



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR JUIZ FEDERAL DE UMA DAS VARAS CÍVEIS  
DA SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE BELO HORIZONTE - MG.**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, pelos Procuradores da República infra-assinados, todos integrantes do Grupo de Trabalho de Comunicação Social da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, vêm respeitosamente à presença de Vossa Excelência propor a presente

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA  
COM PEDIDO DE ANTECIPAÇÃO DE TUTELA**

em face da **UNIÃO**, pessoa jurídica de direito público, a qual poderá ser citada por intermédio de seus advogados, na Av. do Contorno, 7.069 - 10º, 11º e 12º andares – Santo Antônio – Belo Horizonte - MG; pelas seguintes razões de fato e de direito:



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

**DOS FATOS**

O Poder Executivo editou, no último dia 29 de junho, o Decreto n.º 5.820, que “dispõe sobre a implantação do Sistema Brasileiro de Televisão Digital Terrestre – SBTVD-T, estabelece diretrizes para a transição do sistema de transmissão analógica para o sistema de transmissão digital do serviço de radiodifusão de sons e imagens e do serviço de retransmissão de televisão, e dá outras providências”.

A anunciada “televisão digital” consiste na mudança do padrão tecnológico adotado pelo serviço público federal de transmissão de sons e imagens. Atualmente, as emissões abertas chegam até os televisores brasileiros através de ondas eletromagnéticas que ocupam uma faixa (ou “canal”) do espectro de radiofrequência. Com a conversão do sistema para o padrão digital, os sons e imagens produzidos pelas emissoras serão compactados e transformados em *bits*, igualmente propagados pelo ar até os aparelhos de TV conectados a um decodificador.

A conversão do padrão proporciona inúmeras vantagens para o usuário do serviço, não apenas no que se refere à melhoria da qualidade de imagem (eliminação de “chuviscos” e aumento da definição), mas também ao acesso a mais programações e à possibilidade de interação com os conteúdos transmitidos, à semelhança do que acontece na Internet.

A própria exposição de motivos do Decreto Presidencial que instituiu o Sistema Brasileiro de Televisão Digital – SBTVD (Decreto n.º 4.901, de 26 de novembro de 2003), previu que a adoção da



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

nova tecnologia seria capaz de oferecer, “entre outros, os seguintes benefícios para a sociedade em geral, e para os usuários, em particular: a) democratização do acesso à informação promovendo as inclusões digital e social; b) novos serviços e aplicações de telecomunicações, integrando sinais digitais de diversas naturezas (além de áudio e vídeo), principalmente aqueles baseados em interatividade; c) possibilidade da exploradora de serviço de radiodifusão de sons e imagens ofertar conteúdo de programação com diversos sinais simultâneos de imagem e de áudio, cuja seleção caberá a cada usuário; d) melhor qualidade de vídeo e de áudio”.<sup>1</sup>

Também o Centro de Pesquisa e Desenvolvimento em Telecomunicações – CPqD, instituição encarregada pelo Ministério das Comunicações de formular o Modelo de Referência a ser adotado pela TV Digital terrestre no Brasil, corretamente observou que

A TV Digital não deve ser vista apenas como uma evolução tecnológica da televisão. Trata-se de uma nova plataforma de comunicação baseada em tecnologia digital para a transmissão de sinais. Esta tecnologia proporciona ganhos em termos de qualidade de vídeo e áudio, aumento da oferta de programas televisivos e novas possibilidades de serviços e aplicações.

Combinando as características tradicionais da televisão analógica com algumas das funcionalidades proporcionadas pelo computador pessoal – hoje exclusivo meio de acesso à Internet - com a TV Digital, será possível experimentar algumas das facilidades da tecnologia digital, chegando mesmo, em alguns casos, a

---

<sup>1</sup> A íntegra da exposição de motivos está disponível no endereço eletrônico: [http://www.mc.gov.br/tv\\_digital\\_minuta\\_17112003.htm](http://www.mc.gov.br/tv_digital_minuta_17112003.htm).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

acessar a rede mundial de computadores a partir de um aparelho de televisão, utilizando parte significativa da infra-estrutura existente. Assim, ao ser implementada, seus benefícios serão sentidos pela maioria da população. Comparativamente ao uso da Internet, que é baseado em computadores, a televisão digital demandará menos custos e não deverá apresentar maiores dificuldades de adaptação.

Com a potencialidade de oferecer um número maior de canais, comunicação bidirecional entre telespectadores e entre emissoras a partir de um canal interativo, além de um portal conveniente para serviços on-line, a TV Digital poderá estender os benefícios da era da informação a uma vasta camada da população que atualmente tem acesso ao entretenimento audiovisual de forma passiva, com pouca ou quase nenhuma interação com o provedor da informação ou mesmo com poucas oportunidades de prover informação.

O acesso a uma gama maior de serviços, diferentemente do que é oferecido pela TV analógica atual, dá ênfase à possibilidade de escolha a partir de um grande número de fontes e à participação mais ativa da audiência. A TV Digital poderá ainda incluir aplicações totalmente desvinculadas da programação dita normal, relacionadas ao trabalho ou negócios, ao entretenimento, à educação e à informação, bem como aplicações baseadas no protocolo IP (governo eletrônico, mensagem eletrônica, comércio eletrônico, etc).

Trata-se, sem dúvida, de uma tecnologia que tem



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

potencial para transformar as relações de nossa sociedade, tanto ou mais que o próprio advento da televisão como conhecemos hoje.<sup>2</sup>

A edição do Decreto n.º 5.820/2006 foi precedida por um ano de pesquisas coordenadas pelo CPqD e por um Comitê de Desenvolvimento instituído pelo citado Decreto n 4.901/2003. O desenvolvimento das pesquisas tecnológicas custou R\$ 60 milhões ao Erário Federal, e delas participaram consórcios universitários e centros de pesquisa de todo o País, com destaque para Universidade Mackenzie (SP), Instituto Nacional de Telecomunicações (MG), Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Universidade de São Paulo, Universidade Federal da Paraíba e Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Ao final do processo, os consórcios apresentaram seus relatórios finais e o CPqD produziu seu próprio estudo, apontando os benefícios e desvantagens de cada uma das escolhas técnicas, regulatórias e econômicas envolvidas na implantação da TV digital. Tal documento, diga-se de passagem, jamais foi publicado pelo Poder Executivo, nem tampouco submetido ao Comitê Consultivo previsto no art. 5º do Decreto n.º 4.901/2003.

Tampouco houve a apresentação, pelo Comitê de Desenvolvimento do SBTVD, do relatório a que se refere o art. 3º, inciso VIII, do mesmo ato, "contendo as propostas referentes: a) à definição do modelo de referência do sistema brasileiro de televisão digital; b) ao padrão de televisão digital a ser adotado no País; c) à forma de exploração do serviço de televisão digital; e d) ao período e modelo de transição do sistema analógico

---

<sup>2</sup> Disponível em <http://sbtvd.cpqd.com.br/?obj=historico&mtd=texto&item=1>.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

para o digital". Como veremos adiante, a omissão importa na própria nulidade do ato ora impugnado.

A edição do Decreto n.º 5.820/2006 também foi precedida de "intensas negociações com o governo e as indústrias do Japão" (detentores do padrão tecnológico ISDB, adotado como base para o desenvolvimento do SBTVD) uma vez que, de acordo com os Ministros de Estado que subscrevem o incluso artigo, publicado pelo Jornal Folha de S. Paulo, "a implantação da TV digital no Brasil abre a possibilidade de revigorar a indústria eletrônica do país, dentro dos objetivos da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior do governo federal".

Para facilitar a apresentação dos argumentos pelos quais estamos convencidos de que o ato do Poder Executivo que trata do Sistema Brasileiro de Televisão Digital está eivado de ilegalidades, transcrevemos abaixo a íntegra do Decreto n.º 5.820/2006:

**DECRETO Nº 5.820, DE 29 DE JUNHO DE 2006.**

Dispõe sobre a implantação do SBTVD-T, estabelece diretrizes para a transição do sistema de transmissão analógica para o sistema de transmissão digital do serviço de radiodifusão de sons e imagens e do serviço de retransmissão de televisão, e dá outras providências

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV, combinado com o art. 223 da Constituição, e tendo em vista o disposto na Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962, e na Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997,

**DECRETA:**



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

Art. 1º Este Decreto dispõe sobre a implantação do Sistema Brasileiro de Televisão Digital Terrestre -SBTVD-T na plataforma de transmissão e retransmissão de sinais de radiodifusão de sons e imagens.

Art. 2º Para os fins deste decreto, entende-se por:

I - SBTVD-T - Sistema Brasileiro de Televisão Digital Terrestre - conjunto de padrões tecnológicos a serem adotados para transmissão e recepção de sinais digitais terrestres de radiodifusão de sons e imagens; e

II - ISDB-T - *Integrated Services Digital Broadcasting Terrestrial* – serviços integrados de radiodifusão digital terrestre.

Art. 3º As concessionárias e autorizadas do serviço de radiodifusão de sons e imagens e as autorizadas e permissionárias do serviço de retransmissão de televisão adotarão o SBTVD-T, nos termos deste Decreto.

Art. 4º O acesso ao SBTVD-T será assegurado, ao público em geral, de forma livre e gratuita, a fim de garantir o adequado cumprimento das condições de exploração objeto das outorgas.

Art. 5º O SBTVD-T adotará, como base, o padrão de sinais do ISDB-T, incorporando as inovações tecnológicas aprovadas pelo Comitê de Desenvolvimento de que trata o Decreto nº 4.901, de 26 de novembro de 2003.

§ 1º O Comitê de Desenvolvimento fixará as diretrizes para elaboração das especificações técnicas a serem adotadas no SBTVD-T, inclusive para reconhecimento dos organismos internacionais competentes.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

§ 2º O Comitê de Desenvolvimento promoverá a criação de um Fórum do SBTVD-T para assessorá-lo acerca de políticas e assuntos técnicos referentes à aprovação de inovações tecnológicas, especificações, desenvolvimento e implantação do SBTVD-T.

