

## SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

---

STF – *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 130/DF* – Plenário – j. 30.04.2009 – m.v. – rel. Min. Carlos Ayres Britto – *DJe* 06.11.2009 – Áreas do Direito: Constitucional; Comunicação; Direitos Humanos.

---

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL – Impugnação de dispositivos legais não recepcionados pela Constituição Federal – Admissibilidade – Liberdade de informação jornalística – Interpretação conglobante da norma que não é capaz de alterar a inextrincabilidade de comandos e nem as suas finalidades – Impossibilidade, ademais, de se preservar, após artificiosa hermenêutica, a coerência ou o equilíbrio interno de uma lei que foi ideologicamente concebida para operar como um todo *pro indiviso*.**

### Veja também Doutrinas

- A liberdade de expressão e o direito à informação na jurisprudência do STF: comentário de três casos emblemáticos, de Marco Aurélio Rodrigues da Cunha e Cruz – *RDCom* 1/99-154 (DTR\2010\944);
- Ainda o julgamento da ADPF 130: por uma nova Lei de Imprensa?, de Renata Carlos Steiner – *RT* 935/51 (DTR\2013\7375);
- Repercussão jurídica do fim da lei de imprensa, de Ana Carolina Oliveira de Andrade – *RDPriv* 44/273-282 (DTR\2010\814);
- Responsabilidade civil pelo exercício da liberdade de imprensa análise crítica da posição do STF na ADPF 130, de Thiago de Oliveira Gonçalves – *RDCom* 2/85-114 (DTR\2011\1216); e
- Uma perspectiva histórica da declaração de inconstitucionalidade da Lei de Imprensa (Lei 5.250/1967) pelo Supremo Tribunal Federal (ADPF 130), de Augusto Passamani Bifulin e Katharine Maia dos Santos – *RT* 995/159-173 (DTR\2018\19366).

30/04/2009

TRIBUNAL PLENO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 130 DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : **MIN. CARLOS BRITTO**  
 ARGTE. (S) : PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA - PDT  
 ADV. (A/S) : MIRO TEIXEIRA E OUTRO(A/S)  
 ARGDO. (A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA  
 ADV. (A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO  
 ARGDO. (A/S) : CONGRESSO NACIONAL  
 INTDO. (A/S) : FEDERAÇÃO NACIONAL DOS JORNALISTAS  
 PROFISSIONAIS - FENAJ  
 ADV. (A/S) : CLAUDISMAR ZUPIROLI E OUTRO(A/S)  
 INTDO. (A/S) : ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE IMPRENSA - ABI  
 ADV. (A/S) : THIAGO BOTTINO DO AMARAL  
 INTDO. (A/S) : ARTIGO 19 BRASIL  
 ADV. (A/S) : EDUARDO PANNUNZIO E OUTROS

EMENTA: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL (ADPF). LEI DE IMPRENSA. ADEQUAÇÃO DA AÇÃO. REGIME CONSTITUCIONAL DA "LIBERDADE DE INFORMAÇÃO JORNALÍSTICA", EXPRESSÃO SINÔNIMA DE LIBERDADE DE IMPRENSA. A "PLENA" LIBERDADE DE IMPRENSA COMO CATEGORIA JURÍDICA PROIBITIVA DE QUALQUER TIPO DE CENSURA PRÉVIA. A PLENITUDE DA LIBERDADE DE IMPRENSA COMO REFORÇO OU SOBRETUTELA DAS LIBERDADES DE MANIFESTAÇÃO DO PENSAMENTO, DE INFORMAÇÃO E DE EXPRESSÃO ARTÍSTICA, CIENTÍFICA, INTELECTUAL E COMUNICACIONAL. LIBERDADES QUE DÃO CONTEÚDO ÀS RELAÇÕES DE IMPRENSA E QUE SE PÕEM COMO SUPERIORES BENS DE PERSONALIDADE E MAIS DIRETA EMANAÇÃO DO PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. O CAPÍTULO CONSTITUCIONAL DA COMUNICAÇÃO SOCIAL COMO SEGMENTO PROLONGADOR DAS LIBERDADES DE MANIFESTAÇÃO DO PENSAMENTO, DE INFORMAÇÃO E DE EXPRESSÃO ARTÍSTICA, CIENTÍFICA, INTELECTUAL E COMUNICACIONAL. TRANSPASSE DA FUNDAMENTALIDADE DOS DIREITOS PROLONGADOS AO CAPÍTULO PROLONGADOR. PONDERAÇÃO DIRETAMENTE CONSTITUCIONAL ENTRE BLOCOS DE BENS DE PERSONALIDADE: O BLOCO DOS DIREITOS QUE DÃO CONTEÚDO À LIBERDADE DE IMPRENSA E O BLOCO DOS DIREITOS À IMAGEM, HONRA, INTIMIDADE E VIDA PRIVADA. PRECEDÊNCIA DO PRIMEIRO BLOCO. INCIDÊNCIA A *POSTERIORI* DO SEGUNDO BLOCO DE DIREITOS, PARA O EFEITO DE ASSEGURAR O DIREITO DE RESPOSTA E ASSENTAR RESPONSABILIDADES PENAL, CIVIL E ADMINISTRATIVA, ENTRE OUTRAS CONSEQUÊNCIAS DO PLENO

