



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM DIREITO, REGULAÇÃO E
POLÍTICAS PÚBLICAS

TÉRCYO DUTRA DE SOUZA

**O EXERCÍCIO DO PROSELITISMO RELIGIOSO NAS EMISSORAS DO SERVIÇO
PÚBLICO DE RÁDIO E TELEVISÃO**

BRASÍLIA – DF
2022

TÉRCYO DUTRA DE SOUZA

O EXERCÍCIO DO PROSELITISMO RELIGIOSO NAS EMISSORAS DO SERVIÇO PÚBLICO DE RADIODIFUSÃO (RÁDIO E TELEVISÃO)

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Direito, Regulação e Políticas Públicas da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito.

Linha de pesquisa: Direito e Regulação.

Orientadora: Profa. Dra. Roberta Simões Nascimento

BRASÍLIA – DF
2022

Souza, Tercyo Dutra de

O exercício do proselitismo religioso nas emissoras do serviço público de radiodifusão (rádio e televisão). ISBN:

Brasília, 2022.

150 p. : il. Liberdade religiosa; Proselitismo; Neutralidade estatal; Radiodifusão; Regulação.

Dissertação de Mestrado. Programa de Mestrado Profissional em Direito, Regulação e Políticas Públicas da Faculdade de Direito. Universidade de Brasília, Brasília.

TÉRCYO DUTRA DE SOUZA

O EXERCÍCIO DO PROSELITISMO RELIGIOSO NAS EMISSORAS DO SERVIÇO PÚBLICO DE RÁDIO E TELEVISÃO

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Direito, Regulação e Políticas Públicas da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito.
Linha de pesquisa: Direito e Regulação.

Aprovada em 23 de fevereiro de 2022.

BANCA EXAMINADORA:

Professora Doutora Roberta Simões Nascimento
(Orientadora, Presidente)

Professor Doutor Douglas Antônio Rocha Pinheiro
(Membro interno)

Professor Doutor Paulo Gustavo Gonet Branco
(Membro externo)

Professora Doutor Alexandre Araújo Costa
(Suplente)

BRASÍLIA – DF
2022

Dedico este trabalho a:

- minha família – pais, Adélio e Fátima, e irmã, Anatórcya;
- memória de minha avó (*post mortem*), Maria, minha maior incentivadora intelectual, quem fez questão de pagar a matrícula da minha graduação;
- memória de queridos (*post mortem*), que se foram no biênio do mestrado (mar. 2020-fev. 2022):
 - avô, Damião Dutra (falec. ago. 2020);
 - tio, Sebastião Pinto (falec. dez. 2020);
 - primo, Evandro Marques (falec. mai. 2021);
 - amigos, Carlina Peres (falec. mar. 2021) e Davi Ribeiro (falec. jan. 2022);
 - Rev. Joaquim Gonçalves Silva (falec. ago. 2021), meu pastor, quem me ensinou que a liberdade religiosa é um direito previsto no art. 5º da Constituição; e
 - ex-deputado e pastor Antônio de Jesus Dias (falec. set. 2020), que, como constituinte, participou de elaboração de dispositivos constitucionais referentes a liberdade religiosa (BRASILau, 2018).
- meu pastor, Rev. Gideão Marinho, e irmãos de fé da Igreja Evangélica Cristã de Luziânia/GO;
- militantes na defesa da liberdade religiosa em todo mundo, alguns dos quais anônimos, inclusive pelo risco que a exposição de seus nomes pode representar para suas vidas, famílias e atividades;
- perseguidos em razão da fé, especialmente cristãos – presos, condenados à morte ou prisão perpétua, desterrados ou refugiados –, em especial os das seguintes localidades: Afeganistão, Cuba, Coreia do Norte, China, Síria, Oriente Médio, África e tribos nativas.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, de quem, por quem e para quem são todas as coisas. Gratidão também à minha família, pelo suporte emocional em todos os momentos, e aos meus amigos, dos quais me afastei temporariamente no curso do mestrado.

Digo muito obrigado à minha orientadora, Roberta Simões Nascimento, por ela aceitar o desafio de orientação, declinado por outros, neste tema árduo de liberdade religiosa, sem desistir do orientando.

Ao Ministro Sebastião Reis e toda equipe do gabinete no Superior Tribunal de Justiça (STJ), agradeço pelo apoio na execução deste trabalho. Esse também é meu sentimento com relação aos colegas Laura, Janaína e Francisco Júnior, que mais encorajaram no desenvolvimento e finalização desta pesquisa.

Aos demais colegas do mestrado, professores, e especialmente à coordenadora, prof. Débora Bonat: obrigado!

Gratidão também para a ANAJURE, sobretudo ao Dr. Uziel, ex-presidente, à Dra. Edna, presidente, ao Dr. Felipe, diretor acadêmico, e à Dra. Vanda Kessia, pela motivação de sempre para o trabalho com o tema da liberdade religiosa desde 2013.

Por fim, agradeço aos amigos Miguel, Anderson, Deivyd, Carlos, Mateus, Romário, Alan e Samuel, que me incentivaram no processo seletivo do mestrado e/ou durante a execução do presente estudo.

E disse-lhes: “Indo por mundo todo, pregai o evangelho a toda criatura. Quem crer e for batizado será salvo; mas quem não crer será condenado”. Marcos 16:15-16 (BÍBLIA, 2017, p. 905).

“A liberdade é uma coisa frágil e nunca está a mais de uma geração da extinção. Não é nossa por meio de herança; deve-se lutar por ela, e ser defendida por constantemente por cada geração, pois vem apenas uma vez para um povo. E aqueles na história mundial que conheceram a liberdade e depois a perderam, nunca mais a conheceram” (Ronald Reagan: CALIFÓRNIA, 1967).

“Você tem uma escolha, como cristão. Você tem a escolha da igreja, aqui na América, até agora, a qual pode frequentar. Esse é o seu próprio privilégio americano, escolher qualquer igreja a que queira pertencer. Essa é uma escolha. Você não tem de ir a nenhuma delas, se não quiser. Porém se quiser mudar da metodista para a batista, ou da católica para uma protestante, e assim por diante, não há ninguém que possa lhe dizer ou fazê-lo ir a determinada igreja. Essa [...] é a nossa liberdade. Assim é a nossa democracia. Todo homem pode escolher por si. Liberdade de religião, e isso é [...] uma grande coisa. Deus nos ajude a mantê-la enquanto pudermos” (BRANHAM, 1965, p. 5-6).

RESUMO

SOUZA, Tercyo Dutra de. O exercício do proselitismo religioso nas emissoras do serviço público de radiodifusão (rádio e televisão). 149 folhas. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2022.

Este trabalho analisa o exercício da manifestação do discurso religioso, uma das acepções da liberdade religiosa, também chamado de proselitismo ou liberdade de expressão religiosa, nos serviços públicos de radiodifusão (rádio e televisão aberta) brasileiros. Nas atividades estatais prevalece o dever de observância à laicidade, o chamado Estado laico, composto pela separação Estado-igreja e pelo princípio da neutralidade estatal, que proíbe o estabelecimento de cultos religiosos ou de igrejas pelos entes estatais, admitindo, porém, colaboração de interesse público. A radiodifusão, como serviço público, pode ser prestada diretamente pelo Estado ou por terceiros, mediante concessão, permissão ou autorização. Assim, alegando observância ao princípio da neutralidade, foi regulado o exercício do proselitismo, vedando essa prática, nas rádios comunitárias, canais da cidadania e emissoras do governo federal. Entretanto, o Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucional a proibição de proselitismo nas rádios comunitários, entendendo se tratar de violação ao princípio da vedação à censura prévia nos meios de comunicação. A partir disso, o trabalho analisa a necessidade de regulação do setor quanto ao exercício da liberdade de expressão religiosa e propõe balizas a serem observados, caso o Poder Público opte pela edição dessas normas regulatórias, além de adequação do atual marco legal e regulatório à interpretação jurisprudencial e doutrinário do alcance da liberdade religiosa.

Palavras-chave: *Liberdade religiosa. Proselitismo. Neutralidade estatal. Radiodifusão. Regulação.*

ABSTRACT

SOUZA, Tercyo Dutra de. The exercise of religious proselytism in public service of broadcasting stations (radio and television). 149 pages. Dissertation (Master's Degree) – Law School, University of Brasilia, Brasilia, 2022.

This work analyzes the exercise of the manifestation of religious discourse, one of the meanings of religious freedom, also called proselytism or religious freedom of expression, in Brazilian public services of broadcasting (radio and free television). In state activities, the duty of observance to laicism prevails, the so-called Laic State, composed of the state-church separation and the principle of state neutrality, which prohibits the establishment of religious cults or churches by state entities, admitting, however, collaboration of interest public. Broadcasting, as a public service, can be provided directly by the State or by third parties, through concession, permission or authorization. Thus, alleging compliance with the principle of neutrality, the exercise of proselytism was regulated, prohibiting this practice on community radios, citizenship channels and federal government broadcasting stations. However, the Federal Supreme Court declared the ban on proselytizing on community radios unconstitutional, considering it to be a violation of the principle of prohibiting prior censorship in the media. From this, the work analyzes the need for sector's regulation regarding the exercise of religious freedom of expression and proposes guidelines to be observed, if the Public Power chooses to issue these regulatory norms, in addition to adapting the current legal and regulatory framework to the interpretation jurisprudence and doctrinal scope of religious freedom.

Keywords: *Religious freedom. Proselytism. State neutrality. Broadcasting, Regulation.*

LISTA DE SIGLAS

- ADI:** Ação Direta de Inconstitucionalidade
- ADO:** Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão
- ADPF:** Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
- ANATEL:** Agência Nacional de Telecomunicações
- ARE:** Recurso Extraordinário com Agravo
- CBT:** Código Brasileiro de Telecomunicações
- CF:** Constituição Federal
- CNJ:** Conselho Nacional de Justiça
- EBC:** Empresa Brasil de Comunicação
- EC:** Emenda Constitucional
- IBGE:** Instituto Brasileiro de Geografia Estatística
- ICMS:** Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
- LGT:** Lei Geral de Telecomunicações
- MCIT:** Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações
- OCDE:** Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
- ONU:** Organização das Nações Unidas
- PGR:** Procuradoria-Geral da República
- Rel:** Reclamação
- RE:** Recurso Extraordinário
- RHC:** Recurso em Habeas Corpus
- STF:** Supremo Tribunal Federal
- STJ:** Superior Tribunal de Justiça

LISTA DE TABELAS

| | |
|---|-----|
| Tabela 1: Julgamentos colegiados no STF sobre liberdade religiosa, proselitismo e laicidade. | 39 |
| Tabela 2: Julgamentos colegiados no STF sobre liberdade religiosa, proselitismo e laicidade no período de 05/12/2010 a 04/01/2022..... | 39 |
| Tabela 3: Quantidade de emissoras de cada sistema de radiodifusão..... | 64 |
| Tabela 4: Quantidade de retransmissoras de rádio na Amazônia Legal, por Estado..... | 65 |
| Tabela 5: Limitação de outorgas | 67 |
| Tabela 6: Quantidade de outorgas ao sistema privado de radiodifusão..... | 68 |
| Tabela 7: Quantidade de emissoras de radiodifusão educativa..... | 69 |
| Tabela 8: Quantidade de rádios comunitárias por Estado..... | 70 |
| Tabela 9: Canais da cidadania outorgados..... | 72 |
| Tabela 10: Quantidade de outorgas ao sistema estatal de radiodifusão..... | 72 |
| Tabela 11: Quantidade de outorgas ao sistema estatal de radiodifusão aos entes subnacionais. | 73 |
| Tabela 12: Emissoras consignadas à União..... | 74 |
| Tabela 13: Presença religiosa na radiodifusão educativa..... | 81 |
| Tabela 14: Detalhamento dos processos submetidos a julgamentos colegiados no STF quanto aos temas liberdade religiosa, proselitismo e laicidade..... | 140 |

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| INTRODUÇÃO | 15 |
| 1 A LIBERDADE RELIGIOSA NO DIREITO BRASILEIRO | 21 |
| 1.1 Parâmetros conceituais | 22 |
| 1.1.1 Conceito de liberdade religiosa | 24 |
| 1.1.2 Classificação da liberdade religiosa | 25 |
| 1.1.2.1 Liberdade religiosa individual | 25 |
| 1.1.2.2 Liberdade religiosa coletiva..... | 26 |
| 1.2 A liberdade religiosa, a neutralidade estatal e o proselitismo | 27 |
| 1.2.1 Proselitismo | 28 |
| 1.2.2 Proselitismo e intolerância e preconceito religiosos..... | 30 |
| 1.2.3 Neutralidade estatal | 31 |
| 1.2.3.1 Conceito de neutralidade estatal | 32 |
| 1.2.3.2 Diferenciação entre neutralidade e laicismo ou secularismo..... | 34 |
| 1.2.4 Proselitismo religioso <i>versus</i> neutralidade estatal | 35 |
| 1.3 Os contornos da liberdade religiosa no Supremo Tribunal Federal..... | 36 |
| 1.3.1 Liberdade religiosa no STF após 1988 | 38 |
| 1.3.1.1 Ensino religioso em escolas públicas (ADI nº 4.439) | 40 |
| 1.3.1.2 Sacrifício ritual em cultos e liturgias das religiões de matriz africana (RE nº 494.601)..... | 41 |
| 1.3.1.3 Criminalização da homotransfobia (ADO nº 26)..... | 42 |
| 1.3.1.4 Capelães militares evangélicos no Rio de Janeiro (ADI nº 3.478)..... | 43 |
| 1.3.1.5 Obrigações alternativas aos sabatistas (ARE nº 1.099.099 e RE nº 611.874)..... | 44 |
| 1.3.1.6 Restrições à liberdade religiosa no período de pandemia (ADPF nº 811)..... | 44 |
| 1.3.2 Proselitismo religioso no STF..... | 45 |
| 1.3.3 Neutralidade estatal no STF..... | 48 |
| 2 O SISTEMA DE RADIODIFUSÃO E O DISCURSO RELIGIOSO..... | 52 |
| 2.1 O serviço de radiodifusão na Constituição de 1988..... | 53 |
| 2.1.1 A prestação pelo Estado..... | 56 |
| 2.1.2 A prestação mediante concessão, permissão ou autorização a terceiros..... | 57 |
| 2.2 O tratamento jurídico na legislação infraconstitucional..... | 58 |
| 2.2.1 O Código Brasileiro de Telecomunicações (Lei nº 4.117/62)..... | 59 |
| 2.2.2 O Serviço de Radiodifusão Comunitária (Lei nº 9.612/98)..... | 60 |

| | |
|--|------------|
| 2.3 O sistema brasileiro de radiodifusão..... | 62 |
| 2.3.1 Sistemas gerador e ancilar de radiodifusão..... | 63 |
| 2.3.1.1 Retransmissão de televisão..... | 64 |
| 2.3.1.2 Retransmissão de rádio na Amazônia Legal..... | 65 |
| 2.3.2 Radiodifusão comercial ou privada..... | 66 |
| 2.3.3 Radiodifusão pública..... | 68 |
| 2.3.3.1 Radiodifusão educativa..... | 68 |
| 2.3.3.2 Rádios comunitárias..... | 69 |
| 2.3.3.3 Canais da cidadania..... | 71 |
| 2.3.4 Radiodifusão estatal..... | 72 |
| 2.3.4.1 Emissoras estatais consignadas..... | 73 |
| 2.4 Questões regulatórias do serviço de radiodifusão..... | 75 |
| 2.4.1 Soluções no direito comparado..... | 78 |
| 2.4.1.1 Estados Unidos..... | 78 |
| 2.4.1.2 Reino Unido..... | 79 |
| 2.4.2 A proibição de proselitismo na radiodifusão brasileira..... | 80 |
| 2.4.2.1 Vedação do proselitismo na radiodifusão pública..... | 81 |
| 2.4.2.1.1 Rádios comunitárias..... | 82 |
| 2.4.2.1.2 Canais da cidadania..... | 83 |
| 2.4.2.2 Vedação do proselitismo nas emissoras estatais operadas pela EBC..... | 84 |
| 2.4.3 A regulamentação como mitigação do exercício do proselitismo religioso..... | 86 |
| 3 PROSELITISMO NA RADIODIFUSÃO BRASILEIRA: A DISCUSSÃO NA ADI Nº 2566 E BALIZAS PARA FUTURA REGULAMENTAÇÃO..... | 90 |
| 3.1 A proibição de proselitismo..... | 92 |
| 3.1.1 Petição inicial..... | 92 |
| 3.1.2 Informações..... | 93 |
| 3.1.3 Indeferimento da liminar..... | 94 |
| 3.1.4 Parecer da PGR..... | 94 |
| 3.1.5 Julgamento de mérito..... | 95 |
| 3.1.5.1 Fundamentos dos votos vencidos..... | 95 |
| 3.1.5.2 Fundamentos dos votos vencedores..... | 96 |
| 3.2 Do proselitismo como manifestação da liberdade religiosa..... | 98 |
| 3.3 Futuro do proselitismo na radiodifusão e balizas para regulamentação..... | 102 |
| 3.3.1 Futuro do proselitismo na radiodifusão..... | 104 |

| | |
|--|------------|
| 3.3.2 Balizas para regulamentação do proselitismo na radiodifusão..... | 105 |
| 3.3.2.1 Discurso religioso na radiodifusão estatal..... | 106 |
| 3.3.2.2 Discurso religioso na radiodifusão pública..... | 108 |
| 3.3.2.2.1 Discurso religioso na radiodifusão comunitária..... | 110 |
| 3.3.2.3 Discurso religioso na radiodifusão privada..... | 112 |
| 3.3.2.3.1 Locação de horários por organizações religiosas na radiodifusão comercial..... | 113 |
| 3.3.2.3.2 Transmissão de liturgias em situações de excepcionalidade..... | 114 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 116 |
| REFERÊNCIAS..... | 123 |
| ANEXO I | 140 |
| ANEXO II | 142 |
| ANEXO III..... | 144 |
| ANEXO IV | 146 |
| ANEXO V | 148 |

INTRODUÇÃO

Nesta dissertação, discorre-se acerca do proselitismo religioso em serviços públicos de radiodifusão (rádio e televisão aberta), partindo da premissa de que o exercício de tal direito representa a realização de um direito humano fundamental: a liberdade religiosa. A caracterização do proselitismo, intrínseco às religiões de natureza universalista – que é a característica de autofundamentação ideológica das confissões religiosas que se justificam superiores às demais concepções, concluindo, então que devem se sobrepor, ao difundir universalmente seus valores, ideias e discursos –, se traduz na expressão da liberdade religiosa, cujo discurso tem finalidade precípua de alcançar as pessoas através de persuasão.

Como sabido, conforme expressamente previsto na Constituição, o caráter laico do Estado brasileiro (art. 19, I, da CF) proíbe o estabelecimento de cultos religiosos ou de igrejas pelos entes estatais, admitindo, porém, colaboração de interesse público. Assim, há uma compreensão, equivocada, que o citado princípio da neutralidade estatal em matéria religiosa (uma das dimensões da laicidade), que deve ser observado nos serviços públicos, sejam eles prestados diretamente pelo Estado ou outorgados a terceiros mediante concessão, permissão ou autorização, como no caso da radiodifusão, obstará o exercício do proselitismo.

É nesse contexto normativo que se insere a discussão do presente trabalho. Isso porque, a radiodifusão é uma das principais formas de propagação do discurso religioso, elemento nuclear do proselitismo religioso, uma vez que esse meio de comunicação está disponível em quase a totalidade das residências brasileiras (a televisão está presente em 96,3% dos domicílios brasileiros e o rádio em 69,2%: IBGE, 2015; 2019).

Como pano de fundo, destaca-se, ainda, a relevante importância social do fenômeno religioso, inclusive das mudanças de religião, diretamente ligadas ao proselitismo. A transição religiosa tem sido acentuada na realidade brasileira, para fins ilustrativos desse fato, destaca-se que desde a edição do Código Brasileiro de Telecomunicações (Lei nº 4.117/62), marco legal vigente da radiodifusão, a filiação religiosa teve significativa mudança, passando de 93% de católicos e 4% evangélicos, na década de 1960, para que, segundo projeção, em 2022, a população deixe de ser majoritariamente católica (representando 49,9% dos brasileiros) e a presença evangélica alcance 31,8% (UNISINOS, 2018). De acordo com o Relatório Internacional de Liberdade Religiosa (ESTADOS UNIDOS, 2021), do governo americano referente ao ano de 2019, no Brasil, de forma geral, a sociedade tem “fraco respeito” por

membros de religiões minoritárias,¹ mas 82% dos brasileiros consideram liberdade religiosa como algo "muito importante".²

Some-se a esse aspecto contextual, a pauta recorrente da regulação da mídia, que sempre é colocada no centro do debate público por atores políticos, como atualmente na pré-campanha presidencial – a despeito de que, atualmente, o cerne desse debate foi deslocado para o conteúdo das mídias sociais, especialmente a propagação das notícias falsas ou *fake news* –, entretanto, a questão acerca da titularidade das emissoras, renovação das atuais concessões e, em menor proporção, o próprio conteúdo da radiodifusão movimenta as discussões políticas, denotando a importância dessa temática para a sociedade brasileira. A questão polêmica da regulação da mídia se concentra no conteúdo, ou melhor, na possibilidade de que tal mecanismo seja utilizado como censura ao conteúdo, em violação ao direito constitucional de liberdade de programação das emissoras.

Dentro desse panorama, o presente trabalho se propõe a investigar o proselitismo no serviço de radiodifusão, sem pretensões de esgotar o tema ou propor uma revolução nos marcos legislativo e regulatório do setor. Trata-se de entender a controvérsia envolvendo o exercício dessa liberdade (nesse âmbito, não em todos os espaços públicos), com vistas a apresentar uma interpretação da legislação infraconstitucional do serviço de radiodifusão compatível com o posicionamento jurisprudencial hodierno do Supremo Tribunal Federal (STF). Isso porque, a corte tem, em regra, ampliado o escopo de proteção das liberdades constitucionais, em consonância com cortes constitucionais estrangeiras e tribunais de direitos humanos, no direito comunitário.

Ademais, considerando a ordem constitucional vigente, quanto ao exercício da liberdade de expressão religiosa no serviço de radiodifusão, seja sonora (rádio) ou de sons e imagens (televisão), vale registrar a existência de que tal setor que opera em três sistemas: privado, público e estatal (art. 223, CF), cada qual com peculiaridades que justificam o regime jurídico

¹ “Embora menos de 2% da população seguisse religiões afro-brasileiras, 17% dos casos registrados pela linha direta de direitos humanos durante os primeiros seis meses de 2019 envolviam vítimas que eram praticantes de religiões afro-brasileiras, ante 30% no ano anterior. De acordo com a Secretaria Nacional de Direitos Humanos do Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos, a linha direta de direitos humanos recebeu 410 denúncias de intolerância religiosa em 2019, em comparação com 506 em 2018. [...] A Federação Israelita de São Paulo registrou 149 incidentes e denúncias de antissemitismo no país em seu Relatório Anual de Antissemitismo” (ESTADOS UNIDOS, 2021, p. 1-2).

² “Em fevereiro, o Pew Research Center publicou conclusões sobre atitudes em relação aos princípios democráticos, como eleições regulares, liberdade de expressão e sociedade civil livre, bem como liberdade religiosa, em 34 países, com base em entrevistas realizadas em sua Pesquisa de Atitudes Globais da primavera de 2019. De acordo com as descobertas, 82 por cento dos entrevistados do Brasil consideraram a liberdade religiosa como “muito importante”, classificando-a entre as maiores prioridades para os princípios democráticos dos nove citados” (ESTADOS UNIDOS, 2021, p. 13).

diferenciado, sem prejuízo de algumas características compartilhadas entre todos. Assim, trata-se de ver quais desses elementos podem repercutir (ou não) no exercício da liberdade religiosa.

Após toda a contextualização e problematização acima, a presente pesquisa levanta três questionamentos.

O primeiro é acerca da compatibilidade entre liberdade religiosa, proselitismo e laicidade estatal com o regime jurídico decorrente da natureza de serviço público da radiodifusão, em contraste com a proibição do proselitismo justificada no princípio da neutralidade estatal. O segundo ponto questiona a necessidade de existência de um marco regulatório para garantir o exercício do proselitismo no rádio e televisão, atualmente inexistindo apenas normativas específicas vedando o proselitismo em emissoras estatais federais, canais da cidadania e rádios comunitárias, essa última considerada inconstitucional pelo STF. A última pergunta aborda a possibilidade de veiculação de discurso proselitista nas emissoras públicas e estatais, refletindo sobre quais seriam os limites.

Nesse tipo de problematização, ressalta-se a existência de produção teórica pontuando a ampliação do espectro de proteção e compreensão do proselitismo como conteúdo das liberdades religiosa e de expressão e os aspectos constitucionais, legais e regulatórios da radiodifusão brasileira. Registre-se que o objetivo geral é compreender o conteúdo jurisprudencial, legal e doutrinário da proteção jurídica do exercício do proselitismo religioso na radiodifusão, especialmente em razão dos impactos decorrentes do elevado número de pessoas que mudam ou deixam de seguir uma religião.

Especificamente, tem-se como objetivos: primeiro, analisar a legislação infraconstitucional, a produção doutrinária e a jurisprudência acerca dos limites do proselitismo religioso na radiodifusão; segundo, analisar o julgamento da ADI nº 2.566, que declarou inconstitucional a proibição de proselitismo nas rádios comunitárias; e, por fim, propor balizas mínimas de resguardo do exercício do proselitismo, para uma eventual futura regulamentação do tema, a fim de compatibilizar os direitos/deveres constitucionais e a ordem jurídica legal.

As hipóteses levantadas no princípio da pesquisa são, quanto ao ponto primeiro, de que as normas constitucionais de liberdade religiosa, da laicidade do Estado brasileiro e da natureza jurídica de serviço público de radiodifusão não são incompatíveis. A segunda hipótese sugere a necessidade de atualização do marco legal da radiodifusão, pois o atual Código Brasileiro de Telecomunicações, de 1962 foi sancionado durante a vigência da Constituição de 1937, de caráter totalitário em relação à garantia de liberdade de expressão. A derradeira hipótese objetiva verificar a possibilidade jurídica e o limite do proselitismo religioso nas emissoras públicas e estatais de radiodifusão.

Na análise para verificar essas hipóteses, durante a pesquisa, recorreu-se à pesquisa de natureza qualitativa, de cunho bibliográfico em fontes primárias ou diretas de coleta de dados relacionados à legislação, jurisprudência e periódicos da área.

Para dar conta do trabalho proposto de forma didática, organizou-se a exposição teórica, metodológica e analítica em três capítulos.

No primeiro, estuda-se a liberdade religiosa, proselitismo e neutralidade estatal sob o prisma conceitual e jurisprudencial. A primeira, consiste em uma liberdade fundamental – direito humano de primeira geração – intrinsecamente ligada à dignidade da pessoa humana. Apresenta-se nas acepções individual, compreendendo as liberdades de crença, culto, atuação em conformidade às convicções, proselitismo religioso, além da garantia da reserva de intimidade pessoal em matéria religiosa; e coletiva, veiculando as liberdades das organizações religiosas de auto-organização e autodeterminação, e na liberdade religiosa de outras pessoas jurídicas não religiosas.

Especificamente o proselitismo, também denominado de liberdade de expressão religiosa, é o direito decorrente da liberdade religiosa que garante a comunicação do discurso religioso ao público, principalmente, mas não exclusivamente, com finalidade de conversão de outrem. O último conceito, também ligado à liberdade religiosa é a neutralidade estatal, princípio constitucional que consiste na não identificação do Estado com qualquer organização religiosa, ou não religiosa, no intuito de promover a autonomia das organizações religiosas e garantia a própria liberdade religiosa. Tal princípio, ao lado da separação Estado-igreja, constitui a laicidade ou Estado laico. Nesse capítulo, além das delimitações jurisprudenciais acerca dos conceitos citados, analisa-se, ainda, o proselitismo e o princípio da neutralidade estatal, como decorrência da liberdade religiosa, contrastando-os com intolerância e preconceito religiosos e diferenciando do laicismo ou secularismo, ideologia que prega a supressão de qualquer aspecto religioso dos assuntos estatais.

Já o segundo capítulo traz-se o tema da radiodifusão brasileira, com análise do marco legal do setor, o Código Brasileiro de Telecomunicações (Lei nº 4.117/1962), e das rádios comunitárias, a Lei nº 9.612/98, além do perfil constitucional, objetivando analisar as questões regulatórias do setor, especialmente normas que vedam o proselitismo nas rádios comunitárias, canais da cidadania e emissoras do Governo Federal.

Apresenta-se o sistema de radiodifusão brasileiro, um serviço público prestado nos sistemas privado ou comercial, com finalidade lucrativa e financiado pelo mercado publicitário, com ampla liberdade de programação; público, ligado prioritariamente ao terceiro setor da economia, sem finalidade lucrativa, de caráter educativo-cultural ou comunitário; e estatal,

destinado prioritariamente à comunicação institucional dos entes federativos ou órgãos da administração pública. Pode ser prestado diretamente pela União ou por terceiros, cujas outorgadas são deferidas após procedimento licitatório ou processo seletivo realizado pelo Poder Executivo Federal, nas modalidades autorização (emissoras outorgadas à Estados, Municípios ou Distrito Federal, além de rádios comunitárias e retransmissoras), permissão (demais rádios) e concessão (demais emissoras de televisão), sujeitas à aprovação pelo Congresso Nacional.

A despeito de expressa vedação no marco legal das emissoras estatais operadas pela Empresa Brasil de Comunicação (EBC), as emissoras estatais TV Brasil e Rádio Nacional transmitem programação religiosa, amparadas por pronunciamento judicial, para o qual o princípio da neutralidade estatal não ampara a proibição de programação religiosa. Finalmente, analisa-se a possibilidade e conveniência de regulação do proselitismo nesse setor.

O terceiro capítulo apresenta e examina a controvérsia da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2.566, analisando o julgamento da inconstitucionalidade do proselitismo na radiodifusão comunitária, especialmente sua acepção como manifestação da liberdade religiosa, pois compõe o conceito das liberdades religiosa, de expressão e manifestação. Trata-se de um julgamento importante, uma vez que delimita o exercício do proselitismo no serviço de radiodifusão, além de legitimar a veiculação do discurso religioso nas emissoras de rádio e televisão.

Como se explica em detalhes nessa parte o trabalho, STF afastou a proibição legal até então existente, fundamentando, principalmente, no fato de que a vedação consistia em censura prévia, não permitida na ordem constitucional vigente. Destaca-se, ainda, ter-se assentado a possibilidade de reparação judicial posterior, se ocorrer abuso no exercício do direito do proselitismo. É na esteira desse julgamento que o trabalho avança para tecer considerações sobre a necessidade ou não de regulação do exercício do proselitismo no serviço de radiodifusão de modo amplo.