§ 3º O Fórum do SBTVD-T deverá ser composto, entre outros, por representantes do setor de radiodifusão, do setor industrial e da comunidade científica e tecnológica.

Art. 6º O SBTVD-T possibilitará:

I - transmissão digital em alta definição (HDTV) e em definição padrão (SDTV);

II - transmissão digital simultânea para recepção fixa, móvel e portátil; e

III - interatividade.

Art. 7º Será consignado, às concessionárias e autorizadas de serviço de radiodifusão de sons e imagens, para cada canal outorgado, canal de radiofrequência com largura de banda de seis megahertz, a fim de permitir a transição para a tecnologia digital sem interrupção da transmissão de sinais analógicos.

§ 1º O canal referido no *caput* somente será consignado às concessionárias e autorizadas cuja exploração do serviço esteja em regularidade com a outorga, observado o estabelecido no Plano Básico de Distribuição de Canais de Televisão Digital - PBTVD.

§ 2º A consignação de canais para as autorizadas e permissionárias do serviço de retransmissão de televisão obedecerá aos mesmos critérios referidos no § 1º e, ainda, às condições estabelecidas em norma e cronograma específicos.





**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

Art. 8º O Ministério das Comunicações estabelecerá, no prazo máximo de sessenta dias a partir da publicação deste Decreto, cronograma para a consignação dos canais de transmissão digital.

Parágrafo único. O cronograma a que se refere o *caput* observará o limite de até sete anos e respeitará a seguinte ordem:

- I - estações geradoras de televisão nas Capitais dos Estados e no Distrito Federal;
- II - estações geradoras nos demais Municípios;
- III - serviços de retransmissão de televisão nas Capitais dos Estados e no Distrito Federal; e
- IV - serviços de retransmissão de televisão nos demais Municípios.

Art. 9º A consignação de canais de que trata o art. 7º será disciplinada por instrumento contratual celebrado entre o Ministério das Comunicações e as outorgadas, com cláusulas que estabeleçam ao menos:

- I - prazo para utilização plena do canal previsto no *caput*, sob pena da revogação da consignação prevista; e
- II - condições técnicas mínimas para a utilização do canal consignado.

§ 1º O Ministério das Comunicações firmará, nos prazos fixados no cronograma referido no art. 8º, os respectivos instrumentos contratuais.

§ 2º Celebrado o instrumento contratual a que se refere o *caput*, a outorgada deverá apresentar ao Ministério das Comunicações, em prazo não superior a seis meses, projeto de instalação da estação transmissora.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

§ 3º A outorgada deverá iniciar a transmissão digital em prazo não superior a dezoito meses, contados a partir da aprovação do projeto, sob pena de revogação da consignação prevista no art. 7º.

Art. 10. O período de transição do sistema de transmissão analógica para o SBTVD-T será de dez anos, contados a partir da publicação deste Decreto.

§ 1º A transmissão digital de sons e imagens incluirá, durante o período de transição, a veiculação simultânea da programação em tecnologia analógica.

§ 2º Os canais utilizados para transmissão analógica serão devolvidos à União após o prazo de transição previsto no *caput*.

Art. 11. A partir de 1º de julho de 2013, o Ministério das Comunicações somente outorgará a exploração do serviço de radiodifusão de sons e imagens para a transmissão em tecnologia digital.

Art. 12. O Ministério das Comunicações deverá consignar, nos Municípios contemplados no PBTVD e nos limites nele estabelecidos, pelo menos quatro canais digitais de radiofrequência com largura de banda de seis megahertz cada para a exploração direta pela União Federal.

Art. 13. A União poderá explorar o serviço de radiodifusão de sons e imagens em tecnologia digital, observadas as normas de operação compartilhada a serem fixadas pelo Ministério das Comunicações, dentre outros, para transmissão de:



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

I - Canal do Poder Executivo: para transmissão de atos, trabalhos, projetos, sessões e eventos do Poder Executivo;

II - Canal de Educação: para transmissão destinada ao desenvolvimento e aprimoramento, entre outros, do ensino à distância de alunos e capacitação de professores;

III - Canal de Cultura: para transmissão destinada a produções culturais e programas regionais; e

IV - Canal de Cidadania: para transmissão de programações das comunidades locais, bem como para divulgação de atos, trabalhos, projetos, sessões e eventos dos poderes públicos federal, estadual e municipal.

§ 1º O Ministério das Comunicações estimulará a celebração de convênios necessários à viabilização das programações do Canal de Cidadania previsto no inciso IV.

§ 2º O Canal de Cidadania poderá oferecer aplicações de serviços públicos de governo eletrônico no âmbito federal, estadual e municipal.

Art. 14. O Ministério das Comunicações expedirá normas complementares necessárias à execução e operacionalização do SBTVD-T.

Art. 15. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

**DO DIREITO**

**1. Ofensa ao princípio da motivação dos atos administrativos**

O princípio da motivação consiste no dever imposto à Administração Pública de justificar seus atos, apontando-lhes os fundamentos de direito e de fato, assim como a correlação lógica entre os eventos e situações que deu por existentes e a providência tomada<sup>3</sup>.

Antes mesmo da edição da Lei Federal n.º 9.784/99 já havia certo consenso entre os administrativistas brasileiros quanto ao dever de fundamentação dos atos administrativos, “não havendo mais espaço para as velhas doutrinas que discutiam se a sua obrigatoriedade alcançava só os atos vinculados ou só os atos discricionários, ou se estava presente em ambas as categorias”, como registra Maria Sylvia Di Pietro<sup>4</sup>.

Isto porque, num Estado que se proclama “Democrático de Direito”, não deve haver espaço para decisões arbitrárias ou infundadas, ainda que emanadas de governantes eleitos. Nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello,

O fundamento constitucional da obrigação de motivar está (...) implícito tanto no art. 1º, II, [da Constituição republicana], que indica a cidadania como um dos fundamentos da República, quanto no parágrafo único deste preceptivo, segundo o qual todo o poder emana do

---

<sup>3</sup> Celso Antônio Bandeira de Mello, *Curso de Direito Administrativo*, São Paulo: Malheiros, 2001, p. 82.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

povo, como ainda no art. 5º, XXXV, que assegura o direito à apreciação judicial nos casos de ameaça ou lesão de direito. É que o princípio da motivação é reclamado quer como afirmação do direito político dos cidadãos ao esclarecimento do 'porquê' das ações de quem gere negócios que lhe dizem respeito por serem titulares últimos do poder, quer como direito individual a não se assujeitarem a decisões arbitrárias, pois só tem que se conformar às que forem ajustadas às leis.

Por isso Ramón Real disse que o dever de motivar é exigência de uma administração democrática – e outra não se concebe em um Estado que se declara 'Estado Democrático de Direito' (art. 1º, *caput*) - , pois **o mínimo que os cidadãos podem pretender é saber as razões pelas quais são tomadas as decisões expedidas por quem tem de servi-los.**

De outra parte, **não haveria como assegurar confiavelmente o contraste judicial eficaz das condutas administrativas com os princípios da legalidade, da finalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade se não fossem contemporaneamente a elas conhecidos e explicados os motivos que permitiriam reconhecer seu afinamento ou desafinamento com aqueles mesmos princípios.** Assim, o administrado, para insurgir-se ou para ter elementos de insurgência contra atos que o afetem pessoalmente, necessita conhecer as razões de tais atos na ocasião em que são expedidos. Igualmente, o Judiciário não poderia conferir-lhes a real

---

<sup>4</sup> *Direito Administrativo*, São Paulo: Atlas, 2005, p. 82.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

justeza se a Administração se omitisse em enunciá-las quando da prática do ato. É que, **se fosse dado ao Poder Público aduzi-los apenas serodiamente, depois de impugnada a conduta em juízo, poderia fabricar razões *ad hoc*, 'construir' motivos que jamais ou dificilmente se saberia se eram realmente existentes e/ou se foram deveras sopesados à época em que se expediu o ato questionado.**<sup>5</sup>

Para eliminar qualquer dúvida que ainda pudesse restar a respeito do assunto, a Lei do Processo Administrativo (Lei Federal n.º 9.784/99) dedicou um capítulo específico para a disciplina do dever republicano e democrático de fundamentação das decisões administrativas. No artigo 50 dessa Lei, consta um abrangente rol de atos que devem ser motivados de forma "explícita, clara e congruente", "com indicação dos fatos e fundamentos jurídicos" que dão suporte ao ato. Nesse rol, destacam-se os atos administrativos que: a) **imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;** b) **importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.**

Pois bem, a propósito do Decreto n.º 5.820/2006, é preciso dizer que **a Administração Pública impôs graves encargos pecuniários a nada menos do que 169 milhões de brasileiros<sup>6</sup>, que serão obrigados, nos próximos dez anos, a adquirir o mais caro dos receptores de sistema digital, sob pena de verem interrompido o serviço de radiodifusão.**

---

<sup>5</sup> *Op. cit.*, p. 83.

<sup>6</sup> Número estimado de brasileiros que possuem televisores com recepção analógica. O cálculo foi feito projetando-se o percentual de domicílios brasileiros com TV a cores (90,3%, segundo dados da última Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, de 2003) sobre a população brasileira total, estimada pelo IBGE em 186.680.495.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

Como se não bastasse, a Administração Federal implicitamente **revogou o Decreto n.º 4.910/2003, ao deixar de observar o procedimento que ela própria se impôs, no que se refere ao processo de definição do modelo de referência do sistema brasileiro de televisão digital.**

Convém examinar separadamente as duas ilegalidades apontadas, relacionadas à falta de motivação do ato administrativo.

