

CONTROLE JURISDICIONAL DE CONTEÚDO TELEVISIVO

THE JUDICIAL CONTROL OF THE TV CONTENT

Ticianne Maria Perdigão Cabral

Ticiperdigao@gmail.com

Mestre em Direito (UFPE) e Professora Universitária.

RESUMO

O presente trabalho analisa o controle judicial do conteúdo televisivo, traçando um diagnóstico das Ações Cíveis Públicas impetradas pelo Ministério Público Federal contra conteúdos televisivos veiculados pelas cinco maiores emissoras comerciais brasileiras de canais abertos. Objetivou-se conhecer em que termos estão sendo propostas e julgadas estas ações em defesa da coletividade. Através de pesquisa empírica e de conteúdo, utilizou-se uma abordagem qualitativa para se analisar os seguintes dados: polos passivos e ativos das ações; programas contestados; tempo dos processos; pedidos formulados e sentenças proferidas. A partir dos dados coletados, sobretudo do tempo do processo e das decisões prolatadas, concluiu-se que a via jurisdicional não constitui a melhor forma de resolução desses litígios. A morosidade processual se contrapõe à lógica imediatista da veiculação de conteúdo televisivo resultando na ineficácia do direito pretendido. Ainda, o grau abstrato e não enquadrável das formulações legais que regulam o conteúdo televisivo como, por exemplo, “valores éticos e sociais da pessoa e da família”, “moral pública” e “bons costumes”, requer uma resposta mais plural e democrática baseada em diversas mundivisões, o que diverge do julgamento tradicional baseado nos fatos oferecido pela justiça.

PALAVRAS-CHAVE: controle jurisdicional; conteúdo televisivo; ação civil pública.

ABSTRACT

This research examines the judicial control of the TV content, making a diagnosis of Public Civil Actions filed by federal prosecutors against television content served by five major commercial stations Brazilian open channels. The objective was to know on what terms are being filed and adjudicated these actions in defense of the community. Through empirical research and content, we used a qualitative approach to analyze the following data: pole passive and active actions; contested programs; process time; orders and judgments required. From the data collected, mainly from the time of the process and the decisions, we conclude that the judicial process is not the best way to resolve such disputes. The procedural delay opposes the logic of immediate placement of television content resulting in an ineffective law intended. Still, the degree of abstract and not classifiable legal formulations that regulate television content such as, "ethical and social values of the person and the family", "public morals" and "morality", requires a more plural and democratic based on different worldviews that diverge from the traditional judgment based on the facts offered by justice.

KEYWORDS: judicial review; television content; civil action.

1 INTRODUÇÃO

No decorrer de um ano, as seis principais emissoras de televisão abertas do país¹ veiculam mais de 52 mil horas de conteúdo (LOPES; OROZCO, 2011, p. 139). Presente em 97% das residências brasileiras (GRUPO MÍDIA, 2013), a televisão encontra-se em um espaço privilegiado na sociedade. Deve-se reportar que, diante do avanço tecnológico e do crescimento populacional, tais veículos exercem importância imprescindível para a circulação de informação na sociedade, configurando-se em peças fundamentais na democracia.

De tempos em tempos, surgem debates dentro e fora da academia acerca da qualidade dos conteúdos televisivos veiculados. Pegadinhas, testes de fidelidade, discursos racistas, exposição do corpo de forma vulgarizada, sensacionalismo e exploração de acontecimentos com enfoque degradante e humilhante são alguns dos principais alvos de críticas. A ideia de a televisão manter um nível razoável de qualidade na programação também parece cíclica. Em 2013, após 08 anos distante da RedeTV!, o apresentador João Kléber retorna ao canal com dois programas² cujas fórmulas reproduzem práticas sociais de inferiorização das mulheres, homossexuais e outras minorias. Sua saída ocorreu após a Ação Civil Pública mais significativa contra conteúdos televisivos na jurisprudência do país. A ação, impetrada pelo Ministério Público Federal de São Paulo junto com 06 entidades da sociedade civil, foi um marco na efetivação de um direito de resposta coletivo e na reavaliação da responsabilidade da emissora sobre o uso da concessão pública.

Enquanto concessionárias do serviço público, as emissoras estão sujeitas a deveres, inclusive, acerca do conteúdo veiculado. A legislação fornece o caminho judicial para a defesa de conteúdos que abusem da liberdade de expressão em desfavor de outros direitos fundamentais, que ofendam valores éticos e morais ou que contrariem as normas de classificação indicativa.

O trabalho analisa, empiricamente, as ações judiciais do conteúdo televisivo, traçando um diagnóstico das Ações Cíveis Públicas impetradas pelo Ministério Público Federal contra conteúdos televisivos veiculados pelas cinco maiores emissoras comerciais brasileiras de canais abertos. A escolha não foi aleatória. Como a televisão transmite o conteúdo para um conjunto indeterminável e indivisível de pessoas,

¹Tv Globo, Record, SBT (Sistema Brasileiro de Televisão), Band, RedeTV! e TV Brasil.

²Os programas são “Teste de Fidelidade” e “Você na TV”.

objetivou-se conhecer em que termos estão sendo impetradas e julgadas estas ações em defesa dos interesses ou direitos difusos³.

2 METODOLOGIA

Inicialmente, utilizou-se a pesquisa bibliográfica como metodologia em que pretendeu-se demonstrar o uso da Ação Civil Pública como saída jurisdicional para resolução dos conflitos ocasionados no exercício da liberdade de expressão das emissoras. Abordaram-se pontos de vistas doutrinários com críticas positivas e negativas quanto à utilização da via jurisdicional. No estudo, destacaram-se as abordagens acerca da dificuldade de proceder ao julgamento pelo grau de subjetivismo inerente ao tema.

Em seguida, a pesquisa empírica deu-se a partir da coleta das ações judiciais, nas Justiças Federais e, em sede de recurso, nos Tribunais Regionais Federais.

Na coleta do *corpus*⁴ – as ações judiciais - delimitou-se o *locus* da observação a partir de duas vertentes iniciais básicas do objeto escolhido: a) O número de emissoras pesquisadas e; b) A esfera jurisdicional em que as ações seriam analisadas.

Sobre a vertente “a”, delimitou-se em cinco a quantidade de emissoras, por juntas abrangerem 76% da audiência (GRUPO MÍDIA, 2013)⁵ e representarem as maiores empresas de radiodifusão brasileiras. São elas: Globo, Record, SBT, Band e RedeTv!.

Quanto à vertente de pesquisa “b”, sobre esfera jurisdicional, pesquisaram-se as ações julgadas no âmbito da Justiça Federal, em primeira instância, acompanhando-as nos Tribunais Regionais Federais quando estas chegaram à segunda instância para apreciação recursal. Além da necessidade primordial de delimitação da pesquisa em uma única esfera da justiça, tendo em vista o elevado número de processos, justifica-se a escolha da Justiça Federal por entendermos que a União, concedente do serviço público de radiodifusão sonora e de sons e imagens (art. 21, inciso XII, alínea “a”, CF-88), deve ser obrigatoriamente citada nas ações. Deste modo, no âmbito da pesquisa das

³ Neste sentido, não se encontram no trabalho processos judiciais fundados nos direitos constitucionais individuais como os de privacidade, honra e imagem e nem relações de consumo publicitárias

⁴ Adota-se a construção de *corpus* demonstrada por Martin Bauer e BasArts (2008, p. 39) que “significa escolha sistemática de algum racional alternativo”. Outra definição trazida no texto é a citação de Barthes (2008, p. 44) que indica o “*corpus* como uma coleção finita de materiais determinada de antemão pelo analista, com (inevitável) arbitrariedade, e com a qual ele irá trabalhar”.

⁵ Total da população de 07h à 00h – segunda a domingo. Total ligados regular. Percentagem de números de expectadores por emissora das 7h à 00h, de segunda à domingo. Divisão por emissora: Globo: 41,3%. Record: 14,3%. SBT: 13,6%. Band: 5,2%. RedeTv!: 1,6%. Outras: 24,2%. (GRUPO MÍDIA, 2013)

ações estudadas, a União apresenta-se tanto na condição de litisconsorte assistencial quanto na de ré.

Realizada a delimitação inicial, a pesquisa documental explanatória de caráter quantitativo deu-se, então, a partir da busca de todas as ações judiciais propostas contra as 05 emissoras cabeças de rede e suas afiliadas locais nas 27 capitais dos Estados brasileiros totalizando 105 emissoras⁶. O local para o levantamento dos dados foi o espaço de consulta processual disponível nos endereços eletrônicos dos Tribunais Regionais Federais das 05 regiões⁷ que são integrados aos sítios da Justiça Federal de todo os Estados brasileiros. A chave de busca utilizada foi o CNPJ (Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica) e a razão social das emissoras⁸.

