

RECURSO ESPECIAL Nº 1.955.888 - SP (2021/0040586-6)

RELATOR : **MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES**
RECORRENTE : **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**
RECORRIDO : **UNIÃO**
INTERES. : **AGENCIA NACIONAL DE TELECOMUNICACOES**

EMENTA

ADMINISTRATIVO. SERVIÇO DE RADIODIFUSÃO. RÁDIO COMUNITÁRIA. LIMITAÇÃO À RESIDÊNCIA DOS DIRIGENTES DAS RÁDIOS COMUNITÁRIAS NA MESMA ÁREA DE ALCANCE DA ANTENA TRANSMISSORA. AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

1. O Ministério Público Federal ajuizou ação civil pública contra a União com o objetivo de ver afastadas certas restrições ao funcionamento das rádios comunitárias previstas em atos normativos infralegais, a saber: (i) área de execução do serviço limitada ao raio de 1.000 (mil) metros da antena transmissora; e (ii) exigência de comprovação de residência de seus dirigentes dentro dessa mesma área.

2. O Tribunal Regional Regional da 3ª Região manteve a sentença de improcedência dos pedidos; inconformado, o MPF recorre quanto ao segundo tema com o objetivo de afastar a restrição de ordem métrica quanto à residência dos dirigentes das rádios comunitárias.

3. Com razão o Parquet federal, pois, nos termos do parágrafo único do art. 7º da Lei 9.612/1998, "[o]s dirigentes das fundações e sociedades civis autorizadas a explorar o Serviço, além das exigências deste artigo, deverão manter residência na área da comunidade atendida", ou seja, basta que residam na comunidade atendida pela rádio comunitária, ainda que fora do alcance da respectiva antena transmissora.

4. Recurso especial provido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos esses autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas, o seguinte resultado de julgamento:

"A Turma, por unanimidade, deu provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator."

A Sra. Ministra Assusete Magalhães, os Srs. Ministros Francisco Falcão, Herman Benjamin e Og Fernandes votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília (DF), 15 de março de 2022.

MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1955888 - SP (2021/0040586-6)

RELATOR : **MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES**
RECORRENTE : **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**
RECORRIDO : **UNIÃO**
INTERES. : **AGENCIA NACIONAL DE TELECOMUNICACOES**

EMENTA

ADMINISTRATIVO. SERVIÇO DE RADIODIFUSÃO. RÁDIO COMUNITÁRIA. LIMITAÇÃO À RESIDÊNCIA DOS DIRIGENTES DAS RÁDIOS COMUNITÁRIAS NA MESMA ÁREA DE ALCANCE DA ANTENA TRANSMISSORA. AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

1. O Ministério Público Federal ajuizou ação civil pública contra a União com o objetivo de ver afastadas certas restrições ao funcionamento das rádios comunitárias previstas em atos normativos infralegais, a saber: (i) área de execução do serviço limitada ao raio de 1.000 (mil) metros da antena transmissora; e (ii) exigência de comprovação de residência de seus dirigentes dentro dessa mesma área.

2. O Tribunal Regional Regional da 3ª Região manteve a sentença de improcedência dos pedidos; inconformado, o MPF recorre quanto ao segundo tema com o objetivo de afastar a restrição de ordem métrica quanto à residência dos dirigentes das rádios comunitárias.

3. Com razão o *Parquet* federal, pois, nos termos do parágrafo único do art. 7º da Lei 9.612/1998, "[o]s dirigentes das fundações e sociedades civis autorizadas a explorar o Serviço, além das exigências deste artigo, deverão manter residência na área da comunidade atendida", ou seja, basta que residam na comunidade atendida pela rádio comunitária, ainda que fora do alcance da respectiva antena transmissora.

4. Recurso especial provido.

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES (Relator):

Trata-se de recurso especial do MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 3ª região, assim ementado:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. SERVIÇO DE RADIO DIFUSÃO COMUNITÁRIA. NECESSIDADE DE SE OBSERVAR A COBERTURA RESTRITA, TAL COMO DEFINIDA NO ART. 1º DA LEI Nº 9.612/1998 C/C ART. 6º DO ANEXO DO DECRETO Nº2.615/2008, QUE A REGULAMEN TOU.