**1.1. Imposição de encargos pecuniários a TODOS os usuários do serviço de radiodifusão, sem a imprescindível motivação do ato**

Os televisores produzidos no país até hoje estão capacitados exclusivamente para a recepção de sinais analógicos. A mudança do padrão tecnológico de transmissão de sons e imagens para o sistema digital obrigará TODOS os usuários do serviço a adquirir no mercado um decodificador capaz de "traduzir" os sinais digitais recebidos pelo ar em sinais analógicos compreensíveis pelos televisores atuais. Ou, alternativamente, adquirir novos aparelhos de televisão, que serão doravante fabricados pela indústria nacional para a recepção no Sistema Brasileiro de Televisão Digital Terrestre – SBTVD-T.

O decodificador em tela é tecnicamente chamado de *Set-Top Box* ou "Unidade Receptora-Decodificadora - URD". Para o consumidor, o custo das URDs varia também segundo o *padrão de transmissão adotado pelo Poder Concedente*.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

Há, em todo o mundo, três padrões básicos de transmissão digital: o ISDB<sup>7</sup> (o chamado “padrão japonês”, adotado pelo Decreto n.º 5.820/2006); o ATSC<sup>8</sup> (o “padrão americano”) e o DVD<sup>9</sup> (o “padrão europeu”).

Segundo atesta a tabela reproduzida abaixo, constante da página 72 do anexo documento oficial “Modelo de Referência: Sistema Brasileiro de Televisão Digital Terrestre”<sup>10</sup>, **o custo estimado para o consumidor, de uma Unidade Receptora-Decodificadora (URD), varia segundo o padrão tecnológico adotado pelo serviço de radiodifusão. Em todos os modelos analisados, O PREÇO MAIS CARO é o do decodificador exigido pelo padrão ISDB (o “padrão japonês”), ou seja, aquele imotivadamente escolhido pelo Poder Concedente como padrão-base para o Sistema Brasileiro de Televisão Digital Terrestre (art. 5º do Decreto impugnado).**

---

<sup>7</sup> *Integrated Services Digital Broadcasting.*

<sup>8</sup> Sigla para *Advanced Television Systems Committee.*

<sup>9</sup> Sigla para *Digital Video Broadcasting.*

<sup>10</sup> Produzido pelo Centro de Pesquisa e Desenvolvimento em Telecomunicações – CPqD - a partir de convênio celebrado com o Ministério das Comunicações.





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Tabela 3.24: Projeção, para o ano de 2006, de preços aproximados para as URD modeladas.

MODELO	Básico	Intermediário 1	Intermediário 2	Avançado 1	Avançado 2
Funcionalidades	SD MPEG-2 Áudio estéreo sem Interatividade	SD MPEG-2 Áudio estéreo com Interatividade local	SD MPEG-2 Áudio estéreo Interatividade c/ canal de retorno	HD MPEG-2 Áudio <i>surround</i> Interatividade c/ canal de retorno	HD H.264 Áudio <i>surround</i> Interatividade c/ canal de retorno
Preço de Venda* (R\$)					
ATSC	256,00	398,00	555,00	655,00	715,00
DVB	233,00	373,00	530,00	602,00	662,00
ISDB	276,00	420,00	577,00	701,00	761,00
Preços Relativos					
ATSC	1,10	1,07	1,05	1,09	1,08
DVB	1	1	1	1	1
ISDB	1,18	1,13	1,09	1,16	1,15

\* Projeção de preços para 2006 sem contabilizar os *royalties* de modulação e licenças de *middleware*.

Como se vê, o custo estimado de uma Unidade Receptora-Decodificadora no “padrão japonês” é até 18% mais caro para o consumidor, usuário do serviço de radiodifusão.

Convém lembrar que, caso o usuário não disponha de recursos para adquirir o aparelho conversor no prazo de dez anos, não terá ele acesso ao serviço público federal de radiodifusão. Estará, portanto, privado de todos os benefícios prometidos pela inovação tecnológica, mormente a inclusão social e o acesso à diversidade cultural do País, previstos no primeiro artigo do Decreto n.º 4.910/2003.

O custo mais elevado do conversor penaliza sobretudo os mais pobres, justamente aqueles que menos têm acesso a outras formas de diversão e informação que não àquelas proporcionadas pela televisão<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Apenas 21,43% dos domicílios brasileiros têm acesso à rede mundial de computadores, segundo o Comitê Gestor da Internet. A tiragem do maior jornal do país não chega a um



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

Citando ainda o estudo produzido pelo CPqD,

**Preços mais elevados implicam em um percentual menor de domicílios atendidos**, como é mostrado no gráfico da figura 3.9. Após 15 anos e com as premissas consideradas, o percentual de domicílios atendidos no caso mais favorável (URD a R\$ 200,00) chega a 81% enquanto que no caso mais desfavorável (URD a R\$ 800,00) esse percentual fica em torno de 52%. É importante lembrar que, para efeito de simulação, esses valores foram divididos em 10 parcelas, segundo o procedimento de venda a prazo.

Quando o preço se aproxima de R\$ 200,00, cerca de 90% dos domicílios são atendidos. Esse resultado é ainda mais notável quando desagregado por classe, conforme ilustrado na figura 3.10. **Para um preço inicial de R\$ 200,00, a TV Digital se encontraria presente em 80% dos domicílios da classe D e perto de 50% dos domicílios da classe E, ao passo que, para URD a R\$ 400,00, esses percentuais cairiam para, aproximadamente, 41% e 18% das classes D e E, respectivamente. Para URD a R\$ 600,00, esses percentuais não chegariam a 10% de cada uma dessas classes.**

Por outro lado, a adesão praticamente coincide com os dois maiores preços iniciais, indicando que, **À MEDIDA QUE O PREÇO INICIAL SOBE, A TENDÊNCIA É DE**

---

milhão de exemplares. Um terço da população brasileira é composta por analfabetos funcionais, segundo o IBGE.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

**QUEDA NA SENSIBILIDADE DA DIFUSÃO EM  
RELAÇÃO AO PREÇO. ISSO OCORRE JUSTAMENTE  
PELA EXCLUSÃO DA CAMADA DE MENOR PODER  
AQUISITIVO.**

Segundo declarou a Ministra Chefe da Casa Civil, durante a cerimônia de assinatura do Decreto n.º 5.820/2006, "o governo está cogitando, nessa questão do terminal de acesso, toda a desoneração tributária possível"<sup>12</sup>, "porque pretendemos ter um preço extremamente acessível"<sup>13</sup>.

Não obstante, ainda que haja alguma forma de incentivo fiscal ou subsídio direto ao consumidor, era dever da Administração Pública fundamentar a escolha de um padrão tecnológico que onera o usuário do serviço de forma mais severa do que aconteceria em outros sistemas de escolha possível<sup>14</sup>. Ou então apresentar estudos que demonstrem que o padrão ISDB ("japonês") é mais vantajoso por outros motivos, o que também não ocorreu.

**A falta de motivação do ato – sobretudo diante de expressa exigência legal formulada no art. 50, inciso II, da Lei Federal n.º 9.784/99 – conduz inequivocamente à NULIDADE do Decreto n.º 5.820/2006, vedada a apresentação extemporânea das razões, uma vez que *"se fosse dado ao Poder Público aduzi-las apenas serodiantemente, depois de impugnada a conduta em juízo, poderia fabricar razões ad hoc, 'construir' motivos que jamais ou***

---

<sup>12</sup> Jornal Folha de S. Paulo, edição de 30 de junho de 2006.

<sup>13</sup> Radiobrás, Agência Brasil, notícia disponível no endereço eletrônico <http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2006/06/29/materia.2006-06-29.6866681575>.

<sup>14</sup> Até porque a concessão de subsídios ou vantagens fiscais implica em renúncia de receitas públicas, também a exigir do administrador a apresentação de motivos válidos para justificar a desvantagem financeira.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

***difficilmente se saberia se eram realmente existentes e/ou se foram  
deveras sopesados à época em que se expediu o ato questionado".<sup>15</sup>***

Não divergente é a posição do E. Superior Tribunal  
de Justiça:

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA.  
INDEFERIMENTO DE AUTORIZAÇÃO PARA  
FUNCIONAMENTO DE CURSO SUPERIOR. AUSÊNCIA DE  
MOTIVAÇÃO DO ATO ADMINISTRATIVO. NULIDADE.

1. A margem de liberdade de escolha da conveniência e oportunidade, conferida à Administração Pública, na prática de atos discricionários, não a dispensa do dever de motivação. O ato administrativo que nega, limita ou afeta direitos ou interesses do administrado deve indicar, de forma explícita, clara e congruente, os motivos de fato e de direito em que está fundado (art. 50, I, e § 1º da Lei 9.784/99). Não atende a tal requisito a simples invocação da cláusula do interesse público ou a indicação genérica da causa do ato.

2. No caso, ao fundamentar o indeferimento da autorização para o funcionamento de novos cursos de ensino superior na "evidente desnecessidade do mesmo", a autoridade impetrada não apresentou exposição detalhada dos fatos concretos e objetivos em que se embasou para chegar a essa conclusão. A explicitação dos motivos era especialmente importante e indispensável em face da existência, no processo, de pareceres das comissões de avaliação designadas pelo próprio Ministério da Educação, favoráveis ao deferimento, além de manifestações no mesmo sentido

---

<sup>15</sup> Celso Antônio Bandeira de Mello, *op. cit.*, p. 83.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

dos Poderes Executivo e Legislativo do Município sede da instituição de ensino interessada.

3. Segurança parcialmente concedida, para declarar a nulidade do ato administrativo.<sup>16</sup>

RECURSO ESPECIAL - MANDADO DE SEGURANÇA - TRANSFERÊNCIA DE SERVIDOR PÚBLICO - ATO DISCRICIONÁRIO - NECESSIDADE DE MOTIVAÇÃO – RECURSO PROVIDO.

1. Independentemente da alegação que se faz acerca de que a transferência do servidor público para localidade mais afastada teve cunho de perseguição, o cerne da questão a ser apreciada nos autos diz respeito ao fato de o ato ter sido praticado sem a devida motivação.