GOZO DA LIBERDADE DE IMPRENSA. PECULIAR FÓRMULA CONSTITUCIONAL DE PROTEÇÃO A INTERESSES PRIVADOS QUE, MESMO INCIDINDO A *POSTERIORI*, ATUA SOBRE AS CAUSAS PARA INIBIR ABUSOS POR PARTE DA IMPRENSA. PROPORCIONALIDADE ENTRE LIBERDADE DE IMPRENSA E RESPONSABILIDADE CIVIL POR DANOS MORAIS E MATERIAIS A TERCEIROS. RELAÇÃO DE MÚTUA CAUSALIDADE ENTRE LIBERDADE DE IMPRENSA E DEMOCRACIA. RELAÇÃO DE INERÊNCIA ENTRE PENSAMENTO CRÍTICO E IMPRENSA LIVRE. A IMPRENSA COMO INSTÂNCIA NATURAL DE FORMAÇÃO DA OPINIÃO PÚBLICA E COMO ALTERNATIVA À VERSÃO OFICIAL DOS FATOS. PROIBIÇÃO DE MONOPOLIZAR OU OLIGOPOLIZAR ÓRGÃOS DE IMPRENSA COMO NOVO E AUTÔNOMO FATOR DE INIBIÇÃO DE ABUSOS. NÚCLEO DA LIBERDADE DE IMPRENSA E MATÉRIAS APENAS PERIFERICAMENTE DE IMPRENSA. AUTORREGULAÇÃO E REGULAÇÃO SOCIAL DA ATIVIDADE DE IMPRENSA. NÃO RECEPÇÃO EM BLOCO DA LEI Nº 5.250/1967 PELA NOVA ORDEM CONSTITUCIONAL. EFEITOS JURÍDICOS DA DECISÃO. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.

1. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL (ADPF). LEI DE IMPRENSA. ADEQUAÇÃO DA AÇÃO. A ADPF, fórmula processual subsidiária do controle concentrado de constitucionalidade, é via adequada à impugnação de norma pré-constitucional. Situação de concreta ambiência jurisdicional timbrada por decisões conflitantes. Atendimento das condições da ação.

2. REGIME CONSTITUCIONAL DA LIBERDADE DE IMPRENSA COMO REFORÇO DAS LIBERDADES DE MANIFESTAÇÃO DO PENSAMENTO, DE INFORMAÇÃO E DE EXPRESSÃO EM SENTIDO GENÉRICO, DE MODO A ABARCAR OS DIREITOS À PRODUÇÃO INTELECTUAL, ARTÍSTICA, CIENTÍFICA E COMUNICACIONAL. A Constituição reservou à imprensa todo um bloco normativo, com o apropriado nome "Da Comunicação Social" (capítulo V do título VIII). A imprensa como plexo ou conjunto de "atividades" ganha a dimensão de instituição-ideia, de modo a poder influenciar cada pessoa de *per se* e até mesmo formar o que se convencionou chamar de opinião pública. Pelo que ela, Constituição, destinou à imprensa o direito de controlar e revelar as coisas respeitantes à vida do

Estado e da própria sociedade. A imprensa como alternativa à explicação ou versão estatal de tudo que possa repercutir no seio da sociedade e como garantido espaço de irrupção do pensamento crítico em qualquer situação ou contingência. Entendendo-se por pensamento crítico o que, plenamente comprometido com a verdade ou essência das coisas, se dota de potencial emancipatório de mentes e espíritos. O corpo normativo da Constituição brasileira sinonimiza liberdade de informação jornalística e liberdade de imprensa, rechaçante de qualquer censura prévia a um direito que é signo e penhor da mais encarecida dignidade da pessoa humana, assim como do mais evoluído estado de civilização.

3. O CAPÍTULO CONSTITUCIONAL DA COMUNICAÇÃO SOCIAL COMO SEGMENTO PROLONGADOR DE SUPERIORES BENS DE PERSONALIDADE QUE SÃO A MAIS DIRETA EMANAÇÃO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA: A LIVRE MANIFESTAÇÃO DO PENSAMENTO E O DIREITO À INFORMAÇÃO E À EXPRESSÃO ARTÍSTICA, CIENTÍFICA, INTELLECTUAL E COMUNICACIONAL. TRANSPASSE DA NATUREZA JURÍDICA DOS DIREITOS PROLONGADOS AO CAPÍTULO CONSTITUCIONAL SOBRE A COMUNICAÇÃO SOCIAL. O art. 220 da Constituição radicaliza e alarga o regime de plena liberdade de atuação da imprensa, porquanto fala: a) que os mencionados direitos de personalidade (liberdade de pensamento, criação, expressão e informação) estão a salvo de qualquer restrição em seu exercício, seja qual for o suporte físico ou tecnológico de sua veiculação; b) que tal exercício não se sujeita a outras disposições que não sejam as figurantes dela própria, Constituição. A liberdade de informação jornalística é versada pela Constituição Federal como expressão sinônima de liberdade de imprensa. Os direitos que dão conteúdo à liberdade de imprensa são bens de personalidade que se qualificam como sobredireitos. Daí que, no limite, as relações de imprensa e as relações de intimidade, vida privada, imagem e honra são de mútua excludência, no sentido de que as primeiras se antecipam, no tempo, às segundas; ou seja, antes de tudo prevalecem as relações de imprensa como superiores bens jurídicos e natural forma de controle social sobre o poder do Estado, sobrevivendo as demais

relações como eventual responsabilização ou consequência do pleno gozo das primeiras. A expressão constitucional "observado o disposto nesta Constituição" (parte final do art. 220) traduz a incidência dos dispositivos tutelares de outros bens de personalidade, é certo, mas como consequência ou responsabilização pelo desfrute da "plena liberdade de informação jornalística" (§ 1º do mesmo art. 220 da Constituição Federal). Não há liberdade de imprensa pela metade ou sob as tenazes da censura prévia, inclusive a procedente do Poder Judiciário, pena de se resvalar para o espaço inconstitucional da prestidigitação jurídica. Silenciando a Constituição quanto ao regime da *internet* (rede mundial de computadores), não há como se lhe recusar a qualificação de território virtual livremente veiculador de ideias e opiniões, debates, notícias e tudo o mais que signifique plenitude de comunicação.

