
Judicialização das Políticas Públicas de Comunicação no Supremo Tribunal Federal – STF (1988-2016)¹

Carlo José NAPOLITANO²

Universidade Estadual Paulista (UNESP), Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação (FAAC)

Resumo: O presente trabalho objetiva investigar o fenômeno da judicialização das políticas públicas de comunicação no STF. Para tanto, amparado em pesquisa bibliográfica, documental e empírica, analisa decisões do STF relacionadas às políticas de comunicação no intuito de confirmar ou não a sua ocorrência, concluindo que considerando os critérios utilizados (variáveis do tempo/concessão ou não de liminares/acionamento do STF por parte de grupos de interesse/partidos políticos) é possível afirmar a sua existência. Compreende-se ainda que o acionamento do STF por grupos de interesses constitui um instrumento de vocalização de demandas e de democratização do debate constitucional relativo às políticas de comunicação, fato que atende ao pressuposto de democratização da comunicação preconizado no relatório MacBride.

Palavras-chave: Judicialização da Política; Políticas Públicas de Comunicação; Supremo Tribunal Federal.

Introdução

O presente trabalho, parte integrante de pesquisa mais ampla³, objetiva investigar o fenômeno da judicialização da política no Supremo Tribunal Federal quando da análise pela corte, no controle principal e abstrato de constitucionalidade, de ações diretamente relacionadas às políticas públicas de comunicação. Nesse sentido, a pesquisa analisa ações diretas de inconstitucionalidade - ADI, ações declaratórias de constitucionalidade - ADC, ações diretas de inconstitucionalidade por omissão – ADO e arguições de descumprimento de preceitos fundamentais - ADPF. Optou-se por analisar somente as ações relacionadas ao controle principal e abstrato de constitucionalidade, tendo em vista

¹ Trabalho apresentado no GP Políticas e Estratégias de Comunicação, XX Encontro dos Grupos de Pesquisas em Comunicação, evento componente do 43º Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação.

² Professor Associado da Universidade Estadual Paulista – UNESP, Departamento de Ciências Humanas e do Programa de Pós-Graduação em Comunicação, da Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação, Bauru/SP, Livre-Docente em Direito à Comunicação, Pós-Doutor pelo Departamento de Direito do Estado, da Faculdade de Direito, da Universidade de São Paulo, Doutor em Sociologia pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Faculdade de Ciências e Letras, UNESP/Araraquara. e-mail: carlo.napolitano@unesp.br. CV: <http://lattes.cnpq.br/4413410311464411>. <https://orcid.org/0000-0002-6328-6398>

³ Trata-se da pesquisa denominada “Políticas públicas de comunicação no Supremo Tribunal Federal: a liberdade de expressão em julgamento”, financiada pela Chamada Universal – MCTI/CNPq n. 1/2016 – Faixa A do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq, Processo n. 400602/2016-4.

tratarem-se de processos objetivos e que, em tese, demandam apreciações também objetivas da Corte.

Esse recorte metodológico se justifica tendo em vista e de acordo com Habermas (2003, p. 244, v. 1) que “todas as comunicações a nível do direito apontam para pretensões reclamáveis judicialmente”, sendo que “o processo judicial constitui ponto de fuga para a análise do sistema jurídico”, ademais é no plano judicial e, em especial, na jurisdição constitucional que ocorre a realidade jurídica positiva.

É sabido ainda que a atuação do sistema de justiça tem impactado de forma crescente o planejamento e as ações governamentais, ou em outros termos, as políticas públicas, evidenciando “a relevância e complexidade do tema” (RAMOS, 2007, p. 329).

Ramos (2015, p. 202) considera que a judicialização da política pode ser investigada em todos os níveis e processos judiciais, mas indica

que o grau de criatividade de juízes e tribunais no desempenho da jurisdição constitucional em sentido estrito (controle) é consideravelmente mais amplo que aquele que se desfrutam ao aplicar a Constituição a situações fáticas de caráter não normativo ou, em sede de jurisdição comum, ao aplicarem o direito infraconstitucional.

A metodologia utilizada para a elaboração do presente trabalho consistiu na revisão de literatura, na análise documental e em pesquisa empírica, nesse último aspecto, trata-se de uma análise quantitativa, de dados da realidade, de fatos, de fenômenos, portanto, “se trabalha aqui no campo da Sociologia do Direito, perspectiva que facilita a compreensão de alguns dos fatores desencadeadores” da judicialização da política (RAMOS, 2015, p. 32).

A revisão de literatura teve por intuito levantar os conceitos, pressupostos e questionamentos teóricos acerca do fenômeno da judicialização da política, conforme será apontado na primeira seção.

O levantamento empírico está apresentado na seção dois, juntamente com indicações das técnicas de pesquisa utilizadas, bem como da definição dos critérios para a verificação do fenômeno da judicialização das políticas públicas de comunicação no STF. Por sua vez, a análise documental objetivou o exame das ações constitucionais selecionadas para estudo, análise contida na terceira seção.

O presente trabalho conclui que considerando os critérios adotados pela pesquisa - variáveis do tempo; concessão ou não de liminares; acionamento do STF por parte de grupos de interesse/partidos políticos - o fenômeno da judicialização da política pode ser

considerado uma realidade no Supremo Tribunal Federal. Compreende-se ainda que o acionamento do STF por grupos de interesses constitui um instrumento de vocalização de demandas e de democratização do debate constitucional relativo às políticas de comunicação, fato que atende ao pressuposto de democratização da comunicação preconizado no relatório MacBride (1993).

Conceitos, pressupostos e questionamentos teóricos acerca da judicialização da política

A temática da judicialização da política, a partir da década de 90, ganhou contornos mundiais, passando a ser objeto de estudos e pesquisas, nas ciências sociais e nas ciências jurídicas. Na época, Tate e Vallinder (1994) coordenaram um trabalho que popularizou a expressão, porém, não foi suficiente para clarear o seu significado, pois inúmeros são os conceitos de judicialização da política formulados pelos pesquisadores do tema.