2. Consoante a jurisprudência de vanguarda e a doutrina, praticamente, uníssona, nesse sentido, todos os atos administrativos, mormente os classificados como discricionários, dependem de motivação, como requisito indispensável de validade.

3. O Recorrente não só possui direito líquido e certo de saber o porquê da sua transferência "ex officio", para outra localidade, como a motivação, neste caso, também é matéria de ordem pública, relacionada à própria submissão a controle do ato administrativo pelo Poder Judiciário.

4. Recurso provido.<sup>17</sup>

Impõe-se, por esses motivos, a ANULAÇÃO do Decreto n.º 5.820, de 29 de junho de 2006, cabendo à Administração Pública,

---

<sup>16</sup> STJ – 1ª Seção - MS 9944/DF – Rel. Ministro Teori Albino Zavascki – j. 25.05.2005 – V.U. – DJU 13.06.2005, p. 157.

<sup>17</sup> STJ – 6ª Turma - RMS 15459/MG – Rel. Ministro Paulo Medina – j. 19.04.2005 – v.u. – DJU 16.05.2005, p. 417.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

caso assim o deseje, produzir novo ato para disciplinar a implantação do SBTVD-T, devidamente fundamentado.

**1.2. Implícita revogação do Decreto n. 4.910/2003 e descumprimento do procedimento de escolha do modelo de referência do SBTVD-T**

O Decreto n.º 4.901/2003 previu um procedimento para a definição do Sistema Brasileiro de Televisão Digital. Tal procedimento supunha, a observância dos seguintes requisitos, dentre outros:

a) a **efetiva colaboração entre** os órgãos instituídos pelo art. 2º do mesmo ato, quais sejam, **o Comitê de Desenvolvimento** (vinculado à Presidência da República), **o Comitê Consultivo** (composto, nos termos do art. 5º do ato, por “representantes de entidades que desenvolvam atividades relacionadas à tecnologia de televisão digital”) e **o Grupo Gestor**, com atribuição para o desenvolvimento das “ações relativas à gestão operacional e administrativa voltadas para o cumprimento das estratégias e diretrizes estabelecidas pelo Comitê de Desenvolvimento do SBTVD”;

b) a **elaboração**, pelo Comitê de Desenvolvimento, **de relatório final contendo as propostas** referentes: à definição do modelo de referência do sistema brasileiro de televisão digital;



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

ao padrão de televisão digital a ser adotado no País; à forma de exploração do serviço de televisão digital; e ao período e modelo de transição do sistema analógico para o digital (art. 3º, VIII, do Decreto).

Tais requisitos jamais foram atendidos pela Administração Pública. Não houve, com efeito, "consulta" alguma ao Conselho Consultivo instituído pelo Decreto; não foi este órgão instado a propor as ações e as diretrizes fundamentais relativas ao SBTVD (como determina o *caput* do art. 5º do Decreto) e, *last but not least*, jamais houve a apresentação do relatório a que se refere o art. 3º, inciso VIII, do Decreto ora impugnado.

Em outras palavras, a Administração Pública editou o Decreto n.º 5.820/2006 em total dissonância com o disposto no Decreto n.º 4.901/2003, que cuidava da mesma matéria.

É certo que não havia obrigação legal determinando a participação de um Comitê Consultivo na formulação do SBTVD ou mesmo a apresentação de relatório final pelo Comitê de Desenvolvimento. Todavia, *uma vez que a própria Administração Pública fixou tais balizas, não poderia, sem qualquer justificativa, alterar os termos do ato anterior, de forma a descumprir aquilo que se obrigara.*

É o que diz o art. 50, inciso VIII, da Lei Federal n.º 9.784/99. *In verbis*: "Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando: (...) importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo".



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

No caso em tela, houve revogação implícita do Decreto n.º 4.901/2003 pelo Decreto n.º 5.820/2006, uma vez que esse último ato foi editado sem que houvesse o cumprimento das regras contidas no ato administrativo anterior.

Como os dois atos possuem o mesmo nível hierárquico, poderia a Administração Pública revogar o Decreto que anteriormente editara, desde que o fizesse de forma motivada. Como não o fez, **impõe-se a ANULAÇÃO do Decreto n.º 5.820/2006, em razão da ofensa ao disposto no art. 50, inciso VIII, da Lei Federal n.º 9.784/99.**

## **2. Ofensa ao art. 223 da Constituição da República**

O Decreto n.º 5.820/2006 instituiu modalidade *sui generis* de uso privado de um bem público: a “consignação” de canais de radiofrequência, “a fim de permitir a transição para a tecnologia digital sem interrupção da transmissão de sinais analógicos” (art. 7º do Decreto).

Justifica-se a “consignação” porque o art. 10 do Decreto previu um período de transição - do sistema de transmissão analógico para o digital - de dez anos. Durante esse prazo, haveria a veiculação simultânea (*simulcasting*) de programação nos dois formatos, de forma a garantir a continuidade do serviço enquanto há a substituição de transmissores e receptores do sinal.

Nos termos do art. 9º do Decreto, a *consignação* de canais deve ser “disciplinada por instrumento contratual celebrado entre o





**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

Ministério das Comunicações e as outorgadas”, com cláusula que estabeleça o *prazo* para utilização plena do canal “consignado”.

Os §§ 2º e 3º do mesmo artigo prevêm *prazos* também para a apresentação do projeto de instalação da estação transmissora (seis meses) e para o início das transmissões digitais (dezoito meses) pelas emissoras prestadoras do serviço.

Ocorre que, ao cuidar dos prazos relacionados à “consignação” dos canais digitais às emissoras radiodifusoras, a Ré invadiu a competência exclusiva do Congresso Nacional para deliberar sobre a renovação das concessões, contrariando expressamente o disposto no art. 223 da Constituição da República.

Com efeito, nos §§ 3º e 5º do artigo constitucional está dito que o ato de outorga ou renovação do serviço de radiodifusão somente produzirá efeitos legais após deliberação do Congresso Nacional, e que o prazo da concessão ou permissão será de quinze anos para as emissoras de televisão. Vencido esse prazo, cabe ao Poder Executivo encaminhar o processo de renovação ao Congresso, para a ratificação do ato do Poder Concedente.

Como as outorgas e posteriores renovações das emissoras de TV brasileiras obedecem a calendários distintos<sup>18</sup>, o prazo da “consignação” dos canais digitais deve, obrigatoriamente (sob pena de afronta ao art. 223 da Constituição) ser o mesmo do contrato de outorga ou renovação da concessão do serviço de radiodifusão. Caso contrário, o Poder

---

<sup>18</sup> Por exemplo, a renovação da “Rádio e TV Difusora do Maranhão Ltda.” ocorreu no dia 26 de agosto de 1998; a da “Televisão Borborema Ltda.”, no dia 27 de junho de 2002; a da “TV Stúdios de Brasília S/C Ltda.” no dia 09 de dezembro de 2002, e assim sucessivamente.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

Concedente estaria promovendo uma verdadeira “renovação branca” de todas as concessões públicas de radiodifusão do país, sem a imprescindível manifestação do Congresso Nacional.

Assim, por hipótese, se a outorga de uma determinada emissora vence no dia 10 de março de 2007, a consignação do canal digital para a concessionária só pode vigorar até essa data, sendo nulas, de pleno direito, as cláusulas do instrumento contratual previsto no art. 9º do Decreto n.º 5.820/2006 que estabeleçam prazos superiores.

Para que a hipotética emissora continue a prestar o serviço nas duas modalidades tecnológicas (digital e analógica), deverá haver, obrigatoriamente, a deliberação do Congresso Nacional, consoante determinação expressa do § 3º do art. 223 da Constituição (*in verbis*: “O ato de outorga ou renovação somente produzirá efeitos legais após deliberação do Congresso Nacional, na forma dos parágrafos anteriores”).

Impõe-se deste modo a **ANULAÇÃO do Decreto impugnado também porque não está o Poder Executivo Federal, portanto, autorizado a fixar prazos de “consignação” de uso de um bem público de até DEZ ANOS (art. 10 do Decreto) sem a observância do requisito de eficácia do ato administrativo, previsto no art. 223, § 3º, da Constituição.**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

**3. Ofensa à separação entre os serviços públicos de radiodifusão e telecomunicações, estabelecida pela EC n.º 08/95.**

Como é sabido, a Emenda Constitucional n.º 08, de 15 de agosto de 1995, opôs categoricamente os serviços públicos de radiodifusão e telecomunicações, que até então se confundiam.

O contexto histórico dessa mudança constitucional é recuperado pelo Professor da Universidade de Brasília, Murilo César Ramos, em artigo recentemente publicado:

Com o Ministro das Comunicações, Sérgio Motta, à frente, teve início em 1995 a reestruturação do arcabouço normativo das comunicações brasileiras, com a alteração do art. 21 da Constituição Federal. A alteração previa a abertura ao capital privado da exploração dos serviços públicos de telecomunicações, pondo fim a um monopólio que começara com o regime militar em 1972 e que fora feito item constitucional em 1988.

A redação do artigo 21, incisos XI e XII, dispondo sobre as telecomunicações, era a seguinte:

*"Compete à União:*

*XI - explorar, diretamente ou mediante concessão a empresas sob controle acionário estatal, os serviços telefônicos, telegráficos, de transmissão de dados e demais serviços públicos de telecomunicações, assegurada a prestação de serviços de informações por entidades de direito privado através da rede pública de telecomunicações explorada pela União;*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

*XII - explorar diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:*

*a) os serviços de radiodifusão sonora, de sons e imagens e demais serviços de telecomunicações (...)"*

Assim, a proposta de Emenda Constitucional nº 3, que previa o fim do monopólio das telecomunicações, foi encaminhada ao Congresso Nacional, em 15 de fevereiro de 1995, como parte de um amplo elenco de reformas da ordem econômica - que previa o fim do monopólio do petróleo, do gás canalizado, da exploração do subsolo e da navegação de cabotagem, pondo fim ainda à distinção entre empresa brasileira de capital nacional e de capital estrangeiro.

