



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ALEXANDRE DE MORAES, RELATOR DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 6.931.

REQUERENTE: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE TELEVISÃO POR ASSINATURA – ABTA.

INTERESSADO: CONGRESSO NACIONAL e
PRESIDENTE DA REPÚBLICA.

(Processo SF nº 00200.011070/2021-70)

ADI 6931. Lei 14.173/2021. Deveres das distribuidoras de conteúdo via TV por assinatura. Relevância e urgência. Pertinência temáticas das emendas parlamentares. Constitucionalidade formal e material. Pela improcedência da ADI.

O **SENADO FEDERAL**, por meio da Advocacia do Senado Federal, nos termos do art. 52, XIII, da Constituição da República, dos artigos 230, §§ 1º e 5º, 78 e 31 do Regulamento Administrativo do Senado Federal (anexo à Resolução do Senado Federal nº 13/2018), em atenção ao Ofício nº 1665/2021, de 28 de julho de 2021, vem prestar, nos termos do art. 12 da Lei nº 9.868/1999, as seguintes

INFORMAÇÕES

para o julgamento da **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.931**, proposta pela ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE TELEVISÃO POR ASSINATURA – ABTA.



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

I. SÍNTESE DA DEMANDA.

A ação se voltada contra o **art. 11 da Lei n. 14.173/2021**, que dispôs sobre deveres das distribuidoras de conteúdo via TV por assinatura.

A Associação Brasileira de Televisão por Assinatura – ABTA propôs a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade em face da **Lei 14.173/2021**, que modificou vários temas relacionados a serviços de radiodifusão.

Especificamente, impugna o art. 11, que alterou a Lei nº 12.485/2011 para estatuir que retransmissoras de televisão “*pertencentes a um conjunto de estações, sejam geradoras locais ou retransmissoras, com presença em todas as regiões geopolíticas do País, e alcance de, no mínimo, 1/3 (um terço) da população brasileira*” se equiparam, para efeito de transmissão obrigatória pelas empresas de TV por assinatura, às geradoras locais do serviço.

Aponta inconstitucionalidade formal por ausência de pertinência temática entre o texto atacado (inserido no Parlamento) com o tema original da Medida Provisória. Afirma, ainda, haver inconstitucionalidade material por violação aos princípios da liberdade de iniciativa, defesa do consumidor, separação dos Poderes e segurança jurídica.

O Minitro-Relator solicitou informações do Congresso Nacional, tendo adotado o rito do art. 12 da Lei n ° 9.868/1999, o que indica que haverá a submissão do processo diretamente ao Tribunal, que terá a faculdade de julgar definitivamente a ação.

É o breve relatório.

II. CONTROVÉRSIA CONSTITUCIONAL

A norma atacada foi aprovada no Congresso Nacional após a avaliação, estudo e debates sobre o tema. Cumpre fazer um breve histórico da tramitação da matéria no Parlamento.



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

Inicialmente a matéria surgiu sob a forma da **Medida Provisória nº 1018/2020**, editada pelo Presidente da República.

No dia 21/12/2020, a MPV 1018/2020 começou a tramitar no Congresso Nacional. Nos termos do parágrafo único do art. 2º do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 31 de março de 2020, durante a pandemia de Covid-19 o parecer da Comissão Mista será proferido em Plenário por parlamentar designado na forma regimental, motivo pelo qual não foi designada Comissão Mista para emissão de parecer antes de a matéria ser submetida aos Plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Nessa fase inicial, foi definido prazo para apresentação de emendas, tendo sido apresentadas **13 emendas à medida Provisória**.

A matéria foi à apreciação da Câmara dos Deputados em 03/02/2021.

Em seu parecer¹, expressamente o relator concluiu estarem atendidos os requisitos de relevância e urgência, previstos no art. 62, *caput*, da Constituição Federal. Concluiu, também, pela constitucionalidade (formal e material), pela juridicidade, pela boa técnica legislativa e pela compatibilidade e adequação financeira e orçamentária.

