

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL DIAS TOFFOLI – EMINENTE RELATOR DO MANDADO DE SEGURANÇA Nº 34.205**

**Mandado de Segurança 34.205**

**INTERVOZES – COLETIVO BRASIL DE COMUNICAÇÃO SOCIAL**, associação civil sem fins lucrativos, inscrita no CNPJ sob o nº 06.040.910/0001-84, com sede na cidade de São Paulo, Estado de São Paulo, na Rua Rego Freitas, 454, 12º andar, CEP 01220-010 (doravante denominado “Intervozes”) e **FNDC - FÓRUM NACIONAL PELA DEMOCRATIZAÇÃO DA COMUNICAÇÃO**, associação civil sem fins lucrativos, inscrita no CNPJ sob o nº 01.132.437/0001-41, com sede na cidade de Brasília, Distrito Federal, no Setor Comercial Sul, Quadra 06, Ed. Presidente, sala 206, CEP 70327-900 (doravante denominado “FNDC”) e, em conjunto com o Intervozes, “Associações Postulantes”) vêm respeitosamente à presença de Vossa Excelência, por seus advogados abaixo assinados (cf. procuração anexa), nos termos do artigo 138 da Lei nº 13.105/2015, manifestar-se na qualidade de

**Amici Curiae no Mandado de Segurança 34.205**

impetrado pelo Sr. Ricardo Pereira de Melo contra ato do Presidente Interino da República, Exmo. Sr. Michel Temer, pelos fundamentos de fato e de direito expostos a seguir.

**I. Objeto do Mandado de Segurança 34.205**

01. Em 03 de maio de 2016, a Presidente da República, Sra. Dilma Rousseff, nomeou o Sr. Ricardo Pereira de Melo para o cargo de Diretor-Presidente da Empresa Brasil de

Comunicação S.A. (doravante denominada “EBC”) para um mandato fixo de quatro anos, nos termos do artigo 19, § 2º, da Lei nº 11.652/2008.

02. Duas semanas depois, em 17 de maio de 2016, o Presidente Interino da República, Sr. Michel Temer, exonerou o Sr. Ricardo Pereira de Melo do cargo.

03. No intuito de anular sua exoneração, por considerá-la um ato ilegal, arbitrário e abusivo, em 17 de maio de 2016, o Sr. Ricardo Pereira de Melo impetrou o Mandado de Segurança 34.205 perante este Egrégio Supremo Tribunal Federal – STF.

04. O Interveniente e o FNDC consideram que o objeto deste Mandado de Segurança 34.205 ultrapassa o interesse individual das partes, trazendo implicações relevantes sobre temas de interesse social, como a autonomia do sistema público de radiodifusão, a liberdade de informação jornalística, a autonomia da imprensa e a compatibilidade da demissão *ad nutum* com a investidura a termo no cargo de dirigente de órgão público. Em razão da abrangência e da relevância dessas questões, as Associações Postulantes vêm a esta E. Corte oferecer os argumentos expostos a seguir, no intuito de contribuir para que o deslinde da controvérsia se dê em consonância com o interesse público.

## **II. Admissibilidade de *amicus curiae* em mandado de segurança**

05. O instituto do *amicus curiae* abre o processo judicial à participação das organizações da sociedade civil, permitindo que os interesses e pontos de vista de distintos grupos e segmentos sociais sejam levados à consideração do Supremo Tribunal Federal no julgamento de questões públicas relevantes.

Essa abertura amplia o caráter democrático e deliberativo do processo judicial na medida em que viabiliza a submissão de elementos fáticos, técnicos e jurídicos à reflexão dos Magistrados, exigindo da decisão judicial um grau mais elevado de interação e responsividade perante a sociedade. Como afirma a Ministra Rosa Weber, a intervenção do *amicus curiae*:

(...) destina-se a pluralizar e a legitimar social e democraticamente o debate constitucional, com o aporte de argumentos e pontos de vista diferenciados, bem como de informações fáticas e dados técnicos relevantes à solução da controvérsia jurídica e, inclusive, de novas alternativas de interpretação da Carta Constitucional (...).<sup>1</sup>

06. Inicialmente, o Supremo Tribunal Federal entendia que essa modalidade de intervenção só era cabível em processos objetivos de controle de constitucionalidade e,

---

<sup>1</sup> STF, RE 592.891, Rel. Min. Rosa Weber, decisão de 15.05.2012, DJ 22.05.2012.

sob esse fundamento, negava a manifestação de *amicus curiae* em recursos extraordinários e mandados de segurança<sup>2</sup>.

Posteriormente, na esteira do processo de “objetivação” do controle judicial no âmbito do STF, a Corte passou a admitir a manifestação de entidades em ações de caráter subjetivo, quando a causa envolve questões de relevância pública, que ultrapassam os interesses das partes em litígio. Nessa medida, o *amicus curiae* passou a ser admitido em Recursos Extraordinários<sup>3</sup>, gerando inclusive a alteração no Regimento Interno da Corte<sup>4</sup>, bem como em Mandados de Segurança, a exemplo do que ocorreu no MS 32.033<sup>5</sup> e no RMS 25.841<sup>6</sup>.

07. Dois principais motivos eram apontados pelos Ministros que denegavam a participação de *amicus curiae* em mandado de segurança: (i) a inexistência de preceito legal autorizando a intervenção, e (ii) a incompatibilidade do instituto com o processo do mandado de segurança, em razão do seu rito sumário e caráter subjetivo que o caracteriza<sup>7</sup>. Esses fundamentos, com a devida vênia, não mais comportam provimento.

08. Em primeiro lugar, importa ressaltar que os dois motivos acima mencionados deixaram de ter qualquer possibilidade de aplicação após a vigência do Novo Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015). Isto porque o novo Código determina que o *amicus curiae* poderá ser admitido em qualquer ação, independentemente de seu rito ou caráter objetivo ou subjetivo. Diz o artigo 138 do Novo CPC:

#### Capítulo V

##### Do Amicus Curiae

Art. 138. O juiz ou o relator, considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia, poderá, por decisão irrecorrível, de ofício ou a requerimento das partes ou de quem pretenda manifestar-se, solicitar ou admitir a participação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada, no prazo de 15 (quinze) dias de sua intimação.

§ 1º A intervenção de que trata o caput não implica alteração de competência nem autoriza a interposição de recursos, ressalvadas a oposição de embargos de declaração e a hipótese do § 3º.

§ 2º Caberá ao juiz ou ao relator, na decisão que solicitar ou admitir a intervenção, definir os poderes do *amicus curiae*.

§ 3º O *amicus curiae* pode recorrer da decisão que julgar o incidente de resolução de demandas repetitivas.

<sup>2</sup> Nesse sentido as decisões do STF no MS 26.150, Rel. Min. Eros Grau, decisão de 27.02.2007, DJ 06.03.2007 e MS 25.879 AgR-ED-ED, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, decisão de 25.04.2007, DJ 03.05.2007.

<sup>3</sup> A exemplo do que ocorreu no RE 630.852, Rel. Min. Rosa Weber, decisão de 25.4.2013, DJe 7.5.2013; e no RE 592.891, Rel. Min. Rosa Weber, decisão de 01.08.2012, DJe 9.8.2012.

<sup>4</sup> O Regimento Interno do STF passou a admitir expressamente a manifestação de terceiros em Recursos Extraordinários em seu artigo 323, § 3º.

<sup>5</sup> STF, MS 32.033, Rel. Min. Gilmar Mendes, Rel. p/ Acórdão Min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, julgado em 20.06.2013, DJE Divulg 17.02.2014, Public 18.02.2014.

<sup>6</sup> STF, RMS 25.841, Rel. Min. Gilmar Mendes, decisão de 14.11.2011, DJe 07.02.2011.

<sup>7</sup> Cf. STF, MS 32.033, Rel. Min. Gilmar Mendes, Rel. p/ Acórdão Min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, julgado em 20.06.2013, DJE Divulg 17.02.2014, Public 18.02.2014.