A alteração prevista para as telecomunicações era simples, pois apenas suprimia, no inciso XI do art. 21, a expressão "a empresas sob controle estatal", permitindo com isso a outorga a empresas privadas, a critério exclusivo da União, do direito de exploração dos serviços públicos de telecomunicações. Originalmente, ela nada modificava em relação aos serviços de radiodifusão, tratados pelo inciso XII.

*"Art. 1º - É suprimida a expressão 'a empresas sob controle estatal' no art. 21, inciso XI, da Constituição, passando o dispositivo a ter a seguinte redação:*

*Art. 21 - Compete à União:*

*XI - explorar, diretamente ou mediante concessão, os serviços telefônicos, telegráficos, de transmissão de dados e demais serviços públicos de telecomunicações, assegurada a prestação de serviços por entidades de*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

*direito privado através da rede pública de telecomunicações explorada pela União.*

*Art. 2º - Esta emenda entra em vigor na data de sua publicação."*

Contrariando previsões de uma tramitação polêmica e difícil na Comissão Especial criada para analisá-la, a proposta de emenda constitucional foi aprovada com facilidade em 10 de maio de 1995: vinte e dois votos a favor e apenas oito contra. Depois de votada pelos plenários da Câmara dos Deputados e Senado Federal, a emenda foi promulgada no dia 15 de agosto de 1995, confirmando a modificação no artigo 21 da Constituição de 1988, que passou a ter a seguinte redação:

*"Art. 21 - Compete à União:*

*XI - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais;*

*XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:*

*a) os serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens;"*

**Essa nova redação trouxe importantes modificações, além da possibilidade de outorga ao capital privado da exploração dos serviços de telecomunicações:** a criação de um órgão regulador, autônomo, para o setor; a reforma do Sistema Telebrás, preparando-o para a competição - na época não se falava



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

abertamente na sua privatização; e **uma terceira grande modificação, mais surpreendente, que foi a separação entre os serviços de telecomunicações e os serviços de radiodifusão, até então unidos constitucionalmente. A nova redação aprovada revogou a expressão "e demais serviços de telecomunicações", acabando com o vínculo legal entre as telecomunicações, como a telefonia, transmissão de dados e, mesmo, a televisão por assinatura, e a radiodifusão. Desse modo, as futuras regulamentações exigidas para as telecomunicações, inclusive a criação do órgão regulador, não teriam qualquer ingerência sobre o rádio e a televisão abertos.**<sup>19</sup>

A **separação entre os dois serviços federais** consumou-se com a edição da Lei Federal n.º 9.472/97, que "dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e o funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional n.º 8, de 1995". O art. 215 da lei regulamentar revogou expressamente TODOS os dispositivos da Lei Federal n.º 4.117/62 que tratavam das telecomunicações, criando, desse modo, dois regimes jurídicos distintos para os serviços da União: a radiodifusão continuou a ser regida pela vetusta Lei de 1962, e os serviços de telecomunicações – agora privatizados – passaram a ser regulados pela Lei 9.472.

Ocorre, porém, que o desenvolvimento tecnológico contemporâneo aponta para a chamada "**convergência de mídias**", isto é,

---

<sup>19</sup> "Crítica ao ambiente político-regulatório da comunicação social eletrônica brasileira: fragmentação política e dispersão regulamentar" in CHAGAS, Cláudia Maria de Freitas et alli. *Classificação indicativa no Brasil (desafios e perspectivas)*, Brasília, Ministério da Justiça/UNB, 2006, pp. 58-59.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

a crescente aproximação da radiodifusão com os serviços de Internet e telefonia (fixa e móvel).

Foi o que disse o Centro de Pesquisa e Desenvolvimento em Telecomunicações – CPqD a propósito da TV Digital:

A TV Digital não deve ser vista apenas como uma evolução tecnológica da televisão. Trata-se de uma **nova plataforma de comunicação** baseada em tecnologia digital para a transmissão de sinais. (...)

**Combinando as características tradicionais da televisão** analógica **com algumas das funcionalidades proporcionadas pelo computador pessoal** – hoje exclusivo meio de acesso à Internet - com a TV Digital, será possível experimentar algumas das facilidades da tecnologia digital, **chegando mesmo, em alguns casos, a acessar a rede mundial de computadores a partir de um aparelho de televisão**, utilizando parte significativa da infra-estrutura existente. Assim, ao ser implementada, seus benefícios serão sentidos pela maioria da população. **Com a potencialidade de oferecer** um número maior de canais, **COMUNICAÇÃO BIDIRECIONAL ENTRE TELESPECTADORES E ENTRE EMISSORAS A PARTIR DE UM CANAL INTERATIVO**, além de um **portal conveniente para serviços on-line**, a TV Digital poderá estender os benefícios da era da informação a uma vasta camada da população que atualmente tem acesso ao entretenimento audiovisual de forma passiva, com pouca ou quase nenhuma interação com o provedor da informação



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

**ou mesmo com poucas oportunidades de prover informação. (...)**

A TV Digital poderá ainda **incluir aplicações totalmente desvinculadas da programação dita normal**, relacionadas ao trabalho ou negócios, ao entretenimento, à educação e à informação, bem como aplicações baseadas no protocolo IP (governo eletrônico, **mensagem eletrônica, comércio eletrônico**, etc).<sup>20</sup>

O art. 6º, inciso III, do Decreto aqui impugnado acolheu expressamente a convergência de mídias ao prever que o Sistema Brasileiro de Televisão Digital possibilitará a **“interatividade”**, ou seja, a **comunicação bidirecional com o usuário do serviço**<sup>21</sup>.

A desejável inovação tecnológica esbarra, contudo, na explícita separação entre os serviços de radiodifusão e telecomunicações, promovida pela Emenda Constitucional n.º 08/95.

Por serem serviços distintos – regidos por leis distintas – não está o concessionário radiodifusor autorizado a prestar serviços de comunicação bidirecional. A interação entre emissor e receptor é atividade típica do serviço de telecomunicações, regido pela Lei Federal n.º 9.472/97 e pelas Resoluções da Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL.

Para afastar qualquer dúvida que pudesse restar a respeito, o art. 6º, alínea “d”, da Lei Federal n.º 4.117/62 definiu o **serviço de**

---

<sup>20</sup> Disponível em <http://sbtvd.cpqd.com.br/?obj=historico&mtd=texto&item=1>.

<sup>21</sup> O dicionário *Houaiss da Língua Portuguesa* registra as seguintes entradas para o termo “interatividade”: “capacidade de um sistema de comunicação ou equipamento de possibilitar





**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

**radiodifusão como aquele “destinado a ser RECEBIDO** direta e livremente pelo público em geral, compreendendo radiodifusão sonora e televisão”.

Ao prever a possibilidade de INTERAÇÃO entre o usuário e a emissora concessionária, o Decreto n.º 5.820/06 estendeu o objeto do serviço público federal de radiodifusão para além dos limites autorizados pela Constituição e pela lei. A visível inconstitucionalidade retira do ato impugnado sua condição de validade, cabendo, então, ao Poder Judiciário ANULAR o ato administrativo ilegal.

Diante do exposto, não resta dúvida de que, nos termos da Lei n. 4117/62, a radiodifusão é um serviço destinado a ser recebido direta e livremente pelo público em geral. Já a interatividade “...envolve a noção de bidirecionalidade, entre um emissor e um receptor que alternam os papéis de geração da informação, cujo processo de negociação resulta na elaboração de um conteúdo específico”. Desta forma, o telespectador deixa de ser simplesmente passivo e passa a poder interferir ativamente no conteúdo e na programação da televisão.

**A interatividade, portanto, repita-se, não se caracteriza como serviço de radiodifusão.**

**3.2 Vedação legal de outorga irrestrita de 6 megahertz ao concessionário da radiodifusão**

Na década de sessenta, quando foram estabelecidos os pilares normativos que amparam as concessões dos canais de televisão (Lei n. 4.117, de 27 de agosto de 1962, , modificada pelo Dec. Lei n.

---

interação” e “ato ou faculdade de diálogo intercambiável entre o usuário de um sistema e a máquina, mediante um terminal equipado de tela de visualização”.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

236/67), normas estas recepcionadas pela atual Constituição Federal, um dos grandes objetivos era o de impedir concentração de mais de uma concessão nas mãos de apenas um concessionário, tentando, assim, garantir uma certa pluralidade de atores nas transmissões áudio-visuais. Assim, existem diversos preceitos legais insertos neste diploma com tal objetivo.

Neste sentido, observam-se os seguintes dispositivos da Lei n. 4.117/62,

Art.38. Nas concessões, permissões ou autorizações para explorar serviços de radiodifusão, serão observados, além de outros requisitos, os seguintes preceitos e cláusulas: [\(Redação dada pela Lei n. 10.610, de 20.12.2002\)](#)  
(...)

g) a mesma pessoa não poderá participar da administração ou da gerência de mais de uma concessionária, permissionária ou autorizada do mesmo tipo de serviço de radiodifusão, na mesma localidade [\(Redação dada pela Lei n. 10.610, de 20.12.2002\)](#)  
(...)

Art. 45. A cada modalidade de telecomunicação corresponderá uma concessão, autorização ou permissão distinta que será considerada isoladamente para efeito de fiscalização e das contribuições previstas nesta lei.

No mesmo sentido, dispõe o Decreto n. 52.795/63, que regulamenta a exploração de serviços de radiodifusão, *in verbis*:

Art. 14. O procedimento licitatório terá início com a publicação de aviso no Diário Oficial da União, que deverá conter a indicação do local e as condições em que os interessados poderão obter o texto do edital, bem assim o local, a data e a hora para a apresentação das propostas para fins de habilitação e julgamento. (Redação dada pelo Decreto n. 2.108, de 24.12.1996)



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

(...)

