objetivo ou de proteção da ordem constitucional objetiva.** (...)

Assim, tendo em vista o caráter acentuadamente objetivo da argüição de descumprimento, o juízo de subsidiariedade há de ter em vista, especialmente, os demais processos objetivos já consolidados no sistema constitucional. Nesse caso, cabível a ação direta de inconstitucionalidade ou de constitucionalidade, não será admissível a argüição de descumprimento. Em sentido contrário, não sendo admitida a utilização de ações diretas de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade – isto é, não se verificando a existência de meio apto para solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata –, há de se entender possível a utilização da argüição de descumprimento de preceito fundamental.

(...) **ante a inexistência de processo de índole objetiva apto a solver, de uma vez por todas, a controvérsia constitucional, afigura-se integralmente aplicável a argüição de descumprimento de preceito fundamental.** É que as ações originárias e o próprio recurso extraordinário não parecem, as mais das vezes, capazes de resolver a controvérsia constitucional de forma geral, definitiva e imediata. A necessidade de interpretação de uma pletera de recursos extraordinários idênticos poderá, em verdade, constituir-se em ameaça ao livre funcionamento do STF e das próprias Cortes ordinárias.

Como se vê, ainda que aparentemente pudesse ser o recurso extraordinário o meio eficaz de superar eventual lesão a preceito fundamental nessas situações, na prática, especialmente nos processos de massa, a utilização desse instituto do sistema difuso de controle de constitucionalidade não se revela plenamente eficaz, **em razão do limitado efeito do julgado nele proferido (decisão com efeito entre as partes).**

Assim sendo, é possível concluir que a simples existência de ações ou de outros recursos processuais – vias processuais ordinárias – não poderá servir de óbice à formulação da argüição de descumprimento.”⁵³

No mesmo sentido se manifesta o Ministro Cezar Peluso, em voto proferido no julgamento de medida cautelar na ADPF 79:

STF, ADPF 79 MC/PE: “Da mesma forma, o princípio da subsidiariedade para o cabimento da ADPF não oferece obstáculo à presente ação.

É que este SUPREMO vem entendendo que **a subsidiariedade exigida pelo art. 4º, § 1º da L. 9.882/99 não pode ser interpretada com raciocínio linear e fechado.**

A subsidiariedade de que trata a legislação diz respeito a outro **instrumento processual-constitucional que resolva a questão jurídica**

⁵³ STF, ADPF 33/PA, Relator Ministro Gilmar Mendes, DJ 27.10.2006, p. 32-39, grifo nosso.

com a mesma efetividade, imediatividade e amplitude que a própria ADPF.⁵⁴

19. Junto à análise da subsidiariedade, a relevância pública da questão a ser resolvida na ação constitui, segundo o STF, requisito implícito ao cabimento da ADPF⁵⁵. De acordo com sua própria jurisprudência, **o STF sempre será competente para analisar questões de grande relevância ao interesse público e que reclamem a interpretação objetiva da Constituição**⁵⁶. É o que diz o Ministro Marco Aurélio:

ADPF 46/DF: “(...) Eis o importante papel, no que tange à paz social, atribuído ao Supremo, que não pode ficar a reboque da definição do alcance da Carta da República. Digo mesmo que a Corte há de estar sempre propensa a examinar os grandes temas nacionais, contando, para tanto, com a competência de julgar os processos objetivos.”⁵⁷

No mesmo sentido, o Ministro Cezar Peluso afirma:

ADPF 79 MC/PE: “Da mesma forma, a ADPF vem sendo manejada também para abordar questões jurídicas fundamentais e de importância federal ou estadual transcendente. Foi o que aconteceu no julgamento de questão de ordem na ADPF 54, relativa a seu cabimento para suscitar o debate em torno do problema do aborto do feto anencefálico (relator Ministro Marco Aurélio, DJ 4.5.2005). A mesma posição do Tribunal começou a ser confirmada no início do julgamento da ADPF 46, relatoria do Ministro MARCO AURÉLIO, pela qual se discute a constitucionalidade do monopólio dos serviços postais pelos Correios.”⁵⁸

E o Ministro Gilmar Mendes:

ADPF 33/PA: “É fácil ver também que a fórmula da relevância do interesse público para justificar a admissão da arguição de descumprimento (explícita no modelo alemão) está implícita no sistema criado pelo legislador brasileiro, tendo em vista, especialmente, o caráter marcadamente objetivo que se conferiu ao instituto. Dessa forma, o Supremo Tribunal Federal sempre poderá, ao lado de outros requisitos de admissibilidade, emitir juízo sobre a relevância e o interesse público contido na controvérsia constitucional. Essa leitura compreensiva da cláusula da subsidiariedade contida no art. 4º, § 1º da Lei nº 9.882, de 1999, parece solver, com superioridade, a controvérsia em torno da aplicação do princípio do esgotamento das

⁵⁴ STF, ADPF 79 MC/PE, Relator Ministro Cezar Peluso, DJ 04.08.2005, grifo nosso.

⁵⁵ STF, ADPF 33/PA, Relator Ministro Gilmar Mendes, DJ 27.10.2006. Ementa: (...) 7. Requisito de admissibilidade implícito relativo à relevância do interesse público presente no caso. Na doutrina, vide MENDES, Gilmar Ferreira, Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental: Comentários à Lei n. 9.882, cit., p. 116-117; BARROSO, Luís Roberto. O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro, cit., p. 318.

⁵⁶ Cf. STF, ADPF 46/DF, Relator Ministro Marco Aurélio, Relator para o Acórdão Ministro Eros Grau, DJe 26.02.2010; STF, ADPF 54 QO/DF, Relator Ministro Marco Aurélio, DJe 31.08.2007.

⁵⁷ STF, ADPF 46/DF, Relator Ministro Marco Aurélio, Relator para o Acórdão Ministro Eros Grau, DJ 26.02.2010, p. 42-43.

⁵⁸ STF, ADPF 79 MC/PE, Relator Ministro Cezar Peluso, DJ 04.08.2005.

instâncias.”⁵⁹

20. Outrossim, a ADPF deve se referir ao ordenamento constitucional objetivo. Não se destina à proteção de posições jurídicas singulares, exceto quando sua decisão implicar a resolução de questões objetivas do ordenamento constitucional. Segundo o Ministro Gilmar Mendes:

ADPF 33/PA: “(...) o ajuizamento da ação e a sua admissão estarão vinculados, muito provavelmente, ao significado da solução da controvérsia para o ordenamento constitucional objetivo, e não à proteção judicial efetiva de uma situação singular.”⁶⁰

No mesmo sentido, manifesta-se Luís Roberto Barroso:

Seja como for, na argüição incidental, mesmo que estejam em jogo direitos subjetivos, haverá de estar envolvida uma situação que afete o ordenamento constitucional de maneira objetiva.⁶¹

21. Há, portanto, três requisitos relacionados à regra da subsidiariedade: (i) a inexistência de outro meio de controle de constitucionalidade objetivo capaz de sanar a lesividade com a mesma efetividade, imediaticidade e amplitude que a própria ADPF, (ii) a relevância pública da questão jurídica objeto da ação e (iii) a necessidade de que a controvérsia levantada pela ADPF refira-se ao ordenamento constitucional objetivo.

22. Os atos questionados por esta ADPF poderiam ser impugnados, individualmente, por meio processual ordinário que questionasse cada concessão, permissão e autorização. Não obstante, tal meio não seria capaz de sanar a lesividade com a mesma efetividade, generalidade e imediaticidade que a ADPF. Não resolveria a controvérsia relativa ao ordenamento constitucional objetivo, isto é, a alegada inconstitucionalidade (i) da prática do Poder Executivo e do Poder Legislativo de outorgar, renovar e aprovar concessões, permissões e autorizações de radiodifusão a pessoas jurídicas que possuam políticos que exerçam mandato eletivo como sócios ou associados, diretos ou indiretos, (ii) da prática do Poder Judiciário de diplomar políticos eleitos que sejam, direta ou indiretamente, sócios ou associados de concessionárias, permissionárias ou autorizatárias de radiodifusão, (iii) da prática do Poder Legislativo de empossar políticos eleitos que sejam, direta ou indiretamente, sócios ou associados de concessionárias, permissionárias ou autorizatárias de radiodifusão e (iv) da omissão do Poder Executivo em fiscalizar as concessões, permissões e autorizações de radiodifusão

⁵⁹ STF, ADPF 33/PA, Relator Ministro Gilmar Mendes, DJ 27.10.2006, p. 40.

⁶⁰ STF, ADPF 33/PA, Relator Ministro Gilmar Mendes, DJ 27.10.2006, p. 35, grifo nosso.

⁶¹ BARROSO, Luís Roberto, O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro, cit., p. 318, grifo nosso.

de forma a evitar a continuidade da prestação do serviço de radiodifusão por pessoas jurídicas que possuem políticos titulares de mandato eletivo como sócios ou associados, diretos ou indiretos.

No que se refere aos instrumentos de controle objetivo de constitucionalidade⁶², a ação direta de inconstitucionalidade (ADI) e a ação direta de inconstitucionalidade por omissão (ADO) não são adequadas para analisar os atos do Poder Público ora questionados, pois servem para a análise de atos normativos⁶³ (artigo 102, I, “a” da Constituição) ao passo que os atos ora questionados, tal qual demonstrado acima, constituem atos administrativos. Ademais, a ADI não seria adequada para impugnar os atos omissivos, nem a ADO seria adequada para impugnar os atos comissivos ora questionados.

Conclui-se, assim, que (i) a ADPF constitui o meio adequado para a análise dos atos ora impugnados e (ii) não há outros meios capazes de sanar a lesividade de forma objetiva e com a mesma efetividade, imediatividade e amplitude que a própria ADPF.

23. A questão apresentada nesta ação é altamente relevante ao interesse público. Conforme será demonstrado abaixo, a radiodifusão é o meio de comunicação mais influente do país, essencial para a atividade da imprensa, para o equilíbrio entre os partidos políticos e para a realização de eleições livres, além de ser objeto de intensa disputa política. Pesquisadores do campo da comunicação afirmam que o controle de radiodifusão por políticos é responsável pela manutenção da influência política e pela perpetuação no poder dos políticos radiodifusores⁶⁴. Segundo o jornalista Alberto Dines:

Todas as distorções e aberrações da mídia eletrônica brasileira germinam nesta questão: os meios de comunicação não podem estar nas mãos do poder político. Além de autônomos, esses veículos devem ser entregues a empresas e entidades profissionais para garantir um mínimo de competência e seriedade na difusão da informação. O grande problema da concentração da mídia brasileira começa aqui: o parlamentar se autoconcede uma emissora e depois vai negociá-la com uma grande rede de TV ou rádio.⁶⁵

Resta claro, portanto, que o deslinde da questão jurídica objetiva que constitui

⁶² Como acima explicado, para o STF a subsidiariedade deve ser considerada em relação aos outros instrumentos de controle objetivo de constitucionalidade.

⁶³ Cf. BARROSO, Luís Roberto, O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro, cit., p. 257-258; 280.

⁶⁴ Cf. SANTOS, Suzy dos; CAPPARELLI, Sérgio. Coronelismo, Radiodifusão e Voto: a nova face de um velho conceito. In: BRITTOS, Valério Cruz e BOLAÑO, César Ricardo Siqueira (orgs). **Rede Globo – 40 anos de poder e hegemonia**. São Paulo: Paulus, 2005, p. 77-101; LIMA, Venício A. de; LOPES, Cristiano Aguiar, Coronelismo Eletrônico de Novo Tipo, cit., p. 3; 2-10.

⁶⁵ VIANNA, Andrea. **No ar, suas excelências**. Congresso em foco, 29.11.2005. Disponível em <<http://congressoemfoco.uol.com.br/Noticia.aspx?pid=2395>>. Acesso em 17.02.2011.

objeto desta ação tem forte alcance político, social e econômico.

Não por acaso, a controvérsia em torno da constitucionalidade ou não do controle de outorgas de radiodifusão por políticos é assunto amplamente debatido pelo governo e pela imprensa. Em 29 de março de 2010, o Ministério das Comunicações declarou por meio da Secretaria de Serviços de Comunicação Eletrônica que:

A Constituição não veda a propriedade. O parlamentar só não pode ser gerente ou diretor de meio de comunicação. (...) Não há previsão legal para esse impedimento.⁶⁶

Essa afirmação também foi feita pela imprensa⁶⁷. Em outros momentos, a imprensa afirmou erroneamente que a Constituição proíbe o controle de outorgas por políticos, mas que tal proibição carece de regulamentação para ser eficaz⁶⁸.

Já ao final de 2010, o Poder Público manifestou uma posição distinta. O então Ministro Chefe da Secretaria de Comunicação Social, Franklin Martins, afirmou a inconstitucionalidade do controle de outorgas de radiodifusão por políticos:

Criou-se terra de ninguém. Todos sabemos que deputados e senadores não podem ter televisão, tem TV e usam de subterfúgios dos mais variados.⁶⁹

Na mesma linha, em janeiro de 2011, o ex-Ministro das Comunicações Paulo Bernardo afirmou:

Tem já uma restrição que está colocada na Constituição.⁷⁰
A Constituição (...) menciona que políticos não deveriam ser donos de radiodifusão (...) É o Congresso que autoriza as concessões. Então, me

⁶⁶ MILITÃO, Eduardo. **Ministério diz que parlamentar pode ser dono de TV**. Congresso em Foco, 29.03.2010. Disponível em: <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticia.asp?cod_canal=21&cod_publicacao=32376>. Acesso em 17.02.2011.

⁶⁷ Em reportagem da Folha de São Paulo, os repórteres Felipe Bätchold e Sílvia Freire afirmaram que: “A lei permite que ocupantes de cargos no Executivo ou Legislativo sejam sócios de empresas de rádio e TV e proíbe que estejam à frente da gestão das emissoras, o que é pouco fiscalizado.” In: BÄTCHOLD, Felipe; FREIRE, Sílvia. **61 políticos eleitos são proprietários de rádios ou TVs**. Folha de São Paulo, 17.10.2010. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/po1710201025.htm>>. Acesso em: 15.02.2011.

⁶⁸ A Folha de São Paulo afirma em capa da edição de 07.01.2011: “O veto, que está na Constituição, mas não foi regulamentado, consta de anteprojeto de lei que o governo levará a discussão pública.” In: Folha de São Paulo. **Político não deve ganhar TV e rádio, diz Ministro**. 07.01.2011. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/inde07012011.shl>>. Acesso em: 17.02.2011.

⁶⁹ Tavares, Mônica; Éboli, Evandro. **Em seminário, Franklin Martins critica concessão irregular de TVs para deputados e senadores**. In: O Globo. Publicado em 09.11.2000. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/pais/mat/2010/11/09/em-seminario-franklin-martins-critica-concessao-irregular-de-tvs-para-deputados-senadores-922983317.asp>>. Acesso em: 17.02.2011.

⁷⁰ OLIVEIRA, José Carlos de. **Parlamentares comentam declaração de ministro sobre concessão de emissoras**. Rádio Câmara, 07.01.2011. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/radiocamara/?lnk=2000-PARLAMENTARES-COMENTAM-DECLARACAO-DE-MINISTRO-SOBRE-CONCESSAO-DE-EMISSORAS-343&selecao=MAT&materia=115568&programa=41>>. Acesso em 17.02.2011.

parece claro que o congressista não pode ter concessão, para não legislar em causa própria. Os políticos já têm espaço garantido na televisão, nos programas eleitorais. E há também a vantagem nas disputas eleitorais, e o poder político e econômico.⁷¹

Por fim, em julgamento realizado em 17.11.2014, o STF se pronunciou diretamente acerca dessa questão na Ação Penal 530, afirmando que os artigos 54, I, “a” e 54, II, “a” da Constituição contêm uma proibição clara que impede deputados e senadores de serem sócios de pessoas jurídicas titulares de concessão, permissão ou autorização de radiodifusão. Disse esta E. Corte:

6. Quanto ao mérito, **nos termos das normas proibitivas invocadas, previstas nos arts. 54 da Constituição** e art. 38, § 1º, da Lei nº 4.117/62, **é vedado ao parlamentar ou empresa por este controlada receber do Governo Federal a outorga de serviço de radiodifusão sonora**. O que se pretendeu prevenir foi a reunião de poder político e controle sobre veículos de comunicação de massa, com os riscos decorrentes do abuso.⁷²

A despeito dos diversos entendimentos do Poder Executivo e da imprensa, e apesar da afirmação da inconstitucionalidade dessa prática pelo STF, os atos ora questionados são levados a cabo há décadas pelo Poder Público, como acima se demonstrou⁷³.

24. Por fim, o objeto desta ADPF refere-se ao ordenamento constitucional objetivo. Pretende-se que o STF julgue se os atos do Poder Público ora indicados violam o ordenamento constitucional objetivo. Concluindo por sua inconstitucionalidade, requer-se que o STF, nos termos do artigo 10 da Lei 9.882/1999⁷⁴, comunique às autoridades e órgãos responsáveis pela prática dos atos questionados “as condições e o modo de interpretação e aplicação” dos preceitos fundamentais aqui invocados, de forma a reparar as lesões ao ordenamento jurídico objetivo e evitar que novas lesões venham a ocorrer. Daí a constatação de que a solução da controvérsia suscitada por esta ADPF

⁷¹ LOBATO, Elvira. **Ministro defende proibição de que políticos tenham TV**. Folha de São Paulo, 07.01.2011. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/po0701201102.htm>>. Acesso em 21.02.2011.

⁷² STF, AP 530, Rel. Min. Rosa Weber, Rel. p/ Acórdão Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, julgado em 09.09.2014, DJe Public 17.11.2014, Republicação DJe Public 19.12.2014.

⁷³ Não se quer demonstrar com essa diversidade de opiniões a existência de controvérsia judicial. A demonstração de controvérsia judicial só seria necessária caso esta ação fosse uma arguição incidental, prevista pelo parágrafo único, inciso I do artigo 1º da lei 9.882/1.999, o que não é o caso. A presente ação constitui arguição autônoma, baseada no caput do artigo 1º da lei 9.882/1.999 (Cf. STF, ADPF 3 QO/CE, Relator Ministro Sydney Sanches, DJ 27.02.2004). Desnecessária, portanto, a indicação de decisões judiciais divergentes.

O que é necessário para ambas as modalidades de ADPF é demonstrar a relevância da questão objeto da ação. Este é o objetivo desta seção: evidenciar o alcance político, social e econômico do objeto desta ADPF e a necessidade de sua resolução de forma objetiva pelo STF.

⁷⁴ Art. 10. Julgada a ação, far-se-á comunicação às autoridades ou órgãos responsáveis pela prática dos atos questionados, fixando-se as condições e o modo de interpretação e aplicação do preceito fundamental.

afeta o ordenamento constitucional de maneira objetiva.

II. DO MÉRITO⁷⁵

II.1. Observação preliminar: Radiodifusão e imprensa.

25. Os meios de radiodifusão fazem parte da imprensa, tal como reconhecido pela doutrina e pela jurisprudência nacional e internacional⁷⁶. Logo, sujeitam-se às normas constitucionais que se referem à imprensa, assim como os demais órgãos que a compõem (v.g. jornais e revistas).

A radiodifusão destina-se também à veiculação de produção cultural voltada a diversas finalidades, tais como educação, arte, cultura, informação e entretenimento. Assim como a imprensa, a produção cultural constitui atividade própria da sociedade civil e requer autonomia perante o Estado de forma a evitar o dirigismo estatal da cultura. Esta autonomia é garantida na Constituição pelo direito à liberdade de expressão artística (artigos 5º, IX e 220).

Destarte, os argumentos que aqui serão utilizados acerca do regime constitucional e da autonomia da imprensa perante o Estado aplicam-se plenamente à atividade de radiodifusão.

26. No Brasil, a radiodifusão é o principal órgão da imprensa, pois é o meio de comunicação com maior poder de influência.

O acesso à televisão e ao rádio é universalizado no país⁷⁷, e a televisão aberta é o veículo recebe a maior parcela (66,54%) do investimento publicitário direcionado aos meios de comunicação⁷⁸. Para uma grande parcela da população que não tem recursos

⁷⁵ Os argumentos que compõem o mérito da presente ação derivam de pesquisa de Bráulio Santos Rabelo de Araújo registrada em artigo publicado na Revista Trimestral de Direito Público: ARAÚJO, Bráulio Santos Rabelo de . A inconstitucionalidade da participação de políticos como sócios ou associados de pessoas jurídicas prestadoras de radiodifusão. **Revista Trimestral de Direito Público**, v. 59, p. 146-182, 2013.

⁷⁶Cf. FISS, Owen, A Ironia da Liberdade de Expressão: Estado, Regulação e Diversidade na Esfera Pública, cit., p. 99; SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo, cit., p. 247; STF, ADPF 130, Rel. Min. Carlos Ayres Britto, DJe 06.11.2009, p.26-28; Tribunal Constitucional Federal Alemão, BVerfGE 12, 205, 2 BvG 1,2/60, 28 de fevereiro de 1961.

⁷⁷ Dados do Comitê Gestor da Internet no Brasil indicam que televisão e rádio estão presentes em 98% e 78% dos domicílios do Brasil, respectivamente. Cf. CGI – Comitê Gestor da Internet no Brasil. **Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação no Brasil: TIC Domicílios e Empresas 2013**. São Paulo: CGI, 2013. Disponível em: <http://www.cgi.br/media/docs/publicacoes/2/TIC_DOM_EMP_2013_livro_eletronico.pdf>. Acesso em 16.03.2015, p. 471.

⁷⁸ De acordo com Dados do Projeto Intermeios, o faturamento publicitário bruto dos meios de comunicação em 2013 foi de R\$21,4 bilhões de reais, divididos conforme a seguinte porcentagem: Televisão – 66,54%,

para acessar fontes de informação e produtos culturais de conteúdo diversificado, a televisão e o rádio constituem a principal, senão a única, fonte de entretenimento e informação⁷⁹. Além de fonte de acesso, os veículos de radiodifusão são responsáveis pela produção de parcela relevante das notícias e produtos audiovisuais⁸⁰.

Na radiodifusão, o poder de fala é concentrado. Apenas um polo é capaz de produzir e enviar o conteúdo da comunicação (polo ativo), ao passo que o outro é capaz apenas de receber esse conteúdo (polo passivo)⁸¹. Trata-se, ademais, de uma atividade prestada sobre o espectro de radiofrequências, um bem público escasso⁸², que permite a veiculação de conteúdo por um número limitado de canais.

Todas essas características evidenciam que quem controla um canal de radiodifusão (o polo ativo da comunicação), exerce forte, nítido e indiscutível poder de influenciar a opinião pública⁸³.

II.2. A função da imprensa na democracia.

27. “Na história política da humanidade”⁸⁴, observa Fábio Konder Comparato, “a

Jornal – 10,12%, Revista – 5,53%, TV por Assinatura 4,9%, Internet – 4,45%, Rádio – 4,06%, Mídia Exterior – 3,45%, Guias e Listas – 0,62% e Cinema – 0,32%. Cf. PROJETO INTERMEIOS. **Resumo do Faturamento Bruto por Meio**. 16.03.2015. Disponível em: <www.projetointermeios.com.br>. Acesso em: 16.03.2015. O poder de influência da televisão no sistema de comunicação brasileiro é reconhecido pela Rede Globo, líder do mercado, que afirmou: “O mercado brasileiro de televisão é único no mundo. Não existe nenhum outro país em que a televisão aberta, assim definida como aquela que chega livremente aos telespectadores, atinja 99,67% dos lares e seja capaz de captar, a cada ano, 60% de todas as verbas publicitárias” Rede Globo, em proposta apresentada ao Clube dos Treze para aquisição dos direitos de transmissão do Campeonato Brasileiro de Futebol. In SDE – Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça, **Parecer referente ao Processo 08012.006504/1997-11**. 09.04.2008. Disponível em: <<http://www.cade.gov.br>>. Acesso em: 09.04.2010.

⁷⁹ Dados do IPEA e do Ministério da Cultura sobre o consumo cultural indicam que a maior parte dos gastos com cultura das classes mais baixas (C, D e E) direciona-se à compra de eletrodomésticos, restando poucos recursos para o consumo de produtos culturais de conteúdo diversificado, como cinema, espetáculos ao vivo, DVDs, CDs, jornais, revistas e livros. Sem poder de compra para adquirir conteúdo cultural diversificado, o consumo cultural das classes mais baixas (que correspondem a 88% da população) concentra-se na radiodifusão aberta, que tem baixo custo de acesso – pode ser consumida gratuitamente por aqueles que possuem eletrodomésticos (televisão e rádio) em seus domicílios. Esses dados evidenciam que a radiodifusão constitui a principal, senão a única, fonte de entretenimento e informação da maior parcela da população. Cf: IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e Brasil; Ministério da Cultura. **Economia e Política Cultural: acesso, emprego e financiamento**. Frederico A. Barbosa da Silva, autor – Brasília: Ministério da Cultura, 2007. 308 p, Coleção Cadernos de Políticas Culturais; v. 3, p. 37-40.

⁸⁰ Cf. CPqD. **Cartografia Audiovisual Brasileira de 2005: Um estudo quali-quantitativo de TV e cinema**. Campinas: CPqD, 2006, p. 531-538.

⁸¹ Em outros meios de comunicação, como a internet e o telefone, todos participantes da comunicação estão aptos a produzir, enviar e receber o conteúdo da comunicação. Cf. LÉVY, Pierre. **Cibercultura**. São Paulo: 34, 1999, p. 63.

⁸² Conforme reconhecido pelo artigo 157 da Lei Geral de Telecomunicações (Lei 9.472/1997): Art. 157. O espectro de radiofrequências é um recurso limitado, constituindo-se em bem público, administrado pela Agência.

⁸³ A análise sobre o poder de influência da radiodifusão apresentada neste item 26 também se encontra em ARAÚJO, Bráulio Santos Rabelo de, A construção da esfera pública no Brasil a partir da Constituição de 1988, cit., p. 110-112.

⁸⁴ COMPARATO, Fábio Konder. Controle público e social dos meios de comunicação. In: **Revista de Direito**

imprensa surgiu como um meio de controle do poder, ou seja, como um instrumento de fiscalização e denúncia dos governos, em defesa dos direitos e liberdades individuais⁸⁵.

Em meados do século XVII, surgiram na Europa os primeiros jornais, frutos da comunicação privada comercial⁸⁶. Logo as autoridades passaram a utilizar a comunicação impressa como forma de controlar a informação e de dar ciência ao público de suas decisões e normas acerca de assuntos como comércio, política e manufatura. Os escritórios de notícias foram progressivamente transformados em instrumentos oficiais de comunicação da autoridade com o povo e as publicações da sociedade civil foram submetidas à censura⁸⁷.

Paulatinamente, cresceu o interesse daqueles que participavam cotidianamente da produção econômica (a nova camada de burgueses) de participarem ativamente da regulamentação de suas atividades ao invés de se sujeitarem passivamente às decisões da administração⁸⁸. Instrumento central para atingir essa finalidade foi a imprensa. A sociedade civil passou a fazer uso dos meios de comunicação para acompanhar e assim fiscalizar os atos do poder público, bem como para transmitir às autoridades suas demandas, críticas e expectativas⁸⁹. A esfera pública e a imprensa assumiram posição antagônica à administração⁹⁰. Surgiu assim a imprensa moderna, com a função de fiscalizar o poder e transmitir a ele as demandas da sociedade civil. Paralelamente, desenvolveram-se as condições que conferiram maior liberdade à imprensa: a progressiva queda da censura e reconhecimento do direito à liberdade de expressão dos cidadãos⁹¹.

Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro. São Paulo. v.41. n.128. p. 27-32. out./dez. 2002, p. 27.

⁸⁵ COMPARATO, Fábio Konder, Controle público e social dos meios de comunicação, cit., p. 27.

⁸⁶ Cf. HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da Esfera Pública:** investigações quanto a uma categoria de sociedade burguesa. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984, p. 34-35.

⁸⁷ Cf., por tudo, HABERMAS, Jürgen, Mudança Estrutural da Esfera Pública, cit., p. 35-37; 39-40; 216.

⁸⁸ Cf. HABERMAS, Jürgen, Mudança Estrutural da Esfera Pública, cit., p. 37-40.

⁸⁹ O testemunho de Tocqueville sobre a democracia na América constitui um bom exemplo do exercício dessa função pela imprensa nos Estados Unidos: “Reduzida a esses recursos, a imprensa ainda exerce imenso poder na América. Faz circular a vida política em todas as porções desse vasto território. Seu olho sempre aberto a todo momento põe a nu as engrenagens secretas da política, e força os homens públicos a comparecer um após o outro, diante do tribunal da opinião pública. É quem reúne os interesses em torno de certas doutrinas e formula o símbolo dos partidos; é através dela que estes falam sem se ver, entendem-se sem pôr-se em contato. Quando um grande número de órgãos da imprensa consegue marchar no mesmo passo, sua influência torna-se a longo prazo quase irresistível, e a opinião pública, tocada sempre no mesmo ponto, termina cedendo à sua insistência.” TOCQUEVILLE, Alexis de. A Democracia na América. In: WEFFORT, Francisco C. **Federalistas.** São Paulo: Abril, 1973, p. 227.

⁹⁰ Como observa Habermas, a esfera pública deixou de ser o espaço de atuação do poder público para se transformar na zona de contato entre a administração e a esfera privada. Para que isso ocorresse, a sociedade civil refuncionalizou o instrumento através do qual “a administração já tinha tornado a sociedade uma coisa pública em sentido estrito: a imprensa”. Cf. HABERMAS, Jürgen, Mudança Estrutural da Esfera Pública, cit., p. 39-40.

⁹¹ O direito de liberdade de expressão foi progressivamente reconhecido ao longo dos séculos XVII e XVIII com a superação da censura prévia na Inglaterra em 1695, com o reconhecimento da liberdade de expressão nos Estados Unidos pela Constituição de Virginia (Virginia's Bill of Rights, artigo 12), de 12 de junho de 1776, e pela da Primeira Emenda à Constituição dos Estados Unidos, de 1791, e na França, pela Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 26 de agosto de 1789, posteriormente incluída na Constituição de 1791 (artigo 11). Nesse sentido, Habermas relata que “[s]ó com o estabelecimento do Estado burguês de

28. A atividade da imprensa consiste em acompanhar e divulgar (i) as informações relativas ao exercício do poder público, (ii) as demais informações socialmente relevantes, tais como as relativas às atividades da iniciativa privada, à economia, política nacional e internacional, ciência, tecnologia e cultura, e (iii) as opiniões e os interesses de representantes de distintos setores sociais.

Sua função na democracia é controlar e fiscalizar o poder público e a iniciativa privada e comunicar ao governo e à sociedade as demandas, expectativas e críticas da sociedade civil. Ao lado da participação direta nos poderes estatais, a imprensa constitui uma importante forma de participação da sociedade civil no exercício do poder público.

Em razão de seu poder de influenciar a opinião pública e de controlar o poder estatal e privado, a imprensa é caracterizada como “o quarto poder”, como aponta Valério Zanone:

Quarto Poder. Os meios de informação desempenham uma função determinante para a politização da opinião pública e, nas democracias constitucionais, têm capacidade de exercer um controle crítico sobre os órgãos dos três poderes, legislativo, executivo e judiciário. A imprensa independente, portanto, enquanto se posiciona em competição cooperativa com os órgãos do poder público, foi definida como o Quarto poder.^{92 93}

29. A Constituição Brasileira reconhece o papel fundamental da imprensa na democracia. O direito à liberdade de expressão (artigo 5º, IX e 220 da Constituição) constitui, segundo o Ministro Gilmar Mendes, “verdadeira garantia institucional” de nossa Constituição⁹⁴. Além dele, a Constituição estabelece uma gama de normas que tutelam a atividade da imprensa: a liberdade de manifestação do pensamento (artigo 5º, IV), o direito de resposta (artigo 5º, V), o direito à informação e o direito de sigilo da fonte (artigo 5º, XIV e XXXIII), além de todo o bloco normativo com o nome “Da Comunicação social” (capítulo V do Título VIII).

Direito e com a legalização de uma esfera pública politicamente ativa é que a imprensa crítica se alivia das pressões sobre a liberdade de opinião”. In: HABERMAS, Jürgen, *Mudança Estrutural da Esfera Pública*, cit., p. 216.

⁹² ZANONE, Valério. Quarto Poder. In: BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 1 ed. Vol. 1. Brasília: Universidade de Brasília, 1998, p. 1040.

⁹³ A história e a função da imprensa apresentadas nos itens 27 e 28 acima também foram descritas em ARAÚJO, Bráulio Santos Rabelo de, *A construção da esfera pública no Brasil a partir da Constituição de 1988*, cit., p. 21-23.

⁹⁴ Diz o Ministro Gilmar Mendes: “O certo é que a dimensão objetiva ou institucional é elemento imprescindível de compreensão do significado da liberdade de imprensa no Estado Democrático de Direito. Não se pode negar que a liberdade de imprensa, além de uma pretensão subjetiva, revela um caráter institucional que a torna uma verdadeira garantia institucional.” in STF, ADPF 130, Rel. Min. Carlos Ayres Britto, DJe 06.11.2009, p. 223.

30. A doutrina e a jurisprudência também reconhecem o papel fundamental da imprensa na democracia e sua proteção constitucional. Para José Afonso da Silva:

Exatamente porque a imprensa escrita, falada e televisada (como propriamente se diz) constitui poderoso *instrumento de formação da opinião pública* (mormente com o desenvolvimento das máquinas interplanetárias destinadas a propiciar a ampla transmissão de informações, notícias, ideias, doutrinas e até sensacionalismos) é que se adota hoje a ideia de que ela desempenha uma *função social* consistente, em primeiro lugar, em 'exprimir às autoridades constituídas o pensamento e a vontade popular, colocando-se quase como um quarto poder, ao lado do Legislativo, do Executivo e do jurisdicional', no dizer de Foderaro. É que ela 'constitui uma defesa contra todo excesso de poder e um forte controle sobre a atividade político administrativa e sobre não poucas manifestações ou abusos de relevante importância para a coletividade'.⁹⁵

Para Dworkin:

a influência da imprensa decorre em grande parte da justificada crença do público de que uma imprensa livre e poderosa serve para impor bem-vindas restrições às atitudes de segredo e desinformação por parte do Estado. A intenção mais básica dos autores da Constituição era a de criar um sistema equilibrado de restrições ao poder: o papel político da imprensa agindo dentro de uma imunidade limitada em relação aos seus próprios erros, parece agora um elemento essencial desse sistema – pelo fato mesmo de a imprensa ser a única instituição dotada de flexibilidade, do âmbito e da iniciativa necessárias para descobrir e publicar as mazelas secretas do Executivo, deixando a cargo das outras instituições do sistema a tarefa de saber o que fazer com essas descobertas.⁹⁶

Para Benkler:

A importância da imprensa para o processo político não é nada novo. Ela conferiu à imprensa o apelido de “o Quarto Estado” (...), que vem sendo utilizado por pelo menos cento e cinquenta anos. Na teoria da liberdade de expressão americana, a imprensa é frequentemente descrita como cumpridora da “função de cão de guarda”, que decorre da noção de que os representantes públicos devem ser vigiados para garantir que eles conduzam lealmente os negócios públicos.⁹⁷

Na jurisprudência internacional, o Tribunal Federal Constitucional Alemão afirma a relevância da imprensa para a democracia e a necessidade de manter autonomia perante o Estado em sua clássica decisão do Caso Spiegel-Urteil:

Uma imprensa independente, não dirigida pelo poder público, não submetida à censura, é elemento essencial do Estado livre; especialmente a imprensa política livre, publicada periodicamente, é imprescindível para a democracia moderna. Se o cidadão deve tomar decisões políticas, tem ele

⁹⁵ SILVA, José Afonso da, Curso de Direito Constitucional Positivo, cit., p. 247, destaques no original.