Nesse sentido, aponta-se que a eventual regulação do discurso religioso na radiodifusão não deve limitar a expressão religiosa. Mesmo entendendo que há espaço para regulação quanto a outros aspectos da presença religiosa, como titularidade de outorgas por entidades religiosas – considerando a desigual presença majoritária de confissões cristãs (católica e evangélicas) –, deve-se garantir o exercício do proselitismo, uma vez que não há incompatibilidade principiológica entre liberdade religiosa, laicidade estatal e o regime jurídico decorrente da natureza de serviço público do serviço de radiodifusão.

Com o propósito de oferecer uma contribuição para o tratamento normativo do tema

estudado, o trabalho apresenta, como possível sugestão, a proposição de medidas específicas para adequação dos marcos legais e regulatório vigentes – como a revogação da proibição do proselitismo nas emissoras estatais e canais da cidadania; a fixação de critérios objetivos na faixa religiosa da EBC; a supressão da proibição de vínculo religioso como critério de aferição da finalidade comunitária nos procedimentos de outorgas de rádios comunitárias; e a equiparação do patrocínio das rádios comunitárias com os canais da cidadania –, por intermédio da apresentação de minutas de projeto de lei, decreto, portaria e resolução (anexos II a V).

Os resultados do presente trabalho apontam ser dispensável, e até mesmo desejável que inexista, a regulação da radiodifusão quanto ao exercício do proselitismo. São explicadas as razões para o receio quanto a uma possível regulação desse assunto, bastando por agora registrar pontualmente o risco de que se institua uma censura prévia, o que seria inconstitucional. Finalmente, conclui-se que o discurso religioso não necessita, não pode, nem deve ser extirpado da programação das emissoras públicas e estatais, mas sim tratado à luz do princípio da neutralidade estatal, especialmente nas acepções de equidistância e proibição de privilégios qualquer confissão.

Com isso, reputa-se apresentada a pesquisa e explicado o percurso realizado, devendo-se encerrar a presente conclusão e passar imediatamente ao conteúdo.

1 A LIBERDADE RELIGIOSA NO DIREITO BRASILEIRO

Neste primeiro capítulo, o estudo se debruça sobre as discussões a partir de três eixos norteadores: liberdade religiosa, proselitismo e neutralidade estatal. Sobre o primeiro, aborda-se seu conceito, apresentando o sentido ampliado do termo na Constituição brasileira e a sua classificação doutrinária. Posteriormente, explica-se também questões ligadas ao segundo e terceiro pontos, discorrendo acerca das interações deles com a intolerância, o preconceito religioso e o laicismo (ou secularismo).

Além disso, aponta-se qual o conteúdo existente na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) com relação aos três tópicos principais do presente trabalho, mostrando, inclusive, algumas situações representativas da interpretação de tais conceitos nessa Corte.

Sobre a importância da liberdade religiosa, ao lado da de consciência, convém destacar o que pondera Ingo Sarlet (2015):

[...] constituem uma das mais antigas e fortes reivindicações do indivíduo. Levando em conta o seu caráter sensível (de vez que associado à espiritualidade humana) e mesmo a sua exploração política, sem falar nas perseguições e mesmo atrocidades cometidas em nome da religião e por conta da amplamente praticada intolerância religiosa ao longo dos tempos, foi uma das primeiras liberdades asseguradas nas declarações de direitos e uma das primeiras também a alcançar a condição de direito humano e fundamental consagrado na esfera do direito internacional dos direitos humanos e nos catálogos constitucionais de direitos (2015, p. 87).

Nessa perspectiva, a pertinência da discussão sobre o tema aumenta no atual cenário social brasileiro, considerando a realidade de mudança do perfil de religião predominante³ por parte considerável da população brasileira (WEINGARTNER NETO, 2007), de forma que, como consequência de tal fenômeno social, o proselitismo também assume relevância no ordenamento jurídico.

Assim, em consequência dessa mudança na religiosidade do povo e pluralidade de ideias da sociedade hodierna, a liberdade religiosa ganha relevância no cenário jurídico, destacando-se que tal liberdade de crença é considerada, sem grandes controvérsias na literatura, um direito

³ Sobre a mudança de religião, destaca-se que, conforme Alves et al, 2017, “(...) o Brasil passa por diversas transformações em suas múltiplas dimensões socio-culturais que influenciam e são influenciadas pela transição religiosa.” O trabalho desses autores fornece “(...) um panorama geral das mudanças na correlação de forças entre católicos e evangélicos no Brasil, entre 1991 e 2010, focando na análise da distribuição espacial desse processo na última década.” Entre os resultados alcançados na referida pesquisa, destaca-se que “(...) os evangélicos estão em processo de expansão e os católicos de retração no Brasil. Dos 4926 municípios existentes em 1991, a REC (indicador da transição entre os dois grandes grupos cristãos) aumentou em 4415 municípios e diminuiu em apenas 77 municípios, no período compreendido entre 1991 e 2010. Ou seja, os evangélicos aumentaram sua participação em 98,3% das cidades e os católicos avançaram em apenas 1,7% dos municípios brasileiros.” (ALVES et al, 2017, p. 236-237).

humano fundamental e uma manifestação do fundamento constitucional da dignidade humana, conforme argumenta Santos Júnior (2007).

1.1 Parâmetros conceituais

James Madison, um dos autores da Declaração dos Direitos norte-americanos,⁴ assentou que o livre exercício da religião é um direito “*precedente tanto em ordem de tempo quanto de grau de obrigação para com as reivindicações da Sociedade Civil*” (SCHARFFS, 2004, p. 1230). Em outras palavras, trata-se de um direito anterior à própria formação do Estado.⁵

Por oportuno, vale registrar que, para fins de estudo da liberdade religiosa, não assume relevância teórica a conceituação de religião, na medida em que a tutela constitucional dessa liberdade já abrange quaisquer crenças ou posturas intelectuais (ou morais), não tendo cabida definições de religião tendentes a limitar o âmbito de proteção dessa garantia, que, portanto, extrapola o conceito de religião, protegendo inclusive convicções de viés filosófico ou ético (NICKER, James W. *apud* PIRES, 2018, p. 339). A rigor, portanto, tal liberdade de crença independe da associação a um Deus, poder ou princípio superior ou sobrenatural. Desde modo, o termo “religião” é empregado aqui no sentido amplo.

Acreditou-se, por um período da história moderna, que o desenvolvimento científico significaria a supremacia da razão como fundamento da verdade. Com isso, a religião seria abandonada e se restringiria a resquícios de magia e superstição de um tempo passado (PIRES, 2018). Porém, isso não aconteceu, pelo contrário, o que se observa é um fortalecimento da religião no mundo contemporâneo.

A complexidade do fenômeno religioso, especialmente pela relevância da manifestação da fé na sociedade e as interações entre Estado e Igreja, reflete diretamente no modelo constitucional do Ocidente. Desde as Declarações de direitos, do século XVIII, a liberdade religiosa já consistia em um elemento nuclear. Então, com o advento da positivação das constituições, passou-se a regular claramente a relação estatal com a religião, com os Estados confessionais, que adotam uma religião oficial, e os Estados laicos, nos quais a religião é

⁴ A Carta dos Direitos dos Estados Unidos – conhecida como Declaração de Direitos – foi ratificada pelos estados em 15 de dezembro de 1791 e tornou-se as primeiras dez emendas à Constituição dos Estados Unidos. A Declaração de Direitos contém garantias de direitos e liberdades essenciais omitidos na elaboração da Constituição original (tradução nossa). No original: “*known as the Bill of Rights—were ratified by the states on December 15, 1791, and became the first ten amendments to the U.S. Constitution. The Bill of Rights contains guarantees of essential rights and liberties omitted in the crafting of the original Constitution*” (LIBRARY OF CONGRESS, 2019).

⁵ O presente trabalho não tem por objeto as discussões relacionadas à Teoria do Direito, nem faz incursões sobre a relação entre o Direito e a Moral.

formalmente estranha ao aparelho oficial (TAVARES, 2008).

A relação do ser humano com o sobrenatural, o divino ou o metafísico, particular em cada confissão, com formulação de postulados próprios, é elemento central da religião, cabendo *“ao indivíduo, no âmbito de sua autonomia racional e dentro do mercado livre das ideias, aderir a uma – ou várias – confissões religiosas, ou, ainda, não aderir a nenhuma fé”* (CARVALHO, 2019, p. 17).

De modo geral, no contexto dessas possibilidades de adesões, as religiões buscam disseminar suas verdades por meio da atividade denominada de proselitismo, atividade denominada de proselitismo, que não só constitui um ato voluntário, mas também um dever comunitário e para com Deus, conforme a crença religiosa. Então, qualquer ato *“que possa de alguma forma macular a difusão desta verdade, seja por ação ou omissão, é rechaçada pelo indivíduo religioso, ainda que isso lhe custe o martírio”* (MACHADO, 2016, p. 38 *apud* CARVALHO, 2019, p. 18). Sobre o ponto, embora aqui não possa ser aprofundado, recorde-se que diversas guerras ao longo da história foram motivadas precisamente por razões religiosas e movidas pelo intuito proselitista (sem qualquer juízo de valor sobre sua legitimidade ou não).

E diante do que vem sendo exposto, observa-se que a religião é um fenômeno especial para a humanidade, pois permite que um indivíduo encontre sentido e significado para a vida, além de fundamentar bases morais do cotidiano, conforme pondera Reis (2015). Por esses motivos, a proteção da crença religiosa está associada à própria liberdade de desenvolvimento da personalidade e, portanto, à dignidade humana.

Disso decorre a justificativa de que a proteção a liberdade religiosa tenha assento na Constituição de 1988, sob mais de uma modalidade: seja na liberdade e proteção do culto (art. 5º, VI), prestação de assistência religiosa (art. 5º, V), escusa de consciência (art. 5º, VI), liberdade de proselitismo (art. 5º, VII) e proibição de interferência e discriminação pelo Estado (art. 19,I).⁶

⁶ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

VI - é inviolável a liberdade de consciência e de crença, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e a suas liturgias;

VII - é assegurada, nos termos da lei, a prestação de assistência religiosa nas entidades civis e militares de internação coletiva;

VIII - ninguém será privado de direitos por motivo de crença religiosa ou de convicção filosófica ou política, salvo se as invocar para eximir-se de obrigação legal a todos imposta e recusar-se a cumprir prestação alternativa, fixada em lei;

IX - é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença;

1.1.1 Conceito de liberdade religiosa

A liberdade religiosa advém do livre arbítrio do indivíduo e tem gênese na de consciência.⁷ Ela consiste, de forma singela, no direito de adotar ou não uma religião (no sentido amplo já explicado), sem sofrer prejuízos em razão disso.

É importante enfatizar também alguns direcionamentos jurídicos que têm origem na liberdade religiosa, nos ordenamentos em que ela é reconhecida, tais como a proibição de interferência estatal na religião; seja administrativamente, isto é, no funcionamento da organização religiosa, seja na essência teológica, dizendo que o é certo ou não de se acreditar, menosprezando ou priorizando uma outra concepção de religiosidade.⁸

Nesse entendimento, os titulares desse direito são o indivíduo e as organizações religiosas e, de maneira mais limitada, a pessoa jurídica.⁹ Já os destinatários são o Estado, principalmente no exercício da função legislativa e administrativa, e os terceiros, em geral, quanto às relações privadas.¹⁰

Machado (1996), por sua vez, define a liberdade religiosa como um direito complexo, dotado de algumas características peculiares:

- a) sua origem em contexto discriminatório, no qual a religiosidade costuma ser objeto recorrente de coerção e discriminação;
- b) seu conteúdo moral de importância essencial para o ser humano, uma vez que a religião compõe a expressão da consciência pessoal;
- c) o dever de ter caráter genérico e expansível, a fim de ampliar a proteção de minorias religiosas, recentes ou não convencionais;

[...]

Art. 19. É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

I - estabelecer cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-los, embaraçar-lhes o funcionamento ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança, ressalvada, na forma da lei, a colaboração de interesse público (BRASILq, 1988).

⁷ Posição clara na doutrina: MACHADO (1996), FERNANDES (2017), REIS (2015), LEMOS; MARTINS (2017), SARLET (2015) e BRANCO; JACOBINA (2017).

⁸ Para detalhamento desse assunto, sugere-se as obras de Sarlet (2015, p. 92) e Branco; Jacobina (2017, p. 153-163).

⁹ A liberdade religiosa, “naquilo que for compatível, cuida-se também de direito das pessoas jurídicas, ainda que as pessoas jurídicas não sejam titulares, por exemplo, do direito de professar, ou não, uma religião” (SARLET, 2015, p. 97).

¹⁰ “Apenas em caráter ilustrativo, bastaria aqui recordar do ambiente de trabalho e escolar, onde também o empregador, os demais empregados, os professores e a entidade de ensino (portanto tanto na perspectiva das pessoas físicas quanto das pessoas jurídicas) devem abster-se de intervir no âmbito da livre opção religiosa, salvo para assegurar o exercício do mesmo direito por parte de outros trabalhadores ou alunos (estudantes) ou mesmo para a proteção de outros direitos” (SARLET, 2015, p. 98).

- d) sua natureza aconfessional e pluralista; e
- e) o fato de ser intrinsecamente relacionada com a dignidade humana.¹¹

Da liberdade religiosa decorrem ainda outros direitos, objeto de análise no item 1.2 deste trabalho.

No próximo tópico, apresenta-se a classificação da liberdade religiosa, uma vez que suas subespécies, ou direitos que se originam a partir dela, implicam uma forma diferente de interação com o Estado. Por exemplo, da liberdade religiosa surge o proselitismo religioso, que implica em várias garantias individuais, e a neutralidade estatal, que se consubstancia em limitações dirigidas ao Estado.

1.1.2 Classificação da liberdade religiosa

A liberdade religiosa,¹² nas lições de Jónatas Machado (1996), pode ser individual ou coletiva. Na primeira, estão contidas as liberdades de crença, atuação conforme as crenças, proselitismo, além da de culto e liberdade de privacidade em relação à confissão religiosa. Na liberdade coletiva, estão presentes a de auto-organização e autodeterminação das organizações religiosas e a das demais pessoas coletivas.

1.1.2.1 Liberdade religiosa individual

A liberdade religiosa individual refere-se à proteção da escolha de fé do indivíduo contra “*quaisquer pressões, diretas ou indiretas, explícitas ou implícitas*” (MACHADO, 1996, p. 220), dividindo-se em:

a) Liberdade de crença, que é primeira acepção da liberdade religiosa (SARLET, 2015), a qual assegura a possibilidade do indivíduo se conduzir de acordo com sua livre consciência moral, sem risco de pressões ou coações, facultando-lhe crer ou não em qualquer conteúdo de

¹¹ Seja na sua concepção judaico-cristã – desenvolvida a partir do dogma do “*homem criado à imagem e semelhança de Deus*” (MACHADO, 1996, p. 193) – ou racional, de desenvolvimento “*peçoal e social do ser humano, nas suas dimensões físicas, intelectuais e espirituais, e de garantia de recursos materiais que possibilitem o acesso a um nível mínimo de existência humanamente digna a todos os indivíduos*” (MACHADO, 1996, p. 193).

¹² Aqui colocamos, também, a classificação extraída de Machado (1996, pp. 220-250) e Sarlet (2015, p. 94-95), apontando a liberdade religiosa como: a) direito negativo, pois expressado como direito de defesa, ou proibição de ação do Estado ou terceiro; b) direito positivo, quanto se preveem direitos ou prestações positivas por parte do Estado para efetivar a liberdade; c) liberdade objetiva, que impõe o dever de neutralidade religiosa estatal; ou d) liberdade subjetiva, relacionadas às liberdades de crença, culto e proselitismo e vedação de interferência estatal.

caráter religioso,¹³ não podendo, por isso, receber tratamento diferenciado pelo Estado, além da possibilidade de reversibilidade de consciência religiosa, ou seja, mudar de religião ou rever e alterar suas crenças;

b) Liberdade de atuação em conformidade à crença, que é aceção externa da liberdade religiosa e concretização da liberdade de culto, pois permite a exteriorização do credo, garantido ao indivíduo condições para atuar, seja de forma comissiva ou omissiva, de acordo com suas convicções religiosas, impondo ao Estado uma posição equidistante em relação a qualquer credo religioso e o respeito a todas as formas de religiosidade, não devendo ele interferir nos comportamentos que compõe a chamada *reserva de intimidade religiosa*;¹⁴

c) Liberdade de divulgação das crenças ou proselitismo religioso, relacionada à liberdade antecedente (de atuação conforme à crença), consubstancia-se na comunicação ao público externo de conteúdos internos da confissão, mormente – mas não exclusivamente – com vistas à conversão de novos adeptos. A despeito de não estar presente em todas as religiões, esse é um elemento intrínseco essencial para as confissões que a praticam, devendo ser exercida com observância ao princípio da tolerância e aos direitos fundamentais do receptor da mensagem proselitista, sem que, contudo, tais limites sejam utilizados para restringir tal liberdade;¹⁵

d) Liberdade de culto, que é o direito de exercício da fé, com prática de ritos e cerimônias religiosas, de forma individual ou coletiva (SOUZA, 2021b), sem interferência estatal ou de terceiros, aos quais é vedada a conduta de impedimento ou perturbação de tais cultos; e

e) Garantia da reserva de intimidade pessoal em matéria religiosa, que consiste no direito de preservação da vida particular de quem opta por não professar a fé publicamente, a negativa de crença ou a filiação à determinado credo.

1.1.2.2 Liberdade religiosa coletiva

¹³ Tais como uma “divindade, no sobrenatural, no transcendente, nos princípios básicos de uma religião determinada, de adotar, ou não, uma visão mais ou menos compreensiva do mundo, que responda às suas questões últimas sobre o sentido da vida” (MACHADO, 1996, p. 221).

¹⁴ “(...) como, designadamente, a adesão a uma confissão religiosa ou o seu abandono, a educação religiosa de menores pelos seus pais ou tutores, a prática de atos, ou a participação em atividades de beneficência, o envolvimento em diversos tipos de serviço religioso o uso de indumentária própria ou de outros símbolos religiosos, a adoção de determinadas práticas dialéticas [...] a utilização de hábitos, uniformes, véus, turbantes, Yarmulks, crucifixos, a aposição de emblemas religiosos em habitações ou sepulturas” (MACHADO, 1996, p. 224).

¹⁵ Destaca-se aqui que são comuns restrições ao proselitismo, geralmente promovidas por uma coligação de esforços do Estado e da confissão dominante, sob diversas acusações, dentre as quais a de manipulação de pessoas emocionalmente vulneráveis; de a atividade proselitista atentar contra a dignidade humana ou constituir perigo à segurança nacional, por representar interesses estrangeiros (MACHADO, 1996, p. 224).

Aqui são abordados os direitos de liberdade religiosa da titularidade de pessoas jurídicas, especialmente das organizações religiosas – que extrapolam, conceitualmente, a coletividade dos seus fiéis, tendo relevância por si só –, sobretudo porque uma das principais formas de exercício da liberdade individual é filiação a uma dessas organizações.

Dessa acepção coletiva, vem a vedação de interferência estatal na política eclesiástica, que tem como consequência as características de autocompreensão e autodefinição doutrinária e institucional da organização religiosa (MACHADO, 1996). Apresenta-se nas seguintes formas:

a) Liberdade de auto-organização, que garante às confissões religiosas a autonomia para definir sua organização administrativa – podendo se constituir desde uma forma hierarquizada até por uma estrutura democrática e local, dividir-se em várias comunidades ou estruturar-se de forma unitária e, inclusive, não se reconhecer como organização religiosa, além de se aliar com outras entidades para a formação de um novo ente de cooperação entre organizações religiosas, por exemplo (MACHADO, 1996) –, independentemente da constituição formal de sua personalidade jurídica;

b) Autodeterminação, vinculada à autonomia para resolver suas questões próprias, seja de ordem doutrinária, organizacional ou funcional, pela confissão religiosa,¹⁶ impondo ao Estado a proibição de interferências em tais matérias; e

c) Liberdade religiosa de outras pessoas coletivas que não são organizações religiosas, mas que detém um conteúdo confessional, tais como associações constituídas com base em interesses religiosos, ainda que não guardem nenhuma vinculação com instituições religiosas, e fundações com finalidade de caráter religioso, as quais também são titulares de direitos decorrentes da liberdade religiosa.

1.2 A liberdade religiosa, a neutralidade estatal e o proselitismo

Embora haja a garantia do livre exercício religioso, tem-se, na sociedade hodierna, a necessidade de se *“buscar um justo equilíbrio entre as diferentes religiões como forma de*

¹⁶ Tais questões intangíveis pelo Estado são denominadas de *reserva absoluta de confissão religiosa*, que inclui matérias como *“(...) a definição e interpretação dos princípios doutrinários do seu grau de vinculação, o exercício das funções de culto, a fixação dos pressupostos de admissibilidade de membros, a estrutura orgânica e funcional interna, a adoção de um modelo constitucional de tipo hierárquico, congregacional, etc., a escolha dos processos de formação, formação e exteriorização da vontade, a seleção dos meios de financiamento, a edificação e abertura de edifícios destinados ao culto ou a outras finalidades religiosas, a seleção de ministros de culto, o ensino religioso, a aplicação de sanções disciplinares, a livre comunicação com os membros da confissão, a realização de atividades educativas e de beneficência, etc.”* (MACHADO, 1996, p. 247).

assegurar a paz social. Pois, num Estado que se diz democrático não se pode conceber um direito fundamental, como a liberdade religiosa, em termos absolutos” (OLIVEIRA, 2019).

Da liberdade religiosa em sentido amplo, desdobram-se vários direitos, como citamos anteriormente, tais como: objeção de consciência, liberdade de pensamento e direito à não discriminação (MACHADO, 1996), os quais exigiriam do Estado determinados comportamentos, apesar de tais posturas parecerem implicar contradições (meramente aparentes) quanto ao que se espera em termos de neutralidade religiosa.

Considerando a importância dessas inter-relações entre direitos, passa-se a detalhar o proselitismo religioso e a neutralidade estatal, duas noções-chaves para o presente trabalho.

1.2.1 Proselitismo

Inicialmente, expõe-se a conceituação doutrinária e, após, analisa-se os aspectos centrais, pontos convergentes, divergências e natureza jurídica do proselitismo.

A doutrina analisada entende que esse termo se refere ao direito de manifestação livre e divulgação da fé, com a finalidade de obter consentimento ou conversão de outros à determinada crença ou comunidade religiosa,¹⁷ tendo como características:

a) ser uma consequência da liberdade religiosa (MACHADO, 1996; WEINGARTNER NETO, 2007; ODEBRECH, 2008; TAVARES, 2009; BIAZI, 2012; BOTELHO, 2018);

b) constituir-se elemento essencial das religiões de caráter universalista, porém não presente em todas as confissões (CONSELHO DA EUROPA, 1993; MACHADO, 1996; TAVARES, 2009);

c) estar relacionado ao direito de mudança da religião (STAHNKE, 1999; WEINGARTNER NETO, 2007; FRANZOI, 2014);

d) existir possibilidade de alegação da superioridade transcendental de uma confissão em relação à outra (TAVARES, 2009; WEINGARTNER NETO, 2007);

e) haver impossibilidade de restrição estatal da comunicação religiosa (TAVARES, 2009; FRANZOI, 2014); e

f) ser direito dos grupos religiosos de fazer o uso de sua fé para interferir na elaboração de políticas estatais e atos administrativos (BOTELHO, 2018).

Com base nos pontos de vista acima listados, é importantedestacar que o proselitismo

¹⁷ Esses parâmetros conceituais, com pequenas variações, são encontrados nas seguintes obras: MACHADO (1996), CONSELHO DA EUROPA (1993), STAHNKE (1999), WEINGARTNER NETO (2007), ODEBRECHT, (2008), TAVARES (2009), BIAZI (2012), FRANZOI (2014), GONÇALVES (2016) e BOTELHO (2018).

religioso protege não somente a exteriorização da religião para fins de convencimento e conversão do interlocutor, mas toda a expressão religiosa em público.

Ademais, ressalta-se a classificação proposta por Gonçalves (2016) compreendendo o proselitismo positivo – que é o convencimento do receptor da mensagem proselitista para adesão à fé – e o proselitismo negativo, que se apresenta em dois aspectos:

a) proselitismo *agressivo*, com tentativas de conversão sem respeito ao terceiro e a religião alheia; e

b) proselitismo *oficial* nos Estados confessionais, uma vez que nesses casos o Poder Público privilegia e difunde a religião estatal de um lado, e, noutra banda, restringe e persegue as minorias religiosas.

Na posição do referido autor, aspectos negativos do proselitismo não devem ser tutelados juridicamente, pois violam um direito também abarcado pela liberdade religiosa: “o direito de uma pessoa querer manter a sua religião” (GONÇALVES, 2016, p. 173).

Outrossim, verifica-se que, mesmo sendo um tema pouco abordado pela literatura dedicada à liberdade religiosa, há divergência doutrinária acerca da natureza jurídica do proselitismo, especificamente quanto à sua autonomia ou não em relação à liberdade religiosa ou, especificamente, quanto à liberdade de crença.

A controvérsia, nesse ponto, se dá entre aqueles que entendem o proselitismo religioso como sendo parte da liberdade de crença e os que o defendem como um direito autônomo, ao menos conceitualmente, como liberdade de “divulgação” das crenças,¹⁸ o que colocaria o proselitismo na *fronteira* entre liberdade religiosa e liberdade de expressão, sendo inclusive chamado de liberdade de expressão religiosa (NÓBREGA, 2014).

Entretanto, independentemente de qualquer posição sobre sua autonomia, o proselitismo detém o *status* de direito fundamental constitucionalmente protegido, no ordenamento jurídico brasileiro.

A partir da exposição até agora, tem-se que o proselitismo religioso é uma liberdade, interligada e derivada das liberdades religiosa e de expressão, que garante manifestação e difusão da fé por quem a professa, com a finalidade de convencer o outro das suas verdades doutrinárias com o propósito de obter adesão ao seu credo (inclusive quanto a concepções equiparadas, como ateísmo e agnosticismo).

Nesses termos, o proselitismo abarca também a livre expressão das convicções

¹⁸ A *Liberdade de divulgação de crenças* foi incluída por Jônatas Machado dentro da *Liberdade de atuação conforme as crenças*. Neste trabalho, porém, será tratada em subitem autônomo, em razão da importância do seu conteúdo para a temática do presente da presente obra.

religiosas para outros fins, pública ou privadamente – inclusive para influenciar na formulação de políticas públicas (expressão de uma opinião quanto a tais temas) –, sempre exercida nos limites de respeito à autonomia da vontade alheia e de tolerância, sem coerção ou qualquer outro tipo de violência ou “imposição” da verdade religiosa ao interlocutor.

Com essa definição, convém fazer algumas distinções para enfatizar o que não é proselitismo religioso, nem faz parte da liberdade religiosa.

1.2.2 Proselitismo e intolerância e preconceito religiosos

A participação na vida pública é garantida a todo cidadão, independentemente da posição religiosa, razão pela qual o discurso religioso deve-se pautar pela tolerância (BARRETO NETO, 2017).

O conceito de intolerância religiosa consta da Declaração sobre a Eliminação de Todas as Formas de Intolerância e Discriminação Fundadas na Religião ou nas Convicções, veiculada na Resolução nº 35/125, de 25 de novembro de 1981, da 36ª Sessão da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU, 1981):

ARTIGO II

[...]

§2. Aos efeitos da presente declaração, entende-se por "intolerância e discriminação baseadas na religião ou nas convicções" toda a distinção, exclusão, restrição ou preferência fundada na religião ou nas convicções e cujo fim ou efeito seja a abolição ou o fim do reconhecimento, o gozo e o exercício em igualdade dos direitos humanos e das liberdades fundamentais.

A intolerância religiosa, então, deve ser contida, tanto no âmbito individual – que macula a livre manifestação da vontade religiosa, em afronta à dignidade da pessoa humana – ou coletivo e social, pois é incompatível com o princípio da neutralidade do Estado, que não deve permitir desrespeitos à religião (GONÇALVES, 2016).

Noutro giro, o preconceito religioso, cujo conceito se aproxima da definição de intolerância, é consequência da conduta subjetiva de desrespeito e não reconhecimento da crença de outrem, que pode ter como consequências embates, agressões e até perseguições, entre outras restrições de direitos igualmente fundamentais.¹⁹

Assim, é pacífico o entendimento de ser adequado que a tutela jurídica da liberdade religiosa não pode se converter em promoção do ódio, preconceito ou intolerância, calcados em

¹⁹ Muitas correntes religiosas ganham espaço no Brasil graças à ampla diversidade cultural de seu povo e, por conta desta característica, a intolerância se apresenta cada vez mais agressiva (SBIE, 2017).

matérias religiosa. Entretanto, necessário clarificar que “*a simples discordância pública, a manifestação de opinião contrária com fundamento em ponto de vista religioso não pode ser encarada como expressão do discurso do ódio*” (BOTELHO, 2018, p. 132-133).

Nessa perspectiva, verifica-se que o que diferencia o discurso de ódio – ou mesmo a intolerância – e o livre discurso religioso é a intenção, isso porque, no primeiro caso, o *dolo* (vontade) da conduta é desqualificar, insultar e intimidar a religião alheia; e, no direito de proselitismo, é a manifestação do credo e doutrinas da confissão ou fé do interlocutor.

Por isso, a tolerância religiosa deve ser considerada como uma *via de mão dupla*, isto é, exigida de “*todas as partes de forma igualitária e recíproca, sob pena de restrição desproporcional dos direitos fundamentais de uma das partes*” (WEINGARTNER NETO, 2007, p. 224), o que seria inadmissível.

Ademais, repise-se não ser possível exigir das religiões uma visão tolerante ou pluralista entre si, sob pena de violação à própria liberdade de autodeterminação das organizações religiosas – uma vez que a proteção ao proselitismo religioso inclui a “*negação e a desconsideração das demais religiões, gerando, em certo grau, uma animosidade [que] é, em realidade, compreensível, como elemento integrante da liberdade religiosa*” (TAVARES, 2009) –, porém essa proteção exclui qualquer conduta que incite violência ou intolerância religiosas.

De igual forma, não se admite o preconceito religioso, inclusive aquele “*disfarçado na roupagem da laicidade do Estado de forma a impedir atuação legítima de cidadão imbuídos de valores religiosos*” (MAGALHÃES, 2017, p. 125).

No Estado democrático de Direito, portanto, a tolerância religiosa tem sua importância maximizada, em razão da necessária coexistência de diferentes religiões, admitindo-se até que o Estado seja um agente promotor do diálogo inter-religioso (OLIVEIRA, 2019).

1.2.3 Neutralidade estatal

A Constituição Federal de 1988 estabelece limites quanto à relação do Estado brasileiro com a religião, impossibilitando qualquer relação entre ambos, seja de liderança, condução ou gestão, além de proibir que o Poder Público exerça dominação sobre a religião ou seus líderes, mesmo ideológica ou financeiramente (BRANCO; JACOBINA, 2017).

Essa normativa é prevista no art. 19, I, da Constituição, *verbis*:

Art. 19. É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

I - estabelecer cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-los, embaraçar-lhes o funcionamento ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança, ressalvada, na forma da lei, a colaboração de interesse público;

Mas nem sempre foi assim, pois, no período imperial, a Brasil era um estado confessional católico romano.²⁰

Por outro lado, a laicidade surgiu como resposta a um problema histórico – perseguições por motivos religiosos e de expressão –, garantindo liberdade religiosa ao cidadão em face do poder estatal.