Koerner e Maciel (2002), Oliveira (2005) e Teixeira (1997), por exemplo, entendem por judicialização da política a utilização por parte dos poderes políticos de procedimentos tipicamente judiciais para a solução de seus conflitos, ou seja, configuraria o empenho do Legislativo e do Executivo em adotar procedimentos idênticos aos judiciais. Como, por exemplo, podem ser citadas as Comissões Parlamentares de Inquérito e os processos administrativos que adotam claramente procedimentos tipicamente judiciais, para a tomada de decisão nesses tipos de conflitos.

O termo também pode ser compreendido como a possibilidade de revisão, no Judiciário, de uma decisão tomada pelos poderes políticos tendo por fundamento o ordenamento constitucional, revisão esta que, em regra, é feita através de um processo de controle de constitucionalidade das leis (CARVALHO, 2004), o que possibilita ao Judiciário intervir ativamente nas decisões legislativas e executivas.

Teixeira (1997) aponta que o conceito de judicialização da política pode ser compreendido como sendo o comportamento institucional do sistema de justiça que expande suas atribuições sobre o sistema de poder, através de um ativismo judicial - outro termo para a judicialização da política – entendido como a propensão do Judiciário de ampliar o foco de suas análises judiciais. Ramos (2015), no entanto, diferencia esses conceitos. Ativismo para Ramos é uma atuação do judiciário contrária à Constituição e

ao direito, é, portanto, “uma disfunção” no exercício da jurisdição (RAMOS, 2015, p. 109).

Esse comportamento pode ser verificado, por exemplo, no momento da elaboração das políticas públicas, em especial, com concessões de liminares e ou mandados de segurança, por parte do Poder Judiciário, interrompendo a tramitação de projetos de leis na arena legislativa.

Taylor (2007, p. 248) ainda pontua que o Judiciário

decide quais regras são legítimas e estão em concordância com as leis locais ou a Constituição, assim como quais ações (ou omissões) representam aberrações ou infrações. Como resultado, os tribunais influenciam o curso das políticas públicas: tribunais e juízes influenciam o tipo de políticas que são implementadas e julgam a legalidade dessas políticas dentro da sua visão das regras legais existentes e das normas e tradições vigentes.

No que diz respeito especificamente em relação às concessões de liminares, Teixeira (1997, p. 113 e 112), menciona que o fato de o STF não julgar no mérito e somente em liminar é um posicionamento político, passando a ter o controle político da situação e mantendo-se apto a evitar o agravamento dos conflitos. O Supremo “[...] ao decidir liminarmente [...] sempre poderá rever a sua decisão a partir da análise do impacto causado e das reações a ela do poder ou dos poderes afetados.”. Agindo dessa forma essa corte de justiça passa a ser “[...] senhor do tempo e do mérito das suas próprias decisões.”.

O tempo, nesse sentido, é uma variável da política e dentro do processo judicial pode ser manipulado de acordo com a vontade da corte. Se a corte quiser dar uma resposta rápida ao assunto pode usar das liminares para isso, caso queira protelar a decisão pode ser usado o mecanismo de vistas para postergar.

A manipulação do tempo é manobra plenamente admissível no processo político, mas que, no entanto, na arena judicial, o tempo está constrangido pelas regras processuais. Nesse sentido, o Judiciário com suas decisões, segundo Taylor (2007, p. 242) tem a possibilidade “de controlar o timing e as consequências de seu impacto, seja sustentando políticas públicas que apoiam ou atrasando a derrota daqueles que eles acreditam ser de constitucionalidade duvidosa, porém preferíveis”.

Nos casos de apropriação por parte do Judiciário de critérios de decisão típicos dos poderes políticos, alguns autores preferem utilizar a terminologia politização da justiça, pois o sistema de justiça colocaria em evidência os seus valores e preferências

políticas no momento da tomada de decisões. Para que houvesse a politização da justiça, portanto, seria necessária uma atitude ativa dos membros do Poder Judiciário de almejavam a condição de co-participantes das decisões políticas, ao invés de deixá-las a cargo dos atores políticos administrativos e legislativos. Seria a ideia de um Judiciário co-criador das políticas públicas e não um mero aplicador das leis. Para a sua verificação seria indispensável uma análise substantiva das decisões, analisando-se os valores e preferência dos juízes e não meramente uma análise quantitativa das decisões judiciais (KOERNER; MACIEL, 2002).

Diferentemente de Koerner e Maciel, Tate, co-criador da expressão, não distingue judicialização da política de politização da justiça, raciocínio seguido no presente trabalho.

O termo judicialização da política, deste modo, pode ser compreendido como: a expansão das atribuições do Poder Judiciário, que lhe possibilita a participar das decisões políticas, função classicamente atribuída ao Legislativo e Executivo; a utilização de mecanismos tipicamente judiciais para solucionar conflitos na arena política; e a adoção pelo Judiciário de procedimentos característicos dos poderes políticos para a solução de problemas jurídicos, como, por exemplo, a utilização de atitudes, valores e preferências pessoais dos juízes no momento da tomada de decisões.

Para Tate (1994), no entanto, algumas premissas básicas são necessárias para a verificação da judicialização da política. A primeira, e talvez a mais importante, é a existência de democracia no país, pois não haveria espaço para a expansão das atividades do Judiciário em países com poderes totalitários. Não seria razoável aceitar a ideia de submissão de um ditador a uma providência judicial.

O segundo pressuposto, é a existência de separação de poderes onde esteja garantida a permissão para os juízes interpretarem a lei e não criá-las, atribuição própria dos outros dois poderes.

O terceiro é a existência de uma carta de direitos e garantias ao cidadão, fundamentada em um texto constitucional, o que possibilitaria o recurso ao Judiciário por parte das minorias para o enfrentamento das decisões levadas a efeito pelas majorias eventuais.

