

**EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) DOUTOR(A) JUIZ(A) DA \_\_\_\_ VARA FEDERAL DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL.**

**FÓRUM NACIONAL PELA DEMOCRATIZAÇÃO DA COMUNICAÇÃO (FNDC)**, Associação Civil de âmbito nacional, sem fins lucrativos, registrada sob o nº. 3.400, lavrado em 17 de janeiro de 1996, com atos constitutivos protocolados e microfilmados sob o número 19.527 junto ao 1º Ofício de Registro de Títulos e Documentos do Distrito Federal, Setor Comercial Sul, Quadra 06, Ed. Presidente, nº. 141, sala 206, Brasília/DF – CEP: 70327-900 (**doc. 01**), por sua representante legal **RENATA VICENTINI MIELLI**, brasileira, divorciada, jornalista, portadora da cédula de identidade nº 125.943.128-27 SSP/SP, inscrita no CPF sob o nº 125.943.128.27, residente e domiciliada na Rua das Orquídeas, 765, Vila Verde – Itapevi/SP, CEP: 06670-010, vem, por seu advogado infra-assinado, devidamente constituído no instrumento procuratório anexo (**doc. 02**), com endereço profissional no SRTVS, Quadra 701, Bloco A, Centro Empresarial Brasília, Salas 816/818, Brasília (DF), CEP: 70.350-907, com fulcro no artigo 129, III, § 1º da Constituição Federal e nos artigos 1º, III e IV e 5º, V, da Lei 7.347/1985, propor

---

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA  
(com pedido liminar)**

---

contra a **União – Presidência da República**, pessoa jurídica de direito público interno, que deverá ser intimada a responder a presente por meio de sua Procuradoria, na forma do artigo 9º da Lei Complementar nº 73/93; **MICHEL MIGUEL ELIAS TEMER LULIA**, Presidente da República em exercício, com endereço situado no Palácio do Planalto, Praça dos Três Poderes, Distrito Federal – Brasília/DF, CEP 70150-900 e **ELISEU LEMOS PADILHA**, Ministro-chefe da Casa Civil, com endereço situado no Palácio do Planalto, Praça dos Três Poderes,

Distrito Federal – Brasília/DF, CEP 70150-900, pelos fatos e fundamentos de direito que a seguir passa a expor:

**I – DA LEGITIMIDADE ATIVA DO FÓRUM NACIONAL PELA DEMOCRATIZAÇÃO DA  
COMUNICAÇÃO PARA A PROPOSITURA DA PRESENTE AÇÃO**

01. A Lei 7.347/1985, garantiu às associações, a possibilidade de ingressar com Ação Civil Pública<sup>1</sup>.

02. O Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação é uma associação civil, de âmbito nacional, sem fins lucrativos, registrada sob o nº. 3.400, lavrado em 17 de janeiro de 1996, com atos consultivos protocolados e microfilmados sob o número 19.527 junto ao 1º Ofício de Registro Civil das Pessoas Naturais e Jurídicas do Distrito Federal, constituída por instituições da sociedade civil que assumem a importância da área das comunicações para a construção da democracia e da cidadania.

03. A presente Ação, fundamentada no art. 1º, III e IV, da lei nº. 7.347/85 visa à proteção ao direito difuso ao acesso à informação através de um sistema público, com atuação desvinculada de governos, garantindo que as missões estabelecidas pela legislação sejam buscadas com independência daqueles que estiverem na chefia do Poder Executivo.

04. Neste sentido, o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação tem como finalidades:

Art. 2º - São finalidades do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação:

I – lutar pelo direito à comunicação, pela democratização da comunicação e pela liberdade de expressão;

(...)

IV – favorecer uma ampla participação de todos os setores da sociedade na formulação de políticas públicas de comunicação;

V – estimular o desenvolvimento de formas de controle público sobre os meios de comunicação de massa, em favor do desenvolvimento da cultura e da democracia no país, respeitando os preceitos constitucionais e a livre circulação de ideias.

05. *In casu*, a entidade autora comprovou as exigências que garantem legitimidade para proporem Ação Civil Pública, qual sejam: constituição há pelo menos 1 (um) ano e que tenha nexos de causalidade entre suas finalidades institucionais e o direito difuso a ser tutelado.

---

<sup>1</sup> Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar:

.....

V - a associação que, concomitantemente:

## II – DO CABIMENTO DA PRESENTE AÇÃO CIVIL PÚBLICA

06. Em 03/05/2016 a Presidenta da República, Dilma Rousseff, nomeou o senhor Ricardo Melo como Diretor-Presidente da EBC – Empresa Brasil de Comunicação para cumprir mandato de 04 (quatro anos).