Nesse ponto, é necessário apontar que a laicidade consiste em gênero, do qual a *separação Estado-Religião* e a *neutralidade estatal* são espécies.²¹ Todavia, religião e Estado não devem ser incomunicáveis, uma vez que compete ao ente estatal a promoção da liberdade religiosa.

Então, tem-se que a neutralidade estatal não deve ser compreendida como um princípio laicista e anticlerical, não podendo desconsiderar “*as dimensões espirituais da existência humana ou enviar uma qualquer mensagem de hostilidade para com a religião*” (MACHADO, 1996, p. 346-347). Inclusive, a neutralidade estatal nem mesmo tem força normativa para afastar a identidade religiosa individual ou coletiva no exercício de atividades públicas, como a produção legislativa (PINHEIRO, 2008).

Isso porque, não se pode, a pretexto de efetivar a neutralidade religiosa do Estado, adotar um discurso secularizado ou laicista, melhor explicado adiante, que teria como consequência o distanciamento do indivíduo da religião dele, o que significaria uma postura oposta à da neutralidade ideológica do Estado (MACHADO, 2013). E mais, a laicidade não pode consistir em “*uma negação pura e simples de qualquer expressão religiosa [para que] não se converta num dogma de fé, com pretensão de verdade*” (PINHEIRO, 2012, p. 74).

1.2.3.1 Conceito de neutralidade estatal

O princípio da neutralidade estatal compreende a não identificação do Estado com qualquer organização religiosa, ou não religiosa, no intuito de promover a autonomia das organizações religiosas e garantia da própria liberdade religiosa.²²

²⁰ “Art. 5. *A Religião Catholica Apostolica Romana continuará a ser a Religião do Imperio. Todas as outras Religiões serão permitidas com seu culto domestico, ou particular em casas para isso destinadas, sem fórma alguma exterior do Templo*” (BRASIL, 1824).

²¹ Nesse sentido, confira-se: WEINGARTNER NETO (2007), PIRES (2018) e OLIVEIRA (2017).

²² Adotam essa posição: WEINGARTNER NETO (2007), MACHADO (2013), GONÇALVES (2016), SARKIS (2017), CARVALHO (2018) e PIRES (2018).

Destacam-se as como características desse princípio:

a) impedir a instrumentalização do Estado pela religião, ou vice-versa, o que garante tanto a exoneração do erário público de encargos religiosos e quanto a remissão ao direito e às autoridades religiosas como fontes do direito, com a proibição, inclusive, de promoção de visão não religiosa e secularizada do mundo (MACHADO, 2013; PIRES, 2018; PECCININ, 2018);

b) restringir intolerância e preconceito religiosos (WEINGARTNER NETO, 2007; SARKIS, 2017; PIRES, 2018);

c) a impossibilidade de extinção completa da religiosidade da esfera pública, pois isso significaria extinguir a própria compreensão conceitual de Estado ou a restrição da liberdade religiosa à esfera privada do indivíduo (SARMENTO, 2008; MACHADO, 2013; SARLET, 2015; PIRES, 2018);

d) advir da dignidade da pessoa humana e consistir em um dos elementos da democracia, que pressupõe o respeito recíproco entre maioria e minorias, sejam elas religiosas ou não, garantindo a autonomia da vontade nas escolhas religiosas (MACHADO, 2013; OLIVEIRA, 2017; MAGALHÃES, 2017; SILVA; PRADO, 2017); e

e) proibição de subvencionamento ou embaço a algum culto ou organização religiosa, devendo as relações Estado-religião serem regidas pelos princípios da cooperação e da solidariedade (WEINGARTNER NETO, 2007; SARLET, 2015; GONÇALVES, 2016; PIRES, 2018).

Outrossim, a neutralidade ideológica e religiosa do Estado tem como finalidades a garantia de (MACHADO, 1996):

a) liberdade religiosa individual, protegendo a emancipação do particular e mantendo equidistância das manifestações religiosas;

b) autodeterminação das organizações religiosas, a fim de impedir tentativas de instrumentalização estatal das religiões;

c) autonomia estatal perante as organizações religiosas, proibindo a utilização dos poderes e recursos públicos com intuito substancialmente religiosos;

d) princípio da igualdade, organizando as relações sociais de forma a impedir a hierarquização entre os indivíduos no convívio social; e

e) pluralismo no espaço público em relação às discussões sociais de cunho moral entre as religiões, porém, com neutralidade entre as organizações, uma vez que qualquer apoio estatal conduziria a um efeito distorcido dessas confissões no cenário público.

Em conclusão, a neutralidade constitui-se em um Estado religiosamente neutro, o que não é empecilho à eventual regulamentação da liberdade religiosa, porém o Poder Público deve

proporcionar uma “*cooperação com o exercício da liberdade religiosa, sem proselitismo de qualquer uma delas, a fim permitir que todos possam gozar de sua liberdade*” (BREGA FILHO; ALVES, 2008, p. 3580).

1.2.3.2 Diferenciação entre neutralidade e laicismo ou secularismo

Apresentado o conceito de neutralidade estatal, necessário é diferenciá-la do laicismo ou secularismo,²³ que pode ser compreendido como uma ideologia (no sentido de mero conjunto de ideias ou pensamentos, sem a acepção marxista), que suprime totalmente os resquícios religiosos do Estado, desconfiando da fé como fator sociológico na arena pública (MACHADO, 1996; SARLET, 2015; GONÇALVES, 2016; PIRES, 2018). Dito com outras palavras, trata-se da postura estatal de ojeriza à temática religiosa.

O laicismo está associado às seguintes características:

a) representa restrição dos princípios constitucionais da pluralidade, dignidade da pessoa humana e liberdade de consciência (SARLET, 2015);

b) incompatibilidade com o Estado Democrático de Direito, que atrai a adoção da laicidade ou neutralidade (GONÇALVES, 2016);

c) tem cunho racionalista, de forma deturpada, que aponta como irracional qualquer posicionamento religioso (CUNHA, 2017);

d) caráter antirreligioso ou irreligioso, que restringe a religião à esfera privada e compreende as organizações religiosas como associações civis e a liberdade religiosa como parte da liberdade de consciência (SARKIS, 2017; e HABERMAS; RATZINGER, 2007); e

e) postura anticlerical, se consubstanciado em aversão a qualquer manifestação religiosa (SILVA; PRADO, 2017).

Por essas características, o laicismo ou visão secularizada de mundo seria incompatível com a neutralidade do Estado quanto à liberdade religiosa, na medida em que, para a garantia desta última, espera-se que o Estado apresente uma postura neutra em relação à religião e não uma atitude avessa à manifestação religiosa de seus concidadãos. Entretanto, não se ignora que características laicistas se apresentem em alguns ordenamentos jurídicos ocidentais: a título de exemplo, talvez como seu mais destacado expoente, a França.²⁴

²³ Neste trabalho, mesmo não ignorando diferenças dos termos, utilizaremos laicismo como sinônimo de secularização.

²⁴ Perazzo defende o que denomina de *laicidade à Francesa*, decorrente de “*um anticlericalismo exacerbado, objeto de muitas e calorosas discussões e conflitos. [...] a França possui um modelo de separação do Estado e a*

1.2.4 Proselitismo religioso *versus* Neutralidade estatal

Mesmo tendo uma gênese comum – a liberdade religiosa –, por vezes o proselitismo e a neutralidade estatal podem entrar em conflito. Entretanto, considerando que ambos “*têm natureza de princípio, isso está longe de ser uma dificuldade grave; quando necessário, basta promover uma ponderação*” (PIRES, 2018, p. 293).

Importa, inicialmente, destacar que os destinatários de ambos são diferentes: a neutralidade é dirigida, essencialmente, ao Estado, e o proselitismo, ao indivíduo. A coexistência dos dois princípios é fundamental, seja para garantir, de um lado, “*que as pessoas (inclusive religiosas) possam defender as medidas que considerem corretas, quanto, de outro, impedir que isso resulte na captura da esfera política por um grupo, ainda quando majoritário*” (PIRES, 2018, p. 293).

Então, qualquer solução para compatibilizar eventual colisão entre proselitismo e neutralidade deve observar a *razão pública* – pois a argumentação deve ser direcionada a toda a coletividade, sendo vedada fundamentação do discurso público em verdades religiosas – e a *proibição de discriminação por motivo religioso*, uma vez que qualquer limitação ao proselitismo deve ser horizontal, atingindo de forma igual a todos, e proporcional ao fim público pretendido.

Assim, as restrições ao proselitismo religioso devem atender aos seguintes pressupostos de validade (PIRES, 2018):

- a) reserva legal, cuja legislação deve evitar restrição arbitrária de direitos fundamentais, além impor limites claros à restrição;
- b) finalidade legítima, desde que para proteção da segurança, ordem, saúde, moral pública e direitos de terceiros, sempre limitada pela dignidade humana; e
- c) proporcionalidade, devendo ser ponderados os efeitos da restrição, de um lado em relação ao religioso, quanto à importância da manifestação religiosa restringida para o indivíduo e, de outro, a importância do bem jurídico tutelado com a restrição.

Assentadas as balizas conceituais básicas que serão trabalhadas nos demais capítulos, passa-se a mostrar a forma com que o Supremo Tribunal Federal (STF) aborda a liberdade religiosa, o proselitismo e a neutralidade estatal.

Religião mais singular do que os demais países em virtude da sua história”. Essa laicidade francesa levou a aprovação da proibição de uso do véu islâmico, crucifixos, kipás judaicos e turbantes Sikhs nas escolas públicas, ao fundamento de que a laicidade seria um “*dogma republicano*” (PERAZZO, 2015, pp. 52-57).

1.3 Os contornos da liberdade religiosa no Supremo Tribunal Federal

Antes de adentrar no sentido jurisprudencial do tema no atual ordenamento constitucional (CF/88), são colacionados alguns casos judiciais relativos às constituições brasileiras pretéritas, com o objetivo de oferecer um panorama histórico que permita visualizar como as controvérsias em torno do exercício da liberdade religiosa se desenvolveram no decorrer do tempo:

a) Constituição Imperial de 1824,²⁵ em relação a casos de:

i. *invalidade do casamento misto* (entre católico e protestante), em 1874 (Ação de Libello s/n), embora o ordenamento jurídico já houvesse admitido casamento não católico, o matrimônio era essencialmente religioso, e o Judiciário não reconheceu a validade do casamento entre uma católica e um protestante;²⁶ e

ii. *crucifixo no Tribunal do Júri* (1884), quando um cidadão protestante convocado para o corpo de jurados requereu a retirada do crucifixo da sala do Tribunal do Júri ou a dispensa da obrigação, sendo deferida essa última.²⁷

b) na primeira Constituição Republicana (1891), também com um caso envolvendo a presença de *crucifixo no Tribunal do Júri* (1891) – lembrando que nesse novo ordenamento constitucional já existia a introdução do conceito de separação Estado-Igreja –, no qual, apesar do indeferimento do requerimento do cidadão convocado para atuar como jurado, o crucifixo foi retirado do Tribunal, sendo reintroduzido somente alguns anos depois;²⁸

²⁵ Registre-se que na CI/1824 não previa controle de constitucionalidade, que foi introduzido no ordenamento constituinte brasileiro em 1991 (FERNANDES, 2017), razão pela qual os casos apresentados referem-se ao primeiro grau de jurisdição ocorridos na vigência da CI/1824 e não a decisão da Suprema Corte brasileira.

²⁶ Ação de Libello. Juízo de Direito de Porto-Alegre. Autor: Gabriel Carlsson. Réus: Catharina Back e seu marido Felipe Keller. Revista Legislação, Direito e Jurisprudência, v. 3, n. 1-8, p. 482-485, 1874 (BRASILb, 1874).

²⁷ “Em abril de 1884, ainda durante o Império, o cidadão Thomaz Nogueira da Gama havia sido convocado para participar do júri e, alegando objeção de consciência, encaminhou requerimento ao governo imperial para que “[...] ou seja retirado daquela sala o dito crucifixo, ou seja declarado que não pode ser jurado no Brasil quem não professar a religião do Estado, embora seja cidadão brasileiro” (Ferreira 1957:42). O ministro competente para o caso, Sr. Francisco Antunes Maciel, não proferiu qualquer despacho sobre o requerimento, mas o cidadão Thomas Nogueira da Gama foi dispensado de tomar parte no júri” (LEITE, 2011).

²⁸ “Em 1891, já sob a égide da Constituição republicana, um caso interessante e que ganhou as páginas de diversos jornais da época envolvia justamente a solicitação de retirada do crucifixo de uma sala do tribunal do júri, requerimento que chegou ao governo, que decidiu em favor da manutenção do referido símbolo religioso naquela corte. O pedido havia sido apresentado pelo pastor evangélico Miguel Ferreira, um dos signatários do Manifesto Republicano (1870), que, convocado para tomar parte em um júri na capital, requereu ao juiz de direito a remoção do crucifixo localizado na sala do tribunal, por violação não apenas da separação entre Igreja e Estado, mas da sua liberdade de consciência. O juiz, julgando-se incompetente para apreciar a questão, encaminhou o requerimento ao Barão de Lucena, então ministro do interior, que indeferiu o pedido, sustentando que “tal requerimento não passa de um ato de fanática intolerância” e que a imagem em questão “não ofende as

c) Constituição de 1937:

i. *guarda do sábado* (*Habeas Corpus* nº 28.629, de 1944), caso no qual a conduta de um militar sabatista de recusar trabalhar no sétimo dia da semana foi imputada como crime de desobediência. Todavia, o profissional não foi penalizado pelo STF em razão da tutela da liberdade religiosa;²⁹ e

ii. acerca da extensão do *proselitismo* (*Habeas Corpus* nº 28.868, de 1944), situação na qual a Suprema Corte entendeu que a pregação religiosa não constitui o tipo penal do crime de *desobediência coletiva*, previsto no ordenamento da época.³⁰

d) Constituição de 1946:

i. *restrição da liberdade religiosa* (Mandado de Segurança nº 1.114, de 1950), que denegou mandado de segurança impetrado por um sacerdote da Igreja Católica Brasileira contra ato da autoridade policial que impedira a realização de culto religioso, sob o fundamento de que a denominação causava confusão com os ritos da Igreja Católica Romana;³¹

crenças de quem quer que seja" (Ferreira 1957:60). O ministro ainda ressaltou em seu despacho que o juiz de direito, sem interferência do governo, deveria ter resolvido a questão, "multando o jurado recalcitrante se por tal motivo se recusasse a cumprir o dever legal de funcionar como juiz de fato" (Ferreira 1957:60). A decisão do ministro foi apoiada pelos jornais da época, tendo sido criticada apenas pelo Apostolado Positivista, que ainda apontou como errônea a imposição ao pastor de multa, em vez da perda dos direitos políticos, como prescrevia a Constituição (art.72, §29 Ferreira 1957:77). O pastor insistiu em seu requerimento, encaminhando petições ao governo, à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal e, ao fim, as próprias autoridades católicas solicitaram a entrega do crucifixo, organizando com ele uma procissão pelas ruas do Rio de Janeiro (Giumbelli 2002:166-167). Em 1906, quando da reposição da imagem, que fora, até então, guardada na prefeitura, novamente um cidadão convocado a tomar parte no júri junto àquele tribunal levantou o mesmo protesto apresentado pelo pastor Miguel Ferreira. A decisão tomada por todas as instâncias judiciárias, no entanto, foi pela manutenção do símbolo religioso" (LEITE, 2011).

²⁹ "I - Liberdade de crenças a repressão de abusos prejudiciais à segurança nacional, em estado de guerra. II - Religião original pregada por ministros japoneses a nacionais do campo e que se refletiram em indisciplina no quartel em que estes serviam. III - O nexó entre a pregação e a prática, ainda que deturpada por singeleza ou inépcia dos adeptos ou aspirantes da nova seita basta para assegurar, em tese, a punibilidade. IV - Exemplos da vida jurídica norte-americana sobre direitos individuais em tempo de guerra. V - Inidoneidade de "habeas corpus" para o exame de provas, uma vez considerado criminoso em princípio, o fato narrado na denúncia." HC n. 28.629 (BRASILc, 1944).

³⁰ "A pregação religiosa, expondo preceitos de ordem espiritual ou normas de caráter moral, desde que genericamente feita a adeptos de uma determinada religião, com o objetivo de orientar a conduta dos mesmos, não constitui a figura delituosa da instigação à desobediência coletiva, previsto no art. 3º, inciso 20, do Dec- Lei nº 431, de 18 de Maio de 1938. Impossibilidade de aplicar a preceituação desse Decreto-lhcei a fatos passados anteriormente ao surto desse diploma legal" HC n. 28.868 (BRASILd, 1944b).

³¹ "Impetrado em favor de D. Carlos Duarte Costa, Bispo fundador e Chefe da Igreja Católica Apostólica Brasileira do Rio de Janeiro, ex-Bispo de Maura da Igreja Católica Apostólica Romana, a fim de ser-lhe garantido e aos componentes da sua igreja o livre exercício de seu culto religioso em lugares públicos e templos, bem como das atividades na escola mantida pela Associação Nossa Senhora Menina, uma vez impedidos pela Polícia, caracterizando-se esse fato, segundo alegado, violação de direito líquido e certo garantido pela Constituição, qual seja, a liberdade de culto religioso. Em virtude de parecer do Consultor-Geral da República, aprovado pelo Presidente da República, foi proibido o culto da Igreja Católica Apostólica Brasileira em lugares públicos, por considerarem estas autoridades não haver culto próprio dessa Igreja e causarem confusão as suas práticas religiosas, vestes sacerdotais e insígnias com as existentes nas solenidades externas da Igreja Católica Apostólica Romana, constituindo uma imitação destas, consequentemente violando-se a liberdade desta última Igreja, o que deve ser evitado em prol da ordem pública" MS n. 1.114 (BRASILf, 1950).

ii. *autodeterminação da confissão religiosa* (Recurso Extraordinário nº 31.179, de 1958), que infirmou a competência da organização religiosa para resolver questões internas da confissão;³² e

iii. *crime de curandeirismo* (Recurso em *Habeas Corpus* n. 8.039, de 1960) não pode ser afastado sob alegação de proteção à liberdade de culto.³³

e) Constituição de 1967 (EC nº 1/1969):

i. *liberdade religiosa do reeducando* (Recurso Extraordinário nº 92.916, de 1981), quando a Suprema Corte excluiu obrigação imposta na suspensão condicional da pena que proibia o apenado de frequentar cultos religiosos domésticos;³⁴ e

ii. *liberdade de culto não alcança atos que são tipificados como crime* (Recurso em *Habeas Corpus* nº 62.240, de 1985), conceituando a liberdade religiosa como direito de cultuar qualquer divindade da forma que bem aprouver, desde que os rituais não afrontem a ordem pública ou os bons costumes;³⁵

Por fim, em 1988 foi promulgada a vigente Constituição, que ampliou o espectro de exercício da liberdade religiosa. Assim, passa-se agora para a análise dos contornos jurisprudenciais hodiernos da liberdade religiosa, proselitismo e neutralidade no STF.

1.3.1 Liberdade religiosa no STF após 1988

Inicialmente, destaca-se que a discussão acerca da liberdade religiosa no STF somente

³² “COMPETE EXCLUSIVAMENTE A AUTORIDADE ECLESIASTICA DECIDIR A QUESTÃO SOBRE AS NORMAS DA CONFISAO RELIGIOSA, QUE DEVEM SER RESPEITADAS POR UMA ASSOCIAÇÃO CONSTITUIDA PARA O CULTO” RE n. 31.179 (BRASILg, 1958).

³³ “Nenhum crime pode acobertar-se sob a capa de liberdade de culto religioso ou de inviolabilidade de domicílio” RHC n. 38.039 (BRASILh, 1960).

³⁴ “1. SUSPENSÃO CONDICIONAL DA PENA. SUAS CONDIÇÕES. CASO EM QUE SE PROIBIU O BENEFICIARIO DE FREQUENTAR, AUXILIAR OU DESENVOLVER CULTOS RELIGIOSOS QUE FOREM CELEBRADOS EM RESIDENCIAS OU EM LOCAIS QUE NÃO SEJAM ESPECIFICAMENTE DESTINADOS AO CULTO. TRATA-SE DE CONDIÇÃO QUE E CONTRARIA AO PRINCÍPIO INSCRITO NO PARAGRAFO 5, DO ART. 153, DA CONSTITUIÇÃO, SOBRE A LIBERDADE RELIGIOSA. A JUSTIÇA DEVE ESTIMULAR NO CRIMINOSO, NOTADAMENTE O PRIMARIO E RECUPERAVEL, A PRATICA DA RELIGIAO, POR CAUSA DO SEU CONTEUDO PEDAGOGICO, NADA IMPORTANDO O LOCAL. 2. SUSPENSÃO CONDICIONAL DA PENA. CASO EM QUE SE IMPÕE A BENEFICIARIA A OBRIGAÇÃO DE PESSOALMENTE CARRER, PARA O EDIFICIO DA CADEIA PÚBLICA LOCAL, UMAS TANTAS LATAS DAGUA. E OBRIGAÇÃO QUE NÃO SE HARMONIZA COM A FINALIDADE QUE A DOCTRINA CONFERE AO SURSIS, VISTO QUE, POR SER HUMILHANTE, PODE HUMILHAR E INDIGNAR A BENEFICIARIA. 3. RECURSO EXTRAORDINÁRIO DO MINISTÉRIO PÚBLICO LOCAL INTERPOSTO AO ACÓRDÃO QUE APROVOU AS DESCRITAS CONDIÇÕES. 4. SEU PROVIMENTO PARA CANCELAR, NO CASO, UMA OBRIGAÇÃO E OUTRA” RE 92.916 (BRASILn, 1981).

³⁵ “HABEAS CORPUS. CURANDEIRISMO. CONDENAÇÃO CRIMINAL FUNDADA EM FATOS INCONFUNDIVEIS COM O MERO EXERCÍCIO DA LIBERDADE RELIGIOSA” RHC 62.240 (BRASILo, 1985).

ganhou densidade em número de processos, de forma considerável, na última década. Para fins de exemplificação, tem-se a quantidade de processos julgados relacionados à temática:³⁶

Tabela 1 – Julgamentos colegiados no STF sobre liberdade religiosa, proselitismo e laicidade

| TERMO PESQUISADO | 05/10/1988 a 04/11/1999 | 05/11/1999 a 04/12/2010 | 05/12/2010 a 04/01/2022 |
|---|-------------------------|-------------------------|-------------------------|
| <i>“liberdade religiosa”, “liberdade de crença” ou “liberdade de culto”</i> | 0 | 1 | 20 |
| <i>“proselitismo”</i> | 0 | 1 | 11 |
| <i>“laicidade” ou “Estado laico”</i> | 0 | 3 | 18 |

Fonte: O autor (2021), com base dos dados do repositório de jurisprudência do STF (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Jurisprudência. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>. Acesso em 20 jan. 2022)

Ocorre que, dos acórdãos do terceiro período (05/12/2010 a 04/01/2022), um mesmo julgamento é referido um ou mais termos pesquisados, conforme detalhados a seguir. Registre-se que o detalhamento dessas duas tabelas, com os respectivos números e classes processuais é objeto do Anexo I deste trabalho.

Tabela 2 – Julgamentos colegiados no STF sobre liberdade religiosa, proselitismo e laicidade no período de 05/12/2010 a 04/01/2022

| LIBERDADE RELIGIOSA | PROSELITISMO | LAICIDADE | LIBERDADE RELIGIOSA + PROSELITISMO | LIBERDADE RELIGIOSA + LAICIDADE | LIBERDADE RELIGIOSA + PROSELITISMO + LAICIDADE |
|---------------------|--------------|-----------|------------------------------------|---------------------------------|--|
| 3 | 4 | 4 | 3 | 10 | 4 |

Fonte: O autor (2021), com base dos dados do repositório de jurisprudência do STF (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Jurisprudência. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>. Acesso em 20 jan. 2022).

Assim, tem-se que há 28 acórdãos únicos sobre os temas liberdade religiosa, proselitismo e laicidade. Desses, quinze julgados serão analisados posteriormente³⁷ e deixa-se

³⁶ Considerando que a atual constituição está vigente por 33 anos. Assim, dividiu-se esse período em 3 (primeiro de 05/10/1988 a 04/10/1999, segundo de 05/10/1999 a 04/10/2010 e terceiro de 05/10/2010 a 06/07/2021), relacionados a julgamentos do STF envolvendo os seguintes termos: “liberdade religiosa”, “liberdade de crença”, “liberdade de culto”, “proselitismo”, “laicidade” e “Estado laico”.

³⁷ Os acórdãos da ADPF 187, RHC 134.682, RHC 146.303, ADPF 460, ADI 5.537, ADI 5.580, Rcl 38;782 e ARE 1315221 AgR são analisados no item “1.3.2 Proselitismo religioso no STF”; a ADPF 54, RHC 126.884, ADI 5.256, ADI 5.257, ADI 5.258 e ADI nº 6.669 no item “1.3.3 Neutralidade estatal no STF” e a ADI 2.566 no item “3.1 A discussão da ADI nº 2.566”.

de analisar seis acórdãos (RE nº 859.376 RG,³⁸ RE nº 979.742 RG,³⁹ ARE nº 1.249.095 RG,⁴⁰ RE nº 1.191.849 AgR,⁴¹ ADPF nº 722 MC⁴² e STP nº 94 AgR)⁴³, em razão de essas decisões apenas terem citado os termos, sem adentrar na análise dos referidos temas. A seguir, apresentase as decisões sobre liberdade religiosa no STF, que demonstram os contornos jurisprudenciais hodiernos definidos pela corte da sobre a temática.

1.3.1.1 Ensino religioso em escolas públicas (ADI nº 4.439)

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.439 (BRASILaq, 2018), julgada em 27/09/2017, objetivava-se proibir o ensino religioso confessional em escolas públicas. Porém, o entendimento vencedor⁴⁴ foi no sentido de tal modalidade de educação escolar ser constitucional, enquanto disciplina facultativa dos horários normais das escolas públicas de ensino fundamental (posição defendida pelo Ministro Alexandre de Moraes, redator do acórdão, que abriu a divergência sendo acompanhado pelos Ministros Edson Fachin, Gilmar Mendes, Dias Toffoli, Ricardo Lewandowski e Cármen Lúcia).

³⁸ Na RE 859376 RG (julgada em 29/06/2017), o STF entender existir repercussão geral na exceção à exigência de obrigações relacionadas à identificação civil que proíbe utilização de vestuário ou acessório que cubra parte do rosto ou da cabeça na foto, decorrente do uso de uso de trajes religiosos (BRASILaj, 2017).

³⁹ No RE 979742 RG (julgada em 29/06/2017), entendeu-se existir repercussão geral consistente em “*saber se o exercício de liberdade religiosa pode justificar o custeio de tratamento de saúde pelo Estado*” (RE 979742 RG: BRASILak, 2017, p. 9), em recurso que se discute a exigência de custeio pelo Poder Público de procedimento cirúrgico não disponível pelo SUS, que não utilize transfusão de sangue.

⁴⁰ Na ARE 1249095 RG (julgada em 20/12/2019), o STF apenas entendeu que a temática – a permanência de símbolos religiosos em órgãos públicos federais e laicidade do Estado – tem repercussão geral, “*uma vez que seu deslinde permitirá definir a exata extensão dos dispositivos constitucionais tidos por violados. Do mesmo modo, há evidente repercussão geral do tema sob a ótica social, considerados os aspectos religiosos e socioculturais envolvidos no debate*” (ARE 1249095 RG: BRASILbi, 2020, p. 5).

⁴¹ No RE 1.191.849 AgR, julgado em 17/12/2019, a Câmara Municipal de Manaus recorria de decisão do Tribunal estadual que declarara inconstitucional lei municipal que tornava obrigatória a disponibilização de um exemplar da Bíblia Sagrada nos espaços públicos municipais de leitura. O recurso foi improvido, ao fundamento de que “*recurso extraordinário não é meio próprio ao revolvimento da prova nem serve à interpretação de normas legais*” (RE 1191849 AgR: BRASILay, 2020).

⁴² Na ADPF 722 MC, julgada em 20/08/2020, em relação às matérias em apreço, apenas são citados julgamentos em que o STF infirma a supremacia da liberdade de expressão, como no julgamento da ADI 2566 (ADPF 722 MC: BRASILbh, 2020).

⁴³ No agravo regimental na Suspensão da Tutela Provisória (STP AgR) nº 94), julgado em 24/08/2020, o MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO objetiva manter decisão de juízo de primeiro grau, na ACP nº 0162110-11.2018.8.19.0001, da 7ª Vara da Fazenda Pública da Comarca do Rio de Janeiro, que determinara que “*o Prefeito do Município do Rio de Janeiro se absteresse de praticar uma série de condutas, apontadas pelo Ministério Público Estadual como violadoras dos princípios constitucionais da laicidade e da legalidade, isonomia, moralidade e impessoalidade da Administração*” (p. 4). O recurso foi improvido, ao fundamento que a “*manutenção dos efeitos da decisão originária acaba por comprometer parcela significativa do programa de governo da referida municipalidade, além de configurar uma ingerência desproporcional no desempenho de suas funções executivas*” (p. 1-2), sem adentrar no conceito de laicidade ou de quais condutas analisadas violariam tal princípio (STP 94 AgR: BRASILbe, 2020).

⁴⁴ Maioria de 6 votos a 5 (ADI nº 4.439: BRASILaq, 2018).

Para o redator do acórdão, a imposição estatal de um conteúdo ao ensino religioso de matrícula facultativa significa censura à liberdade religiosa dos alunos – incluindo à dos pais ou responsáveis legais pela escolha da confissão religiosa – e também da “*autonomia e autossuficiência das organizações religiosas em oferecerem as disciplinas de acordo com a confissão religiosa do aluno*” (BRASILaq, 2018, p. 17). Portanto, um eventual ensino religioso não confessional significa preterir a religião do aluno, além de impor-lhe “*contato com crenças, dogmas e liturgias alheias à sua própria fé*” (BRASILaq, 2018, p. 94), o que seria uma violação, por si só, da liberdade religiosa.

A posição derrotada afirmava que o ensino religioso em escolas públicas somente poderia ter natureza não confessional, com proibição da admissão de professores na qualidade de representante das confissões religiosas (posição defendida pelo relator, o Ministro Roberto Barroso, acompanhado pelos Ministros Rosa Weber, Luiz Fux, Marco Aurélio e Celso de Mello). Vislumbrava-se ali “*uma controvérsia constitucional*” (BRASILaq, 2018, p. 17) entre o princípio da laicidade e a previsão constitucional do ensino religioso, propondo como solução o ensino religioso não confessional e facultativo (Ministro Roberto Barroso).

A despeito do apertado placar (6 votos a 5)⁴⁵ e do relevante argumento de que o ensino de conteúdo religioso em escolas públicas fere a neutralidade estatal, tem-se que a posição que prevaleceu no STF é mais compatível com o posicionamento doutrinário mais garantista da liberdade religiosa. Isso ocorre porque tal entendimento assegura a autonomia do conteúdo religioso frente à interferência estatal, além de se tratar de uma exceção à neutralidade estatal prevista pelo constituinte originário, não podendo, assim, falar em inconstitucionalidade dessa modalidade de ensino, o que a ação pretendia fazer, transversalmente.