⁹⁶ DWORKIN, Ronald. **O direito da liberdade**. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 300.

⁹⁷ BENKLER, Yochai. **The Wealth of Networks: How Social Production Transforms Markets and Freedom**. New Haven e London: Yale University Press, 2006, p. 236, tradução livre do autor.

[antes não somente] que ser amplamente informado, mas também deve poder conhecer as opiniões que outros formaram e ponderá-las em si. A imprensa mantém esta discussão constantemente viva; obtendo as informações, ela mesma toma posição e atua como poder orientador na discussão pública. Nela se articula a opinião pública; os argumentos são esclarecidos em discurso e réplica, ganham contornos definidos e, assim, facilitam ao cidadão o julgamento e a decisão. **Na democracia representativa, a imprensa apresenta-se, ao mesmo tempo, como constante órgão de ligação e de controle entre o povo e seus representantes eleitos na Câmara Federal e no Governo.** Ela resume, de maneira crítica, as opiniões e reivindicações que constantemente surgem na sociedade e em seus grupos, coloca-as em debate e as apresenta aos órgãos estatais politicamente ativos, que, dessa forma, podem constantemente medir suas decisões, também em relação a questões isoladas da política diária, com base no parâmetro das opiniões realmente defendidas em meio ao povo. **Tão mais importante é a “tarefa pública” que cabe, assim, à imprensa, pelo fato desta tarefa não poder ser cumprida a contento pelo poder público organizado. As empresas da imprensa devem poder se organizar livremente no espaço social. Elas trabalham segundo princípios de economia privada e sob formas de organização de direito privado. Há, entre elas, concorrência intelectual e econômica na qual o poder público por princípio não pode intervir.**⁹⁸

Entre nós, no julgamento da ADPF 130, o Supremo Tribunal Federal deu grande destaque à íntima relação entre democracia e imprensa e à relevância desta para a concretização dos direitos fundamentais.

2. REGIME CONSTITUCIONAL DA LIBERDADE DE IMPRENSA COMO REFORÇO DAS LIBERDADES DE MANIFESTAÇÃO DO PENSAMENTO, DE INFORMAÇÃO E DE EXPRESSÃO EM SENTIDO GENÉRICO, DE MODO A ABRANGER OS DIREITOS À PRODUÇÃO INTELECTUAL, ARTÍSTICA, CIENTÍFICA E COMUNICACIONAL. A Constituição reservou à imprensa todo um bloco normativo, com o apropriado nome 'Da Comunicação Social' (capítulo V do Título VIII). A imprensa como plexo ou conjunto de 'atividades' ganha a dimensão de instituição-ideia, de modo a poder influenciar cada pessoa *de per se* e até mesmo formar o que se convencionou chamar de opinião pública. **Pelo que ela, Constituição, destinou à imprensa o direito de controlar e revelar as coisas respeitantes à vida do Estado e da própria sociedade. A imprensa como alternativa à explicação ou versão estatal de tudo que possa repercutir no seio da sociedade e como garantido espaço de irrupção do pensamento crítico em qualquer situação de contingência.** (...)

6. RELAÇÃO DE MÚTUA CAUSALIDADE ENTRE LIBERDADE DE IMPRENSA E DEMOCRACIA. A plena liberdade de imprensa é patrimônio imaterial que corresponde ao mais eloquente atestado de evolução político-cultural de todo um povo. Pelo seu reconhecido condão de revitalizar por muitos modos a Constituição, retirando-a mais vezes do papel. **A Imprensa passa a manter com a democracia a mais entranhada relação de mútua dependência ou retroalimentação.** (...)

7. RELAÇÃO DE INERÊNCIA ENTRE PENSAMENTO CRÍTICO E IMPRENSA LIVRE. A IMPRENSA COMO INSTÂNCIA NATURAL DE FORMAÇÃO DA OPINIÃO PÚBLICA E COMO ALTERNATIVA À VERSÃO

⁹⁸ BverfGE 20, 162. SPIEGEL-URTEIL. Reclamação Constitucional contra decisão judicial. 05.08.1966. In: SCHWABE, Jürgen; MARTINS, Leonardo. **Cinquenta Anos de Jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal Alemão.** Montevideo: Konrad Adenauer Stiftung, 2005, p. 439-440, grifo nosso.

II.3. A autonomia da imprensa perante o Estado. Impossibilidade da participação dos que exercem o poder estatal como sócios ou associados de veículos de imprensa. Violação dos artigos 220 e 223 da Constituição e do regime constitucional da comunicação social.

31. Sem prejuízo da dimensão positiva e objetiva da liberdade de expressão – que consiste na garantia constitucional objetiva da existência de condições equilibradas para que os cidadãos e a diversidade de grupos sociais possam se comunicar, e que implica o dever-poder do Estado de atuar positivamente sobre o sistema de comunicação e de regulamentá-lo de forma a garantir a existência dessas condições¹⁰⁰ – para desempenhar seu papel na democracia, a imprensa precisa ter autonomia perante o Estado. Segundo Owen Fiss, os cidadãos:

dependem de várias instituições para informá-los sobre as posições dos vários candidatos a cargos governamentais para relatar e avaliar as políticas em andamento e as práticas do governo (...) na sociedade moderna, a imprensa organizada, **incluindo a televisão**, talvez seja a instituição principal que desenvolve esta função e, **para cumprir essas responsabilidades democráticas, a imprensa necessita de um certo grau de autonomia em relação ao Estado**.¹⁰¹.

32. A independência, isto é, a necessidade de se evitar conflitos reais ou

⁹⁹ STF, ADPF 130, Rel. Min. Carlos Ayres Britto, DJe 06.11.2009, Ementa. Vide também as páginas 39-40; 92; 108; 331; e 292, grifo nosso.

¹⁰⁰ Para Konrad Hesse, a liberdade de expressão não constitui apenas liberdade negativa: “Ao sentido negativo ou de defesa se acrescenta uma significação positiva não menos importante: trata-se, também, de que a pessoa faça uso dessa liberdade. Só mediante uma tal atualização podem-se tornar realidade a autodeterminação do indivíduo e sua participação responsável na vida política, social, econômica e cultural e pode cobrar vida a ordenação de uma sociedade constituída em liberdade. Isso se faz especialmente evidente com o direito à liberdade de expressão, constitutivo por autonomasia para um ordenamento estatal livre e democrático, porque só o permanente debate de argumentos permite que a luta entre opiniões que constitui seu elemento vital; em tal sentido, esse direito fundamental pode adotar o caráter de direito de acesso ou participação.” (grifo nosso). Cf. HESSE, Konrad. Significado dos Direitos Fundamentais. In: HESSE, Konrad. **Temas Fundamentais do Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 34-35, grifo nosso. No mesmo sentido, Habermas entende a liberdade de expressão como o direito do cidadão de participar “com igualdade de condições no processo de comunicação pública (...) só através da garantia da estrutura do Estado é que se assegura uma igualdade de chance de acesso à esfera pública; uma mera garantia de não intromissão do Estado não basta mais para isso.” In HABERMAS, Jürgen, Mudança Estrutural da Esfera Pública, cit., p. 264-265, grifo nosso. Na Alemanha, o Tribunal Constitucional Federal reconheceu a dimensão objetiva do direito à liberdade de expressão na decisão do caso Spiegel-Urteil citado acima (BverfGE 20, 162. SPIEGEL-URTEIL. Reclamação Constitucional contra decisão judicial. 05.08.1966). Entre nós, na ADPF 130 (Rel. Min. Carlos Ayres Britto, DJe 06.11.2009), o STF também reconheceu essa dimensão, particularmente nos votos dos Ministros Joaquim Barbosa, Menezes Direito e Gilmar Mendes. A doutrina brasileira também reconhece o conteúdo positivo e o caráter objetivo do direito à liberdade de expressão. Vide a esse respeito ARIENTE, Eduardo Altomare. **Direito à Comunicação no Brasil**. 208f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2006, p. 67-74, em especial, p.72-73; e BINENBOJM, Gustavo. Meios de Comunicação de Massa, Pluralismo e Democracia Deliberativa. As Liberdades de Expressão e de Imprensa nos EUA e no Brasil. In: **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, no. 5, fev/mar/abr de 2006. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 01.06.2010, p. 13-17.

¹⁰¹ FISS, Owen. **A Ironia da Liberdade de Expressão**: Estado, Regulação e Diversidade na Esfera Pública. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 99, grifo nosso.

potenciais de interesse entre a imprensa e partidos, governo ou iniciativa privada, é norma ética afirmada pelos principais códigos de ética da imprensa, nacionais e internacionais¹⁰². Em nossa Constituição, o caput do artigo 220 garante a autonomia da imprensa ao afirmar 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”.

33. Para manter sua autonomia, os órgãos de imprensa não podem ter entre seus sócios, associados ou controladores aqueles que exercem o poder estatal. Afinal, se a função da imprensa é fiscalizar os que exercem os poderes estatais, então estes não podem ser controladores dos veículos da imprensa – não pode a imprensa ser controlada por quem ela deve controlar. A importância da imprensa para a democracia é tal que não pode haver conflito de interesses real nem potencial no interior de seus órgãos¹⁰³.

¹⁰² Veja-se, a propósito, as seguintes regras de distintos códigos de ética de instituições da imprensa coletados por Eugênio Bucci:

“Código de Ética da Associação Nacional de Editoras de Revistas (ANER) 1. Manter a independência editorial, trabalhando exclusivamente para o leitor.

Preceitos da Associação Nacional de Jornais (ANJ). 1. Manter sua independência.

Cânones do Jornalismo adotado pelo Comitê de Ética da American Society of Newspaper Editors (ASNE), em 1922, nos Estados Unidos. III. Independência. A liberdade de todas as obrigações, exceto a da fidelidade do interesse público, é vital. 1. A promoção de qualquer interesse privado contrário ao bem-estar geral, por qualquer razão, não é compatível com o jornalismo honesto. (...) 2. Partidarismo em comentário editorial que sabidamente se afasta da verdade constitui violência ao melhor espírito do jornalismo americano; em colunas noticiosas é subversivo de um princípio fundamental da profissão.

Declaração de Princípios da ASNE, de 1975. Artigo III. Independência. Os jornalistas devem evitar impropriedade e a aparência de impropriedade, bem como qualquer conflito de interesses ou a aparência de conflito. Não devem aceitar nada nem buscar nenhuma atividade que possa comprometer ou parecer comprometer sua integridade.

Código de Ética da Sociedade dos Jornalistas Profissionais Sigma Delta Chi, de 1996. (...) Atuar com independência. Os jornalistas devem estar livres de obrigação com qualquer interesse que não o direito do público de saber. Os jornalistas devem: • Evitar conflitos de interesses, reais ou potenciais; • Permanecer livres de associações e atividades que possam comprometer a integridade ou prejudicar a credibilidade. • (...) evitar segundo emprego, envolvimento político, cargo público e serviço em organizações comunitárias se isso comprometer a integridade jornalística. • Negar tratamento preferencial a anunciantes e grupos de interesses especiais, e resistir a sua pressão para influenciar a cobertura noticiosa. (grifo nosso)

Código de Ética dos Editores-Chefes da Associated Press, de 1995. Independência. O jornal e seu pessoal devem estar livres de obrigações com as fontes e produtores de notícias. Mesmo a aparência de obrigação ou de conflito de interesses deve ser evitada. (...) O envolvimento em política, manifestações e causas sociais que possa gerar conflito de interesses, ou a aparência de tal conflito, deve ser evitado. Também deve-se evitar que membros do quadro de pessoal do jornal trabalhem para pessoas ou instituições por eles cobertas. Investimentos financeiros por parte dos membros do quadro de pessoal ou de outros interesses externos que possam criar a impressão de um conflito de interesses também devem ser evitados”. In: BUCCI, Eugênio. **Sobre ética e imprensa**. 2 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 213-231.

¹⁰³ Faz-se referência aqui ao controle empresarial e não ao controle público entendido como regulamentação dos meios de comunicação. Como se mencionou acima, a dimensão positiva e objetiva do direito à liberdade de expressão **confere legitimidade para que o Estado brasileiro atue positivamente sobre o sistema de comunicação, regulamentando-o, de forma a promover condições equilibradas para que os cidadãos e a diversidade de grupos sociais possam se expressar**. Como amplamente reconhece a jurisprudência, **a restrição à intervenção estatal sobre a expressão não serve de abrigo à formação de monopólios privados de informação e opinião**. Vide a esse respeito a jurisprudência da Suprema Corte Americana no caso Associated Press vs. United States: “**Seria realmente estranho, no entanto, se a grande preocupação para a liberdade de imprensa que levou à adoção da Primeira Emenda fosse compreendida como um comando de que o governo não tivesse poder para proteger essa liberdade**. A Primeira Emenda, longe de oferecer um argumento contra a aplicação do Sherman Act, aqui fornece poderosas razões para o contrário. Que a Emenda baseia-se na premissa de que a maior disseminação possível das informações de fontes diversas e antagônicas é essencial para o bem-estar do público, que uma imprensa livre é uma condição de

34. Quando a imprensa é controlada pelos que exercem o poder estatal, como ocorre atualmente no Brasil nos casos de controle de meios de radiodifusão por políticos com mandato eletivo, ela perde sua autonomia. Deixa de ser instrumento de fiscalização para tornar-se instrumento de manipulação¹⁰⁴. Ao participarem como sócios ou associados dos veículos da imprensa, os políticos passam a ter o poder de filtrar e restringir as informações a serem divulgadas e assim limitar, na medida de seus interesses, a fiscalização do exercício do poder público e privado e a comunicação das demandas, expectativas e cobranças da sociedade civil ao governo e ao público. Ademais, passam a poder utilizar o poder de influência da imprensa para manipular a opinião pública a favor de seus projetos, de seus aliados, para se autopromover ou para prejudicar seus adversários (vide exemplos de casos concretos em que isso ocorreu na Seção II.9). Sobretudo, sem a imprensa, o público perde importante instrumento de participação no exercício do poder¹⁰⁵.

35. A participação, direta ou indireta, de políticos que exercem o poder estatal como sócios ou associados de órgãos da imprensa é, portanto, inconstitucional. Em outras palavras, no que se refere ao objeto desta ação, o controle de outorgas de radiodifusão por pessoas jurídicas que possuem políticos titulares de mandato eletivo como sócios ou associados é inconstitucional. Trata-se de uma intervenção do Estado (dos que exercem o poder estatal) que restringe indevidamente a liberdade de expressão exercida pelos meios de radiodifusão. Viola a autonomia da imprensa, tutelada pela Constituição no caput do artigo 220, a liberdade de expressão (artigo 5º, IX da Constituição), e impede que a imprensa cumpra suas funções na democracia (fiscalização do poder público e privado e comunicação das demandas, opiniões e interesses públicos ao Poder Público e à sociedade)¹⁰⁶.

36. Não se está com isso a afirmar que os parlamentares não possam utilizar ou mesmo participar como sócios ou associados de outros meios de comunicação para se

uma sociedade livre. **Certamente um comando de que o próprio governo não deve impedir o livre fluxo de ideias não proporciona a grupos não governamentais um refúgio caso eles imponham restrições sobre a liberdade constitucionalmente garantida. Liberdade para publicar significa liberdade para todos e não para alguns. Liberdade para publicar é garantida pela Constituição, mas a liberdade de se associar para impedir outros de publicar não é**". In: Associated Press vs. United States, 326, U.S. 1; p. 20, tradução livre do autor, grifo nosso.

¹⁰⁴ Sobre a imprensa utilizada como meio de manipulação, veja-se HABERMAS, Jürgen, Mudança Estrutural da Esfera Pública, cit., p. 209-212; 253-259; HERMAN, Edward S.; CHOMSKY, Noam. Manufacturing Consent: The Political Economy of the Mass Media. New York: Pantheon Books, 2002, p. 1-35; xii-xix; em especial, p. 3-14.

¹⁰⁵ Cf. HABERMAS, Jürgen, Mudança Estrutural da Esfera Pública, cit., p. 212.

¹⁰⁶ A análise sobre a autonomia da imprensa e sobre a inconstitucionalidade do controle de órgãos da imprensa pelo Estado feita nos itens 31 a 35 acima também se encontra em ARAÚJO, Bráulio Santos Rabelo de, A construção da esfera pública no Brasil a partir da Constituição de 1988, cit., p. 296-297.

comunicar com o público. Não obstante, os veículos da imprensa devem ser distintos dos veículos de comunicação dos que exercem o poder estatal.

Entre os meios de comunicação não escassos (v.g. meios impressos e internet), por exemplo, não há restrições a que políticos mantenham seus veículos de comunicação. O que existe, como apontamos acima, são normas de autorregulação (códigos de ética) que exigem que os órgãos que se pretendam de imprensa mantenham sua independência, isto é, evitem qualquer tipo de relação que lhes possa colocar sob a influência de parlamentares ou partidos. Trata-se de uma forma de distinguir os veículos da imprensa dos veículos de comunicação oficial de políticos ou partidos.

A radiodifusão, por outro lado, exige regulamentação, pois é um meio de comunicação física e economicamente escasso. Fisicamente, pois o espectro de radiofrequências é um recurso limitado, que permite a veiculação de um número finito de canais. Economicamente, pois o setor de radiodifusão apresenta fortes barreiras de entrada em razão do alto investimento necessário à entrada e à permanência no mercado, vez que são altos os custos de produção e transmissão de programas audiovisuais. Diferentemente da mídia impressa ou da Internet, na radiodifusão não há espaço nem condições financeiras para que todos aqueles que desejem possam divulgar seu conteúdo ou controlar um veículo de comunicação (canal de radiodifusão)¹⁰⁷.

37. Essa regulamentação foi estabelecida em parte pelo artigo 223 da Constituição Brasileira¹⁰⁸, que dividiu o serviço público de radiodifusão em três sistemas: público, estatal e privado. Assim o fazendo, a Constituição reservou o sistema estatal como espaço de comunicação daqueles que exercem o poder de Estado. Os outros sistemas – privado e público – não podem ser controlados por atores estatais¹⁰⁹. Não

¹⁰⁷ É o que afirma o Tribunal Constitucional Federal Alemão na chamada primeira decisão fundamental sobre radiodifusão: “É aqui que o status especial da radiodifusão se torna importante pelo que ele difere da imprensa. É claro que é incorreto que editoras de jornais, impressoras de jornais e jornais podem ser criados e operados em qualquer número. No entanto, a diferença entre a imprensa e a radiodifusão é que dentro da imprensa alemã como um todo, existe um número relativamente grande de publicações independentes que competem um com o outro em sua direção, viés político ou postura religiosa, enquanto que na área da radiodifusão, razões técnicas e o investimento financeiro extremamente alto necessário para a transmissão de programas implicam que o número de tais empresas de radiodifusão devem permanecer relativamente pequeno. Esta situação especial na área de radiodifusão **exige precauções especiais a fim de concretizar e manter a liberdade de radiodifusão garantida pelo art. 5 da Lei Fundamental.**” In: BVerfGE 12, 205, 2 BvG 1,2/60, 28 de fevereiro de 1961. 1 Rundfunkurteil (Deutschlandfernsehen case). Tradução livre do autor. Disponível em: <http://www.utexas.edu/law/academics/centers/transnational/work_new/german/case.php?id=652>.

Acesso em 16.03.2011.

¹⁰⁸ 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.** (grifo nosso)

¹⁰⁹ No caso das emissoras de radiodifusão públicas regulamentadas pela lei 11.652/2008, ainda que elas sejam exploradas por pessoas jurídicas de direito público (Poder Executivo ou por entidades da

podem, portanto, os políticos titulares de mandato eletivo controlar canais de radiodifusão nos sistemas público e privado sob pena de desrespeitarem a distinção constitucional entre os sistemas público, privado e estatal de radiodifusão e de excederem o espaço que lhes foi concedido pela Constituição para o exercício da radiodifusão (sistema estatal)¹¹⁰.

38. A divisão do serviço de radiodifusão em três sistemas não foi estabelecida em vão pela Constituição. Considerando a escassez da radiodifusão, a norma do artigo 223 volta-se justamente a proteger a autonomia da imprensa, proibindo o Estado e os que exercem o poder estatal de controlar frequências que façam parte dos sistemas público e privado, sem deixar de lhes reservar, ao mesmo tempo, um espaço no espectro de radiofrequências (sistema estatal) para que possam se comunicar com o público. O artigo 223 constitui, portanto, um limite objetivo à atuação do Estado e dos políticos titulares de mandato eletivo.

Conclui-se, assim, que (i) o controle de concessões, permissões ou autorizações

administração indireta), devem manter autonomia perante o Governo (cf. artigo 2º, VIII e IX da lei 11.652/2008), princípio fundamental do sistema público de radiodifusão no Brasil e no mundo afora. Por isso é que as emissoras públicas de radiodifusão fazem parte do sistema público e não do sistema estatal. Sobre a afirmação da autonomia perante o Estado e o Governo como um princípio internacional do sistema público de radiodifusão, vide a Declaração de 27.09.2006, do Comitê de Ministros do Conselho da Europa, sobre a garantia de independência do serviço público de radiodifusão nos Estados membros: “O Comitê de Ministros do Conselho da Europa, (...) Considerando que a independência editorial e autonomia institucional do serviço público de radiodifusão, inclusive através de um quadro de financiamento apropriado, seguro e transparente, devem ser garantidas por meio de uma política coerente e de um quadro jurídico adequado e asseguradas pela efetiva implementação de tal política e quadro legal; (...) I. Reitera a sua firme adesão aos objetivos de independência editorial e autonomia institucional das organizações de serviço público de radiodifusão nos Estados membros”. A mesma posição é afirmada na Recomendação 96/10 aos Estados membros sobre a garantia de independência do serviço público de radiodifusão, adotada pelo Comitê de Ministros em 11 de setembro de 1.996; na Recomendação 2007/2 aos Estados membros acerca do pluralismo da mídia e da diversidade de conteúdo da mídia, adotada pelo Comitê de Ministros em 31 de janeiro de 2007; e na Recomendação 2007/3 aos Estados membros sobre o mandato dos meios de comunicação de serviço público na sociedade da informação, adotada pelo Comitê de Ministros em 31 de janeiro de 2007. Documentos disponíveis, respectivamente, em: <<https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=1041345&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>>; <<https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=558125&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>>; <<https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=1089699&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>>; e <<https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=1089759&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>>. Acesso em: 17.03.2011. Tradução livre do autor.

¹¹⁰ Note-se que, mesmo no sistema estatal, as concessões, permissões e autorizações de radiodifusão não são outorgadas a pessoas jurídicas das quais os políticos são sócios ou associados, mas sim às pessoas jurídicas que integram os Poderes Públicos. A condução da radiodifusão pelo Poder Público está assim sempre sujeita à alternância do poder, à legitimação democrática através das eleições, à abertura de espaço a toda a diversidade de políticos que integram os diferentes poderes públicos e ao equilíbrio entre os poderes, considerando a existência de emissoras ligadas ao Poder Judiciário, aos Poderes Legislativos e aos Poderes Executivos. Atende-se, assim, à exigência constitucional de pluralismo político (artigo 1º, V da CF) bem como a igualdade entre partidos e entre políticos (art. 5º, caput). Se o sistema permitisse a outorga a pessoas jurídicas ligadas aos políticos, o poder de prestar o serviço de radiodifusão ficaria nas mãos dos políticos por todo o período da concessão (10 anos, no caso do rádio, e 15 anos, no caso da televisão), podendo ser renovado indefinidamente. Não haveria alternância nem equilíbrio de espaço para o exercício da comunicação mediante as emissoras estatais.

de radiodifusão por pessoas jurídicas que possuem políticos titulares de mandato eletivo como sócios ou associados, diretos ou indiretos, e (ii) a participação, direta ou indireta, de políticos titulares de mandato eletivo como sócios ou associados de pessoas jurídicas concessionárias, permissionárias ou autorizatárias de radiodifusão violam os artigos 220, 5º, inciso IX, e 223 da Constituição e o regime constitucional da comunicação social, preceitos fundamentais da Constituição.

39. Essa conclusão é respaldada pela jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal Alemão. Em sua primeira decisão fundamental sobre a radiodifusão (BVerfGE 12, 205), o Tribunal afirma que o direito constitucional à liberdade de expressão confere proteção objetiva à autonomia da imprensa e que o controle direto ou indireto da imprensa pelo Estado ou por parte dele colide com esta garantia:

Art. 5 da Lei Fundamental contém mais do que apenas o direito básico individual do cidadão contra o Estado, para que esse respeite a esfera de liberdade dentro da qual o cidadão pode expressar sua opinião sem restrição. Em particular, por meio do art. 5(1), segunda sentença, da Lei Fundamental, a autonomia institucional da imprensa também é garantida, desde a obtenção de informações até a disseminação de notícias e opiniões (BVerfGE 10, 118 [121]). **Conflitaria com essa garantia constitucional se o Estado, direta ou indiretamente, (...) controlasse a imprensa ou parte dela.**¹¹¹

O Tribunal reconhece que, independentemente do caráter peculiar da radiodifusão frente aos outros meios de imprensa, a radiodifusão é um meio de comunicação indispensável, que exerce grande influência sobre a população, não apenas pelo conteúdo jornalístico como também pelos outros tipos de programas audiovisuais. Por essa razão, diz o Tribunal, “a liberdade institucional para a radiodifusão não é menos importante do que para a imprensa”:

O significado do art. 5 da Lei Fundamental no que tange à radiodifusão não pode ser avaliado sem levar em conta o conteúdo do art. 5 acima descrito. Independentemente do status especial do sistema de radiodifusão, que será tratado a seguir, **a radiodifusão é, assim como a imprensa, um dos indispensáveis meios de comunicação de massa modernos, que exerce influência sobre a opinião pública e contribui para moldar esta opinião pública. A radiodifusão é mais do que apenas um ‘meio’ para a formação da opinião pública, é um ‘fator’ que se impõe na formação da opinião pública.** Esta participação na formação da opinião pública **não é de forma alguma limitada a programas de notícias, comentários políticos, ou séries a respeito de problemas políticos do presente, passado ou futuro; a formação de opinião ocorre na mesma medida em programas de ficção, apresentações musicais e**

¹¹¹ BVerfGE 12, 205, 2 BvG 1,2/60, 28 de fevereiro de 1961. 1 Rundfunkurteil (Deutschlandfernsehen case), grifo nosso. Disponível em: <http://www.utexas.edu/law/academics/centers/transnational/work_new/german/case.php?id=652>. Acesso em 16.03.2011.

transmissões de programas de comédia, e inclusive na maneira em que um programa é apresentado. Através da seleção e estruturação dos programas, a programação de cada emissora irá apresentar uma certa tendência, particularmente no que respeita à decisão sobre o que deve ou não ser transmitido, o que não é de interesse para o telespectador ou ouvinte, o que pode ser ignorado sem danos à formação da opinião pública, e qual forma e conteúdo deve tomar aquilo que é transmitido. **Fica claro a partir dessa perspectiva que a liberdade institucional para a radiodifusão não é menos importante do que para a imprensa, e que a radiodifusão também é um indispensável meio de comunicação de massa moderno e fator de formação da opinião pública ao menos tão importante quanto a imprensa.**¹¹²

Face ao poder de influência da radiodifusão, à escassez do meio no qual a radiodifusão é prestada e às barreiras de entrada e de permanência deste mercado, o Tribunal afirma que podem exercer a radiodifusão tanto pessoas jurídicas de direito público com autonomia perante o Estado (sistema público) quanto pessoas jurídicas de direito privado (sistema privado), desde que se garanta, em ambos os casos, um sistema que represente a pluralidade de vozes presentes na sociedade. O que não pode ocorrer, pois é proibido pelo direito constitucional à liberdade de expressão, é o controle direto ou indireto de um canal público ou privado de radiodifusão pelo Estado:

O Art. 5 da Lei Fundamental exige, pelo menos, que este moderno instrumento de formação da opinião pública não seja posto à mercê do Estado ou um determinado grupo social. (...)

(...) a Constituição Federal não exige que os organismos de radiodifusão só podem ser empresas públicas. As empresas privadas também podem ser operadores de transmissões desta natureza (...).

Por outro lado, art. 5 da Lei Fundamental proíbe o Estado de dominar, direta ou indiretamente, uma empresa pública ou privada de radiodifusão.¹¹³

Esta decisão alemã está, portanto, de acordo com o que se argumenta nesta ADPF. A radiodifusão realiza atividade de imprensa e exerce grande poder de influência sobre a opinião pública. Por fazer parte da imprensa, a radiodifusão requer autonomia para exercer suas funções. O controle de emissoras dos sistemas público ou privado de radiodifusão pelo Estado ou por aqueles que exercem o poder estatal viola a autonomia da radiodifusão, impedindo-a de realizar suas funções na democracia. Viola, assim, o direito constitucional à liberdade de expressão. No Brasil, cabe ao Estado e aos que

¹¹² BVerfGE 12, 205, 2 BvG 1,2/60, 28 de fevereiro de 1961. 1 Rundfunkurteil (Deutschlandfernsehen case), grifo nosso. Disponível em: <http://www.utexas.edu/law/academics/centers/transnational/work_new/german/case.php?id=652>. Acesso em 16.03.2011.

¹¹³ BVerfGE 12, 205, 2 BvG 1,2/60, 28 de fevereiro de 1961. 1 Rundfunkurteil (Deutschlandfernsehen case), grifo nosso. Disponível em: <http://www.utexas.edu/law/academics/centers/transnational/work_new/german/case.php?id=652>. Acesso em 16.03.2011.

exercem o poder estatal apenas o controle dos canais do sistema estatal de radiodifusão.

40. No mais, o artigo 223 da Constituição veicula preceito fundamental, pois regulamenta atividade central para a democracia – a atividade de radiodifusão, que integra a imprensa. Confere assim densidade normativa ao direito de liberdade de expressão e ao direito à informação, preceitos fundamentais da Constituição Brasileira¹¹⁴. Essa conclusão está em conformidade com a jurisprudência do STF que, no julgamento da ADPF 130, afirmou que todo o capítulo constitucional sobre a comunicação social – no qual se inclui o artigo 223 – veicula preceitos fundamentais, uma vez que tais regras e princípios constituem um “prolongamento dos preceitos fundamentais da liberdade de manifestação do pensamento e de expressão em sentido lato”. Veja-se, a propósito, trecho do voto do Ministro Carlos Ayres Britto:

O que faz de **todo o capítulo constitucional sobre a comunicação social um melhorado prolongamento dos preceitos fundamentais da liberdade de manifestação do pensamento e de expressão em sentido lato**. Comunicando-se, então, a todo o segmento normativo prolongador a natureza jurídica do segmento prolongado; que é a natureza de “DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS”, tal como se lê no título de nº II da nossa Constituição. E para a centrada tutela de tais direitos e garantias é que se presta a ação de descumprimento de preceito fundamental (...). **Em suma, a virginal fundamentalidade de um preceito constitucional é repassada, logicamente, para outro ou outros preceitos constitucionais que lhe sejam servientes, ainda que esses outros preceitos façam parte de um conjunto normativo diverso.**¹¹⁵

II.4. Violação do direito à informação.

41. O sistema democrático, observa Eugênio Bucci, “pressupõe que os cidadãos estejam aptos a compreender, debater e questionar os atos de governo e os temas de interesse público”¹¹⁶. Para isso, garante aos cidadãos o direito à informação, isto é, o direito de terem acesso às informações acerca do exercício do poder estatal e dos temas de interesse público. Binenbojm define o direito à informação como “um direito difuso da cidadania de ser adequadamente informada sobre assuntos de interesse geral”¹¹⁷. Airton Seelaender, por sua vez, o define como:

a salvaguarda jurídica do interesse dos que se encontram sob o poder, de

¹¹⁴ Em sua decisão na ADPF 33, o STF afirmou o caráter de preceito fundamental das normas que conferem densidade normativa a outros preceitos constitucionais fundamentais. Veja-se STF, ADPF 33/PA, Relator Ministro Gilmar Mendes, DJ 27.10.2006, p. 15.

¹¹⁵ Trecho do voto do Ministro Carlos Ayres Britto na ADPF 130, Rel. Min. Carlos Ayres Britto, DJe 06.11.2009, p. 41, grifo nosso.

¹¹⁶ BUCCI, Eugênio. Direito de livre expressão e direito social à informação na era digital. In: **Faculdade Cásper Líbero**, Ano XI, no 22, 2008, p. 101.

¹¹⁷ BINENBOJM, Gustavo, Meios de Comunicação de Massa, Pluralismo e Democracia Deliberativa, cit., p. 15.

que se lhes participe como tal poder está sendo utilizado. Consiste, dessa forma, em um direito subjetivo à recepção de informações – em um “direito à informação verídica sobre os acontecimentos públicos”.¹¹⁸

As pessoas jurídicas prestadoras do serviço de radiodifusão controladas por políticos que exercem mandato eletivo podem limitar, na medida do interesse de seus sócios e associados, a divulgação de opiniões e de informações (vide exemplos de casos concretos em que isso ocorreu na Seção II.9). Impedem assim que os meios de comunicação cumpram seu dever de divulgar todas as informações e pontos de vista socialmente relevantes. Por essas razões, (i) o controle de concessões, autorizações ou permissões de radiodifusão por pessoas jurídicas que possuem políticos titulares de mandato eletivo como sócios ou associados e (ii) a participação, direta ou indireta, de políticos titulares de mandato eletivo como sócios ou associados de pessoas jurídicas concessionárias, permissionárias ou autorizatárias de radiodifusão violam o direito à informação garantido pelo artigo 5º, inciso XIV da Constituição.

II.5. Prejuízo à realização de eleições livres. Violação à democracia, à cidadania, à isonomia, ao pluralismo político e à soberania popular.