A alteração da disciplina do *amicus curiae* constitui uma das principais mudanças do novo Código. Visa justamente não deixar dúvida quanto à abertura do processo judicial à participação de entidades interessadas em oferecer contribuições para o julgamento de controvérsias de alto alcance social.

Logo, considerando o disposto no artigo 138 do Novo Código de Processo Civil, não há mais como se dar provimento à alegação de que não cabe *amicus curiae* em mandado de segurança em razão da inexistência de preceito legal autorizativo, do rito sumário ou do caráter subjetivo do processo.

09. E mais. Mesmo antes do Novo Código de Processo Civil, o próprio Supremo Tribunal Federal já havia superado esses argumentos e admitido a intervenção de *amicus curiae* em mandado de segurança quando a importância da questão em causa transcendia os interesses das partes em litígio. Assim decidiu a Corte no RMS 25.841<sup>8</sup>, em decisão monocrática do Ministro Gilmar Mendes, e no MS 32.033<sup>9</sup>, em decisão tomada pelo Plenário, com voto favorável do Eminentíssimo Sr. Ministro Dias Toffoli, Relator deste Mandado de Segurança 34.205.

Segundo o STF, não havia nada na legislação que proibia a admissão do instituto em mandado de segurança, nem qualquer incompatibilidade entre o *amicus curiae* e o rito sumário ou o caráter subjetivo do processo. Veja-se, a propósito, o quanto afirma o Ministro Gilmar Mendes no MS 32.033:

**E não se argumente que o instituto do *amicus curiae* somente pode ser admitido em processos de controle abstrato**, pois já houve decisão desta Corte, pelo Tribunal Pleno, no sentido de admitir a intervenção do *amicus curiae* em recurso extraordinário (RE 415454-SC, Rel. Ministro Gilmar Mendes, DJ 26.10.07).

(...)

É certo que, reiteradamente, os ministros do Supremo Tribunal Federal vem negando a habilitação de *amicus curiae* em mandados de segurança, por dois motivos principais: a) o caráter eminentemente sumário conferido ao procedimento do mandado de segurança, tornando incompatível com o seu rito sumário a intervenção de terceiros; e b) a inexistência de fundamento legal para a intervenção, não sendo possível aplicar a legislação específica destinada ao controle abstrato (...).

**Entretanto, tais argumentos não prosperam, pois não há qualquer incompatibilidade do rito do mandado de segurança com a participação do *amicus curiae*, nem há qualquer impedimento legal para a sua admissão pelo fato de o mandado de segurança não se tratar de um feito do controle abstrato, pois, conforme já ressaltado, o Tribunal admitiu a possibilidade de *amicus curiae* em recurso extraordinário.**

No RMS 25.841, tive a oportunidade de deferir o pedido de ingresso da Associação dos Juizes Classistas Aposentados de Primeira Instância – AJUCAPRINS, na qualidade de *amicus curiae*. No caso, era debatida a questão da equivalência salarial e reajustes nos proventos de juizes classistas.

Na ocasião, assentei que a matéria discutida no writ apresentava “relevância tal que ultrapassa os limites e meros interesses das partes, de forma que se revela salutar que o debate perante o Supremo Tribunal Federal possa ser informado pelo maior número de argumentos possíveis”.

<sup>8</sup> STF, RMS 25.841, Rel. Min. Gilmar Mendes, decisão de 14.11.2011, DJe 07.02.2011.

<sup>9</sup> STF, MS 32.033, Rel. Min. Gilmar Mendes, REL. p/ Acórdão Min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, julgado em 20.06.2013, DJE Divulg 17.02.2014, Public 18.02.2014.

Continuo a entender que a admissão de *amicus curiae* confere ao processo um colorido diferenciado, emprestando-lhe caráter pluralista e aberto, que, a meu ver, não pode ficar restrito ao controle concentrado. Pelo contrário, penso que, justamente por se tratar a questão discutida nos autos, matéria de inegável importância, a jurisdição exercida por este tribunal deve se afastar de uma perspectiva estritamente subjetiva.

(...)

Ante o exposto,<sup>10</sup> defiro os respectivos pedidos (...), para que possam intervir no feito na condição de *amici curiae*.

Esse entendimento também é afirmado pela doutrina. Ao examinar o então projeto de Novo Código de Processo Civil, Cassio Scarpinella Bueno observa que mesmo sem lei expressa, não só é possível como necessário admitir que o *amicus curiae* é cabível em quaisquer processos e não apenas nos casos de controle concentrado de constitucionalidade. O que o novo Código faz é reforçar essa compreensão. Diz o autor:

O Anteprojeto elaborado pela Comissão de Juristas (...) já propunha disciplina expressa da intervenção do *amicus curiae*. Trata-se, irrecusavelmente, de uma importante contribuição feita por aquele grupo de trabalho, o de **explicitar**, dando disciplina jurídica no Código de Processo Civil, a uma modalidade diferente de intervenção de terceiros. Até para que ninguém possa negar que, **mesmo sem lei expressa, era não só possível, mas necessário, admitir aquela intervenção de forma generalizada; não havendo qualquer razão**, analisando-se o tema, como deve ser analisado, da perspectiva do “modelo constitucional do direito processual civil”, **para limitar aquela modalidade interventiva aos casos de controle concentrado da constitucionalidade.**<sup>11</sup>

10. Para logo se vê, portanto, que, em conformidade com o disposto no artigo 138 do Novo Código de Processo Civil, a doutrina e a jurisprudência do STF, é admissível a intervenção de *amicus curiae* em mandado de segurança.

### **III. Legitimidade ativa do Intervenientes e do FNDC para intervirem como *amici curiae* no Mandado de Segurança 34.205**

11. A manifestação de *amicus curiae*, nos termos do artigo 138 do Novo CPC e da jurisprudência do STF, requer a presença de dois requisitos: (i) a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia, e (ii) a representatividade dos postulantes.

12. A exoneração *ad nutum* do Sr. Ricardo Pereira de Melo do cargo de Diretor-Presidente da EBC pelo Sr. Presidente Interino da República extrapola os interesses individuais das partes em litígio no Mandado de Segurança 34.205.

---

<sup>10</sup> STF, MS 32.033, Rel. Min. Gilmar Mendes, REl. p/ Acórdão Min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, julgado em 20.06.2013, DJE Divulg 17.02.2014, Public 18.02.2014, grifo nosso.

<sup>11</sup> BUENO, Cassio Scarpinella. *Amicus curiae* no Projeto de novo Código de Processo Civil. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília ano 48 n. 190 abr./jun. 2011, p. 112, grifo nosso.

A questão aí debatida tem implicações sobre a autonomia do sistema público de radiodifusão perante o governo. Conforme será demonstrado adiante, esta autonomia constitui característica fundamental do sistema público, protegida (i) pelos artigos 5º, inciso IX, e 220 da Constituição, que tutelam a livre informação jornalística e a autonomia da imprensa, (ii) pelo artigo 223 da Constituição, que prevê a existência do sistema público, em complementaridade com os sistemas estatal e privado de radiodifusão, e (iii) pelo artigo 2º, inciso VIII, da Lei nº 11.652/2008, que assegura a autonomia da EBC.

Trata também da compatibilidade da demissão *ad nutum* com a investidura a termo no cargo de dirigente de órgão público, tema constitucional, já tratado nesta Corte na ADI 1949<sup>12</sup>. A existência de mandato fixo, protegido contra a alteração por parte do Poder Executivo, é uma das regras básicas dos sistemas públicos de radiodifusão, voltada a garantir a sua autonomia.

De mais a mais, a relevância e a abrangência da controvérsia são comprovadas pela intensa repercussão do caso nos principais jornais do país<sup>13</sup> e pela reação imediata que o ato de exoneração gerou por parte de distintas organizações da sociedade civil, em atos como (i) as notas de repúdio feitas pelo Conselho Curador da EBC<sup>14</sup> e pela Diretoria-Executiva da EBC<sup>15</sup>, (ii) as representações protocoladas junto ao Ministério Público

---

<sup>12</sup> STF, ADI 1949, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, julgado em 17.09.2014, DJe Divulg 13.11.2014, Public 14.11.2014.