07. No dia 16/05/2016, o Presidente da República em exercício, Michel Temer, e o Ministro-chefe da Casa Civil, Eliseu Padilha, publicaram no Diário Oficial da União a exoneração do senhor Ricardo Melo do cargo de Diretor-Presidente da EBC.

08. Ocorre que a citada exoneração está em clara afronta ao que dispõe a Lei de criação da EBC, lei nº. 11.652/2008/, que prevê que o Diretor-Presidente da empresa será nomeado pelo Presidente da República para um mandato de 04 anos, o qual somente será interrompido por condições estabelecidas na própria lei, senão vejamos:

***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.*

***§1º** Os membros da Diretoria Executiva são responsáveis pelos atos praticados em desconformidade com a lei, com o Estatuto da EBC e com as diretrizes institucionais emanadas 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. **(Sem grifo no original)***

09. Na mesma linha, prevê o Estatuto da EBC – Decreto nº. 6.689/2008:

***Art. 16.** A Diretoria Executiva será constituída por:*

*I - um Diretor-Presidente, nomeado pelo Presidente da República;*

***§ 2º** É de três anos o prazo de gestão da Diretoria Executiva, exceto o Diretor-Presidente, que terá mandato de quatro anos, permitida a recondução.*

10. Desta feita, a exoneração do senhor Diretor-Presidente da EBC, além de ilegal, afeta gravemente a autonomia da EBC ao passo que o seu principal cargo de direção é afastado sem fundamentação legal e segundo a conveniência político-partidária do chefe em exercício do poder executivo.

11. Cumpre destacar que a missão fundamental da EBC é instituir e gerir os canais públicos de comunicação de caráter não mercadológico ou político-partidário, sendo o espírito da lei ao instituir o mandato de seus Diretores é defesa do caráter público e independente da entidade.

12. Neste diapasão, a exoneração do Diretor-Presidente da EBC sem respaldo na legislação, fere sua autonomia e independência, infringindo desta forma o direito difuso da sociedade em ter acesso à informação através de um sistema público com atuação desvinculado de governos, **podendo ser protegido através da presente Ação Civil Pública.**

### **III – DO PAPEL INSTITUCIONAL DO SISTEMA PÚBLICO DE REDIODIFUSÃO E A VIOLAÇÃO À AUTONOMIA DA EBC.**

13. A Constituição Brasileira previu, em seu artigo 223<sup>2</sup>, a criação do sistema público de radiodifusão, buscando assim corrigir um déficit democrático histórico decorrente da ausência de comunicação pública no país.

14. Essa tarefa foi concretizada em 2007, quando o governo federal regulamentou o sistema mediante a Lei nº 11.652/2008, e constituiu a Empresa Brasil de Comunicação – EBC, empresa pública dotada de autonomia perante o governo, encarregada de executar o serviço de radiodifusão pública. Já em dezembro de 2007, a EBC iniciou as atividades da TV Brasil, a rede pública de televisão.

15. 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;
- (ii) autonomia perante o mercado – garantida por sua finalidade não lucrativa e por sua autonomia financeira –, que o distingue do sistema privado.

16. 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 posituação na Constituição Brasileira e na Lei nº 11.652/2008.

---

<sup>2</sup> Art. 223 – Compete ao Poder Executivo outorgar e renovar concessão, permissão, e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens, observando o princípio da complementariedade dos sistemas privado, público e estatal.

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

18. 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>3</sup>. Exemplos de organização de radiodifusão pública são os sistemas EBC (Brasil), BBC (Reino Unido), France Télévisions (França) e RAI (Itália).

19. 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 a Alemanha e a Itália ao longo da Segunda Guerra Mundial, e 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>3</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. Intervozes – Coletivo Brasil de Comunicação Social. *Sistemas públicos de comunicação no mundo*. São Paulo: Paulus; Intervozes, 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.

21. 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>4</sup>.

22. Com o passar do tempo, os países com predomínio dos sistemas privados inauguraram seus sistemas públicos<sup>5</sup>, e os com predomínio do sistema público abriram seus mercados para o sistema privado de radiodifusão, conforme relato acima. Dessa maneira, a radiodifusão passou a ser caracterizada pela complementaridade entre seus diferentes sistemas.