3º A mesma entidade ou as pessoas que integram o seu quadro societário e diretivo não poderão ser contempladas com mais de uma outorga do mesmo tipo de serviço de radiodifusão na mesma localidade. (Redação dada pelo Decreto n. 2.108, de 24.12.1996)”

A orientação legal é no sentido de tomar como parâmetro interpretativo o paradigma de programações e não o paradigma do espectro, como agora estabelecido pelo Decreto n. 5.820 estabelecer. A vedação de mais de uma concessão ao mesmo agente tem por finalidade última a vedação de mais de uma programação por agente.

**Portanto, o único parâmetro de outorga passível de ser deferido às concessionárias é o de garantir que cada programação transmitida atualmente seja reproduzida *ipsis litteris* no novo modelo digital, e não a entrega de 6 megahertz para que as emissoras “façam o que bem entenderem” com os mesmos.**

**3.3 Da impossibilidade de estabelecer o SBTVD através de decretos autônomos**

A regulamentação do sistema brasileiro de televisão digital pelo Decreto nº 5820/2006 afronta o ordenamento jurídico brasileiro, tendo em vista que a referida norma possui, à evidência, natureza jurídica de decreto autônomo.

A Emenda Constitucional nº 32, de 2001 trouxe a possibilidade de expedição de decreto sem a necessidade da prévia existência de lei (decreto autônomo) em relação a determinadas matérias específicas,



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

conforme se extrai da análise da Constituição Federal em seu texto originário em confronto com o texto da Emenda Constitucional 32/2001.

De acordo com o texto anterior à EC 32/2001, a criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da Administração Pública eram de competência legislativa do Congresso Nacional com o concurso do Presidente da República pela sanção ou veto (art. 48).

Com a Emenda Constitucional nº 32/2001, a estruturação e atribuições de Ministérios e órgãos da Administração Pública não mais são referidas como matéria de lei. Da mesma forma, o art. 61, § 1º, II, e, da Constituição, que dispõe sobre a reserva de iniciativa do Presidente da República, também deixou de fazer referência à estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da Administração Pública.

Já o art. 84, VI, da Constituição de 1988 - que dispõe sobre a competência do Presidente da República para expedir decretos - com a redação da EC 32/2001, passou a se referir à "organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos", suprimindo a expressão "na forma da lei".

Na mesma linha, a nova redação do art. 88 restringiu a exigência de lei apenas à criação e extinção de Ministérios e órgãos da Administração Pública.

De todo o exposto, observa-se que, com a Emenda Constitucional nº 32, de 2001, o Poder Executivo detém poderes para normatizar a organização da Administração Pública Federal, já que o decreto autônomo passou a ser a espécie normativa cabível para tratar atribuições e



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

estruturação dos Ministérios e órgãos da Administração Pública, desde que não gere aumento de despesa ou criação ou extinção de órgãos públicos nem gere restrições a direitos de particulares (art. 84, VI, a, da Constituição de 1988, com a redação da Emenda Constitucional nº 32, de 2001).

Assim, concluindo, retirando a hipótese específica recém criada pela Emenda Constitucional no 32, de 2001, que, à evidência, não se subsume ao decreto atacado, tal instituto (decreto autônomo) constitui-se em anomalia jurídica em nosso Ordenamento Jurídico.

**3.4 Da impossibilidade de transmissão em HDTV por parte das concessionárias**

Cabe, neste momento, ressaltar alguns aspectos técnicos, ligados à implementação da TV DIGITAL, que acabarão por resultar em trágicas consequências políticas, sociais e legais. As concessionárias de radiodifusão, uma vez que disponham dos 6 megahertz, irão, de imediato, iniciar vultuosos investimentos no sentido de transmitir suas programações no padrão HDTV (*high definition*), em detrimento de eventual utilização do padrão SDTV (*standard definition* – cumpre ressaltar que este padrão permite a veiculação de até 8 canais no espaço de 6 megahertz disponível para cada emissora).

Ocorre que tais transmissões em HDTV acabarão por utilizar, pelo menos, 60 % do espectro concedido. Isto significa dizer que, caso tal quadro venha a concretizar-se, nos grandes centros populacionais, no período do *simulcasting*, todo o espectro será utilizado, sem que seja possível qualquer política pública no sentido de viabilizar TVs comunitárias, TVs educativas e outros canais de relevante aspecto social. Assim, as TVs privadas reinarão absolutas em todo este espaço social.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

**Analisando todo o arcabouço jurídico brasileiro, observa-se que tal situação constitui-se em verdadeira agressão ao mesmo.**

A começar pelo Decreto 4.901 de 2003, evidencia-se que a introdução da tecnologia digital deve servir aos princípios colocados neste texto legal (promoção da diversidade cultural, inclusão digital e democratização da informação). Ora, todos estes princípios são colocados em cheque com eventuais transmissões em HDTV, tendo em vista, como já ressaltado, a impossibilidade de alocação de espaço no espectro para a concretização de tais diretrizes.

Por outro lado, outros recentes diplomas legais, tratando de questões análogas, com enorme similitude à matéria do decreto em ataque, **regulamentam, de forma uníssoma, no sentido de disponibilizar de forma concreta espaço para canais e serviços comunitários.**

Nesta linha, a Lei nº 9.612, de 19 de fevereiro de 1998, que institui o Serviço de Radiodifusão Comunitária, em seu art. 5º, estatui que:

Art. 5º - O Poder Concedente designará, em nível nacional, para utilização do Serviço de Radiodifusão Comunitária, um único e específico canal na faixa de frequência do serviço de radiodifusão sonora em frequência modulada.

*Parágrafo único.* Em caso de manifesta impossibilidade técnica quanto ao uso desse canal em determinada região, será indicado, em substituição, canal alternativo, para utilização exclusiva nessa região.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

Na mesma esteira, a legislação que trata da TV a cabo (lei nº 8.977), contém inúmeros artigos que concretizam importantes princípios, esculpidos em seus arts. 3º e 4º

Art. 3º O Serviço de TV a Cabo é destinado a promover a cultura universal e nacional, a diversidade de fontes de informação, o lazer e o entretenimento, a pluralidade política e o desenvolvimento social e econômico do País

Art. 4º O Serviço de TV a Cabo será norteado por uma política que desenvolva o potencial de integração ao Sistema Nacional de Telecomunicações, valorizando a participação do Poder Executivo, do setor privado e da sociedade, em regime de cooperação e complementariedade, nos termos desta Lei.

Para concretizar estes direcionamentos já estatuídos no início do diploma em comento, temos o artigo 23, que define tal questão com parâmetros concretos e imediatamente aplicáveis. Neste sentido:

Art. 23. A operadora de TV a Cabo, na sua área de prestação do serviço, deverá tornar disponíveis canais para as seguintes destinações:

I - CANAIS BÁSICOS DE UTILIZAÇÃO GRATUITA:

a) canais destinados à distribuição obrigatória, integral e simultânea, sem inserção de qualquer informação, da programação das emissoras geradoras locais de radiodifusão de sons e imagens, em VHF ou UHF, abertos e não codificados, cujo sinal alcance a área do serviço de TV a Cabo e



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

apresente nível técnico adequado, conforme padrões estabelecidos pelo Poder Executivo;

b) um canal legislativo municipal/estadual, reservado para o uso compartilhado entre as Câmaras de Vereadores localizadas nos municípios da área de prestação do serviço e a Assembléia Legislativa do respectivo Estado, sendo o canal voltado para a documentação dos trabalhos parlamentares, especialmente a transmissão ao vivo das sessões;

c) um canal reservado para a Câmara dos Deputados, para a documentação dos seus trabalhos, especialmente a transmissão ao vivo das sessões;

d) um canal reservado para o Senado Federal, para a documentação dos seus trabalhos, especialmente a transmissão ao vivo das sessões;

e) um canal universitário, reservado para o uso compartilhado entre as universidades localizadas no município ou municípios da área de prestação do serviço;

f) um canal educativo-cultural, reservado para utilização pelos órgãos que tratam de educação e cultura no governo federal e nos governos estadual e municipal com jurisdição sobre a área de prestação do serviço;

g) um canal comunitário aberto para utilização livre por entidades não governamentais e sem fins lucrativos;

h) um canal reservado ao Supremo Tribunal Federal, para a divulgação dos atos do Poder Judiciário e dos serviços essenciais à Justiça; [\(Alínea incluída pela Lei nº 10.461, de 17.5.2002\)](#)





**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

II - CANAIS DESTINADOS À  
PRESTAÇÃO EVENTUAL DE SERVIÇO;

III - CANAIS DESTINADOS À  
PRESTAÇÃO PERMANENTE DE SERVIÇOS.

§ 1º A programação dos canais previstos nas alíneas **c** e **d** do inciso I deste artigo poderá ser apresentada em um só canal, se assim o decidir a Mesa do Congresso Nacional.

§ 2º Nos períodos em que a programação dos canais previstos no inciso I deste artigo não estiver ativa, poderão ser programadas utilizações livres por entidades sem fins lucrativos e não governamentais localizadas nos municípios da área de prestação do serviço.

§ 3º As condições de recepção e distribuição dos sinais dos canais básicos, previstos no inciso I deste artigo, serão regulamentadas pelo Poder Executivo.

§ 4º As geradoras locais de TV poderão, eventualmente, restringir a distribuição dos seus sinais, prevista na alínea **a** do inciso I deste artigo, mediante notificação judicial, desde que ocorra justificado motivo e enquanto persistir a causa.

§ 5º Simultaneamente à restrição do parágrafo anterior, a geradora local deverá informar ao Poder Executivo as razões da restrição, para as providências de direito, cabendo apresentação de recurso pela operadora.