#### 4. MECANISMO CONSTITUCIONAL DE CALIBRAÇÃO DE PRINCÍPIOS.

O art. 220 é de instantânea observância quanto ao desfrute das liberdades de pensamento, criação, expressão e informação que, de alguma forma, se veiculem pelos órgãos de comunicação social. Isto sem prejuízo da aplicabilidade dos seguintes incisos do art. 5º da mesma Constituição Federal: vedação do anonimato (parte final do inciso IV); do direito de resposta (inciso V); direito a indenização por dano material ou moral à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem das pessoas (inciso X); livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer (inciso XIII); direito ao resguardo do sigilo da fonte de informação, quando necessário ao exercício profissional (inciso XIV). Lógica diretamente constitucional de calibração temporal ou cronológica na empírica incidência desses dois blocos de dispositivos constitucionais (o art. 220 e os mencionados incisos do art. 5º). Noutros termos, primeiramente, assegura-se o gozo dos *sobredireitos* de personalidade em que se traduz a "livre" e "plena" manifestação do pensamento, da criação e da informação. Somente depois é que se

passa a cobrar do titular de tais situações jurídicas ativas um eventual desrespeito a direitos constitucionais alheios, ainda que também densificadores da personalidade humana. Determinação constitucional de momentânea paralisação à inviolabilidade de certas categorias de direitos subjetivos fundamentais, porquanto a cabeça do art. 220 da Constituição veda qualquer cerceio ou restrição à concreta manifestação do pensamento (vedado o anonimato), bem assim todo cerceio ou restrição que tenha por objeto a criação, a expressão e a informação, seja qual for a forma, o processo, ou o veículo de comunicação social. Com o que a Lei Fundamental do Brasil veicula o mais democrático e civilizado regime da livre e plena circulação das ideias e opiniões, assim como das notícias e informações, mas sem deixar de prescrever o direito de resposta e todo um regime de responsabilidades civis, penais e administrativas. Direito de resposta e responsabilidades que, mesmo atuando *a posteriori*, infletem sobre as causas para inibir abusos no desfrute da plenitude de liberdade de imprensa.

5. PROPORCIONALIDADE ENTRE LIBERDADE DE IMPRENSA E RESPONSABILIDADE CIVIL POR DANOS MORAIS E MATERIAIS. Sem embargo, a excessividade indenizatória é, em si mesma, poderoso fator de inibição da liberdade de imprensa, em violação ao princípio constitucional da proporcionalidade. A relação de proporcionalidade entre o dano moral ou material sofrido por alguém e a indenização que lhe caiba receber (quanto maior o dano maior a indenização) opera é no âmbito interno da potencialidade da ofensa e da concreta situação do ofendido. Nada tendo a ver com essa equação a circunstância em si da veiculação do agravo por órgão de imprensa, porque, senão, a liberdade de informação jornalística deixaria de ser um elemento de expansão e de robustez da liberdade de pensamento e de expressão *lato sensu* para se tornar um fator de contração e de esqualidez dessa liberdade. Em se tratando de agente público, ainda que injustamente ofendido em sua honra e imagem, subjaz à indenização uma imperiosa cláusula de modicidade. Isto porque todo agente público está sob permanente vigília da cidadania. E quando o agente estatal não prima por todas as

aparências de legalidade e legitimidade no seu atuar oficial, atraindo contra si mais fortes suspeitas de um comportamento antijurídico francamente sindicável pelos cidadãos.

6. RELAÇÃO DE MÚTUA CAUSALIDADE ENTRE LIBERDADE DE IMPRENSA E DEMOCRACIA. A plena liberdade de imprensa é um patrimônio imaterial que corresponde ao mais eloquente atestado de evolução político-cultural de todo um povo. Pelo seu reconhecido condão de vitalizar por muitos modos a Constituição, *tirando-a mais vezes do papel*, a Imprensa passa a manter com a democracia a mais estranhada relação de mútua dependência ou retroalimentação. Assim visualizada como verdadeira *irmã siamesa* da democracia, a imprensa passa a desfrutar de uma liberdade de atuação ainda maior que a liberdade de pensamento, de informação e de expressão dos indivíduos em si mesmos considerados. O § 5º do art. 220 apresenta-se como norma constitucional de concretização de um pluralismo finalmente compreendido como fundamento das sociedades autenticamente democráticas; isto é, o pluralismo como a virtude democrática da respeitosa convivência dos contrários. A imprensa livre é, ela mesma, plural, devido a que são constitucionalmente proibidas a oligopolização e a monopolização do setor (§ 5º do art. 220 da CF). A proibição do monopólio e do oligopólio como novo e autônomo fator de contenção de abusos do chamado "poder social da imprensa".

7. RELAÇÃO DE INERÊNCIA ENTRE PENSAMENTO CRÍTICO E IMPRENSA LIVRE. A IMPRENSA COMO INSTÂNCIA NATURAL DE FORMAÇÃO DA OPINIÃO PÚBLICA E COMO ALTERNATIVA À VERSÃO OFICIAL DOS FATOS. O pensamento crítico é parte integrante da informação plena e fidedigna. O possível conteúdo socialmente útil da obra compensa eventuais excessos de estilo e da própria verve do autor. O exercício concreto da liberdade de imprensa assegura ao jornalista o direito de expender críticas a qualquer pessoa, ainda que em tom áspero ou contundente, especialmente contra as autoridades e os agentes do Estado. A crítica jornalística, pela sua relação de inerência com o interesse público, não é aprioristicamente

suscetível de censura, mesmo que legislativa ou judicialmente intentada. O próprio das atividades de imprensa é operar como formadora de opinião pública, espaço natural do pensamento crítico e "real alternativa à versão oficial dos fatos" ( Deputado Federal Miro Teixeira).