<sup>13</sup> BERGAMO, Mônica. Temer interrompe mandato de presidente da EBC nomeada por Dilma. *Folha de S. Paulo*, 17.05.2016. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/colunas/monicabergamo/2016/05/1772052-temer-exonera-presidente-da-ebc-nomeado-por-dilma.shtml>>.. Acesso em 22.05.2016.

Agência Brasil. Ricardo Melo entra com ação no STF para garantir mandato de presidente da EBC. *Agência Brasil*, 17.05.2016. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2016-05/ricardo-melo-ingressa-com-acao-no-stf-para-garantir-mandato-de-presidente>>. Acesso em: 22.05.2016.

PERON, Isadora; AGUIAR, Gustavo. Ex-presidente da EBC entra com ação no STF para suspender exoneração do cargo. *O Estado de S. Paulo*, 18.05.2016. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,ex-presidente-da-ebc-entra-com-acao-no-stf-para-suspender-exoneracao-do-cargo,10000052088>>. Acesso em: 22.05.2016.

SCOCUGLIA, Lívía. Ricardo Melo vai ao STF pedindo a suspensão da sua exoneração da EBC. *Jota*, 18 mai 2016. Disponível em: <<http://jota.uol.com.br/ricardo-melo-vai-ao-stf-pedindo-suspensao-da-sua-exoneracao-da-ebc>>. Acesso em 22.05.2016.

OMS, Carolina. Presidente da EBC recorre ao STF contra exoneração feita por Temer. *Valor Econômico*, 18.05.2016. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/politica/4569459/presidente-da-ebc-recorre-ao-stf-contr-exoneracao-feita-por-temer>>. Acesso em: 22.05.2016.

<sup>14</sup> Conselho Curador da Empresa Brasil de Comunicação. Moção de Repúdio contra exoneração do presidente da EBC. 17.05.2016. Disponível em: <<http://www.ebc.com.br/institucional/conselho-curador/noticias/2016/05/mocao-de-reprovacao-contr-exoneracao-do-presidente-da-ebc>>. Acesso em: 22.05.2016.

<sup>15</sup> Diretoria-Executiva da EBC. Nota da Diretoria-Executiva da EBC. 13.05.2016. Disponível em: <<http://www.ebc.com.br/institucional/sobre-a-ebc/noticias/2016/05/nota-da-diretoria-executiva-da-ebc>>. Acesso em: 22.05.2016.

Federal pela Federação Nacional dos Jornalistas<sup>16</sup> e por parlamentares do PCdoB, PSOL, PDT, PT e Rede<sup>17</sup>, e (iii) o manifesto articulado pela Frente em Defesa da EBC e da Comunicação Pública, assinado por milhares de comunicadores, trabalhadores da EBC, intelectuais, artistas, entidades sindicais, organizações da sociedade civil e defensores da liberdade de expressão<sup>18</sup>.

Presente, portanto, o requisito da relevância da matéria e da repercussão social da controvérsia<sup>19</sup>.

13. No que respeita à representatividade das Associações Postulantes, vale dizer que o Intervozes – Coletivo Brasil de Comunicação Social é uma associação civil sem fins lucrativos, fundada em 2003, que, nos termos do artigo 2º, “c” e “b” de seu Estatuto Social (doc. anexo), tem por objetivo “atuar para a transformação do sistema de comunicação brasileiro, lutando pela democratização da comunicação e para que a comunicação se torne efetivamente um direito de todo ser humano” e “lutar pelo fortalecimento da Esfera Pública, buscando fortalecer os indivíduos como atores sociais e promover a democracia participativa”.

14. O FNDC – Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação é uma associação civil sem fins lucrativos, constituída em 1996, e integrada por uma série de organizações relevantes do campo da comunicação e do jornalismo. Tem por finalidade, nos termos do artigo 2º, incisos I e VIII, de seu Estatuto Social (doc. anexo), “[l]utar pelo direito à comunicação, pela democratização da comunicação e pela liberdade de expressão” e “estimular o desenvolvimento dos sistemas de comunicação e a inserção destes no contexto internacional visando a autonomia estratégica e a soberania do país”.

15. Há mais de uma década, Intervozes e FNDC participam ativamente do debate, da formulação e do monitoramento de políticas públicas na área de comunicação, tratando de temas como radiodifusão comunitária, universalização dos serviços de telecomunicação, criação e regulamentação do marco civil da internet, monitoramento das violações à legislação da radiodifusão comercial e implementação da 1ª Conferência

---

<sup>16</sup> FENAJ – Federação Nacional dos Jornalistas. FENAJ apresenta denúncia ao MPF contra Temer por demissão ilegal do presidente da EBC. 18.05.2016. Disponível em: <<http://www.fenaj.org.br/materia.php?id=4535>>. Acesso em: 22.05.2016.

<sup>17</sup> PERON, Isadora. Partidos entram com representação na PGR contra exoneração de presidente da EBC. O Estado de S. Paulo, 19.05.2016. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,partidos-entram-com-representacao-na-pgr-contr-exoneracao-de-presidente-da-ebc,10000052278>>. Acesso em: 22.05.2016.

<sup>18</sup> Manifesto disponível em: <<https://www.change.org/p/assine-em-defesa-da-empresa-brasil-de-comunica%C3%A7%C3%A3o-e-da-comunica%C3%A7%C3%A3o-p%C3%BAblica>>. Acesso em: 22.05.2016.

<sup>19</sup> As notícias e documentos mencionados nas notas de rodapé 13 a 18 encontram-se compilados no Anexo “Relevância da Matéria”.

Nacional da Comunicação, realizada em 2009, na qual Intervozes e FNDC foram escolhidos como integrantes da Comissão Organizadora Nacional<sup>20</sup>.

Em relação à matéria deste Mandado de Segurança 34.205 – o sistema público de radiodifusão –, Intervozes e FNDC participaram dos debates que culminaram na criação da EBC e, desde então, cumpriram uma série de atividades voltadas ao fortalecimento da comunicação pública no país, entre as quais destacamos:

- (i) a participação em audiências públicas realizadas em 2009 e 2010, pelo Conselho Curador da EBC, a respeito da programação da TV Brasil<sup>21</sup> e da política de produção e distribuição de conteúdo de cunho religioso<sup>22</sup>;
- (ii) a elaboração de contribuições para o primeiro e o segundo Fórum de TVs Públicas, realizados em 2007<sup>23</sup> e 2009<sup>24</sup>;
- (iii) a participação no Seminário Internacional Regulação da Comunicação Pública, realizado em 2012, em Brasília, na Câmara dos Deputados<sup>25</sup>;
- (iv) a participação no Fórum Brasil de Comunicação Pública, organizado em 2014 pela Secretaria de Comunicação Social da Câmara dos Deputados<sup>26</sup>; e
- (v) a participação no seminário Modelo Institucional da EBC: Balanço e Perspectivas, realizado em 2015, na sede da EBC em Brasília<sup>27</sup>.

---

<sup>20</sup> Cf. Portaria do Ministério das Comunicações 185, de 20 de abril de 2009. Disponível em: <<http://www.mc.gov.br/portarias/26707-portaria-n-185-de-20-de-abril-de-2009>>. Acesso em 23.05.2016.

<sup>21</sup> Intervozes – Coletivo Brasil de Comunicação Social. Contribuições à Audiência Pública do Conselho Curador da EBC. Julho de 2009. Disponível em: <<http://intervozes.org.br/publicacoes/contribuicoes-a-audiencia-publica-do-conselho-curador-da-ebc/>>. Acesso em 23.05.2016.