§ 6º O Poder Executivo estabelecerá normas sobre a utilização dos canais previstos nos incisos II e III deste artigo, sendo que:

I - serão garantidos dois canais para as funções previstas no inciso II;



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

II - trinta por cento dos canais tecnicamente disponíveis serão utilizados para as funções previstas no inciso III, com programação de pessoas jurídicas não afiliadas ou não coligadas à operadora de TV a Cabo.

§ 7º Os preços e as condições de remuneração das operadoras, referentes aos serviços previstos nos incisos II e III, deverão ser compatíveis com as práticas usuais de mercado e com os custos de operação, de modo a atender as finalidades a que se destinam.

§ 8º A operadora de TV a Cabo não terá responsabilidade alguma sobre o conteúdo da programação veiculada nos canais referidos nos incisos I, II e III deste artigo, nem estará obrigada a fornecer infra-estrutura para a produção dos programas.

§ 9º O Poder Executivo normatizará os critérios técnicos e as condições de uso nos canais previstos nas alíneas **a** a **g** deste artigo.

Art. 24. Excluídos os canais referidos nos incisos I, II e III do artigo anterior os demais canais serão programados livremente pela operadora de TV a Cabo.

Daí pode-se visualizar o absurdo jurídico que o Executivo tenta engendrar. Através de um decreto autônomo que, por si só já constitui uma total ilegalidade, ignora todo um complexo de leis criadas pelo Poder Legislativo que, de forma unânime, instituem a valorização da participação do Poder Executivo, do setor privado e da sociedade na veiculação de qualquer conteúdo de multi-mídia.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

Em termos concretos, com a possibilidade de veiculação em HDTV, as emissoras privadas, necessariamente, afastam qualquer possibilidade concreta de que os demais atores sociais possam valer-se do precioso espectro eletro-magnético. Não resta outra conclusão senão a de que qualquer veiculação pelas concessionárias, no período do *simulcasting*, somente poderá ser feita em padrão que tenha por limite máximo a transmissão em padrão SDTV (*standard definition*), que, por sinal, constitui-se em excelente qualidade de transmissão (qualidade semelhante ao DVD).

**DO CABIMENTO DA PRESENTE AÇÃO CIVIL PÚBLICA**

Esta ação busca tutelar: a) o interesse difuso, comum a todos os cidadãos que habitam esta República, de exigir de seus governantes o respeito à ordem jurídica nacional<sup>22</sup>; b) o direito difuso de cerca de 169 milhões de brasileiros, usuários do serviço de radiodifusão, a uma mudança tecnológica que realmente atenda a seus interesses.

O instrumento adequado para a proteção desses direitos metaindividuais é, sem nenhuma dúvida, a **ação civil pública**, regulada pelas Leis n. 7.347/85<sup>23</sup> e 8.078/90.

---

<sup>22</sup> Art. 127 da CR: "O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a **defesa da ordem jurídica**, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis".

<sup>23</sup> Art. 1º da Lei 7.347/85: "Regem-se pelas disposições desta lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados:  
I – ao meio ambiente;  
II – ao consumidor;  
III – aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;  
IV – a **qualquer outro interesse difuso ou coletivo** (...)".



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

O Autor desta ação possui **legitimidade plena para a causa**, uma vez que lhe compete, por força do disposto no art. 5º da Lei Complementar Federal n.º 75/93, zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos da União aos princípios, garantias, condições, direitos, deveres e vedações previstos na Constituição Federal e na lei, relativos à comunicação social.

O **interesse de agir** do Autor é manifesto, pois, caso não haja a intervenção da Justiça brasileira, a Administração Pública Federal passará a promover a transição para o Sistema Brasileiro de Televisão Digital ao arrepio das normas constitucionais e infraconstitucionais atinentes à comunicação social.

O art. 461 do Código de Processo Civil autoriza, expressamente, a **concessão de tutela inibitória**<sup>24</sup> para assegurar a proteção dos princípios e regras constitucionais violados pelo ato aqui impugnado.

**Este juízo federal é absolutamente competente para julgar a causa**, nos termos do disposto no art. 109, inciso I, da Constituição brasileira.

A propósito, insta frisar que a doutrina é assente no sentido de que a competência territorial nas ações civis públicas é regulada expressamente pelo art. 93 do Código de Defesa do Consumidor. E a regra

---

<sup>24</sup> Tutela inibitória é aquela cujo fim é impedir a prática, a continuação ou a repetição de um ato ilícito, ainda que esse ato não seja seguido de um evento danoso concreto. Vide a respeito, Luiz Guilherme Marinoni, *A Antecipação da Tutela*, São Paulo: Malheiros, 1999, pp. 55 e ss. Observa este autor que “a tutela inibitória, na hipótese em que o ilícito já foi praticado, preocupa-se com o perigo da sua continuação ou repetição. Neste caso, como é óbvio, não importa que o ilícito que já foi praticado, mas apenas a probabilidade da sua continuação ou



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

expressa da *lex specialis* é no sentido da competência **da Capital do Estado (ou do Distrito Federal)** nas *causas em que se discute dano ou perigo de dano de âmbito nacional*.

Nesse sentido, inclusive, já se pronunciou o E. Superior Tribunal de Justiça:

*CONFLITO DE COMPETÊNCIA. AÇÃO CIVIL COLETIVA. CÓDIGO DO CONSUMIDOR, ART. 93, II. **A ação civil coletiva deve ser processada e julgada no foro da capital do Estado ou no do Distrito Federal, se o dano tiver âmbito nacional ou regional;** votos vencidos no sentido de que, sendo o dano de âmbito nacional, competente seria o foro do Distrito Federal. Conflito conhecido para declarar competente o Primeiro Tribunal de Alçada Civil do Estado de São Paulo.*<sup>25</sup>

*CONFLITO DE COMPETÊNCIA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR.*

*1. Interpretando o artigo 93, inciso II, do Código de Defesa do Consumidor, já se manifestou esta Corte no sentido de que não há exclusividade do foro do Distrito Federal para o julgamento de ação civil pública de âmbito nacional. Isto porque o referido artigo ao se referir à Capital do Estado e ao Distrito Federal invoca competências territoriais concorrentes, devendo ser analisada a questão estando a Capital do Estado e o Distrito Federal em*

---

repetição. A prova do perigo é a prova da probabilidade da continuação ou da repetição do ilícito”.

<sup>25</sup> STJ - 2ª Seção - Conflito de Competência n.º 17.532 – DF - Rel. Min. Ari Pargendler, j. 29.02.2000.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

***planos iguais, sem conotação específica para o Distrito Federal.***

*2. Conflito conhecido para declarar a competência do Primeiro Tribunal Civil do Estado de São Paulo para prosseguir no julgamento do feito.<sup>26</sup>*

Uma vez que os telespectadores mineiros também fazem parte do universo de usuários atingidas pela irregular implementação do Sistema Brasileiro de Televisão Digital, há razão mais do que suficiente para firmar a competência territorial da Justiça Federal em Minas Gerais, e, mais precisamente, dessa seção judiciária da capital do Estado.

Enfim, não há óbice algum para o deferimento dos pedidos que serão adiante formulados.

**DA IMPRESCINDÍVEL EXTENSÃO DA TUTELA JURISDICIONAL A TODO O TERRITÓRIO BRASILEIRO**

O Decreto Presidencial n.º 5.820 dispõe sobre a **implantação do Sistema Brasileiro de Televisão Digital Terrestre** não apenas no Estado de Minas Gerais, mas **em todo o território nacional**.

Por isso, os efeitos da tutela jurisdicional pleiteada devem alcançar igualmente todo o território nacional pois, caso contrário, criar-se-ia verdadeira teratologia jurídica, consistente na declaração de invalidade de um Decreto Federal apenas para um dos Estados da Federação

---

<sup>26</sup> STJ - 2ª Seção - Conflito de Competência nº 17.533 – DF - Rel. Min. Carlos Alberto Menezes Direito, j. 13.09.2000.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

Em caso análogo, esta mesma Justiça mineira já decidiu que:

**Os efeitos da sentença estendem-se a todo território nacional, uma vez que atinge ato administrativo de órgão federal em sua substância que trata de matéria de forma genérica. Não há, pois, como anular o ato administrativo circunscrito a determinada região, o que configuraria uma anomalia jurídica. Não se lhe aplica, portanto, o art. 16 da Lei 7.347, de 24 de julho de 1985, com a nova redação dada pela Lei 9494/97.**

Poder-se-ia argumentar que o art. 16 da Lei Federal n. 7.347/85 (LACP), com a redação que lhe foi dada pela Lei Federal n. 9.494, não autoriza a extensão nacional dos efeitos da tutela jurisdicional.

Pedimos vênias para citar, a propósito, a posição da eminente processualista Ada Pellegrini Grinover, em favor do entendimento aqui advogado:

Limitar a abrangência da coisa julgada nas ações civis públicas significa multiplicar demandas, o que, de um lado, contraria toda a filosofia dos processos coletivos, destinados justamente a resolver molecularmente os conflitos de interesses, ao invés de atomizá-los e pulverizá-los; e de outro lado, contribui para a multiplicação de processos, a sobrecarregarem os tribunais, exigindo múltiplas respostas jurisdicionais quando uma só poderia ser suficiente. No momento em



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

que o sistema brasileiro busca saídas até nos precedentes vinculantes, o menos que se pode dizer do esforço redutivo do Executivo é que vai na contramão da história.

Em segundo lugar, pecou pela incompetência. Desconhecendo a interação entre a Lei da Ação Civil Pública e o Código de Defesa do Consumidor, assim como muitos dos dispositivos deste, acreditou que seria suficiente modificar o art. 16 da Lei nº 7.347/85 para resolver o problema. No que se enganou redondamente. Na verdade, o acréscimo introduzido ao art. 16 da LACP é ineficaz.

Senão vejamos:

Já foi exposta à sociedade a necessidade de se lerem de maneira integrada os dispositivos processuais do Código de Defesa do Consumidor e as normas da Lei da Ação Civil Pública, por força do disposto no art. 90 daquele e no art. 21 desta.