- Embora a Lei nº 7.347/85 silencie a respeito, a r. sentença deverá ser submetida ao reexame necessário (interpretação analógica do art. 19 da Lei

nº4.717/65), conforme entendimento da 4ª Turma deste Tribunal e jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça.

- O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL ajuizou a presente ação civil pública em face da UNIÃO FEDERAL e AGENCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES - ANATEL, objetivando provimento jurisdicional no sentido de condenar as requeridas à obrigação de não fazer, consistente em se absterem de cumprir e de aplicar o disposto no artigo 6º do Decreto nº 2.615/98 e nos itens 3.2 e 3.3, alínea "d", da Portaria do Ministério das Comunicações nº462/2011, que instituiu a Norma MC nº01/2011.

- A questão debatida nos autos cinge-se à verificação da constitucionalidade e da legalidade do disposto no artigo 6º do Decreto nº2.615/98 e dos itens 3.2 e 3.3, alínea "d", da Portaria do Ministério das Comunicações nº462, de 14 de outubro de 2011, que instituiu a Norma MC nº01/2011, que estabeleceram limitações ao exercício da atividade de rádio difusão promovida pelas rádios comunitárias.

- A liberdade de expressão e de comunicação, bem como do acesso à informação (art.5º, IX e XIV, da Constituição Federal), somente pode ser compreendida dentro dos limites traçados pelo ordenamento jurídico - positivo. E o art. 223, caput, da Carta Magna, estatui competir ao Poder Executivo a outorga e a renovação de concessão, permissão e autorização, para o serviço de rádio difusão sonora. O referido dispositivo é regulamentado pela Lei nº 4.117/62, recepcionada por nossa Constituição, e pela Lei nº 9.472/97 (lei geral de telecomunicações).

- A rádio comunitária é forma de exploração de comunicação por ondas eletromagnéticas, de baixa potência, destinando-se à divulgação de informações de interesse de uma comunidade regionalizada, sem fins lucrativos. A Lei nº 9.612/98 instituiu o Serviço de Radiodifusão Comunitária.

- A rádio comunitária possui características especiais, tanto no que toca às suas especialidades físicas, como finalísticas, tendo um tratamento legislativo próprio, já que a Lei nº4.117/62- Código Brasileiro de Telecomunicações - só é aplicável subsidiariamente.

- No que tange à constituição dimensional, a rádio comunitária deve se equipar com transmissores de baixa potência, sendo limitada a 25 watts, conforme preconiza a Lei nº 9.612/98. E imperioso que tenha, ainda, cobertura restrita" - requisito este objeto de litígio nos presentes autos - cuja definição foi estabelecida pelo Decreto nº 2.615/98 (artigo 6º) e consolidada pela Portaria do Ministério das Comunicações nº 462/2001, que aprovou a Norma MC nº01/2011.

- O Poder Executivo possui a prerrogativa de impor determinadas restrições à exploração e ao desenvolvimento das rádios comunitárias, considerando o valor "segurança", previsto no artigo 5º do texto constitucional, e à sua própria finalidade social, atinente à necessidade de informação de natureza local. Sob essa acepção, cabe ao Poder Concedente a regulamentação técnica da atividade, sob pena de fragilizar o uso do espectro eletromagnético e afetar vários outros sistemas de comunicação, como, por exemplo, o transporte aéreo.

- Se o objetivo da rádio comunitária é atender aos anseios da comunidade, parece razoável que sua área de abrangência restrinja-se à dimensão física da comunidade, a fim de vedar que haja interferência em outra comunidade. Não há dúvidas de que as rádios comunitárias apresentam âmbito de divulgação sonora bem restrito, referente a um bairro, ou bairros contíguos ou, até mesmo, menos do que isso, sendo transmitida a um número determinável de pessoas. Por isso, se seu condão é aproximar pessoas de uma localidade, a fim de que tomem conhecimento sobre os fatos que as cercam, não se poderia alargar demais a área de atuação da rádio, impedindo que membros de uma outra comunidade, com outros interesses, deixassem de ter acesso às informações que lhe dizem respeito.