1.3.1.2 Sacrifício ritual em cultos e liturgias das religiões de matriz africana (RE nº 494.601)

No Recurso Extraordinário (RE) nº 494.601 (BRASILav, 2019), julgado em 28/03/2019, discutia-se a possibilidade de uma lei estadual autorizar o sacrifício de animais em rituais de religiões de matriz africana. Nesse julgamento, o STF firmou a tese⁴⁶ de ser “*constitucional a lei de proteção animal que, a fim de resguardar a liberdade religiosa, permite*

⁴⁵ A maioria do STF (6 ministros) julgou improcedente a ADI nº 4.439. Destaque-se que a posição derrotada contava com votos dos Ministros Marco Aurélio e Celso de Mello, hoje aposentados.

⁴⁶ Por maioria de 6 votos a 3 foi aprovada a tese firmada nesse julgamento. A unanimidade da corte entendeu ser constitucional o sacrifício ritual de animais em cultos e liturgias religiosas. Entretanto, a tese vencedora (6 votos) entendeu que tais sacrifícios não teriam condicionantes, em contraponto à tese vencida (3 votos), que permitia o ritual, mas condicionado à vedação de maus-tratos no ritual e ao consumo da carne abatida. Os Ministros Ricardo Lewandowski e Gilmar Mendes não participaram da fixação da tese (RE nº 494.601: BRASILav, 2019).

o sacrifício ritual de animais em cultos de religiões de matriz africana” (Ministro Edson Fachin, relator para acórdão, acompanhado pelos Ministros Luís Roberto Barroso, Rosa Weber, Ricardo Lewandowski, Luiz Fux e Cármen Lúcia). O relator entendeu que a prática de rituais com animais não se enquadra na proibição constitucional de práticas cruéis.

Em sentido mais restritivo (posição defendida pelos Ministros Marco Aurélio, relator, Alexandre de Moraes e Gilmar Mendes), a posição derrotada assentava a constitucionalidade do sacrifício de animais em ritos religiosos de qualquer natureza, mas vedada a prática de maus-tratos no ritual e condicionado o abate ao consumo da carne. Entendia-se existir um conflito entre a liberdade religiosa e a proteção constitucional ao meio ambiente, que seria equalizado se, no sacrifício de animais, fossem *“afastados os maus-tratos no abate, [e] a carne for direcionada ao consumo humano”* (BRASILav, 2019, p. 15).

Nesse caso, a divergência no STF não foi em relação à possibilidade de sacrifícios religiosos de animais – quanto a isso, a Corte entendeu, por unanimidade, ser constitucional sua prática –, mas sim quanto às condições impostas: vedação de maus-tratos no ritual e condicionado o abate ao consumo da carne. Igualmente, o ponto de vista vitorioso pareceu se adequar mais ao núcleo conceitual da liberdade religiosa, pois as condições poderiam se consubstanciar em restrição ao conteúdo religioso, isso porque a destinação do sacrifício, se para consumo ou não, e a forma de sua realização, podendo ser feito em um ritual que possa ser entendido como causador de maus-tratos, também integram o conteúdo protegido pela garantia constitucional de liberdade religiosa.

1.3.1.3 Criminalização da homotransfobia (ADO nº 26)

No âmbito dos processos ligados ao público de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transgêneros e interssexuais (LGBTI+), a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) nº 26, julgada em 13/06/2019, foi discutida a omissão de prestação legislativa de tipificação penal da discriminação *“aos integrantes do grupo LGBTI+”* (BRASILbg, 2020, p. 19). Nela, por maioria,⁴⁷ o STF deu interpretação conforme à Constituição *“para enquadrar a homofobia e a transfobia, qualquer que seja a forma de sua manifestação, nos diversos tipos penais definidos na Lei nº 7.716/89, até que sobrevenha legislação autônoma”* (BRASILbg, 2020, p. 10).

⁴⁷ Maioria de 8 votos a 3, tendo acompanhado o voto do relator, Ministro Celso de Mello, os Ministros Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Luís Roberto Barroso, Rosa Weber, Luiz Fux, Cármen Lúcia e Gilmar Mendes (BRASILbg, 2020).

O relator entendeu ser compatível a criminalização da homotransfobia com a liberdade religiosa, pois a livre pregação religiosa é assegurada aos fiéis e sacerdotes, desde não configurem discurso de ódio, incitem discriminação, hostilidade ou violência contra pessoas em razão de sua orientação sexual ou de sua identidade de gênero:

[...] de acordo com o que se contiver em seus livros e códigos sagrados, bem assim o de ensinar segundo sua orientação doutrinária e/ou teológica, podendo buscar e conquistar prosélitos e praticar os atos de culto e respectiva liturgia (BRASILbg, 2020, p. 7).

Em menor extensão, os Ministros Ricardo Lewandowski e Dias Toffoli reconheciam a mora legislativa, mas apenas dando ciência ao Congresso Nacional para a adoção das providências necessárias, pois consideraram que a extensão do tipo penal do racismo para a homotransfobia seria uma violação ao princípio constitucional da reserva legal. Assim, não foi analisada a adoção da norma incriminadora frente à liberdade religiosa.

Adotando sentido contrário, o Ministro Marco Aurélio não reconhecia a omissão legislativa quanto à criminalização específica da homofobia e da transfobia, ao entendimento de que o mandamento constitucional de punição a qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais (art. 5º, XLI, da CF) não se traduz necessariamente em tutela penal, a qual deve ser implementada privativamente pelo Poder Legislativo. Também não se debateu nesse voto vencido qualquer reflexo da liberdade religiosa na matéria em questão.

Em termos de liberdade religiosa, a preocupação acerca de criminalização da homotransfobia se deu em relação à possibilidade, em concreto, de se criminalizar, assim, discursos religiosos contrários a prática homotransexual. Ao que se tem, mesmo não se tratando de um ponto nuclear da ação, o voto do relator compatibilizou a regra incriminadora com a liberdade de expressão religiosa, ao ressaltar a proteção constitucional ao discurso e pregação religiosos, que, se exercidos ordinariamente – isto é, sem incitar discriminação, hostilidade ou violência –, não se enquadram nos tipos penais relativos à homotransfobia.

1.3.1.4 Capelães militares evangélicos no Rio de Janeiro (ADI nº 3.478)

A ADI nº 3.478 (BRASILax, 2020), julgada em 20/12/2019, questionava-se norma estadual que previa a designação “*para as corporações da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar um pastor evangélico que desempenhará a função de orientador religioso em quartéis, hospitais e presídios com direito a ingressar no oficialato capelão*”, conforme o

art. 91, § 12, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Por unanimidade, o STF entendeu que o dispositivo é inconstitucional.⁴⁸

O sentido da decisão foi que a escolha por uma confissão religiosa específica viola a neutralidade estatal e a liberdade religiosa dos militares adeptos de outras religiões. Nesse processo, o próprio placar (11 votos a 0) é um indicativo de que a escolha de orientação religiosa não é compatível com o conceito de liberdade religiosa abordado no presente trabalho, posição a qual se adere.

1.3.1.5 Obrigações alternativas aos sabatistas (ARE nº 1.099.099 e RE nº 611.874)

No julgamento conjunto do Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) nº 1.099.099 (BRASILbl, 2020) e RE nº 611.874 (BRASILbk, 2020), julgados em 26/11/2020, o STF firmou entendimento sobre escusa de consciência por motivo de crença religiosa, desde que razoável, para duas situações:

a) realização de provas de concurso público em datas e horários distintos dos previstos em edital para candidatos religiosos sabatistas; e

b) possibilidade de prestação de obrigação alternativa ao servidor público que invoque motivos religiosos para se eximir de cumprir deveres funcionais.

A tese vencedora⁴⁹ entendeu que a escusa de consciência por motivos de crença religiosa gera o direito à prestação alternativa, em relação à data e horário de provas de concurso público e prestação de serviços, desde que atendida a razoabilidade da alternativa para a administração pública.

Diversamente, para os Ministros Dias Toffoli, Nunes Marques, Gilmar Mendes e Marco Aurélio não haveria o dever do Estado em oferecer prestação alternativa, “*sem prejuízo da possibilidade de avaliação administrativa quanto à conciliação do interesse público com o atendimento de pleito do servidor*” (BRASILbl, 2020, p. 39).

A conclusão desse julgamento efetiva, portanto, um importante consectário da liberdade religiosa – a prestação alternativa à obrigação a todos imposta, em razão da escusa de consciência, prevista no art. 5º, VIII, da CF/88 –, ao reconhecer que a guarda de dias sagrados por religiosos não pode levar o fiel a uma condição de inferioridade em relação a outrem.

⁴⁸ Acompanham o relator, o Ministros Edson Fachin, os Ministros Alexandre de Moraes, Luís Roberto Barroso, Rosa Weber, Luiz Fux, Cármen Lúcia, Ricardo Lewandowski, Gilmar Mendes, Marco Aurélio, Celso de Mello e Dias Toffoli (BRASILax, 2020).

⁴⁹ Maioria de 6 votos a 4: vencendo a posição defendida pelos Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Luís Roberto Barroso, Rosa Weber, Cármen Lúcia e Ricardo Lewandowski (BRASILbl, 2020; 2020h).

1.3.1.6 Restrições à liberdade religiosa no período de pandemia (ADPF nº 811)

Na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 811, julgada em 04/04/2021, o STF discutiu a constitucionalidade de decretos locais vedando a realização de atividades religiosas de caráter coletivo presenciais no contexto da pandemia de Covid-19. A maioria da Corte⁵⁰ entendeu ser constitucional tais restrições, por não se tratar de proibição definitiva ou de “*preferência entre as próprias atividades religiosas ou mesmo entre atividades religiosas e seculares, [ou, ainda] de restrição somente à reunião nas igrejas*” (BRASILbq, 2021, p. 116).

Vencidos, os Ministros Nunes Marques e Dias Toffoli votaram pela inconstitucionalidade da proibição de realização atividades religiosas de caráter coletivo presenciais, ao fundamento de que “*a vedação genérica à atividade religiosa, da forma como prevista em parte do diploma objeto da presente ação, traduz[...] -se em medida atentatória a preceito fundamental consubstanciado em liberdade religiosa*” (BRASILbq, 2021, p. 93). Ambos entendiam ser razoável e proporcional a observância nas cerimônias presenciais de medidas preventivas (uso de máscaras, álcool em gel, aferição de temperatura, distanciamento etc.).

Embora o tema seja sumamente polêmico, aqui verifica-se que a proibição de realização rituais coletivos de modo presencial viola a liberdade religiosa em relação às confissões nas quais a cerimônia e tais ritos coletivos são essenciais (como é o caso da religião católica). Isso porque equipara tais fiéis a indivíduos sem religião, agnósticos e adeptos de religiões em que a cerimônia coletiva não é essencial (SOUZA, 2021a). Em alguma medida, a determinação impede ou obstaculiza o exercício da liberdade religiosa.

Então, entende-se que a proibição total de atos religiosos presenciais, da maneira como foi chancelada pelo STF é, no mínimo, desproporcional, já que os ritos poderiam ser realizados com a capacidade reduzida, além do devido cumprimento das medidas sanitárias e recomendações de distanciamento social, sendo atenta ao conteúdo da liberdade religiosa.

1.3.2 Proselitismo religioso no STF

A partir do estudo da jurisprudência da corte, observa-se que o STF entende que o

⁵⁰ 9 dos 11 Ministros: Gilmar Mendes, Alexandre de Moraes, Edson Fachin, Roberto Barroso, Rosa Weber, Cármen Lúcia, Ricardo Lewandowski e Marco Aurélio (BRASILbq, 2021).

proselitismo faz parte do conteúdo material da liberdade religiosa, devendo ser exercido de forma livre, sem qualquer tipo de censura prévia, passível de controle judicial *a posteriori* no caso de eventuais abusos desse direito.⁵¹

Em relação ao proselitismo, destacam-se os seguintes julgados:

a) Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 187, julgada em 15/06/2011, considerou lícita a manifestação proselitista de transmitir à coletividade as convicções que professam, “*com a pacífica utilização dos espaços públicos a todos acessíveis, como as ruas, as praças e as avenidas, [para] conquistar, pelo poder das idéias, pela força da persuasão e pela sedução das palavras, corações e mentes*” (BRASILah, 2014, p. 31-32). No caso concreto, questionava-se a constitucionalidade das manifestações pela descriminalização do uso de determinados entorpecentes, a chamada “marcha da maconha”, que foram consideradas legítimas (BRASILah, 2014, p. 104):

[...] pois, sob perspectiva estritamente constitucional, a assembléia, a reunião, a passeata, a marcha ou qualquer outro encontro realizados, em espaços públicos, com o objetivo de obter apoio para eventual proposta de legalização do uso de drogas, de criticar o modelo penal de repressão e punição ao uso de substâncias entorpecentes, de propor alterações na legislação penal pertinente, de formular sugestões concernentes ao sistema nacional de políticas públicas sobre drogas, de promover atos de proselitismo em favor das posições sustentadas pelos manifestantes e participantes da reunião, ou, finalmente, de exercer o direito de petição quanto ao próprio objeto motivador da assembléia, passeata ou encontro.

b) Recurso em Habeas Corpus (RHC) nº 134.682, julgado em 29/11/2016, em que foi reconhecida a atipicidade da conduta de sacerdote católico imputada como crime de discriminação religiosa (art. 20 da Lei 7.716/89),⁵² na qual se comparou e inferiorizou a doutrina espírita em um livro, porque “*embora intolerante, pedante e prepotente, se insere no cenário do embate entre religiões e decorrente da liberdade de proselitismo, essencial ao exercício, em sua inteireza, da liberdade de expressão religiosa*” (BRASILan, 2017, p. 2). Nesse julgado, o proselitismo é caracterizado como elemento essencial de religiões de caráter universalista – que considerou lícita a comparação entre as religiões, ainda que com hierarquização ou demonstração de superioridade de uma confissão em relação a outra –, porém sua proteção não abrange o discurso negativo sobre a crença alheia;

⁵¹ Nesse sentido: RHC 134.682 (BRASILan, 2017); ADI 4.439 (BRASILaq, 2018); RHC 146.303 (BRASILar, 2018) e ADO 26 (BRASILbg, 2020).

⁵² O recorrente “*é sacerdote da Igreja Católica Apostólica Romana e, nessa condição, é autor do livro “Sim, Sim, Não, Não Reflexões de cura e libertação”*; na ocasião, segundo a ótica do Ministério Público, o paciente teria explicitado conteúdo discriminatório que atingiria a doutrina espírita; em razão do conteúdo dessa publicação, é acusado da suposta prática do crime de racismo, previsto no art. 20 da Lei 7.716/89” (BRASILan, 2017, p. 3).

c) RHC nº 146.303, julgado em 06/06/2018, em que foi mantida condenação de pastor evangélico pela prática do crime de discriminação religiosa qualificada (art. 20, § 2º, da Lei nº 7.716/89),⁵³ ao fundamento de que houve excesso no exercício da liberdade de manifestação religiosa, pois no caso – publicação de vídeos na rede mundial de computadores “*com palavras de incitação ao ódio, alimento base da intolerância religiosa. [...] a título de exemplo, [...] frase do paciente[...]: ‘Diz, por fim, tratar-se de pilantragem e hipocrisia, e que é uma religião assassina’*” (BRASILar, 2018, p. 35) – a manifestação atingira o direito de liberdade religiosa do outro. Nesse julgamento, também restou assentando que animosidades decorrentes de comparações de convicções religiosas não configuram, necessariamente, preconceito ou discriminação;

d) ADO nº 26, julgada em 13/06/2019, já analisada no item anterior, na qual se infirmou premissas importantes acerca do proselitismo, tantos conceituais, quanto de conteúdo positivo ou negativo. Conceitualmente, a premissa dizia se tratar do direito de pregar e de divulgar, livremente, pela palavra, imagem ou qualquer outro meio, as convicções religiosas, e de ensinar segundo sua orientação doutrinária e/ou teológica. Sobre o conteúdo, a justificativa indicava que a prática dos atos de culto e respectiva liturgia, independe do espaço, público ou privado, atuação individual ou coletiva, além da vedação de interferência estatal em celebrações litúrgicas ou que importe em cerceamento à liberdade de palavra. Já o negativo, a premissa era de que se impede a criminalização de temas de caráter teológico ou concepções de índole filosófica, política, cultural ou ideológica, além da proibição de punição por blasfêmia ou por apostasia. Ademais, foi ressaltado que o proselitismo não é um direito absoluto, nem pode legitimar discurso de ódio religioso ou atos de violência ou perseguição (BRASILbg, 2020);

e) ADPF nº 460, julgada em 29/6/2020, entendeu-se inconstitucional norma municipal que proibia o ensino de conteúdo relacionado à ideologia de gênero, por considerar formamente inconstitucional (sendo da União a competência para legislar sobre a matéria), além de assentar que vedar de forma genérica o ensino de qualquer conteúdo que seja, ainda que “*supostamente doutrinador ou proselitista, desvaloriza o professor, gera perseguições no ambiente escolar, compromete o pluralismo de ideias, esfria o debate democrático*” (BRASILbc, 2020, p. 7);

f) Reclamação (Rcl) nº 38.782, julgada em 03/11/2020, considerou indevida a proibição de exibição da obra audiovisual “*Especial de Natal Porta dos Fundos: A Primeira Tentação de Cristo*”, fazendo distinção entre intolerância religiosa, na qual se incita violência, e crítica

⁵³ O recorrente, “*na condição de pastor da “Igreja Pentecostal Geração Jesus Cristo”, foi acusado e condenado em primeiro grau pela prática do crime previsto no art. 20, §2º, da Lei n. 7.716/89, providência confirmada em sede de apelação*” (BRASILar, 2018, p. 3).

religiosa, que seria legítima. Entendeu que a produção artística se enquadrava na crítica religiosa, “realizada por meio de sátira, a elementos caros ao Cristianismo. [Que] por mais questionável que possa vir a ser a qualidade desta produção artística, não identific[a-se] em seu conteúdo fundamento que justifique qualquer tipo de ingerência estatal” (BRASILbn, 2021, p. 40);

g) ARE 1.315.221 AgR, julgada em 17/08/2021, foi mantida condenação de concessionária de transporte ferroviário, que determinava informar aos usuários a proibição da realização de cultos religiosos nos vagões de trem, ao fundamento de abuso do direito de proselitismo, em razão do “uso imoderado de microfones, instrumentos musicais e gritarias, [o que] não encontra guarida na jurisprudência desta CORTE” (BRASILbr, 2021, p. 17); e

f) ADI nº 5.537 (BRASILbd, 2020) e ADI nº 5.580 (BRASILbj, 2020), julgadas conjuntamente em 24/08/2020, que abordou um tema reflexo ao proselitismo – a doutrinação ideológica em escolas –, reforçando a posição de livre expressão das convicções individuais, na qual o STF declarou inconstitucionais leis estaduais que vedavam determinadas condutas a professores, a fim de evitar doutrinação dos alunos, ao fundamento de violação ao princípio da proporcionalidade, em razão do risco de aplicação seletiva do diploma legal para perseguição.⁵⁴

1.3.3 Neutralidade estatal no STF

Em sua interpretação jurisprudencial da CF/88, o STF entende o Brasil como um Estado de caráter laico (e não laicista), que adota a neutralidade de natureza absoluta em relação às religiões.⁵⁵ A laicidade estatal é constituída da separação Estado-religião – da qual vem a proibição de adoção de uma religião oficial⁵⁶ – e da neutralidade estatal.⁵⁷

Por sua vez, o princípio da neutralidade nessa matéria consiste em:

- a) proibição de instrumentalização da religião pelo Estado e deste por essa;⁵⁸
- b) vedação que o Estado favoreça, prefira, obstaculize, menospreze, suprima, hostilize

⁵⁴ O STF entendeu pela “incompatibilidade entre o suposto dever de neutralidade, previsto na lei, e os princípios constitucionais da liberdade de ensinar, de aprender e do pluralismo de ideias (CF/1988, arts. 205, 206 e 214). Vedações genéricas de conduta que, a pretexto de evitarem a doutrinação de alunos, podem gerar a perseguição de professores que não compartilhem das visões dominantes. Risco de aplicação seletiva da lei, para fins persecutórios” (BRASILbj, 2020, p. 2).

⁵⁵ ADPF nº 54 (BRASILag, 2013, p. 1).

⁵⁶ ADI nº 5.257 (BRASILas, 2018).

⁵⁷ Nesse sentido: ADPF nº 54 (BRASILag, 2013); RHC nº 126.884 (BRASILai, 2016); ADI nº 4.439 (BRASILaq, 2018); ADI nº 5.257 (BRASILat, 2018); RE nº 494.601 (BRASILav, 2019) e ADO nº 26 (BRASILbg, 2020).

⁵⁸ Confira: ADPF nº 54 (BRASILag, 2013) e ADI nº 4.439 (BRASILaq, 2018).

ou se subordine a qualquer religião ou ritual;⁵⁹

c) respeito e garantia à liberdade religiosa e de não ter qualquer religião e garantia de igualdade dos cidadãos em matéria de crença;⁶⁰ e

e) vedação de fundamentação de atos estatais em razões religiosas.⁶¹

Assim, liberdade religiosa e neutralidade estatal são interdependentes e complementares.⁶² E tem-se ainda que o Estado neutro é diverso do conceito de Estado ateu ou anticlerical,⁶³ não se confundindo com laicismo, que restringe a manifestação religiosas à esfera privada do indivíduo,⁶⁴ nem se misturando com indiferença religiosa, que significa uma postura antirreligiosa, então, oposta ao pluralismo.⁶⁵

Em casos específicos, versando sobre a neutralidade estatal, o STF:

a) na ADPF nº 54 (julgada em 12/04/2012), infirmou traços conceituais importantes da laicidade – entendida como a neutralidade do Estado que não pode ser confundida com laicismo (hostilidade estatal para com a religião) –, que tem atuação dúplce: proteger as confissões religiosas de intervenção estatal e o Estado da influência religiosa. Aponta também que a laicidade decorre da liberdade religiosa, significando (BRASILag, 2013, p. 51):

[...] as religiões não guiarão o tratamento estatal dispensado a outros direitos fundamentais, tais como o direito à autodeterminação, o direito à saúde física e mental, o direito à privacidade, o direito à liberdade de expressão, o direito à liberdade de orientação sexual e o direito à liberdade no campo da reprodução.

b) no RHC nº 126.884 (julgado em 27/09/2016) entendeu que não viola a neutralidade estatal, especialmente a proibição direcionada aos agentes estatais de pautarem suas atividades por motivações religiosas, “*o fato de o Promotor de Justiça, finda a escolha do Conselho de Sentença, ter afirmado que ‘Deus é bom’, [...] Trata-se de um simples comentário de ordem pessoal, enquadrável na liberdade de expressão assegurada às partes*” (RHC nº 126.884: BRASILai, 2016, p. 1);

c) na ADI nº 4.439 (julgada em 27/09/2017) assentou que o Estado não pode ser

⁵⁹ ADPF nº 54 (BRASILag, 2013); ADI nº 4.439 (BRASILaq, 2018); ADI nº 5.257 (BRASILat, 2018); RE nº 494.601 (BRASILav, 2019); ADO nº 26 (BRASILbg, 2020); RE nº 611.874 (BRASILbk, 2020) e ARE nº 1.099.099 (BRASILbl, 2020).

⁶⁰ Vide: ADPF nº 54 (BRASILag, 2013); RHC nº 126.884 (BRASILai, 2016); ADI nº 4.439 (BRASILaq, 2018); ADI nº 5.257 (BRASILat, 2018); RE nº 494.601 (BRASILav, 2019); ADO nº 26 (BRASILbg, 2020); RE nº 611.874 (BRASILbk, 2020) e ARE nº 1.099.099 (BRASILbl, 2020).

⁶¹ ADPF nº 54 (BRASILag, 2013); RE nº 494.601 (BRASILav, 2019); ADI nº 3.478 (BRASILax, 2020) e ADO nº 26 (BRASILbg, 2020).

⁶² ADI nº 4.439 (BRASILaq, 2018).

⁶³ ADO nº 26 (BRASILbg, 2020); RE nº 611.874 (BRASILbk, 2020) e ARE nº 1.099.099 (BRASILbl, 2020).

⁶⁴ ADI nº 3.478 (BRASILax, 2020); RE nº 611.874 (BRASILbk, 2020) e ARE nº 1.099.099 (BRASILbl, 2020).

⁶⁵ RE nº 611.874 (BRASILbk, 2020) e ARE nº 1.099.099 (BRASILbl, 2020).

conivente “com qualquer dogma ou princípio religioso que possa colocar em risco sua própria laicidade ou a efetividade dos demais direitos fundamentais” (BRASILaq, 2018, p. 81);

d) na ADI nº 5.257 (julgada em 20/09/2018) apontou os entes federados como protetores do pluralismo religioso dentro de seu território, zelar pelo princípio da igualdade entre as crenças e se abster de incorporar ideologias religiosas a quaisquer de seus campos de atuação. Por isso, declarou inconstitucional ato legal que oficializou a “*Bíblia como livro-base de fonte doutrinária para fundamentar princípios, usos e costumes de comunidades, igrejas e grupos*” (BRASILat, 2018, p. 1);

e) na ADI nº 3.478 (julgada em 20/12/2019) destacou que o direito à assistência religiosa garantida aos militares não permite a preferência estatal por nenhuma confissão (BRASILax, 2020);

f) na ADI nº 5.258 (julgada em 13/04/2021) e ADI nº 5256 (julgada em 25/10/2021) declarou inconstitucionais leis estaduais que obriguem a existência de exemplar de determinado livro de cunho religioso em unidades escolares e bibliotecas públicas (BRASILbo, 2021; 2021g); e

g) na ADI nº 6.669 (julgada em 11/10/2021) entendeu inconstitucional lei estadual que autorizava livre nomeação de capelães religiosos militares, entendendo ser, para provimento de tais cargos, imprescindível a prévia aprovação em concurso público, que garantiria a neutralidade estatal, ao impedir que o Estado interfira na confissão e liberdade religiosas dos servidores, pois (ADI 6.669: BRASILbt, 2021, p. 19):

[...] o concurso público é a forma de ingresso no serviço público mais segura e prudente a fim de que os ocupantes do cargo de Oficial Capelão sejam livres para professar a fé na qual estão imbuídos, sem indevidas interferências que poderiam ocorrer se o provimento se desse por nomeação para cargo de confiança pelo Chefe do Executivo.

Explicitado o posicionamento jurisprudencial do STF, observa-se que a Corte tem protegido, em regra,⁶⁶ o conteúdo da liberdade religiosa no decorrer dos anos, especialmente com o amadurecimento da interpretação constitucional da CF/1988, garantindo ao indivíduo o exercício dessa liberdade.

Além disso, registre-se que a jurisprudência é coerente, apesar das alterações na

⁶⁶ Como exceção, pode-se citar a ADPF nº 811, que validou restrições à liberdade religiosa no período de pandemia, a qual pode ser explicada não como uma mudança de entendimento, mas pela denominada “jurisprudência de crise”, fenômeno pelo qual a Constituição deve ser interpretada de forma a diminuir o impacto da crise, no nosso caso da pandemia de Covid-19, “buscando-se alternativas que contemplem os valores constitucionais, dentre os quais se destacam a função do Estado de proteger a vida e a saúde pública” (MENDES, 2020).

composição do Tribunal⁶⁷ e algumas oscilações no entendimento do colegiado. Os julgados anteriormente citados demonstram que, em relação à liberdade religiosa, o STF tem um posicionamento garantidor desse direito humano fundamental.

Necessário destacar também, conforme demonstrado no item 1.3.1, há um aumento da judicialização dos conflitos em matéria religiosa no STF, diferentemente do que ocorre com os processos em geral, nos quais o número de ações judiciais não oscilou significativamente na última década.⁶⁸

Isso induz à conclusão que as causas do aumento da litigiosidade no direito religioso têm a ver com o aumento de tensões e conflitos sociais nessa área que, a despeito de se encontrar respaldo no direito comparado, ainda é incipiente no ordenamento brasileiro, carecendo de desenvolvimento doutrinário, jurisprudencial e legislativo com vistas a equalizar a convivência e tolerância religiosa com a concretização da liberdade religiosa (PONZILACQUA, 2016).

Expostos os contornos conceitual, doutrinário e jurisprudencial da liberdade religiosa, do proselitismo e da neutralidade estatal, observa-se que são interligados, visto que o proselitismo é uma das expressões da liberdade religiosa e a neutralidade estatal, por seu turno, decorre da separação entre Estado e religião, objetivando justamente a concretização dessa liberdade. Assim concebidos, liberdade religiosa, proselitismo e neutralidade estatal não são princípios antagônicos entre si, mas complementares, e partes de um todo que visa a garantir a liberdade individual do homem no ordenamento jurídico hodierno.

Traçados o panorama semântico necessário, passa-se à análise do arcabouço normativo do sistema de radiodifusão brasileiro – na medida em que esse setor é um dos mais importantes meios de propagação das crenças religiosas – com o objetivo de examinar se essa parte do ordenamento jurídico limita, favorece ou proporciona o proselitismo. Na reflexão que se segue, a ideia é apresentar o contexto normativo em que se insere a regra proibitória de proselitismo, objeto do julgamento da ADI nº 2.566, analisada na última parte desse trabalho.

⁶⁷ Sobre os efeitos da composição na alteração jurisprudencial do STF, confira-se: “*embora a mudança jurisprudencial possa ser explicada pela mudança na composição do próprio Tribunal, na medida em que novos atores ingressando na tarefa judicante tendem a ter posicionamentos distintos, isso não é suficiente para explicar a situação jurisprudencial*” (SANTOS; MARTINS, 2020, p. 224).

⁶⁸ Nos termos do relatório Justiça em Números do Conselho Nacional de Justiça, em 2011, foram ajuizadas 26 milhões de ações, e em 2020, 25,8 milhões de processos (BRASIL. CNJ. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>).

2 O SISTEMA DE RADIODIFUSÃO E O DISCURSO RELIGIOSO

Neste segundo capítulo, analisa-se o sistema de radiodifusão brasileiro no ordenamento constitucional e suas formas de prestação, em contraste com as regulamentações legais que lhes dizem respeito, especialmente o Código Brasileiro de Telecomunicações - CBT (Lei nº 4.117/1962) e a lei das rádios comunitárias (Lei nº 9.612/98). A partir disso, o objetivo desta seção é apresentar as questões regulatórias do serviço de radiodifusão, destacando a regulação, existente em alguns dos serviços dos sistemas público e estatal, do proselitismo religioso na radiodifusão.

A recopilação do arcabouço normativo é necessária, na medida em que a radiodifusão – um serviço público que se submete a princípios próprios do Direito Administrativo – e o discurso religioso, incompatível com o princípio da neutralidade estatal, devem se compatibilizar com o regime jurídico constitucional da radiodifusão, especialmente pela vedação da censura prévia.