42. A democracia pressupõe que os cidadãos estejam aptos a avaliar criticamente e escolher os candidatos. Não pode, como destacou o Ministro Menezes Direito, ser um mero processo de homologação dos detentores de poder:

A democracia, para subsistir, depende de informação e não apenas do voto; este, muitas vezes, pode servir de mera chancela, objeto de manipulação. A democracia é valor que abre as portas à participação política, de votar e de ser votado, como garantia de que o voto não é mera homologação do detentor do poder. Dito de outro modo: os regimes totalitários convivem com o voto, nunca com a liberdade de expressão.¹¹⁹

Pressupõe também que os cidadãos tenham condições isonômicas de disputar as eleições e de participar da vida política ao longo de um determinado mandato eletivo. A dinâmica social produz normalmente desigualdades – há, de fato, cidadãos com maior poder econômico ou que exercem função, cargo ou emprego que lhes confere maior poder de influência no processo eleitoral ou no processo político. Não obstante, não pode o próprio Estado criar tal desigualdade ao favorecer determinados partidos ou políticos através da outorga de concessões, permissões e autorizações de um serviço público, em especial de um tão relevante como a radiodifusão. Tal prática viola os princípios da

¹¹⁸ SEELAENDER, Airton Cerqueira Leite. O direito de ser informado – base do paradigma moderno do direito de informação. In: **Revista de Direito Público**, São Paulo, v.25, n.99, jul/set. 1991, p. 152.

¹¹⁹ STF, ADPF 130, Rel. Min. Carlos Ayres Britto, trecho do voto do Min. Menezes Direito, DJe 06.11.2009, p. 91, grifo nosso.

isonomia e do pluralismo político. A esse respeito, afirma a Deputada Federal Luíza Erundina:

Como você detém um cargo público e ainda dispõe do privilégio das concessões? Isso permite que algumas lideranças e partidos tenham um espaço de comunicação de massa que outros não têm. Compromete o princípio de igualdade de direitos e a própria democracia.¹²⁰

43. A restrição à divulgação de informações por emissoras de radiodifusão controladas por políticos titulares de mandato eletivo limita o volume de informações dos candidatos disponíveis ao público. Prejudica assim a avaliação de candidatos, programas e governos e, conseqüentemente, a capacidade de escolha dos eleitores no momento da eleição.

De outra banda, como se viu acima, o poder de influência conferido pela radiodifusão pode ser utilizado pelas prestadoras do serviço para o favorecimento pessoal de seus sócios ou associados **ao longo do mandato eletivo** e **ao longo do processo eleitoral**. Essa prática prejudica não apenas os eleitores e cidadãos, como também os demais políticos – candidatos ou titulares de mandatos eletivos – que não controlam emissoras de radiodifusão.

44. As duas condutas acima descritas constituem uso indevido do poder público, pois se valem de um serviço público e de um bem público escasso (espectro de radiofrequências) para deturpar o processo eleitoral ou o exercício de mandato eletivo a favor de determinados indivíduos, controladores das concessões, permissões e autorizações de radiodifusão (vide exemplos de casos concretos em que essas práticas ocorreram na Seção II.9). Em outras palavras, o controle de emissoras de radiodifusão por políticos prejudica o processo eleitoral e o exercício do mandato eletivo, podendo tornar a eleição um mero processo de homologação dos detentores de poder – justamente o receio manifestado pelo Ministro Menezes Direito, acima citado.

45. Conclui-se, assim, que a (i) participação, direta ou indireta, de políticos titulares de mandato eletivo como sócios ou associados de pessoas jurídicas concessionárias, permissionárias ou autorizatárias de radiodifusão e (ii) o controle de outorgas de radiodifusão por pessoas jurídicas que tenham políticos que exercem mandato eletivo em seu quadro de sócios ou associados prejudicam a realização de eleições livres, violando assim os seguintes preceitos constitucionais fundamentais: o

¹²⁰ Reuters. **Câmara tenta dar fim a coronelismo eletrônico**. 13.01.2009. Disponível em <<http://oglobo.globo.com/pais/mat/2009/01/13/camara-tenta-dar-fim-coronelismo-eletronico-664456598.asp>>. Acesso em: 17.02.2011.

artigo 60, § 4º, inciso II e o artigo 14 da Constituição, que tutelam a realização de eleições livres, a democracia (afirmada no Preâmbulo e no artigo 1º da Constituição Brasileira), a cidadania (artigo 1º, inciso II da Constituição), a isonomia (art. 5º, caput da Constituição), o pluralismo político (artigo 1º, inciso V da Constituição), a soberania popular (parágrafo único do artigo 1º e artigo 14 da Constituição) e as demais normas constitucionais que tutelam a ordem democrática.

II.6. Prejuízo ao controle público do poder estatal. Violação da democracia e da soberania popular.

46. Por impedir que a radiodifusão cumpra suas funções de imprensa (dentre as quais, a de fiscalizar o poder público) e por permitir que as prestadoras de radiodifusão filtrem, restrinjam ou manipulem as informações e a opinião pública na medida dos interesses de seus sócios ou associados, o controle de outorgas de radiodifusão por pessoas jurídicas ligadas a políticos que exercem mandato eletivo prejudica ou mesmo impede o controle e a fiscalização do exercício do poder público – controle e fiscalização esses que constituem pressupostos da ordem democrática e da soberania popular. A participação de políticos titulares de mandato eletivo como sócios de pessoas jurídicas concessionárias, permissionárias ou autorizatárias de radiodifusão viola, portanto, os preceitos constitucionais fundamentais da democracia (afirmada no Preâmbulo e no artigo 1º da Constituição Brasileira) e da soberania popular (parágrafo único do artigo 1º e artigo 14 da Constituição).

II.7. Violação dos artigos 54, I, “a” e 54, II, “a” da Constituição, da proibidade administrativa e da isenção e independência dos membros do Legislativo.

II.7.1. Violação do artigo 54, I, “a” da Constituição – contrato com empresa concessionária de serviço público.

47. O artigo 54 da Constituição estabelece as proibições e incompatibilidades constitucionais inerentes ao exercício do mandato eletivo.

A alínea “a” do inciso I deste artigo incide de duas formas proibindo a participação de congressistas como sócios ou associados de pessoas jurídicas prestadoras do serviço público de radiodifusão: (i) quando proíbe a celebração ou manutenção de “contrato com (...) empresa concessionária de serviço público” e (ii) quando veda a celebração ou manutenção de “contrato com pessoa jurídica de direito

público”.

Analisando inicialmente a primeira forma de incidência, a alínea “a” do inciso I do artigo 54 da Constituição dispõe o seguinte:

Art. 54. **Deputados e Senadores não poderão:** I - desde a expedição do diploma: a) **firmar ou manter contrato com (...) empresa concessionária de serviço público**, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes.¹²¹

Ao proibir que deputados e senadores mantenham contrato com empresas concessionárias de serviço público, o artigo 54, I, “a” proíbe que deputados e senadores sejam sócios ou associados de pessoas jurídicas prestadoras do serviço público de radiodifusão. Para demonstrar essa afirmação, é preciso evidenciar que: (i) a radiodifusão é serviço público, (ii) a relação entre deputados e senadores e as pessoas jurídicas prestadoras de radiodifusão tem caráter contratual e (iii) o contrato em questão não se enquadra na exceção prevista pela norma, isto é, não obedece a cláusulas uniformes.

II.7.1.1. Radiodifusão é serviço público.

48. A radiodifusão é serviço essencial à coesão e à interdependência social, reconhecido pela Constituição como serviço público nos termos dos artigos 21, XII, “a”¹²² e 223¹²³. Em conformidade com a Constituição, a jurisprudência¹²⁴ e a doutrina¹²⁵

¹²¹ A proibição prevista pelo artigo 54, I “a” não é nova em nossa ordem constitucional. O artigo 23 da Constituição de 1891 determinava que “Nenhum membro do Congresso, desde que tenha sido eleito, poderá celebrar contratos com o Poder Executivo nem dele receber comissões ou empregos remunerados”. O artigo 33, 1 da Carta de 1934 estabelecia que “Nenhum Deputado, desde a expedição do diploma, poderá celebrar contrato com a Administração Pública federal, estadual ou municipal”. De maneira semelhante dispunha o artigo 44, “a” da Constituição de 1937: “Art 44 - Aos membros do Parlamento nacional é vedado: a) celebrar contrato com a Administração Pública federal, estadual ou municipal”. A Constituição de 1946 foi a primeira a incluir a ressalva relativa aos contratos que obedecem a cláusulas uniformes. Seu artigo 48, I, “a” fixava que “Os Deputados e Senadores não poderão: I - desde a expedição do diploma: a) celebrar contrato com pessoa jurídica de direito público, entidade autárquica ou sociedade de economia mista, salvo quando o contrato obedecer a normas uniformes”. A Carta de 1967 incluiu as empresas concessionárias de serviço público na regra. O artigo 36, I, “a” da carta fixava que “Os Deputados e Senadores não poderão: I - desde a expedição do diploma: a) firmar ou manter contrato com pessoa de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes”. Por fim, a Emenda Constitucional nº 1 de 1969 determinava em seu artigo 34, I “a” que “Os deputados e senadores não poderão: I - desde a expedição do diploma: a) firmar ou manter contrato com pessoa de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes”.

¹²² 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.

¹²³ 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.

¹²⁴ STF ADI 3.944/DF. Relator Ministro Carlos Ayres Britto. DJ 01.10.2010; STF HC 104.530/RS, Relator Ministro Ricardo Lewandowski, DJ 07.12.2010; STF, ADPF 130, Rel. Min. Carlos Ayres Britto, DJe 06.11.2009, p.26; TSE, Acórdão n. 556, Recurso Ordinário n. 556/AC, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, publicado em 20.09.2002.

¹²⁵ GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 12 ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 136; 139; MELLO, Celso Antônio Bandeira de, Curso de Direito Administrativo, cit., p. 680; 683.

reconhecem amplamente a radiodifusão como serviço público. Lembre-se, por toda a doutrina, o quanto afirma Eros Roberto Grau:

Serviço público, assim, na noção que dele podemos enunciar, é a atividade explícita ou supostamente definida pela constituição como indispensável, em determinado momento histórico, à realização e ao desenvolvimento da coesão e da interdependência social (Duguit) – ou, em outros termos, atividade explícita ou supostamente definida pela Constituição como serviço existencial relativamente à sociedade em um determinado momento histórico (Cirne Lima) (...) Além de promover a universalização da identidade sócio-cultural brasileira, a comunicação social viabilizada pelas empresas de radiodifusão sonora e de sons e imagens é, em última instância, instrumental da concreção da soberania nacional. (...) Tem-se nitidamente, assim, que a atividade desenvolvida pelas empresas de radiodifusão sonora e de sons e imagens é explicitamente definida pela Constituição como indispensável à realização e ao desenvolvimento da coesão e da interdependência social -, ou, em outros termos, explicitamente definida pela Constituição como serviço existencial relativamente à sociedade. **Não há dúvida portanto, quanto a este ponto: no Brasil, na vigência da Constituição de 1988, a atividade de radiodifusão sonora e de sons e imagens é serviço público.**¹²⁶

II.7.1.2. Sócio/associado mantém contrato com sua sociedade/associação.

49. O caráter jurídico da relação entre sócio e sociedade bem como da relação entre associado e associação é contratual. Conforme amplamente reconhecido pela doutrina brasileira e internacional¹²⁷ e pelo ordenamento jurídico brasileiro¹²⁸, constitui-se sociedade e associação mediante contrato. Nesse sentido, o artigo 981 do Código Civil Brasileiro estabelece que:

Art. 981. Celebram contrato de sociedade as pessoas que reciprocamente se obrigam a contribuir, com bens ou serviços, para o exercício de atividade econômica e a partilha, entre si, dos resultados.

Trata-se de um tipo específico de contrato, denominado pela doutrina de “contrato plurilateral”, no qual uma pluralidade de partes coordenam seus interesses em busca de um fim comum¹²⁹ estabelecendo, para tanto, direitos e obrigações de cada uma para com todas as outras¹³⁰. O contrato plurilateral serve como substrato que

¹²⁶ GRAU, Eros Roberto, A Ordem Econômica na Constituição de 1988, cit., p. 136; 139, grifo nosso.

¹²⁷ Vide, por todos, GOMES, Orlando. **Contratos**. 25 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 391-392; ASCARELLI, Tulio. **Problemas das Sociedades Anônimas e Direito Comparado**. 1 ed. Campinas: Bookseller, 2001, p. 285; 372-452; WALD, Arnoldo. **Comentários ao Código Civil: Livro II – Do Direito de Empresa**. Arts. 966 a 1195. vol. XIV. Sálvio de Figueiredo Teixeira (coord.). Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 86-90; SZTAJN, Rachel. **Contrato de Sociedade e formas societárias**. São Paulo: Saraiva, 1989, p. 30; 32-33; SZTAJN, Rachel. Associações e sociedades. In: **Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro**. São Paulo, vol. 41, n. 128, p.15-26. out./dez. 2002, p. 26; MIRANDA, Pontes de. **Tratado de Direito Privado**. Parte Especial. Tomo XLIX. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Borsoi, 1965, p. 11; 15; 16; 23; 24; 28.

¹²⁸ O ordenamento jurídico brasileiro reconhece a natureza contratual do ato de constituição da sociedade e da associação no Código Civil, em seus artigos 53, 54 e 981.

¹²⁹ ASCARELLI, Tulio, Problemas das Sociedades Anônimas e Direito Comparado, cit., p. 394-395.

¹³⁰ “Todas as partes de um contrato plurilateral são titulares de direitos e obrigações. (...) Cada parte, pois,

regulamenta e organiza as relações entre as partes envolvidas para a realização de sua atividade-fim¹³¹.

50. Cogitar-se-ia de admitir que o contrato plurilateral constitui vínculo contratual apenas entre os sócios da sociedade e não entre a própria sociedade e seus sócios. A base para tanto seria a afirmação de que o contrato plurilateral é celebrado apenas entre os sócios, sem a participação da sociedade. Segundo esse entendimento, a sociedade teria origem a partir da atribuição a ela de personalidade jurídica, o que ocorre em momento posterior ao da celebração do contrato. Não haveria assim qualquer vínculo contratual entre sociedade e seus sócios. Esse raciocínio valeria também para a relação entre associação e seus associados.

51. Essa interpretação, não obstante, é equivocada, pois desconsidera a distinção entre a constituição da sociedade e associação (que ocorre no momento da celebração do contrato) e a atribuição a elas de personalidade jurídica. Não é capaz, ademais, de explicar o caráter jurídico do vínculo entre sócio e sociedade e entre associado e associação, isto é, o fundamento dos direitos e obrigações existentes entre sócio e sociedade e entre associado e associação.

Destaque-se, primeiramente, que a personalidade jurídica não constitui a sociedade e a associação – quem o faz é o contrato. A partir da celebração do contrato, a sociedade ou associação constitui-se como um feixe de relações entre seus sócios ou associados, que existe independentemente da existência ou não de personalidade jurídica¹³². Tanto é assim que há sociedades e associações não personificadas, tais como a sociedade em comum e a sociedade em conta de participação, disciplinadas pelos artigos 986 a 996 do Código Civil. A personalidade jurídica, por sua vez, não decorre do contrato plurilateral de sociedade ou de associação, mas sim de procedimento próprio

tem obrigações, não para com 'uma' outra, mas para com 'todas' as outras; adquire direitos, não para com 'uma' outra, mas para com 'todas' as outras” In: ASCARELLI, Tulio, Problemas das Sociedades Anônimas e Direito Comparado, cit., p. 389; Vide também Orlando Gomes: “O contrato de sociedade origina, para os sócios, direitos e obrigações. Cada sócio obriga-se a satisfazer determinadas prestações na expectativa de que outros realizem também as que se obrigaram.” GOMES, Orlando, Contratos, cit., p. 396.

¹³¹ “Concluindo uma sociedade, as partes querem organizar-se para a realização de uma atividade ulterior: esta constitui o objetivo da sociedade (...)” In: ASCARELLI, Tulio, Problemas das Sociedades Anônimas e Direito Comparado, cit., p. 396.

¹³² “A sociedade existe desde o momento da sua constituição, quando os sócios firmam o contrato no qual estão previstas as regras sobre a sua estrutura, os poderes dos administradores, os direitos e deveres dos sócios. A mera constituição da sociedade pela formalização em um contrato, todavia, não implica a formação de um novo sujeito de direito, independentemente dos seus sócios e com patrimônios autônomo e separado. (...) Por outro lado, é importante estabelecer a **diferença** do que deva ser entendido por **sociedade** e por **pessoa jurídica**. Na sociedade, as partes estabelecem no contrato social o modo pelo qual irão regular as relações entre os sócios, **ensejando relações de natureza contratual entre as partes**, mas a sociedade enquanto pessoa jurídica, só surge quando esta sociedade adquire personalidade jurídica.” (grifo nosso) WALD, Arnaldo, Comentários ao Código Civil, cit., p. 86-87; 89-90.

previsto pelo ordenamento¹³³ que, no caso brasileiro, corresponde à inscrição do ato constitutivo em registro correspondente, precedida, quando necessário, de autorização ou aprovação do Poder Executivo¹³⁴. É o que observa Pontes de Miranda:

A sociedade é efeito do contrato de sociedade. O contrato de sociedade é para que se faça a sociedade, relação jurídica que dê se irradie.

(...)

O contrato de sociedade não é contrato a favor da sociedade futura. É constitutivo da sociedade. Os figurantes criam-na, dão-lhe os pressupostos para o registro e a personificação e para que, desde a criação, tenha direitos e deveres perante eles e os possa exercer.

(...)

Para que as sociedades tenham personalidade, é preciso que satisfaçam exigências legais, quase sempre que se registrem. **A sociedade que consta de contrato de sociedade, porém ainda não se personificou**, tem trato especial, de que falaremos com minúcias.

(...)

O que se regula, nas associações e nas sociedades, é a vontade diferente, unitária, que se criou, ou que as manifestações de vontade criaram. **A personificação é plus. O que importou foi o fato de ser necessária, para determinado fim, solidariedade humana.**¹³⁵

Em suma, sociedade e personalidade jurídica são coisas distintas. A existência de sociedade e associação decorre de contrato e independe de atribuição a elas de personalidade jurídica. Não se pode admitir que a sociedade e a associação surjam em momento posterior ao da assinatura do contrato (momento em que se confere a elas a personalidade jurídica).

52. Logo, não se deve sobrestimar o valor da pessoa jurídica¹³⁶. A atribuição de personalidade é apenas uma técnica que se destina a disciplinar e limitar a responsabilidade das partes pelos atos que praticam como sócios¹³⁷. Para tanto,

¹³³ Como afirma Tulio Ascarelli: “Mas é o caso de observar ser, a constituição da pessoa jurídica (ou do patrimônio separado), uma consequência particular decorrente da ordem jurídica.” ASCARELLI, Tulio, Problemas das Sociedades Anônimas e Direito Comparado, cit., p. 382-383. Vide também a esse respeito WALD, Arnoldo, Comentários ao Código Civil, cit., p. 88-90.

¹³⁴ Conforme dispõem os artigos 45, 985 e 1.150 do Código Civil:

Art. 45. Começa a existência legal das pessoas jurídicas de direito privado com a inscrição do ato constitutivo no respectivo registro, precedida, quando necessário, de autorização ou aprovação do Poder Executivo, averbando-se no registro todas as alterações por que passar o ato constitutivo.

Art. 985. A sociedade adquire personalidade jurídica com a inscrição, no registro próprio e na forma da lei, dos seus atos constitutivos (arts. 45 e 1.150).

Art. 1.150. O empresário e a sociedade empresária vinculam-se ao Registro Público de Empresas Mercantis a cargo das Juntas Comerciais, e a sociedade simples ao Registro Civil das Pessoas Jurídicas, o qual deverá obedecer às normas fixadas para aquele registro, se a sociedade simples adotar um dos tipos de sociedade empresária.

¹³⁵ MIRANDA, Pontes de, Tratado de Direito Privado, cit., p. 15; 16; 23; 24; 28, grifo nosso.

¹³⁶ Cf. ASCARELLI, Tulio, Problemas das Sociedades Anônimas e Direito Comparado, cit., p. 381.

¹³⁷ Como observam Fábio Konder Comparato e Calixto Salomão Filho: “O que não se pode perder de vista é o fato de ser a personalização uma técnica jurídica utilizada para se atingirem determinados objetivos práticos – autonomia patrimonial, limitação ou supressão de responsabilidades individuais – não recobrando toda a esfera da subjetividade, em direito. (...) Na atribuição de direitos e obrigações a uma pessoa jurídica, o que há, afinal, é uma particular disciplina dos efeitos de atos humanos em que o sujeito (auctor) não é o agente (actor). Ascarelli tem, pois, toda razão ao sublinhar que as relações em que é parte uma pessoa jurídica são sempre, em última análise, relações entre homens e dizem respeito, unicamente, a interesses humanos.”

constitui-se novo centro de atribuição de direitos e obrigações (personalidade jurídica) e patrimônio separado. Ao constituí-los, a personalidade jurídica confere unidade a uma realidade anteriormente fragmentada, qual seja, a dos sócios e associados e seus patrimônios individualmente considerados¹³⁸. A unificação da pluralidade de sócios e patrimônios tem função externa e interna. Externamente, os direitos e obrigações dos sócios ou associados para com terceiros tornam-se direitos e obrigações da sociedade ou da associação para com terceiros; internamente, os direitos e obrigações que antes cada sócio ou associado detinha para com os demais tornam-se direitos e obrigações do sócio ou associado para com a sociedade ou associação¹³⁹, no âmbito de uma relação contratual regida pelo contrato plurilateral que deu origem à sociedade ou associação. **Eis aí o caráter jurídico contratual da relação entre sócio e associado e entre associado e associação.**

53. Assim, ainda que as partes celebrem o contrato em momento anterior à constituição da pessoa jurídica e que a sociedade ou associação não conste no contrato como parte formal, é o contrato plurilateral que constitui a sociedade ou a associação e que fundamenta o vínculo jurídico entre sócio e sociedade, entre associado e associação. Tem, pois, este vínculo, caráter jurídico contratual. É o que confirma a jurisprudência do STF e do STJ:

STF, AI 745.221, Relatora Min. Cármen Lúcia: Decisão. (...) 15. **Como é cediço, o que concretiza a sociedade é o contrato social.**¹⁴⁰

STJ. EREsp 1.104.363/PE, Rel. Min. Teori Albino Zavascki: Ementa. (...) 2. **A constituição de qualquer sociedade, inclusive da anônima, tem natureza contratual (CC/16, art. 1.363; CC/2002, art. 981).**¹⁴¹

Trata-se de evidência esquecida por muitos juízes e doutores. Aliás, como salienta um eminente civilista, o interesse, que se diz da 'essência' do direito subjetivo refere-se sempre a indivíduos, ainda que indiretamente por intermédio da pessoa jurídica." COMPARATO, Fábio Konder; SALOMÃO FILHO, Calixto, O Poder de Controle na Sociedade Anônima, cit., p. 344; 350-351, sublinhado nosso. Veja-se também ASCARELLI, Tulio, Problemas das Sociedades Anônimas e Direito Comparado, cit., p. 383-384.

¹³⁸ ASCARELLI, Tulio, Problemas das Sociedades Anônimas e Direito Comparado, cit., p. 383-384.

¹³⁹ A propósito, Marcos Bernardes de Mello observa que: "(...) na sociedade comum (sociedade ainda não personificada, de que trata o Código Civil, arts. 986 e s.), enquanto mantiver essa forma, **há relações dos sócios entre si**, considerando-se que os bens e dívidas constituem patrimônio especial do qual todos eles são titulares em comum (Código Civil, art. 988). (...) Na sociedade, simples ou empresária, **não há relações jurídicas dos sócios entre si, especificamente, mas relações de cada um com o todo, a sociedade. Os direitos e deveres são com a sociedade, não com os outros sócios. O sócio que não integralizou o seu capital é devedor da sociedade, não dos outros sócios. O direito aos lucros é contra a sociedade, não os demais sócios. As prestações e contraprestações são com a sociedade, porque não há reciprocidade de direitos e deveres dos sócios entre si**". MELLO, Marcos Bernardes de. **Teoria do Fato Jurídico: Plano da Existência**. 12 ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 200-201, grifo nosso.

Evidência de que os direitos e obrigações de cada sócio ou associado para com os demais tornam-se direitos e obrigações do sócio ou associado em relação à sociedade ou à associação está na possibilidade dos sócios e associados proporem ações contra a sociedade ou associação para a satisfação de direitos e para a exigência de obrigações. Vide, v.g., a ação mencionada pelo artigo 287, "g" da Lei 6.404/1976.

¹⁴⁰ STF, AI 745.221, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em 11.02.2010, publicado em DJe-036 DIVULG 26.02.2010 PUBLIC 01.03.2010, grifo nosso.

¹⁴¹ STJ, EREsp 1104363/PE, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, Corte Especial, julgado em 29.06.2010, DJe 02.09.2010, grifo nosso.

Se o surgimento posterior da personalidade jurídica impedisse que o contrato regulasse a relação entre a sociedade e os sócios e a relação entre associação e associados, então seria necessária a celebração de novo contrato para disciplinar essa relação¹⁴², o que evidentemente não ocorre¹⁴³ – o contrato plurilateral que dá origem à sociedade e à associação permanece a disciplinar as relações entre sócio e sociedade e entre associado e associação.

De mais a mais, tendo em vista que o ordenamento, a doutrina e a jurisprudência brasileiros reconhecem o caráter contratual da sociedade e da associação, não é possível alegar seja outro o vínculo entre sócio e sociedade e entre associado e associação que não o vínculo contratual.

Daí a conclusão de que as relações entre sócio e sociedade e entre associado e associação têm caráter jurídico contratual. Sócio e associado mantêm contrato, respectivamente, com sua sociedade e associação. Logo, **políticos titulares de mandato eletivo que participam como sócios ou associados de pessoas jurídicas concessionárias, permissionárias ou autorizadas de radiodifusão mantêm contrato com empresa concessionária de serviço público, pois são sócios ou associados dessas empresas.** A relação entre sócio ou associado com sua sociedade ou associação tem **caráter jurídico contratual.**

Isso posto, resta demonstrar que o contrato entre deputados e senadores e empresa concessionária de serviço público (contrato plurilateral de sociedade ou associação) não se enquadra na exceção prevista pelo artigo 54, I, “a”, ou seja, que não é contrato que obedece a cláusulas uniformes.

II.7.1.3. O significado do termo “contrato que obedece a cláusulas uniformes”.

54. O termo “contrato que obedece a cláusulas uniformes” expressa distintos conceitos jurídicos¹⁴⁴. A doutrina o associa a diversos tipos contratuais: o contrato

¹⁴² De toda forma, as relações entre sócio e sociedade e entre associado e associação seriam contratuais.

¹⁴³ Não é adequada, portanto, – como observa Tulio Ascarelli – a interpretação de que ao invés de contrato, a sociedade e a associação constituem-se mediante ato de fundação. Se assim fosse, não haveria como explicar a existência de direitos e obrigações entre sócio e sociedade. Haveria de se admitir a existência de contrato que disciplinasse os direitos e obrigações entre sócios e sociedade, entre associados e associação. Negar-se-ia a constituição por contrato para, depois, readmitir-se a existência e a necessidade de contrato. Cf. ASCARELLI, Tulio, Problemas das Sociedades Anônimas e Direito Comparado, cit., p. 384-385.

¹⁴⁴ Como observa Eros Grau: “Muitas vezes o ordenamento jurídico alberga conceitos que, embora diversos,

normativo, o contrato formulário, o contrato preliminar, o contrato tipo, o contrato aberto, o contrato de adesão e o contrato precedido de licitação.

Contrato normativo designa acordo no qual as partes estabelecem as cláusulas de contratos futuros a serem celebrados pelas partes entre si ou entre cada uma das partes e terceiros¹⁴⁵. Em geral, todas as partes contribuem e consentem com a predeterminação das cláusulas¹⁴⁶. Note-se que não é o contrato normativo que possui cláusulas predeterminadas, uniformes, mas sim os contratos futuros celebrados pelas partes. Além disso, o contrato normativo não necessariamente predetermina todo o contrato futuro; pode referir-se apenas a determinadas cláusulas. Exemplos típicos de contrato normativo são o contrato coletivo de trabalho e o contrato celebrado entre empresas para determinar regras gerais de contratação com terceiros com o objetivo de disciplinar a concorrência entre contratantes¹⁴⁷.

O contrato tipo é aquele que “contém (...) o esquema concreto dos futuros contratos individuais”¹⁴⁸. Diferencia-se do contrato normativo, pois já fornece modelo pronto de contrato a ser celebrado, “de sorte que os contratantes nada mais têm a fazer que subscrevê-los”¹⁴⁹ ao passo que, nos contratos normativos, “as disposições são assentadas em abstrato”¹⁵⁰. Exemplo de contrato tipo é o estipulado entre grupo de industriais e fornecedores de matéria-prima¹⁵¹.

O contrato de formulário, segundo Orlando Gomes, é constituído por “cláusulas habituais que, por isso mesmo, podem ser impressas”¹⁵². No contrato preliminar, por sua

são expressados por um mesmo termo”. Cf. GRAU, Eros Roberto. **Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito**. 5 ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 237.

No caso em questão, o próprio adjetivo “uniforme” possui distintos significados. Pode referir-se ao próprio objeto que o acompanha, caracterizando-o em sua singularidade. Designa, nesse caso, objeto que possui forma única, invariável, inalterável, que não muda, é sempre o mesmo. Nesse sentido, o termo “contrato que obedece a cláusulas uniformes” corresponde a contrato de forma única, invariável, inalterável. Pode também caracterizar o objeto que o acompanha em relação a outros objetos. Designa então uma pluralidade de objetos que possuem a mesma ou aproximadamente a mesma forma entre si, que são iguais, idênticos ou semelhantes. Nesse sentido, o termo “contratos que obedecem a cláusulas uniformes” designa uma pluralidade de contratos cujas cláusulas, por serem predeterminadas, possuem a mesma ou aproximadamente a mesma forma entre si, são iguais, idênticas ou, ao menos, semelhantes; são uniformes. Cf. Dicionário Aulete, verbete “uniforme”. Disponível em: <http://aulete.uol.com.br/site.php?mdl=aulete_digital>. Acesso em: 17.01.2011; Dicionário Houaiss, verbete “uniforme”. Disponível em: <<http://houaiss.uol.com.br/busca.jhtm>>. Acesso em: 17.01.2011; Dicionário Michaelis, verbete “uniforme”. Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/>>. Acesso em: 17.01.2011.

¹⁴⁵ ASCARELLI, Tulio, Problemas das Sociedades Anônimas e Direito Comparado, cit., p. 437-439; GOMES, Orlando, Contratos, cit., p. 28.

¹⁴⁶ GOMES, Orlando, Contratos, cit., p. 119.

¹⁴⁷ ASCARELLI, Tulio, Problemas das Sociedades Anônimas e Direito Comparado, cit., p. 437-450.

¹⁴⁸ GOMES, Orlando, Contratos, cit., p. 127.

¹⁴⁹ GOMES, Orlando, Contratos, cit., p. 127.

¹⁵⁰ GOMES, Orlando, Contratos, cit., p. 127.

¹⁵¹ GOMES, Orlando, Contratos, cit., p. 127.

¹⁵² GOMES, Orlando, Contratos, cit., p. 28.

vez, “o conteúdo do contrato definitivo é pré-regulamentado, mas por mútuo consentimento e sem cunho de generalidade”¹⁵³.

O contrato aberto caracteriza-se por permitir “o ingresso, numa relação contratual, de outros sujeitos que não as partes iniciais, como sucede no contrato de associação”¹⁵⁴. Nesse tipo de contrato, como descreve Orlando Gomes, quem ingressa na relação contratual

não tem liberdade para negociar as condições do vínculo que lhe interessa constituir; limita-se a aderir às cláusulas formuladas em artigos do seu estatuto. Livre também não é, para negociar o conteúdo da relação, quem deva participar de um contrato em cuja celebração não tomou parte, nele ingressando depois de concluído.¹⁵⁵

55. Por sua vez, o contrato de adesão, segundo Orlando Gomes, é aquele em que:

uma das partes tem de aceitar, em bloco, as cláusulas estabelecidas pela outra, aderindo a uma situação contratual que encontra definida em todos os seus termos. O consentimento manifesta-se como simples adesão a conteúdo preestabelecido da relação jurídica.¹⁵⁶

Sua função é reduzir os custos de transação¹⁵⁷ e conferir maior fluidez à circulação das mercadorias e serviços. Quando as contratações são feitas em massa, as empresas em geral predeterminam e, por conseguinte, uniformizam as cláusulas contratuais de forma a reduzir o diálogo negocial¹⁵⁸ e assim reduzir custos de transação (v.g. os relacionados à elaboração, negociação, e alteração de contratos). O objetivo do contratante é celebrar uma série de contratos com cláusulas uniformes (uniformidade), por ele predeterminadas (predeterminação unilateral) e que não estão abertas à negociação pela outra parte (rigidez). Rejeita-se o modo tradicional de contratação pois ele implica custos que o contratante não deseja suportar¹⁵⁹. Para Orlando Gomes:

¹⁵³ GOMES, Orlando, *Contratos*, cit., p. 119.

¹⁵⁴ GOMES, Orlando, *Contratos*, cit., p. 120. Vide também ASCARELLI, Tulio, *Problemas das Sociedades Anônimas e Direito Comparado*, cit., p. 394.

¹⁵⁵ GOMES, Orlando, *Contratos*, cit., p. 28.

¹⁵⁶ GOMES, Orlando, *Contratos*, cit., p. 109.

¹⁵⁷ Custos de transação são aqueles incorridos pelas empresas ao atuarem no mercado, v.g. os relacionados à elaboração, negociação, celebração, monitoramento, alteração e execução de contratos. Sobre a noção de custos de transação vide COASE, Ronald. **The Problem of social cost, The firm, the market and the law**. Chicago: University of Chicago Press, 1990, p. 114.

¹⁵⁸ O diálogo negocial é o processo de negociação das cláusulas contratuais no qual as partes valem-se de seu poder econômico ou político visando obter os termos mais vantajosos possíveis. Cf. GRAU, Eros Roberto. FORGIONI, Paula. *Os Contratos e as Cláusulas Uniformes*. 2003. In: GRAU, Eros Roberto. FORGIONI, Paula. **O Estado a Empresa e o Contrato**. São Paulo, Malheiros, p. 25-51, 2005, p. 46.

¹⁵⁹ Sobre a função e as características do contrato de adesão, vide GRAU, Eros Roberto; FORGIONI, Paula, *Os Contratos e as Cláusulas Uniformes*, cit., p. 37-38; GOMES, Orlando. **Contrato de Adesão: Condições Gerais dos Contratos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1972, p. 1; GOMES, Orlando, *Contratos*, cit., p. 117-120.

O escopo do pré-constituente é, com efeito, “tornar possível uma pluralidade de contratações uniformes”.¹⁶⁰

O “traço distintivo do contrato de adesão reside”, para Gomes, “na possibilidade de predeterminação do conteúdo da relação negocial pelo sujeito de direito que faz a oferta ao público”¹⁶¹. Destacam-se também os aspectos da generalidade e da abstratividade, isto é, a repetição sucessiva das mesmas cláusulas independentemente da pessoa com quem se contrata¹⁶².