- Com relação à determinação para que "os dirigentes das rádios comunitárias residam na área de prestação do serviço", é importante mencionar que tal previsão já constava da Lei nº9.612/98.

-Remessa oficial e apelação improvidas.

Os embargos de declaração foram rejeitados.

No recurso especial, o recorrente aponta violação do art. 7º da Lei 9.612/1998, insurgindo-se contra a imposição de limite territorial definida pelo Tribunal de origem para residência dos dirigentes de rádio comunitária.

Assevera que (e-STJ, fl. 743):

(...) Os ínclitos Julgadores entenderam que a restrição de residência dos dirigentes das fundações e associações responsáveis pelas rádios comunitárias ao raio de circunferência de 1 (um) quilómetro da antena transmissora, contida nas normas impugnadas, já estaria abarcada pelo art. 7º da Lei 9.612/1 998. Essa não é, porém, uma interpretação sustentável. Veja-se a redação do dispositivo:

Art. 7º São competentes para explorar o Serviço de Radiodifusão Comunitária as fundações e associações comunitárias, sem fins lucrativos, desde que legalmente instituídas e devidamente registradas, sediadas na área da comunidade para a qual pretendem prestar o Serviço, e cujos dirigentes sejam brasileiros natos ou naturalizados há mais de 10 anos.

Parágrafo único. Os dirigentes das fundações e sociedades civis autorizadas a explorar o Serviço, além das exigências deste artigo, deverão manter residência na área da comunidade atendida. (g. n)

Perceba-se que a única exigência expressa na lei é de que os dirigentes residam na área da comunidade atendida. À medida que acrescenta indevidamente uma exigência que não consta da legislação de regência, o ato normativo infralegal viola ostensivamente o princípio da legalidade.

Ademais, a interpretação dada pelo acórdão recorrido, com base em tais atos contraria frontalmente a lei federal (Lei 9.612/1998, art. 7º). Essa exigência descabida não significa apenas uma restrição espacial: ela viola a própria liberdade de associação consagrada no art. 5º, XVII, da Constituição, bem como a "plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social" (CR, ad. 220, § 10).

A União apresentou contrarrazões.

O MPF, atuando como *custos legis*, opina pelo provimento do recurso especial.

Em resposta ao despacho de fl. 873-e, o recorrente informou que mantém seu interesse no julgamento do recurso, a despeito da superveniência de nova portaria regulamentando a matéria.

É o relatório

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES (Relator):

Com razão o recorrente.

Recapitulando o que está em discussão nos presentes autos, o Ministério Público Federal ajuizou ação civil pública contra a União com o objetivo de ver afastadas certas restrições ao funcionamento das rádios comunitárias previstas em atos normativos infralegais, a saber: (i) área de execução do serviço limitada ao raio de 1.000 (mil) metros da antena transmissora; e (ii) exigência de comprovação de residência de seus dirigentes dentro dessa mesma área.

Sustenta o *Parquet*, em síntese, que a Constituição Federal e a Lei 9.612/1998 não impuseram qualquer limitação métrica ao funcionamento das rádios comunitárias, bem assim no que importa à residência de seus dirigentes na comunidade abrangida pelo serviço - daí porque as exigências constantes apenas do Decreto 2.615/1998 e da Portaria 462 do Ministério das Comunicações não podem prevalecer.

Os pedidos foram julgados improcedentes na primeira instância, resultado inalterado no acórdão recorrido.

No recurso especial, o MPF questiona a exigência de residência do dirigente da rádio comunitária na área de alcance da antena transmissora da rádio comunitária.

O ato normativo do Ministério das Comunicações que regulava a matéria no início da demanda era a Portaria 197/2013, que foi revogada pela Portaria 4.334/2015, a qual prevê, no art. 7º, caput e inciso X, que, "[p]ara os fins desta Portaria, considera-se: (...) área pretendida para prestação do serviço (área da comunidade atendida): a área limitada por um raio igual ou inferior a quatro mil metros a partir da antena transmissora; (Incluído pela Portaria nº 1.909, de 05.04.2018)".