Tate (1994) menciona ainda o uso dos tribunais pelas oposições ou por grupos de interesses e a ineficiência das instituições majoritárias também como premissas para a existência da judicialização da política. Taylor (2007, p. 234) menciona que “os tribunais

ampliam o leque de atores que podem influenciar a implementação de políticas públicas, mesmo depois de elas serem aprovadas por amplas maiorias legislativas”. Alguns grupos de interesses, vozes minoritárias e inclusive partidos de oposição buscam no Judiciário novos locais institucionais para contestar determinadas políticas públicas. Desta forma, “a política pública pode ser contestada judicialmente por uma série de atores tanto do mundo político quanto da sociedade civil” (TAYLOR, 2007, p. 245) e o acesso ao Judiciário serve também para “as oposições mostrarem serviço, protelando a implementação de políticas públicas contrárias aos interesses de seus seguidores e chamando a atenção da opinião pública para a sua oposição” (TAYLOR, 2007, p. 245).

Esses pressupostos estão presentes em nosso ordenamento jurídico, ademais, o modelo constitucional adotado favorece a judicialização, pois o constitucionalismo brasileiro eleva as políticas públicas a direito constitucional, seguindo uma peculiaridade do constitucionalismo social-democrático, tendência iniciada com as Constituições mexicana de 1917 e da República de Weimar, de 1919, fato que, por si só, alarga sobremaneira o leque de ações do Poder Judiciário, pois esse será, inevitavelmente, acionado para dirimir conflitos tendo em vista a aplicação ou não de uma política pública. Por este motivo, o “Poder Judiciário possui um impacto significativo na elaboração das políticas públicas” (TAYLOR, 2007, p. 229), ao lado do Executivo e do Legislativo.

Essa atuação do Judiciário tem inclusive suscitado questionamentos teóricos. O mais recorrente é a compreensão de que está ocorrendo um exacerbado ativismo judicial, compreendido como

o exercício da função jurisdicional para além dos limites impostos pelo próprio ordenamento que incumbe, institucionalmente, ao Poder Judiciário fazer atuar, resolvendo litígios de feições subjetivas (conflitos de interesses) e controvérsias jurídicas de natureza objetiva (conflitos normativos). Há ... uma sinalização claramente negativa no tocante às práticas ativistas, por importarem na desnaturalização da atividade típica do Poder Judiciário, em detrimento dos demais Poderes. (RAMOS, 2015, p. 131).

Apresentados os conceitos, pressupostos e críticas ao fenômeno da judicialização da política, na próxima seção são indicados os métodos e técnicas utilizados para a coleta e seleção de material empírico para a análise, bem como os dados empíricos da pesquisa.

Métodos e técnicas utilizados na pesquisa empírica e critérios para a verificação da judicialização das políticas públicas de comunicação no STF

Foram pesquisadas, no *site* do Supremo Tribunal Federal, as ações constitucionais relacionadas com a temática das políticas públicas de comunicação e ligadas à liberdade de expressão do pensamento. O recorte temporal da pesquisa abrangeu o período de 1988 até 2016.

A pesquisa empírica foi realizada no portal do Supremo Tribunal Federal, onde há um sistema de pesquisa de jurisprudência através de palavras-chave (cf. <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>).

A pesquisa empreendida no *site* do STF utilizou os termos “liberdade de expressão”, “liberdade de imprensa”, “políticas de comunicação” e “políticas públicas de comunicação”. Os mesmos argumentos foram utilizados em solicitação de pesquisa jurisprudencial à Seção de Pesquisa de Jurisprudência do próprio Supremo. Estas últimas estão disponíveis em <http://tinyurl.com/jcgu2x8> e <http://tinyurl.com/ho5n3uh>.

Com a pesquisa empírica, chegou-se a um total de 66 (sessenta e seis) ações, feitas as exclusões necessárias, tendo em vista a não pertinência temática, obtendo-se o número final de 40 (quarenta) ações, conforme quadro que segue:

Quadro – Ações no controle principal e abstrato de constitucionalidade pertinentes à temática das políticas públicas de comunicação e liberdade de expressão do pensamento localizadas em pesquisa empírica no *site* do Supremo Tribunal Federal e junto à Seção de Pesquisa de Jurisprudência

Ação: ADI 392. **Patrocinador:** Partido Socialista Brasileiro. **Objeto:** Impugnação de portaria de classificação indicativa. **Amigo da Corte:** não. **Liminar:** não. **Tempo:** ajuizamento: 06/11/1990/decisão liminar: não /definitiva: 20/06/1991, sem julgamento de mérito. **Relator:** Marco Aurélio. **Decisão:** Unânime (X) Maioria () Monocrática ().

Ação: ADI 821. **Patrocinador:** Governador do Rio Grande do Sul. **Objeto:** impugnação dos artigos 238 e 239 da Constituição do Rio Grande do Sul e da Lei estadual n. 9.726/92, que regulamentou os artigos constitucionais estaduais mencionados e que instituiu o Conselho de Comunicação Social estadual, além de dispor sobre o seu funcionamento e de outros direitos correlatos. **Amigo da Corte:** não. **Liminar:** sim. **Tempo:** ajuizamento: 17/12/1992/decisão liminar: 18/12/1992/definitiva: 02/09/2015, com apreciação do mérito. **Relator:** Gilmar Mendes. **Decisão:** Unânime (X) Maioria () Monocrática ().

Ação: ADI 869. **Patrocinador:** Procurador Geral da República. **Objeto:** Impugnação de artigos do Estatuto da Criança e do Adolescente acerca de divulgação nos meios de comunicação de nome, documento, etc. de criança e adolescente. **Amigo da Corte:** não. **Liminar:** não. **Tempo:** ajuizamento:06/05/1993 /decisão liminar: não /definitiva: 04/08/1999, com apreciação do mérito. **Relator:** Ilmar Galvão. **Decisão:** Unânime (X) Maioria () Monocrática ().

Ação: ADI 956. **Patrocinador:** Partido dos Trabalhadores. **Objeto:** Impugnação de critérios horário eleitoral. **Amigo da Corte:** não. **Liminar:** não. **Tempo:** ajuizamento: 07/10/1993/decisão liminar: não /definitiva: 01/07/1994, com julgamento de mérito. **Relator:** Francisco Rezek. **Decisão:** Unânime () Maioria (X) Monocrática ().