23. 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.**

24. 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>6</sup>. **Embora muito relevante, o**

---

<sup>4</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. Intevozes – 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>5</sup> A exemplo dos Estados Unidos, que constituiu seu sistema público de radiodifusão na década de 1960. Cf. Intevozes – Coletivo Brasil de Comunicação Social. *Sistemas públicos de comunicação no mundo*, cit., p. 138-140.

<sup>6</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,

**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>7</sup>.

25. 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.

26. 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.

27. 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.

---

Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de política. 1 ed. Vol. 1. Brasília: Universidade de Brasília, 1998, p. 1040.

<sup>7</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.

28. 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, 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.

29. 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>8</sup>*

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

31. 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 ideias 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 a pressões comerciais ou a influência política.<sup>9</sup>*

32. 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*

---

<sup>8</sup> UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. *Public Broadcasting: Why? How?* UNESCO, May 2001, p. 9-10. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001240/124058eo.pdf>>. Acesso em: 16.05.2016. Tradução livre.

<sup>9</sup> UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. *Public Broadcasting: Why? How?* cit., p. 12. Tradução livre.

*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>10</sup>*

33. 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 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**

---

<sup>10</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=E  
DB021&BackColorLogged=F5D383](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=E  
DB021&BackColorLogged=F5D383](https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=558125&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=E<br/>DB021&BackColorLogged=F5D383)>; <  
[https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=1089699&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=E  
DB021&BackColorLogged=F5D383](https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=1089699&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=E<br/>DB021&BackColorLogged=F5D383)>; e <  
[https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=1089759&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=E  
DB021&BackColorLogged=F5D383](https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=1089759&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=E<br/>DB021&BackColorLogged=F5D383)>. Acesso em: 17.03.2011. Tradução livre.

**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>11</sup>

34. 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>12</sup>

35. 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>13</sup>. Trata-se, aí da mesma autonomia de imprensa de que gozam os veículos privados de comunicação e que constitui,

---

<sup>11</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. 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>12</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>13</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 conterá dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer 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.

segundo o Supremo Tribunal Federal, garantia institucional da Constituição<sup>14</sup>.

36. 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;

37. 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.**

38. Um dos principais mecanismos para tanto é o mandato 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>15</sup>

39. 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

---

<sup>14</sup> Segundo o Ministro do STF 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>15</sup> UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. *Public Broadcasting: Why? How?* Cit., p. 22. Tradução livre.

contemplar também requisitos e procedimentos de nomeação e remoção objetivos e transparentes para os diretores de cada um dos meios públicos de comunicação, **que não deveriam ser de livre nomeação e remoção pelo Poder Executivo Nacional.**<sup>16</sup>

40. A recomendação foi seguida pelo Brasil, que como dito através da Lei nº. 11.652/2008 prevê mandato de 4 (quatro) anos para o Diretor-Presidente da EBC. 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*.

41. Vale notar – conforme detalhar-se-á adiante – 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.

42. Para logo se vê, 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.**

43. 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 Presidenta que o precedeu.

44. 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.

45. **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,

---

<sup>16</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. Tradução livre.

e não ao Presidente da República. Pouco importa, aliás, quem está no poder – o Presidente da República que o nomeou ou um sucessor.

46. 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.

47. 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.

48. 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.

49. 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.

50. 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.

51. 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>17</sup>*

52. A proximidade da decisão da Corte Europeia de Direitos Humanos com o caso tratado nesta Ação Civil Pública 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

---

<sup>17</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. Disponível em: <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-94075#%22itemid%22:%22001-94075%22>>. Acesso em: 16.03.2016. Tradução livre.

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).

53. 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.

54. O Poder Judiciário 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 Judiciário intervenha e proteja a garantia constitucional da autonomia da imprensa e a integridade do sistema público de radiodifusão.

#### **IV – DA INAPLICABILIDADE DA DEMISSÃO “AD NUTUM” PARA AGENTES PÚBLICOS DETENTORES DE MANDATO.**

55. O fato de a Lei nº 11.652/2008, art. 19, § 2º, ter fixado mandato de 4 (quatro) anos para o cargo de Diretor-Presidente da EBC impede que a demissão desse cargo seja discricionária, em especial porque a estabilidade de seu cargo está vinculada ao grau de autonomia que a lei buscou dar à EBC. Como dito, a política pública que ensejou a criação da EBC tem o específico objetivo de assegurar que o sistema público de comunicação não se confunda com o sistema estatal, e a estabilidade de dirigentes é mecanismo fundamental para esse objetivo.