Em seguida, no universo das dezenas de ações impetradas contra cada emissora, aquelas que versavam sobre o conteúdo televisivo foram localizadas pelas informações básicas constantes sobre cada processo existente no *site* dos Tribunais⁹.

Como delimitação do *corpus* da pesquisa, excluíram-se todas as ações que ensejassem diretamente relações de consumo expostas no meio televisivo¹⁰. Após tais critérios de seleção, delimitou-se em 46 ações o panorama geral de ações impetradas no Brasil sobre o objeto da pesquisa em questão. Não houve critério temporal, tendo em vista que foram trabalhadas todas as ações disponíveis nos *sites* da Justiça Federal, sejam estas conclusas, arquivadas ou em andamento.

Em seguida, selecionou-se um novo *corpus* da pesquisa a fim de formular análises quantitativa e qualitativa aprofundadas dos dados através da apreciação de

⁶Consideraram-se também as emissoras localizadas na região metropolitana, a exemplo da Globo Nordeste que é localizada em Paulista, região metropolitana do Recife.

⁷<http://processual.trf1.gov.br/>; <http://www.trf2.jus.br/Paginas/paginainicial.aspx?js=1;>
<http://www.trf3.jus.br/http://www2.trf4.jus.br/trf4/> e <http://www.trf5.jus.br/>.

⁸Tais informações foram localizadas em listas publicadas no site Ministério das Comunicações (<http://www2.mc.gov.br/radiodifusao/dados-de-outorga>) e no portal do projeto de pesquisa denominado de “Donos da Mídia” (<http://donosdamidia.com.br/veiculos>)

⁹ Os dados do cabeçalho de cada processo indicam o “assunto” do mesmo, a partir de palavras-chaves sobre o teor da tutela pleiteada. Nos casos dos assuntos serem abrangentes ou de estarem em branco, buscaram-se informações mais específicas na movimentação processual que consta em cada processo.

¹⁰ Ações judiciais que contestam publicidades em intervalo comercial, programas alugados para televidas, sorteios de títulos de capitalização, bingos e similares ou até mesmo *merchandising* dentro de programas informativos ou de entretenimento não foram consideradas como aporte da pesquisa empírica. Entendemos que a televisão, nestas ações, atua muito mais como meio de propagação do produto ou marca do que como produtora original e transmissora de conteúdo. Ainda que a venda de espaço publicitário seja imprescindível para a manutenção e existência da televisão, o foco da análise consiste na sua função inerente, ou seja, de produção de conteúdos informativos, educacionais e diversos outros essenciais para garantir o direito à informação da sociedade.

conteúdo¹¹. A composição do *corpus* específico deu-se a partir do estrato com maior possibilidade de dar conta da variedade de representações (BAUER, Martin; AARTS, Bas., 2008, p. 62). Neste sentido, escolheram-se as ações impetradas pelo Ministério Público sozinho ou em parceria com outras entidades, por estas corresponderem a 74% do universo das ações propostas, totalizando 34 ações¹².

Em um segundo momento, deu-se uma investigação qualitativa mais aprofundada, situação que somente foi possível com a apreciação das peças processuais. Tal análise se deu sobre o percentual de 76,4% de iniciais e sentenças do *corpus* delimitado da pesquisa, número máximo que se conseguiu coletar, totalizando 26 ações. Ou seja, dentro de um corpus selecionado de 34 Ações Cíveis Públicas, a pesquisa se deu sobre 26 delas, número que se conseguiu coletar¹³.

Na apreciação das iniciais, para avaliar o objeto discutido e como o direito foi impetrado/decidido, avançou-se no número de parâmetros: a) Polo ativo e passivo; b) Programas contestados; c) Tempo de duração dos processos; d) Pedidos requeridos; e) Decisões proferidas.

Quanto às sentenças, pela dificuldade de consegui-las, limitou-se à análise da extensão do deferimento localizadas nos sítios eletrônicos. Avaliaram-se, brevemente, alguns argumentos e fundamentos empregados nas poucas decisões com inteiro teor encontradas. Tais argumentos são utilizados no decorrer deste trabalho para elucidar com maior clareza a problemática do controle jurisdicional de conteúdo no Brasil.

3 A TV NO BANCO DOS RÉUS: A SAÍDA JURISDICIONAL PARA CONTROLE DE CONTEÚDO.

Constitucionalmente, encontram-se orientações sobre os princípios e finalidades que devem ser seguidas pelas emissoras, como a promoção da cultura nacional e regional, estímulo à produção independente, preferência às atividades culturais,

¹¹“Ela [a análise de conteúdo] é uma técnica para produzir inferências de um texto focal para seu contexto social de forma objetivada. (...) A AC muitas vezes implica em um tratamento estatístico das unidades do texto. (...) A validade da AC deve ser julgada não contra uma “leitura verdadeira” do texto, mas em termos de fundamentação nos materiais pesquisados e sua congruência com a teoria do pesquisador, e à luz de seu objeto de pesquisa”. (BAUER, 2008, p. 62)

¹²As demais ações correspondem a 4% impetrado por pessoa física e 22% por entidade de classe, fundações privadas e associações sem fins lucrativos.

¹³ Tendo em vista que a consulta processual no endereço eletrônico dos tribunais possui informações restritas, os exames foram realizados sobre o texto completo das peças, principalmente as iniciais das Ações Cíveis Públicas. As peças foram obtidas tanto por buscas em *sites* jurídicos, quanto enviadas, via *e-mail*, pelos procuradores responsáveis pelo caso.

educativas e informativas e respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família. Tais normas, são as discussões basilares das Ações Cíveis Públicas, sendo o artigo constitucional 221 o principal parâmetro de decisões.

Art. 221. A produção e a programação das emissoras de rádio e televisão atenderão os seguintes princípios:
I - preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas;
II - promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação;
III - regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei;
IV - respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família.
(BRASIL, 1988.)

O *caput* do artigo submete aos princípios tanto a produção quanto a programação do conteúdo, envolvendo, portanto, todos os atores pertencentes à rede de radiodifusão. Seus incisos se dividem, genericamente, nas preocupações com a regionalização do conteúdo e nas orientações acerca do seu teor.

Ademais, a constitucionalização destes princípios foi de fundamental importância tendo em vista que elevou para o status constitucional orientações pertinentes a difusão de conteúdo.

No plano infraconstitucional, há atos normativos mais específicos como a Portaria de Classificação Indicativa e até mesmo o Código Brasileiro de Telecomunicação e o Regulamento dos Serviços de Radiodifusão que aprofundam as orientações de conteúdo e preveem fiscalização e sanção para as emissoras.

No uso das liberdades de comunicação existem diversos princípios que interagem em diferentes contextos sociais. Continuamente, bens jurídicos entram em confronto causando dificuldades nas suas ponderações. A radiodifusão tem sido um potencial campo para estes conflitos e, desde a primeira legislação sobre a radiodifusão no país, a Justiça é direcionada como local para sua resolução. Autores como Machado (2002), Lopes (1997), Mancuso (2001a e 2001b), Podestá (2002), Barbosa Moreira (1995), Faraco (2006) e Barroso (2001) trataram este tema, destacando suas apreensões na natureza subjetiva das questões em discussão (ética, moral, bons costumes) e na ausência de legitimidade democrática do Judiciário para resolução das mesmas.

Machado (2002) recomenda, para casos que questionem a programação de conteúdo, a autocontenção judicial e o privilégio do direito à liberdade de expressão em sentido amplo caso este direito seja colocado em conflito com noções vagas e

controversas, como “bom gosto”, “decência”, “objetividade” ou “interesse público” (MACHADO, 2002, 1047).

Na mesma esteira de entendimento, Lopes (1997) coloca que a via judicial não lhe parece a melhor alternativa na correção destes casos pela complexidade e carga subjetiva que envolve:

(...) saber exatamente o que é ou não uma programação de caráter educativo ou cultural, ou como serão atingidos os demais ditames constitucionais do art. 221, é tarefa igualmente informada de alta carga de subjetividade, e também referente a toda a sociedade sendo pouco democrático que uma única pessoa, não investida dessa função pelos cidadãos, determine a programação que atingirá eventualmente milhões de cidadãos, decidindo a propriedade ou não de um programa em face de exigências genéricas, como caráter educativo, cultural, respeito aos valores éticos etc. (LOPES, 1997, p. 194)

Em visão oposta à defendida por Lopes (1997), Podestá (2002) questiona a incumbência da sociedade na adequação de normas com tamanho grau de subjetivismo.