<sup>22</sup> Intervozes – Coletivo Brasil de Comunicação Social. Contribuição à Consulta Pública sobre a Política de Produção e Distribuição de Conteúdos de Cunho Religioso na Empresa Brasil de Comunicação. Agosto a outubro de 2010. Disponível em: <<http://intervozes.org.br/publicacoes/contribuicao-a-consulta-publica-sobre-a-politica-de-producao-e-distribuicao-de-conteudos-de-cunho-religioso-na-empresa-brasil-de-comunicacao/>>. Acesso em: 23.05.2016.

<sup>23</sup> Intervozes – Coletivo Brasil de Comunicação Social. Contribuição ao I Fórum de TVs Públicas. Abril de 2007. Disponível em: <<http://intervozes.org.br/publicacoes/sistema-publico-de-radiodifusao/>>. Acesso em: 23.05.2016.

<sup>24</sup> Intervozes – Coletivo Brasil de Comunicação Social. Contribuição ao II Fórum de TVs Públicas. Maio de 2009. Disponível em: <<http://intervozes.org.br/publicacoes/sistema-publico-de-comunicacao-contribuicao-ao-ii-forum-de-tvs-publicas/>>. Acesso em: 23.05.2016.

<sup>25</sup> Câmara Notícias. Seminário internacional discute regulamentação da comunicação pública no Brasil. 13.02.2012. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/comunicacao/institucional/noticias-institucionais/seminario-internacional-regulacao-da-comunicacao-publica>>. Acesso em: 23.05.2016.

<sup>26</sup> FNDC – Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação. FNDC discute com governo medidas para comunicação pública. Disponível em: <<http://www.fndc.org.br/noticias/fndc-discute-com-governo-medidas-para-comunicacao-publica-924586/>>. Acesso em 23.05.2016.

Intervozes – Coletivo Brasil de Comunicação Social. Fórum Brasil de Comunicação Pública 2014 rearticula luta pelo fortalecimento do setor - confirma a Carta de Brasília. Novembro de 2014. Disponível em: <<http://intervozes.org.br/forum-brasil-de-comunicacao-publica-2014-rearticula-luta-pelo-fortalecimento-do-setor-confirma-a-carta-de-brasil>>. Acesso em: 23.05.2016.

<sup>27</sup> VITOR, Dayana; AMADO, Aécio. Propostas para a gestão da EBC serão debatidas em seminário a partir desta terça. *Agência Brasil*, 10.08.2015. Disponível em: <<http://www.etc.com.br/noticias/2015/08/propostas-para-gestao-da-ebc-serao-debatidas-em-seminario-partir-desta-terca>>. Acesso em 24.05.2016.

VITOR, Dayana; CANES, Michèlle. Seminário da EBC discute meios de financiamento e participação social. *Agência Brasil*, 12.08.2015. Disponível em: <<http://agenciabrasil.etc.com.br/geral/noticia/2015-08/seminario-da-ebc-discute-meios-de-financiamento-e-participacao-social>>. Acesso em 24.05.2016.



16. Comprovado, portanto, o requisito da representatividade das Associações Postulantes<sup>28</sup>, bem como a pertinência temática entre seus objetos sociais e a matéria do Mandado de Segurança 34.205.

Veja-se ainda que o Supremo Tribunal Federal já reconheceu a legitimidade do Intervozes para se manifestar como *amicus curiae* na ADI 3944, de relatoria do Ministro Carlos Ayres Britto, que tratou sobre a regulamentação da televisão digital, e nas ADIs 4747 e 4756, de relatoria do Ministro Luiz Fux, que tratam da disciplina do serviço de televisão por assinatura no Brasil.

#### **IV. O papel institucional do sistema público de radiodifusão e a violação à autonomia da EBC**

17. A Constituição Brasileira previu, em seu artigo 223, a criação do sistema público de radiodifusão, buscando assim corrigir um déficit democrático histórico decorrente da ausência de comunicação pública no país.

Essa tarefa foi concretizada em 2007, quando o governo federal regulamentou o sistema mediante a Lei nº 11.652, de 07.04.2008<sup>29</sup>, e constituiu a EBC<sup>30</sup>, empresa pública dotada de autonomia perante o governo, encarregada de executar o serviço de radiodifusão pública. Em dezembro de 2007, a EBC iniciou as atividades da TV Brasil, a rede pública de televisão.

18. O sistema público possui duas características fundamentais que o diferenciam dos sistemas estatal e privado de radiodifusão:

- (i) autonomia perante o governo, que o distingue do sistema estatal; e
- (ii) autonomia perante o mercado – garantida por sua finalidade não lucrativa e por sua autonomia financeira –, que o distingue do sistema privado.

Como se passa a demonstrar, essas características foram historicamente construídas e hoje se encontram consolidadas. São plenamente reconhecidas internacionalmente – pelos diversos países que constituíram seus sistemas públicos de comunicação e pelos sistemas internacionais de proteção de direitos humanos – e, no Brasil, pela sua positivação na Constituição Brasileira e na Lei nº 11.652/2008.

19. Os três modelos de radiodifusão – público, privado e estatal – foram desenvolvidos na Europa e nos Estados Unidos no início do século XX.

---

<sup>28</sup> As notícias e documentos mencionados nas notas de rodapé 20 a 27 encontram-se compilados no Anexo “Representatividade das Associações Postulantes”.

<sup>29</sup> Fruto da conversão da Medida Provisória nº 398, de 10.10.2007.

<sup>30</sup> Cf. Decreto nº 6.246, de 24.10.2007.

O sistema privado, desenvolvido nos Estados Unidos, caracteriza-se por ser executado pela iniciativa privada, com autonomia perante o Estado, e por ter finalidade lucrativa, remunerando-se em regra pela venda de espaço na programação para a veiculação de anúncios publicitários. Esse foi o modelo predominantemente desenvolvido no Brasil, integrado pelas principais redes de radiodifusão nacionais (Globo, SBT, Record e Bandeirantes).

O sistema público, originado no Reino Unido com a constituição da BBC em 1927, caracteriza-se por ser executado por uma organização criada e financiada pelo Estado, porém dotada de mecanismos que garantem sua autonomia institucional e financeira. No início de sua história, os sistemas públicos tinham o monopólio do serviço de radiodifusão em seus países. Na segunda metade do século XX, os monopólios públicos foram progressivamente desconstituídos mediante a abertura do setor à iniciativa privada (coexistência entre os sistemas público e privado)<sup>31</sup>. Exemplos de organização de radiodifusão pública são os sistemas EBC (Brasil), BBC (Reino Unido), France Télévisions (França) e RAI (Itália).

O sistema estatal é composto pelos órgãos de comunicação organizados, financiados e administrados pelo Estado. Diferencia-se, portanto, do sistema público, pois não é dotado de autonomia. Pelo contrário, é controlado e executado diretamente pelos Poderes do Estado. Exemplos de emissoras estatais são a TV Câmara, a TV Senado e a TV Justiça, controladas pelos Poderes Legislativo e Judiciário, sem autonomia perante os mesmos.

20. A história elenca uma série de exemplos de sistemas estatais que exerceram o monopólio da radiodifusão em seus países, como ocorreu na Alemanha e na Itália ao longo da Segunda Guerra Mundial, e em diversos países que integravam o bloco soviético ao longo da Guerra Fria. O forte poder de influência exercido por sistemas estatais de radiodifusão de grande porte enseja implicações negativas claras ao exercício do direito à liberdade de expressão, pois o conteúdo da comunicação tende a ser filtrado conforme os interesses do governo, prejudicando a capacidade da imprensa de controlar o exercício do poder público e privado nesses países e limitando o exercício do direito à informação pela população.