No mérito, o parecer foi pela aprovação do texto com modificações provenientes de emendas. Deste modo, foi elaborado um projeto de lei de conversão (**PLV 8/2021**) contemplando texto inicial da Medida Provisória com as modificações e acréscimos derivados das emendas.

No que tange ao objeto da presente ação, ele foi trazido pelas Emendas Aditivas nº 7 e 8, apresentadas na Câmara dos Deputados². O texto propunha a seguinte redação:

¹ Parecer do relator na Câmara dos Deputados disponível em https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2014841&filename=Tramitacao-MPV+1018/2020, consultado em 03/08/2021.

² Emenda nº 7 disponível em https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1960046&filename=EMC+7/2021+MPV101820+%3D%3E+MPV+1018/2020, consultado em 03/08/2021;

Emenda nº 8 disponível em https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1960048&filename=EMC+8/2021+MPV101820+%3D%3E+MPV+1018/2020, consultado em 03/08/2021;



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

Art. 1º. O art. 32 da Lei nº 12.485, de 12 de setembro de 2011, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 32.
§ 15. Equiparam-se às geradoras de que trata o inciso I e § 12 deste artigo as retransmissoras de televisão que estejam vinculadas diretamente às geradoras que retransmitam seus próprios sinais.
.....”(NR)

Art. 2º. Ficam asseguradas às redes nacionais de televisão aberta com transmissão digital, assim definidas pela ANATEL, o direito de carregamento previsto no art. 32 da Lei nº 12.485, de 12 de setembro de 2011, em todas as prestadoras de Serviço de Acesso Condicionado independentemente da tecnologia de distribuição empregada.

Art. 3º. Fica revogado o § 21 do art. 32 da Lei no 12.485 de 12 de setembro de 2011.

O autor das referidas emendas expôs, na justificação de ambas, os motivos por que entendia adequado as ver integradas ao texto legal:

(...) o Governo Federal publicou o decreto nº 10.401/2020 em 17 de junho, alterando o regulamento dos serviços de retransmissão e de repetição de televisão trazendo o conceito de Canal de Rede. Assim, o número de canal das emissoras seja o mesmo em diversas localidades para que o telespectador tenha facilidade em acompanhar a emissora de preferência, ou seja, um instrumento para priorizar a utilização de um mesmo canal já utilizado em determinado estado ou no Distrito Federal. O decreto dá prioridade ao uso do mesmo canal na expansão do sinal de uma geradora por meio de autorização de RTV. O Canal de Rede pode ser adotado por uma estação geradora e, no mínimo, duas RTVs no mesmo estado ou DF; ou ainda três RTVs no mesmo estado ou DF, pertencentes à mesma geradora.

Com isso, fica mais evidente a maior importância que as RTVs passam a ter em todo o território nacional e a oportunidade de ampliar o acesso a boa informação e difusão cultural.

Diante disso, nada mais plausível que se dê às RTVs o mesmo tratamento das geradoras, vez que são meros espelhos das mesmas com a mesma numeração, inclusive. Não faz mais sentido os usuários do SeAC de uma determinada localidade que tenham retransmissoras disponíveis não poderem acessá-las pelos serviços de televisão de assinatura por mera discriminalidade dos dirigentes comerciais dessas empresas. A equiparação que ora se propõe é meramente para fins de garantir o acesso plural aos conteúdos, inclusive locais e regionais, nos termos do art. 221 do CR/88. A Lei do SeAC inclusive já reconhecia parcialmente esse direito no seu § 21 do art. 32, mas apenas alcançando RTVs em localidades sem geradoras, o que configura irrazoável discriminação e violação ao princípio da isonomia. RTVs e Geradoras cumprem o mesmo objetivo de levar



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

informação, entretenimento, educação aos brasileiros, não sendo razoável que quem tenha a televisão paga seja cerceado nesse acesso.