Com efeito, o fato de a expressão “valores éticos e da família” possuir considerável aspecto vago não justifica pretender que órgãos representativos da sociedade, o que em tese conferiria uma noção democrática, teria legitimidade para adequar o sentido da norma à realidade. (...) Em verdade, a função foi confiada, por regra, ao Poder Judiciário, que, por meio dos juizes, dita o direito no caso concreto. (PODESTÁ, 2002, p. 135)

Na mesma via, autores como Mancuso (2001a), Barbosa Moreira (1995), Faraco (2006)¹⁴ e Barroso (2001) reconhecem a dificuldade de julgamento de valores abstratos, mas não trazem ao debate a alternativa de um outro órgão para a resolução da demanda, ao tempo que não encontram óbice para aplicação judicial no subjetivismo presente nas normas do art. 221. Para Barbosa Moreira (1995):

O art. 221 não define, nem seria de esperar que definisse, as expressões que lhe constam do texto. Não especifica, no inciso I, o que é necessário (e suficiente) exigir da programação para reputar satisfeito o requisito da "preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas"; menos ainda estabelece o critério a ser aplicado para qualificar de "educativa" ou de "cultural", por exemplo, a finalidade deste ou daquele programa. Tampouco discrimina, no inciso IV, os "valores éticos e sociais da pessoa e da família" que não de ser respeitados. Isso de jeito algum impede ou perturba o conhecimento da matéria pelo órgão judicial. Trata-se de conceitos jurídicos indeterminados, a reclamar concretização caso a

¹⁴ Faraco (2006) diz “Ao se tentar desqualificar a necessidade de aplicação do artigo 221, IV, dado o caráter genérico e vago de seus termos, nega-se não apenas a sua dignidade de norma constitucional, mas também a possibilidade de o direito se valer de conceitos indeterminados, o que é absurdo. Conceitos com significativo grau de generalidade e indeterminação estão na base de todo o sistema jurídico” (2006, p.3).

caso. Ora, essa é tarefa que entra no cotidiano do juiz, com a qual ele está bem familiarizado, e sem cujo exercício muito dificilmente lhe seria possível, até, processar e julgar a mais singela das causas. (BARBOSA MOREIRA, 1995, p. 52)

Barroso (2001) concorda com Barbosa Moreira ao declarar, citando o autor, que conceitos elásticos e indeterminados não impedem que, em dado momento histórico, situações extremas sejam reconhecidas e punidas pelo Poder Judiciário (2001, p 142). Segundo Rodolfo Mancuso (2001a), os conceitos vagos do artigo não poderiam ser diferentes e, como forma de resolução jurisdicional do problema, o intérprete pode se utilizar de “subsídios constantes do próprio texto constitucional, que permitem razoavelmente identificar o que venha a ser um padrão básico de qualidade na programação televisiva” (MANCUSO, 2001a, p.89).

Assiste razão a Mancuso (2001a, p.85), pois se acredita que a Constituição fornece o arcabouço necessário para o julgamento da lide, no entanto, acredita-se que o debate dos doutrinadores privilegiou os “valores éticos e morais da família” descrita no Art. 221, inciso IV do texto Constitucional esquecendo que outros direitos fundamentais são violados em nome da liberdade de programação das emissoras, principalmente, o direito fundamental da dignidade da pessoa humana. Sobre tais direitos, considera-se que a doutrina de Ingo Sarlet (2004, p. 113) reproduz sua abrangência enquanto “categoria axiológica aberta, sendo inadequado conceituá-lo de maneira fixista”.

Neste sentido, acredita-se ser o Ministério Público a melhor entidade na proteção desse direito, buscando o Poder Judiciário para sua proteção. Transcreve-se o Procurador Federal de São Paulo, Sérgio Suiuama (1998):

Veja que não se trata aqui de restringir a liberdade de expressão e de imprensa em nome da “segurança nacional” ou dos “bons costumes”, prática costumeira dos regimes autoritários. O problema que nos deparamos é o de como impedir a afronta cotidiana, pelos meios de comunicação (sobretudo a TV), de direitos essenciais para a realização da dignidade humana, como são o direito à privacidade, a proteção contra a discriminação e o princípio da presunção de inocência. (SUIAMA, 1998, p. 1)

No entanto, acredita-se que a Justiça não deve ser a única saída possível. Ao contrário, nesse ponto, afina-se à doutrina de Machado (2002), para quem a Justiça deve ser usada somente de forma excepcional. Em análise comparativa com demais países acerca da presença judicial em questões de conteúdo, Mendel e Salomon (2011) concluem:

O sistema brasileiro se sustenta nas ações do Ministério Público contra acusados de violar a legislação. Este processo é desproporcionalmente pesado. As melhores experiências internacionais não incluem tribunais de justiça e processos judiciais no sistema de aplicação de punições (a não ser em casos extremos). Um órgão autorregulador ou uma autoridade reguladora podem funcionar de forma mais rápida e adequada, por meio de sanções administrativas estabelecidas já nas regras da concessão. (MENDEL E SOLOMON, 2011, p. 39)

Além disso, acredita-se, assim como Lopes (1997, p. 192), que o Poder Judiciário não se constitui no melhor local para julgar noções tão amplas e pertencentes a um contexto social que difere não só de acordo com o tempo e o espaço, mas também por distintas visões de mundo. As apreensões que cada um faz de acordo com a construção social de sua realidade variam de indivíduo para indivíduo, de modo que um espaço com maiores interferências e representatividade das decisões estaria mais adequado.

A fim de aproximarmos melhor do tratamento jurisdicional dado a estas questões e, assim, formular uma opinião mais aproximada da eficácia de tal controle, a análise empírica será apresentada a seguir.

4 ANÁLISE EMPÍRICA

Percebemos, com a leitura aprofundada, que as ações se desenvolviam em torno de dois objetos: o primeiro trata-se de questões de desrespeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família, baseada no art. 221, IV, da Constituição Federal de 1988, e o segundo sobre Classificação Indicativa, baseada nas diversas portarias que já regulamentaram o tema. Neste sentido, dividimos as análises em duas, reduzindo-as didaticamente em títulos: (a) Desrespeito aos valores éticos e sociais; e Ações de (b) Classificação Indicativa. Com a divisão, pudemos também nos debruçar melhor sobre resposta jurídica dada ao Ministério Público sobre cada fim.

A separação contribuiu para que inserções comparativas fossem realizadas no decorrer do trabalho enriquecendo a análise. Dentre as 26 ações estudadas, 15 se referem a Desrespeito aos valores éticos e sociais (a) e 11 a Classificação Indicativa (b) com percentuais de 57,6% e 43,4%, respectivamente.

4.1 Polo Ativo

Quanto à atuação de cada Ministério Público nas lides, na demanda “a” o Ministério Público que mais atuou em torno da causa foi o de São Paulo, impetrando

73,3% das ações. Na Classificação Indicativa (b), a atuação do Ministério Público foi mais diversificada entre os estados com o MP-RJ e MP- MG com 36,3% cada, o MP – CE com 9,3% e o MP – SP com 18,1%.

4.2 Polo passivo

Nas ações do tipo “a”, a Record e RedeTV! empataram na quantidade de ações com um total de cinco demandas ajuizadas contra si. Em segundo lugar, a Band e a Globo também tiveram o mesmo número de ações com duas cada e, por último, a SBT com uma ação.

Estes dados chamam atenção, já que a Rede Record, campeã em quantidade de ações é controlada pela Igreja Universal do Reino de Deus (IURD) cuja grade possui programas de ficção com histórias bíblicas e 30 horas semanais de programas religiosos exibidos na madrugada (Zapani, 2011. p. 97). Historicamente, estas instituições religiosas estão entre as principais responsáveis por disseminar valores éticos e morais na sociedade. Presumir-se-ia, portanto, que, por tal ligação, tais valores constantes entre os princípios do art. 221 da Constituição Federal fossem respeitados. Contrariamente, a única televisão ligada a uma instituição religiosa é a que mais possui ações contra veiculação de conteúdos que desrespeitem direitos constitucionalmente protegidos.

4.3 Classes prejudicadas

Para se ampliar o diagnóstico de qual parte da população é mais prejudicada segundo as ações, efetuamos análise de conteúdo buscando categorizar em classe de pessoas as reclamações previstas nas ações. Percentualmente, o resultado obtido foi:

Tabela 1 - Perfil das classes de pessoas prejudicadas citadas nas Ações Cíveis Públicas. Valores expressos em números absolutos e percentuais. *Valores expresso em números absolutos e percentual.

Classe Prejudicada	N	%
Crianças e Adolescentes	17	47%
População em geral	6	17%
LGBTTs¹⁵	4	11%
População carcerária	3	8%
Ateu	2	5%
Anões	1	3%

¹⁵ Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais, Transgêneros e simpatizantes.

Mulheres	1	3%
Praticantes de religiões de matriz africana	1	3%
População indígena	1	3%

Fonte: Ações Cíveis Públicas. Elaboração própria.