Ação: ADI 1755. **Patrocinador:** Partido Liberal. **Objeto:** Impugnação da Lei que restringe comercial de bebidas alcóolicas. **Amigo da Corte:** não. **Liminar:** não. **Tempo:** ajuizamento: 22/12/1997 /decisão liminar: não /definitiva: 15/10/1998, sem julgamento de mérito. **Relator:** Nelson Jobim. **Decisão:** Unânime () Maioria (X) Monocrática ().

Ação: ADI 2398. **Patrocinador:** Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. **Objeto:** Impugnação de portaria de classificação indicativa. **Amigo da Corte:** não. **Liminar:** não. **Tempo:** ajuizamento: 30/01/2001 /decisão liminar: não /definitiva: 25/06/2007, sem julgamento de mérito. **Relator:** Cezar Peluso. **Decisão:** Unânime () Maioria (X) Monocrática ().

Ação: ADI 2404. **Patrocinador:** Partido Trabalhista Brasileiro. **Objeto:** Impugnação de artigo do Estatuto da Criança e do Adolescente sobre classificação indicativa. **Amigo da Corte:** Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão – ABERT, Agência de Notícias do Direito da Infância – ANDI, Instituto Alana, Conectas Direitos Humanos. **Liminar:** não. **Tempo:** ajuizamento: 06/02/2001/decisão liminar: não/definitiva: 31/08/2016, com julgamento de mérito. **Relator:** Dias Tóffoli. **Decisão:** Unânime () Maioria (X) Monocrática ().

Ação: ADI 2566. **Patrocinador:** Partido Liberal. **Objeto:** Proibição de proselitismo em emissora comunitária. **Amigo da Corte:** não. **Liminar:** não. **Tempo:** ajuizamento: 10/11/2001/decisão liminar: não / definitiva: 16 de maio de 2018, com julgamento de mérito. **Relator:** Sidney Sanches / Teori Zavaski / Alexandre de Moraes. **Decisão:** Unânime () Maioria (X) Monocrática ().

Ação: ADI 2677. **Patrocinador:** Partido Trabalhista Brasileiro. **Objeto:** Impugnação lei eleitoral acerca de propaganda política. **Amigo da Corte:** não. **Liminar:** não. **Tempo:** ajuizamento: 20/06/2002 /decisão liminar: não/definitiva: 12 de março de 2018, sem julgamento de mérito. **Relator:** Marco Aurélio. **Decisão:** Unânime () Maioria () Monocrática (x).

Ação: ADI 2815 (Não aparece na busca, mas apareceu em julgamento da ADI 5424). **Patrocinador:** Governador do Estado de Santa Catarina. **Objeto:** Impugnação de lei catarinense que proíbe fotos de natureza erótica e pornográfico em anúncios. **Amigo da Corte:** não. **Liminar:** não. **Tempo:** ajuizamento: 04/02/2003 /decisão liminar: não /definitiva: 08/10/2003, com julgamento de mérito. **Relator:** Sepúlveda Pertence. **Decisão:** Unânime (X) Maioria () Monocrática ().

Ação: ADI 3741. **Patrocinador:** Partido Social Cristão. **Objeto:** Impugnação da lei eleitoral. **Amigo da Corte:** não. **Liminar:** não. **Tempo:** ajuizamento: 31/05/2006 /decisão liminar: não/definitiva: 06/09/2006, com julgamento de mérito. **Relator:** Ricardo Lewandowski. **Decisão:** Unânime (X) Maioria () Monocrática ().

Ação: ADI 3742. **Patrocinador:** Partido Democrático Trabalhista. **Objeto:** Impugnação da lei eleitoral. **Amigo da Corte:** não. **Liminar:** não. **Tempo:** ajuizamento: 08/06/2006/decisão liminar: não/definitiva: 06/09/2006, com julgamento de mérito. **Relator:** Ricardo Lewandowski. **Decisão:** Unânime (X) Maioria () Monocrática ().

Ação: ADI 3743. **Patrocinador:** Partido Trabalhista Cristão. **Objeto:** Impugnação da lei eleitoral. **Amigo da Corte:** não. **Liminar:** não. **Tempo:** ajuizamento: 08/06/2006/decisão liminar: não /definitiva: 06/09/2006, com julgamento de mérito. **Relator:** Ricardo Lewandowski. **Decisão:** Unânime (X) Maioria () Monocrática ().

Ação: ADI 3758. **Patrocinador:** Ordem dos Músicos do Brasil. **Objeto:** Proibição de realização de showmício. **Amigo da Corte:** não. **Liminar:** não. **Tempo:** ajuizamento: 10/07/2006/decisão liminar: não/definitiva:12/07/2006, sem julgamento de mérito. **Relator:** Ellen Gracie. **Decisão:** Unânime () Maioria () Monocrática (X).

Ação: ADI 3907. **Patrocinador:** Partido Popular Socialista. **Objeto:** Impugnação de portaria de classificação indicativa. **Amigo da Corte:** não. **Liminar:** não. **Tempo:** ajuizamento: 20/06/2007 /decisão liminar: não/definitiva: 27/06/2007 , sem julgamento de mérito. **Relator:** Eros Grau. **Decisão:** Unânime () Maioria () Monocrática (X).

Ação: ADI 3927. **Patrocinador:** Partido Popular Socialista – PPS. **Objeto:** Impugnação de portaria de classificação indicativa. **Amigo da Corte:** não. **Liminar:** não. **Tempo:** ajuizamento: 23/07/2007 /decisão liminar: não/definitiva: 01/08/2007, sem julgamento de mérito. **Relator:** Ellen Gracie. **Decisão:** Unânime () Maioria () Monocrática (X).

Ação: ADI 3944. **Patrocinador:** Partido Socialismo e Liberdade – PSOL. **Objeto:** Impugnação do Sistema Brasileiro de Tv Digital. **Amigo da Corte:** ABERT, Intervezes – Coletivo Brasil de Comunicação Social, dentre outras. **Liminar:** não. **Tempo:** ajuizamento: 21/08/2007/decisão liminar: não /definitiva: 05/08/2010, com julgamento de mérito. **Relator:** Ayres Britto. **Decisão:** Unânime () Maioria (X) Monocrática ().