8. NÚCLEO DURO DA LIBERDADE DE IMPRENSA E A INTERDIÇÃO PARCIAL DE LEGISLAR. A uma atividade que já era "livre" (incisos IV e IX do art. 5º), a Constituição Federal acrescentou o qualificativo de "plena" (§ 1º do art. 220). Liberdade plena que, repelente de qualquer censura prévia, diz respeito à essência mesma do jornalismo (o chamado "núcleo duro" da atividade). Assim entendidas as coordenadas de tempo e de conteúdo da manifestação do pensamento, da informação e da criação *lato sensu*, sem o que não se tem o desembaraçado trânsito das ideias e opiniões, tanto quanto da informação e da criação. Interdição à lei quanto às matérias nuclearmente de imprensa, retratadas no tempo de início e de duração do concreto exercício da liberdade, assim como de sua extensão ou tamanho do seu conteúdo. Tirante, unicamente, as restrições que a Lei Fundamental de 1988 prevê para o "estado de sítio" (art. 139), o Poder Público somente pode dispor sobre matérias lateral ou reflexamente de imprensa, respeitada sempre a ideia-força de que **quem quer que seja tem o direito de dizer o que quer que seja**. Logo, não cabe ao Estado, por qualquer dos seus órgãos, definir previamente o que pode ou o que não pode ser dito por indivíduos e jornalistas. As matérias reflexamente de imprensa, suscetíveis, portanto, de conformação legislativa, são as indicadas pela própria Constituição, tais como: direitos de resposta e de indenização, proporcionais ao agravo; proteção do sigilo da fonte ("quando necessário ao exercício profissional"); responsabilidade penal por calúnia, injúria e difamação; diversões e espetáculos públicos; estabelecimento dos "meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programas ou programações de rádio e televisão que contrariem o disposto no art. 221, bem como da propaganda de produtos, práticas e serviços que

221, bem como da propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente" (inciso II do § 3º do art. 220 da CF); independência e proteção remuneratória dos profissionais de imprensa como elementos de sua própria qualificação técnica (inciso XIII do art. 5º); participação do capital estrangeiro nas empresas de comunicação social (§ 4º do art. 222 da CF); composição e funcionamento do Conselho de Comunicação Social (art. 224 da Constituição). Regulações estatais que, sobretudo incidindo no plano das consequências ou responsabilizações, repercutem sobre as causas de ofensas pessoais para inibir o cometimento dos abusos de imprensa. Peculiar fórmula constitucional de proteção de interesses privados em face de eventuais descomedimentos da imprensa (justa preocupação do Ministro Gilmar Mendes), mas sem prejuízo da ordem de precedência a esta conferida, segundo a lógica elementar de que não é pelo temor do abuso que se vai coibir o uso. Ou, nas palavras do Ministro Celso de Mello, "a censura governamental, emanada de qualquer um dos três Poderes, é a expressão odiosa da face autoritária do poder público".

9. AUTORREGULAÇÃO E REGULAÇÃO SOCIAL DA ATIVIDADE DE IMPRENSA. É da lógica encampada pela nossa Constituição de 1988 a autorregulação da imprensa como mecanismo de permanente ajuste de limites da sua liberdade ao sentir-pensar da sociedade civil. Os padrões de seletividade do próprio corpo social operam como antídoto que o tempo não cessa de aprimorar contra os abusos e desvios jornalísticos. Do dever de irrestrito apego à completude e fidedignidade das informações comunicadas ao público decorre a permanente conciliação entre liberdade e responsabilidade da imprensa. Repita-se: não é jamais pelo temor do abuso que se vai proibir o uso de uma liberdade de informação a que o próprio Texto Magno do País após o rótulo de "plena" (§ 1º do art. 220).

10. NÃO RECEPÇÃO EM BLOCO DA LEI 5.250 PELA NOVA ORDEM CONSTITUCIONAL.

10.1. Óbice lógico à confecção de uma lei de imprensa que se orne de compleição estatutária ou orgânica. A própria Constituição, quando o quis, convocou o legislador de segundo escalão para o aporte regratório da parte restante de seus dispositivos (art. 29, art. 93 e § 5º do art. 128). São irregulamentáveis os bens de personalidade que se põem como o próprio conteúdo ou substrato da liberdade de informação jornalística, por se tratar de bens jurídicos que têm na própria interdição da prévia interferência do Estado o seu modo natural, cabal e ininterrupto de incidir. Vontade normativa que, em tema elementarmente de imprensa, surge e se exaure no próprio texto da Lei Suprema.

10.2. Incompatibilidade material insuperável entre a Lei nº 5.250/67 e a Constituição de 1988. Impossibilidade de conciliação que, sobre ser do tipo material ou de substância (vertical), contamina toda a Lei de Imprensa: a) quanto ao seu entrelace de comandos, a serviço da prestidigitadora lógica de que para cada regra geral afirmativa da liberdade é aberto um leque de exceções que praticamente tudo desfaz; b) quanto ao seu inescandível efeito prático de ir além de um simples projeto de governo para alcançar a realização de um projeto de poder, este a se eternizar no tempo e a sufocar todo pensamento crítico no País.