Por radiodifusão, entende-se o serviço de transmissão direta e livre ao público de sons (rádio) e imagens e som (televisão), consistindo em meio de realização da liberdade de expressão e do direito à informação (PINTO, 2011). Trata-se, portanto, de um serviço livre e aberto, sem cobranças de mensalidade ou tarifa ao usuário (HOBAlKA; BORGES, 2007). E, no ordenamento jurídico brasileiro, o termo faz referência a um serviço público “*explorado por emissoras comerciais, educativas e diretamente pela União, ou mediante autorização para os Estados e Municípios*” (NAZARENO, 2007, p. 5).

A despeito da classificação constitucional em radiodifusão estatal, comercial e pública, inexistente tal definição na legislação infraconstitucional, que divide os serviços em: radiodifusão e radiodifusão para fins exclusivamente educativos, comumente chamadas também de comerciais e estatais (NAZARENO, 2007).

Mesmo em tempos de avanço das mídias eletrônicas transmitidas principalmente pela internet, a importância da radiodifusão ainda é destacada e constitui um elemento central na sociedade brasileira, com influência nos hábitos de consumo da população e na manifestação política dos cidadãos. Segundo dados de 2019 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 96,3% dos domicílios brasileiros possuem aparelho de televisão, o que representa quase 73 milhões de domicílios,⁶⁹ valores expressivos quando comparados com a presença de

⁶⁹ “Em 2019, dos 72,9 milhões de domicílios particulares permanentes do País, em 96,3% havia televisão, proporção que ficou em 97,0% em área urbana e um pouco abaixo em área rural (91,6%)” (IBGE. Acesso à

outras tecnologias, como internet (utilizada em 82,7% das residências), computador (presente em 40,6% dos domicílios) e tablet (11,3%), ou mesmo outros eletrodomésticos, como filtro de água (53,4%), máquina de lavar roupas (61,1%), geladeira (97,8%) e fogão (98,8%). Já o rádio está presente em 69,23% das casas brasileiras (IBGE, 2015).

Segundo Pinto (2004), o Brasil contava, em 2004, com 10.278 estações de radiodifusão ativas, possuindo emissoras de alto nível, que integram o setor exportador de produtos brasileiros (principalmente as telenovelas, vendidas para todos os continentes) e constituindo uma das maiores redes de TV do mundo. E, apesar do avanço das novas tecnologias, como temos dito, a importância da radiodifusão convencional ainda é acentuada, uma vez que o brasileiro consumia, em 2019, uma média de 6h de programação televisiva (MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕESg, 2021).

O próprio STF ratificou a imprescindibilidade das emissoras de rádios e televisões no Brasil, principalmente nas pequenas localidades e zona rural, porque *“a divulgação do modo de vida, dos costumes e dos acontecimentos locais fortalece o senso de pertencimento dos cidadãos ao Município”* (RE nº 1.070.522/PE: BRASILbp, 2021).

Nesse sentido, o sistema da radiodifusão consiste em uma das principais formas de propagação do discurso religioso, elemento nuclear do proselitismo religioso. Assim, neste capítulo, destaca-se que, conforme exposto no anterior, a liberdade religiosa é garantida também às pessoas jurídicas e, em consequência disso, analisa-se a liberdade religiosa das emissoras de rádio e televisão quanto à divulgação de mensagens de cunho religioso, proselitistas ou não, e das organizações religiosas, quanto ao acesso ao serviço público de radiodifusão.

2.1 O serviço de radiodifusão na Constituição de 1988

Inicialmente, deve-se destacar que, a despeito de inovar e ampliar direitos referentes à comunicação social, vários dispositivos da CF/88 quanto ao tema não se trata de conteúdo inédito, pois já constava em textos constitucionais precedentes,⁷⁰ tais como:

- a) competência da União para explorar, diretamente ou mediante autorização ou

Internet e à televisão e posse de telefone móvel celular para uso pessoal 2019. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101794_informativo.pdf. Acesso em: 22 jan. 2022.

⁷⁰ Utiliza-se como recorte temporal as cartas constitucionais que vigoram a partir da sanção do CBT, em 27/08/1962, a saber: Constituição de 1946, Constituição de 1967, Emenda Constitucional nº 1/1969 e Constituição de 1988.

concessão, os serviços de radiodifusão, e legislar sobre radiodifusão;^{71 72}

b) livre a manifestação do pensamento, independentemente de censura (tendo a CF/67 e a Emenda Constitucional (EC) nº 1/69 admitido restrição nos casos de propaganda de guerra, subversão da ordem, preconceitos de religião, raça ou classe, ou contrária à moral e aos bons costumes);⁷³

c) vedação da propriedade de empresas de radiodifusão a estrangeiros;⁷⁴

d) responsabilidade editorial e da programação privativas a brasileiros;⁷⁵ e

e) possibilidade de restrição (ou censura) à liberdade de imprensa e radiodifusão durante a vigência do estado de sítio.⁷⁶

Nas Constituições de 67 e 69 (entendendo-se a EC nº 1/69 como uma Constituição) foi admitida a possibilidade de restrição na organização e funcionamento das empresas de radiodifusão, no interesse do regime democrático e do combate à subversão e à corrupção.⁷⁷

Ademais, a EC nº 11/1978 incluiu a possibilidade de censura à liberdade de imprensa na radiodifusão durante o estado de emergência (em caso de guerra ou para repelir atividades subversivas).⁷⁸ Já na CF/88, não subsistem restrições constitucionais no estado de emergência, mas foi incluída a possibilidade de ocupação e uso temporário de bens e serviços públicos, como o caso da radiodifusão no estado de defesa (hipótese de calamidade pública de grandes proporções na natureza).⁷⁹

A CF/88 trouxe inovações importantes referentes ao serviço de radiodifusão:

a) inclusão da possibilidade de exploração mediante permissão, exercício da classificação indicativa de programação na competência da União além de concessão e sua renovação na competência exclusiva do Congresso Nacional;⁸⁰

b) imunidade tributária de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) na prestação de serviço de radiodifusão de recepção livre e gratuita;⁸¹

⁷¹ Na CF/46 não existia a competência legislativa sobre radiodifusão.

⁷² art. 5º, XII, CF/46 (BRASILE, 1946); art. 8º, XV, a, XVII, i, CF/67 (BRASIL, 1967); art. 8º, XV, a, XVII, i, EC 1/69 (BRASILm, 1969); e arts. 21, XII, a, e 22, IV, CF/88 (BRASILq, 1988).

⁷³ art. 141, § 5º, CF/46 (BRASILE, 1946); art. 150, § 8º, CF/67 (BRASIL, 1967); art. 153, § 8º, EC 1/69 (BRASILm, 1969); art. 5º, IV e IX, CF/88 (BRASILq, 1988).

⁷⁴ art. 160, CF/46 (BRASILE, 1946); art. 166, CF/67 (BRASIL, 1967); art. 174, EC 1/69 (BRASILm, 1969); art. 222, CF/88 (BRASILq, 1988).

⁷⁵ art. 160, CF/46 (BRASILE, 1946); art. 166, § 1º, CF/67 (BRASIL, 1967); art. 174, § 1º, EC 1/69 (BRASILm, 1969); art. 222, § 2º, CF/88 (BRASILq, 1988).

⁷⁶ art. 209, I, CF/46 (BRASILE, 1946); art. 152, § 2º, e, CF/67 (BRASIL, 1967); art. 155, § 2º, e, EC 1/69 (BRASILm, 1969); art. 139, III, CF/88 (BRASILq, 1988).

⁷⁷ art. 150, § 8º, CF/67 (BRASIL, 1967); e art. 153, § 8º, EC 1/69 (BRASILm, 1969).

⁷⁸ art. 155, § 2º, e, EC 1/69 (BRASILm, 1969).

⁷⁹ art. 136, § 1º, II, CF/88 (BRASILq, 1988).

⁸⁰ arts. 21, XVI e 49, XII, CF/88 (BRASILq, 1988).

⁸¹ art. 155, § 2º, X, d, CF/88 (BRASILq, 1988).

c) possibilidade de outorgas de serviço de radiodifusão a pessoas jurídicas constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sede no país, desde que 70% do capital pertença a brasileiros;⁸² e

d) inclusão de capítulo sobre comunicação social, no qual há expressa vedação da censura;⁸³ previsão de restrições à propaganda nociva a saúde ou meio ambiente (tabaco, bebidas, agrotóxicos, medicamentos, terapias);⁸⁴ proibição de oligopólios e monopólios;⁸⁵ programação ética, regionalizada e preferencialmente educativa, cultural, artística e informativa;⁸⁶ prazo de outorgas das emissoras de 10 anos para rádio e 15 anos para televisão, podendo ser renovadas, salvo por decisão nominal de dois quintos do Congresso Nacional;⁸⁷ cancelamento de outorga permitido apenas judicialmente⁸⁸ e previsão de criação do Conselho de Comunicação Social.⁸⁹

Pelo exposto, percebe-se que a natureza jurídica da radiodifusão é de serviço público,⁹⁰ pois através dele se efetiva um direito fundamental – no caso, os “*direitos à liberdade de expressão, liberdade artística, informação (inclusive informação jornalística), culturais, à educação e à comunicação social, entre outros*” (SCORSIM, 2011, p. 84) – e se oferece à sociedade “*uma comodidade ou utilidade [...] visando ao interesse público, gozando das prerrogativas decorrentes da supremacia estatal*” (CARVALHO, 2017, p. 631-632).

O serviço de radiodifusão é prestado por três sistemas constitucionalmente previstos (art. 223, *caput*, CF/88), os quais se submetem a regime jurídicos distintos (SCORSIM, 2016):

a) sistema privado: financiado pelo mercado publicitário e que tem como característica a autonomia da emissora quanto à veiculação de conteúdo – prestigiando os “*direitos fundamentais à liberdade de expressão artística, à educação, à cultura e à informação jornalística, livre iniciativa e dignidade da pessoa humana*” (SCORSIM, 2011, p. 85) –, cujas restrições são previstas constitucionalmente, como: direito de resposta (art. 5º, V), programação político partidária (art. 17, § 3º), classificação indicativa (art. 21, XVI) e publicidade comercial (art. 220, § 4º);

⁸² regra instituída pela Emenda Constitucional nº 36 de 2002 no art. 222, CF/88 (BRASILq, 1988).

⁸³ art. 220, § 2º, CF/88 (BRASILq, 1988).

⁸⁴ art. 220, § 3º e 4º, CF/88 (BRASILq, 1988).

⁸⁵ art. 220, § 5º, CF/88 (BRASILq, 1988).

⁸⁶ art. 221, CF/88 (BRASILq, 1988).

⁸⁷ art. 223, § 2º e 5º, CF/88 (BRASILq, 1988).

⁸⁸ art. 223, § 4º, CF/88 (BRASILq, 1988).

⁸⁹ art. 224, CF/88 (BRASILq, 1988).

⁹⁰ Em sentido diverso, há entendimento doutrinário segundo o qual nem “*todos os serviços de radiodifusão possam ser qualificados como serviço público de radiodifusão. A simples previsão da atividade em determinado artigo constitucional não implica necessariamente em sua classificação como serviço público*” (JUSTEN FILHO, p. 44, *apud* SCORSIM, 2011, p. 86).

b) sistema público: titularizado pelo Estado e por organizações do terceiro setor – como *“associações civis e fundações, sem fins lucrativos, organizações sociais, organizações civis de interesse público, em que prevalece a noção de propriedade pública (coletiva) e não de propriedade privada”* (SCORSIM, 2011, p. 115) –, com programação voltada para assuntos comunitários, destacando temas envolvendo educação e cultura. Nesse sistema estão as emissoras educativas e comunitárias; e

c) sistema estatal: destinado prioritariamente à comunicação institucional do Estado – podendo ser explorado diretamente pela União ou autorizado para outros entes federativos ou órgãos da administração indireta –, cuja programação visa à *“realização do direito dos cidadãos à informação de caráter institucional”* (SCORSIM, 2011, p. 85), além de conteúdo educacional e cultural.

Registre-se, entretanto, o dever constitucional de observância do princípio da complementariedade dos sistemas na organização do serviço de radiodifusão, devendo os Poderes Legislativo e Executivo observar *“a distinção entre os regimes jurídicos dos setores privado, público e estatal”* (SCORSIM, 2016, p. 79). Esse princípio implica colaboração e harmonia entre os sistemas, que embora tenham funções diferenciadas, são complementares, com vistas à garantia de *“diversidade das fontes de informação e da multiplicidade de conteúdos audiovisuais para a sociedade brasileira”* (SCORSIM, 2011, p. 83).

2.1.1 A prestação pelo Estado

A prestação direta do serviço público de radiodifusão está entre as competências da União (arts. 21, XII, a, e 175, CF). Nesse tipo de exploração, o próprio Estado – que detém a titularidade da exploração da frequência de radiodifusão – presta o serviço público.

Ressalta-se que, como a competência é da União, a prestação por outros entes federativos depende de autorização.⁹¹ Porém, quando o serviço de radiodifusão é prestado diretamente por órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário Federal, as emissoras são consignadas – isto é, não é realizado procedimento licitatório, apenas depende de viabilidade técnica (Portaria nº 4/2014: MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕESc, 2014), pois são serviços públicos prestadas diretamente pelo Estado – e não outorgadas, quando as emissoras são concedidas, permitidas ou autorizadas. Como exemplo desse caso tem-se: 1) a TV Justiça e Rádio Justiça, no Poder Judiciário, consignadas ao Supremo Tribunal Federal;

⁹¹ O STF declarou a inconstitucionalidade de legislação municipal que autorizava a concessão pelo Município para exploração de rádio comunitária a terceiros (ADPF nº 235: BRASILaw, 2019).

além de, , 2) no Poder Legislativo, a TV Câmara e Rádio Câmara, consignadas à Câmara dos Deputados, e a TV Senado e Rádio Senado, ao Senado Federal.

No Poder Executivo, a exploração direta da radiodifusão ocorre através da estatal Empresa Brasil de Comunicação (EBC), criada a partir da Lei nº 11.652/08 (BRASILy, 2008), que opera a TV Brasil, as rádios Nacional e MEC.

Fora o uso direto, o serviço público de radiodifusão pode ainda ser objeto de concessão, permissão ou autorização pela União, como explicado no item subsequente.

2.1.2 A prestação mediante concessão, permissão ou autorização a terceiros

O serviço de radiodifusão pode ser prestado por terceiros, mediante autorização, concessão ou permissão (art. 21, XII, *a*, da CF/88). Nessa perspectiva, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 1.070.522 – que concluiu pela constitucionalidade de exigência de percentual de programação local nos editais licitatórios para outorga de canais de radiodifusão –, o STF explicitou a compreensão de que a outorga a terceiros se limita à exploração de faixas de radiofrequência, permanecendo o Estado com a posse desse recurso tecnológico imaterial (RE nº 1.070.522, BRASILbp, 2021).

Assim, se faz necessário apresentar uma rápida distinção entre as três modalidades de transferência de prestação de serviço público:

a) autorização – outorga para “*entidades públicas, com exceção da União, e emissoras comunitárias*” (LINS, 2011, p. 16), além dos “*serviços de retransmissão e repetição de sinais de TV*” (SCORSIM, 2011, p. 149) – é um ato de competência do Ministro de Estado (se radiodifusão sonora para entidades públicas, retransmissão ou repetição de televisão e rádios comunitárias) ou do Presidente da República (se radiodifusão de sons e imagens para entidades públicas), com possibilidade de ser por tempo indeterminado (entidade públicas e retransmissão e repetição de televisão) ou tempo determinado (rádios comunitárias) e que podem ser revogáveis, na retransmissão e repetição de televisão, ou não revogáveis unilateralmente pela Administração, nos demais casos (PINTO, 2004);

b) permissão – outorga para “*emissoras de alcance local (FM e OM de baixa potência)*” (LINS, 2011, p. 16), se trata de um ato administrativo intermediário entre a autorização e a concessão, e por ser “*unilateral, discricionária e precária é dotada de um caráter menos vinculante do que a concessão, que é realizada por intermédio de um contrato administrativo*” (BASTOS, 2002, p. 311) – é um ato de competência do Ministro de Estado, classificada como permissão condicionada ou qualificada, pois difere da permissão regular por não ter caráter

precário (tem prazo certo) e não pode ser revogada unilateralmente pela Administração, com celebração de contrato de adesão do concessionário com a União (PINTO, 2004); e

c) concessão – outorga “*para radiodifusão sonora e de sons e imagens, exceto emissoras de alcance local (FM e OM de baixa potência), entidades públicas, com exceção da União, e emissoras comunitárias*” (LINS, 2011, p. 16) – é um ato administrativo “*bilateral, veiculada por meio de contrato administrativo e dotada de prazo certo*” (BASTOS, 2002, p. 311) –, de competência do Presidente da República e a remuneração do serviço – diferentemente da concessão de outros serviços público que se dá pela tarifa – é realizadas pelos recursos oriundos de publicidade e prestação de serviços (PINTO, 2004).

O ato de outorga, seja por autorização, permissão ou concessão, do serviço de radiodifusão se trata de um ato administrativo complexo (PINTO, 2004): o Poder Executivo Federal é responsável pelo procedimento licitatório ou processo seletivo⁹² – precedidos pelo Plano Nacional de Outorgas, em que há a previsão dos próximos Editais com os Municípios contemplados – e pelo ato de concessão, permissão ou autorização para o serviço de radiodifusão (art. 223 da CF/88). Entretanto, a eficácia da outorga e respectiva renovação dependem de aprovação do Congresso Nacional (arts. 223, § 3º, e 49, XII, da CF/88).

A renovação da outorga é um direito subjetivo da emissora que cumpra as “*exigências legais e das finalidades educativas, culturais e morais a que se obrigou, condicionado à manutenção da possibilidade técnica e do interesse público*” (art. 110 do Decreto nº 52.795/1963, BRASILj, 1963). Para que o Congresso Nacional rejeite a renovação da outorga é necessário o voto nominal de dois quintos dos parlamentares (art. 223, § 2º, da CF/88). Já o cancelamento da outorga depende de determinação jurisdicional (art. 223, § 4º, da CF/88).

2.2 O tratamento jurídico na legislação infraconstitucional

No âmbito infraconstitucional, os principais diplomas que disciplinam a radiodifusão são o Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), a Lei nº 4.117/62 (BRASILi, 1962), e a

⁹² Na radiodifusão comercial a licitação será na modalidade concorrência, definido o vencedor pelo critério de maior valor da média ponderada da pontuação da Proposta Técnica e da Proposta de Preço pela Outorga (MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. Obter outorga para exercer serviços de radiodifusão comercial. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/obter-outorga-para-exercer-servicos-de-radiodifusao-comercial>. Acesso em 13 dez. 2021). Na radiodifusão comunitária há um processo seletivo em que, existindo mais de uma entidade habilitada, deverá ser feita tentativa de “*que as entidades concorrentes se associem para prestar conjuntamente o Serviço e, apenas caso reste fracassada essa possibilidade é que se verificará a quantidade de manifestações em apoio que cada concorrente tem, selecionando-se assim aquela que obtiver maior representatividade*” (MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. Radcom - Rádio Comunitária. Disponível em: <https://www.gov.br/mcom/pt-br/assuntos/radio-e-tv-aberta/radcom-radio-comunitaria>. Acesso em 13 dez. 2021).

Lei nº 9.612/98 (que instituiu a radiodifusão comunitária: BRASILr, 1998).

A despeito de sancionado no ano de 1962, na vigência da Constituição de 1946, o CBT foi recepcionado pelas Constituições de 1967 e 1988, pelo fundamento de que o perfil conceitual dos serviços de radiodifusão não fora alterado “*com o advento da nova ordem constitucional*” (MC na ADI nº 561, BRASILt, 2001, p. 2).

Em recentes pronunciamentos,⁹³ o STF ratificou a constitucionalidade do CBT, especialmente em observância ao princípio da continuidade dos serviços públicos.⁹⁴

2.2.1 O Código Brasileiro de Telecomunicações (Lei nº 4.117/1962)

Convém destacar que a Lei Geral de Telecomunicações (LGT), a Lei nº 9.472/97, passou a regular a regular a telecomunicação e revogou parcialmente o CTB, mantendo as disposições “*quanto a matéria penal [...] e quanto aos preceitos relativos à radiodifusão*” (art. 215, a, da Lei nº 9.472/97). Dessa forma, o CBT, que regulamentava todos os serviços de telecomunicações (como telefonia, telégrafos, radiodifusão etc.), ficou restrito à radiodifusão após o advento da LGT, que passou a organizar inclusive a utilização dos recursos de órbita e espectro de radiofrequências (art. 1º da LGT), além de criar a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) “*com a função de órgão regulador das telecomunicações*” (art. 8º da LGT).

No CBT, a radiodifusão é uma das espécies de serviço de telecomunicações relacionados no art. 6º do código, que é “*destinado a ser recebido direta e livremente pelo público em geral, compreendendo a radiodifusão sonora e televisão*” (art. 6º, d, do CBT). E com relação à regulamentação infralegal do CBT, ela foi veiculada pelo Decreto nº 52.026/1963, que estabelece parte das definições técnicas relativas às telecomunicações, estando vigente, ainda, quanto ao serviço de radiodifusão. Todavia, o grande problema desse diploma legal é sua desatualização (a edição é de 1962).

Primeiro, falta atualização de ordem tecnológica, pois o documento não acompanhou a evolução das telecomunicações nos últimos sessenta anos, por exemplo, contendo distinções superadas pelo atual estágio de desenvolvimento tecnológico, entre radiodifusão, televisão por assinatura e a demais de serviços de comunicações. Além disso, na época da sanção do CBT, a tecnologia de radiodifusão era analógica, com aparelhos à válvula e transmissão em preto e branco. Com a tecnologia digital, porém, há integração de funções de telefone, televisor, rádio

⁹³ AgR no ARE nº 911445 (BRASILao, 2017) e RE nº 1026923 (BRASILbm, 2021).

⁹⁴ RE nº 1070522 (BRASILbp, 2021).

e câmera fotográfica em um único aparelho (SCORSIM, 2010). Essa desatualização também é apontada pela OCDE em um relatório de 2020, que aponta o fato do marco legal da radiodifusão brasileira precisar considerar a integração das diversas áreas das telecomunicações.

A segundo, existe no CBT uma desatualização de ordem jurídica, uma vez que não houve adequação da norma ao texto da CF/88, especialmente quanto à aplicação eficiente dos princípios do estatuto constitucional da comunicação social, sobretudo em relação à programação das emissoras (SCORSIM, 2010).

Esse cenário ocorre porque os atuais operadores do setor são resistentes à renovação do marco legal, uma vez que o CBT favorece “*o modelo oligopólico vigente no setor, o que, dessa maneira, estaria em consonância com interesses dos grandes empresários da radiodifusão*” (BARROS, 2010, p. 135). Some-se a isso a deficiência de fiscalização, que permite às emissoras a promoção de concentração ilegal de outorga, utilizando-se para tanto de mecanismos ardis, como acionistas laranjas e retransmissoras (OCDE, 2020).

2.2.2 O Serviço de Radiodifusão Comunitária (Lei nº 9.612/98)

A radiodifusão comunitária tem sua inspiração em três modelos de atuação nesse campo, que funcionavam paralelamente ao sistema de radiodifusão outorgado oficialmente pelos Estados (SILVEIRA, 2001), sendo elas:

- a) radiodifusão clandestina, que consistia nas chamadas “emissoras ocultas” existentes em Estados ditatoriais, onde prestavam informações livres da censura estatal;
- b) radiodifusão pirata, composta de emissoras que transmitiam a partir de navios fora do mar territorial de um país, ficando livre do controle da regulação; e
- c) radiodifusão livre, na qual as emissoras funcionam no território de um Estado nacional, mas de forma alternativa ao sistema tradicional, em oposição às tradicionais redes de comunicação.

No contexto brasileiro, as rádios comunitárias têm gênese nas “*transmissões clandestinas de radiodifusão sonora nos morros, favelas, vilas que clamam pelo direito de serem ouvidas pela população do asfalto*” (PINTO, 2004, p. 13).⁹⁵ Esse serviço atende a:

[...] uma significativa demanda de segmentos sociais, que se refletia em inúmeros pedidos de autorização para execução de serviços de radiodifusão [...] de pequenas

⁹⁵ “A “*Rádio Favela*”, de Belo Horizonte, antes uma transmissão clandestina de radiodifusão sonora, foi a primeira rádio pirata a ter sua outorga regularizada pelo Ministério das Comunicações, por meio da Mensagem Presidencial n. 318, de 2000” (PINTO, 2004, p. 13).

emissoras de rádio que operavam de forma ilegal (FAUTH, 2005, p. 8).

Apesar disso, a radiodifusão comunitária é um produto brasileiro originado a partir de decisões judiciais que passaram a autorizar o funcionamento de serviços de radiodifusão de baixa potência e alcance reduzido. Tal fato se deu nos municípios que não eram atendidos por serviço convencional de radiodifusão, ante reticência do Poder Executivo Federal em autorizar o serviço (SILVEIRA, 2001).

Essa modalidade foi introduzida formalmente na ordem legal brasileira pela Lei nº 9.612/1998, mesmo já existindo por força de decisões que autorizavam o funcionamento de emissoras de baixa potência, com regulamentação no âmbito infralegal pelo Decreto nº 2.615/98 e Portaria nº 4.334/2015 do Ministério das Comunicações.

Nesse sentido, a positivação do serviço de radiodifusão comunitária, que atende às comunidades locais, foi importante para infirmar a divulgação do discurso religioso das organizações religiosas da comunidade. Isso porque tais instituições não teriam acesso aos meios de comunicação convencionais.

Ademais, defende-se o potencial democratizante dessa espécie de meio de comunicação social, ao promover na comunidade *“o livre debate sobre a administração municipal, ofertando idéias e, também, tecendo as críticas necessárias à boa e responsável gestão da coisa pública”* (SILVEIRA, 2001, p. 260).

Dentre as peculiaridades das rádios comunitárias, destacam-se (art. 1º, *caput*, Lei nº 9.612/98) que:

a) operam exclusivamente no sistema de radiodifusão sonora (rádio), em frequência modulada (FM). Não foram autorizadas para radiodifusão de sons e imagens, isto é, televisão comunitária, nem na amplitude modulada (AM), atualmente em processo de desligamento no Brasil;

b) atuam em baixa potência, sendo de, no máximo, 25 Watts ERP, o que equivale a aproximadamente uma cobertura de 1 km, em contrapartida ao serviço de rádio FM tradicional, que opera em potência de 300 Watts a 100 KWatts, o que corresponde a cobertura de 7 a 78 km (TELECO, 2009a);

d) possuem cobertura restrita, abrangendo a comunidade de um bairro ou vila; e

e) são outorgadas a fundações e associações comunitárias, sem fins lucrativos, e com sede na localidade da emissora.

Também é relevante mencionar que a Lei nº 9.612/98 vedou o proselitismo na programação das emissoras comunitárias (art. 4º, § 1º). Entretanto, apesar dessa proibição –

vigente por vinte anos: entre a edição da Lei nº 9.612 em 1998 e a declaração de inconstitucionalidade dessa vedação, em 2018 –, verificava-se, a existência de emissoras comunitárias vinculadas a organizações religiosas (POLATO, 2015, p. 39):

Em uma pesquisa sobre as rádios comunitárias outorgadas entre 1999 e 2004, feita por Venício A. de Lima e Cristiano Aguiar Lopes, os pesquisadores buscaram dados sobre os vínculos políticos e/ou religiosos dessas rádios e observaram que, de um total de 2205 emissoras, 120 mantinham vínculos religiosos, o que representava 5,4%. Dessas 120 rádios mencionadas, 83(69,2%) estavam ligadas à Igreja católica, 33(27,5%) a igrejas protestantes, 2 (1,66%) a ambas, 1 à doutrina espírita (0,8) e 1 (0,8) ao umbandismo.

A proibição do proselitismo foi mantida ao longo do processo legislativo da Lei nº 9.612/98, principalmente pelo argumento de que sem tal vedação poderia se permitir o desvio de finalidade da rádio comunitária, cujo propósito é servir aos interesses comunitários e debater assuntos locais, além de considerar que isso não consistiria em censura, ante a expressa disposição infirmando a liberdade de programação.⁹⁶

2.3 O sistema brasileiro de radiodifusão

Expostos o perfil constitucional e a previsão legal, detalha-se a seguir o sistema de radiodifusão brasileira – serviço “*recebido direta e livremente pelo público em geral*”⁹⁷ –, que pode ser classificado quanto à:

a) geração de conteúdo, em sistema gerador (principal), atuação na qual a emissora transmite programação originada dos seus próprios estúdios,⁹⁸ e sistema ancilar (acessório), nas

⁹⁶ No Senado Federal, o relator, Senador Sérgio Machado (PMDB - CE) entendeu que “*os princípios insculpidos no art. 4º do projeto admitem a liberdade da programação, sendo que os seus parágrafos, dentre ao quais o § 1º questionado, devem ser interpretados em seu conjunto. Portanto, a despeito da vedação contida no § 1º, § 2º estabelece disciplina suficiente assecuratória da pluralidade de opiniões quando do debate de matérias polêmicas. O conteúdo normativo do § 1º impede sim, e entendo que corretamente, que este importante instrumento comunitário se transforme em meio de doutrinação de qualquer espécie, com utilização específica para este, fim, afastando-se da sua destinação precípua, consignada no art. 3º do projeto*” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direita de Inconstitucionalidade nº 2566**, Tribunal Pleno. Informações do Congresso Nacional. Redator do acórdão: Ministro Edson Fachin. Brasília, DJe, 23 out. 2018. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5109054&preID=1983315#>. Acesso em: 08 dez. 2021. p. 6/7). No mesmo sentido, o Senador José Agripino (PFL - RN) defendeu a proibição, assentando que “*quando for subtraída essa proibição, inverte-se a prioridade. Ao invés de a rádio comunitária servir a interesses da comunidade, no debate de assuntos culturais locais, prevalecerá o interesse daqueles que querem uma rádio comunitária para exercer o proselitismo de qualquer ordem, seja político seja religioso, até porque uma rádio comunitária é barata. Isso desvirtuará, atingirá com um tiro mortal o objetivo fundamental da rádio comunitária. que é de servir ao interesse da comunidade, não permitindo o proselitismo; se permitido, encabeçará ou comandará o processo de solicitação de concessões*” (BRASILas, 2018, p. 7).

⁹⁷ art. 6º, d, do CBT (BRASILi, 1962).

⁹⁸ art. 5º do Decreto nº 52.795 (BRASILj, 1963).

modalidades: retransmissão de televisão, repetição de televisão e retransmissão de rádio na Amazônia Legal; e

b) titularidade da outorga, em radiodifusão comercial ou privada, radiodifusão pública – nas modalidades educativa e comunitária – e radiodifusão estatal.

Registre-se que a implementação da televisão digital “*não consiste em novo serviço público. Cuida-se da mesma transmissão de sons e imagens por meio de ondas radioelétricas. [...] que passa a ser digitalizada [...] mas sem perda de identidade jurídica*”.⁹⁹ Assim, a autorização de uso de espectro de radiofrequência de televisão digital é acessória da concessão ou autorização do serviço público de radiodifusão de sons e imagens.