A medida é oportuna em razão do processo de convergência tecnológica, os serviços de telecomunicações, notadamente os de áudio e vídeo, que tendem a ser ofertados numa única de transmissão de sons e imagens. Esse processo, de natureza disruptiva, demanda a construção de um arcabouço regulatório igualmente convergente que elimine a tradicional segregação entre os diversos tipos de serviços que existiam anteriormente.

Necessário se faz, porém, atualizar a Lei do SeAC para manter o equilíbrio entre a TV por assinatura e o tradicional serviço de TV aberta que vem sendo, ao longo do tempo, o grande responsável pela integração nacional e concretização dos princípios constitucionais que fundamentam a radiodifusão brasileira. O referido equilíbrio é assegurado, em grande parte, pelo artigo 32 da Lei do SeAC que, todavia, encontra-se desatualizado ao prever a distribuição obrigatória apenas dos canais de TV aberta transmitidos em tecnologia analógica, que se encontra em avançado processo de substituição pela TV digital, previsto em lei.

Diante disso, apresento a presente emenda com objetivo de assegurar aos usuários o direito de acessar diretamente em sua TV por assinatura, sem custos adicionais, os canais das redes nacionais de televisão aberta que também operam em tecnologia digital.

Após profunda análise, o relator da matéria na Câmara dos Deputados entendeu por bem acolher parcialmente as citadas emendas:

Passamos a tratar agora das razões que nos levaram a acatar as emendas incorporadas ao projeto de lei de conversão proposto em anexo a este Parecer. Foram acolhidas:

(...)

As emendas nº 7 e 8 asseguram às redes nacionais de TV aberta com transmissão digital o direito de serem transmitidas em redes de TV por assinatura. Estende às retransmissoras de TV vinculadas diretamente a geradoras direitos relativos ao seu carregamento por prestadoras de TV por assinatura. Essas emendas oferecem atualizações ao atual cenário de serviços no Brasil. No entanto, entendemos que os direitos de carregamento de retransmissoras devem ser modulados em outros termos. Nesse sentido, acatamos parcialmente as emendas, na forma do projeto de lei de conversão abaixo.

A redação por ele proposta, então, estava exposta no art. 16 do PLV 8/2021, conforme transcrito abaixo:

Art. 16. O § 15 do art. 32 da Lei nº 12.485, de 12 de setembro de 2011, passa a vigorar com a seguinte alteração:

“Art. 32



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

§ 15. Equiparam-se às geradoras de que tratam os §§ 12 e 13 deste artigo as retransmissoras habilitadas a operar em regiões de fronteira de desenvolvimento do País que realizarem inserções locais de programação e publicidade, inclusive as que operarem na Amazônia Legal, bem como as pertencentes a um conjunto de estações, sejam geradoras locais ou retransmissoras, com presença em todas as regiões geopolíticas do país, e pelo alcance de, ao menos, um terço da população brasileira com o provimento da maior parte da programação por uma das estações.

.....”(NR)

Em 20/05/2021, a matéria foi à votação, tendo sido aprovada naquela Casa e remetida ao Senado Federal.

Como houve, na votação, a rejeição de algumas emendas antes acolhidas pelo relator, ao final o texto acima constou não mais do art. 16, mas sim do **art. 11 do PLV 8/2021**.

No Senado, o relator designado também apresentou parecer³ com conclusões semelhantes, ainda abrangendo a análise de **mais 16 emendas** ao agora Projeto de Lei em Conversão.

O posicionamento foi no sentido do cumprimento dos requisitos constitucionais de relevância e urgência da Medida Provisória. Do mesmo modo, o parecer concluiu pela constitucionalidade (formal e material), juridicidade, boa técnica legislativa do projeto.

Em seu parecer, o relator no Senado Federal, contrariando frontalmente as alegações trazidas na presente ação pela requerente, foi especialmente didático e expresso no que tange à competência do Congresso Nacional e de suas Casas para legislar sobre o tema ora atacado, como se pode perceber do seguinte excerto:

(...) fica evidente o cumprimento dos requisitos constitucionais de relevância e urgência da MPV nº 1.018, de 2020.
Com relação à constitucionalidade, é importante ressaltar que **o PLV trata de tema de competência da União, uma vez que os incisos XI e XII do art. 21 da Constituição Federal (CF) atribuem à União explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações e os serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens.**

³ Parecer do relator no Senado Federal disponível em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8974038&ts=1625170446180&disposition=inline>, consultado em 03/08/2021.