10.3 São de todo imprestáveis as tentativas de conciliação hermenêutica da Lei 5.250/67 com a Constituição, seja mediante expurgo puro e simples de destacados dispositivos da lei, seja mediante o emprego dessa refinada técnica de controle de constitucionalidade que atende pelo nome de "interpretação conforme a Constituição". A técnica da *interpretação conforme* não pode artificializar ou *forçar* a *descontaminação* da parte restante do diploma legal interpretado, pena de descabido incursionamento do intérprete em legiferação por conta própria. Inapartabilidade de conteúdo, de fins e de viés semântico (linhas e entrelinhas) do texto interpretado. Caso-limite de interpretação necessariamente

conglobante ou por arrastamento teleológico, a pré-excluir do intérprete/aplicador do Direito qualquer possibilidade da declaração de inconstitucionalidade apenas de determinados dispositivos da lei sindicada, mas permanecendo incólume uma parte sobejante que já não tem significado autônomo. Não se muda, a golpes de interpretação, nem a inextrincabilidade de comandos nem as finalidades da norma interpretada. Impossibilidade de se preservar, após artificiosa hermenêutica de depuração, a coerência ou o equilíbrio interno de uma lei (a Lei federal nº 5.250/67) que foi ideologicamente concebida e normativamente apetrechada para operar em bloco ou como um todo *pro indiviso*.

11. EFEITOS JURÍDICOS DA DECISÃO. Aplicam-se as normas da legislação comum, notadamente o Código Civil, o Código Penal, o Código de Processo Civil e o Código de Processo Penal às causas decorrentes das relações de imprensa. O direito de resposta, que se manifesta como ação de replicar ou de retificar matéria publicada é exercitável por parte daquele que se vê ofendido em sua honra objetiva, ou então subjetiva, conforme estampado no inciso V do art. 5º da Constituição Federal. Norma, essa, "de eficácia plena e de aplicabilidade imediata", conforme classificação de José Afonso da Silva. "Norma de pronta aplicação", na linguagem de Celso Ribeiro Bastos e Carlos Ayres Britto, em obra doutrinária conjunta.

12. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO. Total procedência da ADPF, para o efeito de declarar como não recepcionado pela Constituição de 1988 todo o conjunto de dispositivos da Lei federal nº 5.250, de 9 de fevereiro de 1967.

## COMENTÁRIO

**BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A ATIVIDADE DA IMPRENSA  
E A LIBERDADE DE EXPRESSÃO APÓS O JULGAMENTO DA ADPF 130***BRIEF CONSIDERATIONS ON PRESS ACTIVITY AND FREEDOM  
OF SPEECH AFTER THE TRIAL OF ADPF 130***IRIS CINTRA BASILIO**

*Advogada. Mestranda em Direito Público pela Universidade Federal de Alagoas (UFAL). MBA em Direito Tributário pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Conselheira da Associação dos Tributaristas de Alagoas (ATRITAL). Professora Universitária.*

*iris@cintrabasilio.com.br*

**MARCOS EHRHARDT JÚNIOR**

*Advogado. Doutor pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Mestre em Direito pela Universidade Federal de Alagoas. Professor de Direito Civil da UFAL e do Centro Universitário CESMAC.*

*contato@marcosehrhardt.com.br*

**1. INTRODUÇÃO**

Em abril do ano de 2009, foi julgada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 130, que declarou como não recepcionada, pela Constituição da República de 1988 (CR/1988), a Lei 5.250/1967 (também conhecida como "Lei de Imprensa"). A não recepção do diploma legal mencionado teve como consequência a ausência de norma que regulasse, por exemplo, o direito de resposta nos casos de excesso cometido pelos profissionais da imprensa e veículos de comunicação em face de particulares e agentes públicos. O Supremo ainda fixou premissa importante, no que se refere à prevalência da liberdade de imprensa sobre os direitos à imagem, intimidade, honra e vida privada. Tais questões, dentre outras, serão objeto de análise no presente trabalho.

**2. A DECISÃO DO STF**

A ADPF 130 tem como objeto possível violação, pela Lei 5.250/1967 ("Lei de Imprensa"), aos seguintes dispositivos constitucionais: incisos IV, V, IX, X, XIII e XIV do art. 5º, mais os arts. 220 a 223, estes últimos inseridos no Capítulo V, intitulado "Da Comunicação Social". A lei impugnada seria, em sua inteireza, incompatível com o momento democrático instaurado após a entrada em vigor da norma constitucional. Tal incompatibilidade se daria em virtude do número de exceções às liberdades previstas na Lei 5.250/1967. Em sede de medida cautelar, foi solicitada a suspensão do andamento de todos os processos em tramitação no país que versassem sobre a matéria, o que restou deferido pelo relator da ação, Ministro Carlos Ayres Britto.

As principais questões postas na ADPF podem ser traduzidas nos seguintes questionamentos: a) diante do texto constitucional atual (arts. 220 a 223, inseridos no Capítulo V, intitulado "Da Comunicação Social"), era necessário diploma legal que regulamentasse a imprensa?; b) os dispositivos constantes da Lei de Imprensa restringiam as liberdades de manifestação de pensamento, de informação e de expressão em sentido genérico, previstas no art. 5º da Constituição da República de 1988 e/ou a inviolabilidade à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem das pessoas e o direito de acesso à informação?; c) haveria uma primazia ou precedência constitucional das liberdades de pensamento e de expressão *lato sensu* sobre outras regras constitucionais que preveem direitos de personalidade?

O Tribunal, nos termos do voto do Relator, por maioria, julgou procedente a ADPF. Restaram vencidos, em parte, o Ministro Joaquim Barbosa e a Ministra Ellen Gracie, que a julgavam improcedente quanto ao art. 1º, § 1º; art. 2º, *caput*; art. 14; art. 16, I e arts. 20, 21 e 22, todos da Lei 5.250/1967; o Ministro Gilmar Mendes, que a julgava improcedente quanto aos arts. 29 a 36, apenas, e vencido integralmente o Ministro Marco Aurélio, que a julgava improcedente. Participaram do julgamento, portanto, os Ministros Carlos Ayres Britto (relator), Eros Grau, Joaquim Barbosa, Ellen Gracie, Gilmar Mendes, Marco Aurélio, Cezar Peluso, Celso de Mello, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia e Carlos Alberto Menezes Direito.