Excepcionalmente, no período da pandemia da Covid-19, foi autorizada a utilização do recurso de multiprogramação – de até quatro faixas de programação – às emissoras do serviço de radiodifusão de sons e imagens de tecnologia de televisão digital, dos sistemas privado e público, para veiculação de conteúdo educacional, científico, tecnológico, de inovações, cidadania e saúde.¹⁰⁰

2.3.1 Sistemas gerador e ancilar de radiodifusão

As emissoras de radiodifusão brasileiras se dividem, quanto à natureza da outorga em relação à geração de conteúdo, em sistema gerador ou principal, no qual a emissora transmite programação originada dos seus próprios estúdios, e sistema ancilar ou acessório, que é outorgado mediante autorização exclusivamente à emissoras geradoras, nas modalidades: retransmissão de televisão, repetição de televisão¹⁰¹ e retransmissão de rádio na Amazônia Legal.

Acerca dessa classificação, registre-se que o sistema regulatório brasileiro admite, na prática, duas espécies de emissoras que produzem conteúdo local: a primeira, a emissora geradora propriamente dita, e a segunda, a emissora retransmissora localizadas na região da Amazônia Legal, que tem um tolerância legal quanto à produção de conteúdo (PIERANTI,

⁹⁹ Entendimento do STF na ADI nº 3944 (BRASILac, 2010).

¹⁰⁰ Decreto nº 10.312, de 4 de abril de 2020 (BRASILaz, 2020).

¹⁰¹ O serviço de repetição de televisão tem por finalidade captar os sinais uma emissora geradora e transmiti-los para outra emissora repetidora, retransmissora ou geradora. Porém, trata-se de um serviço em extinção no sistema de radiodifusão, em que não são deferidas novas outorgas. Os novos serviços de transporte de sinais de sons e imagens entre geradoras e/ou retransmissoras deixam de ser classificados como serviço de radiodifusão, sob responsabilidade do Ministério das Comunicações, e passam a ser um serviço de telecomunicações, regulado pela Anatel (conf. arts 31 e 32 da Portaria nº 141, de 22 de julho de 2020). A regulamentação e regulação desse serviço está prevista no Decreto nº 5.371/05 (regulamento do serviço de retransmissão de televisão e do serviço de repetição de televisão: BRASILv, 2005) e Portaria nº 141/20 (MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÕES E COMUNICAÇÕESc, 2020).

2018).

2.3.1.1 Retransmissão de televisão

O serviço de retransmissão de televisão se destina a retransmitir, de forma simultânea ou não, os sinais de uma emissora geradora de televisão em locais por ela não alcançados diretamente ou alcançados em condições técnicas inadequadas, para a recepção livre e gratuita pelo público. Isso significa, que “*as atuais retransmissoras garantem, na prática, a formação das redes nacionais e regionais*” (PIERANTI, 2018, p. 7-8).

As retransmissoras operam nos serviços de radiodifusão de sons e imagens (televisão) dos sistemas privado, público e estatal.¹⁰² Apresentam como exceções à regra de somente retransmitir programação de uma geradora:

a) possibilidade de reproduzir publicidade destinada a uma determinada região servida, desde que inexista estação geradora;¹⁰³ e

b) se a retransmissora situada em regiões de fronteira de desenvolvimento do País – Amazônia Legal e Fernando de Noronha¹⁰⁴ – poderá fazer transmissão local de programação (três horas diárias de serviço jornalístico e noticioso e 15% de programação com finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas, em benefício do desenvolvimento geral da comunidade) e publicidade.¹⁰⁵

Como se trata de serviço acessório, tem-se que extinta a outorga da emissora geradora, encerra-se automaticamente a autorização da retransmissora.¹⁰⁶ Atualmente, existem 20.374 emissoras outorgadas ou consignadas:¹⁰⁷

Tabela 3 – Quantidade de emissoras de cada sistema de radiodifusão

| | |
|------------------------|--------|
| <i>sistema privado</i> | 18.974 |
| <i>sistema privado</i> | 518 |
| <i>sistema privado</i> | 882 |
| TOTAL | 20.374 |

Fonte: O autor (2022), com base dos dados do sistema Mosaico da ANATEL (AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES). Disponível em: <http://sistemas.anatel.gov.br/se/public/view/b/srd.php>. Acesso em: 06 jan. 2022.

¹⁰² art. 12 do Decreto nº 5.371 (BRASILv, 2005).

¹⁰³ art. 32 do Decreto nº 5.371 (BRASILv, 2005).

¹⁰⁴ Portaria nº 669, de 26 de novembro de 2007 (MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕESa, 2007).

¹⁰⁵ art. 33 do Decreto nº 5.371 (BRASILv, 2005).

¹⁰⁶ Decreto nº 10.405, de 25 de junho de 2020 (BRASILbb, 2020).

¹⁰⁷ Em consulta ao sistema mosaico: 2.686 canais vagos e 20.374 canais outorgados do serviço de retransmissão de TV (ANATEL, 2022).

Regulamentação e regulação previstas no Decreto nº 5.371/05 (regulamento do serviço de retransmissão de televisão e do serviço de repetição de televisão, BRASILv, 2005), Portaria do nº 669/07 (que define as regiões consideradas de fronteira de desenvolvimento do País, MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕESa, 2007) e Portaria nº 141/20 (MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÕES E COMUNICAÇÕESc).

2.3.1.2 Retransmissão de rádio na Amazônia Legal

O serviço de retransmissão de rádio na Amazônia Legal opera nos serviços de radiodifusão sonora em frequência modulada (rádio FM) dos sistemas privado, público e estatal.¹⁰⁸ Ele se destina a retransmitir, de forma simultânea, os sinais de uma emissora de rádio FM instalada nas capitais dos estados da Amazônia Legal¹⁰⁹ para quaisquer municípios da região. Essa medida diferenciada é parte da política de fomento do desenvolvimento econômico do Plano de Valorização Econômica da Amazônia.¹¹⁰

Nesse contexto, é permitida a transmissão local de programação (três horas diárias de jornais e notícias, e 15% de programação com finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas, em benefício do desenvolvimento geral da comunidade) e de publicidade.¹¹¹ Entretanto, é vedada a cessão ou arrendamento de programação ou horários. É admitida, porém, a veiculação de programas produzidos por terceiros, assumindo a responsabilidade pelo conteúdo.¹¹² Atualmente estão outorgados 53 canais:¹¹³

Tabela 4 – Quantidade de retransmissoras de rádio na Amazônia Legal, por Estado

| | |
|-----------------|----|
| <i>Amazonas</i> | 25 |
| <i>Acre</i> | 27 |
| <i>Maranhão</i> | 1 |

¹⁰⁸ art. 12 do Decreto nº 5.371 (BRASILv, 2005).

¹⁰⁹ Estados: Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Rondônia, Roraima, Tocantins, Pará e do Maranhão na sua porção a oeste do Meridiano 44° - art. 2º da Lei Complementar n. 124, de 03.01.2007 (BRASILx, 2007).

¹¹⁰ PIERANTI (2018) leciona que o tratamento diferenciado a essa região tem origem em 1966, com a criação do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, que, dentre outros “*medidas econômicas voltadas ao desenvolvimento da Amazônia Legal, o governo federal somou uma especificamente no âmbito das comunicações: a permissão para que as RTVs, nessa região, veiculem parte da programação produzida localmente. Essa permissão, em tese, gera efeitos para além do setor de radiodifusão, já que também pode estimular o estabelecimento de produtoras de conteúdo audiovisual, além de criar empregos para jornalistas, radialistas e profissionais atuantes no campo da comunicação*” (PIERANTI, 2018, p. 8-9).

¹¹¹ art. 4º da Lei nº 13.649 (BRASILap, 2018).

¹¹² art. 38 da Portaria do nº 141, de 22 de julho de 2020 (MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÕES E COMUNICAÇÕESc, 2020)

¹¹³ Em consulta ao sistema mosaico: 530 canais vagos e 51 canais outorgados do serviço de retransmissão de rádio na Amazônia Legal, sendo que somente há emissoras já outorgadas nos Estados de AM, AC e MA (ANATEL, 2022).

Fonte: O autor (2022), com base dos dados do sistema Mosaico da ANATEL. Disponível em: <http://sistemas.anatel.gov.br/se/public/view/b/srd.php>. Acesso em: 06 jan. 2022.

A regulamentação e regulação desse serviço está prevista na Lei nº 13.649/18 (Serviço de Retransmissão de Rádio na Amazônia Legal: BRASILap, 2018) e Portaria nº 104/2020 (MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÕES E COMUNICAÇÕESb, 2020).

2.3.2 Radiodifusão comercial ou privada

O sistema privado de radiodifusão tem a característica de ser bilateral, isto é, a programação deve servir às demandas tanto do telespectador ou ouvinte, para o qual a conteúdo veiculado é “*uma forma de entretenimento e de informação de baixo custo*” (ANCINE, 2015a, p. 19), quanto do anunciante, que é fonte de financiamento, através da comercialização de inserções publicitárias.¹¹⁴

A radiodifusão comercial pode ser de sons e imagens (televisão) ou sonora (rádio), seja em frequência modulada (rádio FM) ou amplitude modulada: de ondas médias (AM), tropicais (OT) e curtas (OC). As outorgas, precedidas de procedimento licitatório,¹¹⁵ são concedidas ou permitidas pelo Poder Executivo, tendo eficácia após aprovadas pelo Congresso Nacional.

A programação deve ter no mínimo 5% de conteúdo noticioso (art. 38, h, CBT), além de cinco horas semanais de programas educacionais (art. 28, item 12, e, do Decreto nº 52.795/63), e a publicidade não pode exceder 25% da grade (art. 124, CBT).

Também há condicionamento legal de cumulação de outorgas, estabelecendo os seguintes limites máximos por entidade outorgada (art. 12, Decreto-Lei nº 236/67: BRASILk, 1967):

¹¹⁴ A radiodifusão privada “*seria, assim, um caso de externalidade de grupo cruzada, pois os interesses dos espectadores (consumidores) se cruzariam com os dos anunciantes (ofertantes) e esta interação teria como intermediário as emissoras de TV, ao custo de desenvolver e produzir a programação de televisão. Tais emissoras competiriam entre si pelos dois grupos demandantes – anunciantes e espectadores – não diretamente via preços, mas sim mediante o tipo de programação a ser exibida. Como consequência, buscam produzir uma programação atraente ao maior número possível de espectadores. Dessa forma, ampliam seu rol de anunciantes e geram um maior volume de recursos angariados com publicidade, grande fonte de remuneração do segmento. Ou seja, o desempenho comercial das emissoras perpassa não apenas as variáveis tradicionais de preço e faturamento, como também audiência e recursos publicitários*” (ANCINE, 2015a, p. 19)

¹¹⁵ Em regra, o procedimento licitatório é precedido pelo PNO (Plano Nacional de Outorga) e se dá na modalidade concorrência, adotando o critério de maior valor da média ponderada da pontuação da Proposta Técnica e da Proposta de Preço pela Outorga. O ato de outorga é uma portaria do Ministro das Comunicações, para os casos de serviços de radiodifusão sonora (rádio), ou um Decreto Presidencial para o serviço de radiodifusão de sons e imagens (televisão), submetido então à deliberação pelo Parlamento Federal (ABERT).

Tabela 5 – Limitação de outorgas

| radiodifusão sonora (rádios) | |
|---|-----------------------|
| <i>rádios locais</i> ¹ | 4 AM e 6 FM |
| <i>rádios regionais</i> ² | 3 AM e 2 OT |
| <i>rádios nacionais</i> ³ | 2 AM e 2 OC |
| radiodifusão de sons e imagens (televisão) | |
| <i>10 emissoras no território nacional, sendo, no máximo:</i> | 5 em VHF ⁴ |
| | 2 por estado |

¹ emissora que, por suas características técnicas, se destina a servir a uma única localidade (cidade, vila ou povoado), previsão no art. 6º, 15, do Decreto nº 52.026/63 (BRASILj, 1963).

² emissora que, por suas características técnicas, se destina a servir a uma determinada região (mais de uma localidade), sem utilizar canal exclusivo do País (art. 6º, 17, do Decreto nº 52.026/63: BRASILj, 1963).

³ emissora que, por suas características técnicas, se destina a servir mais de uma região, utilizando canal exclusivo do País (art. 6º, 17, do Decreto nº 52.026/63: BRASILj, 1963).

⁴ VHF são as emissoras de TV que atuam na faixa de frequência entre 54 MHz e 216 MHz e correspondem aos canais de 2 a 13 (TELECO, 2019b).

Fonte: O autor (2022), com base no art. 12 do Decreto-Lei nº 236/67 (BRASILk, 1967).

É pertinente, entretanto, diferenciar essa limitação de outorga – na qual a mesma pessoa jurídica pode ter mais que uma emissora, atendidos os limites acima descritos – e a formação de redes de televisão¹¹⁶ ou rádio, na qual uma emissora, chamada de cabeça de rede (CdR), responsável pela produção da maior parte da programação e da publicidade com alcance nacional ou regional, celebra acordos de afiliação com uma emissora local, que recebe o conteúdo da rede, inclui grade e publicidade locais, transmitindo o material ao telespectador ou ouvinte (ANCINE, 2015a).

A transferência da concessão ou permissão de uma pessoa jurídica para outra depende de autorização prévia do Ministério das Comunicações (art. 89, § 1º do Decreto nº 52.795/63). Já alterações internas, “*mesmo aquelas que impliquem na alteração do controle societário e objetivos sociais*” (MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕESi, 2021), independem de autorização, mas devem ser comunicadas ao Ministério.

A outorga, nesse caso, tem prazo de validade de dez anos para radiodifusão sonora (rádio) e quinze anos para radiodifusão de sons e imagens (televisão), que podem ser renovadas sucessivamente.

A disciplina constitucional da comunicação social garante às emissoras do sistema privada a “*liberdade de expressão e informação jornalística, com a vedação à censura, os princípios da produção e programação de rádios e TVs, as regras sobre a propriedade das*

¹¹⁶ “*As grandes redes comerciais de televisão aberta são: Globo, Record, Band, SBT, Rede TV!, CNT e Gazeta*” (ANCINE, 2015a, p. 35).

empresas de radiodifusão” (SCORSIM, 2016, p. 134-135).

Canais outorgados nessa perspectiva:

Tabela 6 – Quantidade de outorgas ao sistema privado de radiodifusão

| | |
|--|--------|
| <i>geradora TV</i> | 425 |
| <i>retransmissora TV</i> | 18.974 |
| <i>rádio FM</i> | 3.577 |
| <i>Retransmissora FM na Amazônia Legal</i> | 51 |
| <i>rádio AM</i> | 1.122 |
| <i>rádio OT</i> | 64 |
| <i>rádio OC</i> | 53 |
| <i>TOTAL</i> | 24.283 |

Fonte: O autor (2022), com base nos dados dos sistemas Mosaico e SERAD, da ANATEL Disponível em: <http://sistemas.anatel.gov.br/se/public/view/b/srd.php>. Acesso em: 06 jan. 2022. E disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiM2M2OTgzYTgtZjUwMC00ZjhiLWE2MjEtNjU1NTNkNTNiYTBlidCI6Ijg4MGRkN2YxLWQwMmMtNGUxOS04MTVmLTQ2NDIkdzNmNWMyJ9>. Acesso em: 06 jan. 2022.

A regulamentação e regulação desse serviço está prevista no CBT (BRASILi, 1962), Decreto nº 52.795/63 (o regulamento dos serviços de radiodifusão: BRASILj, 1963) e Decreto-Lei nº 236/67 (que delimita o número de outorga por localidade e por sócios: BRASILk, 1967).

2.3.3 Radiodifusão pública

A radiodifusão pública é titularizada por organizações do terceiro setor – isto é, entidades sem fins lucrativos – e entidades públicas. Se subdivide em radiodifusão educativa e radiodifusão comunitária (rádios comunitárias e canais da cidadania), conforme descrito em sequência.

2.3.3.1 Radiodifusão educativa

A radiodifusão educativa é o serviço de radiodifusão de sons e imagens (televisão) e sonora em frequência modulada (rádio FM) de finalidade exclusivamente educativa (sem caráter comercial ou fins econômicos), “destinado à transmissão de programas educativo-culturais, que atuam em conjunto com os sistemas de ensino” (MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕESh, 2021).

Os titulares do serviço podem ser a administração pública, estabelecimentos de ensino

superior e fundações de direito privado conveniadas com elas.¹¹⁷

O serviço é outorgado mediante concessão ou permissão e sua programação deve ser integralmente educativa-cultural de caráter educacional, cultural, pedagógico, profissionalizante, informativo ou desportivo.¹¹⁸

Canais outorgados nesse direcionamento:

Tabela 7 – Quantidade de emissoras de radiodifusão educativa

| | |
|--------------------------|-------|
| <i>rádio FM</i> | 488 |
| <i>geradora TV</i> | 260 |
| <i>retransmissora TV</i> | 882 |
| <i>TOTAL</i> | 1.630 |

Fonte: O autor (2022), com base nos dados do sistema Mosaico da ANATEL. Disponível em: <http://sistemas.anatel.gov.br/se/public/view/b/srd.php>. Acesso em: 06 jan. 2022.

A regulamentação e regulação do setor é prevista no Decreto nº 52.795/63 (o regulamento dos serviços de radiodifusão: BRASILj, 1963), Portaria nº 3.238/18 (que regulamenta os serviços de radiodifusão sonora em frequência modulada e de sons e imagens, com fins exclusivamente educativos: MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÕES E COMUNICAÇÕESa, 2018) e Decreto-Lei nº 236/67 (que delimita o número de outorga por localidade e por sócios: BRASILk, 1967).

2.3.3.2 Rádios comunitárias

As rádios comunitárias são aquelas que operam exclusivamente na radiodifusão sonora em frequência modulada (rádio FM), com baixa potência (25 Watts) e cobertura restrita (a área limitada por um raio igual ou inferior a mil metros). Elas são outorgadas mediante autorização a fundações e associações comunitárias sem fins lucrativos (MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕESf, 2021).

Segundo relatório da OCDE (2020), em 2019 existiam 4.607 emissoras comunitárias operando no país, o que, aparentemente poderia parecer um número expressivo, ainda mais se contrastado com a quantidade de 82,71% dos municípios no país: 5.570. Porém, essa não é uma

¹¹⁷ art. 14 do Decreto-Lei nº 236/1967 (BRASILk, 1967).

¹¹⁸ art. 2º da Portaria nº 3.238, de 20 de junho de 2018 (MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÕES E COMUNICAÇÕESa, 2018).

¹¹⁹ Em consulta ao sistema mosaico, foram localizados 591 canais vagos e 488 outorgados do serviço de radiodifusão sonora educativa; 1 canal vago e nenhum outorgados do serviço de retransmissão de rádio educativa da Amazônia Legal; 31 canais vagos e 260 outorgados de emissoras geradoras de TV educativa; e 518 canais outorgados e nenhum vago de emissoras retransmissoras de TV educativa (ANATEL, 2022).

comparação adequada, pois tais emissoras tem abrangência inferior à de um município: com cobertura restrita a “*comunidade de um bairro e/ou vila*” (art. 1º, § 2º, da Lei nº 9,612/1998, BRASILr, 1998). Então, em grandes municípios há possibilidade de coexistência de diversos canais comunitários.

O objetivo desse serviço é “*garantir que a comunidade tenha acesso à difusão de ideias, cultura, serviços de utilidade pública e a liberdade de expressão dos cidadãos*” (SCORSIM, 2016, p. 118). A programação dele deve ser preferencialmente educativa, artísticas, cultural, informativa e jornalista de caráter local,¹²⁰ com operação diária mínima de oito horas.¹²¹ É vedada a cessão ou arrendamento da emissora ou de horários¹²² e a propaganda ou publicidade comercial,¹²³ sendo permitido o “*patrocínio, sob a forma de apoio cultural, para os programas a serem transmitidos, desde que restritos aos estabelecimentos situados na área da comunidade atendida*”.¹²⁴

A emissora comunitária deve instituir um conselho comunitário, com finalidade de “*acompanhar a programação da emissora*” (art. 8º da Lei nº 9,612/1998: BRASILr, 1998), cuja composição de ser de, “*no mínimo cinco pessoas representantes de entidades da comunidade local, tais como associações de classe, beneméritas, religiosas ou de moradores*”.¹²⁵

Em 2022, verificou-se a existência de 4.632 canais comunitários outorgados:¹²⁶

Tabela 8 – Quantidade de rádios comunitárias por Estado

| | | | |
|----|-----|--------------|--------------|
| AC | 6 | PB | 151 |
| AL | 72 | PE | 195 |
| AM | 40 | PI | 103 |
| AP | 18 | PR | 313 |
| BA | 344 | RJ | 124 |
| CE | 232 | RN | 126 |
| DF | 34 | RO | 42 |
| ES | 71 | RR | 6 |
| GO | 218 | RS | 401 |
| MA | 165 | SC | 213 |
| MG | 744 | SE | 35 |
| MS | 85 | SP | 583 |
| MT | 98 | TO | 82 |
| PA | 131 | TOTAL | 4.632 |

¹²⁰ art. 4º da Lei nº 9.612 (BRASILr, 1998).

¹²¹ art. 28 do Decreto nº 2.615, de 3 de junho de 1998 (BRASILs, 1998).

¹²² art. 19 da Lei nº 9.612 (BRASILr, 1998).

¹²³ art. 106 da Portaria nº. 4334, de 17 de setembro de 2015 (MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕESd, 2015).

¹²⁴ art. 32 da Lei nº 9.612 (BRASILr, 1998).

¹²⁵ art. 8º da Lei nº 9.612 (BRASILr, 1998).

¹²⁶ Em consulta ao sistema SERAD, foram identificados 4.632 canais outorgados do serviço de radiodifusão comunitária (ANATEL, 2022).

Fonte: O autor (2022), com base nos dados do sistema SERAD.
Disponível *em:*
<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiM2M2OTgzYTgtZjUwMC00ZjhiLWE2MjEtNjU1NTNkNTNiYTBlwidiCI6Ijg4MGRkN2YxLWQwMmMtNGUxOS04MTVmLTQ2NDIkdMzNmNWM2MyJ9>.
Acesso em: 06 jan. 2022.

A regulamentação e regulação do setor é prevista na Lei nº 9.612/98 (que estabelece o serviço de radiodifusão comunitária: BRASILr, 1998), Decreto nº 2.615/98 (regulamento da radiodifusão comunitária: BRASILs, 1998) e Portaria nº 4.334/15 (MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕESd, 2015).

2.3.3.3 Canais da cidadania

Os canais da cidadania se referem à radiodifusão através de sons e imagens do sistema de televisão digital, cuja abrangência é municipal, outorgada mediante autorização aos Municípios e Distrito Federal, que utilizam o recurso de multiprogramação, com uma faixa de programação para o Município, outra para o Estado, uma terceira facultativa para a União e duas para associações comunitárias locais. Essas faixas são habilitadas em processo seletivo realizado pelo Ministério das Comunicações (MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕESe, 2020),¹²⁷ com finalidade de transmitir “*programações das comunidades locais, bem como para divulgação de atos, trabalhos, projetos, sessões e eventos dos poderes públicos federal, estadual e municipal*”.¹²⁸

A programação deve priorizar a produção local e de “*finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas em benefício do desenvolvimento geral da comunidade*”.¹²⁹ São vedadas a cessão ou arrendamento da emissora ou de horários, e a propaganda ou publicidade comercial,¹³⁰ ficando permitido patrocínio através de apoio cultural e “*publicidade institucional de entidades de direito público e de direito privado*”.¹³¹

A emissora também deve instituir um Conselho Local, cujo objetivo é “*zelar pelo cumprimento das finalidades da programação [...] e manifestar-se sobre os programas veiculados*”,¹³² com “*composição plural, de modo a contemplar a participação dos diversos*

¹²⁷ No Distrito Federal a multiprogramação terá uma faixa para o Distrito Federal, uma segunda facultativa para a União e três para associações comunitárias locais (item 4;2;1 da Portaria nº. 489, de 18 de dezembro de 2012: MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕESb, 2012).

¹²⁸ Art. 13, IV, do Decreto nº 5.820, de 29 de junho de 2006 (BRASILw, 2006).

¹²⁹ item 3.1 da Portaria nº. 489, de 18 de dezembro de 2012 (MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕESb, 2012).

¹³⁰ item 8.2 da Portaria nº. 489, de 18 de dezembro de 2012 (MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕESb, 2012).

¹³¹ item 8.1 da Portaria nº. 489, de 18 de dezembro de 2012 (MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕESb, 2012).

¹³² item 9.1 da Portaria nº. 489, de 18 de dezembro de 2012 (MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕESb, 2012).

segmentos do Poder Público e da comunidade local”,¹³³ que deve ter, necessariamente, um ouvidor, para “exercer a crítica interna da programação veiculada”.¹³⁴

Em 2022, verificou-se a existência de 4 canais comunitários outorgados:

Tabela 9 – Canais da cidadania outorgados

| | | |
|--------------|----------------------|----------|
| <i>BA</i> | Salvador | canal 24 |
| <i>GO</i> | Anápolis | canal 8 |
| <i>MG</i> | Bom Despacho | canal 29 |
| <i>SP</i> | Vargem Grande do Sul | canal 8 |
| TOTAL | | 4 |

Fonte: O autor (2022), com base nos dados do sistema Mosaico da ANATEL.. Disponível em: <http://sistemas.anatel.gov.br/se/public/view/b/srd.php>. Acesso em: 06 jan. 2022.

A regulação do setor está prevista no Decreto nº 5.820/06 (BRASILw, 2006) e Portaria nº 489/12 (MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕESb, 2012).

2.3.4 Radiodifusão estatal

A radiodifusão estatal é o serviço destinado prioritariamente à comunicação institucional governamental, que pode ser prestado diretamente – com consignação de emissoras aos órgãos e poderes da União – ou outorgada mediante autorização aos poderes e órgão dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Em 2022, existem 1.633 emissoras do sistema estatal:

Tabela 10 – Quantidade de outorgas ao sistema estatal de radiodifusão

| | |
|--------------------------|--------------|
| <i>geradora TV</i> | 453 |
| <i>retransmissora TV</i> | 1563 |
| <i>rádio FM</i> | 225 |
| <i>rádio AM</i> | 17 |
| <i>rádio OT</i> | 4 |
| <i>rádio OC</i> | 5 |
| TOTAL | 2.267 |

Fonte: O autor (2022), com base nos dados dos sistemas Mosaico e SERAD, da ANATEL. Disponível em: <http://sistemas.anatel.gov.br/se/public/view/b/srd.php>. Acesso em: 06 jan. 2022) e disponível <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiM2M2OTgzYTgtZjUwMC00ZjhiLWE2MjEtNjU1NTNkNTNiYTBlwidCI6Ijg4MGRkN2YxLWQwMmMtNGUxOS04MTVmLTQ2NDlkMzNmNWMyJ9>. Acesso em: 06 jan. 2022.

¹³³ item 9.1 da Portaria nº. 489, de 18 de dezembro de 2012 (MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕESb, 2012).

¹³⁴ item 9.1 da Portaria nº. 489, de 18 de dezembro de 2012 (MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕESb, 2012).

Os canais autorizados a entes subnacionais totalizam 77 emissoras:

Tabela 11 – Quantidade de outorgas ao sistema estatal de radiodifusão aos entes subnacionais

| <i>Ente</i> | tipo de emissora | Quantidade |
|--|------------------------|------------|
| <i>Distrito Federal</i> | rádio FM | 1 |
| <i>Estados – Poder Executivo</i> | televisão | 19 |
| <i>Estados – Poder Executivo</i> | rádio | 22 |
| <i>Estados – Poder Legislativo¹</i> | televisão | 4 |
| <i>Municípios – Poder Executivo</i> | rádio AM ² | 5 |
| <i>Municípios – Poder Executivo</i> | rádio FM ³ | 18 |
| <i>Municípios – Poder Executivo</i> | televisão ⁴ | 8 |
| TOTAL | | 77 |

¹ Os canais legislativos têm função de “comunicação institucional do poder legislativo, mediante a divulgação das atividades parlamentares no que tange à produção de leis e a fiscalização do poder executivo” (SCORSIM, 2016, p. 116-117). Tendo outorgas deferidas para as assembleias legislativas de Minas Gerais, Ceará, Mato Grosso e Amazonas.

² Rádios AM outorgadas ao Poder Executivo municipal de Itapeverica (MG), Cassia (MG), Jaguariaiva (PR), Bom Jesus (RS) e São Pedro do Sul (RS). (ANATEL, 2022).

³ Rádios FM outorgadas ao Poder Executivo municipal de Teresina (PI), Congonhas (MG), Poços de Caldas (MG), Rio Paranaíba (MG), Amparo (SP), Campinas (SP), Santa Barbara D'oeste (SP), Jaguariúna (SP), Piracicaba (SP), São Jose do Rio Preto (SP), Recife (PE), Itapuí (CE), Nova Olinda (CE), Cariacica (ES), Capinópolis (MG), Diamantino (MT), Adamantina (SP), Jaguariaiva (PR) (ANATEL, 2022).

⁴ Outorgas deferidas ao Poder Executivo municipal de João Pessoa (PB), São Carlos (SP), Fortaleza (CE), Montenegro (RS), Bom Despacho (MG), Vargem Grande do Sul (SP), Anápolis (GO) e Tauá (CE) (ANATEL, 2022).

Fonte: O autor (2022), com base nos dados dos sistemas Mosaico e SERAD, da ANATEL. Disponível em: <http://sistemas.anatel.gov.br/se/public/view/b/srd.php>. Acesso em: 06 jan. 2022 e disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiM2M2OTgzYTgtZjUwMC00ZjhiLWE2MjE0NjU1NTNkNTNiYTBlkwiidCI6Ijg4MGRkN2YxLWQwMmMtNGUxOS04MTVmLTQ2NDIkdzNmNWMyJ9>. Acesso em: 06 jan. 2022.

2.3.4.1 Emissoras estatais consignadas

As outorgas do sistema estatal constitem em “*instrumentos de viabilização do direito à informação*” (SCORSIM, 2016, p. 113). Nesse sentido, por exemplo, as emissoras de TV Justiça e Rádio Justiça são consignadas ao STF, “*mas, a programação da TV Justiça não é exclusivamente produzida pelo STF. Este meio de comunicação social serve, também, à comunicação do Ministério Público, OAB, Tribunal Superior Eleitoral entre outros*” (SCORSIM, 2016, p. 113).

Os canais legislativos federais (rádios Câmara e Senado e TV Câmara e TV Senado) têm a função de “*efetuar a cobertura das sessões plenárias [...], comissões legislativas e comissões parlamentares de inquérito*” (SCORSIM, 2016, p. 114), além disso, consistem em um “*instrumento para concretização do direito à informação sobre o funcionamento do Senado*

Federal, do processo legislativo e o conhecimento das leis” (SCORSIM, 2016, p. 115).