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

Por sua vez art. 22, inciso IV, da CF prevê que **compete privativamente à União legislar sobre telecomunicações e radiodifusão**. Já o art. 48 assevera que cabe ao Congresso Nacional, com sanção do Presidente da República, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre telecomunicações e radiodifusão (inciso XII). Além disso, o tema tratado pelo projeto não está entre aqueles listados nos §§ 1º e 10 do art. 62 da CF, que não podem ser objeto de medida provisória. [grifos nossos]

Finalmente, o relator se manifestou pela adequação financeira e orçamentária do texto, já analisadas as alterações introduzidas.

No mérito, o parecer foi pela aprovação do texto como vindo da Câmara, com a conseqüente rejeição de todas as emendas apresentadas pelos Senadores. Sobre o tema ora em debate, este foi o posicionamento do relator:

O art. 11 amplia o número de emissoras de televisão aberta que terão seus sinais transmitidos pelas operadoras de televisão por assinatura, ampliando o alcance dessas emissoras.

(...) Com essas alterações, o PLV nº 8, de 2021, além de estimular a ampliação do acesso à internet por meio de antenas de pequeno porte, notadamente em áreas rurais, regiões mais remotas e localidades desassistidas, introduz no arcabouço legal que rege as comunicações brasileiras uma série de mecanismos que aperfeiçoarão a prestação dos respectivos serviços em benefício do cidadão.

A matéria foi aprovada pelo Plenário do Senado em 25/05/2021. Na votação, foi aprovada a Emenda nº 24, que suprimia o art. 6º do PLV nº 8, motivo pelo qual a matéria foi remetida à Câmara para apreciação desta modificação que, registre-se, não tem relação com a presente ação.

No dia 26/05/2021, foi ultimada a votação na Câmara dos Deputados, no dia 28/05/2021, foi encaminhado o texto ao Presidente da República, e no dia 16/06/2021 foi publicada a Lei nº 14.173/2021 (houve vetos que, contudo, não incidiram sobre a parte atacada nesta ação direta).

Especificamente no que tange aos temas inseridos no Parlamento, eles estão em linha com o conteúdo original da Medida Provisória, ao contrário do afirmado pela autora.

Como se sabe, desde o julgamento da ADI 5127 ficou assentado *não ser compatível com a Constituição a apresentação de emendas sem relação de perti-*



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

nência temática com medida provisória submetida a sua apreciação. Ou seja, *contrario sensu*, é permitido ao Poder Legislativo modificar o conteúdo de Medidas Provisórias desde que no âmbito da mesma matéria, do mesmo tema, do que decorre a constitucionalidade das emendas que guardem pertinência, afinidade ou conexão com o objeto da proposição (art. 7º, inc. II, da LC n. 95/1998). E, no caso em tela, todas as modificações e inserções versam sobre serviços de telecomunicações, tema original da Medida Provisória.

É importante registrar que na própria tramitação que deu origem à lei ora atacada **houve concretamente o controle sobre inserção de matérias estranhas pela via de emendas em Medidas Provisórias, conforme decidido na ADI nº 5.127**, tendo o relator rechaçado o único caso em que tal fato ocorreu:

Quanto à constitucionalidade material, verificamos que a medida provisória em análise não afronta dispositivos de natureza material da Carta Magna. No que tange às emendas apresentadas perante a Comissão Mista, consideramos que a seguinte emenda é inconstitucional, porque afronta o entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal na ADI nº 5.127, pelo qual os Congressistas não podem inserir matérias estranhas ao conteúdo original da MPV por meio de emendas parlamentares: emendas nº 4.