56. Por isso, a existência de mandato impede a demissão imotivada, e também a demissão discricionária (fundada unicamente em conveniência e oportunidade). Este entendimento foi assentado pelo STF no julgamento da Medida Cautelar na ADI 1.949-0 RS, relator o Ministro Sepúlveda Pertence, julgada em 18 de novembro de 1999, e depois confirmada pelo julgamento definitivo em 17 de setembro de 2014, relator o Min. Dias Toffoli:

*EMENTA Ação direta de inconstitucionalidade. Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (AGERGS). Necessidade de prévia aprovação pela Assembleia Legislativa da indicação dos conselheiros. Constitucionalidade. Demissão por atuação exclusiva do Poder Legislativo. Ofensa à separação dos poderes. Vácuo normativo. Necessidade de fixação das hipóteses de perda de mandato. Ação julgada parcialmente procedente. 1. O art. 7º da Lei estadual*



nº 10.931/97, quer em sua redação originária, quer naquela decorrente de alteração promovida pela Lei estadual nº 11.292/98, determina que a nomeação e a posse dos dirigentes da autarquia reguladora somente ocorra após a aprovação da indicação pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. A Constituição Federal permite que a legislação condicione a nomeação de determinados titulares de cargos públicos à prévia aprovação do Senado Federal, a teor do art. 52, III. A lei gaúcha, nessa parte, é, portanto, constitucional, uma vez que observa a simetria constitucional. Precedentes. 2. São inconstitucionais as disposições que amarram a destituição dos dirigentes da agência reguladora estadual somente à decisão da Assembleia Legislativa. O voluntarismo do legislador infraconstitucional não está apto a criar ou ampliar os campos de intersecção entres os poderes estatais constituídos sem autorização constitucional, como no caso em que se extirpa a possibilidade de qualquer participação do governador do estado na destituição do dirigente da agência reguladora, transferindo-se, de maneira ilegítima, a totalidade da atribuição ao Poder Legislativo local. Violação do princípio da separação dos poderes. 3. Ressalte-se, ademais, que conquanto seja necessária a participação do chefe do Executivo, a exoneração dos conselheiros das agências reguladoras também não pode ficar a critério discricionário desse Poder. Tal fato poderia subverter a própria natureza da autarquia especial, destinada à regulação e à fiscalização dos serviços públicos prestados no âmbito do ente político, tendo a lei lhe conferido certo grau de autonomia. **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 art. 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, podem-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 formal, não havendo espaço para discricionariedade pelo chefe do Executivo. 6. Ação julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade do art. 8º da Lei estadual nº 10.931/97, em sua redação originária e naquela decorrente de alteração promovida pela Lei estadual nº 11.292/98, fixando-se ainda, em razão da lacuna normativa na legislação estadual, que os membros do Conselho Superior da Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (AGERGS) somente poderão ser destituídos, no

*curso de seus mandatos, em virtude de renúncia, de condenação judicial transitada em julgado, ou de processo administrativo disciplinar, sem prejuízo da superveniência de outras hipóteses legais, desde que observada a necessidade de motivação e de processo formal, não havendo espaço para discricionariedade pelo chefe do Executivo. (ADI 1949, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 17/09/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-224 DIVULG 13-11-2014 PUBLIC 14-11-2014)*

57. Diante deste precedente em controle concentrado de constitucionalidade – portanto, com eficácia vinculante erga omnes -, a ausência de motivação, dentro dos parâmetros legais, macula a demissão do Diretor-Presidente da EBC com vício indelével, que diz respeito à substância do ato administrativo e, por isso, não passível de futura convalidação ou correção de qualquer sorte.

58. Importante destacar que o objeto do julgamento na ADI 1.949 não é o regime especial das agências reguladoras, mas sim os efeitos da nomeação a termo dos dirigentes das agências. Diz o relator do julgamento final, Min. Toffoli, em seu voto:

*Friso, ainda, a premissa de que a discussão sobre a constitucionalidade, em si, da figura das agências reguladoras passa ao largo do objeto de impugnação desta ação direta, uma vez que **direcionada especificamente ao regime de ingresso e de saída dos seus dirigentes**.*

59. Ou seja, a ADI 1.949 tratou do regime de ingresso e saída de dirigentes nomeados a termo, não sobre agências reguladoras em si. Este é o mesmo caso aqui analisado – dirigente nomeado a termo -, em hipótese em que, tal como ocorre com as agências reguladoras, a estabilidade do mandato é elemento chave para a garantia de autonomia.