Já no Poder Executivo, as emissoras de radiodifusão são, em regra, operadas pela Empresa Brasil de Comunicação (EBC),¹³⁵ responsável pelas Rádios MEC e Nacional, além da TV Brasil, que é o “canal que realiza a cobertura e a transmissão ao vivo das solenidades da Presidência da República e atos do governo federal” (SCORSIM, 2016, p. 111). Ademais, no Poder Executivo ainda há emissoras que não são operadas pela EBC, como a Rádio Verde Oliva,¹³⁶ ligada ao Exército, Rádio Força Aérea FM, da Aeronáutica, e a Rádio Marinha,¹³⁷ da Marinha.

Tabela 12 – Emissoras consignadas à União

| <i>Poder</i> | órgão responsável | tipo de emissora | quantidade |
|--------------------------|------------------------|------------------------------------|------------|
| <i>Poder Judiciário</i> | STF | rádio FM ¹ | 1 |
| <i>Poder Judiciário</i> | STF | geradora de TV ² | 1 |
| <i>Poder Judiciário</i> | TRT 23ª Região | rádio FM ³ | 1 |
| <i>Poder Legislativo</i> | Senado Federal | rádio FM ⁴ | 20 |
| <i>Poder Legislativo</i> | Senado Federal | rádio AM ⁵ | 1 |
| <i>Poder Legislativo</i> | Senado Federal | geradora de TV ⁶ | 16 |
| <i>Poder Legislativo</i> | Senado Federal | retransmissora de TV ⁷ | 13 |
| <i>Poder Legislativo</i> | Câmara dos Deputados | rádio FM | 153 |
| <i>Poder Legislativo</i> | Câmara dos Deputados | geradora de TV | 390 |
| <i>Poder Legislativo</i> | Câmara dos Deputados | retransmissora de TV | 625 |
| <i>Poder Executivo</i> | EBC | rádio FM | 41 |
| <i>Poder Executivo</i> | EBC | rádio AM ⁸ | 5 |
| <i>Poder Executivo</i> | EBC | rádio OC ⁹ | 3 |
| <i>Poder Executivo</i> | EBC | rádio OT ¹⁰ | 2 |
| <i>Poder Executivo</i> | EBC | geradora de TV | 58 |
| <i>Poder Executivo</i> | EBC | retransmissora de TV | 929 |
| <i>Poder Executivo</i> | Exército | rádio FM ¹¹ | 7 |
| <i>Poder Executivo</i> | Aeronáutica | rádio FM ¹² | 2 |
| <i>Poder Executivo</i> | Marinha | rádio FM ¹³ | 6 |
| <i>Poder Executivo</i> | Ministério da Educação | retransmissora de TV ¹⁴ | 1 |

¹ A Rádio Justiça tem a consignação da frequência 104.7 MHz, em Brasília/DF.

² A TV Justiça tem a consignação do canal 48, em Brasília/DF.

³ O Tribunal Regional do Trabalho da 23ª Região (MT) tem a consignação da frequência 104.3 MHz, em Cuiabá/MT.

⁴ A Rádio Senado tem a consignação das frequências: 105.5 (Maceió/AL), 106.9 (Manaus/AM), 93.9

¹³⁵ A estatal EBC teve sua criação autorizada pela Lei nº 11.652/2008 (BRASILy, 2008).

¹³⁶ A Rádio Verde Oliva opera em parceria entre o Sistema de Comunicação Social do Exército e a Fundação Cultural Exército Brasileiro (FUNCEB), com o apoio cultural da Fundação Habitacional do Exército (FHE), com a função de colaborar para “a preservação e o fortalecimento da imagem da Força” e a “missão de produzir uma programação de conteúdos de qualidade, transmitindo músicas, notícias e informações institucionais que aproximem o Exército da sociedade, o que contribui para a educação, a cultura e o civismo dos ouvintes” (EXÉRCITO BRASILEIRO. **Sistema Verde-Oliva de Rádio**. Disponível em: <http://www.eb.mil.br/web/radio-verde-oliva>. Acesso em 06 jan. 2022).

¹³⁷ A Rádio Marinha é operada pelo Centro de Comunicação Social da Marinha e “vem, desde 22 de fevereiro de 2011, divulgando conteúdos de utilidade pública e aprimorando o conhecimento da sociedade brasileira acerca das atividades desenvolvidas pela Marinha do Brasil” (MARINHA DO BRASIL. **Rádio Marinha**. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/radio-marinha>. Acesso em 06 jan. 2022).

(Macapá/AP), 94.9 (Itaparica/BA), 91.7 (Brasília/DF), 105.5 (Campo Grande/MS), 105.9 (Rio de Janeiro/RJ), 103.7 (Porto Velho/RO), 93.1 (Florianópolis/SC), 95.5 (Porto Nacional/TO), 98.3 (Boa Vista/RR), 106.5 (João Pessoa/PB), 102.5 (Cuiabá/MT), 100.9 (Rio Branco/AC), 103.3 (Fortaleza/CE), 96.9 (São Luís/MA), 101.5 (Belém/PA), 104.5 (Teresina/PI), 106.9 (Natal/RN) e 103.9 (Aracaju/SE).

⁵ A Rádio Senado tem a consignação da frequência 840 AM, em Brasília/DF.

⁶ A TV Senado tem a consignação de emissoras geradoras de TV em: Manaus/AM, Brasília/DF, João Pessoa/PB, Belém/PA, Porto Velho/RO, Macapá/AP, Boa Vista/RR, Maceió/AL, São Luís/MA, Campo Grande/MS, Teresina/PI, Aracaju/SE, Curitiba/PR, Juazeiro do Norte/CE, Rio de Janeiro/RJ e Florianópolis/SC.

⁷ A TV Senado tem a consignação de emissoras retransmissoras de TV em: Recife/PE, Fortaleza/CE, Salvador/BA, Cuiabá/MT, Natal/RN, Rio Branco/AC, Vitória/ES, Palmas/TO, Goiânia/GO, Belo Horizonte/MG, Porto Alegre/RS, Gama/DF e Rio de Janeiro/RJ.

⁸ A EBC opera a consignação de 5 emissoras em AM: canal 670 KhZ (Tabatinga/AM), 800 e 980 KHz (Brasília/DF) e 800 e 1130 KHz (Rio de Janeiro/RJ).

⁹ A EBC opera a consignação de 3 emissoras em OC em Brasília/DF.

¹⁰ A EBC opera a consignação de 2 emissoras em OT em Boa Vista/AC e Manaus/AM.

¹¹ A Rádio Verde Oliva, ligada ao Exército, é consignação deferida ao Ministério da Defesa, com emissoras em: Brasília/DF (98,7), Manaus/AM (98,3), Três Corações/MG (88,1), Resende/RJ (92,), Santa Maria/RS (90,5), Boa Vista/RR (97,5) e Campo Grande/MS (100,5).

¹² A Rádio Força Aérea FM opera dois canais consignados à EBC, sendo um em Brasília/DF (91,1) e outro em Foz do Iguaçu/PR (90,1).

¹³ A Rádio Marinha é consignação deferida ao Centro de Comunicação Social da Marinha, com emissoras em: São Pedro da Aldeia/RJ (99,1), Corumbá/MS (105,9), Natal/RN (100,1), Manaus/AM (99,9), Rio Grande/RS (102,7) e Belém/PA (104,1).

¹⁴ Foi consignado ao Ministério da Educação a retransmissora que opera no canal 10 em Touros/RN.

Fonte: O autor (2022), com base nos dados dos sistemas Mosaico SERAD, da ANATEL. Disponível em: <http://sistemas.anatel.gov.br/se/public/view/b/srd.php>. Acesso em: 06 jan. 2022 e <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiM2M2OTgzYTgtZjUwMC00ZjhiLWE2MjE0NjU1NTNkNTNiYTlkIiwidCI6Ijg4MGRkN2YxLWQwMmMtNGUxOS04MTVmLTQ2NDIkdMzNmNWM2MyJ9>. Acesso em: 06 jan. 2022.

Registre-se, ainda, a existência de outras emissoras que não são consignações, como o Canal Saúde¹³⁸ e a TV Escola,¹³⁹ mas que operam na faixa de multiprogramação da TV Brasil.

2.4 Questões regulatórias do serviço de radiodifusão

De modo geral, a regulação de um mercado é justificável quando há falhas nele, isto é, a presença de situações nas quais a alocação de bens e serviços em um mercado não é eficiente, como ocorre, por exemplo, com bens públicos, assimetria de informação e externalidades. Para a Agência Nacional de Cinema (ANCINE), que faz relatórios periódicos do mercado

¹³⁸ O Canal Saúde é transmitido na faixa de multiprogramação da TV Brasil – canais 2.4, no Rio de Janeiro/RJ e em Brasília/DF, e 1.4, em São Paulo/SP –, operado pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e tem como objetivos: “divulgar a ideia de que saúde não é apenas ausência de doença; democratizar o acesso ao debate público sobre saúde; fortalecer o Controle Social na saúde” (FIOCRUZ. **O Canal Saúde**. Disponível em: <https://www.canalsaude.fiocruz.br/canal/sobre>. Acesso em 06 jan. 2022).

¹³⁹ A TV Escola é transmitida na faixa de multiprogramação da TV Brasil – nos canais 2.3 no Rio de Janeiro/RJ e em Brasília/DF e 1.3 em São Paulo/SP –, tendo um afiliada em Niterói/RJ (canal 40), é operada pela organização social Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto (Acerp) e se conceituando como uma “emissora da cultura e da educação. É o canal destinado a professores, educadores, alunos e todos aqueles interessados em apreender” (TV ESCOLA. Sobre a TV Escola. Disponível em: <https://tvescola.org.br/sobre/>. Acesso em 06 jan. 2022).

audiovisual, tais características estão presentes na radiodifusão brasileira (2015a) da seguinte forma:

a) bem público: em razão da característica de não rivalidade (o uso por um indivíduo não reduz sua disponibilidade para os demais), pois *“um mesmo programa de televisão pode ser assistido por um grande número de espectadores sem que a qualidade do consumo seja afetada”* (ANCINE, 2015a, p. 14), isto é, a programação é sintonizada livremente;

b) assimetria de informação, primeiro porque a programação é considerada como bens de experiência, que são aqueles que somente podem *“ser avaliados após sua aquisição e seu completo consumo pelos demandantes que, assim, dificilmente terão previamente informação perfeita sobre o produto que adquirem”* (ANCINE, 2015a, p. 16); segundo, em relação às emissoras, pois a oferta de programação é sujeita ao risco do comportamento e aceitabilidade dos ouvintes ou telespectadores; e

c) externalidades decorrentes do cumprimento da função social desse meio de comunicação, que é o acesso livre a *“entretenimento, cultura, educação e informações, as quais devem refletir a pluralidade de pontos de vista de maneira que torne possível a formação de cidadãos com capacidade crítica”* (ANCINE, 2015a, p. 16).

Sobre a possibilidade de regulação, o STF, no julgamento do RE nº 1.070.522 (BRASILbp, 2021),¹⁴⁰ infirmou que a radiodifusão, por ser um serviço de titularidade do Poder Público, permite um controle prévio do recurso outorgado, consistente na definição de parâmetros licitatórios, e um controle posterior, com fiscalização de cumprimento das exigências contratuais e de normas regulamentares editadas, inclusive supervenientemente.

Um aspecto interessante, originado do mesmo momento histórico no qual foi editada a Lei nº 9.472/1997, a Lei Geral das Telecomunicações (que revogou o CBT, exceto quanto aos crimes e à radiodifusão), é em relação a criação da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), com atribuições regulatórias para os serviços de telecomunicações.

Entretanto, a outorga dos serviços de radiodifusão foi mantida na competência do Poder Executivo Federal (art. 211 da Lei nº 9.472/1997), cabendo ao Ministério das Comunicações a elaboração e condução do processo licitatório, em regra na modalidade concorrência, do tipo técnica e preço (PINTO, 2011). Porém o gerenciamento, destinação e divisão das faixas de frequência entre todos os serviços de telecomunicações, inclusive da radiodifusão, cabe à ANATEL, *“observadas as atribuições de faixas segundo tratados e acordos internacionais”* (PINTO, 2011, p. 177).

¹⁴⁰ Nesse recurso, o STF concluiu ser constitucional a exigência de percentual de programação local nos editais licitatórios para outorga de canais de radiodifusão (RE nº 1.070.522: BRASILbp, 2021).

Ocorre que a política pública de comunicação não se deve limitar a disponibilizar infraestrutura e condições técnicas para o setor, mas deve promover a difusão de ideias na sociedade. E, dentre os pilares das sociedades democráticas hodiernas, está a liberdade de expressão e o acesso a diversificadas fontes de informação, que devem ser considerados vetores na regulação dos serviços de radiodifusão (PIERANTI, 2007).

A constitucionalização da radiodifusão comercial não exime as emissoras da fiscalização e regulação estatal, especialmente para “*assegurar o equilíbrio do sistema privado de radiodifusão, especialmente prevendo [...] standards para a atuação dos agentes econômicos que prestam serviços de televisão de natureza comercial*” (SCORSIM, 2011, p. 127).

Por outro lado, a Constituição de 1988 foi bem clara e abrangente na garantia da liberdade de expressão, sem, contudo, garantir mecanismos efetivos de regulação, isso porque qualquer limitação infraconstitucional pode ser interpretada como violação das liberdades de expressão e de imprensa. Por conta disso, o texto constitucional carece de explicitação de possibilidade de regulação ou limitação, que, inclusive viabilizaria a democratização das comunicações. Como exemplo disso, com base em Pierante (2007) tem-se:

a) que eventual regulação quanto a qualquer conteúdo da programação das emissoras que esbarre em algum interesse comercial ou institucional do titular da outorga será obstaculizado, invocando a proteção constitucional da liberdade de expressão;

b) a formação de monopólios e oligopólios, vedados constitucionalmente (art. 220, CF/88), mas presentes na prática, em razão da inexistência de mecanismos legais efetivos que limitem a titularidade de emissoras; e

c) ausência de definições claras do que seja finalidade cultural, educativa, artística e informativa, impossibilita a fiscalização do cumprimento de atenção a esses conteúdos determinados na CF/88 (art. 221, I).

Outro ponto nevrálgico da regulação da radiodifusão é a vedação constitucional à censura (art. 220 da CF/88). Assim, a falta de regulação leva o setor de rádio e televisão a uma padronização de conteúdos e sujeição ao mercado, que implica em “*obstáculo à expressão do pluralismo e da diversidade cultural*” (PINHEIRO, 2016, p. 51).

Acrescente-se que é necessária a renovação do marco legal da radiodifusão, a fim de atualizar a legislação infraconstitucional com a CF/88, acompanhando a evolução científica e tecnológica do setor, tendo inclusão do fator internet, sem, contudo, deixar de observar a vedação à censura prévia (SCORSIM, 2017).

2.4.1 Soluções no direito comparado

A título exemplificativo e com vistas a analisar se é necessária uma disciplina legal e quais são os efeitos da ausência de regulamentação do proselitismo na radiodifusão brasileira, objeto de aprofundamento no próximo item, traz-se a matéria no ordenamento jurídico alienígena: nos Estados Unidos, onde há prevalência de um sistema próximo ao sistema privado brasileiro – de “*caráter comercial, cujo financiamento provém de receitas do mercado publicitário*” (SCORSIM, 2008a, p. 125) – e mínima regulação do setor; e no Reino Unido, que tem um sistema que se aproxima dos sistemas público e estatal brasileiros e onde há regulação do proselitismo na radiodifusão.¹⁴¹

2.4.1.1 Estados Unidos

Nos Estados Unidos (EUA), “*a radiodifusão é qualificada como uma public utility; [...] aproxima-se da ideia de um serviço privado, mas de interesse público*” (SCORSIM, 2008b, p. 3). *Public utility* consiste em atividades da livre iniciativa que podem ser reguladas pelo Estado, seja “*(i) em função de sua importância para a coletividade, ou (ii) em função do modo como são prestadas ao público*” (GIACOMUZZI, 2017, p. 236).

O órgão regulador no contexto norte-americano é a *Federal Communications Commission* (FCC) – que tem a função de fiscalizar especialmente o cumprimento da legislação de concessão e “*corrigir as falhas do mercado, de modo a condicionar o exercício da atividade ao atingimento do interesse geral*” (SCORSIM, 2008a, p. 130). Em seu trabalho, a entidade impôs a existência de horário gratuito para programas religiosos no rádio, que vigorou entre os anos de 1929 e 1960 (BELLOTTI, 2008), o chamado direito de antena, também presente atualmente no ordenamento português.¹⁴²

A primeira emenda da Constituição dos EUA¹⁴³ garante o livre exercício do

¹⁴¹ O presente trabalho não procedeu a um estudo aprofundado do direito comparado, mas, no curso da pesquisa, foram encontradas essas informações de interesse da pesquisa, pelo que resta justificado que tenham sido poucos os países mencionados e com um caráter relativamente superficial.

¹⁴² “*Artigo 25.º Tempo de emissão para confissões religiosas. 1 - No serviço público de televisão é garantido às confissões religiosas, para o prosseguimento das suas actividades, um tempo de emissão, até duas horas diárias, no 2.º canal, em UHF. 2 - A atribuição e distribuição do tempo de emissão referido no número anterior é feita segundo critérios objectivos e de acordo com a representatividade de cada confissão religiosa. 3 - As condições de utilização do tempo de emissão são fixadas pela entidade que gere o serviço público*” (Lei n.º 58/90: PORTUGAL, 1990).

¹⁴³ A Primeira Emenda da Constituição dos Estados Unidos diz que “*o congresso não deverá fazer qualquer lei a respeito de um estabelecimento de religião, ou proibir o seu livre exercício; ou restringir a liberdade de expressão*”

proselitismo, inclusive na radiodifusão (SCORSIM, 2008a), impedido que a FCC restrinja ou proíba seu exercício. Segundo Polato (2015), por tal situação jurídica, no ano de 1925, cerca de 10% das emissoras de rádios “*pertenciam ou estavam ligadas a movimentos religiosos*” (POLATO, 2015, p. 29). O mesmo autor também explica que igual percentual somente foi atingido no Brasil nos anos 1980.

2.4.1.2 Reino Unido

No Reino Unido há um órgão regulador das comunicações, denominado de *Office of Communications* (Sigla *Ofcom*), que editou o seu Código de Radiodifusão (*Ofcom Broadcasting Code*) inserindo o título de Religião na Seção Quatro do documento, para disciplinar a responsabilidade das emissoras quanto ao conteúdo dos programas religiosos.

Especificamente sobre o proselitismo, exige-se a identificação da organização religiosa responsável pelo programa religioso ou objeto da matéria que a evolva. Há a proibição de apelo para recrutar membros (atividade típica do proselitismo) nos programas religiosos de televisão e no serviço público da emissora estatal, a *British Broadcasting Corporation* (BBC), mas a prática é permitida nos canais de televisão religiosos fechados e programas de rádio (REINO UNIDO, 2009).

A legislação proíbe que emissoras nacionais de televisão aberta sejam propriedade de organizações religiosas, mas permite que elas sejam donas de rádios e emissoras fechadas. Entretanto, a concessão da emissora estatal BBC exige a transmissão anual de 110 horas de conteúdo religioso (KESVANI, 2016).

O contexto jurídico britânico com relação a garantir liberdade religiosa é de um país confessional anglicano, no qual o monarca (chefe de Estado) detém o título de supremo governador da Igreja da Inglaterra (*Act of Supremacy 1558*: REINO UNIDO, 1558). Lá não há separação entre Igreja e Estado (um dos elementos da laicidade, estudado no capítulo anterior), e canais públicos estão entre as principais emissoras de televisão. A televisão aberta é presente em 95% dos lares britânicos, sendo que 55% das residências têm acesso à fechada.¹⁴⁴ No mesmo período, ano de 2019, a televisão aberta estava presente em 89% dos lares brasileiros, enquanto

ou da imprensa, ou o direito das pessoas de se reunirem pacificamente, e de fazerem pedidos ao governo para que sejam feitas reparações de queixas” (Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the Government for a redress of grievances: ESTADOS UNIDOS, 1791, tradução livre).

¹⁴⁴ POPOVIC, Jelena. TV Statistics UK. Cybercrew, 20 nov. 2021. Disponível em: <https://cybercrew.uk/blog/tv-statistics-uk/>. Acesso em 14 dez. 2021.

a fechada somente em 30% (BRASIL, 2021).

Das duas realidades da radiodifusão no direito comparado, nos casos norte-americano e britânico citados, extraí-se que o sistema calcado primariamente na iniciativa privada (americano) têm maior liberdade de programação, inclusive na proteção ao exercício do proselitismo religioso. Esse sistema de proteção e liberdade – que corresponde ao sistema constitucional privado de radiodifusão brasileiro, ainda sem regulamentação pós-CF/88 – pode servir de parâmetro para futura atulização do marco legal da radiodifusão comercial.

Por outro lado, o sistema britânico, baseado em radiodifusão pública – que no ordenamento constitucional brasileiro corresponde aos sistemas público e estatal –, tem menor liberdade de programação, inclusive quanto ao proselitismo, porém com maior preocupação com a qualidade dos programas exibidos. A experiência britânica pode constituir um exemplo para futura regulamentação da radiodifusão pública e estatal brasileira.

2.4.2 A proibição de proselitismo na radiodifusão brasileira

O CBT, instituído pela Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962 (BRASILi, 1962), e seu regulamento, o Decreto nº 52.795, de 31 de outubro de 1963 (BRASILj, 1963), não restringem o discurso religioso na radiodifusão – em consonância com o estatuto constitucional da comunicação social (arts. 220 a 224 da CF/88), que também não impõe restrição nesse sentido¹⁴⁵ (ao contrário, veda-se toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística) –, apenas prevendo, quanto ao tema religioso, a proibição de discriminação religiosa na programação.¹⁴⁶

A norma proibitiva do proselitismo, todavia, aparece somente em alguns regramentos regulamentares de serviços de radiodifusão específicos nos sistemas público – na radiodifusão comunitária e canal da cidadania – e estatal, na radiodifusão explorada pelo Poder Executivo Federal, as quais estão descritas a seguir.

¹⁴⁵ Esse fato foi ressaltado no voto do Ministro Celso de Mello na ADI nº 2566: “tema de divulgação efetuada por emissoras de rádio e de televisão, que a produção e a programação de tais atividades deverão observar os princípios inscritos no art. 220 da Carta Política, cujas disposições não impedem a prática do proselitismo” (BRASILas, 2018, p. 88).

¹⁴⁶ “Art. 53. Constitui abuso, no exercício de liberdade da radiodifusão, o emprêgo dêsse meio de comunicação para a prática de crime ou contravenção previstos na legislação em vigor no País, inclusive: [...] e) promover campanha discriminatória de classe, côr, raça ou religião” (CBT: BRASILi, 1962) e “Art. 122. São consideradas infrações em relação à execução dos serviços de radiodifusão a prática dos seguintes atos pelas concessionárias ou permissionárias: [...] V - promover campanha discriminatória em razão de classe, cor, raça ou religião” (Decreto nº 52.795, de 31 de outubro de 1963: BRASILj, 1963).

2.4.2.1 Vedação do proselitismo na radiodifusão pública

Na radiodifusão pública – sistema denominado assim em razão do enfoque na qualidade de programação de caráter público, seja cultural-educativa (canais educativos) ou de natureza local (canais comunitários), e titularizado por organizações do terceiro setor e entidades públicas, como universidades e outros órgãos de promoção cultural e educativa dos entes subnacionais¹⁴⁷ –, não há legislação prevendo vedação ao discurso religioso em todo o sistema público de radiodifusão, apenas nos regramentos específicos da radiodifusão comunitária.

Para fins de maior esclarecimento, está listado a seguir uma tabela com a presença religiosa na radiodifusão educativa:¹⁴⁸

Tabela 13 – Presença religiosa em na radiodifusão educativa

| | rádio FM | Televisão | Total |
|--|----------|-----------|-------|
| <i>total de emissoras</i> | 437 | 262 | 699 |
| <i>União</i> | 4 | 2 | 6 |
| <i>Estados</i> | 9 | 11 | 20 |
| <i>Distrito federal</i> | 1 | 0 | 1 |
| <i>Municípios</i> | 14 | 2 | 16 |
| <i>IES¹</i> | 35 | 25 | 60 |
| <i>IES públicas</i> | 27 | 10 | 37 |
| <i>IES privadas</i> | 8 | 15 | 23 |
| <i>IES privadas confessionais²</i> | 2 | 2 | 4 |
| <i>fundações públicas³</i> | 26 | 20 | 46 |
| <i>fundações privadas</i> | 348 | 197 | 545 |
| <i>fundações confessionais católicas⁴</i> | 62 | 24 | 86 |
| <i>fundações confessionais evangélicas⁵</i> | 32 | 12 | 44 |
| <i>fundações confessionais espíritas⁶</i> | 2 | 3 | 5 |

¹ IES – Instituições de ensino superior.

² IES confessionais ligadas a instituições religiosas.

³ Fundações ligadas à governos estaduais ou municipais, inclusive universidade públicas.

⁴ Emissoras de titularidade de fundações privadas confessionais católicas ou com programação majoritariamente católica.

⁵ Emissoras de titularidade de fundações privadas confessionais evangélicas ou com programação majoritariamente evangélicas.

⁶ Emissoras de titularidade de fundações privadas confessionais espíritas ou com programação majoritariamente espíritas.

Fonte: O autor (2022), com base nos dados do sistema Mosaico da ANATEL. Disponível em: <http://sistemas.anatel.gov.br/se/public/view/b/srd.php>. Acesso em: 06 jan. 2022.

Assim, tem-se que 19,31% das emissoras educativas são de titularidade de fundações

¹⁴⁷ Estados, Municípios e Distrito Federal, podendo ser inclusive de Territórios Federais, atualmente inexistentes.

¹⁴⁸ Para fins desse trabalho, considera-se presença religiosa na radiodifusão educativa, a titularidade da outorga conferida às instituições de educação superior confessionais ou às fundações privadas confessionais, sejam elas evangélicas, católicas ou espíritas.

privadas confessionais religiosas ou com programação majoritariamente religiosa. Além disso, as entidades de ensino superior que são titulares de 17,39% das emissoras também são confessionais.

2.4.2.1.1 Rádios comunitárias

A norma de regência das radios comunitárias (Lei nº 9.612/1998) proibiu expressamente o proselitismo em seu art. 4º, § 1º,¹⁴⁹ sob a justificativa de ser necessária tal vedação para evitar desvio da finalidade da programação, que é atender aos interesses comunitários, promover debates locais e discutir a cultura da comunidade etc., uma vez que se entedia que permitindo o proselitismo haveria uma equiparação com as emissoras convencionais, com o diferencial de que a outorga de uma emissora comunitária é bem mais barata que de uma emissora comercial (ADI nº 2.566: BRASILas, 2018).

A regra proibitória foi repetida nos regulamentos infralegais – no art. 30, §1º, do Decreto nº 2.615/2018, que aprova o regulamento do serviço de radiodifusão comunitária: “*é vedado o proselitismo de qualquer natureza na programação das emissoras de radiodifusão comunitária*” (BRASILs, 1998); e art. 102 da Portaria nº 4.334: “*é vedada qualquer espécie de proselitismo*” (MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕESd, 2015) –, entendendo proselitismo como o ativismo que objetiva “*conseguir adeptos para uma doutrina, filosofia, religião ou ideologia*” (art. 7º, IV, da Portaria nº 4.334: MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕESd, 2015).

Essa proibição legal do art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.612/1998 foi considerada inconstitucional pelo STF na ADI nº 2.566 (BRASILas, 2018 p. 88), por se constituir em espécie de censura prévia, não admitida nos termos do art. 220 da CF/88.¹⁵⁰

Não se pode olvidar ainda que o elemento religioso é parte da cultura de um povo, e está ligado diretamente a um objetivo da radiodifusão comunitária: difusão cultural. Acrescente-se também o fato de que diversas emissoras comunitárias tiveram origem em comunidades religiosas (CARVALHO, 2015). Outrossim, religião também é cultura, sendo a difusão cultural um dos objetivos primordiais das rádios comunitárias.

Entretanto, outros dispositivos vigentes abordam o tema de forma reflexa e constituem

¹⁴⁹ Em seu art. 4º: “§ 1º É vedado o proselitismo de qualquer natureza na programação das emissoras de radiodifusão comunitária” (Lei nº 9.612/98: BRASILr, 1998).

¹⁵⁰ “Art. 220. A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição. § 1º Nenhuma lei conterà dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social, observado o disposto no art. 5º, IV, V, X, XIII e XIV. § 2º É vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística” (CF/88: BRASILq, 1988).

restrições ou limitações do discurso religioso nas rádios comunitárias. Dentre eles, se destaca a proibição de vínculo da emissora e seus dirigentes com qualquer entidade religiosa, não podendo existir qualquer ligação que envolva subordinação ou sujeição, inclusive mediante compromissos ou relações religiosas,¹⁵¹ também considerando existir vínculo quando:

a) o dirigente da emissora for sacerdote;¹⁵²

b) a emissora tenha sede, estúdio ou transmissor localizados no mesmo endereço de entidade religiosa;¹⁵³ ou

c) a emissora anuncie realização de proselitismo.¹⁵⁴

Por outro lado, na regulamentação da publicidade, proíbe-se a veiculação de propaganda comercial, permitido, entretanto, patrocínio mediante apoio cultural para haver anúncio institucional de entidade local,¹⁵⁵ limitado às da comunidade, sem vedação a organizações religiosas. Isso pode se constituir em uma forma de comunicação de mensagem religiosa para a comunidade, patrocinada por alguma igreja ou grupo religioso local.

2.4.2.1.2 Canais da cidadania

Nos canais da cidadania – que são equivalentes às emissoras comunitárias, nos serviços

¹⁵¹ Art. 11 da Lei nº 9.612: “*art. 11. A entidade detentora de autorização para execução do Serviço de Radiodifusão Comunitária não poderá estabelecer ou manter vínculos que a subordinem ou a sujeitem à gerência, à administração, ao domínio, ao comando ou à orientação de qualquer outra entidade, mediante compromissos ou relações financeiras, religiosas, familiares, político-partidárias ou comerciais*” (BRASILr, 1998); art. 43 do Decreto nº 2.615: “*art. 43. A entidade detentora de autorização para execução do RadCom não poderá estabelecer ou manter vínculos que a subordinem ou a sujeitem à gerência, à administração, ao domínio, ao comando ou à orientação de qualquer outra entidade, mediante compromissos ou relações financeiras, religiosas, familiares, político-partidárias ou comerciais*” (BRASILs, 1998); e art. 101 da Portaria nº 4.334: “*art. 101. As entidades não poderão estabelecer ou manter, inclusive por meio de seus dirigentes, qualquer espécie de vínculo*” (MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕESd, 2015).

¹⁵² Art. 25, § 2º, I, e, da Portaria nº 4.334: “*§ 2º Considera-se vinculada, em infração ao art. 11 da Lei nº9.612, de 1998, a entidade que, enquanto perdurar a relação jurídica com o Ministério das Comunicações, se enquadre no descrito no artigo 7º, inciso III, notadamente: I - quando membro de órgão de direção da entidade, individualmente considerado: [...] e) exerce cargo de dignidade eclesiástica ou de sacerdócio*” (MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕESd, 2015).