Percebe-se que, dentre as minorias, a população LGBT é a que mais possui reclamações jurídicas manejadas pelo Ministério Público.

Ademais, não foram localizadas as diferenças significativas que ocorreram entre o número de frequências “a” e “b” que não condissessem com a temática específica das mesmas.

4.4 Programas Contestados

Se considerarmos tanto as ações do tipo “a” quanto as do tipo “b” de Classificação Indicativa, os programas informativos policiais foram os mais frequentes objetos de Ações Cíveis Públicas por parte do Ministério Público Federal. Nas ações do tipo Desrespeito aos valores éticos e sociais (a) foram 05 ações movidas contras as emissoras Band (01 ação), RedeTV (02 ações) e Rede Record (02 ações) citando 06 programas¹⁶.

O programa “Aqui Agora” do SBT fundou o gênero jornalismo policesco ainda no começo dos anos 90 no Brasil. Tais programas se diferenciam na forma de divulgar a violência fazendo uso, dentre outras questões, do sensacionalismo. Alsina (2009) indica que os jornais sensacionalistas alicerçam-se mais nas emoções do que na transmissão do saber¹⁷ (2009, p.49). Mott (in MATHEUS, 2011) analisando a mídia coloca o “sensacionalismo como uma linguagem que estimula respostas emocionais, privilegiando crimes, desastres, sexo, escândalos e monstruosidades”. (2001, p. 35).

Matheus (2011), analisando a cobertura da violência, coloca que as narrativas sensacionais possuem forte matriz popular e trazem para o imaginário o sentimento de fragilidade do ambiente urbano e o medo da morte (2011, p. 98).

¹⁶ Repórter Cidadão, Canal Aberto, Tolerância Zero, Correio Verdade, Brasil Urgente e RedeTV News.

¹⁷ O autor acredita no papel social que o jornalista cumpre como transmissor de um certo tipo de saber. “O jornalista é o elo do conhecimento dos políticos, sociólogos, filósofos e dos cientistas com o cidadão. O jornalista está totalmente comprometido em fazer com que o público ache compreensível o acontecer. Para isso, deve procurar saber se o conhecimento que ele transmite pode ser compartilhado com seu público. O jornalista possui um papel social institucionalizado e legitimado na transmissão do saber cotidiano e age como tradutor do saber dos especialistas para o grande público”. (ALSINA, 2009, p. 268-269)

O fluxo sensacional parece proliferar o pânico, como uma espécie de contaminação espacial e temporal do caos e da desordem. Antes de se espalhar pela cidade, a violência se propaga no imaginário, fazendo as múltiplas experiências serem compartilhadas narrativamente. (MATHEUS, 2011, p. 99).

É notório que tal forma de cobertura da violência produz conseqüências sociais. Zaffaroni (2000, p. 18) em análise, chega a incluir as “agências de comunicação social” dentro do sistema penal. Para o autor, a mídia possui um papel importante na reprodução de estereótipos de criminosos, no estímulo à criminalidade (quando estimula o consumo exacerbado e transforma criminosos em heróis) e na intensificação de uma sensação de insegurança generalizada (2005, p. 131).

Por outro lado, ações judiciais analisadas alertam também para a violação de direitos dos acusados. Dentre as violações citadas estão o incentivo à violência e à tortura (CF-88, art. 5º, XLIII), o desrespeito à integridade física e moral do preso (CF-88, art. 5º, XLIX) e à dignidade da pessoa humana (CF-88, art. 1º, III), o uso indevido das imagens (CF-88, art 5º, X) e a quebra do princípio de presunção de inocência (CF-88, art. LVII), do direito de permanecer calado (CF-88, art 5º, LXIII) e do direito à honra (CF-88, art 5º, X). O Ministério Público de Sergipe chega a solicitar em um dos seus pedidos que o Estado de Sergipe seja condenado a não permitir a tomada de imagens de presos provisórios, bem como a realização de entrevista sem autorização (PROCURADORIA DA REPÚBLICA DO ESTADO DE SERGIPE, 2007, p. 8). Apesar dos exemplos acima, percebeu-se que a maioria das ações analisadas enfoca no prejuízo social da veiculação da violência sem mencionar os danos aos acusados e a revitimização dos envolvidos.

Outra ação civil pública contra programas de jornalismo policial chamou atenção pelo fato de que as conseqüências sociais provocadas pela abordagem sensacionalista causaram prejuízos concretos à população. A ação proposta pelo Ministério Público de São foi contra o programa RedeTv News que transmitiu ao vivo o que seria um ataque do PCC à cidade de São Paulo.

Dois dias depois dos ataques atribuídos ao PCC à cidade de São Paulo em 15.05.2006, a RedeTv, na pessoa de Marcelo Rezende, repete e inventa ataques, colocando seus telespectadores em pânico, a despeito dos pedidos da autoridade:

“Neste momento o PCC volta a atacar a Cidade de São Paulo...”. (...) se você não tem o que fazer na rua, não seja necessário, uma coisa de urgência, fique em casa”.

Marcelo Rezende, Rede TV News, dia 17.05.2006.

“Marcelo, eu gostaria de pedir uma gentileza sua, né? É um reforço para orientar nossa população para que não entre em pânico...não está acontecendo nada de anormal na cidade...do jeito que foi mostrado aí pela Rede TV, está causando um certo medo na população, está congestionando o nosso trabalho pelo 190.

Então, muitas pessoas entrando em contato querendo saber o que está acontecendo na cidade, amedrontadas.

(...) eu gostaria de pedir uma gentileza sua: para que nos ajude a orientar a população de que a situação está tranqüila (...)”

Maria Aparecida de Carvalho Yamamoto, Porta-Voz da Polícia Porta-Voz da Polícia Militar em São Paulo, no mesmo programa. (PROCURADORIA DA REPÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO, p. 1-2, 2007).

Segundo o Ministério Público, o apresentador do programa utilizou outros crimes acontecidos em São Paulo associando-os ao PCC (Primeiro Comando da Capital). O Parquet aduz que a divulgação repetitiva dos dados levou o pânico à sociedade e o congestionamentos das linhas de telefone do 190 em prejuízo da coletividade. A ação respalda-se no art. 16, da Lei de Imprensa, segundo o qual é crime “publicar ou divulgar notícias falsas ou fatos verdadeiros truncados ou deturpados, que provoquem perturbação da ordem pública ou alarma social”.

Outra Ação Civil Pública recente que causou muita repercussão foi movida após o programa Correio Verdade veicular, em 30 de setembro de 2011, em horário de almoço (12h às 13h) cenas de um estupro de uma criança ocorrido na cidade de Bayeux, região metropolitana de João Pessoa. As cenas exibidas foram gravadas por um celular e repetidas inúmeras vezes pelo programa. Os pedidos liminares foram apreciados 06 meses e dois dias depois, sendo todos julgados improcedentes. Segue um dos argumentos utilizados pela Juíza para rejeitar o pedido liminar de suspensão do programa:

Chama também a atenção o fato de que a suspensão do programa não atingiria o fim perseguido pelo Ministério Público Federal, na medida em que outros veículos de comunicação social, com abrangência estadual, no mesmo horário, estão também veiculando programas de "reportagem policial", valendo-se do mesmo formato sensacionalista e de hiperdramatização da criminalidade. (BRASIL, JUSTIÇA FEDERAL DA PARAÍBA, 2012a)

O desmerecimento com a causa, sob o argumento de sua freqüência, impressiona se for analisado que direitos, principalmente sociais, estão sendo continuamente violados e nem por isso deixados de lado em brigas judiciais. No entanto, o teor da decisão, bem como outras que serão apreciadas posteriormente, representa o entendimento da justiça nestes processos.

4.5 Tempo

Segundo as análises temporais dos 26 processos no âmbito da justiça federal, as ações civis públicas propostas pelo Ministério Público contra conteúdos veiculados por emissoras televisivas são relativamente recentes. O primeiro processo localizado data de 11 de outubro de 2002. Impetrada pelo Ministério Público de Minas Gerais, a ação foi movida contra o SBT pela transmissão do programa Ilha da Sedução em horário inapropriada para o público infantil¹⁸. Pouco tempo depois, em 18 de novembro do mesmo ano, o mesmo órgão ajuizou uma ação¹⁹ contra dois programas, um de jornalismo policial e outro de auditório, apresentado por João Kleber, transmitidos na RedeTv!. Os programas Canal Aberto e Repórter Cidadão saíram do ar em 2004 e 2005, respectivamente, mas a ação encontra-se em curso até hoje²⁰ em sede de 2º instância no Tribunal Regional Federal, sendo a mais longa dentre as analisadas com 3.896 dias de tramitação.