Ademais, quanto aos dirigentes, prevê o item XII do Anexo - II (Requerimento de Outorga - Radiofusão Comunitária), redação dada pela Portaria 1.909/2018 acima referida, que deve ser declarado que "todos os dirigentes da entidade residem dentro da área pretendida para prestação do serviço, que corresponde à área limitada por um raio igual ou inferior a quatro mil metros a partir da antena transmissora (...)".

Intimado para se manifestar sobre a alteração superveniente das normas que tratam da matéria em discussão, o MPF confirma que mantém o interesse no

juízo do recurso, sustentando que o art. 7º da Lei nº 9.612/1998, tido por violado, não estabelece **nenhuma restrição de ordem métrica** à residência dos dirigentes (fls. 876/879-e) - ou seja, defende que os dirigentes devem residir na comunidade beneficiada pelo serviço, não necessariamente dentro da área de alcance da antena transmissora.

Pois bem.

Prospera a insurgência.

De início, afastam-se os óbices das Súmulas 282 do STF e 7 do STJ apontados pela recorrida, uma vez devidamente prequestionado o art. 7º da Lei n. 9.612/1998, cujo debate restringe-se à legalidade da restrição de ordem métrica reconhecida pela Corte local, inexistindo controvérsia quanto ao delineamento fático dos autos.

Sobre a questão, o Tribunal de origem assim se pronunciou (e-STJ, fls. 703/704):

(...) Como bem colocado pela r. sentença, o Poder Executivo possui a prerrogativa de impor determinadas restrições à exploração e ao desenvolvimento das rádios comunitárias, considerando o valor segurança, previsto no artigo 5º do texto constitucional, e à sua própria finalidade social, atinente à necessidade de informação de natureza local.

Sob essa acepção, cabe ao Poder Concedente a regulamentação técnica da atividade, sob pena de fragilizar o uso do espectro eletromagnético e afetar vários outros sistemas de comunicação, como, por exemplo, o transporte aéreo. De outro lado, se o objetivo da rádio comunitária é atender aos anseios da comunidade, parece razoável que sua área de abrangência restrinja-se à dimensão física da comunidade, a fim de vedar que haja interferência em outra comunidade. Não há dúvidas de que as rádios comunitárias apresentam âmbito de divulgação sonora bem restrito, referente a um bairro, ou bairros contíguos ou, até mesmo, menos do que isso, sendo transmitida a um número determinável de pessoas.

Por isso, se seu condão é aproximar pessoas de uma localidade, a fim de que tomem conhecimento sobre os fatos que as cercam, não se poderia alargar demais a área de atuação da rádio, impedindo que membros de uma outra comunidade, com outros interesses, deixassem de ter acesso às informações que lhe dizem respeito.

Assim, o Poder Executivo deu tratamento adequado às rádios comunitárias ao fixar os parâmetros da denominada "cobertura restrita", nos moldes descritos no artigo 6º do Decreto nº 2.615/98 e no item 3.2 da Norma MC nº 01/2011, aprovada pela Portaria do Ministério das Comunicações nº 462/2001, não contendo os atos qualquer arbitrariedade.

Com relação à determinação para que "os dirigentes das rádios comunitárias residam na área de prestação do serviço", é importante mencionar que tal previsão já constava da Lei nº 9.612/98 (g. n.):

"Art. 7º São competentes para explorar o Serviço de Radiodifusão Comunitária as fundações e associações comunitárias, sem fins lucrativos, desde que legalmente instituídas e devidamente registradas, sediadas na área da comunidade atendida.

Parágrafo único. Os dirigentes das fundações e sociedades civis autorizadas a explorar o Serviço, além das exigências deste artigo, deverão manter residência na área da comunidade atendida."

A exigência prevista no item 3.3, alínea "d", da Norma MC nº 01/2011, aprovada pela Portaria do Ministério das Comunicações nº 462/2001, isto é, que a entidade interessada na execução do serviço de radiodifusão comunitária "*seja dirigida por pessoas físicas brasileiras, natas ou naturalizadas há mais de dez anos, com capacidade civil plena e que mantenham residência na área de execução do serviço*" apenas repetiu o que a legislação instituidora da rádio comunitária já estabelecia, não promovendo, pois, qualquer inovação na ordem jurídica. Permanece, a despeito dessa exigência, intocável o direito, constitucionalmente protegido, de acesso à informação e da livre expressão da comunicação.