60. O julgamento da ADI 1.949 foi grandemente influenciado pelo histórico voto do Min. Victor Nunes Leal no Mandado de Segurança nº 8.693, julgado em 17/11/1962, relator o Min. Ribeiro da Costa, que não tratava de uma agência reguladora (nos moldes em que implementadas no Brasil a partir da década de 90). No voto de Victor Nunes, a respeito da discussão aqui entabulada, se lê:

***Visa a investidura de prazo certo a garantir a continuidade de orientação e a independência de ação de tais entidades autônomas, de modo que os titulares, assim protegidos contra as injunções do momento, possam dar plena execução à política adotada pelo Poder Legislativo, ao instituir o órgão autônomo, e definir-lhe as atribuições. No sistema político vigente em nosso país é, realmente, ao Legislativo que cabe traçar a orientação geral da política econômica e administrativa do país...***

61. Assim, Victor Nunes Leal ressalta que o Poder Legislativo é responsável por

conformar a orientação geral da atuação estatal, por meio da atividade legiferante. A definição, por meio de lei, de investidura de prazo certo para cargo da administração pública é indicação clara do legislador de que a entidade deve gozar de autonomia diante do Poder Executivo para o adequado cumprimento de suas atribuições e missão. É justamente o caso da Empresa Brasil de Comunicação, cuja autonomia é elemento fundamental e indissociável de sua natureza como ente integrante e articulador do sistema público de comunicação. A possibilidade de “*demissão ad nutum*” de seu dirigente resultaria em indevido controle do “governo de momento”, frustrando a política de comunicação criada pela Lei nº. 11.652 e demandada pelos artigos 221 e 223 da Constituição Federal.

62. E, no curso desse debate constitucional, o Congresso é situado como local para elaboração das linhas gerais da política pública. Por outro lado, cria-se uma estrutura executiva que busca preservar aquelas linhas gerais. A autonomia das agências reguladoras se justifica para proteger o próprio Poder Legislativo frente à usurpação pelo Executivo de políticas públicas fixadas pela lei.

63. Em consonância a essa compreensão, nos debates da ADI 1.949, entendeu a Corte Constitucional – de forma unânime – que a própria natureza da nomeação a termo indicava a necessidade de demissão somente motivada. E, por esse motivo, de sorte a evitar a completa frustração da intenção do Legislativo, decidiu o STF incluir no acórdão dispositivo que exigia, para a demissão de dirigente estável, a observância das **“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 formal, não havendo espaço para discricionariedade pelo chefe do Executivo.”**

#### **V – DO PEDIDO LIMINAR**

64. As tutelas de urgência representam medidas tomadas antes do desfecho natural e definitivo da lide, para afastar situações de grave risco do dano à efetividade do processo<sup>18</sup>. De acordo com o art. 12 da Lei nº 7347/85:

*Art. 12 - Poderá o juiz conceder mandado liminar, com ou sem justificação prévia, em decisão sujeita a agravo.*

65. Em relação a tutela de urgência, há necessidade de providencia jurisdicional, seja acautelatória ou satisfativa, em virtude do risco de prejuízo grave ou de difícil reparação, o

---

<sup>18</sup> THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de direito processual civil**. 43. ed., rev. e atual. Rio de Janeiro, RJ: Forense, 2011. 3 v.

que justifica o posicionamento do magistrado a respeito de determinada questão do processo antes da sentença<sup>19</sup>. O objetivo é evitar que o autor sofra prejuízo com a demora na entrega da prestação jurisdicional. A exoneração ilegal sofrida por parte do Diretor-Presidente da EBC viola a autonomia da empresa pública em questão e, por conseguinte afeta direito difuso da sociedade em ter acesso à informação através de um sistema público com atuação desvinculado de governos.

66. De acordo com o novo Código de Processo Civil:

*Art. 300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.*

*§ 2º A tutela de urgência pode ser concedida liminarmente ou após justificação prévia.*

67. No caso em apreço, há o risco de que se torne inútil o processo, caso haja demora na prestação da tutela jurisdicional. O requisito da urgência, ora chamado de *periculum in mora* ora chamado de 'risco de dano irreparável', é explícito, uma vez que um desfecho regular do processo pode superar o tempo do mandato do Diretor-Presidente da EBC.

68. A concessão de liminar contra atos do Poder Público e seus agentes, consiste numa medida cautelar de salvaguarda<sup>20</sup>, quando se evidencia grave ameaça ao interesse público.