Um dos pontos cruciais para as transformações ocorridas na sociedade no último século foi a avanço das tecnologias da informação e comunicação (TICs). Na “Condição pós-moderna”, David Harvey (1989) indica que essas alterações geraram “uma intensa fase de compressão do tempo-espaço” (1989, p. 258). Neste contexto, segundo o mesmo autor, “a televisão de massa (...) possibilita a experiência de uma enorme gama de imagens vindas de espaços distintos quase simultaneamente, encolhendo os espaços do mundo numa série de imagens de uma tela de televisão” (HARVEY, 1989, p. 264).

A análise do tempo de duração dos processos possui particular relevância quando se trata do conteúdo televisivo. Uma vez que a comunicação tem como característica inerente a agilidade e a rapidez na transmissão do conteúdo, a linha existente entre o tempo de duração do processo e a efetividade do direito é ainda mais estreita para estes casos. Ao ser veiculado em cadeia nacional, o conteúdo é assistido por milhões de pessoas de modo que, eventuais abusos cometidos pelas emissoras, produzem efeitos imediatos em grandes escalas. Neste sentido, uma resposta jurídica rápida é essencial para reduzir os danos causados pela transmissão de conteúdos considerados ofensivos à sociedade. Esta demanda imediatista é, por si, antagônica ao tempo de duração habitual de um processo na justiça.

¹⁸ Ação Civil Pública nº 2002.38.00.033853-6. Justiça Federal de Minas Gerais.

¹⁹ Ação Civil Pública nº 2002.38.00.040996-6. Justiça Federal de São Paulo.

²⁰ A data da última pesquisa no site do TJ foi de 16.06.2013

Além das premissas essenciais que condicionam a duração do processo há, conforme indica Sousa Santos (2008), um consenso de que o déficit de organização, gestão e planejamento da justiça também respondem por sua ineficácia e ineficiência (2008, p. 10). Na análise empírica específica (tabela 2), os resultados concernentes ao tempo de processamento das ações civis públicas corroboram esta afirmação.

Segundo descrito na primeira coluna da tabela, procuramos analisar o tempo envolvendo o início das ações em primeira e segunda instância e as principais decisões que as intermediassem. O resultado foi atribuído em dias a partir das diferenças entre as datas registradas de cada andamento nos sites da Justiça Federal. Para configurar um diagnóstico mais detalhado do tempo de duração das ações, colocaram-se as ações que tiveram o menor e o maior prazo dentro do quesito analisado, bem como o tempo médio do conjunto das ações (que corresponde à soma de todos os dias dividido pela quantidade de processos). Já a mediana apresenta o cálculo estatístico mais adequado para a descrição de tendência central de valores (Freitas, 2000, p.110) fornecendo uma melhor apreensão do resultado.

Tabela 2 - Resumo do tempo (em dias) do processamento das ações civis públicas.

Tempo	Total de ações	Mínimo	Máximo	Média	Mediana
Tempo entre a entrada e a decisão liminar	19	1	370	66,10	43
Tempo entre a entrada e a sentença em 1ª instância	24	77	2945	950,75	820
Tempo entre a decisão liminar e a sentença em 1ª instância	17	0	2936	1021,23	951
Tempo entre a entrada em 2ª instância e a decisão em 2º instância	6	204	2286	1223,5	1228,5
Tempo entre a entrada em 1ª instância e a decisão em 2ª instância	6	397	3317	1757	1886,5

Fonte: Sites da Justiça Federal. Elaboração própria

Os dados mínimos e máximos demonstram a discrepância entre o tempo levado para a solução de um e de outro processo a exemplo dos processos mais longos, que percorreram duas instâncias (vide última coluna da tabela). No tempo entre a entrada na 1ª instância e a decisão em 2ª instância, enquanto o prazo mínimo levou, em termos arredondados, um ano (397 dias), o máximo levou cerca de dez (3.317 dias). A mediana demonstrou um número elevado de dias principalmente nos processos que percorreram

os Tribunais Regionais Federais. Dos processos findos nas Justiças Federais, 37,5% foram para os Tribunais Regionais Federais em grau de recurso.

Quanto ao tempo percorrido até a decisão da tutela antecipada, ao se comparar com os outros andamentos, a mediana foi relativamente baixa, com 43 dias. A Tutela Antecipada das ações corresponde a um instrumento fundamental para garantir a efetividade do direito tendo em vista a urgência que caracteriza tanto o instrumento processual quanto a imediata lesão ao direito que o conteúdo é capaz de provocar. Nas ações civis públicas analisadas, 73% do total (18 em termos numéricos) continham pedido de tutela antecipada. Não foi encontrada entre as ações de Desrespeito aos valores éticos e sociais (a) e as de Classificação de Conteúdo (b) uma alteração significativa no tempo dos processos. Veja-se a tabela:

Tabela 3 - Resumo do tempo (em dias) dos processos de (a) Desrespeito aos valores éticos e sociais (b) Classificação Indicativa.

Tempo	Total de ações	Ações tipo "a"	Ações tipo "b"
		Mediana	Mediana
Tempo entre a entrada e a decisão liminar	19	54	19
Tempo entre a entrada e a sentença em 1ª instância	24	620	911
Tempo entre a decisão liminar e a sentença em 1ª instância	17	884	1046
Tempo entre a entrada em 2ª instância e a decisão em 2º instância	6	1318	1228,5
Tempo entre a entrada em 1ª instância e a decisão em 2ª instância	6	1407	1886,5

Fonte: Sites da Justiça Federal. Elaboração própria .

Num âmbito global, as ações de Classificação Indicativa demoraram mais tempo do que as de Desrespeito. Tal aspecto indica que, ainda que as normas de classificação indicativa sejam mais objetivas quanto o enquadramento do direito à comunicação violado, reduzindo, em tese, o nível de subjetividade das decisões, isto não indica que as ações levem menos tempo para serem decididas.

No quadro geral, o tempo de duração dos processos não dão conta da rapidez com que o direito é violado. Nas Ações de Controle de Conteúdo, dos 16 programas

contestados, 05 saíram do ar no decorrer da ação. Percebe-se que, em contraposição ao modelo midiático, o formato burocrático da justiça bem como suas premissas processuais conduzem a uma lentidão “natural” na solução dos casos²¹. A velocidade das transmissões, o fluxo incessante de informações e o imediatismo divergem da lentidão, do atraso e do direito ao contraditório dos processos. Neste sentido, a saída jurisdicional para a solução desses conflitos não produz respostas eficazes.

Sousa Santos (2007), no trabalho de acesso e democratização do judiciário, assente a importância da construção de um novo paradigma de resolução de conflitos que não esteja exclusivamente dependente dos tribunais na resolução dos litígios. (2007, p. 31). No direito comparado, ainda que existam normas com orientações de conteúdo similares ao Brasil, os marcos regulatórios criam entidades reguladoras independentes que zelam pelo seu cumprimento, mas que efetuam respostas extrajudiciais de resolução de conflitos. A UNESCO orienta:

Uma autoridade independente é mais bem posicionada para agir com imparcialidade em questões de interesse público e evitar a influência indevida de interesses políticos ou da indústria. Para isso, a autoridade reguladora independente deve ter suas competências e responsabilidades estabelecidas em um instrumento de direito público, com autonomia para gerir seus próprios recursos; seus membros devem ser escolhidos de forma independente, protegidos por lei contra pressões e desligamento injustificado. (MENDEL e SALOMON, 2011,p. 13)

Resta comprovado que a morosidade na resposta das ações não torna a via jurisdicional mais adequada para a resolução de litígios. No entanto, a legislação nacional só apresenta esta saída viável. A experiência internacional indica que casos de controle de conteúdo realizados por agências reguladoras independentes do Estado tem garantido êxito.

4.6 Pedidos e Decisões

Para um resultado mais objetivo acerca da pretensão dos autores das ações civis públicas, efetuou-se a pesquisa empírica dos Pedidos solicitados nas Iniciais. Em análise de conteúdo, para um alcance estatístico do texto, categorizaram-se os pedidos (cumulativos ou não) efetuando apreensões generalistas do que foi considerada a principal exigência demandada. Em algumas situações, pedidos muito específicos foram

²¹ Neste sentido, Lucon (2013) diz: “O processo, como método de solução dos conflitos, é dinâmico e, como consequência, encontra no fator tempo um de seus elementos característicos e naturais.”

localizados, de tal forma que foram transcritos de maneira resumida e, em alguns casos, *ipsiliteris*.

4.6.1 Pedidos e decisões – Tutela Antecipada.

A tabela 04 traz os 05 principais pedidos em sede de tutela antecipada encontrados nas Ações de Desrespeito aos valores éticos e sociais (a) e Classificação Indicativa (b), sendo contabilizadas por frequência de aparições.