II.7.1.4. A interpretação adequada do termo “contratos que obedecem a cláusulas uniformes” no contexto do artigo 54, I, “a”: contratos de adesão.

56. Face à variedade de conceitos existentes na doutrina, para interpretar adequadamente o termo “contrato que obedece a cláusulas uniformes” no contexto do artigo 54, I, “a”, é preciso analisar o âmbito da norma, ou seja, seu contexto, sua função e suas finalidades¹⁶³.

57. Os objetivos do artigo 54, I, “a” são: (i) proteger a probidade administrativa e a normalidade e legitimidade das eleições e do exercício do mandato eletivo contra influência do poder econômico ou abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta¹⁶⁴, (ii) garantir a isenção e a independência dos membros do corpo legislativo¹⁶⁵, e (iii) impedir o favorecimento do parlamentar¹⁶⁶.

A exceção que permite aos titulares de mandato eletivo celebrar contratos que obedeçam a cláusulas uniformes deve se conformar às finalidades da norma. Não as pode impedir, contrariar, prejudicar ou dificultar.

¹⁶⁰ GOMES, Orlando, *Contratos*, p. 119.

¹⁶¹ GOMES, Orlando, *Contratos*, cit., p. 117.

¹⁶² GOMES, Orlando, *Contratos*, cit., p. 119; GOMES, Orlando, *Contrato de Adesão: Condições Gerais dos Contratos*, cit., p. 10-11.

¹⁶³ Cf. GRAU, Eros Roberto, *Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito*, cit., p. 73-80; 97-98.

¹⁶⁴ Depreende-se este objetivo do disposto pelo parágrafo 9º do artigo 14 da Constituição Brasileira, que estabelece os objetivos que devem ser atendidos pelas hipóteses de inelegibilidade.

Constituição. Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: (...) § 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.

¹⁶⁵ Cf. BARBOSA, Ruy. **Comentários à Constituição Federal Brasileira**. v. 3. São Paulo: Saraiva, 1993, p. 76.

¹⁶⁶ Para Grau e Forgioni, “A ratio do preceito é impedir o favorecimento do parlamentar, bem como garantir a independência de sua gestão” In: GRAU, Eros Roberto; FORGIONI, Paula, *Os Contratos e as Cláusulas Uniformes*, cit., p. 41. No mesmo sentido, BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. v. 4, tomo I. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 222-223.

58. No contexto do artigo 54, I “a”, a modalidade contratual que se adequa à expressão “contrato que obedece a cláusulas uniformes” é o contrato de adesão.

Isso porque a Administração e as concessionárias de serviço público, quando exercem atividade econômica em sentido estrito ou prestam serviço público, celebram grande volume de contratos com os administrados, nos quais estes figuram como consumidores. Nesses casos, a Administração e as concessionárias fazem uso do contrato de adesão pelas mesmas razões e objetivos descritos acima – reduzir os custos de transação e conferir maior fluidez à circulação das mercadorias e serviços. É o que ocorre em contratos de serviços bancários, energia elétrica, saneamento básico, serviço de transporte, dentre outros.

O contrato de adesão, como visto acima, é predeterminado unilateralmente, rígido e uniforme. As contratações são gerais e abstratas. O contrato é o mesmo independentemente da pessoa com quem se contrata. Nele, restringe-se ao máximo o diálogo negocial, o que reduz o poder de influência dos contratados. Resta assim pouca margem para a individualização de contratos em função do poder econômico ou do poder de função de particulares. Ademais, o contrato de adesão não confere ao contratante poder de influência relevante, tal como o faz, v.g., o contrato de prestação do serviço de radiodifusão. Por essas razões, a celebração ou manutenção de contratos de adesão por políticos titulares de mandato eletivo com pessoas jurídicas da Administração direta ou indireta ou com concessionárias de serviço público não traz prejuízo à probidade administrativa, à normalidade e à legitimidade das eleições e do exercício do mandato eletivo, não permite o favorecimento pessoal, nem prejudica a isenção e a independência dos parlamentares. Em geral, os cidadãos (inclusive os parlamentares) celebram esses contratos de adesão com empresas concessionárias de serviço público para terem acesso a mercadorias e serviços comuns, tais como energia elétrica, transportes, saneamento básico e telefonia. Por isso, sequer faria sentido proibir que políticos titulares de mandato eletivo celebrassem esse tipo de contrato, vez que tal proibição impedi-los-ia de ter acesso a esses serviços comuns e relevantes a todos os cidadãos.

Conclui-se, portanto, que, no contexto do artigo 54, I, “a”, o termo “contratos que obedecem a cláusulas uniformes” refere-se aos contratos de adesão. A exceção prevista pelo artigo visa permitir que deputados e senadores tenham acesso a mercadorias e serviços públicos e privados comuns e relevantes a todos os cidadãos mediante a celebração e manutenção de contratos de adesão com concessionárias de serviço público.

A permissão à celebração e manutenção desse tipo específico de contrato não impede, contraria, prejudica ou dificulta a realização dos objetivos do artigo 54, I “a” da Constituição¹⁶⁷.

Em conformidade com essa interpretação está a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal – Ação Penal 530, abaixo descrita –, em que a Corte afirma:

A proibição de contratar não inclui os denominados contratos por adesão ou de cláusulas uniformes, por exemplo, a contratação pelo parlamentar de serviços públicos de água e luz, pois, na hipótese, ausente o risco de favorecimento indevido.

(...)

Por outro lado, evidente é que este contrato [contrato de concessão ou de permissão de radiodifusão] não se enquadra na exceção permitida na parte final do art. 54, I, “a”, da Constituição Federal. A exceção em questão visa a contemplar contratos por adesão ou de cláusulas uniformes, cuja celebração jamais teria o condão de implicar qualquer espécie de cooptação. Assim, por exemplo, contratos de fornecimento de água e luz entre consumidor e empresa concessionária de serviços da espécie.¹⁶⁸

Do mesmo modo, desde 2002, a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, é pacífica em afirmar que o termo “contratos que obedecem a cláusulas uniformes” refere-se aos contratos de adesão¹⁶⁹. Na principal e mais citada decisão (“leading case”) acerca da matéria (Acórdão n. 12.679), o Ministro Relator Sepúlveda Pertence afirma:

Contrato de cláusulas uniformes [no sentido em que utilizado na Constituição (art. 54, I, a) ou na lei de inelegibilidade (artigo 1º, II, “h” e “i” da Lei Complementar nº 64/90)] **é o chamado contrato de adesão** (...).¹⁷⁰

¹⁶⁷ Nesse sentido, a afirmar que a exceção contida no artigo 54, I, “a” refere-se aos contratos de adesão, manifesta-se José Afonso da Silva: “Incompatibilidades negociais. As que vedam, desde a diplomação: firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes (art. 54, I, “a”). A caracterização de “contrato de cláusulas uniformes”, não alcançado pelas incompatibilidades, é controvertida em doutrina; **típicos são os chamados “contratos de adesão”**, tais como o de seguro, o de transporte, o de fornecimento de gás, luz e força, o de prestação de serviços telefônicos, certos contratos bancários e alguns de direito marítimo.” (grifo nosso) SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 422. No mesmo sentido, FERREIRA, Pinto. **Comentários à Constituição Brasileira**. v. 3. São Paulo: Saraiva, 1992, p. 10; CRETELLA JR. José. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. v. 5. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1992, p. 2647-2648. Esta observação está em conformidade com o argumento acima, exceto pelo fato de que não entendemos que a caracterização de “contrato de cláusulas uniformes” é controversa. Conforme o que foi argumentado, a expressão, no contexto do artigo 54, I, “a”, refere-se apenas aos contratos de adesão.

¹⁶⁸ STF, AP 530, Rel. Min. Rosa Weber, Rel. p/ Acórdão Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, julgado em 09.09.2014, DJe Public 17.11.2014, Republicação DJe Public 19.12.2014, comentário e grifo nosso.

¹⁶⁹ Cf. os seguintes acórdãos do TSE: (i) Acórdão n. 12.679, Recurso n. 10.130/RO, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, publicado em 21.09.1992; (ii) Acórdão n. 556, Recurso Ordinário n. 556/AC, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, publicado em 20.09.2002; (iii) Acórdão n. 22.229, REspe n. 22.229/PR, Relator Ministro Francisco Peçanha Martins, publicado em 03.09.2004; (iv) Acórdão n. 22.239, REspe n. 22.239/PR, Relator Ministro Francisco Peçanha Martins, publicado em 03.09.2004; (v) Acórdão n. 22.240, REspe n. 22.240/PR, Relator Ministro Francisco Peçanha Martins, publicado em 03.09.2004; (vi) Acórdão n. 21.966, AgR no REspe n. 21.966/CE, Relator Ministro Luiz Carlos Madeira, publicado em 08.09.2004; (vii) Acórdão n. 24.651, REspe n. 24.651/ES, Relator Ministro Luiz Carlos Madeira, publicado em 06.10.2004; e (viii) AgR no REspe n. 34.097/PA, Relator Ministro Joaquim Barbosa, publicado em 17.12.2008.

¹⁷⁰ TSE, Acórdão 12.679, Recurso n. 10.130/RO, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, publicado em

II.7.1.5. O contrato de sociedade e o contrato de associação, no contexto do artigo 54, I, “a”, não são contratos que obedecem a cláusulas uniformes.

59. O contrato de sociedade e o contrato de associação, no contexto do artigo 54, I, “a”, não são contratos que obedecem a cláusulas uniformes.

Não são contratos de adesão pois:

(i) Não há predeterminação unilateral das cláusulas. Ao contrário, todas as partes podem participar da elaboração e negociação do contrato. O consentimento não se manifesta por mera adesão a cláusulas contratuais predefinidas.

(ii) Sem predeterminação, não há uniformidade. As cláusulas são construídas em conjunto pelas partes contratantes.

(iii) Não há rigidez. As cláusulas podem ser alteradas pelas partes no momento da negociação. Após a celebração do contrato, as cláusulas permanecem passíveis de alteração de acordo com o procedimento previsto pelo próprio contrato de sociedade ou de associação.

(iv) O contrato de sociedade e o contrato de associação não são gerais e abstratos. São contratos singulares, adaptados a cada sociedade ou associação.

(v) Sua função não é reduzir os custos de transação e incrementar o fluxo de bens e serviços. O contrato de sociedade e o contrato de associação voltam-se a organizar o interesse das partes para a realização de um fim comum.

Os demais tipos contratuais associados pela doutrina à noção de “contratos que obedecem a cláusulas uniformes” não correspondem ao artigo 54, I, “a”. Ainda assim importa acrescentar, apenas para fins de argumentação, que o contrato de sociedade e o contrato de associação não são contratos de formulário, contratos preliminares, contratos tipo, nem são contratos precedidos de licitação. Não são também contratos normativos.

O contrato de sociedade e o contrato de associação são, de fato, contratos abertos. Permitem, em geral, o ingresso e o egresso, na relação contratual, “de outros sujeitos que não as partes iniciais, como sucede no contrato de associação”¹⁷¹. Nesses casos, quem ingressa na relação contratual não tem liberdade para, no momento do ingresso, negociar as condições do vínculo nem o conteúdo da relação contratual; limita-se a aderir às cláusulas formuladas pelas partes iniciais.

Não obstante, essa uniformidade é limitada subjetivamente – aplica-se apenas às partes que aderem após o início da vigência do contrato – e temporalmente – aplica-se apenas no momento do ingresso; após a adesão, a nova parte pode alterar o contrato, observadas as regras nele definidas. Além disso, essa uniformidade em nada atende aos objetivos do artigo 54, I, “a”. Não se trata, portanto, de uniformidade suficiente nem adequada para que se considere que o contrato de sociedade e o contrato de associação, no contexto do artigo 54, I, “a”, obedecem a cláusulas uniformes.

II.7.1.6. Conclusão.

60. Considerando que:

(i) o artigo 54, I, “a” estabelece que “Deputados e Senadores não poderão, desde a expedição do diploma, firmar ou manter contrato com (...) empresa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes”;

(ii) radiodifusão é serviço público;

(iii) as relações entre sócio e sociedade e entre associado e associação são contratuais, isto é, sócios e associados mantêm contratos com suas respectivas sociedades e associações; logo deputados e senadores sócios de empresas concessionárias de serviço público mantêm **contrato** com essas empresas – trata-se, no caso, do **contrato plurilateral de sociedade ou associação**; e

(iv) o contrato entre sócio e sociedade, bem como o contrato entre associado e associação não obedecem a cláusulas uniformes,

conclui-se que Deputados e Senadores não podem, desde a expedição do

¹⁷¹ GOMES, Orlando, Contratos, p. 120. Vide também ASCARELLI, Tulio, Problemas das Sociedades Anônimas e Direito Comparado, cit., p. 394.

diploma, ser sócios ou associados de sociedades e associações prestadoras do serviço público de radiodifusão.

II.7.2. Violação do artigo 54, I, “a” da Constituição – contrato com pessoa jurídica de direito público.

61. Em paralelo à conclusão acima e sem prejuízo da mesma, outro trecho do artigo 54, I, “a” também proíbe a participação, direta ou indireta, de deputados e senadores como sócios ou associados de pessoas jurídicas concessionárias, permissionárias ou autorizatárias de radiodifusão.

O artigo 54, I, “a” da Constituição dispõe que:

Art. 54. **Deputados e Senadores não poderão:** I - desde a expedição do diploma: a) **firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público**, (...) salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes.

Ao proibir que deputados e senadores firmem ou mantenham contrato com pessoa jurídica de direito público, o artigo 54, I, “a” proíbe que deputados e senadores sejam sócios de empresas prestadoras de radiodifusão, vez que estas necessariamente firmam e mantêm contratos de concessão ou de permissão de serviço de radiodifusão com a União (pessoa jurídica de direito público).

Para demonstrar essa afirmação, é preciso evidenciar que: (i) a norma do artigo 54, I, “a” alcança não só a pessoa física, mas também as pessoas jurídicas das quais os deputados ou senadores participem como sócios ou associados, e (ii) os contratos de prestação de serviços de radiodifusão não obedecem a cláusulas uniformes.

II.7.2.1. A norma do artigo 54, I, “a” alcança as pessoas jurídicas que tenham deputados ou senadores como sócios ou associados.

62. A norma do artigo 54, I, “a” alcança as pessoas jurídicas que tenham deputados ou senadores como sócios ou associados.

Interpretação contrária a essa, como a do Ministério das Comunicações¹⁷² e a da

¹⁷² Veja-se, a propósito, a seguinte afirmação do Ministério das Comunicações: “Desta feita, **considerando que os contratos são celebrados sempre com uma pessoa jurídica (empresa) e nunca com a pessoa física do deputado ou senador**, a atuação do Ministério restringe-se às hipóteses em que os parlamentares participem efetivamente do controle diretivo da empresa ou ainda que exerçam função, cargo, emprego remunerado, o que é vedado pela alínea ‘b’ do aludido dispositivo constitucional, bem como pelas demais

Advocacia-Geral da União¹⁷³, sustenta que o artigo 54, I “a” proíbe apenas que deputados e senadores, como pessoas físicas, firmem ou mantenham contratos com pessoa jurídica de direito público. Não haveria então impedimento para que pessoas jurídicas que tenham deputados e senadores como sócios firmassem e mantivessem contratos de concessão e permissão de radiodifusão com a União. Essa interpretação não é correta, com a devida vênia, pois torna a norma do artigo 54, I, “a” inócua, incapaz de atingir suas finalidades, além de esvaziar-lhe o objeto.

Conforme visto acima, os objetivos do artigo 54, I, “a” são (i) proteger a probidade administrativa e a normalidade e legitimidade das eleições e do exercício do mandato eletivo contra influência do poder econômico ou abuso do exercício de função, cargo ou emprego na Administração direta ou indireta, (ii) garantir a isenção e a independência dos membros do corpo legislativo, e (iii) impedir o favorecimento do parlamentar.

O serviço de radiodifusão confere a que o presta forte, nítido e indiscutível poder de influência, que pode ser utilizado para o favorecimento pessoal ao longo do exercício do mandato eletivo e ao longo do processo eleitoral. Esse é justamente o favorecimento que o artigo 54 visa impedir. **Por isso, não é possível admitir que deputados e senadores possam elidir a proibição do artigo 54, I, “a” mediante o uso de pessoas jurídicas como intermediários para a celebração dos contratos vedados pelo preceito em questão. Interpretação como essa torna o comando inócua, sem efeito, impedindo-o de realizar seus objetivos.**

Note-se ainda que os contratos mais relevantes que os parlamentares podem celebrar com a Administração podem apenas ser celebrados através de pessoas jurídicas. É o caso, justamente, dos contratos de concessão e permissão de radiodifusão, que não podem ser celebrados por pessoas físicas¹⁷⁴. Admitir que a proibição de contratar prevista pelo artigo 54, I “a” alcança apenas os deputados e senadores como pessoas físicas e não as sociedades ou associações das quais sejam sócios ou associados esvazia, portanto, o objeto da norma, pois retira de seu alcance **justamente os contratos que ela**

normas de regência da radiodifusão”. Informações prestadas pelo Ministério das Comunicações ao Ministério Público Federal no âmbito do Procedimento Administrativo nº 1.00.000.011221/2005-71, 2005, fls. 53-57, apud Ministério Público Federal, Ação Civil Pública Nº 2007.34.00.026697-833, 18.07.2007, p. 13. Disponível em:

<http://www.prf.mpf.gov.br/imprensa/arquivos_noticias/Acao%20Projor%20Concessao%20Nelson%20Proenca%20Emissoras%20Reunidas.pdf>. Acesso em: 12.12.2011.

¹⁷³ Em sua manifestação na ADPF 246, a AGU sustentou: “Assim, considerando que todos os contratos de concessão ou permissão são **celebrados com pessoa jurídica**, isto é, a empresa concessionária, permissionária ou autorizatária do serviço de radiodifusão, **e não com pessoa física – deputado ou senador**, (...) **deve ser afastada a suposta ofensa ao referido dispositivo constitucional.**” Cf. Advocacia-Geral da União. **Manifestação na ADPF 246**. 09 abr. 2012, p. 19, grifo nosso.

¹⁷⁴ Cf. artigo 7º do Decreto nº 52.795/1963, artigo 7º da Lei nº 9.612/1998, artigo 1º da Lei nº 11.652/2008 e artigo 8º do Decreto nº 5.371/2005.

visa atingir.

Como ensina Carlos Maximiliano, deve-se interpretar a norma jurídica de forma a realizar as finalidades a que almeja: “O fim inspirou o dispositivo; deve, por isso mesmo, também servir para lhe limitar o conteúdo”¹⁷⁵. Em sua clássica lição:

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 a exegese de que resulte eficiente a providência legal ou válido o ato, à que torne aquela sem efeito, inócua, ou este, juridicamente nulo.¹⁷⁶

É inconcebível admitir-se que o texto constitucional contenha disposição despicienda – *verba cum effectu accipienda sunt*¹⁷⁷; isto é, as palavras devem ser interpretadas para terem seu efeito.

A interpretação ora questionada torna o artigo 54, I, “a” inócua, incapaz de atingir suas finalidades. Retira-lhe, ademais, seu objeto. Não é, portanto, adequada.

Conclui-se, destarte, que a norma do artigo 54, I, “a” alcança as pessoas jurídicas das quais participem deputados e senadores, proibindo que os parlamentares celebrem ou mantenham contratos com pessoa jurídica de direito público não apenas como pessoas físicas, mas também por intermédio de pessoas jurídicas das quais sejam sócios ou associados. Esse entendimento foi adotado pelo STF na Ação Penal 530, em que a Ministra Rosa Weber afirmou:

“Entendo que a concessão - ou a permissão - para a exploração de serviços de radiodifusão **a parlamentar ou a empresa dirigida ou pertencente a parlamentar** viola as proibições constitucionais e legais acima examinadas”.¹⁷⁸

Do mesmo modo, Gilberto Bercovici e Aírton Seelaender, em parecer emitido nesta ADPF (anexo 1), afirmam:

Aqui, naturalmente, devemos utilizar o princípio da razoabilidade e as regras da experiência para chegar a uma inferência óbvia: para não virar letra-morta e dispositivo constitucional totalmente inútil, o artigo 54, I, ‘a’ tem de abranger os contratos de concessão de serviço público firmados e

¹⁷⁵ MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e Aplicação do Direito**. 9 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1985, p. 151-152.

¹⁷⁶ MAXIMILIANO, Carlos, *Hermenêutica e Aplicação do Direito*, cit., p. 151-152.

¹⁷⁷ Ulpiano, *Digesta* 2.7.5.2.

¹⁷⁸ STF, AP 530, Rel. Min. Rosa Weber, Rel. p/ Acórdão Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, julgado em 09.09.2014, DJe Public 17.11.2014, Republicação DJe Public 19.12.2014, grifo nosso. No mesmo sentido, veja-se os precedentes do TJSP e do TJRS mencionados abaixo.

mantidos por empresas de congressistas.

O legislador constituinte não temia que as pessoas físicas dos congressistas se vinculassem à Administração Pública, iluminando pessoalmente as cidades, retirando pessoalmente o lixo das casas, operando pessoalmente estações de TV e usinas hidrelétricas. Temia que tal vínculo surgisse, como é óbvio, **intermediado por empresas de que os parlamentares fossem sócios**, por pessoas jurídicas que encarnassem os interesses econômicos dos deputados e senadores.

Ler de outra forma o dispositivo seria condená-lo à inocuidade, ignorando a sua finalidade intrínseca e a sistemática do texto constitucional.

Do exposto se depreende que, como resta evidente, a parte inicial do artigo 54, I, 'a' não se restringe, como a ressalva constante da parte final, à pessoa física do parlamentar. Abrange, igualmente, a pessoa jurídica de que este participe, seja como dirigente (artigo 54, I, 'b'), seja como mero empregado (artigo 54, I, 'b'), seja com mais razão ainda como sócio com direito a dividendos ou como sócio controlador.

A leitura conjunta das alíneas 'a' e 'b' do artigo 54, I da Constituição bem o demonstra.

Para que o texto constitucional se torne um todo coerente, é preciso reconhecer que a intermediação por pessoa jurídica não descaracteriza a vedação constante da alínea 'a'. Realmente, por que a Constituição proibiria o parlamentar de ser um mero *empregado*, sem nenhum direito legalmente reconhecido aos lucros decorrentes da prestação dos serviços, e lhe permitiria ser um sócio, que, de uma forma ou outra, se beneficiaria desses lucros? Por que a Constituição proibiria um parlamentar de prestar um pequeno serviço pessoalmente, como *pessoa física*, e permitiria que uma empresa de que ele fosse sócio, eventualmente até acionista controlador, ganhasse fortunas, só pelo uso do biombo de uma *pessoa jurídica*?

Impõe-se reconhecer, pois, que o artigo 54, I, 'a' impede a pessoas jurídicas que tenham parlamentares como sócios que firmem ou mantenham contrato de concessão de serviços públicos de radiodifusão com entes da Administração Pública Federal.¹⁷⁹

II.7.2.2. Contratos precedidos de licitação não obedecem a cláusulas uniformes.

63. Afirma-se ainda – incorretamente, com a devida vênia – que a Constituição Brasileira não proíbe que deputados e senadores participem de pessoas jurídicas prestadoras de serviços de radiodifusão, pois o contrato de concessão ou de permissão de radiodifusão, por ser precedido de licitação, obedece a cláusulas uniformes e por isso enquadra-se na exceção prevista pelo artigo 54, I, “a”. É o que declarou o Ministério das Comunicações:

No que tange ao caso específico das vedações constitucionais atinentes aos deputados e senadores previstos no art. 54, I, “a” e “b” da CF, é de entendimento da Consultoria Jurídica deste Ministério [das Comunicações] não serem impeditivas para que os congressistas participem da composição societária das empresas de rádio e TV, ressalvando a impossibilidade de serem diretores, nos termos do já citado Parágrafo

¹⁷⁹ BERCOVICI, Gilberto; SEELAENDER, Airton L. Cerqueira Leite. Concessões, permissões e autorizações de radiodifusão por pessoas jurídicas que possuem políticos titulares de mandato eletivo como sócios ou associados – inconstitucionalidade. Parecer Jurídico, Anexo 1 desta ADPF, p. 32-33, grifos dos autores, sublinhados nossos.

único do art. 38 da Lei 4.117/62. Com efeito, verifica-se que a impossibilidade dos membros do Poder Legislativo de firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público (União) comporta uma ressalva no que diz respeito aos contratos que obedecem a cláusulas uniformes. Assim, considerando que todos os contratos de concessão ou permissão são regidos por cláusulas uniformes, idênticas para todas as licitações, não há, a princípio, impossibilidade dos congressistas participarem da composição dessas empresas, desde que não ocupem qualquer cargo, função ou emprego de natureza remuneratória, o que, salvo melhor juízo, não se amolda à figura do cotista não diretor.

(...)

Quanto à participação de parlamentar na gerência ou na sociedade de entidades detentores de outorga de radiodifusão, o Ministério das Comunicações entende que somente é possível na qualidade de sócio conforme anteriormente explicitado (...).¹⁸⁰

Essa interpretação não é correta, pois os contratos precedidos de licitação não obedecem a cláusulas uniformes.

64. Parte da doutrina entende que contratos precedidos de licitação obedecem a cláusulas uniformes porque sua forma de contratação (licitação), afirma-se, impossibilitaria o diálogo negocial, predeterminaria e, por conseguinte, uniformizaria as cláusulas contratuais.

As cláusulas de contrato precedido de licitação seriam uniformes (i) pois, dada a ausência de diálogo negocial, seriam erigidas independentemente de pressões negociais exercidas pelos contratantes, e (ii) porque, predeterminadas, seriam as mesmas (uniformes) independentemente de quem fossem os participantes da licitação. A inexistência de diálogo negocial e a uniformidade das cláusulas, alega-se, evitariam privilégios, influências ou desfavorecimentos provocados pelo abuso de poder ou de função. Atenderiam, assim, aos objetivos do artigo 54, I, “a” da Constituição¹⁸¹.

¹⁸⁰ Informações prestadas pelo Ministério das Comunicações ao Ministério Público Federal no âmbito do Procedimento Administrativo nº 1.00.000.011221/2005-71, 2005, fls. 53-57, apud Ministério Público Federal, Ação Civil Pública Nº 2007.34.00.026697-833, 18.07.2007, p. 13, comentário e grifo nosso. Disponível em: http://www.prf.mpf.gov.br/imprensa/arquivos_noticias/Acao%20Projor%20Concessao%20Nelson%20Proenca%20Emissoras%20Reunidas.pdf. Acesso em: 12.12.2011.

¹⁸¹ É o que afirma Adilson de Abreu Dallari em: DALLARI, Adilson de Abreu. Contrato regido por cláusulas uniformes. In: **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, Volume 192, p. 82-90, abril/junho 1993. Ao analisar cláusula de estatuto social, Grau e Forgioni atribuem à noção de cláusulas uniformes sentido análogo ao atribuído por Adilson de Abreu Dallari. Dizem os autores: “Daí a conclusão que cumpre ser adotada: ao fazer referência a 'contratos que obedecem a cláusulas uniformes', o estatuto social da Sociedade X refere precisamente aqueles forjados na ausência de negociações. Aqui, cláusulas uniformes significam condições negociais que vêm a luz de forma uniforme, ou seja, independentemente de pressões negociais exercidas pelas partes contratantes, uma sobre a outra. A condição contratual é uniforme justamente porque seria a mesma, ainda que os partícipes da negociação fossem outros, não relacionados entre si. Por essa razão, afirmamos que, no contexto do estatuto social da Sociedade X, contratos que obedecem a cláusulas uniformes são aqueles nos quais (i) a forma de contratação; e/ou (ii) o contexto fático no qual inserido o contrato impossibilitam o diálogo negocial, e conseqüentemente, a individualização das cláusulas derivadas do processo de negociação” In: GRAU, Eros Roberto; FORGIONI, Paula, Os Contratos e as Cláusulas Uniformes, cit., p. 47.

Ressalte-se, entretanto, que Grau e Forgioni excluem expressamente a atribuição deste sentido à

65. Essa interpretação, não obstante, não é adequada para o contexto do artigo 54, I, “a” pois:

(i) O contrato administrativo proveniente de licitação não possui cláusulas uniformes. As cláusulas contratuais não permanecem as mesmas independentemente de quem seja o vencedor da licitação. A Administração não predetermina todo o conteúdo do contrato. A minuta oferecida no edital de licitação é sempre incompleta. O particular que contrata com a Administração formula, em suas propostas técnica e de preço, cláusulas contratuais essenciais à execução do serviço. O contrato final incorpora as cláusulas formuladas pelo particular vencedor da licitação. Trata-se, portanto, de contrato individual, singular, não uniforme, determinado em conjunto pela Administração e pelo particular vencedor da licitação.

(ii) Consequentemente, o processo de licitação não elimina o diálogo negocial, apenas o parametriza. A parametrização da negociação reduz, mas não elimina o risco de abuso de poder ou de função. Se não houvesse processo negocial e a Administração impusesse todos os termos do contrato, preço e técnica inclusive, a licitação desfiguraria-se-ia. Não haveria como escolher o vencedor nem selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração pois não haveria distinção entre as propostas. Nesse sentido, a afirmação do Ministro Sepúlveda Pertence no julgamento do Recurso n. 10.130 no TSE: “Ocorre que jamais poderão as cláusulas do edital esgotar o conteúdo total do contrato a celebrar, pois, do contrato, não teria objeto a licitação”¹⁸².

(iii) A identificação, por esta interpretação equivocada, dos objetivos e comandos do artigo 54, I, “a” é insuficiente. Considera apenas o risco de abuso de poder ou de função nos momentos da realização da licitação e da celebração do contrato. Ocorre que o artigo em questão proíbe também que contrato celebrado com a Administração confira a particular poder de influência que permita o

noção de cláusulas uniformes contida no artigo 54, I, “a” da Constituição Brasileira. Afirmam que a noção “cláusulas uniformes” é termo que exprime distintos conceitos jurídicos, a ser interpretado de acordo com sua respectiva função e concluem: **“Temos como inadequada a interpretação do texto do art. 12 do estatuto social da Sociedade X encetada desde a mesma pré-compreensão assumida na interpretação dos textos do art. 54 da Constituição do Brasil** ou do art. 1º da LC n. 64, de 1990. **Estamos, aqui, diante de um mesmo termo – cláusulas uniformes – ao qual correspondem distintos conceitos. (...) Trata-se, aí, de distintos conceitos porque diversas as suas funções”** (grifo nosso) In: GRAU, Eros Roberto; FORGIONI, Paula, Os Contratos e as Cláusulas Uniformes, cit., p. 43-44.

¹⁸² TSE, Acórdão 12.679, Recurso n. 10.130/RO, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, publicado em 21.09.1992, p. 10, grifo nosso.

favorecimento pessoal **ao longo do exercício do mandato eletivo e ao longo do processo eleitoral**. Isso porque, como se viu acima, também são objetivos do artigo 54, I “a” (a) proteger a probidade administrativa e a normalidade e legitimidade das eleições e do exercício do mandato eletivo contra influência do poder econômico ou abuso do exercício de função, cargo ou emprego na Administração direta ou indireta, (b) garantir a isenção e a independência dos membros do corpo legislativo e (c) impedir o favorecimento dos parlamentares. A celebração de contratos precedidos de licitação confere aos sócios de empresas de radiodifusão forte poder de influência que se estende por toda a duração do contrato e não se limita ao momento da licitação e da celebração do contrato. Resta claro, portanto, que o contrato precedido de licitação não atende aos objetivos do artigo 54, I, “a”, razão pela qual não se enquadra na exceção prevista pelo mesmo artigo.

66. O contrato que importa para a presente ADPF – contrato de concessão ou de permissão de serviços de radiodifusão – é um exemplo específico que demonstra que contratos precedidos de licitação não obedecem a cláusulas uniformes.

A licitação e o contrato de radiodifusão são regulamentados pelo Regulamento dos Serviços de Radiodifusão (Decreto nº 52.795/1963). A licitação para a radiodifusão dá-se na modalidade concorrência, do tipo técnica e preço. Na proposta técnica, os concorrentes devem indicar (i) o tempo destinado à transmissão de programas educativos, (ii) o tempo destinado a serviço jornalístico e noticioso, observando o mínimo de 5% fixado pelo artigo 38, alínea “h” do Código Brasileiro de Telecomunicações e pelo artigo 28, § 12, alínea c” do Regulamento dos Serviços de Radiodifusão, (iii) o tempo destinado à transmissão de programas culturais, artísticos, educativos e jornalísticos a serem produzidos no município de outorga, e (iv) o tempo destinado a programas culturais, artísticos, educativos e jornalísticos a serem produzidos por entidade que não tenha qualquer associação ou vínculo, direto ou indireto, com empresas ou entidades executoras de serviços de radiodifusão¹⁸³. Na proposta de preço, os concorrentes devem indicar o valor que se propõe a pagar pela outorga, observando o preço mínimo indicado

¹⁸³ Cf. Decreto 52.795/1963, Art 16. As propostas serão examinadas e julgadas em conformidade com os quesitos e critérios estabelecidos neste artigo. § 1º Para a classificação das propostas, serão considerados os seguintes critérios, conforme ato do Ministério das Comunicações: a) tempo destinado a programas educativos - máximo de vinte pontos; b) tempo destinado a serviço jornalístico e noticioso - máximo de vinte pontos; c) tempo destinado a programas culturais, artísticos, educativos e jornalísticos a serem produzidos no município de outorga - máximo de trinta pontos; e d) tempo destinado a programas culturais, artísticos, educativos e jornalísticos a serem produzidos por entidade que não tenha qualquer associação ou vínculo, direto ou indireto, com empresas ou entidades executoras de serviços de radiodifusão - máximo de trinta pontos.

pelo edital¹⁸⁴. O edital pode ainda prever outros requisitos para o exame das propostas, considerando características específicas do serviço¹⁸⁵.

O vencedor da licitação é determinado mediante a atribuição de pontuação e peso a cada um dos itens das propostas técnicas e de preço¹⁸⁶. As diferentes propostas são consideradas para a determinação do vencedor e as condições por este formuladas em suas propostas técnicas e de preço, ressalte-se, são incorporadas como cláusulas do contrato celebrado ao fim da licitação, consubstanciando obrigações contratuais a serem cumpridas pelos concessionários e permissionários de radiodifusão¹⁸⁷. As distintas licitações produzem, portanto, contratos individualizados, constituídos (i) pelas cláusulas predefinidas pela Administração e (ii) pelas cláusulas formuladas pelo vencedor da licitação em suas propostas técnica e de preço incorporadas aos contratos.

Sem prejuízo de outras particularidades, os contratos de radiodifusão são, portanto, distintos entre si, no mínimo no que se refere (i) ao tempo de programação destinado à transmissão de (a) programas educativos, (b) serviço jornalístico e noticioso, (c) programas culturais, artísticos, educativos e jornalísticos a serem produzidos no município de outorga, (d) programas culturais, artísticos, educativos e jornalísticos a serem produzidos por entidade que não tenha qualquer associação ou vínculo, direto ou indireto, com empresas ou entidades executoras de serviços de radiodifusão, e (ii) ao preço pago pela outorga; todas essas cláusulas essenciais do contrato de prestação do serviço de radiodifusão.