Desse modo, o art. 16 da LACA, na redação que lhe foi dada pela Medida Provisória, não pode ser interpretado sem levar-se em consideração os arts. 93 e 103 do CDC. Reza o art. 16, alterado pela medida provisória:

“Art. 16. A sentença civil fará coisa julgada erga omnes, nos limites da competência territorial do órgão prolator, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de novas provas” (grifos no texto acrescido).”

**Mas o dispositivo há de ser lido em, conjunto com os três incisos do art. 103 que permanecem inalterados.**





**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

Percebe-se, pela análise conjunta dos mencionados artigos, que o art. 16 da LACP só diz respeito ao regime da coisa julgada com relação aos interesses difusos (e quando muito, coletivos) pois a regra permissiva do *non liquet*, por insuficiência de provas, é limitada aos incisos I e II do art. 103, relativos, exatamente aos interesses transindividuais supra apontados. Na verdade, a regra do art. 16 da LACP só se coaduna perfeitamente com o inc. I do art. 103, que utiliza a expressão *erga omnes*, enquanto o inc. II se refere à coisa julgada *ultra partes*. Assim sendo a nova disposição adapta-se exclusivamente, em tudo e por tudo, à hipótese de interesses difusos (art. 103, I), já indicando a necessidade de operação analógica para que também o art. 103, II (interesses coletivos) se entenda modificado. Mas aqui a analogia pode ser aplicada, uma vez que não há diferença entre o regime da coisa julgada nos interesses difusos e coletivos.

(...)

Assim, afirmar que a coisa julgada restringe aos “limites da competência do órgão prolator” nada mais indica do que a necessidade de buscar a especificação dos limites legais da competência: ou seja, os parâmetros do art. 93 do CDC, que regula a competência territorial nacional e regional para os processos coletivos.

E, acresça-se, a competência territorial nacional e regional tanto no âmbito da Justiça Estadual como no da Justiça Federal.

O que se disse arreda qualquer dúvida quanto à previsão expressa da competência territorial, de âmbito nacional ou regional, nas ações coletivas em defesa de interesses individuais homogêneos, o que configura mais um



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

argumento para sustentar a total inoperância do novo art. 16 da LACP para os objetivos que o executivo tinha em mente ao baixar o art. 3º da Medida Provisória.

E com relação aos interesses difusos e coletivos? Já admitimos que o acréscimo introduzido pela Medida Provisória ao art. 16 da LACP se aplica aos incs. I e II do art. 103, e somente a estes. Trata-se, agora, de saber qual é o alcance da expressão “nos limites da competência territorial do órgão prolator” no tocante aos interesses difusos e coletivos.

Em última análise, é preciso verificar se a regra de competência territorial, nacional ou regional, do art. 93 do CDC é exclusiva dos processos em defesa de interesses individuais homogêneos, ou se também incide na tutela jurisdicional dos interesses difusos e coletivos.

Já afirmamos nossa posição no sentido de que o art. 93 do CDC, embora inserido no capítulo atinente às “ações coletivas em defesa de interesses individuais homogêneos”, rege todo e qualquer processo coletivo, estendendo-se às ações em defesa de interesses difusos e coletivos (supra, comentário nº 1 ao art. 93)~. Não há como não se utilizar, aqui, o método integrativo, destinado ao preenchimento da lacuna da lei, tanto pela interpretação extensiva (extensiva do significado da norma) como pela analogia (extensiva da intenção do legislador).

(...)

Mas há mais o indigitado dispositivo da Medida Provisória tentou (sem êxito) limitar a competência, mas em lugar algum aludiu ao objeto do processo. Ora, **o âmbito da abrangência da coisa julgada é determinado pelo pedido, e não pela competência. Esta nada mais é**



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

**do que a relação de adequação entre o processo e o juiz, nenhuma influência tendo sobre o objeto do processo. Se o pedido é amplo (de âmbito nacional) não poderá por intermédio de tentativas de restrições da competência que o mesmo poderá ficar limitado.**

Em conclusão: a) o art. 16 da LACP não se aplica à coisa julgada nas ações coletivas em defesa de interesses individuais homogêneos); b) aplica-se à coisa julgada nas ações em defesa de interesses difusos e coletivos, mas o acréscimo introduzido pela Medida Provisória é inoperante, porquanto é a própria lei especial que amplia os limites da competência territorial, nos processos coletivos, ao âmbito nacional ou regional; c) de qualquer modo, **o que determina o âmbito de abrangência da coisa julgada é o pedido, e não a competência.** Esta nada mais é do que uma relação de adequação entre o processo e o juiz. **Sendo o pedido amplo (*erga omnes*), o juiz competente o será para julgar a respeito de todo o objeto do processo; d) em consequência, a nova redação do dispositivo é totalmente ineficaz.**<sup>27</sup>

Portanto, não há nenhum óbice à extensão dos efeitos da tutela jurisdicional aqui pleiteada para todo o território nacional.

**DA IMPERIOSA NECESSIDADE DE CONCESSÃO DA TUTELA  
ANTECIPADA**

<sup>27</sup> Ada Pellegrini Grinover *et alli*, *Código Brasileiro de Defesa do Consumidor – Comentado pelos autores do anteprojeto*, Rio de Janeiro, Forense Universitária, p. 724.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

Como bem observa Kazuo Watanabe, **“o princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional**, inscrito no inc. XXXV do art. 5º da Constituição Federal, **não assegura apenas o acesso formal aos órgãos judiciais, mas sim o acesso à Justiça que propicie a efetiva e tempestiva proteção contra qualquer forma de denegação de justiça e também o acesso à ordem jurídica justa.”**<sup>28</sup>

Ressalta Humberto Theodoro Júnior, por sua vez, que “a insatisfação do direito material da parte é um dano imediato que o adversário já lhe impôs”. Assim, o ordenamento jurídico, objetivando afastar os nefastos efeitos do ônus processual temporal do processo, que ao autor se agrega como verdadeira penitência, consagrou a possibilidade de ser antecipada os efeitos da tutela definitiva em processo de conhecimento, desde que, é claro, atendidos os requisitos indispensáveis enunciados pelo atual art. 273 do CPC.

*In casu*, a antecipação da tutela justifica-se face à presença de prova inequívoca da verossimilhança da alegação e por haver fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação.

Convém notar que o art. 8º do Decreto impugnado previu o **prazo máximo de sessenta dias para que o Ministério das Comunicações estabeleça o cronograma de consignação dos canais de transmissão digital**.

Ademais, **vultosos investimentos em tecnologia e desenvolvimento de transmissão digital já estão sendo feitos tanto**

---

<sup>28</sup> Kazuo Watanabe, *Tutela Antecipatória e Tutela Específica das Obrigações de Fazer e Não-Fazer – arts. 273 e 461 do CPC*, in TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo. *Reforma do Código de Processo Civil*. São Paulo: Saraiva, 1996, p. 20.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

**pelas emissoras quanto pela indústria nacional de televisores, de sorte que, caso não haja a suspensão IMEDIATA dos efeitos do Decreto n.º 5.820/2006, a tutela jurisdicional aqui buscada tornar-se-á completamente ineficaz.**

A demora na concessão da tutela jurisdicional poderá ocasionar, inclusive, o direito à indenização pelos investimentos já feitos, fazendo com que, em última instância, o cidadão acabe por suportar o encargo financeiro decorrente da edição de um Decreto ilegal e inconstitucional.

Mister, pois, a **IMEDIATA CONCESSÃO DA TUTELA ANTECIPATÓRIA**, o que ora se requer, com fundamento no art. 273, inciso I, do Código de Processo Civil, **PARA O FIM DE SUSPENDER LIMINARMENTE TODOS OS EFEITOS DO DECRETO PRESIDENCIAL N.º 5.820/2006.**

*Ad argumentandum*, caso este resp. juízo entenda de modo diverso, requer o Autor ao menos a **SUSPENSÃO LIMINAR AO MENOS DOS EFEITOS DOS DISPOSITIVOS DO DECRETO AQUI IMPUGNADOS, QUAIS SEJAM, OS ARTIGOS 5º, 6º, 7º, 8º, 9º e 10 até decisão final da presente demanda, que acabe por anular o decreto em questão.**

**DO PEDIDO**

Diante de todo o exposto, requer o Ministério Público Federal:



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

- a) a **DISTRIBUIÇÃO URGENTE** desta inicial;
- b) a concessão de **TUTELA JURISDICIONAL ANTECIPADA**, *inaudita altera parte*, nos termos acima referidos;
- c) a **CITAÇÃO** da Ré através da Advocacia-Geral da União, órgão constitucionalmente incumbido de representar a União em juízo, para, querendo, contestar a presente ação, no prazo legal, sob pena de revelia e confissão;
- d) a **DECLARAÇÃO, ao final, da NULIDADE absoluta do DECRETO PRESIDENCIAL n.º 5.820/2006, pelas razões de fato e de direito apresentadas nesta ação;**
- e) subsidiariamente, na hipótese de não acolhimento do pedido formulado no item anterior, a **ANULAÇÃO** ao menos dos artigos 5º, 6º, 7º, 8º, 9º e 10 do DECRETO PRESIDENCIAL n.º 5.820/2006;
- f) a **INTIMAÇÃO PESSOAL** do Procurador da República FERNANDO MARTINS, nos termos do que dispõe o art. 236, § 2º, do Código de Processo Civil;
- g) A condenação da Ré nos ônus da sucumbência.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

Protesta o Autor a provar os fatos alegados por todos os meios admitidos no Direito, notadamente a juntada de documentos, a oitiva de testemunhas, e a realização de perícias e inspeções judiciais.

Dá-se à presente causa, simplesmente em atenção ao disposto no artigo 258 do Código de Processo Civil, o valor de R\$ 1.000,00 (hum mil reais).

Termos em que,

P. Deferimento

Belo Horizonte, 17 de agosto de 2006.