Ocorre que a redação do parágrafo único do art. 7º da Lei n. 9.612/1998 não impõe a restrição de ordem métrica estabelecida pela Portaria do Ministério das Comunicações e reafirmada pelo acórdão recorrido, limitando-se a determinar que "os dirigentes das fundações e sociedades civis autorizadas a explorar o Serviço deverão manter residência na área da comunidade atendida".

Nesses termos é o parecer do *Parquet* federal juntado aos autos, da lavra do Subprocurador-Geral da República Nicolao Dino, que aqui se adota como razões de decidir (e-STJ fls. 860/861):

Conforme consignado no acórdão, a legislação regulamentar (especificamente o art. 6º do Decreto nº 2.615/98 e os itens 3.2 e 3.3, "d", da Norma MC nº 01/2011, aprovada pela Portaria do Ministério das Comunicações nº 462/2011) impôs limitação métrica ao funcionamento de rádios comunitárias, exigindo que tal serviço seja prestado em um raio igual ou inferior a mil metros.

Contudo, ao contrário da conclusão do acórdão, o art. 7º da Lei nº 9.612/1998 não estabelece nenhuma restrição métrica à residência dos dirigentes.

Veja-se:

Art. 7º São competentes para explorar o Serviço de Radiodifusão Comunitária as fundações e associações comunitárias, sem fins lucrativos, desde que legalmente instituídas e devidamente registradas, sediadas na área da comunidade para a qual pretendem prestar o Serviço, e cujos dirigentes sejam brasileiros natos ou naturalizados há mais de 10 anos.

Parágrafo único. Os dirigentes das fundações e sociedades civis autorizadas a explorar o Serviço, além das exigências deste artigo, deverão manter residência na área da comunidade atendida.

Assim, mesmo que, num primeiro momento, transpareça a ideia de que a norma infralegal "apenas repetiu o que a legislação instituidora da rádio comunitária já estabelecia" (fls. 704), essa conclusão é falsa, uma vez que o art. 6º do Decreto nº 2.615/98 e os itens 3.2 e 3.3, "d", da Norma MC nº 01/2011, aprovada pela Portaria do Ministério das Comunicações nº 462/2011, impuseram limitação métrica ao funcionamento de rádios comunitárias, o que se refletiu, por conseguinte, na área autorizada para residência dos dirigentes – sendo que essa limitação não existe no art. 7º da Lei nº 9.612/1998, que, por isso, ficou violado.

Em suma, não há previsão legal impondo a residência dos dirigentes das rádios comunitárias na área de alcance da antena transmissora, bastando que esteja na mesma comunidade beneficiada pelo serviço.

Assim, merece reforma o acórdão recorrido na parte em que manteve a restrição de residência dos dirigentes das rádios comunitárias.

Ante o exposto, dou provimento ao recurso especial, nos termos da fundamentação.

É o voto.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
SEGUNDA TURMA**

Número Registro: 2021/0040586-6

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.955.888 / SP

Números Origem: 0013818-13.2012.4.03.6100 00138181320124036100 138181320124036100
201261000138189

PAUTA: 15/03/2022

JULGADO: 15/03/2022

Relator

Exmo. Sr. Ministro **MAURO CAMPBELL MARQUES**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. ODIM BRANDÃO FERREIRA

Secretária

Bela. VALÉRIA RODRIGUES SOARES

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

RECORRIDO : UNIÃO

INTERES. : AGENCIA NACIONAL DE TELECOMUNICACOES

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO -
Serviços - Concessão / Permissão / Autorização - Radiodifusão

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia SEGUNDA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"A Turma, por unanimidade, deu provimento ao recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

A Sra. Ministra Assusete Magalhães, os Srs. Ministros Francisco Falcão, Herman Benjamin e Og Fernandes votaram com o Sr. Ministro Relator.