Ação: ADI 3987. **Patrocinador:** Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. **Objeto:** Pede a suspensão de dispositivos caput, parágrafos 2º e 3º) da Lei 8.159/91 e a íntegra da Lei federal 11.111/05, leis que tratavam do direito à informação. **Amigo da Corte:** Sim. **Liminar:** não. **Tempo:** ajuizamento: 19/11/2007/decisão liminar: não/definitiva: Pendente **Relator:** Rosa Weber.

Ação: ADPF 130. **Patrocinador:** Partido Democrático Trabalhista. **Objeto:** Impugnação da Lei de Imprensa. **Amigo da Corte:** Federação Nacional dos Jornalistas – FENAJ, Associação Brasileira de Imprensa, Artigo 19. **Liminar:** sim. **Tempo:** ajuizamento: 19/02/2008/decisão liminar: 21/02/2008/definitiva: 30/04/2009, com julgamento de mérito. **Relator:** Ayres Britto. **Decisão:** Unânime () Maioria (X) Monocrática ().

Ação: ADPF 137. **Patrocinador:** Governador do Estado do Paraná. **Objeto:** Uso indevido da Rádio e Televisão Educativa do Paraná (fl. 80), por desvirtuamento de sua destinação. **Amigo da Corte:** não. **Liminar:** não. **Tempo:** ajuizamento: 28/03/2008/decisão liminar: não/definitiva: 20/08/2010, sem julgamento de mérito. **Relator:** Cármen Lúcia. **Decisão:** Unânime () Maioria () Monocrática (X).

Ação: ADI 4077. **Patrocinador:** Procurador Geral da República. **Objeto:** Lei de acesso à informação (leis antigas). **Amigo da Corte:** Centro Acadêmico XI de Agosto. **Liminar:** não. **Tempo:** ajuizamento: 15/05/2008/decisão liminar: não/definitiva: 23/09/2016, sem julgamento de mérito. **Relator:** Rosa Weber. **Decisão:** Unânime () Maioria () Monocrática (X).

Ação: ADI 4451. **Patrocinador:** Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (ABERT). **Objeto:** Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, aparelhada com pedido de medida liminar, proposta pela Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (ABERT). Ação que impugna os incisos II e III do art. 45 da Lei 9.504/1997. **Amigo da Corte:** Partido Democrático Trabalhista – PDT. **Liminar:** Sim. **Tempo:** ajuizamento: 24/08/2010 /decisão liminar: 26/08/2010 /definitiva: 21 de junho de 2018 com julgamento de mérito. **Relator:** Ayres Britto / Teori Zavascki / Alexandre de Moraes. **Decisão:** Unânime (x) Maioria () Monocrática ().

Ação: ADO 9. **Patrocinador:** Federação Interestadual dos Trabalhadores em Empresas de Radiodifusão e Televisão – FITERT e Federação Nacional dos Jornalistas. **Objeto:** Omissão do Congresso em legislar sobre assuntos da comunicação social. **Amigo da Corte:** não. **Liminar:** não. **Tempo:** ajuizamento: 20/10/2010/decisão liminar: não/definitiva: Pendente **Relator:** Rosa Weber.

Ação: ADO 10. **Patrocinador:** Partido Socialismo e Liberdade – PSOL. **Objeto:** Omissão do Congresso em legislar sobre assuntos da comunicação social. **Amigo da Corte:** Artigo 19 Brasil. **Liminar:** não. **Tempo:** ajuizamento: 11/11/2010/decisão liminar: não/definitiva: Pendente **Relator:** Rosa Weber.

Ação: ADO 11. **Patrocinador:** Confederação Nacional dos Trabalhadores em Comunicação e Publicidade – CONTCOP. **Objeto:** Omissão do Congresso em legislar sobre assuntos da comunicação social. **Amigo da Corte:** não. **Liminar:** não. **Tempo:** ajuizamento: 10/12/2010/decisão liminar: não/definitiva: Pendente **Relator:** Rosa Weber.

Ação: ADI 4679. **Patrocinador:** Partido Democratas; Associação Brasileira de Televisão por Assinatura em UHF – ABTVU; Associação NeoTV; Associação Brasileira de Radiodifusores – ABRA. **Objeto:** Impugnação da lei do SeAC. **Amigo da Corte:** Intervezes Coletivo Brasil de Comunicação Social. **Liminar:** não. **Tempo:** ajuizamento: 18/11/2011/decisão liminar: não/definitiva: 08 de novembro de 2017, com julgamento de mérito. **Relator:** Luiz Fux. **Decisão:** Unânime () Maioria (X) Monocrática ().

Ação: ADPF 246. **Patrocinador:** Partido Socialismo e Liberdade. **Objeto:** Concessão de emissoras para políticos. **Amigo da Corte:** Há pedido. **Liminar:** não. **Tempo:** ajuizamento: 15/12/2011/decisão liminar: não /definitiva: Pendente **Relator:** Gilmar Mendes.

Ação: ADI 4741. **Patrocinador:** Partido Popular Socialista – PPS. **Objeto:** Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Partido Popular Socialista – PPS, a qual objetiva a declaração de inconstitucionalidade parcial sem redução de texto dos arts. 36, caput e 57-B, inciso IV, da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições), a fim de que se dê interpretação conforme à Constituição aos dispositivos, “afastando-se qualquer interpretação que venha a impedir a livre manifestação de pensamento e de opinião através de redes sociais, inclusive o twitter, antes do dia 06 de julho dos anos eleitorais”. **Amigo da Corte:** não. **Liminar:** não. **Tempo:** ajuizamento: 20/03/2012 /decisão liminar: não/definitiva: 26/02/2016, sem julgamento de mérito. **Relator:** Roberto Barroso. **Decisão:** Unânime () Maioria () Monocrática (X).

Ação: ADI 4747. **Patrocinador:** Associação NeoTV. **Objeto:** Impugnação da lei do SeAC. **Amigo da Corte:** Intervenções Coletivo Brasil de Comunicação Social. **Liminar:** não. **Tempo:** ajuizamento: 28/03/2012/decisão liminar: não/definitiva: 08 de novembro de 2017, com julgamento de mérito **Relator:** Luiz Fux. **Decisão:** Unânime () Maioria (X) Monocrática ().