---

<sup>31</sup> A abertura à exploração comercial privada ocorreu em 1954 no Reino Unido (ampliada na década de 1980), em 1976 na Itália, em 1982 na França (como decorrência do surgimento das rádios livres na década de 1970), em 1984 na Alemanha, no final da década de 1980 na Espanha, e na década de 1990 em Portugal. Cf. Intervezes – Coletivo Brasil de Comunicação Social. *Sistemas públicos de comunicação no mundo*. São Paulo: Paulus; Intervezes, 2009, p. 236; 176; 158; 48; 119; 215; SARTORI, Carlo; GRAZZINI, Enrico. *O rádio, um veículo para todas as ocasiões*. In: GIOVANNINI, Giovanni. *Evolução na Comunicação: do sílex ao silício*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1987. p. 228-230; 232.

Em razão desse histórico e buscando uma estrutura mais democrática de comunicação, muitos desses países transformaram seus sistemas estatais em sistemas públicos de radiodifusão quando passaram por fases de redemocratização<sup>32</sup>.

21. Com o passar do tempo, os países com predomínio dos sistemas privados inauguraram seus sistemas públicos<sup>33</sup>, e os com predomínio do sistema público abriram seus mercados para o sistema privado de radiodifusão, conforme o relato acima.

Dessa maneira, a radiodifusão passou a ser caracterizada pela complementaridade entre seus diferentes sistemas.

22. Dentre eles, o sistema público desempenha um papel peculiar e essencial para a democracia.

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 referentes 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”<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup> Na Alemanha, após o controle da radiodifusão pelo Estado no período de 1933 a 1945 e sua utilização para propaganda do regime nazista, o sistema foi reorganizado pelos países aliados (Inglaterra, França e Estados Unidos) e teve como elementos principais a distribuição regional e a autonomia perante o Estado. Em 1950, as emissoras públicas regionais se reuniram no sistema ARD (Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland). Em 1963 foi criada uma emissora pública nacional, a ZDF (Zweites Deutsches Fernsehen). Na Itália, a radiodifusão também foi utilizada a serviço do Estado fascista ao longo da 2ª Guerra Mundial. Apenas no pós-guerra é que pôde ser estabelecido um sistema público de radiodifusão, com o advento da Radiodifusione Italiana (RAI). No mais, pode-se citar a Moldova, a Ucrânia e a Bielorrússia como exemplos de países que integravam o bloco soviético e que, após o término da Guerra Fria, constituíram regimes públicos de radiodifusão. Cf. *Intervozes – Coletivo Brasil de Comunicação Social. Sistemas públicos de comunicação no mundo*, cit., p. 48-49; 176-178; SARTORI, Carlo; GRAZZINI, Enrico. *O rádio, um veículo para todas as ocasiões*, cit., p. 230 – 232.

<sup>33</sup> A exemplo dos Estados Unidos, que constituiu seu sistema público de radiodifusão na década de 1960. Cf. *Intervozes – Coletivo Brasil de Comunicação Social. Sistemas públicos de comunicação no mundo*, cit., p. 138-140.

<sup>34</sup> 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”. Cf. 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.

Embora muito relevante, o sistema privado de comunicação não é capaz de, por si só, cumprir as funções da imprensa na democracia. Em suma, a crítica aponta que o modelo de comunicação privado – com fins lucrativos, financiado por publicidade e voltado à busca por maior audiência – tende a resultar em padronização da programação e predomínio do conteúdo voltado ao entretenimento, com menor dedicação ao jornalismo e à fiscalização do exercício dos poderes público e privado. O modelo também é criticado em razão da concentração do poder econômico que lhe é característica, e que o sujeita (i) ao risco de filtragem do conteúdo com base no interesse de seus controladores e (ii) à menor capacidade de incorporação e divulgação da variedade dos pontos de vista dos diferentes grupos sociais que compõem a sociedade<sup>35</sup>. Da mesma forma, os sistemas estatais não são capazes de cumprir esse papel, pois, como é óbvio, o Estado não é capaz de controlar a si próprio mediante a administração direta de veículos de comunicação. Os meios estatais cumprem a função de exercer a comunicação oficial, transmitindo ao público as informações acerca das atividades dos distintos Poderes do Estado. Essa é a atividade cumprida, por exemplo, pela TV Justiça, TV Câmara e TV Senado.

A relevância peculiar e destacada do sistema público para a democracia decorre, justamente, da incapacidade dos sistemas privado e estatal de, sozinhos, realizarem a contento as funções atribuídas à imprensa em um regime democrático. Por conta de suas duas características básicas – a autonomia perante o Estado e o mercado – só o sistema público é capaz de realizar uma comunicação que não se curva à influência do Estado, nem se desdobra em razão da dependência privada. Seu conteúdo não precisa ter como foco a busca pela maior audiência e, nessa medida, pode dar menos espaço ao entretenimento e à padronização, privilegiando, em vez disso, o jornalismo, o conteúdo audiovisual independente e o acompanhamento do exercício do poder público e privado. Outrossim, controlado pela sociedade civil, o sistema público deve ter uma programação que reflita, na maior medida possível, a diversidade cultural de seu país ou região. Deve também divulgar informações sobre os fatos relevantes do cotidiano e pontos de vista que reflitam a maior pluralidade possível de indivíduos e grupos sociais. Para logo se vê, portanto, que o sistema público de radiodifusão desempenha um papel essencial para a concretização da liberdade de expressão e dos direitos à informação e à comunicação. Constitui uma parcela peculiar da imprensa, necessária para a garantia da pluralidade e diversidade das informações na mídia e para oferecer uma alternativa à comunicação produzida pelos meios de comunicação privados e estatais. Nessa medida,

---

<sup>35</sup> Cf. HERMAN, Edward S.; CHOMSKY, Noam. *A manipulação do público: política e poder econômico no uso da mídia*. São Paulo: Futura, 2003, p. 61-93; HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da Esfera Pública: investigações quanto a uma categoria de sociedade burguesa*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984, p. 199-202; 207-212; BENKLER, Yochai. *The Wealth of Networks: How Social Production Transforms Markets and Freedom*. New Haven e London: Yale University, 2006, p. 196-211; POOL, Ithiel de Sola. *Technologies of Freedom*. Cambridge: Belknap, 1983, p. 19.

a proteção do sistema público de radiodifusão é de interesse difuso de todos os cidadãos, e não apenas do Estado ou dos órgãos encarregados da execução da comunicação pública.

23. A origem histórica dos três sistemas de radiodifusão, suas características, bem como o papel essencial desempenhado pelo sistema público são assim reportados pela Unesco:

Três modelos principais foram desenvolvidos, refletindo as sociedades que os produziram, e na maioria dos casos, ainda determinam a evolução da radiodifusão: o modelo comercial, o modelo de Estado e o modelo de serviço público de radiodifusão, o último nascido a partir das fraquezas dos dois primeiros modelos e das preocupações que eles geraram, bem como da visão e dos sonhos que alguns possuíam para os novos meios de comunicação do dia.

Nos Estados Unidos, após muitos debates, foi considerado que o bem público estaria melhor servido se a radiodifusão fosse deixada nas mãos de empreendedores privados desejosos de oferecer aos ouvintes, conforme se alegava, o que eles queriam ouvir.

(...)

Em outros países, o modelo estatal foi desenvolvido em resposta a um conceito intervencionista do papel da radiodifusão. Embora o Estado pudesse exercer algum controle sobre a radiodifusão privada, ficou decidido na maioria das vezes confiar a radiodifusão à responsabilidade direta do governo. Este modelo centralizado e monopolista da radiodifusão se baseou na noção de que o Estado poderia utilizar a mídia para seus próprios fins. O Estado, neste contexto, era visto como o fiador de interesse público - um interesse que o próprio Estado definia.

**O sistema público, ao mesmo tempo em que decorre da visão que alguns tinham para o rádio, também foi baseado em desconfiança: desconfiança da capacidade dos mecanismos de mercado para cumprir determinados objetivos, e desconfiança da capacidade do Estado para cumprir os mesmos objetivos,** geralmente agrupados sob grandes expectativas que ainda hoje se aplicam ao sistema público de radiodifusão, quais sejam, as de informar, educar e entreter. Esta visão do papel e da importância do sistema público requer uma entidade pública, a serviço dos cidadãos, da cultura e da democracia.