A confirmar o caráter jurídico não uniforme do contrato de prestação de serviços de radiodifusão, veja-se o relevante testemunho do Ministro Nelson Jobim em julgamento do TSE que concluiu pelo caráter não uniforme dos contratos de concessão de radiodifusão:

¹⁸⁴ Cf. Decreto 52.795/1963, Art 16. § 6º Será desclassificada a proposta que contiver oferta de pagamento de valor inferior ao mínimo fixado em edital.

¹⁸⁵ Cf. Decreto 52.795/1963, Art 16. § 2º Considerando características específicas do serviço, poderão ser previstos no edital outros quesitos para fins de exame das propostas, cuja pontuação não devesse ser superior à vinte pontos, situação em que as pontuações estabelecidas no § 1º serão proporcionalmente reduzidas de modo que seja mantido o total de cem pontos.

¹⁸⁶ Cf. Decreto 52.795/1963: Art 16. § 5º A classificação das proponentes far-se-á de acordo com a média ponderada da valoração obtida pela aplicação do disposto nos §§ 1º a 4º deste artigo [referentes à proposta técnica] e da valoração da proposta de preço pela outorga, de acordo com os pesos preestabelecidos no edital, observado o que segue: (...) (comentário nosso).

¹⁸⁷ Cf. Decreto 52.795/1963: Art 16. § 9º Os termos da proposta da entidade licitante e os preceitos e obrigações dispostos no art. 28 constarão do contrato de concessão ou permissão.

Vide a esse respeito também a Cláusula Décima Sexta da minuta de contrato de concessão retirada do Edital de Concorrência 002/2009: “Cláusula Décima Sexta - Fazem parte integrante do presente Contrato, como se nele estivessem transcritos, os seguintes anexos: Anexo 1: Edital de Concorrência no ____ /__- CEL/MC; Anexo 2: Proposta Técnica; Anexo 3: Proposta de Preço pela Outorga.” (grifo nosso).

Examinei atentamente a matéria, principalmente o memorial trazido pelo eminente advogado, que, na tentativa de demonstrar a uniformidade, nos dá notícia do contrato celebrado com a Sociedade Acreana de Comunicação Fronteira Ltda., que é a hipótese, e traz ainda um contrato entre a União Federal e Tropical Comunicações Ltda.

Encontrei a seguinte distinção fundamental na Cláusula III do contrato da sociedade Acreana (fl. 72):

“**CLÁUSULA TERCEIRA** - 'A concessionária é obrigada a (...) b) submeter à aprovação do Ministério das Comunicações o projeto de instalação da emissora no prazo de 06 (seis) meses (...).”

No Contrato da União Federal com Tropical Comunicações Ltda.:

“(...) submeter à aprovação do Ministério das Comunicações o projeto de instalação da emissora no prazo de 2 meses, contados da data de publicação desse extrato”.

Na letra c do contrato Acreano:

“c) iniciar a execução do serviço, em caráter definitivo, no prazo de 24 meses (...).”

Já no contrato celebrado entre a União e Tropical Comunicações Ltda.:

“(...) iniciar a execução do serviço em caráter definitivo no prazo de 6 (seis) meses (...).”

Além do mais, a sociedade Acreana, na letra f da Cláusula Quarta, diz (fl. 74):

“**CLÁUSULA QUARTA** – (...) f) destinar o percentual de 70% do horário de sua programação diária a temas, autores e intérpretes nacionais (...).”

Já o outro contrato anexado diz: “destinar o percentual de 80% do horário de sua programação diária a temas, autores e intérpretes nacionais”.

Verifico, nessas condições, que uma coisa é o contrato conter cláusulas com redações semelhantes e espaços, mas na hora da contratação há peculiaridades específicas de cada organismo, e a prova foi trazida exatamente na comparação desses dois.

Isso conheço muito bem, porque na questão relativa à contratação, o que nós tínhamos no Congresso Nacional? Encontrava-me lá e sabia o que se passava: havia uma espécie de discricionariedade genérica do Ministério das Comunicações e certas disputas mínimas que se estabeleciam eram arbitradas pela entidade representativa dos órgãos de comunicação.

E tanto isso é verdade que foi juntado no próprio memorial em contrato de data um pouco anterior, mas que mostra que as obrigações são distintas.

Ou seja, é a mesma obrigação, mas com prazos distintos. **Não são cláusulas uniformes, mas distintas. Quando se tem uma obrigação de colocar 80% de programação nacional num contrato e na outra 70%, essa cláusula é uniforme? Existe uma mesma obrigação no sentido de que se tem que colocar, mas o conteúdo da obrigação é completamente distinto. Logo, não temos a mesma situação posta nos dois contratos.** Acompanho o relator.¹⁸⁸

Por fim, como visto acima, o serviço de radiodifusão confere a seu concessionário um forte, nítido e indiscutível poder de influência que permite o favorecimento, pela pessoa jurídica prestadora de radiodifusão, de seus sócios e associados. Destarte, o processo de licitação pode até reduzir o risco de abuso de poder ou de função ao longo da licitação e no momento da assinatura do contrato, mas não evita que ele ocorra ao longo do processo eleitoral e ao longo do exercício do mandato eletivo. Não se preserva a isenção e a independência dos parlamentares nem se evita o favorecimento pessoal.

¹⁸⁸ TSE. Acórdão n. 556, Recurso Ordinário n. 556/AC, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, publicado em 20.09.2002. p. 23-24, grifo nosso.

67. Conclui-se, assim, que o contrato de prestação de serviços de radiodifusão, ainda que precedido de licitação, não obedece a cláusulas uniformes, pois:

(i) suas cláusulas não são predeterminadas unilateralmente pela Administração (razão pela qual o contrato de concessão também não se equipara ao contrato de adesão); a minuta oferecida no edital de licitação é incompleta; o concessionário não manifesta seu consentimento por mera adesão; ao contrário, formula, em suas propostas técnica e de preço, cláusulas contratuais essenciais à execução do serviço; o contrato final é individual, singular, particularizado conforme o resultado de cada licitação;

(ii) o diálogo negocial é reduzido, parametrizado, mas não eliminado;

(iii) o risco de abuso de poder ou de função no momento da licitação e da celebração do contrato é reduzido, porém não eliminado; ademais, esse risco permanece ao longo do período de execução do contrato – em especial, ao longo do processo eleitoral e do exercício do mandato eletivo –, pois o contrato de concessão e o contrato de permissão de radiodifusão conferem forte poder de influência ao concessionário ou ao permissionário; e

(iv) não se preserva a isenção e a independência dos parlamentares nem se evita o favorecimento pessoal.

68. Este entendimento vai ao encontro da jurisprudência do STF, que na Ação Penal 530 afirmou que contratos de concessão e de permissão de radiodifusão, embora precedidos de licitação, não obedecem a cláusulas uniformes. Segundo a Corte:

No presente feito, **a obtenção da outorga por meio de prévia licitação, na modalidade de técnica e preço, é suficiente para afastar qualquer hipótese de enquadramento do contrato na exceção prevista.** Com efeito, no certame, os concorrentes apresentaram propostas diferenciadas de técnica e de preço, sendo vitoriosa a empresa controlada pelos acusados e desbancados quatro concorrentes. **Os riscos de manipulação do resultado para favorecimento de empresa controlada por parlamentar ou os riscos de utilização pelo parlamentar de influência indevida no certame são mais do que óbvios. O objetivo das incompatibilidades do art. 54 consiste exatamente em prevenir riscos e males da espécie. Não há como qualificar um contrato como por adesão ou de cláusulas uniformes quando precedido por licitação, influenciando essa na variação de aspectos relevantes do pacto, como o preço e o objeto da prestação.**¹⁸⁹

¹⁸⁹ STF, AP 530, Rel. Min. Rosa Weber, Rel. p/ Acórdão Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, julgado em 09.09.2014, DJe Public 17.11.2014, Republicação DJe Public 19.12.2014.

69. No mesmo sentido está a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral que, como se afirmou acima, desde 2002, é pacífica em afirmar que contratos precedidos de licitação não obedecem a cláusulas uniformes¹⁹⁰. Trata-se do que o Ministro Joaquim Barbosa chama de “moderno entendimento” do TSE acerca da noção de contrato de cláusulas uniformes¹⁹¹.

A principal e mais citada decisão (“leading case”) acerca da matéria foi tomada pelo Ministro Sepúlveda Pertence no Acórdão nº 12.679 de 1.992¹⁹². Ao analisar se um candidato que mantinha contrato de execução de obras de prestação de serviços com o Departamento de Estradas e Rodagem do Estado de Rondônia era inelegível ou estava coberto pela exceção relativa a cláusulas uniformes, o Ministro concluiu (i) que contrato proveniente de licitação e contrato de cláusulas uniformes são conceitos incompatíveis e, (ii) que a expressão contrato que obedece a cláusulas uniformes refere-se ao contrato de adesão. Disse o Ministro:

O que resta, pois, a examinar é se o contrato original se enquadra ou não na ressalva legal à inelegibilidade do empresário.

(...)

Sustenta (...) com razão, o memorial, que a própria Lei de Inelegibilidades, na Alínea questionada, admite a existência de contrato de obra pública, de prestação de serviços ou de fornecimento de bens, “que obedeçam a cláusulas uniformes”, pois, do contrário, seria inócua a ressalva legal discutida.

Não obstante, a mim me parece que contrato por licitação e contrato de cláusulas uniformes – ao menos, no sentido em que utilizado na Constituição (art. 54, I, a) ou na regra de inelegibilidade –, são conceitos que lurlent de se trouver ensemble.

Contrato de cláusulas uniformes é o chamado contrato de adesão, que, na lição de Orlando Gomes (*Contratos*, 11^a ed., p. 118), é aquele no qual “uma das partes tem de aceitar, em bloco, as cláusulas estabelecidas pela outra, aderindo a uma situação contratual que encontra definida em todos os seus termos. O consentimento manifesta-se com a simples adesão no conteúdo preestabelecido da relação jurídica”.

Derivam eles, nota Darcy Bessone (*Do Contrato*, 1960, p. 82), “da adesão, sem prévia discussão, a um bloco de cláusulas elaborado pela outra parte”. Na licitação, é certo, a administração pública pré-ordena no edital uma série de cláusulas, às quais, atendendo ao convite, o concorrente

¹⁹⁰ Cf. os seguintes acórdãos do TSE: (i) Acórdão n. 12.679, Recurso n. 10.130/RO, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, publicado em 21.09.1992; (ii) Acórdão n. 556, Recurso Ordinário n. 556/AC, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, publicado em 20.09.2002; (iii) Acórdão n. 22.229, REspe n. 22.229/PR, Relator Ministro Francisco Peçanha Martins, publicado em 03.09.2004; (iv) Acórdão n. 22.239, REspe n. 22.239/PR, Relator Ministro Francisco Peçanha Martins, publicado em 03.09.2004; (v) Acórdão n. 22.240, REspe n. 22.240/PR, Relator Ministro Francisco Peçanha Martins, publicado em 03.09.2004; (vi) Acórdão n. 21.966, AgR no REspe n. 21.966/CE, Relator Ministro Luiz Carlos Madeira, publicado em 08.09.2004; (vii) Acórdão n. 24.651, REspe n. 24.651/ES, Relator Ministro Luiz Carlos Madeira, publicado em 06.10.2004; e (viii) AgR no REspe n. 34.097/PA, Relator Ministro Joaquim Barbosa, publicado em 17.12.2008.

¹⁹¹ Entendimento manifesto em seu voto no TSE, AgR no REspe n. 34.097/PA, Relator Ministro Joaquim Barbosa, publicado em 17.12.2008, p. 9.

¹⁹² TSE, Acórdão 12.679, Recurso n. 10.130/RO, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, publicado em 21.09.1992.

presta adesão prévia.

Ocorre que jamais poderão as cláusulas do edital esgotar o conteúdo total do contrato a celebrar, pois, do contrato, não teria objeto a licitação.

Veja-se, no ponto, o precioso testemunho doutrinário de Caio Mário (*Instituições de Direito civil*, 6^a, III), igual ao do invocado pelo recorrido, quando observa que, “no contrato de licitação, a oferta traz a convocação dos interessados para apresentar suas propostas, nas quais, obrigados embora a submeter-se a certas condições fixas, pormenorizam as suas proposições quanto ao preço, prazo, etc, ficando o anunciante com a liberdade de escolher aquela que seja a de sua conveniência e até de não aceitar nenhuma” (fl. 216).

O que se tem, portanto, é que, na formação do contrato administrativo, por licitações, suas cláusulas advêm, parcialmente, da oferta ao público substantivada no edital, que já contém estipulações prévias e unilateralmente fixadas, aos quais há de aderir o licitante para concorrer, mas, de outro lado, também aquelas resultantes da proposta do concorrente vitorioso, relativa aos pontos objeto do contrato, que, de sua vez, o Poder Público aceita adjudicar-lhe o contrato.

No contrato por licitação, por conseguinte, não há jamais o que é o caráter específico do contrato de adesão: provir a totalidade do seu conteúdo normativo da oferta unilateral de uma das partes a que simplesmente adere globalmente o aceitante: ao contrário, o momento culminante do aperfeiçoamento do contrato administrativo formado mediante licitação não é o de adesão do licitante às cláusulas pré-fixadas no edital, mas, sim o da aceitação pela Administração Pública de proposta selecionada como a melhor sobre as cláusulas abertas ao concurso de ofertas.¹⁹³

Em outra oportunidade (Recurso Ordinário 556/AC, de 2.002, também relatado pelo Ministro Sepúlveda Pertence), o TSE pronunciou-se especificamente sobre o contrato de radiodifusão. Trata-se de julgamento sobre a inelegibilidade de sócio-gerente de empresa concessionária de televisão. Após reconhecer que (i) no ordenamento brasileiro, os serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens são serviços públicos, (ii) que a empresa em questão era concessionária do serviço de radiodifusão e (iii) que a concessão foi precedida de licitação, o Ministro Relator decidiu pela inelegibilidade do candidato pois considerou que o contrato de prestação de serviços de radiodifusão não obedece a cláusulas uniformes. Disse o Ministro:

No sistema brasileiro, ‘os serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens’ são serviços públicos, que incumbe à União ‘explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão’ (CF, art. 21, XII, a).

A Sociedade Acreana de Comunicação Fronteira Ltda. é concessionária do serviço de ‘radiodifusão de sons e imagens (televisão)’, na capital do Acre, que explora pela TV Rio Branco, de sua propriedade (cf. Decreto de 15.12.87, f. 69).

A concessão – como é imperativo constitucional (CF, art. 175) – foi obtida mediante licitação (cf. Edital, f. 68).

Estou, assim, em que incide sobre os que exerçam cargo de direção, administração ou representação de empresa concessionária de serviço

¹⁹³ TSE, Acórdão 12.679, Recurso n. 10.130/RO, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, publicado em 21.09.1992, p. 9-11, grifo nosso.

público a inelegibilidade do art. 1º, II, i, e VI, da LC 64/90, salvo desincompatibilização, até seis meses antes do pleito.

(...)

Não aproveita às concessionárias de serviço público, precisamente porque sujeita a concessão à licitação, a ressalva final da alínea i referida, que exclui da inelegibilidade as hipóteses de que o contrato administrativo ‘obedeça a cláusulas uniformes’.

O Tribunal o assentou na decisão invocada pelo recorrente AC 12.679 (REspe 10.130), 21.09.92, de que fui relator (...).

Essa continua a ser minha convicção, de resto, não contrariada pelos acórdãos do TSE que, no voto de Minerva, arrolou o II. Presidente do Tribunal a quo, Desemb. Miracele Borges (f. 307), que cuidam, todos eles, de hipóteses diversas: o REspe 17.340, Maurício Corrêa, de empresa jornalística que, obviamente, não é concessionária, e, no REspe 18.572, Zveiter, de contrato administrativo que se reputou obediente a cláusulas uniformes.¹⁹⁴

Disse ainda o Ministro Sepúlveda Pertence:

Quero apenas chamar a atenção do Tribunal, ressaltando ser a mesma questão da incompatibilidade dos membros do Congresso Nacional, tradicional, histórica, para evitar que eles – santa ingenuidade – não se comprometam com favores do Poder Executivo. E por isso só se lhe permite o art. 54, I *a*, da Constituição Feeral:

“Art. 54 (...)

a) firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes”.

E tudo o que se disse aqui foi que, àquela época, além de existirem cláusulas não uniformes, existia ainda a distinção do presidente da República. O oposto, *data vênia*, a todo conceito razoável deste contrato de cláusulas uniformes que se subtrai do regime de incompatibilidade parlamentar em no caso, subtrai-se da inelegibilidade.

E mais, vê-se que a incompatibilidade parlamentar incide inclusive em contratos com concessionárias de serviço público.

Seria paradoxal que a concessionária, que no caso se equipara à administração pública, para gerar a incompatibilidade constitucional, ela própria, porque inocente signatária de um contrato de cláusulas uniformes que os melhores autores equiparam, sim, ao contrato de adesão, e que aberto a qualquer um.

O financiamento hipotecário da Caixa Econômica submete a apresentação de determinados documentos e garantias, mas em tese está aberto a qualquer cidadão, e coisas desse jaez. **Mas vir trazer a margem de discricionariedade dada ao chefe do governo para conceder serviço de radiodifusão, *data vênia*, agrava apenas o problema. Nisso está a origem de um tema que é o da Ciência Política Brasileira: o**

¹⁹⁴ TSE, Acórdão n. 556, Recurso Ordinário n. 556/AC, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, publicado em 20.09.2002, p. 3-6, grifo nosso. Vale também citar o voto do Ministro do TSE Antônio de Pádua Ribeiro no Recurso 11.408: **“Confesso que não consigo divisar a possibilidade de contrato decorrente de licitação pública ser considerado como contendo cláusulas uniformes.** Esses contratos relativos à cláusulas uniformes – segundo até hoje tenho entendido por tal conceito – são aqueles contratos a que se sujeitam as pessoas de um modo geral; é o que acontece com um deputado que vai obter um financiamento na Caixa Econômica Federal, de um banco qualquer, e aquele financiamento é aberto a todos os funcionários públicos, dentro de certos limites, seguindo certas cláusulas; contrato de venda de imóveis do Poder Público, que obedece cláusulas de praxe. **Mas, contrato decorrente de licitação pública – a meu ver – é, pela própria natureza, um contrato individuado, um contrato personalizado, um contrato em que há a subsunção dos fatos decorrentes da concorrência àquelas cláusulas que corporificam a parte jurídica decorrente da adjudicação de obras e serviços públicos”.** In: TSE, Acórdão n. 11.408, Recurso n. 11.408, Relator Ministro Marco Aurélio, DJ 18.08.1995, p.5, grifo nosso.

coronelismo eletrônico.

Fico afora dessas considerações de maior espectro constitucional e vou à documentação:

A 19.1.88, a Dra. Esmeralda Eudóxia Fonçalves Teixeira, chefe da Seção de Assuntos Jurídicos do Ministério das Comunicações – Dentel, assina o seguinte documento (fl. 70):

“Tendo em vista a publicação do extrato do Contrato celebrado entre a União Federal e a Sociedade Acreana de Comunicação Fronteira Ltda. (...) para estabelecer uma estação de radiodifusão Sons e Imagens, na cidade de Rio Branco, Estado do Acre, encaminhe-se este processo à Diretoria Regional do DENTEL em Rio Branco, para cumprir o disposto no número 3 Roteiro do Capítulo III do Manual de Orientação Jurídica.

Em decorrência do que consta da proposta da entidade, deverá ser observado o seguinte:

a) prazo para apresentação do projeto de aprovação de locais 06 (seis) meses. (fls 95). [Certamente do processo de licitação]

b) percentual de equipamentos utilizados

Transmissor 100%

Sistema Irradiante 100%

Estúdio 100%.

c) prazo para entrada em funcionamento definitivo 24 meses

d) percentual de tempo de programação diária referente a temas nacional 70%,

e) tempo (Diário) destinado ao serviço noticioso 05%.”

Há cláusulas uniformes? *Data vênia*, Ministro Luiz Carlos Madeira, **contrato de concessão que mereça o nome terá, certamente, muito mais que seu núcleo, um imenso rol de cláusulas uniformes.** Trata-se das célebres cláusulas regulamentares do serviço público.

Conta-se que o jurista Francisco Campos, certa vez, precisando alugar um apartamento para morar, pediu à imobiliária que lhe mandasse um contrato de locação. E a imobiliária como sói, encaminhou-lhe uma chorumela de algumas dezenas de páginas. O célebre jurista respondeu assinando o seguinte: imóvel, rua tal, nº tal, apartamento tal, Locador Sr. Fulano de Tal, locatário Sr. Francisco Alves da Silva Campos. Aluguel tanto, prazo tanto. O resto é lei.

Concessão de serviço público é quase isso. Mas se há alguma seleção, seja ela habilitante, seja selecionadora, *data vênia*, não há cláusula uniforme. Tanto mais quando, depois de tudo isso, sustenta o eminente Ministro Madeira que ainda paira a discricção presidencial para, entre as habilitadas, **conceder o serviço hoje mais disputado politicamente e economicamente no país, que é exatamente a concessão dos serviços de radiodifusão e de televisão.**

Mantenho o meu voto.¹⁹⁵

70. A única decisão posterior a 2002 citada como dissídio quanto ao tema das cláusulas uniformes (Acórdão 21.968/CE, de 2004, relatado pelo Ministro Caputo Bastos¹⁹⁶) não invalida o mencionado acima quanto ao caráter pacífico do posicionamento do TSE a partir de 2002.

De uma banda, pois não se trata, no caso, de contrato precedido de licitação, mas de contrato celebrado mediante dispensa de licitação. De outra, pois o argumento central do TSE para concluir que o motorista contratado pela Administração Pública não

¹⁹⁵ TSE, Acórdão n. 556, Recurso Ordinário n. 556/AC, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, publicado em 20.09.2002, p. 25-27, grifo nosso.

¹⁹⁶ TSE, Acórdão n. 21.968, REspe n. 21.968/CE, Relator Ministro Caputo Bastos, publicado em 19.09.2004.

era inelegível foi a regra da proporcionalidade e não a uniformidade das cláusulas. O Tribunal considerou que o serviço era de pequeno porte (“um singelo caminhão e seu dono”, nas palavras do Relator¹⁹⁷) e não oferecia ao candidato poder de influir no processo eleitoral. Por isso, com base na regra da proporcionalidade, entendeu que não havia ameaça suficiente à democracia a justificar restrição ao direito de ser eleito¹⁹⁸. O próprio Relator afirmou que a natureza do contrato não foi determinante para a decisão:

O objetivo [da norma do artigo 1º, II, “i” da Lei Complementar 64/90] é resguardar a lisura dos pleitos eleitorais coibindo-se a interferência do poder econômico ou da máquina administrativa, em detrimento da isonomia que deve prevalecer entre os candidatos.

Na espécie, todavia, não vislumbro como um simples motorista de transporte escolar possa influir, de maneira indiscutível, no possível resultado das eleições do mencionado município cearense, **independentemente da natureza do contrato firmado**.¹⁹⁹

Por fim, note-se que essa decisão não se aplica a contratos de radiodifusão pois o argumento central para considerar o candidato elegível (inexistência de poder de influência) não se aplica à radiodifusão, que confere a quem a exerce forte e indiscutível poder de influência.

71. No que tange às decisões anteriores a 2002 que manifestaram entendimento distinto acerca da noção “contratos que obedecem a cláusulas uniformes”, além de representarem uma posição superada do TSE²⁰⁰, não se aplicam ao contrato de prestação de serviços de radiodifusão.

No Recurso 11.408²⁰¹ e no Recurso Especial Eleitoral 18.572²⁰², o TSE entendeu que contrato firmado mediante licitação da modalidade convite, do tipo menor preço, “reveste-se de características de contrato de adesão, de cláusulas uniformes”. Os dois casos expressam posição superada pelo TSE, que de qualquer forma não se aplica à radiodifusão, pois não se referem a serviço público e porque a licitação para radiodifusão não se dá na modalidade convite, e no tipo menor preço, mas na modalidade de

¹⁹⁷ TSE, Acórdão n. 21.968, REspe n. 21.968/CE, Relator Ministro Caputo Bastos, publicado em 19.09.2004, p. 8.

¹⁹⁸ No mesmo sentido, TSE, Acórdão n. 18.912, Recurso Especial Eleitoral n. 18.912/MG, Relator Ministro Fernando Neves, Relator designado Ministro Maurício Corrêa, publicado em 24.10.2000. Em particular, o seguinte trecho do Voto do Ministro Nêri da Silveira (p. 10): “É mero transporte escolar em lugar pequeno. Tornar inelegível o candidato nessas circunstâncias me parece que é emprestar ao dispositivo de lei, realmente, uma extensão com a devida vênia, além do que ele pretende”.

¹⁹⁹ TSE, Acórdão n. 21.968, REspe n. 21.968/CE, Relator Ministro Caputo Bastos, publicado em 19.09.2004, p. 5, comentário e grifo nosso.

²⁰⁰ Conforme voto do Ministro Joaquim Barbosa no TSE, AgR no REspe n. 34.097/PA, Relator Ministro Joaquim Barbosa, publicado em 17.12.2008, p. 8.

²⁰¹ TSE, Acórdão n. 11.408, Recurso n. 11.408, Relator Ministro Marco Aurélio, DJ 18.08.1995.

²⁰² TSE, Acórdão n. 18.572, REspe n. 18.572/MG, Relator Ministro Waldemar Zveiter, publicado em 24.10.2000.

concorrência, por preço e técnica.

No Recurso Ordinário 336²⁰³, o TSE decidiu ser inelegível presidente de empresa contratada informalmente, sem instrumento escrito, pelo Governo do Estado de Alagoas para veiculação de textos publicitários. Concluiu não haver, no caso, contrato de cláusulas uniformes. Trata-se, na verdade, de decisão favorável à causa que se defende nesta ADPF. Os Ministros consideraram que a norma do artigo 1º, II, “i”, da Lei Complementar 64/90, assim como a do artigo 54, I, “a” da Constituição Brasileira têm por objetivo “assegurar a normalidade e a legitimidade das eleições”²⁰⁴ e impedir “qualquer auferimento de vantagens ou benefícios que os referidos contratos podem propiciar”²⁰⁵. A maioria entendeu que não se pode admitir que contratos informais tenham cláusulas uniformes, pois sem licitação e sem instrumento escrito estão ainda mais sujeitos ao poder de influência²⁰⁶. Reconheceram o poder de influência das empresas de radiodifusão (“poder de mídia”) que se manifesta, no caso, pela determinação do preço de contratos de publicidade. Em particular, disse o Ministro Maurício Corrêa:

Querer intuir daí que há contrato de natureza uniforme com quem reproduz os programas da Rede Globo em Alagoas, retransmitidos pela TV Gazeta e, pela Rádio Gazeta, é ir longe demais. **É óbvio que os preços são impostos por quem domina o mercado. Então, não se trata de cláusulas uniformes. O poder de barganha da TV Gazeta é muito maior do que o de qualquer outro órgão. Isto é público e notório e, para mim, basta a simples revelação de que contratos dessa natureza são impostos por quem detém esse poder na mídia, para não gerar cláusulas de uniformidade.** ²⁰⁷

Reconheceram ademais que o preço é cláusula essencial. Não obedece a cláusulas uniformes contrato no qual a outra parte influi sobre o preço, como ocorre no contrato precedido de licitação.

Não obstante, o RO 336 é frequentemente citado como dissídio em razão da definição do Ministro Néri da Silveira, que admite que contratos precedidos de licitação possuem cláusulas uniformes²⁰⁸. Esta é uma posição já superada pelo TSE, conforme o

²⁰³ TSE, Acórdão n. 336, RO n. 336/AL, Relator Ministro Costa Porto, Relator designado Ministro Néri da Silveira, publicado em 25.09.1998.

²⁰⁴ Trecho do voto do Ministro Costa Porto. TSE, Acórdão n. 336, RO n. 336/AL, publicado em 25.09.1998, p. 4.

²⁰⁵ Trecho do voto do Ministro Eduardo Alckmin. TSE, Acórdão n. 336, RO n. 336/AL, publicado em 25.09.1998, p. 18.

²⁰⁶ Cf. voto do Ministro Eduardo Alckmin (p. 19) e voto do Ministro Eduardo Ribeiro (p. 14). TSE, Acórdão n. 336, RO n. 336/AL, publicado em 25.09.1998.

²⁰⁷ Cf. voto do Ministro Maurício Corrêa. TSE, Acórdão n. 336, RO n. 336/AL, Relator Ministro Costa Porto, Relator designado Ministro Néri da Silveira, publicado em 25.09.1998, p. 12-13, grifo nosso.

²⁰⁸ Afirma o Ministro Néri da Silveira: “Vê-se desde logo, que a ressalva da parte final do dispositivo em

diz o Ministro Joaquim Barbosa:

O outro julgado citado, o Acórdão nº 18.912, rel. Min. Fernando Neves, de 24.10.2000, **além de refletir posicionamento superado desta Corte**, o excerto de voto citado, do ministro Néri da Silveira, alinhou-se igualmente ao princípio da proporcionalidade, em razão da peculiaridade do caso, porquanto se tratava, como no acórdão anterior, de motorista autônomo e não de empresa.²⁰⁹

No Recurso Especial Eleitoral 18.565²¹⁰, referente a sócio-proprietário de empresa contratada por vários municípios da região e pela CEMIG para prestação de serviços e obras, o Ministro Relator Fernando Neves refere-se à definição de contrato de cláusulas uniformes do Ministro Néri da Silveira no RO 336 (acima mencionada), e entende que contrato firmado mediante licitação da modalidade carta-convite possui cláusulas uniformes. Trata-se mais uma vez de posição superada pelo TSE e que, de qualquer forma, não se aplica à radiodifusão pois (i) refere-se a modalidade e tipo de licitação não compatível com o serviço de radiodifusão e (ii) pressupõe que o serviço contratado não confere poder de influência relevante ao vencedor da licitação, justamente o contrário do que ocorre na outorga do serviço de radiodifusão.

No Recurso 9.902²¹¹, referente a diretor de hospital conveniado ao Sistema Único de Saúde, o TSE concluiu tratar-se de contrato de cláusulas uniformes. Segundo o Acórdão, não se trata de um contrato singular, particularizado, mas de um Termo de Adesão a um convênio que é, por sua vez, único e aberto à participação de hospitais²¹². As cláusulas do contrato são únicas e aplicam-se igualmente aos conveniados. No mesmo sentido manifesta-se o TSE no Acórdão 33.826²¹³. Tratam-se de casos que não se aplicam à radiodifusão pois, nesta, não há um contrato único ao qual aderem os diversos radiodifusores, mas sim contratos específicos, individualizados para cada contratante.

exame pode apresentar-se sob duas modalidades: em caso de estabelecer-se, previamente, em um processo licitatório, determinadas cláusulas, com base nas quais se adjudicam serviços a contratantes com o Poder Público, ou, então, quando essas cláusulas estejam efetivamente inseridas em contratos escritos. Na primeira hipótese, procedida a licitação e adjudicada a prestação de serviços, pressupõe-se sejam vigentes cláusulas, assim como previstas no edital. Não existindo essa situação, ter-se-ia a segunda hipótese, em que se aplicaria a ressalva da parte final da alínea i, II, do artigo 1º da Lei Complementar n. 64/90, quando, em contrato escrito, tal resultasse demonstrado pelo confronto com outros da mesma natureza celebrados com prestadores de serviços diversos.” in TSE, Acórdão n. 336, RO n. 336/AL, publicado em 25.09.1998, p. 8-9.

²⁰⁹ Cf. TSE, AgR no REspe n. 34.097/PA, Relator Ministro Joaquim Barbosa, publicado em 17.12.2008, p. 8, grifo nosso.

²¹⁰ TSE, Acórdão n. 18.565, REspe n. 18.565/MG, Relator Ministro Fernando Neves, publicado em 05.10.2000.

²¹¹ TSE, Acórdão n. 12.733, Recurso n. 9.902/SP, Relator Ministro José Cândido, publicado em 24.09.1992.

²¹² Vide, a esse respeito, trecho do voto do Ministro José Cândido: “(...) examinando-se o documento de fls. 64/71, verifica-se que se trata de um Termo de Adesão ao Convênio SUDS/SP, no qual o Hospital de Misericórdia de Altinópolis apenas adere ao Convênio já existente e que congrega inúmeras entidades públicas e privadas. (...) o contrato, em si, é único e, portanto, na sua essência é uniforme.” in TSE, Acórdão n. 12.733, Recurso n. 9.902, Relator Ministro José Cândido, publicado em 24.09.1992, p. 4.

²¹³ TSE, Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral n. 33.826/MG, Relator Ministro Joaquim Barbosa, DJe 18.06.2009.

O Acórdão 18.187²¹⁴ refere-se a diretor-presidente e proprietário de empresas (jornal impresso e construtora) contratadas, respectivamente, para prestação de serviços de publicidade e execução de obras para o Poder Público. A Ministra Relatora Ellen Gracie entendeu que contrato firmado mediante licitação possui cláusulas uniformes. O caso não se aplica à radiodifusão, pois não trata de serviço público. Ademais, trata-se de posição superada pelo TSE, o que é evidenciado pela mudança de posição da própria Ministra Ellen Gracie que, um ano depois, no Recurso Ordinário 556²¹⁵ – que versa justamente sobre contrato de radiodifusão – aderiu ao entendimento de que contratos precedidos de licitação não possuem cláusulas uniformes.

II.7.2.3. Conclusão.

72. Considerando que:

(i) o artigo 54, I, “a” estabelece que “Deputados e Senadores não poderão, desde a expedição do diploma, firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público (...), salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes”;

(ii) esta regra alcança as pessoas jurídicas que tenham deputados e senadores como sócios ou associados, e não apenas deputados e senadores atuando como pessoas físicas;

(iii) as concessionárias e permissionárias de radiodifusão mantêm contrato com pessoa jurídica de direito público – contrato de concessão e contrato de permissão de radiodifusão; e

(iv) os contratos de prestação de serviços de radiodifusão não obedecem a cláusulas uniformes,

conclui-se que Deputados e Senadores não podem, desde a expedição do diploma, ser sócios ou associados de sociedades e associações prestadoras do serviço de radiodifusão.

²¹⁴ TSE, Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral n. 18.187/RO, Relatora Ministra Ellen Gracie, DJ 05.11.2001.

²¹⁵ TSE, Acórdão n. 556, Recurso Ordinário n. 556/AC, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, publicado em 20.09.2002, p. 3-6.

II.7.3. Violação do artigo 54, II, “a” da Constituição.