69. O deferimento de liminar, *inaudita altera pars*, comprovados os requisitos necessários, não constitui violação às garantias constitucionais do artigo 5º da Constituição Federal, pois a Lei nº 7.347/85 permite, em seu artigo 12, a concessão de mandado liminar 'com ou sem justificação prévia', desde que se trate de hipótese de lesão grave ao interesse público.

70. Por todo o exposto, é necessária a concessão da medida liminar, uma vez que a exoneração do Diretor-Presidente da EBC violou expressamente a Lei nº 11.652/2008, art. 19, § 2º, que fixou mandato de 4 (quatro) anos para o cargo de Diretor-Presidente da EBC e impediu que a demissão desse cargo seja discricionária, visto que a estabilidade desse cargo está vinculada ao grau de autonomia que a lei buscou dar à EBC e à comunicação pública,

---

<sup>19</sup> MACHADO, Marcelo Pacheco. *Simplificação, autonomia e estabilização das tutelas de urgência: análise da proposta do Projeto de novo Código de Processo Civil*. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 36, n.202, dez. 2011, p. 233-265. Coordenadora: Teresa Arruda Alvim Wambier.

<sup>20</sup> FUX, Luiz. **Tutela de Segurança e Tutela da Evidência: Fundamentos da Tutela Antecipada**. Saraiva Editora. São Paulo. 1996.

que não se confunde com comunicação governamental. O mandato é garantia contra a demissão imotivada e discricionária, conforme já ressaltado na exposição sobre a decisão do STF no julgamento da Medida Cautelar na ADI 1.949-0 RS, relator o Ministro Sepúlveda Pertence, julgada em 18 de novembro de 1999, e posteriormente confirmada pelo julgamento definitivo em 17 de setembro de 2014, relator o Min. Dias Toffoli.

71. Portanto, comprovada a necessidade da tutela de urgência, a verossimilhança das alegações, a prova inequívoca e o fundado receio de dano, requer-se que Vossa Excelência, liminarmente, suspenda, até decisão final da presente Ação Civil Pública, o ato do Presidente da República e do Ministro-chefe da Casa Civil, que de forma ilegal, exonerou o senhor Ricardo Melo do cargo de Diretor-Presidente da Empresa Brasil de Comunicação, em obediência ao art. 19, § 2º, da Lei nº. 11.652/2008, art. 16, § 2º do Decreto nº. 6.689/2008, ao princípio da legalidade, ao ato jurídico perfeito e a manutenção da ordem jurídica.

#### **V – DO PEDIDO**

72. Por todo o exposto, requer:

- a) A concessão da medida liminar pleiteada, *inaudita altera parte*, para suspender, até a decisão final da presente Ação, o ato do Presidente da República e do Ministro-chefe da Casa Civil, que de forma ilegal, exonerou o senhor Ricardo Melo do cargo de Diretor-Presidente da Empresa Brasil de Comunicação, em respeito obediência ao art. 19, § 2º, da Lei nº. 11.652/2008, art. 16, § 2º do Decreto nº. 6.689/2008, ao princípio da legalidade, ao ato jurídico perfeito e a manutenção da ordem jurídica;
- b) A citação dos réus, na pessoa do Advogado-Geral da União, para responder a presente ação;
- c) Ao final do processo, a confirmação da medida liminar, para anular o ato do Presidente da República e do Ministro-chefe da Casa Civil, que de forma ilegal, exonerou o senhor Ricardo Melo do cargo de Diretor-Presidente da Empresa Brasil de Comunicação, em obediência ao art. 19, § 2º, da Lei nº. 11.652/2008, art. 16, § 2º do Decreto nº. 6.689/2008, ao princípio da legalidade, ao ato jurídico perfeito e a manutenção da ordem jurídica;
- d) A intimação do ilustre representante do Ministério Público, nos termos do § 1º do art. 5º da Lei nº. 7.347/85;
- e) A dispensa do pagamento de custas, emolumentos ou outros encargos processuais

nos termos do art. 18 da Lei nº. 7.347/85;

73. Protesta provar o alegado por todos os meios de prova em direito admitidos, especialmente prova documental, além de outras que se fizerem necessárias ao deslinde da causa.

74. Dá-se à causa o valor de **R\$ 1.000,00 (mil reais)** meramente para efeitos fiscais.

Nesses termos, pede deferimento.

Brasília (DF), 23 de maio de 2016.

**ANTONIO RODRIGO MACHADO**

**OAB/DF 34.921**

**JONATAS MORETH MARIANO**

**OAB/DF 29.446**

**FERNANDO LUÍS COELHO ANTUNES**

**OAB/DF 39.513**