Os argumentos acolhidos pelo STF, em relação a cada questionamento suscitado com a propositura da ADPF, foram os seguintes:

I) Necessidade de regulamentação da imprensa:

De acordo com o voto do relator, não haveria necessidade de nenhuma lei que regulamentasse a imprensa no Brasil. Por um lado, tratar-se-ia de norma "irregulamentável"<sup>1</sup>, pois a vontade normativa se exauriria no texto da Lei Suprema. Por outro, ter-se-ia uma lei que trata de questões essencialmente de imprensa e, ainda, de questões circundantes ou periféricas, fazendo-o "sob estruturação formal estatutária"<sup>2</sup>. As duas situações seriam, para o relator, inconciliáveis, devendo prevalecer a primeira, ou seja, de suficiência do texto constitucional.

O argumento não foi acolhido por alguns dos ministros, a exemplo do Ministro Joaquim Barbosa, para quem "nem sempre o Estado exerce uma influência negativa no campo das liberdades de expressão e de comunicação"<sup>3</sup>. Poderia, portanto, haver previsão infraconstitucional sobre o tema, não se apresentando prejudicial ao ordenamento jurídico vigente uma lei que tratasse da matéria.

II) A restrição de liberdades pela Lei de Imprensa:

Outro argumento utilizado pelo relator em seu voto (e este contou com menos discordância dos demais ministros do que o argumento objeto do comentário anterior), foi o de que a Lei 5.250/1967 estaria sendo ou poderia vir a ser utilizada para restringir liberdades constitucionalmente asseguradas, em especial aquelas constantes do art. 5º, como a "manifestação do pensamento", "expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação", "exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão".

1. STF, ADPF 130, Tribunal Pleno, rel. Min. Carlos Britto, j. 30.04.2009, publicado em 06.11.2009, *DJe*-208, inteiro teor, p. 66.
2. STF, ADPF 130, Tribunal Pleno, rel. Min. Carlos Britto, j. 30.04.2009, publicado em 06.11.2009, *DJe*-208, inteiro teor, p. 68.
3. STF, ADPF 130, Tribunal Pleno, rel. Min. Carlos Britto, j. 30.04.2009, publicado em 06.11.2009, *DJe*-208, inteiro teor, p. 109.

III) Primazia constitucional das liberdades de pensamento e de expressão *lato sensu*:

Restou definido no acórdão, conforme o voto do Ministro Relator Carlos Ayres Britto, que teria havido uma opção do legislador constitucional, no sentido de dar precedência às liberdades de pensamento e de expressão *lato sensu*, quando comparadas a outros direitos de personalidade. Para o relator,

"é hora de uma primeira conclusão deste voto e ela reside na proposição de que a Constituição brasileira se posiciona diante de bens jurídicos de personalidade para, de imediato, cravar uma primazia ou precedência: a das liberdades de pensamento e de expressão *lato sensu* (que ainda abarca todas as modalidades de criação e de acesso à informação, esta última em sua trílice compostura, conforme reiteradamente explicitado)"<sup>4</sup>.

A consequência de tal primazia seria a de relegarem-se ao plano da responsabilidade civil, penal e administrativa todos os danos causados pelos eventuais excessos praticados por aqueles que exercitassem tais liberdades "como atividade profissional ou habitualmente jornalística e como atuação de qualquer dos órgãos de comunicação social ou de Imprensa"<sup>5</sup>. Realizou o relator um exame abstrato da proporcionalidade entre o bloco dos direitos à liberdade de imprensa e o bloco dos direitos à imagem, à honra, à intimidade e à vida privada, para concluir que o primeiro bloco deve prevalecer em todas as situações concretas.

### 3. EFEITOS A PARTIR DA DECISÃO PROFERIDA

Os principais efeitos que podem ser visualizados a partir da decisão proferida são: a) a inexistência de normas regulamentadoras do direito de resposta; b) a colocação das liberdades de pensamento e de expressão *lato sensu* em patamar superior aos outros direitos de personalidade; e c) a existência de decisões judiciais, transitadas em julgado, que contrariam o entendimento fixado pelo STF quanto à não recepção da Lei de Imprensa pela ordem constitucional de 1988 (coisa julgada inconstitucional).

Quanto ao primeiro ponto, as normas regulamentadoras do direito de resposta constantes da Lei 5.250/1967, arts. 29 a 36, possuíam um nível de detalhamento que facilitava sua aplicação pelos tribunais pátrios e era tida como satisfatória e não contrária aos ditames constitucionais (CR/1988, art. 5º, V). As críticas realizadas após a prolação da decisão do Supremo foram, principalmente, a respeito da impossibilidade de serem utilizadas tais normas.

Em relação ao segundo ponto, a ponderação em abstrato realizada pelo STF tem o condão de diminuir a liberdade dos magistrados no exame do caso concreto, deles retirando a legitimidade que possuem para melhor analisar as situações postas sob seu crivo, reduzindo as chances de serem evitados danos aos direitos de personalidade daqueles que se insurgirem no Judiciário em situações de iminência de divulgação de notícia falsa em veículo de comunicação, para citar um dos exemplos possíveis.

A respeito do terceiro e último ponto, passou a existir, após a decisão do Supremo, inúmeras decisões judiciais proferidas em ações de reparação de danos (por exemplo), que contrariavam de modo frontal o entendimento posteriormente fixado pelo STF, que considerou não recepcionada a

4. STF, ADPF 130, Tribunal Pleno, rel. Min. Carlos Britto, j. 30.04.2009, publicado em 06.11.2009, *DJe*-208, inteiro teor, p. 249.