Ação: ADI 4756. **Patrocinador:** Associação Brasileira de Radiodifusores – ABRA. **Objeto:** Impugnação da lei do SeAC. **Amigo da Corte:** Intervenções Coletivo Brasil de Comunicação Social. **Liminar:** não. **Tempo:** ajuizamento: 09/04/2012/decisão liminar: não /definitiva: 08 de novembro de 2017, com julgamento de mérito. **Relator:** Luiz Fux. **Decisão:** Unânime () Maioria (X) Monocrática ().

Ação: ADI 4815. **Patrocinador:** Associação Nacional dos Editores de Livros – ANEL. **Objeto:** Ação direta de inconstitucionalidade, com requerimento de medida cautelar, ajuizada em 5.7.2012 pela Associação Nacional dos Editores de Livros – ANEL objetivando “a declaração da inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, dos arts. 20 e 21” da Lei n. 10.406/2002 (Código Civil). **Amigo da Corte:** Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, Academia Brasileira de Letras, ONG Artigo 19, Associação Eduardo Banks, Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, Instituto dos Advogados do Estado de São Paulo e Instituto Amigo. **Liminar:** não há informação. **Tempo:** ajuizamento: 05/07/2012 /decisão liminar: não /definitiva: 10/06/2015, com julgamento de mérito. **Relator:** Cármen Lúcia. **Decisão:** Unânime (X) Maioria () Monocrática ().

Ação: ADO 22. **Patrocinador:** Procurador-Geral da República. **Objeto:** Omissão do Congresso em legislar sobre propaganda comercial de bebida alcoólica. **Amigo da Corte:** Associação Brasileira da Indústria da Cerveja; Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão; Associação Brasileira de Psiquiatria. **Liminar:** não. **Tempo:** ajuizamento: 12/12/2012/decisão liminar: não/definitiva: 22/04/2015, com julgamento de mérito. **Relator:** Rosa Weber. **Decisão:** Unânime () Maioria (X) Monocrática ().

Ação: ADI 4923. **Patrocinador:** Associação Brasileira de Televisão por Assinatura em UHF – ABTVU. **Objeto:** Impugnação da lei do SeAC. **Amigo da Corte:** Associação NeoTV; Associação Brasileira de Radiodifusores – ABRA. **Liminar:** não. **Tempo:** ajuizamento: 20/03/2013/decisão liminar: não/definitiva: 08 de novembro de 2017, com julgamento de mérito. **Relator:** Luiz Fux. **Decisão:** Unânime () Maioria (X) Monocrática ().

Ação: ADI 5275. **Patrocinador:** Procurador Geral da República. **Objeto:** Impugna lei de acesso a informação do Ceará. **Amigo da Corte:** não. **Liminar:** não. **Tempo:** ajuizamento: 24/03/2015/decisão liminar: não/definitiva: 11 de outubro de 2018, com julgamento de mérito. **Relator:** Teori Zavaski / Alexandre de Moraes. **Decisão:** Unânime (x) Maioria () Monocrática ().

Ação: ADI 5415. **Patrocinador:** Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. **Objeto:** Lei do direito de resposta. **Amigo da Corte:** Há pedido. **Liminar:** Sim. **Tempo:** ajuizamento: 16/11/2015/decisão liminar: 18/12/2015/definitiva: Pendente **Relator:** Dias Toffoli.

Ação: ADI 5424. **Patrocinador:** Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão – ABERT. **Objeto:** Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, tendo como objeto a Lei nº 16.751, de 9 de novembro de 2015, do Estado de Santa Catarina, que proíbe a propaganda

de medicamentos e similares nos meios de comunicação daquele Estado. **Amigo da Corte:** há pedido. **Liminar:** Sim. **Tempo:** ajuizamento: 27/11/2015 /decisão liminar: 14/12/2015 / definitiva: 19 de setembro de 2018, com julgamento de mérito. **Relator:** Dias Tóffoli. **Decisão:** Unânime (x) Maioria () Monocrática ().

Ação: ADPF 379. **Patrocinador:** Partido Socialismo e Liberdade. **Objeto:** Concessão de emissoras para políticos. **Amigo da Corte:** Há pedido. **Liminar:** não. **Tempo:** ajuizamento: 05/12/2015/decisão liminar: não /definitiva: Pendente **Relator:** Gilmar Mendes.

Ação: ADI 5432. **Patrocinador:** Associação Brasileira de Rádio e Televisão – ABRATEL. **Objeto:** Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, tendo como objeto a Lei nº 16.751, de 9 de novembro de 2015, do Estado de Santa Catarina, que proíbe a propaganda de medicamentos e similares nos meios de comunicação daquele Estado. **Amigo da Corte:** há pedido. **Liminar:** Sim. **Tempo:** ajuizamento: 08/12/2015 /decisão liminar: 14/12/2015 / definitiva: 19 de setembro de 2018, com julgamento de mérito **Relator:** Dias Tóffoli. **Decisão:** Unânime (x) Maioria () Monocrática ().

Ação: ADI 5436. **Patrocinador:** Associação Nacional dos Jornais – ANJ. **Objeto:** Impugnação da lei do direito de resposta. **Amigo da Corte:** não. **Liminar:** não. **Tempo:** ajuizamento: 14/12/2015/decisão liminar: não/definitiva: Pendente **Relator:** Dias Tóffoli.

Ação: ADI 5613. **Patrocinador:** Associação Nacional de Jornais – ANJ. **Objeto:** Conceito de empresa jornalística e vedação ao capital estrangeiro. **Amigo da Corte:** não. **Liminar:** não. **Tempo:** ajuizamento: 20/10/2016/decisão liminar: não/definitiva: Pendente. **Relator:** Celso de Mello

Fonte: Elaborado pelo autor, com base na pesquisa realizada no *site* do STF e junto à Seção de Pesquisa de Jurisprudência, e com amparo, ainda, nos incidentes processuais localizados em <http://www.stf.jus.br/portal/processo/pesquisarProcesso.asp>

De acordo com a literatura especializada e apontada na primeira seção, foram definidos como critérios para aferir a judicialização das políticas de comunicação no Supremo Tribunal Federal: 1 - a verificação dos grupos de interesses ou partidos políticos patrocinadores das causas ou que participaram como amigos da corte; 1 - a concessão ou não de liminares; 2 – o tempo para a tomada de decisão.