**Alguns países rejeitaram a noção de que o interesse público, na radiodifusão, poderia ser servido pelos interesses de empresários privados, com interesse principal no lucro. Ao mesmo tempo, porém, as pessoas suspeitavam do Estado nesses países.** Por causa do potencial social, cultural e político da radiodifusão, considerou-se que a participação direta do Estado em um campo relacionado de uma maneira geral ao pensamento e expressão não era desejável. **Esta é geralmente a distinção menos óbvia entre o sistema público e estatal de radiodifusão quando os diferentes modelos são comparados.**

Uma noção básica que reflete essa diferença é bem conhecida na Grã-Bretanha, nomeadamente a relação de “concorrência” entre o Estado e a emissora pública de radiodifusão. **Em vez de colocar a radiodifusão diretamente sob a autoridade do Estado, foi decidido confiá-la a uma entidade que iria agir no interesse público e gozar de independência suficiente para impedir a interferência política ou burocrática.**

O sistema público de radiodifusão foi então baseado na ideia de que **nem o mercado nem o Estado poderiam satisfazer adequadamente os objetivos de serviço público da radiodifusão e atuar no interesse público**; na verdade, sentia-se que o interesse público não coincide nem com interesses particulares, nem com os interesses dos poderes políticos.<sup>36</sup>

24. O desempenho do papel funcional do sistema público de radiodifusão depende fundamentalmente da preservação de sua autonomia perante o Estado. Caso contrário, a

---

<sup>36</sup> UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. *Public Broadcasting: Why? How?* UNESCO, May 2001, p. 9-10, grifo nosso. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001240/124058eo.pdf>>. Acesso em: 16.05.2016. Tradução livre.

sujeição à influência oficial lhe impede de acompanhar e fiscalizar a contento o exercício do poder público e privado, bem como de divulgar produções culturais que, eventualmente, se contraponham ao interesse do governo.

A *autonomia perante o Estado* como característica fundamental do sistema público de radiodifusão é amplamente reconhecida na esfera internacional. Segundo a Unesco:

O sistema público de radiodifusão é um fórum onde as idéias devem ser manifestadas livremente, onde informação, opiniões e críticas circulam. Isso é possível apenas se a independência -, portanto, a liberdade – do sistema público de radiodifusão for mantida contra pressões comerciais ou a influência política.<sup>37</sup>

Na mesma linha, o Comitê de Ministros do Conselho da Europa emitiu a declaração de 27.09.2006, a respeito da garantia de independência do serviço público de radiodifusão nos Estados membros, afirmando:

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.<sup>38</sup>

Em nosso continente, a Relatora Especial para a Liberdade de Expressão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos - CIDH, Catalina Botero, ressaltou a relevância do sistema público e a importância da manutenção de sua autonomia perante o Estado:

#### **F. Sobre os meios públicos de comunicação**

83. Os meios públicos de comunicação podem (e deveriam) desempenhar uma função essencial para assegurar a pluralidade e diversidade de vozes necessárias em uma sociedade democrática. Seu papel é fundamental na hora de prover conteúdos não necessariamente comerciais, de alta

---

<sup>37</sup> UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. *Public Broadcasting: Why? How?* cit., p. 12. Tradução livre.

<sup>38</sup> 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 1996; 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>>;  
<<https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=1089759&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>>. Acesso em: 17.03.2011. Tradução livre.

qualidade, articulados com as necessidades informativas, educativas e culturais da população. Sem embargo, **para que os meios públicos possam realmente cumprir a sua função, devem tratar-se de meios públicos independentes do Poder Executivo**; verdadeiramente pluralistas; universalmente acessíveis; com o financiamento adequado ao mandato previsto pela lei; e que contemplem mecanismos de prestação de contas e de participação da comunidade nas distintas instâncias de produção, circulação e recepção de conteúdos.

(...)

## 2. Independência

88. Em segundo lugar, embora tenha sido reconhecido que a liberdade de expressão exige necessariamente uma ampla pluralidade de informação, **é essencial garantir que esses meios públicos sejam independentes do governo. Para a CIDH, a independência dos meios de comunicação públicos também contribui para a sua credibilidade e legitimidade.**

(...)

89. (...) Assim, o rádio e a televisão públicos não podem ser utilizados como ferramentas de comunicação ou propaganda dos governos, mas sim como espaços informativos e culturais autônomos, que atuem a serviço dos interesses da sociedade em seu conjunto.<sup>39</sup>

No ano passado, o atual Relator Especial para a Liberdade de Expressão da CIDH, Edison Lanza, destacou o caráter peculiar do sistema público de radiodifusão, decorrente de sua independência perante o poder político e econômico:

A televisão de serviço público difere em seu propósito da televisão puramente comercial ou de razões políticas, já que opera independentemente daqueles que manejam o poder econômico ou político. O papel da televisão de serviço público é promover os valores de uma sociedade democrática e em particular o respeito pelos direitos humanos, o pluralismo cultural e pluralismo político e a proteção da dignidade humana e direito das minorias.<sup>40</sup>

25. Em nosso ordenamento, a Constituição e a Lei 11.652/2008 reconhecem e tutelam a autonomia do sistema público de radiodifusão.

Na Constituição, a autonomia do sistema público perante o Estado é garantida pelos artigos 5º, IX e XIV, e 220, que tutelam a liberdade de expressão e a liberdade de informação jornalística, bem como vedam toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística<sup>41</sup>. Trata-se, aí da mesma autonomia de imprensa de que gozam os

---

<sup>39</sup> BOTERO, Catalina; ; Relatoría Especial para la Libertad de Expresión; Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2009*. OEA, 30.12.2009, p. 414-415, grifo nosso. Disponível em: <[www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anauales/Informe Anual 2009 1 ESP.pdf](http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anauales/Informe%20Anual%202009%201%20ESP.pdf)>. Acesso em 16.03.2016. Tradução livre.

<sup>40</sup> LANZA, Edison; Relatoría Especial para la Libertad de Expresión; Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Estándares de libertad de expresión para la transición a una televisión digital abierta, diversa, plural e inclusiva*. OEA, 09.03.2015, p. 71. Disponível em: <<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/Radiodifusion%20y%20libertad%20de%20expresion%20FINAL%20PORTADA.pdf>>. Acesso em 16.03.2016. Tradução livre.

<sup>41</sup> Constituição. Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato; (...) XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional; (...) Art. 220. A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição. § 1º Nenhuma lei contera dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer

veículos privados de comunicação e que constitui, segundo o Supremo Tribunal Federal, garantia institucional da Constituição <sup>42</sup>.

Por sua vez, a Lei nº 11.652/2008 reconheceu expressamente a autonomia do sistema público de radiodifusão em seu artigo 2º, inciso VIII, que assim dispõe:

Art. 2º A prestação dos serviços de radiodifusão pública por órgãos do Poder Executivo ou mediante outorga a entidades de sua administração indireta deverá observar os seguintes princípios:

(...)

VIII - autonomia em relação ao Governo Federal para definir produção, programação e distribuição de conteúdo no sistema público de radiodifusão;

26. Nos ordenamentos nacionais, os meios públicos de comunicação costumam assumir a forma de pessoas jurídicas criadas pelo Estado, como no caso brasileiro e britânico, em que a EBC e BBC constituem empresas públicas.

No entanto, isso não quer dizer que essas organizações submetam-se ao Poder Executivo, nem que o Presidente está autorizado a influir arbitrariamente sobre suas atividades e seu corpo diretivo.

Para impedir que isso ocorra, os países adotam mecanismos institucionais voltados a assegurar a autonomia institucional, administrativa e financeira dessas entidades e a autonomia funcional de seu corpo diretivo.