5. STF, ADPF 130, Tribunal Pleno, rel. Min. Carlos Britto, j. 30.04.2009, publicado em 06.11.2009, *DJe*-208, inteiro teor, p. 58.

Lei 5.250/1967 pela CR/1988. Tais decisões, ainda que transitadas em julgado, poderiam estar sendo executadas em processos que se encontrassem em fase de cumprimento de sentença no momento do julgamento da ADPF.

A decisão do Supremo tornou inexecuíveis tais decisões, quando proferidas exclusivamente com fundamento da Lei 5.250/1967, visto que tomavam como base "título judicial fundado em lei ou ato normativo declarados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal, ou fundado em aplicação ou interpretação da lei ou ato normativo tidas pelo Supremo Tribunal Federal como incompatíveis com a Constituição Federal"<sup>6</sup>. A possibilidade de impugnação da execução de decisões transitadas em julgado acarretou situação de insegurança no ordenamento jurídico pátrio.

#### 4. A LEI 13.188, DE 11 DE NOVEMBRO DE 2015

A não recepção da Lei 5.250/1967 pela Constituição da República de 1988 e, conseqüentemente, a falta de regulamentação do direito de resposta no ordenamento jurídico brasileiro após o julgamento da ADPF 130 pelo Supremo Tribunal Federal no ano de 2009, culminaram na edição da Lei 13.188, em 11 de novembro de 2015. O diploma legal editado dispõe sobre o direito de resposta ou retificação do ofendido em matéria divulgada, publicada ou transmitida por veículo de comunicação social.

A nova lei não está a salvo de críticas. Há atualmente no STF 03 (três) Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) impugnando alguns de seus dispositivos (ADI 5.415, 5.418 e 5.436). A primeira ADI (n. 5.415) foi ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB) e tem como objeto o art. 10 da Lei 13.188/2015<sup>7</sup>. O autor alega que o dispositivo viola os princípios da igualdade entre as partes do processo, do acesso à Justiça, da separação dos Poderes e do devido processo legal substantivo (arts. 2º, *caput*, e 5º, *caput* e incisos XXXV e LIV, da CR/1988).

Também propôs ADI perante o Supremo (ADI 5.418) a Associação Brasileira de Imprensa (ABI), alegando violação aos princípios constitucionais da ampla defesa, do contraditório, da isonomia, do devido processo legal e do juiz natural, além de ofensa às liberdades de imprensa e de expressão.

A ADI 5.436, por sua vez, questiona a constitucionalidade dos arts. 2º, § 3º, 5º, §§ 1º e 2º, 6º, 7º e 10 da Lei 13.188/2015 e tem como requerente a Associação Nacional dos Jornais (ANJ). Ao § 3º do art. 2º da Lei impugnada deveria ser dada interpretação conforme a Constituição, para que o juiz da causa possa aferir se a retratação ou a retificação espontânea tornam, ou não, despicando provimento judicial de resposta ou a concessão de indenização.

Os pontos convergentes das ações são a alegação de inconstitucionalidade do art. 10 da Lei 13.188/2015 e o tratamento prejudicial que a Lei teria conferido aos veículos de comunicação social,

6. Código de Processo Civil de 1973, art. 475-L, § 1º, com redação semelhante no Código de Processo Civil de 2015, art. 525, § 1º, III e § 12. A redação exata do novo dispositivo do CPC/2015 é a seguinte: Art. 525, (...). § 12: "Para efeito do disposto no inciso III do § 1º deste artigo, considera-se também inexigível a obrigação reconhecida em título executivo judicial fundado em lei ou ato normativo considerado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, ou fundado em aplicação ou interpretação da lei ou do ato normativo tido pelo Supremo Tribunal Federal como incompatível com a Constituição Federal, em controle de constitucionalidade concentrado ou difuso".

7. Art. 10. Das decisões proferidas nos processos submetidos ao rito especial estabelecido nesta Lei, poderá ser concedido efeito suspensivo pelo tribunal competente, desde que constatadas, em juízo colegiado prévio, a plausibilidade do direito invocado e a urgência na concessão da medida.

no que se refere ao seu direito de defesa nas ações previstas no diploma legal impugnado. A primeira ADI (n. 5.415) se limita a impugnar este dispositivo (art. 10). As duas outras ADIs (ns. 5.418 e 5.436) possuem objeto mais abrangente. Todos os processos são de relatoria do Ministro Dias Toffoli e ainda não tiveram o mérito da ação apreciado.

## 5. JULGAMENTO DE CASOS RECENTES

No âmbito do STF, após o julgamento da ADPF 130, o que se observa é a manutenção do entendimento firmado naquela ação constitucional, manifestado especialmente pelos ministros que ingressaram naquele Tribunal posteriormente, nos autos das reclamações que lhes têm sido apresentadas com o objetivo de preservar a competência do STF e garantir a autoridade das suas decisões.

A Ministra Rosa Weber, em 30 de junho de 2014, na Reclamação 16.434 de sua relatoria, concedeu medida cautelar para suspender os efeitos da decisão proferida pelo magistrado de uma das Varas Cíveis da Comarca de Vitória/ES, que havia determinado a retirada de publicações de autoria do jornalista reclamante, divulgadas na página eletrônica do jornal "Século Diário" [www.seculodiario.com.br]. A Ministra Rosa Weber manteve a "ponderação diretamente constitucional" entre os blocos de bens de personalidade<sup>8</sup>.