Verificação da judicialização das políticas de comunicação no Supremo Tribunal Federal

Verifica-se no quadro apresentado que inúmeros assuntos relacionados às políticas públicas de comunicação foram abordados nas ações constituições, temas como: classificação indicativa, propaganda eleitoral, propaganda e publicidade comercial, lei de imprensa, Sistema Brasileiro de Televisão Digital, edição de biografias não autorizadas pelos biografados, criação de Conselhos de Comunicação pelos Estados da federação, leis de acesso à informação, lei do serviço de acesso condicionado, proselitismo na radiodifusão comunitária, omissões do Congresso em relação à edição de leis regulamentadoras da Constituição, concessão de emissoras de radiodifusão para políticos, lei do direito de resposta, dentre outros assuntos.

Pela quantidade de ações e pelos assuntos é possível afirmar que a temática das políticas públicas de comunicação foi e está sendo judicializada, considerando-se tão somente a possibilidade de revisão pelo STF acerca dessas questões, se for considerado ainda a revisão efetiva dessas normas jurídicas, essa afirmação também procede.

Alguns exemplos atestam a ocorrência do fenômeno nos quais o STF declarou a inconstitucionalidade de leis produzidas pelo parlamento, ou seja, efetivamente revisou decisões tomadas no âmbito parlamentar, como exemplos, podem ser citadas: a ADPF 130, na qual o STF declarou a não recepção da lei de imprensa pela nova ordem constitucional; a ADI 2404 que reconheceu a inconstitucionalidade de dispositivo do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA que tratava da classificação indicativa; a ADI 4451 que declarou inconstitucional normas da lei eleitoral que restringiam a atuação das emissoras de rádio e televisão; a ADI 4815 declarou inconstitucional a necessidade de autorização prévia do biografado ou da família desse para a edição de biografias; a ADI 2566 que declarou inconstitucional a proibição legal de práticas proselitistas em emissoras de radiodifusão comunitária.

Na maioria dessas decisões o fundamento constitucional para a declaração da inconstitucionalidade foi a liberdade de expressão do pensamento, prevista no artigo 5º e no artigo 220 da Constituição Federal.

A verificação da efetiva revisão por parte do Supremo somente é possível com a análise qualitativa das ações, o que não é o intuito do presente trabalho.

Grupos de interesses e partidos políticos patrocinadores das ações e amigos da corte

Das 40 ações constitucionais selecionadas para análise, verifica-se que 18 foram patrocinadas por partidos políticos e 12 por grupos de interesses, o que representa 75% das ações, as demais foram propostas pelo Procurador-Geral da República (4), por governador de Estado (3) e pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (3).

Como exemplos podem ser citadas a ADI 3944, proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade - PSOL que contestava decreto acerca da definição do sistema brasileiro de televisão digital e a ADI 4679, proposta pelo Democratas em relação à lei do serviço de acesso condicionado. Esses dois partidos foram derrotados na arena política quando da deliberação sobre esses assuntos.

Em relação aos grupos de interesse constata-se que há também o recurso ao STF para a impugnação de leis que contrariam os seus negócios, como é o caso da Associação Nacional de Jornais - ANJ que ajuizou a ADI 5436 questionando a lei do direito de resposta e a Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão - ABERT patrocinadora da ADI 4451.

No âmbito partidário destaca-se a participação do PSOL, na propositura de ações, 4 no total, sendo o partido legitimado ativo que mais vezes acionou o STF para questionar as políticas de comunicação.

Considerando que o PSOL é um partido historicamente com baixa representação no Congresso Nacional, com um total de 10 deputados federais na legislatura 2019-2023, por exemplo, pode-se concluir que neste caso confirma-se um dos pressupostos da judicialização da política, nos termos da utilização do Judiciário pelas minorias para questionar determinadas políticas públicas ou até mesmo a ausência delas, como é o caso da ADO 10.

Em relação aos amigos da corte, verifica-se com os dados levantados que houve e há a participação de amigos da corte - partidos políticos, entidades de classe, associações e grupos de interesse – em 18 processos, com maior incidência para grupos de interesses. Uma razão para a diminuta participação partidária e expressiva participação de entidades de classe e/ou associações, grupos de interesse como amigos da corte pode ser explicada pois muitas vezes essas não são legitimadas para ajuizar as ações, por esse motivo, ingressam como interessados, na qualidade de amigos da corte. Interessante observar que nas ações mais antigas, como são os casos das ADIs 821 e 869 essa figura não aparece, sendo que nas mais recentes essa atuação passa a ser mais comum e acentuada. Uma das chaves explicativas para isso pode ser a regulamentação legal dada pela lei n. 9.868/99 que institucionalizou a participação de interessados nos processos de controle abstrato de constitucionalidade.

Portanto, pode-se afirmar que no STF, antes da referida lei, a participação do *amicus curiae* dava-se de maneira informal (MEDINA, 2008), pois não havia regulação legal, o que foi normatizado somente em 1999, com a lei mencionada. O amigo da corte tem o intuito de aumentar a vocalização de demandas e democratizar o debate constitucional.

Também podem ser mencionadas as participações de entidades da sociedade civil e relacionadas às políticas públicas de comunicação e que também encontraram no

Judiciário um novo *locus* para a vocalização de suas demandas. O Coletivo Intervezes e a ONG Artigo 19 vocalizaram suas demandas no STF na qualidade de amigo da corte, o Intervezes com mais incidências.