73. O artigo 54, II, “a” estabelece que:

Art. 54. Os Deputados e Senadores não poderão: II - desde a posse: a) ser proprietários, controladores ou diretores de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público, ou nela exercer função remunerada.²¹⁶

74. As pessoas jurídicas prestadoras de radiodifusão mantêm contrato – o contrato de concessão e o contrato de permissão de radiodifusão – com pessoa jurídica de direito público – a União. Resta, portanto, esclarecer o significado da expressão “favor decorrente de contrato” referido pela Constituição.

75. A Constituição Brasileira veda a concessão de favor pela Administração, assim entendido como concessão de vantagens, privilégios ou benefícios em razão de preferência pessoal ou do exercício de poder econômico ou de função. Isto é, favor como parcialidade, arbítrio, favoritismo, discriminação. Quando celebra contratos com particulares, a Administração deve atender aos princípios constitucionais da impessoalidade, moralidade e isonomia. Como destaca Celso Antônio Bandeira de Mello:

(...) a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimenotas. Nem favoritismo nem perseguições são toleráveis. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa e muito menos interesses sectários, de facções ou grupos de qualquer espécie. O princípio em causa não é senão o próprio princípio da igualdade ou isonomia. Está consagrado explicitamente no art. 37, caput, da Constituição. Além disso, assim como “todos são iguais perante a lei” (art. 5º, caput), a fortiori teriam de sê-lo perante a Administração.²¹⁷

²¹⁶ A proibição prevista pelo artigo 54, II “a” também não é nova em nossa ordem constitucional. O artigo 24 da Constituição de 1891 determinava que “O Deputado ou Senador não pode também ser Presidente ou fazer parte de Diretorias de bancos, companhias ou empresas que gozem favores do Governo federal definidos em lei”. O artigo 33, § 1º, Inciso 1 da Carta de 1934 estabelecia que “Desde que seja empossado, nenhum Deputado poderá: 1) ser diretor, proprietário ou sócio de empresa beneficiada com privilégio, isenção ou favor, em virtude de contrato com a Administração Pública”. Na Constituição de 1937, o artigo 44, “c” dispunha: “Aos membros do Parlamento nacional é vedado: (...) c) exercer qualquer lugar de administração ou consulta ou ser proprietário ou sócio de empresa concessionária de serviços públicos, ou de sociedade, empresa ou companhia que goze de favores, privilégios, isenções, garantias de rendimento ou subsídios do poder público”. O artigo 48, II, “a” da Constituição de 1946 fixava “Art 48 - Os Deputados e Senadores não poderão: (...) II - desde a posse: a) ser proprietários ou diretores de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público, ou nela exercer função remunerada”. De maneira semelhante dispunha o artigo 36, II, “a” da Carta de 1967: “Art 36 - Os Deputados e Senadores não poderão: (...) II - desde a posse: a) ser proprietários ou diretores de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público ou nela exercer função remunerada”. Por fim, o artigo 34, II, “a” da Emenda Constitucional nº 1 de 1969 determinava que: “Art. 34. Os deputados e senadores não poderão: (...) II - desde a posse: a) ser proprietários ou diretores de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público, ou nela exercer função remunerada”.

²¹⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de, Curso de Direito Administrativo, cit., p. 114.

É por essa razão que a Administração deve se valer, em suas contratações, do processo de licitação (artigo 37, XXI da Constituição), cujos objetivos são garantir a todos os administrados o ensejo de disputarem, em igualdade de condições, as contratações do governo, bem como permitir à Administração selecionar a proposta mais vantajosa, protegendo o interesse público e os recursos governamentais²¹⁸ (cf. artigo 3º da Lei 8.666/1993 e artigo 14 da Lei 8.987/1995).

76. Face à impossibilidade da concessão de favor, na acepção acima mencionada, pela Administração em seus contratos, Ives Gandra Martins e Celso Ribeiro Bastos entendem que a expressão “favor decorrente de contrato” do artigo 54, II, “a” conota o benefício auferido pelo particular em razão da celebração de todo e qualquer contrato com a Administração. Por isso, a proibição referida pela norma em questão estende-se, na visão dos autores, a todos os contratos celebrados pela Administração:

Portanto, não vislumbramos em que condições um contrato possa consubstanciar alguma sorte de privilégio que caracterize uma situação especial. O particular contratante com o Poder Público, certamente, deve ter-se submetido às normas gerais configuradoras do benefício, senão o contrato cairia no puro e simples arbítrio do Poder Público que teria resolvido a seu talante conferir tal privilégio a alguém. Esta eventualidade é insuscetível de ocorrer juridicamente à luz do próprio direito constitucional.

Em síntese, nenhum contratado pode beneficiar-se de favores, no sentido de que a manutenção dos privilégios assim entendidos pudesse derivar apenas da boa vontade do administrador. Destarte, excluindo tal inteligência, o que tornaria o preceito inútil, só resta a de que o presente inciso quis colher **todo aquele que contrata com a Administração**, valendo a palavra favor, aí, não no sentido de ‘graça’, ou ‘mercê’, mas, sim, de puro benefício.

(...)

Por isso, o melhor entendimento para a expressão em pauta é de englobar todos aqueles que mantenham um vínculo contratual com a Administração. O cumprimento do contrato dá lugar a um sem-número de pequenos conflitos, fazendo-se necessária a permanente negociação para o bom andamento do mesmo nos termos do avençado. A teleologia do preceito é, portanto, esta: impedir que o deputado ou senador se aproveite do cargo para melhor vindicar os interesses da sua empresa, isto é, daquela em que seja ou proprietário ou controlador.²¹⁹

77. Sob essa interpretação, os contratos de concessão e de permissão de radiodifusão enquadram-se na incompatibilidade constitucional prevista pelo artigo 54, II, “a”. Deputados e senadores não podem, portanto, ser proprietários e controladores de pessoas jurídicas prestadoras de radiodifusão, pois estas gozam de favor decorrente de

²¹⁸ Cf. MELLO, Celso Antônio Bandeira de, Curso de Direito Administrativo, cit., p. 519; 526; ARAÚJO, Bráulio Santos Rabelo de, A construção da esfera pública no Brasil a partir da Constituição de 1988, cit., p. 293.

²¹⁹ BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra, Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988, cit., p. 227-228, grifo nosso.

contrato – benefício decorrente da celebração de contrato de concessão e de permissão de radiodifusão – com pessoa jurídica de direito público – a União.

Esse é o entendimento da Comissão de Constituição e Justiça do Senado, sustentado em Parecer aprovado em 07 de abril de 2009. (anexo 5). Valendo-se do raciocínio acima, o Parecer conclui:

Diante do exposto, votamos no sentido de que, em resposta à consulta formulada, fique esclarecido que:

a) incide na vedação de que trata o art. 54, inciso II, aliena *a*, da Constituição Federal o parlamentar que seja proprietário, controlador ou diretor de pessoa jurídica detentora de concessão, permissão ou autorização para exploração de serviços de radiodifusão sonora ou de sons e imagens;

b) deve ser rejeitado o ato de outorga ou renovação de concessão, permissão ou autorização para a exploração de serviço de radiodifusão de pessoa jurídica que se enquadre na situação acima mencionada, observado, no caso de renovação, o disposto no art. 223, § 2º, da Constituição.²²⁰

78. Há outra interpretação possível para a expressão “favor decorrente de contrato”. Apesar de proibir a concessão, pela Administração, de favor na acepção acima mencionada, a Constituição permite a concessão ou concede diretamente determinados favorecimentos a categorias de indivíduos, com o objetivo contribuir para a concretização de direitos fundamentais ou para a realização dos objetivos constitucionais (como os estabelecidos pelo artigo 3º).

Exemplos de favorecimentos autorizados ou concedidos pela Constituição são as imunidades fiscais (v.g. artigos 149, § 2º, I; 150, VI; 150, § 2º; 153, § 3º, III; 153, § 4º, II; 155, § 2º, X, “a”, “b”, “c” e “d”; 155, § 3º; 184, § 5º; e 195 § 7º), a permissão para criação de isenções fiscais (artigos 155, § 2º, XII, “e” e “g”), os incentivos previstos pelo artigo 43, § 2º, voltados à reduzir as desigualdades regionais²²¹, e o tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, previsto pelos

²²⁰ SENADO. Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Parecer sobre o Requerimento no 782 de 2006. Relator Senador Pedro Simon; Relator ad hoc Senador Marconi Perillo. Aprovado em 07 de abril de 2009. P. 7. Anexo 5 desta ADPF. Disponível em: <legis.senado.gov.br/mate-pdf/85514.pdf>. Acesso em: 05.06.2011.

²²¹ Art. 43. Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais. (...) § 2º - Os incentivos regionais compreenderão, além de outros, na forma da lei: I - igualdade de tarifas, fretes, seguros e outros itens de custos e preços de responsabilidade do Poder Público; II - juros favorecidos para financiamento de atividades prioritárias; III - isenções, reduções ou diferimento temporário de tributos federais devidos por pessoas físicas ou jurídicas; IV - prioridade para o aproveitamento econômico e social dos rios e das massas de água represadas ou represáveis nas regiões de baixa renda, sujeitas a secas periódicas.

artigos 146, III, “d” e 170, IX²²².

Favor, nesse caso, tem a acepção de benefício, proveito ou vantagem que se concede a alguém²²³ não em razão de preferência pessoal ou do exercício de poder econômico ou de função, mas em razão da busca pela concretização dos direitos fundamentais e dos objetivos constitucionais²²⁴. Atende ao princípio da isonomia e aos objetivos constitucionais, haja vista que a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, o desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais, como pretende a Constituição em seu artigo 3º, exige que se trate desigualmente os desiguais.

Sob essa interpretação, a expressão “favor decorrente de contrato”, no contexto do artigo 54, II, “a”, corresponde aos favorecimentos criados e permitidos pela Constituição.

79. Também nessa hipótese se enquadram as pessoas jurídicas prestadoras de radiodifusão. O artigo 155, § 2º, X, “d” lhes concede imunidade fiscal sobre o ICMS:

Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

(...)

II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior;

(...)

§ 2º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte:

(...)

X - **não incidirá:**

(...)

d) **nas prestações de serviço de comunicação nas modalidades de radiodifusão sonora e de sons e imagens de recepção livre e gratuita;**

²²² Artigo 146. Cabe à lei complementar: (...) III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre: (...) d) definição de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, inclusive regimes especiais ou simplificados no caso do imposto previsto no art. 155, II, das contribuições previstas no art. 195, I e §§ 12 e 13, e da contribuição a que se refere o art. 239.

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...) IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

²²³ Dicionário Houaiss, verbete “favor”. Disponível em: <<http://houaiss.uol.com.br/busca.jhtm>>. Acesso em: 17.01.2011

²²⁴ A propósito, note-se que há doutrinadores que admitem que a expressão “favor decorrente de contrato” discrimina determinados contratos entre aqueles celebrados pela Administração. Para Pontes de Miranda, “[a] expressão ‘favor’ deve ser entendida em sentido assaz largo (...) favor é o que se faz a um sem ser obrigado a fazer a todos” In: MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967**: com a Emenda n. 1, de 1969. Tomo III. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970, p. 36. Para Manoel Gonçalves Ferreira Filho, favor refere-se a “condição favorável, ou, mais precisamente, de condição especial em face das condições normais ou habituais dos contratos celebrados pela mesma pessoa de direito público” In: FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição Brasileira**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 1983, p. 207.

Além disso, o artigo 39 da medida provisória n. 2.228-1, de 06 de setembro de 2001, concede às prestadoras de radiodifusão isenção fiscal sobre a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica – Condecine²²⁵:

Art. 39. São isentos da CONDECINE:

I - a obra cinematográfica e videofonográfica destinada à exibição exclusiva em festivais e mostras, desde que previamente autorizada pela ANCINE;

II - a obra cinematográfica e videofonográfica jornalística, bem assim os eventos esportivos;

III - as chamadas dos programas e a publicidade de obras cinematográficas e videofonográficas **veiculadas nos serviços de radiodifusão de sons e imagens**, nos serviços de comunicação eletrônica de massa por assinatura e nos segmentos de mercado de salas de exibição e de vídeo doméstico em qualquer suporte;

IV - as obras cinematográficas ou videofonográficas publicitárias veiculadas em Municípios que totalizem um número de habitantes a ser definido em regulamento;

V - a exportação de obras cinematográficas e videofonográficas brasileiras e a programação brasileira transmitida para o exterior;

VI - as obras audiovisuais brasileiras, produzidas pelas empresas de serviços de radiodifusão de sons e imagens e empresas de serviços de comunicação eletrônica de massa por assinatura, para exibição no seu próprio segmento de mercado ou quando transmitida por força de lei ou regulamento em outro segmento de mercado, observado o disposto no parágrafo único, exceto as obras audiovisuais publicitárias;

VII - o pagamento, o crédito, o emprego, a remessa ou a entrega aos produtores, distribuidores ou intermediários no exterior, das importâncias relativas a rendimentos decorrentes da exploração de obras cinematográficas ou videofonográficas ou por sua aquisição ou importação a preço fixo, bem como qualquer montante referente a aquisição ou licenciamento de qualquer forma de direitos, referentes à programação, conforme definição constante do inciso XV do art. 1º;

VIII - obras cinematográficas e videofonográficas publicitárias brasileiras de caráter beneficente, filantrópico e de propaganda política;

IX - as obras cinematográficas e videofonográficas incluídas na programação internacional de que trata o inciso XIV do art. 1º, quanto à CONDECINE prevista no inciso I, alínea d do art. 33;

X - a CONDECINE de que trata o parágrafo único do art. 32, referente à programação internacional, de que trata o inciso XIV do art. 1º, desde que a programadora beneficiária desta isenção opte por aplicar o valor correspondente a 3% (três por cento) do valor do pagamento, do crédito, do emprego, da remessa ou da entrega aos produtores, distribuidores ou

²²⁵ A Condecine tem como fato gerador “I - a veiculação, a produção, o licenciamento e a distribuição de obras cinematográficas e videofonográficas com fins comerciais, por segmento de mercado a que forem destinadas; II - a prestação de serviços que se utilizem de meios que possam, efetiva ou potencialmente, distribuir conteúdos audiovisuais nos termos da lei que dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado, listados no Anexo I desta Medida Provisória; III - a veiculação ou distribuição de obra audiovisual publicitária incluída em programação internacional, nos termos do inciso XIV do art. 1º desta Medida Provisória, nos casos em que existir participação direta de agência de publicidade nacional, sendo tributada nos mesmos valores atribuídos quando da veiculação incluída em programação nacional.” (artigo 32, I, II e III da MP 2.228-1/2001). Ela é devida pelos seguinte sujeitos passivos: “I - detentor dos direitos de exploração comercial ou de licenciamento no País, conforme o caso, para os segmentos de mercado previstos nas alíneas “a” a “e” do inciso I do art. 33; II - empresa produtora, no caso de obra nacional, ou detentor do licenciamento para exibição, no caso de obra estrangeira, na hipótese do inciso II do art. 33; III - o responsável pelo pagamento, crédito, emprego, remessa ou entrega das importâncias referidas no parágrafo único do art. 32; IV - as concessionárias, permissionárias e autorizadas de serviços de telecomunicações, relativamente ao disposto no inciso II do art. 32; V - o representante legal e obrigatório da programadora estrangeira no País, na hipótese do inciso III do art. 32” (artigo 35 da MP 2.228-1/2001).

intermediários no exterior, das importâncias relativas a rendimentos ou remuneração decorrentes da exploração de obras cinematográficas ou videofonográficas ou por sua aquisição ou importação a preço fixo, bem como qualquer montante referente a aquisição ou licenciamento de qualquer forma de direitos, em projetos de produção de obras cinematográficas e videofonográficas brasileiras de longa, média e curta metragens de produção independente, de co-produção de obras cinematográficas e videofonográficas brasileiras de produção independente, de telefilmes, minisséries, documentais, ficcionais, animações e de programas de televisão de caráter educativo e cultural, brasileiros de produção independente, aprovados pela ANCINE.

Os dois casos (imunidade fiscal sobre o ICMS e isenção fiscal sobre a Condecine) constituem favorecimentos previstos pelo ordenamento (Constituição e medida provisória), que decorrem da celebração de contrato (contrato de concessão e de permissão de radiodifusão) entre a prestadora do serviço de radiodifusão e a União.

80. Conclui-se, portanto, que deputados e senadores não podem ser proprietários e controladores de pessoas jurídicas prestadoras de radiodifusão pois estas gozam de favor decorrente de contrato – imunidade de ICMS e isenção de Condecine decorrente do contrato de concessão ou de permissão de radiodifusão – celebrado com pessoa jurídica de direito público – a União.

As duas interpretações possíveis para o artigo 54, II, “a” conduzem à mesma conclusão: a de que (i) a participação, direta ou indireta, de deputados e/ou senadores como sócios ou associados de pessoas jurídicas concessionárias, permissionárias ou autorizatárias de radiodifusão e (ii) o controle de concessões, permissões ou autorizações de radiodifusão por pessoas jurídicas que possuem deputados e/ou senadores como sócios ou associados, diretos ou indiretos, violam o artigo 54, II, “a” da Constituição. Nesse sentido – reforçando esta conclusão – manifestou-se a Procuradoria Geral da República no parecer emitido nos autos da ADPF 246, afirmando:

Quanto ao tema de fundo, a participação de deputados e senadores, direta ou indiretamente, como sócios ou associados de pessoas jurídicas concessionárias, permissionárias ou autorizatárias de radiodifusão é vedada pelo art. 54, II, a, da CR. Isso porque a participação societária, em tais hipóteses, caracteriza propriedade sobre empresas que gozam de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público; favor esse que se consubstancia na outorga de concessão, permissão ou autorização do serviço público pelo Poder Executivo.²²⁶

²²⁶ Procuradoria Geral da República. **Parecer na ADPF 246**. 14 ago. 2013, p. 12, grifos e sublinhados nossos.

II.7.4. Jurisprudência.

81. A interpretação que entende que a participação de políticos titulares de mandato eletivo como sócios ou associados, diretos ou indiretos, de pessoas jurídicas prestadoras de radiodifusão é vedada pelos artigos 54, I, “a” e 54, II, “a” da Constituição está de acordo com a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, do Tribunal de Justiça de São Paulo e do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul²²⁷.

82. Na Ação Penal 530²²⁸, o STF condenou um Deputado Federal por falsificação do contrato social de empresa detentora de permissão para exploração de serviço de radiodifusão sonora em frequência modulada. Segundo o Acórdão, a falsificação foi feita para omitir a condição de sócio do parlamentar federal, em razão da vedação prevista no artigo 54 da Constituição e no artigo 38, § 1º, da Lei nº 4.117/62.

Nesta decisão, **o STF afirmou que os artigos 54, I, “a” e 54, II, “a” da Constituição contêm uma proibição clara que impede deputados e senadores de serem sócios de pessoas jurídicas titulares de concessão, permissão ou autorização de radiodifusão. Para o Ministro Luís Roberto Barroso, o objetivo desta proibição foi prevenir a reunião entre “poder político e controle sobre veículos de comunicação de massa, com os riscos decorrentes do abuso”. Segundo a Ministra Rosa Weber, “a proibição específica de que parlamentares detenham o controle sobre empresas de (...) de radiodifusão” visou evitar o “risco de que o veículo de comunicação, ao invés de servir para o livre debate e informação, fosse utilizado apenas em benefício do parlamentar, deturpando a esfera do discurso público”**²²⁹.

Ao longo do Acórdão, o STF confirma os argumentos sustentados nesta ADPF, ao afirmar que²³⁰:

(i) os contratos de concessão e de permissão de serviços de radiodifusão não se enquadram na exceção prevista na parte final do artigo 54, I, “a”, da Constituição (contratos que obedecem a cláusulas uniformes), pois não constituem contratos

²²⁷ Cf. STF, AP 530, Rel. Min. Rosa Weber, Rel. p/ Acórdão Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, julgado em 09.09.2014, DJe Public 17.11.2014, Republicação DJe Public 19.12.2014; TJSP, Apelação n. 102.771.5/0-00/Guarulhos, Relator Desembargador William Marinho, julgamento em 27.01.2000, data de registro 28.02.2000; TJRS, Apelação n. 70018961870/Seberi, Relator Desembargador Luiz Felipe Silveira Difini, DJ 21.02.2008.

²²⁸ STF, AP 530, Rel. Min. Rosa Weber, Rel. p/ Acórdão Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, julgado em 09.09.2014, DJe Public 17.11.2014, Republicação DJe Public 19.12.2014.

²²⁹ Cf., por tudo, STF, AP 530, Rel. Min. Rosa Weber, Rel. p/ Acórdão Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, julgado em 09.09.2014, DJe Public 17.11.2014, Republicação DJe Public 19.12.2014.

²³⁰ Cf., por tudo, STF, AP 530, Rel. Min. Rosa Weber, Rel. p/ Acórdão Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, julgado em 09.09.2014, DJe Public 17.11.2014, Republicação DJe Public 19.12.2014.

de adesão celebrados entre consumidor e empresa concessionária de serviços, tais como contratos de fornecimento de água e luz, “cuja celebração jamais teria o condão de implicar qualquer espécie de cooptação”;

(ii) contratos precedidos de licitação, na modalidade de técnica e preço, não obedecem a cláusulas uniformes, pois “[o]s riscos de manipulação do resultado para favorecimento de empresa controlada por parlamentar ou os riscos de utilização pelo parlamentar de influência indevida no certame são mais do que óbvios”; “[o] objetivo das incompatibilidades do art. 54 consiste exatamente em prevenir riscos e males da espécie”; “[n]ão há como qualificar um contrato como por adesão ou de cláusulas uniformes quando precedido por licitação, influenciando essa na variação de aspectos relevantes do pacto, como o preço e o objeto da prestação”;

(iii) a proibição do artigo 54, I, “a” alcança não apenas os deputados e senadores como pessoas físicas, mas também as pessoas jurídicas que possuam congressistas como sócios ou associados; e

(iv) “[n]ão merece endosso, nessa perspectiva, a posição trazida aos autos em ofício do Ministério das Comunicações e em parecer da Câmara dos Deputados de que não haveria proibição para que parlamentar fosse proprietário de empresa titular de serviço radiodifusão (fls. 426-7, 1.008-9 e fls. 1.942-3)”; segundo a Ministra Rosa Weber, “ao contrário do ali preconizado, a proibição é clara”.

Leia-se, a propósito, os seguintes trechos da ementa, do voto da Ministra Rosa Weber e do voto do Ministro Roberto Barroso:

Ementa: (...) 3. Condenação pelo crime de falso. Restou provada a falsidade do contrato social da radiodifusão Dinâmica, sendo o primeiro acusado o verdadeiro controlador. Com efeito, o denunciado omitiu esta condição por ser parlamentar federal, **diante da vedação prevista no art. 54 da Constituição Federal e no art. 38, § 1º, da Lei nº 4.117/62.** (...)

(...)

VOTO

A Senhora Ministra Rosa Weber: (...)

O objetivo da falsidade seria contornar as proibições contidas no art. 54, I, “a”, e II, “a”, da Constituição Federal e no parágrafo único do art. 38 da Lei nº 4.117/1962.

Como a imputação está relacionada com essas proibições, passo à sua análise antes de retornar aos fatos e provas.

O art. 54, I, “a” e II, “a”, da Constituição Federal dispõe:

“Art. 54. Os Deputados e Senadores não poderão:

I – desde a expedição do diploma:

a) firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público,

autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes;

(...)

II – desde a posse:

a) ser proprietários, controladores ou diretores de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público, ou nela exercer função remunerada;

(...)”

As proibições do art. 54, ditas incompatibilidades parlamentares, têm longa tradição no nosso Direito.

(...)

As incompatibilidades servem a bons propósitos. Primeiro, garantem o exercício independente do mandato parlamentar, dificultando a cooptação de deputados e senadores pelo Poder Executivo, dele não podendo obter benesses ou favores. Segundo, têm efeito moralizador pois obstam que o parlamentar, utilizando seu prestígio, busque tais benesses e favores.

Acerca desses propósitos, transcrevo comentário do eminente Carlos Maximiliano sobre as incompatibilidades da primeira Carta Republicana:

“A incompatibilidade, adotada nos países de governo parlamentar, ainda mais se impõe sob o regime presidencial. É um daqueles freios e contrapesos que caracterizam o sistema vigente. Corolário da doutrina de Montesquieu, não permite que se acumulem funções de dois dentre os três poderes constitucionais. Tira ao Executivo um instrumento de predomínio, impedindo de acenar a legisladores ativos com as honras e investiduras rendosas, e excluindo das deliberações do Congresso a influência oficial daqueles que dependem diretamente do Chefe de Estado. Arranca aos poderosos uma arma de corrupção, outorga ao parlamento mais um penhor de independência, assegura ao aparelho governamental uma garantia da divisão do trabalho. Em defesa do princípio na Convenção de Philadelphia e apoiando Mason em caloroso debate, Pinckney afirmou advogar a causa da própria honra do Congresso e seguir a política dos romanos que faziam do templo da virtude caminho para o templo da fama.” (MAXIMILIANO, Carlos. Comentários à Constituição Brasileira de 1891. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2005, Coleção história constitucional brasileira, edição original de 1918, p. 309-310)

Como mencionado pelo ilustre Ministro, não se trata de criação brasileira. Diversos outros países adotam, em seus textos legais, incompatibilidades parlamentares específicas, com perfis variados.

(...)

A proibição de contratar não inclui os denominados contratos por adesão ou de cláusulas uniformes, por exemplo, a contratação pelo parlamentar de serviços públicos de água e luz, pois, na hipótese, ausente o risco de favorecimento indevido.

(...)

Democracia não consiste apenas na submissão dos governantes a aprovação em sufrágios periódicos. Sem que haja liberdade de expressão e de crítica às políticas públicas, direito à informação e ampla possibilidade de debate de todos os temas relevantes para a formação da opinião pública, não há verdadeira democracia.

(...)

Para garantir esse espaço livre para o debate público, não é suficiente coibir a censura, mas é necessário igualmente evitar distorções provenientes de indevido uso do poder econômico ou político.

(...)

Nessa perspectiva é que deve ser entendida a proibição específica de que parlamentares detenham o controle sobre empresas de comunicação, como de radiodifusão.

Há um risco óbvio na concentração de poder político com controle sobre meios de comunicação de massa.

Sem a proibição, haveria um risco de que o veículo de comunicação, ao invés de servir para o livre debate e informação, fosse utilizado apenas em benefício do parlamentar, deturpando a esfera do discurso público.

Dependendo ainda a concessão, a permissão ou a autorização para a exploração do serviço de comunicação de massa, de aprovação do Congresso, como prevê o art. 223, § 1º, da Constituição Federal, **haveria igualmente um risco de desvio nas outorgas, concentrando-as nas mãos de poucos e prevenindo que adversários políticos dos parlamentares lograssem o mesmo acesso.**

(...)

Entendo que **a concessão - ou a permissão - para a exploração de serviços de radiodifusão a parlamentar ou a empresa dirigida ou pertencente a parlamentar viola as proibições constitucionais e legais acima examinadas.**

Em primeiro lugar, os incisos I, "a", e II, "a", do art. 54 da Constituição.

Não importa o nomen iuris pelo qual o serviço foi repassado ao parlamentar ou à empresa por ele controlada, se concessão, permissão ou autorização. Viola a proibição constitucional qualquer outorga ao parlamentar de benefício extravagante por parte da Administração Pública direta ou indireta.

No caso, o serviço foi outorgado por meio de instrumento denominado "contrato de adesão de permissão celebrado entre a União e a empresa de Radiodifusão" (fls. 400-405).

Por outro lado, evidente é que este contrato não se enquadra na exceção permitida na parte final do art. 54, I, "a", da Constituição Federal. A exceção em questão visa a contemplar contratos por adesão ou de cláusulas uniformes, cuja celebração jamais teria o condão de implicar qualquer espécie de cooptação. Assim, por exemplo, contratos de fornecimento de água e luz entre consumidor e empresa concessionária de serviços da espécie.

No presente feito, **a obtenção da outorga por meio de prévia licitação, na modalidade de técnica e preço, é suficiente para afastar qualquer hipótese de enquadramento do contrato na exceção prevista. Com efeito, no certame, os concorrentes apresentaram propostas diferenciadas de técnica e de preço, sendo vitoriosa a empresa controlada pelos acusados e desbancados quatro concorrentes. Os riscos de manipulação do resultado para favorecimento de empresa controlada por parlamentar ou os riscos de utilização pelo parlamentar de influência indevida no certame são mais do que óbvios. O objetivo das incompatibilidades do art. 54 consiste exatamente em prevenir riscos e males da espécie. Não há como qualificar um contrato como por adesão ou de cláusulas uniformes quando precedido por licitação, influenciando essa na variação de aspectos relevantes do pacto, como o preço e o objeto da prestação.**

(...)

Não merece endosso, nessa perspectiva, a posição trazida aos autos em ofício do Ministério das Comunicações e em parecer da Câmara dos Deputados de que não haveria proibição para que parlamentar fosse proprietário de empresa titular de serviço radiodifusão (fls. 426-7, 1.008-9 e fls. 1.942-3).

Ao contrário do ali preconizado, a proibição é clara.

(...)

Assim, incidindo no caso as proibições do art. 54, I, "a", e II, "a", da Constituição Federal e do parágrafo único do art. 38 da Lei nº 4.117/1962, era e é vedado ao parlamentar ou empresa por este controlada receber do Governo Federal a outorga de serviço de radiodifusão sonora.

Tinham, portanto, os acusados motivos para a falsificação do contrato social da Radiodifusão Dinâmica, a fim de ocultar a participação e controle sobre ela por parlamentar.

(...)

VOTO

O Ministro Luís Roberto Barroso (Revisor)

(...)

6. Quanto ao mérito, **nos termos das normas proibitivas invocadas, previstas nos arts. 54 da Constituição e art. 38, § 1º, da Lei nº 4.117/62, é vedado ao parlamentar ou empresa por este controlada receber do Governo Federal a outorga de serviço de radiodifusão sonora. O que se pretendeu prevenir foi a reunião de poder político e controle sobre veículos de comunicação de massa, com os riscos decorrentes do abuso.**

(...)

Quanto às consequências, o crime em análise causou a **afetação do regular funcionamento da esfera de debate público essencial à democracia**. O motivo, igualmente, **é de alta reprovabilidade, uma vez que o falso visou burlar proibições constitucionais e legais, entre elas, as incompatibilidades parlamentares.**²³¹

83. Do mesmo modo, no julgamento da Apelação n. 102.771.5/0-00²³², o Tribunal de Justiça de São Paulo decidiu que, em virtude das incompatibilidades negociais previstas pelos artigos 54, I, “a” e 54, II, “a” da Constituição Brasileira, empresa que possui políticos titulares de mandato eletivo como sócios não pode participar de licitação pública, nem pode firmar ou manter contratos com a Administração. A decisão sustentou ainda que (i) o artigo 54 não alcança apenas contratos firmados pelos políticos como pessoas físicas, mas também os contratos firmados por pessoas jurídicas que tenham políticos como sócios, (ii) a norma do artigo 54 alcança também a Administração, proibindo-a de celebrar os contratos vedados por esse preceito constitucional, e (iii) contrato precedido de licitação não obedece a cláusulas uniformes. Eis os trechos relevantes para a decisão:

Ementa: MANDADO DE SEGURANÇA – Licitação – Admissibilidade – Deputado e vereador sócios da concorrente – **Restrição constitucional (CF, art. 54, I, “a” e II, “a” e LOM, art. 18, I, e II, “a”)** – **Incompatibilidades negociais** – Subsistência da sentença concessiva da ordem – Recursos, voluntários e oficial, não providos.

IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO – Esgotamento das vias administrativas – Matéria sujeita ao crivo do Judiciário (CF, art. 5º, XXXV) – Preliminar, rejeitada.

(...)

3) No mérito, a sentença deu solução adequada.

Há restrições às sociedades comerciais de negociar com o Poder Público, quando seus sócios são membros do Poder Legislativo.

Assim preceitua a Constituição:

Art. 54 – Os Deputados e Senadores não poderão:

I – desde a expedição do diploma:

a) firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público ..., salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes;
(omissis)

²³¹ STF, AP 530, Rel. Min. Rosa Weber, Rel. p/ Acórdão Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, julgado em 09.09.2014, DJe Public 17.11.2014, Republicação DJe Public 19.12.2014, grifo nosso.

²³² TJSP, Apelação n. 102.771.5/0-00/Guarulhos, Relator Desembargador William Marinho, julgamento em 27.01.2000, data de registro 28.02.2000.

II – desde a posse:

a) ser proprietários ... de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público, ou nela exercer função remunerada:

(omissis).

(...)

Ora, a sociedade PAUPEDRA – Pedreiras, Pavimentações e Construções Ltda. possui entre seus sócios, FAUSTO MARTELLO, vereador e Presidente da Câmara de Guarulhos e, FAUSTO MIGUEL MARTELLO, Deputado Federal. Logo, não poderia concorrer à licitação promovida pela Prefeitura Municipal de Guarulhos, para fornecimento de areia, em face das restrições constitucionais apontadas.

A lei da licitação também contém princípios éticos que tornam incompatível a habilitação da referida sociedade.

4) Afigura-se inoperante o argumento da apelante de que, na espécie havendo o contrato de conter “cláusulas uniformes”, e não gozando ela de qualquer tipo de favorecimento, nada obsta seja credenciada à participação do exame licitatório, em questão.

É que, no caso, o edital estabelece condições igualitárias de concorrência, não estando expressamente estatuído que as cláusulas do contrato de adjudicação obedecerá cláusulas uniformes a toda e qualquer contratação desta natureza.

Na verdade, as cláusulas serão estabelecidas de conformidade com a gama de diretrizes fixada no edital de convocação.

5) Insubsistente, também, se apresenta o argumento de que a restrição só vinga na hipótese da empresa gozar de favor decorrente de contrato administrativo.

Olvida, no entanto, que, para o enquadramento à restrição basta seja remunerado o parlamentar, como sócio-cotista da sociedade interessada.

6) As sanções previstas no art. 55 da Constituição Federal não têm o condão de impedir a contratação, uma vez que não diz expressamente que as mesmas excluem quaisquer outras penalidades.

Sendo assim, o legislador constituinte deixa claro que o descumprimento do art. 54 acarreta também a perda de mandato eletivo, configurando-se falta de decoro parlamentar.

Por todas essas razões, impugna-se a concessão da ordem rogada, para excluir do certame licitatório, a apelante, por estar sujeita às restrições constitucionais, em comento, impondo-se a subsistência da sentença concessiva da segurança rogada.²³³

Essa decisão foi examinada pelo STF no Recurso Extraordinário 370.018/SP, de relatoria da Ministra Carmen Lúcia, julgado em 20.11.2008²³⁴. Apesar de negar seguimento ao recurso, a Ministra afirmou, quanto ao mérito, que nada havia a “reformular ou a se corrigir nas decisões anteriormente exaradas pelos órgãos do Poder Judiciário” e que “a prestação da jurisdição foi cumprida nos termos da legislação vigente”:

3. O Recorrente assevera que o Tribunal a quo teria desobedecido o art. 37, inc. XXI e dado interpretação incorreta ao art. 54, da Constituição da República.