Quando do julgamento de mérito da Reclamação 18.290, em 24 de fevereiro de 2016, o Ministro Luiz Fux (relator) julgou procedente o pedido formulado pela Abril Comunicações S/A e Lauro Roberto de Salvo Souza Jardim, para cassar a decisão proferida pelo juízo de uma das Varas Cíveis da Comarca do Rio de Janeiro/RJ, por violação ao que restou decidido na ADPF 130<sup>9</sup>. O Ministro Relator afirmou que "esta Corte tem defendido, em abstrato, a primazia da livre e plena manifestação do pensamento, da criação, de imprensa e da informação, indicando as medidas judiciais reparatórias como meio para sanar eventuais lesões a direitos individuais supostamente ofendidos"<sup>10</sup>. Realizou o Ministro Luiz Fux uma ponderação em abstrato de valores constitucionais, assim como ocorreu no julgamento da ADPF 130.

Em 26 de abril de 2018, nos autos da Reclamação 28.299, o Ministro Luís Roberto Barroso (relator) julgou procedente o pedido formulado por uma empresa de comunicação, em face de uma decisão proferida pelo magistrado de um Juizado Especial da Comarca de Barra Funda, São Paulo/SP, que determinou a retirada de um artigo do sítio do "Consultor Jurídico" ([www.conjur.com.br]). O Ministro Relator também tomou como base a prevalência dos valores relacionados à liberdade de imprensa sobre os direitos individuais de honra e imagem violados no caso concreto. Para o Relator, deveria haver um "controle" *a posteriori*, de acordo com a decisão do ministro, mas não se poderia impedir a divulgação de matéria jornalística em tais condições.

Da leitura das decisões (cautelares ou de mérito) proferidas por ministros que não participaram do julgamento da ADPF 130, pode-se concluir que a autoridade do posicionamento adotado pelo STF naquela ação constitucional tem sido garantida de modo firme e permanente, representando o entendimento daquele Tribunal até os dias atuais.

8. STF, Rcl 16.434, rel. Min. Rosa Weber, j. 30.04.2014, publicado em 06.08.2014, *DJe*, inteiro teor da decisão, p. 04.

9. STF, Rcl 18.290, rel. Min. Luiz Fux, j. 24.02.2016, publicado em 29.02.2016, *DJe*, inteiro teor da decisão, p. 01-02.

10. STF, Rcl 18.290, rel. Min. Luiz Fux, j. 24.02.2016, publicado em 29.02.2016, *DJe*, inteiro teor da decisão, p. 09.

Mais recentemente, em 18 de maio de 2018, o Supremo reconheceu existir repercussão geral no Recurso Extraordinário 1.075.412/PE, interposto contra acórdão do STJ com o seguinte teor: "os direitos à informação e à livre manifestação do pensamento não possuem caráter absoluto, encontrando limites em outros direitos e garantias constitucionais que visam à concretização da dignidade da pessoa humana"<sup>11</sup>. O posicionamento do STJ contraria o entendimento sedimentado pelo STF (e garantido até o presente momento nos autos das reclamações apresentadas) e pode representar uma reviravolta no cenário de plena liberdade de imprensa que se verifica atualmente.

## CONCLUSÕES

A Lei de Imprensa, em virtude do julgamento da ADPF 130, foi declarada como não recepcionada pela CR/1988 pelo STF. O Supremo, no mesmo acórdão, ao confrontar as liberdades de pensamento e de expressão *lato sensu*, quando comparadas a outros direitos de personalidade, afirmou existir uma prevalência dos primeiros em relação aos últimos, relegando ao plano da responsabilização (civil, penal e administrativa) os eventuais excessos cometidos pelos profissionais e veículos de comunicação. Realizou, portanto, uma ponderação em abstrato de valores constitucionalmente assegurados.

Tal decisão teve como consequência a falta de regulamentação de alguns assuntos, como o direito de resposta. Culminou na diminuição da liberdade dos magistrados no exame do caso concreto, reduzindo as chances daqueles que se buscarem o Poder Judiciário em situações de iminência de dano. Acarretou, ainda, o surgimento de coisa julgada inconstitucional.

A dificuldade quanto à primeira consequência foi sentida posteriormente e culminou na edição da Lei 13.188/2015. Alguns dos dispositivos da nova lei estão sendo atualmente impugnados no STF (ADIs 5.415, 5.418 e 5.436). Não houve julgamento do Supremo até o momento, não sendo possível visualizar um cenário seguro quanto à regulamentação do direito de resposta no ordenamento jurídico brasileiro.

O entendimento manifestado pelo STF na ADPF 130, em 2009, vem tendo sua autoridade garantida por meio de decisões (cautelares ou de mérito) proferidas pelos ministros daquele Tribunal. Esses ministros, nas reclamações de sua relatoria, têm mantido a prevalência dos valores relacionados à liberdade de imprensa sobre os direitos individuais de honra e imagem violados no caso concreto (ponderação em abstrato de valores constitucionais).

Entretanto, a existência de Recurso Extraordinário com repercussão geral reconhecida recentemente (RE 1.075.412/PE) pode representar uma reviravolta no cenário de plena liberdade de imprensa que se verifica atualmente, a depender da posição que vier a ser adotada pelo STF, sobretudo quando se verifica que nas VIII Jornadas de Direito Civil do CJF, realizadas no mês de abril de 2018, foi aprovado enunciado com o seguinte teor: "A liberdade de expressão não goza de posição preferencial em relação aos direitos da personalidade no ordenamento jurídico brasileiro".

---

11. STF, RE 1.075.412, rel. Min. Marco Aurélio. Notícia intitulada "RE que discute liberdade de expressão e direito a indenização por danos morais tem repercussão geral", divulgada em 21 de maio de 2018, no sítio: [<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=378955>]. Acesso em: 22.05.2018.