Tabela 4 - Frequência dos pedidos formulados em sede de liminar em (a) Ações de Desrespeito aos valores éticos e sociais e (b) Classificação Indicativa. *Valores expressos em números absolutos.

Nº	Pedidos	Freq. "a"	Freq. "b"	Total	%
1	Suspensão do programa	5	3	8	20
2	Obrigação de fazer - União proceda a fiscalização sobre as emissoras	5	1	6	15
3	Transmitir programa no horário estabelecido na classificação indicativa	0	6	6	15
4	Contrapropaganda	5	0	5	12,5
5	Não exibir pessoas em situações humilhantes, degradantes.	1	2	3	7,5

Fonte: Sites do Tribunais Federais Elaboração própria.

Os pedidos de suspensão dos programas são inspirados no art. 59, “b”, do Código Brasileiro de Telecomunicação (Lei 4.177 de 1962). “As penas por infração desta Lei são: (...) b) suspensão, até trinta (30) dias”. A lei, mais severa, não suspende o programa e sim o canal televisivo, de modo que também não há previsão legal que indique como pena cancelamento de parte da programação. Tais sanções deveriam ser aplicadas pelo Estado no cumprimento de sua função de agente fiscalizador das concessões públicas. A obrigação de fazer requerendo que a União proceda à fiscalização, sendo o segundo pedido mais formulado em antecipações de tutela, recai sobre esta patente ausência Estatal. “A leniência dos órgãos competentes no exercício do devido controle e fiscalização nessa área é que pode configurar uma ilegítima conduta omissiva, sabido que a Administração Pública deve reger-se, dentre outros princípios, pelo da eficiência” (MANCUSO, 2001a, p.93).

O pedido cautelar da contrapropaganda (nº 04 da tabela) é, segundo se avalia, um importante instrumento para contrabalancear os danos causados pela agressão a direitos efetuados nos programas televisivos. Considerando a importância dos conflitos

de opiniões encontrados no uso da liberdade de programação, a utilização do mesmo espaço para veicular outros pontos de vistas amplia o debate servindo para o amadurecimento da cidadania. Inaugurado pelo Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078 de 1990), o instituto da contrapropaganda é uma sanção administrativa elencada no artigo art. 56, XII, contra publicidade enganosa e abusiva. Para Garcia (1982, p. 60), a contrapropaganda visa anular o discurso e efeitos persuasivos do adversário, demonstrando sua contradição com a realidade. Os autores do anteprojeto do CDC consideram que a contrapropaganda serve para “anunciar, às expensas do infrator, objetivando impedir a força persuasiva da publicidade enganosa ou abusiva, mesmo após a cessação do anúncio publicitário” (GRINOVER, 1999, p. 276). O Ministério Público, portanto, se utiliza do conceito empregando-o sobre o conteúdo televisivo. A legislação, de fato, assemelha-se quanto à necessidade de sua aplicação, o art. 37, §2 declara como sendo “abusiva a publicidade discriminatória de qualquer natureza e a que incite à violência, explore o medo ou a superstição do público, aproveite-se da deficiência de julgamento e experiência da criança, desrespeite valores ambientais....”. São vários os exemplos citados no decorrer deste trabalho denunciando estas causas. Em ação voltada contra a discriminação homofóbica realizada pelo programa humorístico Zorra Total da Tv Globo, o Ministério Público do Distrito Federal pede, em tutela antecipada, que seja “assegurado à sociedade civil organizada o direito de, ao menos durante algumas semanas, fazer a devida contrapropaganda, de forma a permitir que o público forme suas convicções a partir do confronto de ideias, e não do monólogo da emissora”. (PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL, p. 35, 2006).

Acerca das decisões proferidas liminarmente, nos 18 processos que solicitaram a medida, vimos que nenhum dos 08 casos de Desrespeito aos valores éticos e sociais obteve êxito total na tutela. No geral, as ações que envolviam a Classificação Indicativa foram mais bem sucedidas.

Tabela 5 - Frequência das decisões liminares das Ações Cíveis Públicas nas Ações de (a) de Desrespeito aos valores éticos e sociais e (b) Classificação Indicativa. *Valores expressos em números absolutos e percentuais

Nº	Liminar	Freq. "a"	Freq. "b"	Total (a+b)	Total %
1	Indeferida	5	3	8	44%
2	Deferida parcialmente	5	2	7	39%
3	Deferida	0	3	3	17%

Fonte: Sites do Tribunais Federais Elaboração própria.

Os pedidos deferidos em parte foram o que apresentaram maior percentual, com 44% das ações. Por não haver as informações de quais pedidos foram acatados pelos juízes, não se pode saber, ao certo, o nível de eficiência do pleito. Dependendo do pedido, a eficácia do seu acolhimento produz ganhos imediatos relevantes. Pode-se citar, como exemplo, a suspensão da veiculação do programa Domingo Legal pela exibição da falsa entrevista com os líderes da facção criminosa do Primeiro Comando da Capital (PCC) ocorrida em 2003²². A liminar fixou multa de R\$ 100 mil reais no caso de descumprimento de decisão. A suspensão de um dos programas mais tradicionais da programação televisiva dominical causou repercussão social produzindo intenso debate sobre os limites éticos rompidos pela emissora a pretexto do ganho de audiência.

4.6.2 Pedidos e decisões – 1ª e 2º graus

Seguem os 05 principais pedidos formulados para apreciação aprofundada dos Juízes, após os trâmites estabelecidos pelo seu devido processo legal.

Tabela 6 - Frequência das decisões em 1º grau das Ações Cíveis Públicas em Ações de (a) Desrespeito aos valores éticos e sociais e (b) Classificação Indicativa.

Nº	Pedidos	Freq. "a"	Freq. "b"	Total	%
1	Indenização por dano moral	9	7	16	32,6
2	Suspensão do programa	1	4	5	10,3
3	Contrapropaganda	4	0	4	8,2
4	Obrigação de fazer - União proceda a fiscalização sobre as emissoras	3	0	3	6,3
5	Adequação de conteúdo aos princípios elencados no art. 221 da CF-88	3	0	3	6,3

Fonte: Ações Cíveis Públicas. Elaboração própria.

Os pedidos de Indenização por dano Moral sobressaem-se aos demais. A compensação pecuniária foi solicitada em torno de 3 vezes mais do que o segundo pedido da tabela, sendo almejado em 61,5% das ações.

Sabe-se que para a caracterização do dano moral é indispensável que ocorra ofensa a um bem jurídico, seja ele material ou imaterial. No caso da transmissão de conteúdo televisivo, o bem jurídico ofendido é fruto da coletividade em grau difuso.

²² Ação Civil Pública nº 2003.61.00.026412-1. Justiça Federal de São Paulo

Neste aspecto, as ações declaravam o entendimento trazido pelo Bittar (2005).

(...) o dano moral coletivo é a injusta lesão da esfera moral de uma dada comunidade, ou seja, é a violação antijurídica de um determinado círculo de valores coletivos. Quando se fala em dano moral coletivo, está-se fazendo menção ao fato de que o patrimônio valorativo de uma certa comunidade (maior ou menor), idealmente considerado, foi agredido de maneira absolutamente injustificável do ponto de vista jurídico: quer isso dizer, em última instância, que se feriu a própria cultura, em seu aspecto imaterial (BITTAR, 2005, p. 10).

O Ministério Público faz uso, numa maior aproximação com o direito penal, do caráter punitivo da indenização, com a sanção pecuniária servindo como um incentivo negativo para desmotivar a prática irregular. Deste modo, a apreensão do valor de indenização não é formulado sobre a reparação do dano material. Em caso sobre a classificação indicativa, o Parquet diz:

Assim, depois do descumprimento as normas de classificação indicativa, a qual rendeu a concessionária ré os lucros pretendidos, insuficiente se demonstra a adequação à simples reclassificação, sem quaisquer rígidas sanções. Em outras palavras, é retirar a eficácia das normas jurídicas, postas e incentivadas ao descumprimento. (PROCURADORIA DA REPUBLICA EM MINAS GERAIS, 2008, p. 18-19)

Para Silva e Peron (2011), a punição somente é considerada eficaz caso o valor extrapole os ganhos econômicos provindos da audiência da exibição do conteúdo (2011, p. 121). Em breve análise econômica do direito, a sanção só é eficaz se for superior ao lucro produzido por sua infração. Neste sentido, acredita-se que um critério melhor apurado, por parte do Ministério Público, sobre o lucro específico que o programa traz à emissora produza uma eficácia mais desmotivadora. Como foi visto em análise de alguns pedidos, apreensões baseadas em valor específico por pessoa ou o percentual do faturamento bruto nos parecem aleatórios sem a real preocupação da análise econômica do direito.