Argumenta que a “...o art. 54 da Constituição Federal contém vedação

²³³ TJSP, Apelação n. 102.771.5/0-00/Guarulhos, Relator Desembargador William Marinho, julgamento em 27.01.2000, data de registro 28.02.2000, grifo nosso.

²³⁴ STF, RE 370.018/SP, Relatora Ministra Carmen Lúcia, DJe 02.12.2008.

dirigida única e exclusivamente a senadores e deputados. Ou seja, existe uma restrição de direito aos titulares de mandato legislativo. Trata-se de comando interditório dirigido às pessoas físicas que se ocupam das tarefas legislativas. Por tal razão, é juridicamente impossível o pedido de afastamento de uma pessoa jurídica de certame licitatório, fulcrada na referida norma constitucional” (fl. 410).

Pede o provimento do recurso “reformando-se o entendimento do E. Tribunal a quo e garantindo-se à recorrente o direito de contratar com o Poder Público, uma vez que nenhuma pessoa jurídica pode ser afastada de uma licitação pelo simples fato de ter em seu quadro societário, sem sequer funções gerenciais, membros do poder legislativo, sob pena de violação dos arts. 54 e 37, XXXI da Constituição Federal” (fl. 416).

Apreciada a matéria trazida na espécie, DECIDO.

(...)

5. De se elucidar, inicialmente, o caso que se tem em juízo.

O Município de Guarulhos iniciou procedimento licitatório, em 1998, na modalidade concorrência pública do tipo menor preço, para o fornecimento de areia (Concorrência n. 03/98-SF6 – fl. 35).

Recorrente e recorrida habilitaram-se para o certame.

Entretanto, conquanto a ora Recorrente tenha sido habilitada, a ora Recorrida questionou administrativamente tal admissão, acabando por impetrar o mandado de segurança – origem do presente recurso – com o fim de afastar a empresa, ao argumento de que dela faziam parte, como seus proprietários, o Presidente da Câmara Municipal de Guarulhos e seu filho, Deputado Federal.

Firmou-se a ora Recorrida em que tal afastamento era mister em face do art. 18, incs. I e II, al. a, da Lei Orgânica do Município de Guarulhos, do art. 9º da Lei n. 8.666/93 e, ainda, do art. 54, inc. I, al. a, da Constituição da República.

Concedida a ordem de segurança pedida, interpôs-se apelação, na qual se proferiu a decisão contra a qual se insurge, pelo extraordinário, a ora Recorrente, que compareceu inicialmente na ação como litisconsorte.

7. A análise dos autos patenteia não se dotar de razão jurídica a ora Recorrente, nada havendo a reformar ou a se corrigir nas decisões anteriormente exaradas pelos órgãos do Poder Judiciário.

8. Quanto ao art. 37, inc. XXI, da Constituição brasileira, não conheço do recurso, por carência do necessário requestionamento.

(...)

11. De se concluir, pois, não haver o que prover judicialmente, uma vez que a prestação da jurisdição foi cumprida nos termos da legislação vigente.

12. Pelo exposto, nego seguimento a este recurso (art. 557, caput, do Código de Processo Civil e art. 21, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal).²³⁵

No mesmo sentido da decisão do TJSP, está o seguinte precedente do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, também afirmando ser inconstitucional a contratação, pelo Poder Público, de empresas que possuam políticos titulares de mandato eletivo como sócios:

Apelação n. 70018961870/Seberi, Relator Desembargador Luiz Felipe Silveira Difini, DJ 19.12.2007. Ementa: APELAÇÃO CÍVEL. LICITAÇÃO E CONTRATO ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. **ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA.** ART. 11, CAPUT, DA LEI Nº 8.249/92. INCONTROVERSOS OS FATOS IMPUTADOS AOS DEMANDADOS. INEXISTÊNCIA DE PREJUÍZO AO

²³⁵ STF, RE 370.018/SP, Relatora Ministra Carmen Lúcia, DJe 02.12.2008, grifo nosso.

ERÁRIO. **INOBSERVÂNCIA DE PRINCÍPIO REGENTE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. AÇÃO DOLOSA. CONTRATAÇÃO COM O PODER PÚBLICO VEDADA A DETENTOR DE MANDATO DE VEREADOR. ART. 43 DA LEI ORGÂNICA E ART. 54 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. MÁ-FÊ CARACTERIZADA. EVIDENTE OBTENÇÃO DE BENEFÍCIO PRÓPRIO DOS DEMANDADOS.** PENALIDADE DE MULTA ARBITRADA EM CONSONÂNCIA COM OS CRITÉRIOS LEGAIS E DE PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE DIANTE DA GRAVIDADE DAS CONDUTAS. APELO IMPROVIDO.²³⁶

II.7.5. Conflito de Interesses.

84. O Congresso Nacional é responsável pela apreciação dos atos de outorga e de renovação de concessões e permissões de radiodifusão, nos termos dos §§ 1º, 2º e 3º do artigo 223 da Constituição. Ademais, nos termos do artigo 22, IV da Constituição²³⁷, compete privativamente à União legislar sobre radiodifusão.

Por tais circunstâncias – isto é, pela competência atribuída a deputados e senadores para legislar sobre o serviço e para apreciar os atos de outorga e renovação de concessões e permissões de radiodifusão –, a participação, direta ou indireta, de deputados e senadores como sócios ou associados de pessoas jurídicas concessionárias, permissionárias ou autorizatárias de radiodifusão provoca um inaceitável conflito de interesses e rompe a isenção e a independência dos parlamentares. Quando da análise de outorgas e renovações, é razoável supor que os deputados e senadores radiodifusores estarão propensos a votar pela aprovação para não prejudicar futuras análises de seus próprios processos. A esse respeito, veja-se como exemplo bem ilustrativo a aprovação, em setembro de 2011, pela Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, de 38 concessões de radiodifusão e a renovação de outras 65 em apenas três minutos e com apenas um deputado no Plenário²³⁸. Situação mais grave ocorre quando os parlamentares votam pela aprovação de suas próprias outorgas ou renovações, como de fato já ocorreu, conforme demonstrado por estudo elaborado por Venício Lima²³⁹. Outro exemplo dessa conduta foi registrado no STF na Ação Penal 530, no qual a Ministra Rosa Weber dá conta de que o Deputado Federal réu da ação participou da reunião da Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara dos

²³⁶ TJRS, Apelação n. 70018961870/Seberi, Relator Desembargador Luiz Felipe Silveira Difini, DJ 21.02.2008, grifo nosso.

²³⁷ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: IV - águas, energia, informática, telecomunicações e **radiodifusão**.

²³⁸ Cf. ÉBOLI, Evandro. Com apenas um deputado em plenário, CCJ aprova 118 projetos em sessão de três minutos. O Globo, 23 set. 2011. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/pais/mat/2011/09/22/com- apenas-um-deputado-em- plenario-ccj- aprova-118-projetos-em- sessao-de- tres- minutos-925423503.asp>>. Acesso em: 03.10.2011.

²³⁹ LIMA, Venício A. de. **Concessionários de Radiodifusão no Congresso Nacional: Ilegalidade e Impedimento**. In: Projor, Representação junto à Procuradoria Geral da República, 25.10.2005. Disponível em:

<http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=343&Itemid=999999999>. Acesso em: 10.04.2010.

Deputados – CCTCI²⁴⁰ que aprovou a outorga da permissão de sua própria sociedade²⁴¹. E mais: ao legislarem sobre o assunto ou fiscalizarem o serviço de radiodifusão, não é descabido supor que os parlamentares buscarão manter seus privilégios. Como afirma José Cretella Jr.:

(...) uma das tarefas administrativas do Parlamento é precisamente a da fiscalização dessas entidades. Como se compatibilizaria a função fiscalizadora do congressista sobre os contratos celebrados de que ele é parte favorecida? Para evitar o suborno e a corrupção, nesses casos, é tradição, no direito brasileiro, há quase um século, a proibição do congressista em celebrar contratos públicos ou privados (...).²⁴²

A própria Câmara dos Deputados já reconheceu o conflito de interesses. O Relatório dos trabalhos da Subcomissão Especial da CCTCI criada para analisar as normas de radiodifusão afirma o seguinte:

(...) como o Congresso Nacional é responsável pela apreciação dos atos de outorga e de renovação de outorga de radiodifusão, **a propriedade e a direção de emissoras de rádio e televisão são incompatíveis com a natureza do cargo político e o controle sobre concessões públicas, haja vista o notório conflito de interesses.**²⁴³

O ex-Ministro das Comunicações Paulo Bernardo também reconheceu o conflito. Afirmou que “[é] mais fácil fazer o impeachment do presidente da República do que impedir a renovação de uma concessão de rádio ou TV”²⁴⁴. No mesmo sentido, o ex-Deputado Federal Ratinho Júnior disse que “[s]e o político tiver uma ligação de dono, obviamente que ele vai ter os interesses pessoais nas decisões, principalmente quando se faz parte da Comissão de Ciência e Tecnologia”²⁴⁵. A Deputada Luíza Erundina, por sua

²⁴⁰ Comissão da Câmara dos Deputados que tem competência para aprovar a renovação de concessões e também para decidir a respeito de assuntos relacionados à radiodifusão.

²⁴¹ Disse a Ministra Rosa Weber: “A portaria ministerial de outorga da permissão foi publicada em 07.12.2000 (fl. 398), sendo aprovada também por decreto legislativo em 01.6.2001 (fl. 399). O contrato entre a União e a empresa foi celebrado em 28.6.2001 (fls. 400-405). **Interessante destacar que o acusado (...), na qualidade de Deputado Federal, participou da reunião da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática do Congresso que aprovou o projeto de decreto legislativo da outorga da permissão** (fl. 172)”. STF, AP 530, Rel. Min. Rosa Weber, Rel. p/ Acórdão Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, julgado em 09.09.2014, DJe Public 17.11.2014, Republicação DJe Public 19.12.2014, grifo nosso.

²⁴² CRETELLA JR., José, Comentários à Constituição Brasileira de 1988, cit., p. 2643.

²⁴³ Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática. Subcomissão especial de radiodifusão. **Relatório dos trabalhos da Subcomissão Especial da Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática – CCTCI, da Câmara dos Deputados, criada para analisar mudanças nas normas de apreciação dos atos de outorga e renovação de concessão, permissão ou autorização de serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens.** Centro de Documentação e Informação. Edições Câmara. Brasília, 2009, p. 54, grifo nosso. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cctci/publicacoes.html/Rel-Radiodifusao.pdf>. Acesso em: 12.12.2011.

²⁴⁴ LOBATO, Elvira. **Ministro defende proibição de que políticos tenham TV.** Folha de São Paulo, 07.01.2011. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/po0701201102.htm>>. Acesso em 21.02.2011.

²⁴⁵ OLIVEIRA, José Carlos de. **Parlamentares comentam declaração de ministro sobre concessão de emissoras.** Rádio Câmara, 07.01.2011. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/radiocamara/?lnk=2000-PARLAMENTARES-COMENTAM->

vez, afirmou:

Claro que tem dificuldade no Congresso porque ainda se tem um número elevado de parlamentares que, de forma ilegal e inconstitucional, são detentores de concessão de rádio e TV. E eles têm seus prepostos, seus representantes na Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara e do Senado e isso explica a dificuldade que há em se avançar minimamente em relação a esse marco legal.^{246 247}

II.7.6. Conclusão: violação dos artigos 54, I, “a” e 54, II, “a” da Constituição, da proibidade administrativa e da isenção e independência dos membros do Legislativo.

85. Em suma, por todo o exposto acima, conclui-se que (i) o controle de concessões, permissões ou autorizações de radiodifusão por pessoas jurídicas das quais deputados e senadores sejam sócios ou associados e (ii) a participação, direta ou indireta, de políticos titulares de mandato eletivo como sócios ou associados de pessoas jurídicas concessionárias, permissionárias ou autorizatárias de radiodifusão violam os artigos 54, I, “a” e 54, II, “a” da Constituição. Violam, conseqüentemente, a proibidade administrativa, pois trata-se de contratação da Administração proibida pela Constituição. Violam também a isenção e a independência dos membros do Legislativo e prejudicam a realização de eleições livres. Todos esses são preceitos constitucionais fundamentais.

86. Os artigos 54, I, “a” e 54, II, “a” da Constituição são preceitos fundamentais, pois são normas que tem por escopo regulamentar o exercício da legislatura pelos membros do Congresso Nacional e, assim, **proteger elementos fundamentais da República e da Democracia**: a proibidade administrativa, o direito à realização das eleições livres, a normalidade e a legitimidade do exercício do mandato eletivo, a isenção e independência dos membros do corpo legislativo, a proteção contra o favorecimento de parlamentares, contra a influência do poder econômico e contra o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na Administração direta ou indireta. Visam, ainda, impedir “a reunião de poder político e controle sobre veículos de comunicação de massa, com os riscos decorrentes do abuso”, de maneira a proteger o “regular funcionamento da

[DECLARACAO-DE-MINISTRO-SOBRE-CONCESSAO-DE-EMISSORAS-343&selecao=MAT&materia=115568&programa=41](http://www.camara.gov.br/internet/radiocamara/?lnk=2000-PARLAMENTARES-COMENTAM-DECLARACAO-DE-MINISTRO-SOBRE-CONCESSAO-DE-EMISSORAS-343&selecao=MAT&materia=115568&programa=41)>. Acesso em 17.02.2011.

²⁴⁶ OLIVEIRA, José Carlos de. **Parlamentares comentam declaração de ministro sobre concessão de emissoras.** Rádio Câmara, 07.01.2011. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/radiocamara/?lnk=2000-PARLAMENTARES-COMENTAM-DECLARACAO-DE-MINISTRO-SOBRE-CONCESSAO-DE-EMISSORAS-343&selecao=MAT&materia=115568&programa=41>>. Acesso em 17.02.2011.

²⁴⁷ A análise feita neste item 84 sobre o conflito de interesses também se encontra em ARAÚJO, Bráulio Santos Rabelo de, A construção da esfera pública no Brasil a partir da Constituição de 1988, cit., p. 302-303.

esfera de debate público essencial à democracia”, como afirmou o STF no julgamento da Ação Penal 530²⁴⁸. Nessa medida, **os artigos 54, I, “a” e 54, II, “a” da Constituição constituem preceitos fundamentais**, tanto por sua própria relevância, **reconhecida pelo STF no julgamento da Ação Penal 530**, quanto por conferirem densidade normativa a outros preceitos fundamentais. Na lição do Ministro Carlos Ayres Britto “a virginal fundamentalidade de um preceito constitucional é repassada, logicamente, para outro ou outros preceitos constitucionais que lhe sejam servientes, ainda que esses outros preceitos façam parte de um conjunto normativo diverso”²⁴⁹.

II.8. Violação à democracia.

87. Todos os preceitos fundamentais aqui mencionados – a liberdade de expressão, o direito à informação, a divisão entre os sistemas estatal, público e privado de radiodifusão estabelecida pelo artigo 223 da Constituição, o direito à realização de eleições livres, a soberania popular, o pluralismo político, o princípio da isonomia, o direito à cidadania, os impedimentos e incompatibilidades inerentes ao exercício de mandato eletivo, a isenção e independência dos membros do Poder Legislativo, a probidade administrativa e o direito de controlar o exercício do poder estatal – são elementos essenciais na democracia. Ao violar esses preceitos, (i) o controle de concessões, permissões ou autorizações de radiodifusão por pessoas jurídicas que possuem como sócios políticos titulares de mandato eletivo e (ii) a participação, direta ou indireta, de políticos titulares de mandato eletivo como sócios ou associados de pessoas jurídicas concessionárias, permissionárias ou autorizatárias de radiodifusão violam a democracia, cuja proteção também é, indiscutivelmente, um preceito fundamental da Constituição Brasileira.

II.9. Uso político das outorgas de radiodifusão.²⁵⁰

88. Abaixo estão evidências do uso político de outorgas de radiodifusão apontadas pela imprensa e pela literatura acadêmica. Não se supõe com isso que a inconstitucionalidade do controle de outorgas de radiodifusão por pessoas jurídicas ligadas a políticos dependa da produção de dano (vide Seção II.10 abaixo). Nem se

²⁴⁸ STF, AP 530, Rel. Min. Rosa Weber, Rel. p/ Acórdão Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, julgado em 09.09.2014, DJe Public 17.11.2014, Republicação DJe Public 19.12.2014.

²⁴⁹ Trecho do voto do Ministro Carlos Ayres Britto na ADPF 130 – STF, ADPF 130/DF, Rel. Min. Carlos Ayres Britto, Tribunal Pleno, julgado em 30.04.2009, publicado em DJe-208 Divulg 05.11.2009 Public 06.11.2009, p. 41. No mesmo sentido, veja-se STF, ADPF 33/PA, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJ 27.10.2006, p. 15.

²⁵⁰ Os casos que evidenciam o uso político das outorgas de radiodifusão descritos nos itens 88 a 96 a seguir também foram relatados em ARAÚJO, Bráulio Santos Rabelo de, A construção da esfera pública no Brasil a partir da Constituição de 1988, cit., p. 240-245.

objetiva com essas evidências fazer acusações individuais a radiodifusores ou políticos. Quer-se apenas demonstrar que há evidências concretas – relatadas pela imprensa e pela literatura acadêmica – do uso das emissoras de rádio e tv para o favorecimento de políticos ligados às pessoas jurídicas titulares das outorgas.

89. Identificou-se três tipos de uso político: (i) a outorga de concessões, permissões e autorizações de radiodifusão como forma de obter apoio político (moeda de barganha) e (ii) a utilização da outorga pelas concessionárias, permissionárias e autorizatárias de radiodifusão para influenciar a opinião pública a favor de seus sócios ou associados, de seus aliados ou contra seus adversários, e (iii) a utilização do poder parlamentar para obter ou renovar outorgas próprias.

II.9.1. Moeda de barganha.

90. Uma série de estudos no campo da comunicação indicam a utilização das outorgas de radiodifusão como moeda de barganha política²⁵¹. Em particular, o estudo de Paulino Motter indica que no período de 15 de março de 1985 a 05 de outubro de 1988, o então presidente José Sarney outorgou 91 concessões de radiodifusão a deputados e senadores constituintes. Desse total, 84 (92,3%) deputados votaram a favor do presidencialismo, e 82 (90,1%) votaram a favor do mandato de cinco anos, questões que favoreciam o então Presidente da República²⁵². Trata-se de um indício que sugere que as outorgas a políticos podem ter sido utilizadas em troca do apoio na votação das questões defendidas pelo então Presidente.

II.9.2. Uso da radiodifusão para o favorecimento de seus sócios ou associados.

91. Na Ação Penal 530, o STF consignou que o deputado federal réu do caso adquiriu participação societária de empresa de radiodifusão movido pela intenção de utilizar a outorga para fins políticos, dado o espaço de exposição que a emissora poderia lhe trazer. Em depoimento registrado no Acórdão, o deputado afirma, inclusive, que outros políticos também detinham controle societário de emissoras de radiodifusão na mesma localidade e influenciavam o conteúdo da comunicação conforme seus interesses.

²⁵¹ Veja-se, por todos, SANTOS, Suzy dos; CAPPARELLI, Sérgio, Coronelismo, Radiodifusão e Voto: a nova face de um velho conceito, cit., p. 77-101; LIMA, Venício A. de; LOPES, Cristiano Aguiar, Coronelismo Eletrônico de Novo Tipo, cit., p. 3; 2-10; MOTTER, Paulino. O uso político das concessões das emissoras de rádio e televisão no governo Sarney, cit., p. 89- 115.

²⁵² MOTTER, Paulino. O uso político das concessões das emissoras de rádio e televisão no governo Sarney, cit., p. 89- 115.

A propósito, o seguinte trecho do voto da Ministra Rosa Weber:

Tal distorção é, aliás, reconhecida, no caso presente, pelo próprio acusado (...), quando afirma que resolveu participar da empresa de radiodifusão porque, por questões políticas, não teve mais espaço em empresas da espécie controladas por seus adversários políticos.

Transcrevo o trecho pertinente:

"Tendo em vista que exerci, de forma descontínua, mandato de deputado federal entre 1996 a 1999, como suplente, passei a ter maior projeção política na região de Dourados. Concomitantemente, fui perdendo espaço nas rádios desta cidade. Havia outros políticos, proprietários de rádio, especificamente a Rádio Tupinambás, do Sr. Ivo Serzózimo, e a Rádio Cidade, que era de propriedade do Sr. Valdir Guerra, sendo que ambos eram deputados federais na época. Outras rádios não eram de propriedade de políticos, mas sofriam influência destes. Assim, os espaços que eu dispunha em rádios foram se fechando, sendo que em 2000, quando a empresa formada por Daladier e João Alcântara se sagrou vencedora da licitação, eu não possuía nenhum programa de rádio."²⁵³

92. Suzy dos Santos e Sérgio Capparelli relatam que, no dia 10 de maio de 2001, a TV Bahia, afiliada da Rede Globo, que na época pertencia ao então senador Antônio Carlos Magalhães, deixou de transmitir imagens da polícia invadindo a Universidade Federal da Bahia e espancando os estudantes que protestavam pela cassação do Senador. Em seguida, no Jornal do Globo, a apresentadora Ana Paula Padrão noticiou ao vivo a recusa da afiliada em transmitir a reportagem²⁵⁴.

93. Em sua coluna no Observatório da Imprensa, Chico Bruno noticiou que, em maio de 2001, a Central Globo de Jornalismo entrevistou na TV Gazeta, de Alagoas, na TV Sergipe, de Sergipe, e na TV Verdes Mares, do Ceará, que, segundo a reportagem, pertenciam, respectivamente, à família de Fernando Collor, ao então Governador Albano Franco, e ao então Deputado Edson Queiroz. O motivo da intervenção foi o uso político dos canais para a promoção de políticos controladoras das outorgas ou para a crítica de seus adversários²⁵⁵.

94. Costa e Brener citam uma série de exemplos de uso político de emissoras de radiodifusão. Elencamos abaixo alguns dos casos, na redação dos autores:

Raros são os políticos que admitem usar a televisão como trampolim eleitoral. Uma exceção é o ex-deputado federal Antônio Gaspar (PSDB-MA),

²⁵³ STF, AP 530, Rel. Min. Rosa Weber, Rel. p/ Acórdão Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, julgado em 09.09.2014, DJe Public 17.11.2014, Republicação DJe Public 19.12.2014.

²⁵⁴ Cf. SANTOS, Suzy dos; CAPPARELLI, Sérgio. Coronelismo, radiodifusão e voto: a nova face de um velho conceito, cit., p. 91.

²⁵⁵ BRUNO, Chico. **A Vitória da Imparcialidade**. Observatório da Imprensa, 23.05.2001. Disponível em: <<http://www.observatoriodaimprensa.com.br/artigos/iq230520015.htm>>. Acesso em: 25.02.2011.

que hoje tenta vender a sua rádio Maracu e a autorização obtida no atual governo para montar uma RTV (repetidora da Manchete) em Viana. “Estou saindo da vida política, não faz mais sentido controlá-las”, argumenta.

O mato-grossense Wellington Fagundes, que registrou as suas três emissoras em nome de parentes, também põe as cartas na mesa. “Quem é de estados menores, como eu, precisa ter um meio de comunicação para chegar ao eleitor”, afirma o deputado. (...) Em Rondonópolis, segundo maior município do Mato Grosso, Wellington participa toda semana, como convidado, do programa de debates Falando Com a Nossa Gente. Em Jaciara, é presença freqüente no telejornal Cidade Agora, exibido de segunda a sábado entre as 12h e 12h30.

No último dia 27, o padre de Juscineira (uma das cidades do Vale do São Lourenço) recebeu da Assembléia Legislativa o título de cidadão mato-grossense. A TV Cidade de Jaciara dedicou ao assunto dez minutos, nos quais Wellington apareceu mais do que o homenageado. Pouco antes, a emissora pôs no ar oito minutos sobre uma visita do deputado à Cachoeira da Fumaça, área cuja exploração turística ele pretende apoiar, com a ajuda dos governos federal e estadual. Exatos três minutos e sete segundos foram destinados a entrevistas com o deputado, que foi citado 14 vezes ao longo da reportagem.

Em Barra do Garças (MT), não há exposição agropecuária ou eventos culturais e esportivos que não sejam divulgados pela TV Cidade com chamadas seguidas da vinheta “apoio, deputado Wellington Fagundes”.

Em Cáceres, na região Oeste do Mato Grosso, outro político é figura carimbada em uma das RTVs locais, a TV Descalvados (repetidora do SBT). É o médico e deputado federal Pedro Henry (PSDB). Registrada em nome do seu irmão, Ricardo Luiz Henry, e do radialista Sérgio Granja de Souza Vieira, a TV Descalvados tem uma estranha história. Foi autorizada a funcionar em 23 de maio de 1996. Mas o próprio deputado diz que ela entrou no ar bem antes, em 12 de setembro de 1995. A lei? “No interior, a gente põe para funcionar mesmo”, responde Henry, também candidato à reeleição.

O deputado nega até debaixo das águas do rio Paraguai que seja o verdadeiro dono da emissora, como dizem os funcionários da TV. Nem por isso deixa de ser uma presença constante na emissora do irmão. No último dia 4, quando chegou à cidade acompanhado pelo governador Dante de Oliveira, uma equipe da Descalvados de prontidão ignorou completamente a principal autoridade do estado. Quando ambos entraram no ginásio onde se realizaria um encontro regional do PSDB, apenas Henry foi entrevistado. (...)

Ministro das Comunicações do governo Sarney, o atual Presidente do Senado, Antônio Carlos Magalhães (PFL-BA), é alvo de uma longa lista de reclamações contra a utilização política do seu grupo de comunicação — um conglomerado que inclui um jornal, sete afiliadas da Rede Globo (uma na capital e as outras no interior), quase 400 RTVs e várias emissoras de rádio.

Que o diga a ex-prefeita de Salvador Lídice da Mata (PSDB). Em 1993, seu primeiro ano de mandato, a assessoria de comunicação dela contabilizou a veiculação de 600 matérias contra a sua administração pela TV Bahia, repetidora da Globo de propriedade da família Magalhães. “Apenas um direito de resposta nos foi concedido. Até matéria paga eles vetaram”, conta a ex-prefeita. A julgar pelo ex-prefeito petista de Itabuna, Geraldo Simões, não age diferente a repetidora local da Globo, também controlada pela família Magalhães, a TV Santa Cruz. “As notícias sobre a administração municipal eram produzidas sem que fontes da prefeitura sequer fossem ouvidas”, relata Simões. Em Salvador, tudo mudou depois que um aliado de Antônio Carlos, Antônio Imbassahy (PFL), assumiu o cargo de prefeito. “De inferno, Salvador virou paraíso”, resume Ernesto Marques, diretor do Sindicato dos Radialistas.²⁵⁶

²⁵⁶ COSTA, Sylvio; BRENER, Jayme. Dossiê das Concessões de TV. Observatório da Imprensa, p. 7-8; 10. Disponível em: <<http://www.observatoriodaimprensa.com.br/artigos/mat2008e.htm#mat09>>. Acesso em:

95. Em matéria da Folha de São Paulo de 08 de fevereiro de 2009²⁵⁷, Leonardo Souza e Felipe Seligman apontam uma conversa entre o senador José Sarney e seu filho Fernando Sarney (gravada pela Polícia Federal em escuta legal²⁵⁸ e amplamente noticiada pela imprensa) na qual o senador solicita a utilização de concessão de radiodifusão que possui em São Luís do Maranhão (TV Mirante, afiliada da rede Globo) para a veiculação de denúncias contra seus adversários políticos do grupo do ex-governador Jackson Lago²⁵⁹. O diálogo é reproduzido pelo portal de notícias Zill:

CONVERSA DE PAI PARA FILHO'

JOSÉ SARNEY - Meu filho, esse negócio que eu li hoje do filho do Aderson Lago e do Aderson Lago, esse sujeito foi muito cruel com a gente, com todos nós, com Roseana, comigo, escreveu aquele artigo outro dia me insultando de uma maneira brutal, **vamos botar isso na televisão..**

FERNANDO SARNEY - Sim, calma, não sei por que essa pressa, desde o começo conseguimos o documento, tamos fazendo construtivamente, tamos construindo a coisa legal, da forma como deve ser feita.

JS - Eu hoje, eu vi no Walter Rodrigues [blog do jornalista Walter Rodrigues], ele...

FS - Viu, não. Foi vazado propositadamente pra isso mesmo...

JS - **Põe na televisão, manda botar o destino do dinheiro recebido, foi parar em tal, tal, tal...**

FS - **Tá bom, o cara da Globo já está aqui, desde segunda-feira, e estamos trabalhando isso, tá?**

JS - Falou isso com ele?

FS - Falei, falei com ele, mostrei tudo, mostrei tudo, vai dar certo. Mas calma, calma, não precisa pressa, não precisa pressão.

JS - Não é pressão, não, rapaz. Eu tô...

FS - É que esse é um assunto que eu peguei desde o começo, eu consegui, passei pro Sérgio*, tamos soltando no jornal pouco a pouco, a vazada foi proposital, é isso mesmo, calma...

JS - Pois é. Eu vi hoje o resultado foi no blog do Walter Rodrigues.

FS - Sim, meu pai, foi proposital, pra dividir a responsabilidade, essa coisa toda...

JS - Tá bom.

FS - Tá certo? O foco é fazer isso que você tá falando aí...²⁶⁰

Em outra reportagem, o Estado de São Paulo reporta escuta telefônica na qual José Sarney comunica ao filho a aprovação de uma nova outorga de radiodifusão:

O senador diz a Fernando que tinha acabado de ser assinada, no

23.09.2011.

²⁵⁷ SOUZA, Leonardo; SELIGMAN, Felipe. **Grampo da PF indica que Sarney usou jornal e TV para atacar grupo de Lago. Folha de São Paulo**, 08.02.2009. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0802200912.htm>>. Acesso em: 19.02.2011.

²⁵⁸ Segundo informa a Folha de S. Paulo: SOUZA, Leonardo; SELIGMAN, Felipe. **Grampo da PF indica que Sarney usou jornal e TV para atacar grupo de Lago. Folha de São Paulo**, 08.02.2009. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0802200912.htm>>. Acesso em: 19.02.2011.

²⁵⁹ O áudio da conversa entre José Sarney e seu filho, Fernando Sarney, está disponível em <<http://www.youtube.com/watch?v=ivgnuP1hbMY>>. Acesso em: 19.02.2011.

²⁶⁰ Portal Zill. **Escândalos do clã Sarney voltam a atrair imprensa**. 01.03.2009. Disponível em <<http://www.zill.brasilportais.com.br/politica/escandalos-do-cla-sarney-voltam-a-atrair-imprensaveja-173271.html>>. Acesso em 19.02.2011.

Ministério das Comunicações, a outorga de mais uma repetidora da TV Mirante, a rede de televisão dos Sarney no Maranhão. “Ontem foi assinado o negócio da TV de Estreito, a repetidora”, diz Sarney. Fernando primeiro comemora. “Beleza, ótimo! Isso é uma boa notícia”, diz o empresário. E, logo depois, agradece. “Ótima notícia, tá, paizão, obrigado”.²⁶¹

O livro *Honoráveis Bandidos*, de Palmério Dória, reporta entrevista de José Sarney à Revista Carta Capital (nº 369, de 23/11/2005) em que o senador afirma que sua família era de classe média e que "a única participação em empresas é relativa à atividade política: jornal, rádio e televisão". Em seguida, ao ser perguntado se isso “não faz diferença”, o senador responde:

Isso não é ter grupo econômico. Temos uma pequena televisão, uma das menores, talvez, da Rede Globo. E por motivos políticos. Se não fôssemos políticos, não teríamos necessidade de ter meios de comunicação.²⁶²

II.9.3. Voto para renovação de outorgas dos próprios parlamentares.

96. Estudo realizado em 2005 por Venício A. de Lima indica que, em 2003, 16 dos 51 deputados que faziam parte da CCTCI e, em 2004, 15 dos 33 deputados que faziam parte dessa comissão, eram sócios de empresas concessionárias de TV ou rádio, e que dois deles votaram na aprovação da renovação de suas próprias concessões²⁶³.

97. Outro exemplo dessa conduta foi registrado pelo STF na Ação Penal 530, em que a Ministra Rosa Weber dá conta de que o deputado federal réu da ação participou da reunião da CCTCI que aprovou a outorga da permissão de sua própria sociedade. Disse a Ministra Rosa Weber:

“A portaria ministerial de outorga da permissão foi publicada em 07.12.2000 (fl. 398), sendo aprovada também por decreto legislativo em 01.6.2001 (fl. 399). O contrato entre a União e a empresa foi celebrado em 28.6.2001 (fls. 400-405). Interessante destacar que o acusado (...), na qualidade de Deputado Federal, participou da reunião da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática do Congresso que aprovou o projeto de decreto legislativo da outorga da permissão (fl. 172)”.²⁶⁴

²⁶¹ RANGEL, Rodrigo. **Fernando agradece ao pai por TV**. O Estado de São Paulo, 22.07.2009. Disponível em: <<http://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20090722-42281-nac-6-pol-a6-not/>> e <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/340690/complemento_2.htm?sequence=3>. Acesso em: 24.03.2015.

²⁶² Cf, por tudo, DÓRIA, Palmério. **Honoráveis Bandidos**. São Paulo: Geração Editorial, 2009, p. 63-64.

²⁶³ LIMA, Venício A. de, *Concessionários de Radiodifusão no Congresso Nacional: Ilegalidade e Impedimento*, cit.

²⁶⁴ STF, AP 530, Rel. Min. Rosa Weber, Rel. p/ Acórdão Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, julgado em 09.09.2014, DJe Public 17.11.2014, Republicação DJe Public 19.12.2014, grifo nosso.

II.10. Proibição objetiva.

98. A proibição constitucional (i) à outorga, renovação e aprovação de concessões, permissões e autorizações de radiodifusão a pessoas jurídicas que possuem como sócios políticos que exercem mandato eletivo e (ii) à participação, direta ou indireta de políticos titulares de mandato eletivo como sócios ou associados de pessoas jurídicas que controlam outorgas de radiodifusão não exige a produção de dano. Independe da efetiva ocorrência de manipulação de informações, favorecimento de parlamentares ou influência sobre a opinião pública por parte das emissoras de rádio ou de televisão em questão.