Ora, é claro que no caso das Emendas 7 e 8 e da sua incorporação, na forma como feita pelo Relator no PLV 8/2021, a matéria não foi tida pelos parlamentares de ambas as Casas como estranha ao conteúdo original da medida provisória.

Resta, assim, totalmente demonstrado que o Parlamento apreciou e concluiu que a matéria ora atacada estava em linha e dentro do quadro regulamentador desenhado inicialmente pela medida provisória de origem. Em outras palavras, as inserções têm conexão com o tema inicialmente tratado e, deste modo, estão em consonância com a jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal.

Por fim, as outras alegações dos autores todas podem ser agrupadas como manifestações de não-concordância com o modelo trazido pela lei, ou seja, como discordância do conteúdo das normas, o que não é apto a sustentar uma declaração de inconstitucionalidade.



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

Da tramitação legislativa, nota-se que foram apresentadas várias emendas pelos parlamentares. Houve um claro processo de reflexão, de sopesamento e de aprimoramento legislativo do projeto, ao contrário do que afirmado na petição inicial.

A presente ação, ao que parece, é uma tentativa de impor judicialmente a opinião dos autores sobre o que seria mais adequado quanto à regulamentação do tema. Contudo, o desejo de manter uma sistemática não pode servir de base para considerar a regulamentação como inconstitucional, visto que elaborada em **obediência a todas as normas constitucionais relativas ao processo legislativo**, pelos órgãos que detêm atribuição constitucional para fazê-lo. Mais ainda. A definição do sistema adequado deve ser fruto de debate em que seja possível a participação dos interessados, motivo pelo qual **é o Poder Legislativo o ambiente propício e constitucionalmente adequado para essa escolha e delimitação.**

Por todo o exposto, e face à aprovação no Poder Legislativo de texto legal, mesmo com opção que os requerentes reputam menos adequada, deve ser considerado constitucional pelo Supremo Tribunal Federal, tendo em vista a observância dos princípios e regras constitucionais, a separação dos Poderes, bem como preservando-se a presunção de constitucionalidade das leis e **a legitimidade da opção aprovada pelo Parlamento.**

III. DO PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. AUSÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS AUTORIZADORES.

Há requerimento de medida cautelar na petição inicial que, no caso dos autos, deve ser negado.

Não há *fumus boni juris* necessário ao deferimento da medida solicitada. Na esteira de todo o exposto anteriormente, deferir a liminar é abonar uma solução em detrimento daquela proposta pelo Congresso Nacional, além de se constituir em inconstitucional interferência nas atribuições do Poder Legislativo.



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

Tampouco há *periculum in mora*, visto que adotado pelo Ministro-Presidente o rito abreviado para a apreciação da presente ação direta, com o intuito de se decidir definitivamente a questão. Na hipótese de se declarar a inconstitucionalidade, sendo o rito célere, eventuais prejuízos serão pontuais, não se justificando medida cautelar para o caso em análise.

IV. DO PEDIDO

Em resumo, por todos os fundamentos expostos, requer-se a denegação da medida cautelar e, no mérito, a decisão pela improcedência do pedido veiculado na presente ação direta.

São estas as considerações necessárias ao atendimento da solicitação contida no Ofício nº 1665/2021, de 28 de julho de 2021, do Ministro do Supremo Tribunal Federal ALEXANDRE DE MORAES, e ao julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.931.

Brasília – DF, 27 de agosto de 2021.

[vide assinatura eletrônica]
ANDERSON DE OLIVEIRA NORONHA
Advogado do Senado Federal
OAB/DF 23.731

[vide assinatura eletrônica]
GABRIELLE TATITH PEREIRA
Coordenadora do Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos
OAB/DF 30.252

[vide assinatura eletrônica]
FERNANDO CESAR CUNHA
Advogado-Geral Adjunto do Contencioso
OAB/DF 31.546



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

[vide assinatura eletrônica]
THOMAZ GOMMA DE AZEVEDO
Advogado-Geral do Senado Federal
OAB/DF 18.121