Acerca das sentenças na Justiça Federal sobre os 24 processos julgados, buscou-se, na medida do possível, localizar os fundamentos.

Tabela 7 - Frequência das sentenças em 1º grau dos pedidos formulados nas Ações de (a) Desrespeito aos valores éticos e sociais e (b) Classificação Indicativa. *Valores expressos em números absolutos.

Nº	Sentenças	Freq. "A"	Freq. "B"	Total	%
1	Improcedente	3	5	8	33,4
2	Homologatória de transação	3	3	7	29,2
3	Extinto sem resolução de mérito com base no art. 267, VI do CPC	1	0	6	25,0
4	Procedente	4	3	2	8,3
5	Homologatória de termo de ajustamento de conduta	1	1	1	4,1
TOTAL		12	12	24	100

Fonte: Site dos Tribunais Federais. Elaboração Própria.

Nas ações julgadas improcedentes, constatou-se que os juízes negavam o pedido pela ausência de um conjunto probatório mais taxativo quanto às conseqüências negativas da transmissão dos conteúdos. Em ação sobre a Classificação Indicativa da novela Bang-Bang da Tv Globo²³ o magistrado salientou que a “prova carreada aos autos é insuficiente para demonstrar ofensa a direitos de família afetados pelo programa, ressaltando que os textos e vídeos anexados deixam o debate no plano subjetivo”. Vale lembrar, que o Juiz alegou subjetividade na valoração do conteúdo do programa que foi levado a julgamento pelo descumprimento da Portaria de Classificação Indicativa a qual busca, a partir de parâmetros vigentes num ambiente democrático, proceder a uma análise objetiva. Os julgamentos que buscam respaldo Constitucional ou até mesmo do Código Brasileiro de Telecomunicação (Lei 4.117 de 1962) e do Regulamento dos Serviços de Radiodifusão (Lei 57.795/63) para conseguir valer o direito pretendido dependem, ainda mais, de apreensões subjetivas na solução dos casos. Esta questão corrobora a justificativa de que o Poder Judiciário não se constitui no melhor órgão para solucionar tais litígios. O fato das discussões estarem dentro de um plano abstrato de normas não enquadráveis pede uma análise realizada pelo sociedade através de um órgão representativo com poder autônomo.

Diante da importância do exercício do direito à liberdade de expressão dentro do Estado Democrático de Direitos, confrontar este direito com conteúdos definíveis dentro de “valores éticos e sociais da pessoa e da família”, “moral pública” e “bons costumes” revela-se um tarefa difícil para um único magistrado que procede seu julgamento baseado em fatos concretos. A decisão unilateral desconsidera a pluralidade social e as

²³ Ação Civi Pública 0023001-35.2006.4.02.510. Justiça Federal do Rio de Janeiro.

divergentes mundividências impondo uma concepção sobre todos os demais sem possibilidade de abertura ao debate.

Os processos extintos sem resolução de mérito com fundamento no artigo 267, inciso IV, do Código de Processo Civil²⁴ em certa medida, também comprovam a ineficácia da única possibilidade de defesa que emissoras que ofendam valores, abusem da liberdade de expressão contra outros direitos fundamentais ou que contrariem as normas de classificação indicativa. Tendo em vista a demora dos julgamentos, metade das ações foram extintas por perda do objeto. A outra metade foi prematuramente arquivada com fundamento na impossibilidade jurídica do pedido, a exemplo da sentença sobre o programa Vitória em Cristo em que o juiz considerou o pedido como um retorno à censura que já fora sepultada pela ordem constitucional vigente.

Quanto às sentenças homologatórias de transação (nº 02 da tabela) e do termo de ajustamento de conduta (nº 5), constata-se a mesma dificuldade de interpretação de sua eficácia tendo em vista que não ser fornecido acesso às suas condições. Citam-se, para fins elucidativos, um caso de eficácia. Foi por uma sentença homologatória de transação entre o Ministério Público de São Paulo, seis entidades da sociedade civil e a RedeTV! sobre o programa Tardes Quentes do apresentador João Kléber, que se conseguiu a exibição de 30 programas sobre direitos humanos a título de contrapropaganda, a destinação de R\$ 200 mil reais para financiar sua produção, bem como a multa no valor de R\$ 400 mil reais depositados ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos. A ação, transitada em 2006, corresponde a um marco na luta pelos direitos à comunicação no Brasil. Antes do acordo, a emissora já tinha violado duas vezes uma ordem judicial o que levou a Juíza do caso a determinar a interrupção de seu sinal por 24hs.

Nos pedidos julgados procedentes é relevante informar que em processo sobre a Classificação Indicativa da novela “A lua me disse”, a sentença solicitou a adequação do conteúdo no caso da reprise da novela tendo em vista que a sentença saiu anos após a exibição do último episódio. Ademais, a sentença multou a emissora e também determinou que a mesma se abstinhasse de veicular, em caso de reexibição, cenas da personagem índia em situações constrangedoras ou humilhantes sob pena de multa de R\$ 500 mil reais. Tal ação fora a única reformada em sede de 2º instância. A seguir a tabela com as 06 ações que tiveram sentenças nos Tribunais Regionais Federais.

²⁴ Art. 267. Extingue-se o processo, sem resolução de mérito: (...) IV - quando se verificar a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo.

Tabela 8 - Frequência das decisões em 1º grau das Ações de (a) Desrespeito aos valores éticos e sociais (b) Classificação Indicativa. *Valores expressos em números absolutos.

Nº	Sentenças	Freq. "a"	Freq. "b"	Total	%
1	Improcedente	1	3	4	66,8
2	Homologatória de transação	1	0	1	16,6
3	Extinto sem resolução de mérito com base no art. 267, VI do CPC	1	0	1	16,6
TOTAL		3	3	6	100

Fonte: Site da Justiça Federal. Elaboração Própria.

Nenhuma ação foi favorável ao Ministério Público Federal e 05 ações mantiveram a sentença proferida em 1º grau.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ante a omissão do Estado sobre as questões de conteúdo, abre-se um grande campo de atuação do Ministério Público no sentido de garantir a efetividade do cumprimento das normas do Artigo 221 da Constituição Federal e da Classificação Indicativa. Mesmo porque, a legislação fornece somente a saída judicial para a defesa de conteúdos que abusem da liberdade de expressão. Neste campo, a Ação Civil Pública mostrou-se como o instrumento processual possível para representar os interesses difusos da sociedade e para, até mesmo, preservar o patrimônio público. Ao se estudar com profundidade a forma de atuação do Parquet em torno da demanda, conseguiu-se formular um diagnóstico dos principais pontos que cercam estas ações.

Analisando 105 emissoras, localizaram-se 46 processos que foram ajuizados sobre questões relativas a conteúdo na Justiça Federal de todo o País. Os resultados indicaram o Ministério Público de São Paulo como o principal autor das demandas e a Record como ré com o maior número de ações contra si propostas. O estudo mais aprofundado deu-se sobre 26 processos, todos iniciados pelo Ministério Público. As análises foram divididas sobre as duas causas de pedir identificadas, distribuídas percentualmente em ações de Desrespeito aos valores éticos e sociais (57,6%) e ações de Classificação Indicativa (43,4%).

Dentre os programas televisivos que mais ensejaram demandas judiciais, o destaque foi para os de jornalismo policial. Tais programas privilegiam pautas de crimes violentos e catástrofes apresentando-os com linguagem sensacionalista que estimula respostas emocionais do público. Entre os direitos violados, o Ministério Público Federal citou em suas ações: o incentivo à violência e à tortura; o desrespeito à integridade física e moral do preso e à dignidade da pessoa humana; o uso indevido das

imagens; a quebra do princípio de presunção de inocência; violação do direito de permanecer calado e do direito à honra. Além disso, autores como Zaffaroni (2005) e Matheus (2011) elencam que tais programas intensificam uma sensação de insegurança generalizada causando grande prejuízo social.

Sobre a análise da duração dos processos, o resultado dos tempos medianos entre a propositura da ação e a decisão liminar foi de 43 dias; entre o ajuizamento e a sentença foi de 951 dias; as ações que foram para a segunda instância levaram 1886,5 dias para serem julgadas. Refletindo-se segundo a lógica televisiva de imediatismo, os direitos violados e transmitidos para milhões de pessoas precisam de uma resposta judicial rápida que busquem a redução dos prejuízos causados por sua transmissão. Neste sentido, contrapropagandas que mostrem outras visões de mundo e multas que repreendam a repetição do dano são instrumentos eficazes.