Isso porque **a Constituição proíbe objetivamente** que deputados e senadores (i) firmem ou mantenham contratos com pessoas jurídicas de direito público e com pessoas jurídicas prestadoras de serviço público (artigo 54, I, “a” da Constituição) e (ii) sejam proprietários, controladores ou diretores de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público (artigo 54, II, “a” da Constituição). **Essas proibições independem da produção ou não de dano por parte dos deputados e senadores ou por parte das emissoras de radiodifusão. Independem, ademais, da comprovação ou da ocorrência (i) de favorecimento do parlamentar, (ii) de abuso do poder econômico ou de função, (iii) de quebra da isenção e da independência dos membros do Legislativo, ou (iv) de dano à probidade administrativa ou à normalidade e legitimidade das eleições ou do exercício do mandato eletivo.**

Da mesma forma, a divisão do serviço da radiodifusão nos sistemas público, privado e estatal (artigo 223 da Constituição) impede, objetivamente, a participação dos que exercem o poder estatal nos sistemas público e privado sem requerer, para tanto, evidência de que tais políticos interferem de fato na autonomia dos meios de comunicação. Trata-se de uma vedação objetiva.

99. De mais a mais, note-se que as restrições à divulgação de informações, quando ocorrem, são decisões internas das respectivas emissoras de radiodifusão, o que torna difícil descobrir os casos de uso político desses meios de comunicação. Faz sentido, portanto, que a Constituição não exija a ocorrência de dano e proíba objetivamente (i) o controle de outorgas de radiodifusão por pessoas jurídicas que tenham políticos titulares de mandato eletivo como sócios ou associados e (ii) a participação, direta ou indireta, de políticos titulares de mandato eletivo como sócios ou associados de pessoas jurídicas que controlem outorgas de radiodifusão.

II.11. A legislação eleitoral atinente à radiodifusão não elimina a proibição constitucional à participação de congressistas como sócios ou associados de pessoas jurídicas que controlam outorgas de radiodifusão, nem elimina o risco de manipulação de informações e da opinião pública por parte das emissoras de rádio e tv ligadas a políticos titulares de mandato eletivo.

100. Em sua manifestação na ADPF 246, a Presidência da República sustentou que o argumento acerca da “suposta manipulação de informações e controle da opinião pública por meio de pessoas jurídicas responsáveis por radiodifusão das quais político titular de mandato eletivo seja sócio não procede”²⁶⁵, pois:

[o] ordenamento jurídico, através dos seus variados instrumentos normativos, mais precisamente, o Código Eleitoral, regula minuciosamente a propaganda eleitoral. O direito à livre propaganda eleitoral possibilita, reflexivamente, a livre manifestação de voto, como pressuposto da soberania popular. A vontade do povo é exteriorizada no momento do escrutínio e representa sua livre manifestação de consentimento.²⁶⁶

101. No mesmo sentido, a Advocacia-Geral da União afirmou que “a participação, direta ou indireta, de políticos titulares de mandato eletivo como sócios ou associados de veículos de imprensa não acarreta a suposta ofensa ao direito à isonomia, à liberdade de expressão, à autonomia da imprensa, à informação, à realização de eleições livres, à democracia, à soberania popular, à cidadania e ao pluralismo político”²⁶⁷, pois:

(i) “não se pode aferir diretamente desse fato a manipulação da opinião pública, conforme pretende fazer crer o autor”²⁶⁸; e

(ii) os serviços de radiodifusão “devem estar submetidos ao cumprimento dos atos reguladores, bem como dos preceitos constitucionais atinentes ao tema, não sendo possível extrair a suposta violação ao regramento pertinente através da mera participação de parlamentares na composição das empresas concessionárias, permissionárias ou autorizatárias do serviço público referido”²⁶⁹.

A AGU cita especificamente os artigos 241 e 242, caput e parágrafo único, do Código Eleitoral, e os artigos 45 a 57 da Lei nº 9.504/1997 como normas que seriam

²⁶⁵ Presidência da República. **Informações fornecidas no âmbito da ADPF 246**. 26 mar. 2012, p. 7.

²⁶⁶ Presidência da República, Informações fornecidas no âmbito da ADPF 246, cit., p. 7.

²⁶⁷ Advocacia-Geral da União, Manifestação na ADPF 246, cit., p. 16.

²⁶⁸ Advocacia-Geral da União, Manifestação na ADPF 246, cit., p. 16.

²⁶⁹ Advocacia-Geral da União, Manifestação na ADPF 246, cit., p. 18.

capazes de impedir a manipulação de informações e da opinião pública por empresas de radiodifusão²⁷⁰.

102. Não obstante, com a devida vênia, essas afirmações da Presidência da República e da AGU não procedem.

103. Isso porque, **sobretudo**, como afirmado acima, a proibição constitucional à participação de políticos titulares de mandato eletivo como sócios ou associados de pessoas jurídicas que controlam outorgas de radiodifusão é objetiva, isto é, independe da efetiva ocorrência de manipulação de informações ou de influência sobre a opinião pública por parte das emissoras de rádio ou de televisão.

104. No mais, apenas para fins de argumentação, ressalte-se que a regulamentação provida pelo Código Eleitoral e pela Lei nº 9.504/1997 não elimina, de qualquer forma, o risco de manipulação de informações e de controle da opinião pública por parte das emissoras de rádio e tv controladas por políticos titulares de mandato eletivo.

O Código Eleitoral e a Lei nº 9.504/1997 – em especial, os artigos 241 e 242 do primeiro, e os artigos 45 a 57 da segunda – incidem **apenas sobre a propaganda eleitoral; logo, não regulamentam a programação normal das emissoras**. E mais, as determinações dos artigos 45 a 57 da Lei nº 9.504/1997 **valem apenas para o período que antecede as eleições; não incidem, portanto, ao longo dos períodos não eleitorais**.

Ocorre que a manipulação de informações e a influência sobre a opinião pública por parte de emissoras de rádio e televisão controladas por políticos titulares de mandato eletivo podem ocorrer **a qualquer momento, seja no período eleitoral, quanto no período não eleitoral, e não apenas durante a propaganda eleitoral, mas, sim, ao longo de toda a programação normal das emissoras**. Esse tipo de manipulação se dá, por exemplo, quando o político que controla a emissora determina que uma determinada reportagem que lhe é degradante não seja veiculada por seu canal, ainda que esse canal faça parte de uma rede de televisão que veicula a reportagem. Ocorre também quando o político determina que a cobertura jornalística de seu canal dê preferência à cobertura de suas realizações, fazendo com que ele apareça no canal diversas vezes. Acontece, ainda, quando o político determina que sua emissora de rádio ou tv veicule acusações contra

²⁷⁰ Advocacia-Geral da União, Manifestação na ADPF 246, cit., p. 16-18.

políticos que lhe façam oposição. Essas e outras condutas já ocorreram efetivamente, conforme relatou-se acima, com base em informações de artigos acadêmicos e de reportagens veiculadas pela imprensa. A manipulação e o favorecimento não constituem, portanto, uma hipótese meramente abstrata. Há exemplos concretos de que isso acontece com frequência, ao longo de toda a programação, não só naquela voltada às eleições e não apenas durante o período eleitoral.

Além desses exemplos, veja-se que a própria escolha entre realizar ou não um debate, cobrir ou não determinado fato político, econômico ou social, entrevistar ou não determinados atores da sociedade, veicular ou não um programa noticioso ou de ficção representa uma decisão que afeta a opinião pública e que pode ser feita livremente pelos controladores das emissoras de rádio e tv ao longo do período eleitoral ou não eleitoral, independentemente do Código Eleitoral e da Lei nº 9.504/1997. Lembre-se, aqui, novamente, da primeira decisão fundamental do Tribunal Constitucional Federal Alemão sobre a radiodifusão, acima citada, que afirma que a influência das emissoras de rádio e tv não ocorre apenas em programas noticiosos, mas ao longo de toda a programação, inclusive quando da tomada de decisões sobre o que deve ou não ser transmitido²⁷¹.

105. Para logo se vê, portanto, que as normas aplicáveis ao serviço público de radiodifusão, em particular, o Código Eleitoral e a Lei 9.504/1997, não eliminam o poder que possuem os controladores das emissoras de radiodifusão de decidir sobre o que deve ou não ser transmitido. Não eliminam, portanto, o poder desses controladores de filtrar e restringir as informações a serem divulgadas, na medida de seus interesses.

Logo, a regulamentação da propaganda eleitoral não garante, por si só, a livre manifestação do voto. Para que esse objetivo seja obtido, soma-se a essa regulamentação a proibição constitucional à participação de políticos titulares de mandato eletivo como sócios ou associados de pessoas jurídicas que controlam outorgas de radiodifusão, imposta pelos artigos 54, I “a” e 54, II, “a” da Constituição e pelos demais preceitos constitucionais fundamentais apontados nesta ADPF.

²⁷¹ BVerfGE 12, 205, 2 BvG 1,2/60, 28 de fevereiro de 1961. 1 Rundfunkurteil (Deutschlandfernsehen case). Disponível em: <http://www.utexas.edu/law/academics/centers/transnational/work_new/german/case.php?id=652>. Acesso em 16.03.2011, grifo nosso.

II.12. Não violação à liberdade de expressão dos políticos que exercem mandato eletivo.

106. A proibição a que políticos titulares de mandato eletivo participem como sócios ou associados de pessoas jurídicas que controlam outorgas de radiodifusão não os impede de se comunicarem com o público. Podem fazê-lo através do sistema estatal de radiodifusão, do horário eleitoral gratuito (artigos 44 a 57 da Lei nº 9.504/1997), da voz do Brasil (art 38, “e” da Lei nº 4.117/1962), de veículos próprios na mídia impressa e na Internet, além de, como qualquer cidadão, poderem fazer uso dos veículos da imprensa controlados por outros indivíduos para veicular fatos e opiniões que tais veículos entendam relevantes e pertinentes.

Com base na teoria interna dos direitos fundamentais²⁷², a proibição a que políticos sejam sócios ou associados de pessoas jurídicas prestadoras de radiodifusão corresponde a uma limitação expressamente prevista pela Constituição em seus artigos 54 e 223. O direito de participar de pessoas jurídicas que controlam outorgas de radiodifusão está fora do âmbito do direito de liberdade de expressão dos políticos que exercem mandato eletivo. A proibição não causa, portanto, violação ao direito de liberdade de expressão desses políticos.

Com base na teoria externa dos direitos fundamentais²⁷³, a proibição acima referida corresponde a uma restrição diretamente constitucional (artigos 54 e 223) que é (i) adequada para atingir as finalidades a que visa (preservar os preceitos fundamentais indicados nesta ADPF), (ii) necessária, pois não há outro meio menos danoso de realizar essas finalidades e (iii) proporcional em sentido estrito pois, em virtude de todos os outros meios de comunicação à disposição dos políticos titulares de mandato eletivo, a restrição que a proibição em questão causa ao direito de liberdade de expressão dos políticos é proporcionalmente menor do que o benefício gerado pela proteção dos preceitos fundamentais indicados nesta ação.

Logo, a proibição a que políticos titulares de mandato eletivo participem como sócios ou associados de pessoas jurídicas que controlam concessões, permissões e autorizações de radiodifusão não viola nem causa qualquer restrição inconstitucional ao

²⁷² Para uma descrição da teoria interna, vide ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 277-280; SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos Fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia**. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 128-130.

²⁷³ Para uma descrição da teoria externa, vide ALEXY, Robert, *Teoria dos Direitos Fundamentais*, cit., p. 277-280; SILVA, Virgílio Afonso da, *Direitos Fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia*, cit., p. 138-156; 209; 227; 244-246; 253.

direito de liberdade de expressão dos políticos em questão.

II.13. Conclusão.

107. O controle de concessões, permissões ou autorizações de radiodifusão por pessoas jurídicas que possuem políticos titulares de mandato eletivo como sócios ou associados, diretos ou indiretos, e a participação, direta ou indireta, de políticos titulares de mandato eletivo como sócios ou associados de pessoas jurídicas concessionárias, permissionárias ou autorizatárias de radiodifusão violam os preceitos constitucionais fundamentais invocados nesta ADPF.

108. Em conformidade com esta conclusão está o Parecer dos Eminentíssimos Juristas Gilberto Bercovici, Professor Titular da Faculdade de Direito da USP, e Airton L. Cerqueira Leite Seelaender, Professor Adjunto da Faculdade de Direito da UNB, que apresentamos a este E. Tribunal como parte integrante desta ADPF (anexo 1), e cujos argumentos e conclusões fazem parte desta ação.

Em sua conclusão, Gilberto Bercovici e Airton Seelaender afirmam que “o controle de concessões, permissões e autorizações de radiodifusão por pessoas jurídicas que possuem políticos titulares de mandato eletivo como sócios ou associados” (i) “viola o direito à liberdade de expressão (artigos 5º, IX e 220, caput da Constituição de 1988) e a autonomia da imprensa”, (ii) “viola a complementaridade entre os sistemas público, privado e estatal de radiodifusão (artigo 223, caput da Constituição de 1988)”, (iii) “viola o direito à informação (artigos 5º, XIV e 220 da Constituição de 1988)”, (iv) “afronta a direção manifestamente anti-oligárquica adotada pelo texto constitucional de 1988, prejudicando, assim, os pressupostos democráticos e republicanos incorporados à Constituição”, e (v) “viola as vedações constitucionalmente impostas aos membros do Congresso Nacional, explicitadas nos artigos 54, I, ‘a’ e 54, II, ‘a’ da Constituição”²⁷⁴. Ao final, concluem os autores:

Finalmente, podemos concluir afirmando que o controle de concessões, permissões e autorizações de radiodifusão por pessoas jurídicas que possuem políticos titulares de mandato eletivo como sócios ou associados não encontra guarida no texto da Constituição de 1988. Portanto, trata-se de uma prática manifestamente inconstitucional.²⁷⁵

²⁷⁴ Vide, por todos, BERCOVICI, Gilberto; SEELAENDER, Airton L. Cerqueira Leite. Concessões, permissões e autorizações de radiodifusão por pessoas jurídicas que possuem políticos titulares de mandato eletivo como sócios ou associados – inconstitucionalidade. Parecer Jurídico, Anexo 1 desta ADPF, p. 41.

²⁷⁵ BERCOVICI, Gilberto; SEELAENDER, Airton L. Cerqueira Leite. Concessões, permissões e autorizações de radiodifusão por pessoas jurídicas que possuem políticos titulares de mandato eletivo como sócios ou associados – inconstitucionalidade. Parecer Jurídico, Anexo 1 desta ADPF, p. 41-42.

109. No mesmo sentido manifestou-se a Procuradoria Geral da República no parecer emitido nos autos da ADPF 246, afirmando:

Quanto ao tema de fundo, **a participação de deputados e senadores, direta ou indiretamente, como sócios ou associados de pessoas jurídicas concessionárias, permissionárias ou autorizatárias de radiodifusão é vedada pelo art. 54, II, a, da CR.** Isso porque a participação societária, em tais hipóteses, caracteriza propriedade sobre empresas que gozam de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público; favor esse que se consubstancia na outorga de concessão, permissão ou autorização do serviço público pelo Poder Executivo.²⁷⁶

110. Sobretudo, o STF já se pronunciou diretamente acerca dessa inconstitucionalidade na Ação Penal 530, mencionada e descrita ao longo desta ADPF, afirmando que os artigos 54, I, “a” e 54, II, “a” da Constituição contêm uma proibição clara que impede deputados e senadores de serem sócios de pessoas jurídicas titulares de concessão, permissão ou autorização de radiodifusão. Disse esta E. Corte:

6. Quanto ao mérito, **nos termos das normas proibitivas invocadas, previstas nos arts. 54 da Constituição** e art. 38, § 1º, da Lei nº 4.117/62, **é vedado ao parlamentar ou empresa por este controlada receber do Governo Federal a outorga de serviço de radiodifusão sonora.** O que se pretendeu prevenir foi a reunião de poder político e controle sobre veículos de comunicação de massa, com os riscos decorrentes do abuso.²⁷⁷

Além disso, no julgamento da ADI 3.944²⁷⁸, o Ministro Gilmar Mendes afirmou:

E se deu ao Congresso Nacional, nada mais nada menos, o poder-dever de apreciar o ato, a contar do recebimento da imagem. Estabeleceram-se normas de organização e procedimento. Veja, do ponto de vista de preocupação com a democratização, nada mais evidente. Pode ser até que aqui tenhamos um divórcio entre norma e realidade, quer dizer, que a participação do Congresso Nacional não se venha fazendo a contento. **Até mesmo, às vezes, e isso é notório, a obtenção de rádios, televisões por parlamentares, muitas vezes, ou empresas associadas a parlamentares, revela uma distorção desse sistema. É uma questão que temos de discutir no plano do ser, como já foi dito pelo Ministro Britto, e talvez não guarde a devida relação com aquilo que preconiza o texto constitucional.** Quer dizer, a preocupação com a democratização exatamente vem do fato de que se estabeleceu um controle para que o Congresso Nacional examine esses pressupostos, saber se está havendo uma boa distribuição, uma adequada distribuição, se de fato o acesso à comunicação vai se dar, tendo em vista esse plano que está estabelecido no texto constitucional.²⁷⁹

²⁷⁶ Procuradoria Geral da República, Parecer na ADPF 246, cit., p. 12, grifos e sublinhados nossos.

²⁷⁷ STF, AP 530, Rel. Min. Rosa Weber, Rel. p/ Acórdão Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, julgado em 09.09.2014, DJe Public 17.11.2014, Republicação DJe Public 19.12.2014.

²⁷⁸ STF. ADI/DF 3.944. Relator Ministro Carlos Ayres Britto. DJ 01.10.2010.

²⁷⁹ STF. ADI/DF 3.944. Relator Ministro Carlos Ayres Britto. DJ 01.10.2010, p. 55.

III. PEDIDOS

III.1. Pedido de Medida Liminar.

111. A argumentação e os fatos expostos acima demonstram que os atos ora impugnados violam ostensivamente os preceitos constitucionais fundamentais indicados nesta ação. O próprio Supremo Tribunal Federal já reconheceu essa inconstitucionalidade no julgamento da Ação Penal 530²⁸⁰, acima descrita. É inequívoca, portanto, a presença do *fumus boni iuris*.

112. Há também *periculum in mora*, uma vez que (i) o controle de emissoras de radiodifusão por políticos titulares de mandatos eletivos, (ii) a outorga, a renovação e a aprovação de concessões, permissões e autorizações de radiodifusão a pessoas jurídicas ligadas a políticos que exercem mandatos eletivos, (iii) a diplomação e o empossamento de políticos sócios de pessoas jurídicas prestadoras de radiodifusão, e (iv) a omissão da União (Ministério das Comunicações) em fiscalizar as concessões, permissões e autorizações de radiodifusão de forma a evitar a continuidade da prestação do serviço de radiodifusão por pessoas jurídicas que possuem políticos titulares de mandato eletivo como sócios ou associados violam permanentemente os artigos 54, I, “a” e 54, II, “a” da Constituição e impedem, dia após dia, a livre expressão, o livre exercício da atividade de imprensa, o controle público do exercício do poder estatal, a realização de eleições livres, a divulgação de informações acerca do exercício do poder estatal e dos temas de interesse público, o pluralismo político, a isonomia, o exercício da soberania popular e da cidadania e a isenção e independência dos membros do Poder Legislativo. Causa assim contínuo e relevante prejuízo à democracia.

Cada dia em que as emissoras de radiodifusão continuarem sob o controle de políticos titulares de mandato eletivo será mais um dia em que os preceitos constitucionais serão violados, e mais um dia em que o poder será exercido de forma abusiva e em desacordo com a Constituição.

Daí a necessidade desta Egrégia Corte impedir, o quanto antes, que novos atos inconstitucionais comissivos ou omissivos do Poder Público que ensejam essa situação venham a ser praticados, evitando, assim, que os preceitos constitucionais fundamentais voltem a ser lesados.

²⁸⁰ STF, AP 530, Rel. Min. Rosa Weber, Rel. p/ Acórdão Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, julgado em 09.09.2014, DJe Public 17.11.2014, Republicação DJe Public 19.12.2014.

113. Além disso, como já afirmou esta E. Corte, quando a inconstitucionalidade é evidente – como ocorre no presente caso, uma vez que já foi constatada pelo próprio STF na Ação Penal 530²⁸¹ – não conceder a medida liminar e remeter a questão para o julgamento definitivo apenas aumenta o *periculum in mora*. A passagem do tempo só agrava a situação e aumenta a urgência de se conceder a medida liminar. Veja-se, nesse sentido, as observações dos Ministros Sepúlveda Pertence, Ellen Gracie, Cezar Peluso e Marco Aurélio de Mello no julgamento da Medida Cautelar da ADI 2.135:

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE – Se estamos convencidos do **fumus boni iuris, remeter a questão para o julgamento definitivo fará apenas aumentar o periculum in mora.**

A SRA. MINISTRA ELLEN GRACIE (PRESIDENTE) – E a **insegurança jurídica.**

(...)

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE – Ouvi o voto do Ministro Ricardo Lewandowski, altamente respeitável. Da mesma forma o voto do Ministro Nelson Jobim. Mas me convenci, no mérito, do voto do Ministro Néri da Silveira.

(...)

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE – Então, o passar do tempo apenas complicará a situação, porque teremos de decidir o mérito.

(...)

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE – Acho que, **quando a inconstitucionalidade é evidente** – com todas as vênias, continuo convencido disto –, **o fato de se ter passado seis anos de inconstitucionalidade apenas aumenta a urgência de conceder-se a liminar**, porque, no mérito – repito –, estou convencido, com todas as vênias, da correção do voto do Ministro Néri da Silveira, que é minucioso, a meu ver, até concludente.

(...)

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO – **Até porque corremos o risco que se ressuscite aqui, a teoria do fato consumado.**

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE – **Do fato consumado em matéria de inconstitucionalidade da Constituição!**

(...)

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – **No caso, penso que a passagem do tempo somente agrava a situação**, a menos que imaginemos declarar a inconstitucionalidade da emenda, no futuro – e não sei quando –, com eficácia *ex nunc*.²⁸²

Logo, a existência, há tempos, de políticos titulares de mandato eletivo que são sócios ou associados de pessoas jurídicas concessionárias, permissionárias ou autorizatárias de radiodifusão, e a prática reiterada de atos do Poder Público que dão causa a esse fato – situação evidentemente inconstitucional, conforme reconhecido pelo próprio STF – **tornam mais urgente a concessão da medida liminar.**

²⁸¹ STF, AP 530, Rel. Min. Rosa Weber, Rel. p/ Acórdão Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, julgado em 09.09.2014, DJe Public 17.11.2014, Republicação DJe Public 19.12.2014.

²⁸² STF, ADI 2135 MC, Rel. Min. Néri da Silveira, Rel. p/ Acórdão Min. Ellen Gracie (art. 38, IV, b, do RISTF), Tribunal Pleno, julgado em 02.08.2007, publicado em DJe Divulg 06.03.2008 Public 07.03.2008, grifo nosso.

114. Demonstrado o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, o Arguente requer, com fulcro no artigo 5º da Lei nº 9.882/1.999, que esta Egrégia Corte Constitucional conceda medida liminar:

- (i) proibindo a União (Presidência da República e Ministério das Comunicações) de outorgar ou renovar, a partir da data da concessão da medida liminar, concessão, permissão ou autorização de radiodifusão a pessoa jurídica que possua político titular de mandato eletivo como sócio ou associado, direto ou indireto;
- (ii) proibindo o Congresso Nacional de aprovar, a partir da data da concessão da medida liminar, concessão, permissão ou autorização de radiodifusão a pessoa jurídica que possua político titular de mandato eletivo como sócio ou associado, direto ou indireto;
- (iii) proibindo o Poder Judiciário de diplomar, a partir da data da concessão da medida liminar, político eleito que seja, direta ou indiretamente, sócio ou associado de pessoa jurídica concessionária, permissionária ou autorizatária de radiodifusão; e
- (iv) proibindo o Poder Legislativo de dar posse, a partir da data da concessão da medida liminar, a político eleito que seja, direta ou indiretamente, sócio ou associado de pessoa jurídica concessionária, permissionária ou autorizatária de radiodifusão.

Na medida em que os atos do poder público indicados nesta ADPF são inconstitucionais, o STF deve determinar que as autoridades responsáveis não voltem a praticá-los. Esse é o conteúdo do presente pedido liminar. Realizar-se-á, assim, o objetivo da ADPF de evitar que os preceitos constitucionais fundamentais voltem a ser lesados (cf. artigo 1º da Lei nº 9.882/1999), bem como o dever do STF de comunicar às autoridades ou órgãos responsáveis pela prática dos atos questionados as condições e o modo de interpretação e aplicação dos preceitos fundamentais (cf. artigo 10 da Lei nº 9.882/1999). Ao mesmo tempo, a decisão requerida não prejudicará o direito adquirido e o ato jurídico perfeito, nem importará em qualquer efeito modificativo ou extintivo no plano das relações jurídicas individuais, pois não terá efeitos sobre os atos do Poder Público já praticados. A medida liminar ora pleiteada apenas evitará que novos atos inconstitucionais por parte dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário venham a ser produzidos no futuro. Não se pode tolerar, desde já, que o Poder Público perpetue as práticas inconstitucionais aqui tratadas.

III.2. Pedido Principal.

115. Pelo exposto, o Arguente requer que esta Egrégia Corte Constitucional:

115.1. distribua a presente ADPF por prevenção ao Excelentíssimo Senhor Ministro Gilmar Mendes, nos termos dos artigos 69 e 77-B do Regimento Interno do STF e dos artigos 105 e 253, I, do Código de Processo Civil, em razão da conexão desta ação com a ADPF 246;

115.2. intime os representantes do Poder Público para prestar informações acerca dos atos impugnados, nos termos do artigo 6º da Lei nº 9.882/1.999;

115.3. em seguida, intime os Excelentíssimos Senhores Advogado-Geral da União e Procurador-Geral da República para que, nos termos do artigo 103, §§ 1º e 3º da Constituição Brasileira e do artigo 5º, § 2º da Lei nº 9.882/1999, emitam seus pareceres a respeito da presente ação;

115.4. realize audiência pública sobre o tema desta ação, como permitido pelo artigo 6º, § 1º da Lei nº 9.882/1999, em virtude da relevância do tema e da conveniência de se obter as declarações das pessoas e entidades com experiência na matéria;

115.5. confirme a medida liminar requerida:

- (i) proibindo a União (Presidência da República e Ministério das Comunicações) de outorgar ou renovar concessão, permissão ou autorização de radiodifusão a pessoa jurídica que possua político titular de mandato eletivo como sócio ou associado, direto ou indireto;
- (ii) proibindo o Congresso Nacional de aprovar concessão, permissão ou autorização de radiodifusão a pessoa jurídica que possua político titular de mandato eletivo como sócio ou associado, direto ou indireto;
- (iii) proibindo o Poder Judiciário de diplomar político eleito que seja, direta ou indiretamente, sócio ou associado de pessoa jurídica concessionária, permissionária ou autorizatória de radiodifusão; e
- (iv) proibindo o Poder Legislativo de dar posse a político eleito que seja, direta ou indiretamente, sócio ou associado de pessoa jurídica concessionária, permissionária ou autorizatória de radiodifusão;

115.6. ao final, julgue procedente o presente pedido para o fim de que **esta Egrégia Corte, procedendo à interpretação dos artigos 54, I “a” e 54, II, “a” da Constituição, bem como dos demais preceitos constitucionais fundamentais indicados nesta Arguição** – quais sejam, a liberdade de expressão e a autonomia da imprensa (artigos 5º, IX e 220 da Constituição), o direito à informação (artigo 5º, inciso XIV da Constituição), a divisão entre os sistemas estatal, público e privado de radiodifusão (artigo 223 da Constituição), o direito à realização de eleições livres (artigos 14 e 60, § 4º, II da Constituição), a soberania popular (parágrafo único do artigo 1º e artigo 14 da Constituição), o pluralismo político (artigo 1º, V da Constituição), o princípio da isonomia (artigo 5º, caput da Constituição), o direito à cidadania (artigo 1º, II da Constituição), a isenção e a independência dos membros do Poder Legislativo, a probidade administrativa, o direito de fiscalizar e controlar o exercício do poder estatal, inerente à democracia, e a democracia (preâmbulo e artigo 1º da Constituição) – **declare inconstitucional, com eficácia erga omnes e efeito vinculante:**

- (i) o controle de concessão, permissão ou autorização de radiodifusão por pessoa jurídica que possua **político titular de mandato eletivo** como sócio ou associado, direto ou indireto;
- (ii) a participação, direta ou indireta, de **político titular de mandato eletivo** como sócio ou associado de pessoa jurídica concessionária, permissionária ou autorizatória de radiodifusão;
- (iii) a outorga e a renovação, pela União (Presidência da República e Ministério das Comunicações), de concessão, permissão ou autorização de radiodifusão a pessoa jurídica que possua **político titular de mandato eletivo** como sócio ou associado, direto ou indireto;
- (iv) a aprovação, pelo Congresso Nacional, da outorga e da renovação de concessão, permissão ou autorização de radiodifusão a pessoa jurídica que possua **político titular de mandato eletivo** como sócio ou associado, direto ou indireto;
- (v) a diplomação, pelo Poder Judiciário, de **político eleito** que seja, direta ou indiretamente, sócio ou associado de pessoa jurídica concessionária, permissionária ou autorizatória de radiodifusão;
- (vi) o empossamento, pelo Poder Legislativo, de **político eleito** que seja, direta ou indiretamente, sócio ou associado de pessoa jurídica concessionária, permissionária ou autorizatória de radiodifusão; e
- (vii) a omissão da União (Ministério das Comunicações) em fiscalizar concessões, permissões e autorizações de radiodifusão de forma a evitar a continuidade da prestação do serviço de radiodifusão por pessoas jurídicas

que possuam **políticos titulares de mandato eletivo** como sócios ou associados, diretos ou indiretos;

115.7 caso esta Egrégia Corte, por eventualidade, entenda pela não procedência do pedido do item 115.6 acima, o Arguente requer que este Egrégio Tribunal, ao final, julgue procedente o presente pedido para o fim de que **esta E. Corte, procedendo à interpretação dos artigos 54, I “a” e 54 II, “a” da Constituição, bem como dos demais preceitos constitucionais fundamentais indicados nesta Arguição** – quais sejam, a liberdade de expressão e a autonomia da imprensa (artigos 5º, IX e 220 da Constituição), o direito à informação (artigo 5º, inciso XIV da Constituição), a divisão entre os sistemas estatal, público e privado de radiodifusão (artigo 223 da Constituição), o direito à realização de eleições livres (artigos 14 e 60, § 4º, II da Constituição), a soberania popular (parágrafo único do artigo 1º e artigo 14 da Constituição), o pluralismo político (artigo 1º, V da Constituição), o princípio da isonomia (artigo 5º, caput da Constituição), o direito à cidadania (artigo 1º, II da Constituição), a isenção e a independência dos membros do Poder Legislativo, a probidade administrativa, o direito de fiscalizar e controlar o exercício do poder estatal, inerente à democracia, e a democracia (preâmbulo e artigo 1º da Constituição) – **declare inconstitucional, com eficácia erga omnes e efeito vinculante:**

- (i) o controle de concessão, permissão ou autorização de radiodifusão por pessoa jurídica que possua **deputado ou senador** como sócio ou associado, direto ou indireto;
- (ii) a participação, direta ou indireta, de **deputado ou senador** como sócio ou associado de pessoa jurídica concessionária, permissionária ou autorizatária de radiodifusão;
- (iii) a outorga e a renovação, pela União (Presidência da República e Ministério das Comunicações), de concessão, permissão ou autorização de radiodifusão a pessoa jurídica que possua **deputado ou senador** como sócio ou associado, direto ou indireto;
- (iv) a aprovação, pelo Congresso Nacional, da outorga e da renovação de concessão, permissão ou autorização de radiodifusão a pessoa jurídica que possua **deputado ou senador** como sócio ou associado, direto ou indireto;
- (v) a diplomação, pelo Poder Judiciário, de **político eleito para o cargo de deputado ou de senador** que seja, direta ou indiretamente, sócio ou associado de pessoa jurídica concessionária, permissionária ou autorizatária de radiodifusão;
- (vi) o empossamento, pelo Poder Legislativo, de **político eleito para o cargo**

de deputado ou de senador que seja, direta ou indiretamente, sócio ou associado de pessoa jurídica concessionária, permissionária ou autorizatória de radiodifusão; e

(vii) a omissão da União (Ministério das Comunicações) em fiscalizar concessões, permissões e autorizações de radiodifusão de forma a evitar a continuidade da prestação do serviço de radiodifusão por pessoas jurídicas que possuam **deputados e/ou senadores** como sócios ou associados, diretos ou indiretos;

115.8. caso esta Egrégia Corte, por eventualidade, entenda pela não procedência dos pedidos dos itens 115.6 e 115.7 acima, o Arguente requer que este Egrégio Tribunal, ao final, julgue procedente o presente pedido para o fim de que **esta E. Corte, procedendo à interpretação dos artigos 54, I “a” e 54 II, “a” da Constituição, bem como dos demais preceitos constitucionais fundamentais indicados nesta Arguição** – quais sejam, a liberdade de expressão e a autonomia da imprensa (artigos 5º, IX e 220 da Constituição), o direito à informação (artigo 5º, inciso XIV da Constituição), a divisão entre os sistemas estatal, público e privado de radiodifusão (artigo 223 da Constituição), o direito à realização de eleições livres (artigos 14 e 60, § 4º, II da Constituição), a soberania popular (parágrafo único do artigo 1º e artigo 14 da Constituição), o pluralismo político (artigo 1º, V da Constituição), o princípio da isonomia (artigo 5º, caput da Constituição), o direito à cidadania (artigo 1º, II da Constituição), a isenção e a independência dos membros do Poder Legislativo, a probidade administrativa, o direito de fiscalizar e controlar o exercício do poder estatal, inerente à democracia, e a democracia (preâmbulo e artigo 1º da Constituição) – **declare inconstitucional, com eficácia erga omnes e efeito vinculante:**

- (i) o ato específico do Ministério das Comunicações de renovação da permissão de radiodifusão referida no item 5.1. desta ADPF;
- (ii) o ato específico do Congresso Nacional de aprovação da renovação da permissão de radiodifusão referida no item 5.2. desta ADPF; e
- (iii) os atos específicos de omissão da União (Ministério das Comunicações) em fiscalizar as concessões, permissões e autorizações de radiodifusão referidas nos itens 5.1, 5.2 e 5.3 acima, de forma a evitar a continuidade da prestação do serviço de radiodifusão por pessoas jurídicas que possuem políticos titulares de mandato eletivo como sócios ou associados, diretos ou indiretos.

115.9. comunique à União (Presidência da República e Ministério das Comunicações), ao Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado Federal) e ao Poder Judiciário as declarações acima, fixando as condições e o modo de interpretação e aplicação dos preceitos fundamentais indicados nesta ADPF, nos termos do artigo 10 da Lei nº 9.882/1999.

116. Solicita-se que as publicações relativas a esta ADPF sejam feitas em nome dos dois advogados que a subscrevem: Bráulio Santos Rabelo de Araújo (OAB/SP nº 259.665) e Veridiana Alimonti (OAB/SP nº 292.672).

Nestes termos, pede deferimento.

São Paulo/SP, 05 de dezembro de 2015.

Bráulio Santos Rabelo de Araújo
OAB/SP nº 259.665

Veridiana Alimonti
OAB/SP nº 292.672