Essa busca de mais um novo local institucional para influenciar nas políticas públicas fica também evidente quando se verifica a atuação, por exemplo, da ABERT na contestação de inúmeras políticas públicas de comunicação junto ao Supremo Tribunal Federal. As mais relevantes tratam-se da ADI 3944 - Sistema Brasileiro de Televisão Digital e da ADI 4451 - humor nas eleições de 2010. Também chama a atenção a participação do Instituto Amigo ligado ao cantor Roberto Carlos e interessado no deslinde da questão das biografias não autorizadas ADI 4815 e da ANJ questionando a lei do direito de resposta na ADI 5436.

Quanto ao uso dos tribunais pela oposição, este fato fica evidenciado especificamente na ADI 4679 proposta pelo Partido Democratas em relação à Lei de Serviço de Acesso Condicionado, considerando que esse partido se encontrava na oposição quando do ajuizamento da ação.

Esses apontamentos, considerando o acionamento do Supremo por parte de grupos de interesses, partidos políticos, partidos de oposição, grupos minoritários para questionar determinada política pública evidenciam, tal como apontado por Tate (1994) e Taylor (2007), a ocorrência da judicialização das políticas de comunicação no STF.

Concessão de liminar

Dos 40 processos analisados em apenas 6 deles houve concessão de liminares, todas elas em pequeno prazo de tempo. Nesses casos o controle do *timing*, tal como indicado por Taylor (2007) fica evidente, como pode ser observado em alguns casos específicos.

Na ADI 821 que questionou a constitucionalidade de Conselho de Comunicação Estadual, o STF concedeu a liminar em apenas um dia, no entanto, demorou quase 23 anos para julgar definitivamente o mérito da questão, manipulando o tempo tal como proposto por Teixeira (1997). No mesmo sentido, na ADI 4451 que tratava que questões relacionadas à atividade dos meios de comunicação em período eleitoral de 2010, o STF concede a liminar em dois dias, enfrentando o mérito somente em 21 de junho de 2018.

Tempo do processo

A manipulação do tempo, conforme indicado por Taylor (2007) e Teixeira (1997), fica evidenciada em alguns casos, como pode ser mencionado o pedido de vista do ministro Joaquim Barbosa na ADI 2404 que tratou da classificação indicativa. O pedido foi feito em 30 de novembro de 2011. O processo somente voltou a tramitar no STF em 22 de junho de 2015 após a posse do ministro Luiz Fachin que ocupou a vaga do ex-ministro Joaquim Barbosa que se aposentou. Outro caso de relevância extrema para as políticas de comunicação que pode ser mencionado é o da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 246 que questiona a constitucionalidade de concessões de emissoras de rádio e televisão para políticos. Essa ação foi protocolada no STF em 15 de dezembro de 2011 e até o presente momento (meados de 2019) não foi apreciada pelo ministro relator Gilmar Mendes. Como manipulação do tempo também pode ser mencionado o caso da ADI 3987, pendente de julgamento desde 2007.

Conclusão

Do que foi exposto, considera-se que a judicialização das políticas públicas de comunicação no Supremo Tribunal Federal é uma realidade se considerados os critérios adotados no presente trabalho, quais sejam, as variáveis do tempo, a concessão ou não de liminares e o recurso à corte pelos grupos de interesses e partidos políticos, bem como a efetiva revisão pelo STF de decisões parlamentares e executivas.

Tal como apontado, em especial, por Tate (1994), Teixeira (1997) e Taylor (2007) é possível afirmar que grupos de interesses, grupos minoritários e partidos de oposição, por exemplo, encontram no STF um novo *locus* para vocalizar as suas pretensões relacionadas às políticas públicas de comunicação, mesmo não alcançando, em determinados casos, o sucesso de mérito esperado em suas demandas, servindo, contudo, esse mecanismo para expressar o inconformismo com a decisão tomada, chamando a atenção da opinião pública. Compreende-se ainda que o acionamento do STF por grupos de interesses constitui um instrumento de vocalização de demandas e de democratização do debate constitucional relativo às políticas de comunicação, fato que atende ao pressuposto de democratização da comunicação preconizado no relatório MacBride (1993).

Do mesmo modo, é crível considerar que o Supremo Tribunal Federal manipula as variáveis do tempo, na concessão ou não de liminares ou até mesmo para a decisão final, avocando-se como o senhor do tempo de suas próprias decisões, atestando, desta forma, a ocorrência do fenômeno de acordo com a literatura especializada.

REFERÊNCIAS

CARVALHO, E. R. de. Em busca da judicialização da política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, 23, 115-126, 2004.

HABERMAS, J. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. v1, 2003.

KOERNER, A.; MACIEL, D. A. Sentidos da judicialização da política: Duas análises. **Lua Nova**, São Paulo, 57, 113-134, 2002.

MacBRIDE, S., et al. **Un solo mundo, voces múltiples**. Comunicación e información em nuestro tempo. México D.F: Fondo de Cultura Económica, 1993.

MEDINA, D. Amigo da corte ou amigo da parte? Amicus Curiae no Supremo Tribunal Federal. **(Dissertação de Mestrado)**. Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP. Recuperado de <http://www.idp.org.br/component/docman/doc.../174-amigo-da-corte-ou-amigo-da-parte>, 2008.

OLIVEIRA, V. E. de. Judiciário e privatizações no Brasil: existe uma judicialização da política. **Dados**, Rio de Janeiro, 48(3), 559-587, 2005.

RAMOS, E. da S. Controle jurisdicional de políticas públicas: a efetivação dos direitos sociais à luz da Constituição Brasileira de 1988. **Revista da Faculdade de Direito**. Universidade de São Paulo, 102, 327-356, 2007.

_____. **Ativismo judicial: parâmetros dogmáticos**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

TATE, C. N.; VALLINDER, T. **The global expansion of judicial power**. New York: New York University Press, 1994.

TATE, C. N. Why the expansion of judicial power?. In: Tate, C. N.; Vallinder, T. **The global expansion of judicial power**. New York: New York University Press, 25-36, 1994.

TAYLOR, M. M. O judiciário e as políticas públicas no Brasil. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, 50(2), 229-257, 2007.

TEIXEIRA, A. A judicialização da política no Brasil (1990-1996). **(Dissertação de Mestrado)**. Instituto de Ciência Política e Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 1997.