Um dos principais mecanismos para tanto é o mandato com termo fixo dos dirigentes, que não só é comum, como é recomendado pelos órgãos internacionais. Para a Unesco:

**(...) a duração dos mandatos e prazos para demissão de dirigentes do sistema público de radiodifusão devem ser determinados de modo a não deixá-los à mercê de mudanças de governo ou de mudanças de humor dos políticos. Os motivos para demitir um membro do conselho ou o diretor presidente devem ser definidos de forma muito clara, para evitar qualquer demissão arbitrária.**

Todas essas medidas podem ajudar o sistema público de radiodifusão a manter um grau de independência do governo. <sup>43</sup>

Na mesma linha, a Relatora Especial para a Liberdade de Expressão da CIDH destaca que:

Para garantir a autonomia dos meios públicos, deveria ser estabelecida por lei a independência de sua linha editorial ou informativa. (...) **Os Estados deveriam contemplar também requisitos e procedimentos de nomeação e remoção objetivos e transparentes para os diretores de cada**

---

veículo de comunicação social, observado o disposto no art. 5º, IV, V, X, XIII e XIV. § 2º É vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística.

<sup>42</sup> Segundo 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.” (STF, ADPF 130/DF. Rel. Min. Carlos Ayres Britto. DJ. 30.04.2009, p. 223).

<sup>43</sup> UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. *Public Broadcasting: Why? How?* Cit., p. 22, grifo nosso. Tradução livre.



**um dos meios públicos de comunicação, que não deveriam ser de livre nomeação e remoção pelo Poder Executivo Nacional.**<sup>44</sup>

27. A recomendação foi seguida pelo Brasil. A Lei nº 11.652/2008 prevê mandato com prazo determinado de quatro anos para o Diretor-Presidente da EBC:

Art. 19. A Diretoria Executiva será composta de 1 (um) Diretor-Presidente e 1 (um) Diretor-Geral, nomeados pelo Presidente da República, e até 6 (seis) diretores, eleitos e destituíveis pelo Conselho de Administração.

(...)

**§ 2º O mandato do Diretor-Presidente será de 4 (quatro) anos.**

§ 3º Os membros da Diretoria Executiva serão destituídos nas hipóteses legais ou se receberem 2 (dois) votos de desconfiança do Conselho Curador, no período de 12 (doze) meses, emitidos com interstício mínimo de 30 (trinta) dias entre ambos. (grifo nosso)

O mecanismo protege o chefe da EBC, impedindo que o Presidente da República interfira sobre sua autonomia funcional mediante a ameaça ou a efetiva demissão *ad nutum*.

Vale notar que o ordenamento nacional sustenta a constitucionalidade do uso do mandato para atribuir um certo grau de autonomia a agentes investidos em determinados cargos públicos, impedindo sua demissão discricionária ou arbitrária por parte da autoridade competente.

No julgamento da ADI 1949, o Supremo Tribunal Federal afirmou que a investidura a termo no cargo de dirigente de órgão público é incompatível com a demissão *ad nutum* e requer “a fixação de balizas precisas quanto às hipóteses de demissibilidade dos dirigentes dessas entidades”, a saber, “(i) a renúncia; (ii) a condenação judicial transitada em julgado e (iii) o procedimento administrativo disciplinar, sem prejuízo de outras hipóteses legais, as quais devem sempre observar a necessidade de motivação e de processo formal, não havendo espaço para discricionariedade pelo chefe do Executivo”.<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> BOTERO, Catalina; Relatoría Especial para la Libertad de Expresión; Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2009*, cit., p. 416, grifo nosso. Tradução livre.

<sup>45</sup> A propósito, o seguinte trecho da ementa: “Ementa. Ação Direta de Inconstitucionalidade. (...) 4. A natureza da investidura a termo no cargo de dirigente de agência reguladora, bem como a incompatibilidade da demissão *ad nutum* com esse regime, haja vista que o art. 7º da legislação gaúcha prevê o mandato de quatro anos para o Conselheiro da agência, exigem a fixação de balizas precisas quanto às hipóteses de demissibilidade dos dirigentes dessas entidades. Em razão do vácuo normativo resultante da inconstitucionalidade do 8º da Lei estadual nº 10.931/97 e tendo em vista que o diploma legal não prevê qualquer outro procedimento ou garantia contra a exoneração imotivada dos Conselheiros da Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (AGERGS), deve a Corte estabelecer, enquanto perdurar a omissão normativa, as hipóteses específicas de demissibilidade dos dirigentes dessa entidade. 5. A teor da norma geral, aplicável às agências federais, prevista no art. 9º da Lei Federal nº 9.986/2000, uma vez que os dirigentes das agências reguladoras exercem mandato fixo, pode-se destacar como hipóteses gerais de perda do mandato: (i) a renúncia; (ii) a condenação judicial transitada em julgado e (iii) o procedimento administrativo disciplinar, sem prejuízo de outras hipóteses legais, as quais devem sempre observar a necessidade de motivação e de processo

28. Para logo se vê, portanto, com a devida vênia, que a exoneração *ad nutum* do Diretor-Presidente da EBC, Sr. Ricardo Pereira de Melo pelo Exmo. Sr. Presidente Interino da República, publicada no Diário Oficial em 17.05.2016, constitui um ato inconstitucional, ilegal e arbitrário.

Viola a autonomia funcional do Diretor-Presidente da EBC, garantida pelo mandato fixo de quatro anos previsto no artigo 19, § 2º, da Lei nº 11.652/2008.

Viola, outrossim, a autonomia da imprensa atribuída ao sistema público de radiodifusão pelos artigos 220 e 5º, IX da Constituição, bem como o direito difuso dos cidadãos à comunicação pública, parcela peculiar e essencial da imprensa voltada a concretizar o direito à liberdade de expressão e os direitos à informação e à comunicação.

Transgride, ainda, o artigo 223 da Constituição. Pois, a exoneração do Diretor-Presidente da empresa pública de comunicação rompe a autonomia do sistema público de radiodifusão, tratando a empresa pública como uma empresa estatal, e violando, assim, a complementaridade entre os sistemas privado, público e estatal de radiodifusão. O desrespeito à autonomia do sistema público implica a negação de sua existência e a sua transformação em sistema estatal, o que é vedado pela Constituição e pela disciplina legal do sistema público.

29. Importa ressaltar que dificilmente poderia haver um caso tão claro como este de violação da autonomia da comunicação pública.

Ao demitir o Diretor-Presidente da EBC, o Exmo. Sr. Presidente Interino da República demonstra uma intenção clara de subordinar a empresa pública de radiodifusão à sua influência, evitando assim que o órgão permaneça sob o controle de um dirigente nomeado pela Presidente que o precedeu.

Ocorre que o sistema público de radiodifusão não equivale aos órgãos públicos que integram a Administração Pública direta e indireta e que devem se submeter à autoridade da Presidência da República como instrumentos de execução de suas políticas públicas.

O sistema público de radiodifusão não existe para servir aos interesses de um ou outro governo ou governante, nem para fazer sua comunicação oficial. Pelo contrário, serve para controlar e fiscalizar o exercício dos poderes público e privado. Tem caráter público, não estatal. Serve aos cidadãos, e não ao governo. O Diretor-Presidente e demais integrantes de seu corpo diretivo servem ao público e aos objetivos da comunicação pública, e não ao Presidente da República. Pouco importa, aliás, quem está no poder – o Presidente da República que o nomeou ou um sucessor.

---

formal, não havendo espaço para discricionariedade pelo chefe do Executivo.” (STF, ADI 1949, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, julgado em 17.09.2014, DJE divulg 13.11.2014, Public, 14.11.2014)

30. O caráter antidemocrático do ato do Exmo. Sr. Presidente Interino da República, com a devida vênia, salta aos olhos.

Com ele, o Brasil vai na contramão dos regimes democráticos internacionais.