Outra questão é que as normas de regulação de conteúdo, por abrangerem valores abertos que acomodem as transformações sociais ocorridas com o tempo, mudam de interpretação. Por exemplo, o julgamento de um conteúdo como ofensivo aos valores éticos e sociais da pessoa e da família pode não ser mais assim considerado 05 anos depois. Foram localizados processos que levaram 10 anos para serem concluídos. Em um processo solicitando a reclassificação indicativa de uma novela, o julgamento só saiu a tempo de sua reprise. Ainda, com a demora do julgamento, alguns programas sob acusação de violação de direitos saíram do ar no curso do processo. Constatou-se, deste modo, que a saída jurisdicional para a solução desses litígios não responde à agilidade das transmissões e violações dos direitos em causa. O tempo nestes casos reflete-se como uma ferramenta ainda mais essencial para garantir a sua eficácia tendo em vista o fluxo rápido de informações e o alcance de público dessas emissoras.

Foi possível também a identificação dos pedidos mais frequentes nas Ações Civis Públicas, sendo os principais deles, em sede de tutela antecipada, a suspensão do programa; o pedido de obrigação de fazer direcionada à União para que proceda à fiscalização da emissora; a transmissão do programa no horário estabelecido pela Classificação Indicativa; a contrapropaganda e a não exibição de pessoas em situações humilhantes e degradantes. Viu-se que, de acordo com as decisões, 44% deles foram indeferidos. Quanto aos pedidos para apreciação mais aprofundada dos juízes, a indenização por dano moral se configurou em primeiro.

Quanto ao resultado final dos processos em primeira instância, o percentual de sentenças completamente desfavoráveis ao Ministério Público, seja por improcedência

ou por extinção do pedido sem resolução de mérito, chegou a 58,3%. As sentenças homologatórias de acordo correspondem a 33,2%. Já os pedidos procedentes representaram apenas 8,1% das ações julgadas. Em segunda instância, o percentual de litígios improcedentes chegou a 83,3%, os outros 16,6% restantes redundaram em transação. Não houve sentença de procedência total dos pedidos. A partir de inferências dos textos de algumas sentenças localizadas, percebe-se que um dos principais argumentos para fundamentar a improcedência do pedido utilizado pelos magistrados é o grau abstrato das questões em discussão.

Com as análises empíricas dos dados, concluiu-se que a via judicial não demonstrou ser o melhor caminho para a resolução dos litígios, principalmente pelo tempo de duração do processo e pela subjetividade dos valores envolvidos nas demandas. Acredita-se que um modelo praticado por outros países que empregam órgãos independentes autônomos com poder sancionatórios atendem com mais rapidez o direito formulado. Além disso, as normatizações que indicam se um conteúdo é ou não violento para crianças de até 12 anos, ou até mesmo se respeitam os “valores éticos e sociais da pessoa e da família”, a “moral pública” e os “bons costumes” se referem a toda a sociedade, sendo pouco democrático que apenas uma pessoa as julgue. A formação de órgãos a partir de representantes da sociedade garantiria a apresentação de diversos pontos de vistas sobre o mundo, aperfeiçoando o julgamento com premissas mais plurais e democráticas.

REFERENCIAIS

ALSINA, Miguel Rodrigo. **A construção da notícia**. Petrópolis: Vozes, 2009.

BARBOSA MOREIRA, José Carlos. **Ação civil pública e programação da TV**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 201, p. 45-56, jul./set. 1995.

BARROSO, Luis Roberto. **Liberdade de expressão, censura e controle da programação de televisão na Constituição de 1988**. Revista dos Tribunais, 2001. Revista dos Tribunais. V.790. 2001.

BAUER, Martin. W . AARTS, Bas. **A construção do corpus: um princípio para a coleta de dados qualitativos**. In: BAUER, Martin W.; GASKELL, George (Comp.). Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

BITTAR FILHO, Carlos Alberto. **Do dano moral coletivo no atual contexto jurídico brasileiro**. Sérgio Augustin (Coord.). Dano moral e sua quantificação. Caxias do Sul, RS: Plenum, 2005.

BRASIL. **Constituição da República Federativa de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 29 mai., 2012.

_____. Justiça Federal da Paraíba . **Sentença**. Ação Civil Pública nº 0007809-20.2011.4.05.8200 – PB. João Pessoa, 2012a. Disponível em: <http://web.jfpb.jus.br/consproc/resconsproc.asp>. Acesso em: 06 jun., 2013.

_____. Justiça Federal de Sergipe. **Sentença**. Ação Civil Pública nº 0001369-20.2007.4.05.8500 – SE. Aracaju, 2008. Disponível em: http://web.jfpb.jus.br/consproc/cons_proca.asp. Acesso em: 06 jun., 2013.

_____. **Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962**. Institui o Código Brasileiro de Telecomunicações. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4117.htm>. Acesso em: 31 de agosto de 2012.

FARACO, Alexandre Ditzel. **Controle da qualidade da radiodifusão - mecanismos de aplicação do artigo 221, IV, da Constituição Federal**. In: Revista de Direito Público da Economia, 2006.

FREITAS, Henrique, et al. **O método de pesquisa survey**. In: Revista de Administração, São Paulo, v. 35, n. 3. p. 105-112, 2000.

GARCIA, Nelson Jahr. **O que é propaganda ideológica**. São Paulo: Brasiliense, 1982.

GRINOVER, Ada Pelegrini ET all. **Código de Defesa Comentado pelos autores do anteprojeto**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1999.

GRUPO MIDIA. **Mídia dados 2013**. São Paulo: Grupo Mídia Disponível em <http://midiadadosrdp.digitalpages.com.br/html/reader/119/15659>, Acesso em: 15 jul., de 2013.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1992.

LOPES, Maria Immacolata Vassallo de.; OROZCO, Guilherme Gómez. **Qualidade na ficção televisiva e participação transmidiática das audiências**. Rio de Janeiro: Ed. Globo S/A, 2011.

LOPES, Vera Maria de Oliveira Nusdeo. **O direito à informação e as concessões de rádio e televisão**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1997.

LUCON, Paulo Henrique dos Santos **Duração razoável e informatização do processo nas recentes reformas**. Revista Eletrônica de Direito Processual, Volume VI.

MACHADO, Jonatas. **Liberdade de Expressão: Dimensões Constitucionais da Esfera Pública no Sistema Social**. Coimbra: Coimbra Editora, 2002.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Controle jurisdicional do conteúdo da programação televisiva.** Revista dos Tribunais | vol. 793 | p. 89 | Nov / 2001a.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Interesse difuso a programação televisiva de boa qualidade.** Revista dos Tribunais, vol. 793, p. 89, 2001b.

MATHEUS, Leticia Cantarella. **Narrativas do medo: o jornalismo de sensações além do sensacionalismo.** Rio de Janeiro: Mauad X, 2011.

MENDEL, Toby; SALOMON, Eve. **O ambiente regulatório para a radiodifusão: uma pesquisa de melhores práticas para atores-chave brasileiros.** Brasília: UNESCO, 2011.

PODESTÁ, Fábio Henrique. **Interesses Difusos, Qualidade da Comunicação e Controle Judicial.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais.** Livraria do Advogado Editora, 2007.

PROCURADORIA DA REPÚBLICA DE MINAS GERAIS. **Ação Civil Pública nº 2003.38.00.015522-6.** Belo Horizonte, 2003. [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <cguvilela@yahoo.com.br> em: 09 ago., 2012.

_____. **Ação Civil Pública nº 2008.38.00.008354-0.** Belo Horizonte, 2008. [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <cguvilela@yahoo.com.br> em: 09 ago., 2012.

PROCURADORIA DA REPÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Ação Civil Pública nº 0004791-79.2007.4.03.6100.** São Paulo, 2007. [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <seacp@prsp.mpf.gov.br> em: 10 ago., 2012.

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL. **Ação Civil Pública nº 0014101-52.2006.4.01.3400.** Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.intervozes.org.br/noticias/ACP%20Zorra%20Total.pdf/view>. Acesso em: 15 jul., 2012.

SILVA, Sivaldo da; PERON, Vivian. **Enforcement e competências de entes reguladores da radiodifusão em dez países.** Revista Comunicação Midiática, v.6, n.3, p.109-130, set./dez. 2011.

SOUSA SANTOS, Boaventura de. **Para um novo Judiciário: qualidade e eficiência na gestão dos processos cíveis.** Coimbra: Centro de estudos sociais / Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, 2008.

SUIAMA, Sérgio Gardenghi. **Ratinho livre? Censura, liberdade de expressão e colisão de direitos fundamentais na Constituição de 88.** Anais do XXIV Congresso Nacional de Procuradores do Estado, São Paulo, Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, 1998.

ZAFFARONI, Eugenio Raul. **Derecho Penal - Parte General.** Buenos Aires: Ediar, 2000.

ZAPANI, André Kron Marques. **Capitanias midiáticas neopentecostais.** Dissertação de mestrado em Comunicação da Universidade Tuiuti do Paraná, 2011.