Enquanto os países europeus apontam para uma tendência de transformação de sistemas estatais em sistemas públicos de comunicação – a exemplo do que ocorreu com a Alemanha e Itália no pós-guerra e nos países que integravam o bloco soviético, a partir dos anos 1990, a exemplo da Ucrânia, da Bielorrússia e da Moldova – o Brasil, com este ato, age no sentido de transformar o seu ainda novo e incipiente sistema público em sistema estatal. Em vez de publicizar os veículos estatais, está a estatizar os veículos públicos. Em vez de estimular a comunicação pública e independente, está rompendo os limites que garantem a autonomia e a liberdade do sistema público.

31. A título de comparação, a atuação do Poder Executivo no sentido de romper a autonomia do sistema público de radiodifusão equivale à violação da autonomia do Ministério Público.

Dizendo-o de um outro modo e guardadas as devidas proporções, admitir que o Presidente da República possa substituir o Diretor-Presidente da EBC quando da mudança de um governo equivale a admitir que, na mesma ocasião, possa o Presidente substituir o Procurador-Geral da República.

Afinal, assim como o Ministério Público goza de autonomia funcional e administrativa, atribuída pelo artigo 127, § 2º da Constituição, o sistema público de radiodifusão goza da autonomia da imprensa, atribuída pelos artigos 220 e 5º, IX da Constituição.

Além disso, tanto a imprensa (sistema público de radiodifusão) quanto o Ministério Público constituem órgãos essenciais de controle e fiscalização do exercício dos poderes público e privado.

Em ambos os casos, portanto, a troca do comando constitui uma violação à autonomia dos respectivos órgãos.

32. Por todo o exposto, a intervenção inconstitucional do Exmo. Sr. Presidente Interino da República não pode subsistir. O ato de exoneração *ad nutum* do Diretor-Presidente da EBC deve ser anulado.

A disciplina constitucional do direito à comunicação não tolera a subordinação da imprensa, especialmente da comunicação pública, ao Estado.

Não admite que o Presidente da República se apodere do sistema público de radiodifusão para transformá-lo em meio de comunicação chapa branca.

A liberdade de imprensa não pode ser restringida pelo Presidente da República exceto em épocas de exceção, como na vigência do estado de sítio, conforme o disposto no artigo 139, III da Constituição.

A se admitir que o país não vive época de exceção, não pode então o Poder Judiciário tolerar que uma parcela relevante da imprensa – o sistema público de radiodifusão – seja subordinada ao Estado.

33. A conclusão ora exposta encontra respaldo na jurisprudência da Corte Europeia de Direitos Humanos - CEDH.

No caso *Manole e outros v. Moldova*, a República da Moldova foi condenada pela CEDH por violação à liberdade de expressão decorrente do exercício de indevida influência política na atividade editorial de jornalistas empregados na Tele-Radio Moldova - TRM, empresa pública de comunicação do país. Entre uma série de atos condenados pela Corte, destaca-se a substituição de diretores da emissora pública por pessoas leais ao governo, medida análoga à tratada no presente caso.

A Tele-Radio Moldova era uma empresa estatal, que foi transformada em empresa pública de radiodifusão em 2002.

Segundo a Corte, quando um Estado decide constituir um sistema público de radiodifusão, deve atender a fortes obrigações positivas de garantir um serviço plural, diverso e, em especial, independente perante ao controle e a influência do Estado.

Essas garantias requerem a criação de mecanismos que impeçam o exercício de influência do governo sobre o corpo administrativo, entre os quais tem destaque a garantia contra a demissão dos diretores.

Eis o que afirmou a Corte:

Se um Estado decidiu criar um sistema público de radiodifusão, a lei e a prática domésticas tinham que garantir o fornecimento de um serviço pluralista pelo sistema.

(...)

Regras que regem o status e a designação dos órgãos de administração e supervisão deveriam ser definidas de forma a evitar qualquer risco de interferência política ou de outro tipo.

(...)

Tendo decidido criar um sistema público de radiodifusão, o Estado se colocou sob uma forte obrigação positiva de garantir um serviço audiovisual pluralista, pondo em prática uma regulamentação jurídica apta a assegurar a independência da TRM perante o controle e a interferência de política.

Isso, no entanto, ele falhou em fazer durante o período relevante, quando um partido político controlava o Parlamento, a Presidência e o Governo.

Assim, embora Estatuto da TRM tenha sido alterado para prever que a sua atividade criativa e editorial seriam protegidos por lei de interferência, nenhuma estrutura adequada foi criada.

O Conselho Audiovisual, que funcionou como órgão de supervisão, era composto por membros nomeados pelo Parlamento, pelo Presidente da Moldova e pelo Governo, sem qualquer garantia contra demissão.

Em suma, o quadro legislativo foi falho por toda parte, na medida em que não ofereceu garantias suficientes contra o controle da administração sênior da TRM, e, dessa forma, de sua política editorial, pelo órgão político do Governo.<sup>46</sup>

A proximidade da decisão da Corte Europeia de Direitos Humanos com o caso tratado no Mandado de Segurança 34.205 é evidente, em especial no que se refere à (i) ilicitude da demissão *ad nutum* de dirigentes de empresa do sistema público de comunicação pelo Poder Executivo, e (ii) à distinção entre o sistema estatal e o sistema público de radiodifusão, já que, no caso da Corte Europeia, tratava-se de empresa estatal que havia sido transformada em empresa pública de comunicação, e, no caso brasileiro, trata-se de empresa pública recentemente constituída pelo Estado (2007).

34. Os direitos fundamentais não são feitos para valer apenas em épocas tranquilas, mas especialmente em momentos sensíveis e delicados.

Para o sistema público de comunicação, a troca de um governo é um momento delicado. São nestas ocasiões que os institutos que garantem a sua autonomia são postos à prova e devem ser concretizados.

O Supremo Tribunal Federal vem atuando de forma consistente para combater as violações à liberdade de expressão e promover os direitos à informação e à comunicação no país.

Daí a expectativa de que, neste caso, o STF intervenha e proteja a garantia constitucional da autonomia da imprensa e a integridade do sistema público de radiodifusão.

## **V. Conclusão e Pedidos**

35. Diante de todo o exposto, conclui-se que a exoneração do Sr. Ricardo Pereira de Melo do cargo de Diretor-Presidente da EBC pelo Sr. Presidente Interino da República constitui um ato inconstitucional, ilegal e arbitrário, que não pode subsistir, sob pena de violação à autonomia do sistema público de radiodifusão, à liberdade de informação jornalística, à autonomia da imprensa e à incompatibilidade da demissão *ad nutum* com a investidura a termo no cargo de dirigente de órgão público.

---

<sup>46</sup> Corte Europeia de Direitos Humanos. *Case Manole and Others v. Moldova* (Application no. 13936/02). Judgment Strasbourg 17.09.2009, Final 17.12.2009, grifo nosso. Disponível em: <[http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-94075#{%22itemid%22:\[%22001-94075%22\]}>](http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-94075#{%22itemid%22:[%22001-94075%22]}>). Acesso em: 16.03.2016. Tradução livre.

36. Sendo assim, o Intervozes e o FNDC requerem, respeitosamente, que esta Egrégia Corte Constitucional:

- (i) admita a presente manifestação das Associações Postulantes na qualidade de *Amici Curiae* nos autos do Mandado de Segurança 34.205;
- (ii) permita a sustentação oral dos argumentos em Plenário, quando do julgamento do Mandado de Segurança 34.205;
- (iii) caso não acolhidos os pedidos anteriores, receba a presente petição e documentos como memoriais; e
- (iv) julgue procedentes os pedidos liminar e principal do Mandado de Segurança 34.205 para suspender e, em seguida, anular o ato de exoneração praticado pelo Sr. Presidente Interino da República, garantindo ao Sr. Ricardo Pereira de Melo o direito de permanecer no cargo de Diretor-Presidente da EBC até o final de seu mandato de quatro anos estabelecido pelo artigo 19, § 2º, da Lei nº 11.652/2008.

Nestes termos, pede deferimento.

São Paulo, 24 de maio de 2016.

Bráulio Santos Rabelo de Araújo

OAB/SP 259.665

Veridiana Alimonti

OAB/SP 292.672