¹⁵³ Art. 25, § 2º, IV, da Portaria nº 4.334: “*§ 2º Considera-se vinculada, em infração ao art. 11 da Lei nº9.612, de 1998, a entidade que, enquanto perdurar a relação jurídica com o Ministério das Comunicações, se enquadre no descrito no artigo 7º, inciso III, notadamente: [...] IV - quando a localização da sede da entidade, do seu sistema irradiante ou do seu estúdio coincida com o endereço de entidade religiosa, de partido político ou outra emissora comercial ou comunitária*” (MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕESd, 2015).

¹⁵⁴ Art. 25, § 2º, V, da Portaria nº 4.334: “*§ 2º Considera-se vinculada, em infração ao art. 11 da Lei nº9.612, de 1998, a entidade que, enquanto perdurar a relação jurídica com o Ministério das Comunicações, se enquadre no descrito no artigo 7º, inciso III, notadamente: [...] V - quando a entidade, por qualquer meio, anuncie que realiza ou realizará proselitismo*” (MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕESd, 2015).

¹⁵⁵ Art. 106 da Portaria nº 4.334: “*art. 106. A entidade autorizada poderá veicular mensagem institucional de patrocinador domiciliado na área de comunidade atendida que colaborar na forma de apoio cultural, vedada a transmissão de propaganda ou publicidade comercial a qualquer título*” (MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕESd, 2015).

de televisão aberta digital, atuando em canais secundários na faixa de multiprogramação de emissoras outorgadas ao poder público municipal ou estadual –, também há a proibição expressa ao proselitismo na programação deles: “*são vedadas manifestações de proselitismo político e religioso nas faixas dispostas nos itens 4.2, III e 4.2.1*” (Item 4.8 da Portaria nº 489, de 18 de dezembro de 2012: MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕESb, 2012).

É necessário destacar que, em razão da equivalência de natureza com a radiodifusão comunitária, os mesmos fundamentos da declaração de inconstitucionalidade da proibição do proselitismo prevista na lei das rádios comunitárias são aplicáveis aos canais da cidadania na televisão. Ademais, há uma impropriedade nesse ato regulatório, uma vez que restrições ao proselitismo religioso, por se tratar de um direito fundamental, sujeitam-se à reserva legal (PIRES, 2018), não podendo ser veiculadas através de portaria.

Além disso, a presença religiosa é limitada nos canais da cidadania uma vez que existe proibição de vínculo administrativo, financeira ou editorial da associação habilitada para operar a faixa de canal da cidadania com qualquer outra entidade.¹⁵⁶ Inclusive, em matéria de publicidade, há proibição de propaganda comercial e venda de horários, entretanto, se admite o patrocínio a programas por intermédio de apoio cultural, publicidade institucional de entidades privadas e convênios,¹⁵⁷ todas essas formas passíveis, teoricamente, de ser utilizadas por entidades religiosas.

2.4.2.2 Vedação do proselitismo nas emissoras estatais operadas pela EBC

A Lei nº 11.652/2008, que regula os serviços de radiodifusão explorados pelo Poder Executivo, em seu art. 2º, § 1º, também proíbe expressamente o proselitismo na programação das emissoras públicas: “*É vedada qualquer forma de proselitismo na programação das emissoras públicas de radiodifusão*” (“Art. 2º, § 1º, da Lei nº 11.652, de 7 de abril de 2008: BRASILy, 2008).

Acrescente-se ainda que, ao disciplinar o Comitê Editorial e de Programação da

¹⁵⁶ Item 7.1, III, da Portaria nº. 489: “*7.1 As entidades associativas ou comunitárias interessadas em programar a faixa constante do item 4.2, inciso III e item 4.2.1, deverão: [...] III - ser autônomas, não se subordinando administrativa, financeira ou editorialmente a nenhuma outra entidade*” (MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕESb, 2012).

¹⁵⁷ Itens 8.1 e 8.2 da Portaria nº. 489: “*8.1 Os recursos do Canal da Cidadania serão constituídos da receita proveniente de: [...] III - apoio cultural de entidades de direito público e de direito privado, sob a forma de patrocínio de programas, eventos e projetos; IV - publicidade institucional de entidades de direito público e de direito privado; V - recursos provenientes de acordos e convênios firmados com entidades públicas ou privadas; [...] 8.2 São vedadas, em todas as faixas de programação do Canal da Cidadania, a veiculação de anúncios de produtos e serviços e a venda de horários da programação, observado o disposto no item 8.1*” (MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕESb, 2012).

Empresa Brasil de Comunicação (EBC) – órgão consultivo-deliberativo sobre programação da estatal, que opera as emissoras de radiodifusão do Governo Federal, composto por “*onze membros indicados por entidades representativas da sociedade*”¹⁵⁸ –, não se admitiu indicações realizadas por organizações religiosas: “*são vedadas indicações originárias de partidos políticos ou instituições religiosas ou voltadas para a disseminação de credos, cultos, práticas e visões devocionais ou confessionais*” (art. 15, § 12, da Lei nº 11.652/08: BRASILy, 2008).

Especificamente sobre a programação religiosa, invocando o princípio da laicidade, a EBC suspendeu a exibição dos programas religiosos em suas emissoras por intermédio da Resolução nº 02/2011, de 24 de março de 2011,¹⁵⁹ porém a Justiça Federal do Distrito Federal anulou o referido ato administrativo que suspendera tal programação,¹⁶⁰ pelo fundamento de que a laicidade estatal e a alegada posição de privilégio dos cultos cristãos não justificam a proibição da programação religiosa (Acórdão da Apelação Cível nº 0051046-62.2011.4.01.3400/DF do Tribunal Regional Federal da 1ª Região: BRASILaj, 2017).

Em sua programação de dezembro de 2021, a TV Brasil, emissora de televisão operada pela EBC, transmitia 2h30 semanais de programação religiosa cristã,¹⁶¹ e cinco de suas emissoras de rádio veiculavam 1h semanal de programação religiosa católica.¹⁶² Essa quantidade de horas não é “muito”, considerando a totalidade da grade. Tais programas

¹⁵⁸ Arts. 8, I, e 15 da Lei nº 11.652 (BRASILy, 2008).

¹⁵⁹ Em 24 de março de 2011, o Conselho Curador da EBC determinou interrupção dos programas religiosos veiculados em suas emissoras, “*considerando o caráter republicano laico da Empresa Brasil de Comunicação/EBC; [...] a importância fundamental e histórica e o caráter plural do fenômeno religioso em nosso país, referências reiteradas no parecer citado e mais uma vez atestadas pelos debates acima considerados; [...] que os atuais programas religiosos não correspondem ao caráter plural do fenômeno religioso em nosso país, constituindo injustificadas preferências a religiões particulares, por mais importantes que sejam, e por maior respeito que mereçam*” (Resolução nº 02/2011, de 24 de março de 2011: EBC, 2011).

¹⁶⁰ A ação da Arquidiocese do Rio de Janeiro teve a tutela antecipada deferida em 20/09/2011 e o pedido julgado procedente em primeiro grau em 26/07/2012, para declarar a nulidade da Resolução n. 02/2011/EBC, ao fundamento de que a Resolução nº 02/2011 do Conselho Curador da EBC violaria o princípio da razoabilidade e não atenderia os requisitos de validade do ato normativo editado, pois “*os programas religiosos que compõem a grade da TV Brasil são, de forma incontestável, representativos de grande parte da população, nos termos já delineados por ocasião da apreciação do pedido de antecipação dos efeitos da tutela vindicada, e, por isso, é contraditório se defender a pluralidade religiosa e a importância desse fenômeno pela EBC e, ao mesmo tempo, proibirem-se todos os programas religiosos nos veículos públicos da mesma empresa pública*” (BRASILaf, 2012, p. 6). Em 13/02/2017, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região confirmou a sentença (BRASILaj, 2017).

¹⁶¹ Aos domingos são transmitidos os programas religiosos “Reencontro” (evangélico), de 6h30 a 7h00, “Palavras de Vida”, de 7h00 a 8h00, e a “Santa Missa”, de 8h00 a 9h00 (EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO. TvBrasil Programação. Disponível em: <https://tvbrasil.ebc.com.br/programacao?data=20211220>. Acesso em: 20 dez. 2021).

¹⁶² As emissoras Rádio Nacional de Brasília (AM 980 kHz), Rádio Nacional da Amazônia (OC 11.780KHZ.6.180KHZ), Rádio Nacional Rio (FM 87.1 MHz e AM 1130 kHz) e Rádio Nacional do Alto Solimões (FM 96.1 MHz) transmitem aos domingos a programação religiosa “Missa” produzida e apresentada a partir da comunidade da Igreja Nossa Senhora de Fátima, em Brasília (DF), no horário de 7h00 a 8h00 (EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO. EBC Rádios Rádio Nacional: Programação. Disponível em: <https://radios.ebc.com.br/programacao?emissora=radio-nacional-de-brasilia>. Acesso em: 20 dez. 2021).

correspondem a 1,4% da programação da TV Brasil, o que equivala a um terço da média da programação religiosa no sistema privado,¹⁶³ e 0,5% da programação das emissoras de rádio, o que é, em termos quantitativos, quase inexpressivo.

2.4.3 A regulamentação como mitigação do exercício do proselitismo religioso

Voltando para a análise do arcabouço normativo brasileiro, tem-se que a regulação da radiodifusão¹⁶⁴ influencia diretamente o sistema privado (ANCINE, 2015a). Porém, conforme anteriormente citado, a regulação do conteúdo da programação da radiodifusão encontra obstáculo na vedação de controle prévio do conteúdo da sua programação, pois constituiria “*censura à liberdade de expressão, à liberdade de comunicação social e à liberdade religiosa*” (CLÈVE; SCORSIM, 2015, p. 54). Entretanto, a legítima intervenção estatal na radiodifusão para fixar percentuais mínimos, grade de horários ou para obrigar a classificação indicativa da programação (de acordo com faixas etárias) de um “*tipo de conteúdo desejável (e.g. educativo, noticioso, artístico, cultural)*” (RE nº 1.070.522: BRASILbp, 2021, p.6) não configura restrição ou limitação às liberdades de pensamento e pluralidade de ideias.

Além disso, o STF – no julgamento da ADPF nº 2.404, que julgou a constitucionalidade dos dispositivos do Estatuto da Criança e do Adolescente, a Lei nº 8.069/90, acerca da classificação indicativa de programas de rádio e televisão – entendeu que a classificação indicativa pelo Ministério da Justiça objetiva “*esclarecer, informar, indicar aos pais a existência de conteúdo inadequado para as crianças e os adolescentes*” (ADI nº 2.404: BRASILam, 2017, p. 2) e não pode ter caráter compulsório, não cabendo à União determinar a exibição da programação somente nos horários determinados, uma vez que a liberdade de programação pelas emissoras impede a censura prévia, sendo passível de posterior responsabilização judicial por abusos ou eventuais danos (ADI nº 2.404: BRASILam, 2017).

Ademais, a Suprema Corte – no julgamento da ADPF nº 130, que declarou não recepcionada pela CF/88 a Lei de Imprensa (Lei nº 5.250/67) – assentou que decorre da interpretação sistemática da ordem constitucional contemporânea duas premissas:

a) “*a autorregulação da imprensa como mecanismo de permanente ajuste de limites da sua liberdade ao sentir-pensar da sociedade civil*” (ADPF nº 130: BRASILz, 2009, p. 9); e

¹⁶³ A programação religiosa das emissoras comercial de televisão representava 21,2% da programação total, em 2015 (ANCINE, 2017, p. 21) e 2016 (ibidem, p. 59).

¹⁶⁴ “*No Brasil, há regras relativas à veiculação de programação própria e publicidade para geradoras, retransmissoras e repetidoras; concessão de outorgas; concentração das organizações em sistemas de redes*” (ANCINE, 2015a, p. 56).

b) a precedência no “gozo dos sobredireitos de personalidade em que se traduz a “livre” e “plena” manifestação do pensamento, da criação e da informação” (ADPF nº 130: BRASILz, 2009, p. 5) em relação à posterior reparação no caso de violação de direitos de terceiros.

Não se desconhece o dever de proteção da privacidade e intimidade da pessoa humana, porém eventual regulação da mídia não pode esbarrar no conteúdo protegidos pelas liberdades de expressão e de imprensa (BARRETO JUNIOR, 2014).

Outrossim, o que se observa é que, sob a justificativa de “controlar discurso de ódio, extremismo e desinformação” (GURGEL, 2021), a regulamentação da mídia pode se constituir em risco para as liberdades de expressão e de imprensa e para o direito à privacidade, como o que o caso da recente inovação legislativa indiana sobre o tema demonstrou.¹⁶⁵

O Paquistão, por exemplo, valendo-se do discurso de desenvolver e regular a mídia nacional, estabeleceu verdadeira censura e ataque fronte às liberdades de expressão e da mídia (ALAM, 2021). Então, sempre há o risco de, sob o discurso de regular a mídia, positivar a censura ou, pelo menos, restringir as liberdades de expressão e de imprensa.

Da disciplina constitucional da comunicação social decorre a proibição da censura, “o Estado não impedirá os programas, [...] caberá apenas informar sobre a natureza destes programas e as faixas etárias a que não se recomendam” (PINTO, 1992, p. 87).

Na atual regulamentação do setor de rádio e televisão não há vedação expressa à presença do discurso religioso nos meios de comunicação social (FRANZOI, 2014). Historicamente, essa presença só ganhou relevância a partir de década de 1990, com as igrejas evangélicas neopentecostais, que conseguiram fazer frente aos altos custos seja da locação de horários na programação de emissoras, seja da transmissão da programação nas emissoras próprias.¹⁶⁶

¹⁶⁵ A regulamentação indiana das mídias digitais “estabelece mecanismos de autorregulação e punições severas para os chamados intermediários, como a lei classifica os provedores desses serviços, que ficam obrigados a nomear responsáveis baseados na Índia para responder a demandas legais. [...] Para a ONG indiana Internet Freedom Foundation (IFF), as normas permitirão que o Governo controle – e não apenas regule – o que circula nas plataformas. A entidade atacou a regulamentação, que considera inconstitucional e capaz de afetar a liberdade de expressão no país” (GURGEL, 2021).

¹⁶⁶ “Os conteúdos religiosos, presentes na televisão desde os anos 60 no Brasil, costumemente enfrentaram dificuldades financeiras para serem transmitidos nas emissoras televisivas, dado o alto custo cobrado por elas para locação de espaços em sua programação, e diante da existência de certo desinteresse por parte de empresários em cederem períodos televisivos para a religião. Essas dificuldades fizeram com que os interessados alugassem os horários menos valorizados e assistidos das emissoras, principalmente durante as madrugadas, para transmissão da programação religiosa, até posteriormente obterem suas próprias emissoras. Dentre as primeiras concessões estatais de canais televisivos para religiosos, podem-se ressaltar o Canal 13 do Rio de Janeiro, concedido pelo presidente da República João Figueiredo ao pastor batista Nilson do Amaral Fanini em 1983, após o religioso, segundo Leonildo Campos, prestar contribuições para a ditadura militar, e a TV-Rio, obtida pela Igreja Católica. Ambas as emissoras de caráter religioso, contudo, não lograram êxito em manter suas atividades, diante do alto custo que envolve a transmissão de programação televisiva (CAMPOS, 2004, p.

A regulação do proselitismo na radiofusão está intimamente ligada à própria presença do discurso religioso na esfera pública, que, segundo Botelho (2018), têm destacada importância, especialmente na “*justificação de questões morais*” (BOTELHO, 2018, p. 125), devendo ser observado que:

a) as convicções religiosas não podem ser dissociadas do indivíduo, com imposição da justificação secular, sob pena da “*própria descaracterização do discurso religioso, na medida em que essa adaptação à esfera pública líquida terá como consequência a sua exclusão do próprio espaço público*” (BOTELHO, 2018, p. 125);

b) a justificação religiosa e a fundamentação científica são legítimas nas argumentações dos discurso público, não sendo aceitável afastar o discurso religioso da arena política; e

c) a limitação do discurso religioso, na medida em que ultrapasse seu conteúdo regular e configure discurso de ódio, há um controle *a posteriori*, isso porque a ordem constitucional veda a censura prévia.

Cabe destacar ainda que a vedação à censura (art. 220, § 2º, CF/88) protege também o conteúdo religioso veiculado na radiodifusão, de modo que eventual proibição desse tipo de material caracteriza censura ideológica (CLÈVE; SCORSIM, 2015). Conforme explicitado no capítulo anterior, a liberdade religiosa tem como consectária a liberdade de divulgação das crenças, inclusive o proselitismo religioso, que é a comunicação ao público externo de pautas internas da confissão (conf. itens 1.1.1.2.1 e 1.2.1). Então, a vedação à censura funciona também como um elemento concretizador da liberdade religiosa, ao garantir a circulação da mensagem de cunho religioso no sistema de radiodifusão.

Entretanto, como Pinto (2011) aponta, tal programação é criticada, inclusive, sob a alegação de violação aos princípios constitucionais da radiodifusão (art. 221 da CF/88), especialmente no sistema privado, no qual a busca por audiência pode representar risco à qualidade dos programas radiofônicos e televisivos.

A vedação ao proselitismo religioso nas rádios comunitárias foi considerada inconstitucional pelo STF na ADI nº 2.566 (BRASILAS, 2018). Dentre outros fundamentos, a decisão pondera que tal ato seria uma forma de censura ao conteúdo das emissoras. Entendeu-se, portanto, que o proselitismo está contido na livre manifestação e expressão de pensamento, que não pode sofrer restrições, nos termos do art. 220 da CF/88.

154-160). *Foram os neopentecostais da Igreja Universal do Reino de Deus, da Igreja Internacional da Graça de Deus e da Igreja Mundial do Poder de Deus que, dentre os evangélicos, lograram maior sucesso, atual e historicamente, no contexto da programação religiosa televisiva brasileira, transmitindo conteúdos tanto através da locação de espaços como por intermédio de emissoras próprias*” (FRANZOI, 2014, p. 201-202).

Então, por derivar de uma interpretação constitucional, qualquer futura regulação da radiodifusão quanto ao tema deve partir desse entendimento de que a proibição genérica do proselitismo é inconstitucional. Logo, a fixação de balizas e supervenientes normas regulamentadoras devem se atentar a esse ponto, conforme é analisado no próximo capítulo.

Concluindo, tem-se que a regulação de radiodifusão pode, por exemplo, definir percentuais de programação de caráter noticioso e programação local/regional e *“estabelecer condições para a veiculação de programas coproduzidos ou produzidos por terceiros, inclusive limites máximos no quadro de programação”* (CLÈVE; SCORSIM, 2015, p. 70).

Assim, uma eventual regulamentação deve se dar através de uma política democrática, que pondere entre a vedação da censura, intervenção estatal e irrestrita liberdade das emissoras, com vista a consolidação de *“um modelo pautado pelo equilíbrio e pela limitação recíproca entre os poderes político e econômico”* (CARVALHO, 2013, p. 11).

Descrito o sistema brasileiro de radiodifusão, com suas classificações e expostas as características básicas dos sistemas privado, público e estatal, abordou-se até aqui o perfil constitucional e legal do sistema, e suas formas de prestação, seja ela diretamente pelo Estado ou mediante concessão, permissão ou autorização a terceiros. Apontou-se também questões regulatórias desse serviço público, especialmente quanto à ausência em relação ao proselitismo religioso e apresentação de soluções no direito comparado americano e britânico.

Destaca-se ainda que a divisão entre sistemas privado, público e estatal refere-se à titularidade da outorga, importante para esta obra, uma vez que, a depender outorgado, prevalecerá a liberdade religiosa ou a obediência ao princípio da neutralidade em relação ao fenômeno religioso.

Por fim, deve-se atentar que a regulamentação da mídia pode se constituir em risco para as liberdades de expressão e de imprensa, uma vez que geralmente são utilizadas como argumento para censurar conteúdo, inclusive o religioso, situação que tampouco se compatibiliza como regime constitucional de proteção às liberdades religiosa, de expressão e de imprensa.

3 PROSELITISMO NA RADIODIFUSÃO BRASILEIRA: A DISCUSSÃO NA ADI Nº 2566 E BALIZAS PARA FUTURA REGULAMENTAÇÃO

Neste terceiro e derradeiro capítulo, analisam-se as discussões jurisprudenciais acerca da inconstitucionalidade do proselitismo na radiodifusão comunitária, especialmente em sua aceção como meio de manifestação da liberdade religiosa. Por isso, expõem-se as perspectivas de futuro para o exercício da liberdade de expressão religiosa, a fim de formular proposições balizadoras para eventual regulamentação do proselitismo na radiodifusão brasileira.

Aqui, entende-se que a regulação da radiodifusão é necessária (e em alguma medida inevitável), uma vez que, conforme explicitado no capítulo anterior, o marco legal da radiodifusão, com o CBT não disciplina todos os princípios e normas previstos no capítulo constitucional da comunicação social (arts. 220 a 224 da CF/88). Exemplo disso são as ações diretas de inconstitucionalidade por omissão propostas pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) – a ADO nº 10 (BRASILad, 2010), ainda não julgada – e pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Comunicações e Publicidade (CONTCOP) – apensada à primeira (BRASILae, 2011) –, alegando omissões inconstitucionais do Congresso Nacional em legislar sobre a regulação dos princípios constitucionais referentes à produção e à programação das emissoras de radiodifusão (arts. 220, § 3º, II, 222, § 3º, CF/88)¹⁶⁷ e da proibição de monopólio ou oligopólio dos meios de comunicação social (art. 220, § 5º, CF/88).

Ademais, a importância social do tema é notória, inclusive pelo que ocorreu após a TV Brasil, emissora do Governo Federal, ter transmitido a programação “Celebração de Páscoa no Palácio da Alvorada”, em 12 de abril de 2020, através de videoconferência com líderes cristãos.¹⁶⁸ Em razão desse evento, a Associação Brasileira de Ateus e Agnósticos (ATEA) ajuizou ação civil pública em oposição à União e ao Presidente Jair Messias Bolsonaro, pedindo a proibição de veiculação de programação idêntica à da celebração de Páscoa, a qual foi considerada pela entidade como proselitismo religioso. A sentença julgou improcedente a

¹⁶⁷ Sobre os princípios constitucionais referentes à produção e à programação das emissoras de radiodifusão, a petição inicial da ADO nº 10 alega que, “*passadas mais de duas décadas da entrada em vigor da Constituição Federal, o Congresso Nacional, presumivelmente sob pressão de grupos empresariais privados, permanece inteiramente omissivo no cumprimento de seu dever de regulamentar os princípios que regem a produção e a programação das emissoras de rádio e televisão (art. 221); bem como igualmente omissivo no estabelecer os meios legais de defesa da pessoa e da família, quando tais princípios não são obedecidos*” (BRASILad, 2010, petição inicial, p. 12).

¹⁶⁸ A transmissão da celebração de páscoa pela TV Brasil teve duração superior a duas horas “*com a presença de 23 representantes de igrejas cristãs, sendo 21 pessoas de igrejas evangélicas e duas da igreja católica. Em meio a orações e canções gospel os participantes transmitiram mensagens políticas para os telespectadores, todas em apoio às medidas tomadas pelo presidente Bolsonaro com relação a não necessidade de isolamento social em meio a pandemia do coronavírus*” (FENAJ, 2020).

pretensão, com o fundamentado de não ocorrência de proselitismo (Ação Civil Pública Cível nº 1024368-75.2020.4.01.3400, da 14ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal: BRASILbf, 2020).¹⁶⁹

Outrossim, a própria acepção das repercussões do princípio da neutralidade estatal não são uniformes. Em Portugal, por exemplo, a constituição – que serviu de inspiração e fonte para a elaboração da constituição brasileira (CAMARGO, 2012) – não traz previsão expressa da neutralidade estatal (MIRANDA, 2014), mas garante ampla liberdade religiosa,¹⁷⁰ adota a separação Estado e igreja¹⁷¹ e concede acesso das organizações religiosas aos meios de comunicação social (direito de antena).¹⁷² O princípio da neutralidade tem assento infraconstitucional – na Lei de liberdade religiosa, a Lei n.º 16/2001, de 22 de junho de 2001 (PORTUGAL, 2001) –, na regra que proíbe a adoção de religião ou o Estado de “*se pronunciar sobre questões religiosas*” (MIRANDA, 2014, p. 13), além de que exigir a “*não confessionalidade dos atos oficiais e do protocolo do Estado*” (MIRANDA, 2014, p. 14). Desse princípio decorre, “*por respeito pela liberdade dos que têm religião, [...] a existência de tempo de emissão religiosa na rádio e na televisão públicas*” (MIRANDA, 2014, p. 15).

Outra é, porém, a compreensão doutrinária brasileira dos reflexos do Estado laico. Tal princípio, aqui, é utilizado como argumento para justificar a proibição do proselitismo – ao argumento de ser “*uma forma de subvenção a uma determinada religião, algo constitucionalmente considerado inadmissível em virtude do art. 19, I, da CB, e que não viria a atender qualquer interesse público*” (TAVARES, 2009, p. 9) – no serviço público de radiodifusão, como foi no caso das rádios comunitárias.

O entendimento dos princípios e liberdades constitucionais deve se dar de forma sistêmica, evitando interpretações que tolham ou restrinjam o núcleo essencial de outro, em

¹⁶⁹ Fundamento da sentença: “*não há que se falar em proselitismo pelo evento ecumênico organizado pela Presidência da República, o qual teve por objetivo levar uma mensagem de paz, harmonia e esperança de um mundo melhor ao povo brasileiro nesse momento de pandemia. Observe-se que nem mesmo aos cristãos a conferência em questão se limitou, visto que também teve a participação de um rabino e, portanto, representante do Judaísmo. [...] A laicidade, em síntese, não impede que o Estado mantenha relações com igrejas e instituições religiosas voltadas à promoção do interesse público, mas veda, sim, qualquer tipo de favorecimento ou de discriminação no âmbito destas relações*” (BRASILbf, 2020).

¹⁷⁰ “*A Constituição de 1976 vem garantir a liberdade religiosa sem acepção de confissões e sem quaisquer limites específicos. É um estádio mais avançado do que os sucessivos regimes anteriores de união, de neutralidade laicista e de relação preferencial com a Igreja Católica, e a separação (art. 41º, nº 4) serve essencialmente de garantia da liberdade e da igualdade*” (MIRANDA, 2014, p. 10).

¹⁷¹ “*Artigo 41.º Liberdade de consciência, de religião e de culto [...] 4. As igrejas e outras comunidades religiosas estão separadas do Estado e são livres na sua organização e no exercício das suas funções e do culto*” (PORTUGAL, 1974).

¹⁷² “*Artigo 41.º [...] 5. É garantida a liberdade de ensino de qualquer religião praticado no âmbito da respetiva confissão, bem como a utilização de meios de comunicação social próprios para o prosseguimento das suas atividades*” (PORTUGAL, 1974).

detrimento de uma interpretação menos invasiva. Explica-se: a neutralidade deve ser interpretada, sempre que possível, de forma a não esvaziar o conteúdo da liberdade religiosa, inclusive do proselitismo. Então, um Estado laico não deve ter religião ou promovê-la, porém também não pode proibir o proselitismo religioso, devendo a atuação estatal ocorrer nos casos de abuso desse direito.

3.1 A discussão da ADI nº 2.566

Decorridos 3 anos e 9 meses da sanção presidencial da Lei nº 9.612/1998,¹⁷³ o Partido Liberal (PL) ajuizou ação direta de inconstitucionalidade,¹⁷⁴ impugnando o já comentado § 1º do art. 4º da Lei nº 9612/1998: “*é vedado o proselitismo de qualquer natureza na programação das emissoras de radiodifusão comunitária*” (BRASILr, 1998).

3.1.1 Petição inicial

A petição inicial¹⁷⁵ da ADI nº 2.566 apresentou, inicialmente, a conceituação linguística da palavra proselitismo – “*no bom português, proselitismo, do grego, prosélito, significa toda a pessoa que se aproxima, que chega perto e ou atividade de converter pessoas*” (BRASILas, 2018, p. 10) – e o argumento de que a proibição do proselitismo seria imprópria,¹⁷⁶ pois deixaria de prestar relevante serviço de caráter público.¹⁷⁷ O documento aponta em seguida que o ordenamento constitucional garante as liberdades de pensamento, consciência, crença, culto e expressão, independentemente de censura¹⁷⁸ e que a proibição ao proselitismo constitui censura

¹⁷³ A Lei nº 9612/1998 foi sancionada em 19/02/1998 (BRASILr, 1998).

¹⁷⁴ Em 19/11/2001 (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direita de Inconstitucionalidade nº 2566, Tribunal Pleno. Petição inicial. Redator do acórdão: Ministro Edson Fachin. Brasília, DJe, 23 out. 2018. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5109070&prcID=1983315#>. Acesso em: 08 dez. 2021)

¹⁷⁵ A petição inicial da ADI nº 2.566, assinada pelo advogado Renato Morgando Vieira, tem treze páginas, sendo que as sete primeiras foram utilizadas para endereçamento, qualificação e alegações sobre o cabimento da ação direta de inconstitucionalidade para impugnação de dispositivo de lei federal e sobre a legitimidade do partido político autor. Das folhas 7 a 9 são reproduzidos o dispositivo legal impugnado, o parágrafo primeiro da Lei nº 9.612/98, e os artigos 5º, IV, VI e IX, da CF/88. A partir de folha nº 10, se inicia a argumentação sobre o pedido em si (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direita de Inconstitucionalidade nº 2566, Tribunal Pleno. Petição inicial. Redator do acórdão: Ministro Edson Fachin. Brasília, DJe, 23 out. 2018. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5109070&prcID=1983315#>. Acesso em: 08 dez. 2021).

¹⁷⁶ “*Excelência, tai proibição, além de ridícula é absolutamente inconstitucional*” (BRASILas, 2018, p. 10).

¹⁷⁷ “*Imagine que com tal proibição as rádios comunitárias também deixam de prestar um grande serviço para a comunidade que representam e a quem devem servir*” (BRASILas, 2018, p. 10).

¹⁷⁸ “*Nossa Constituição Federal em alguns de seus incisos do artigo 5º que trata dos direitos e deveres individuais e coletivos, conforme descrito acima, manifesta a total liberdade de pensamento, de consciência, de crença,*

e afronta à tais liberdade e às disposições constitucionais sobre comunicação social.¹⁷⁹

Por fim, a petição inicial cita que na radiodifusão convencional existe liberdade de programação,¹⁸⁰ e conclui requerendo o deferimento do pedido liminar de suspensão do art. 4º, § 1º, da Lei n. 9.612/98 até o julgamento definitivo, argumentando que as decisões administrativas fundamentas nesse dispositivo perpetrariam injustiças.¹⁸¹

3.1.2 Informações

Em suas informações,¹⁸² a Advocacia-Geral da União (AGU) defendeu a constitucionalidade do dispositivo legal, assentando não ser a liberdade de expressão um direito absoluto, e a tentativa de conversão não constituir um elemento dessa liberdade. Aduziu ainda que o proselitismo na radiodifusão representaria violação às liberdades de expressão, religiosa e de comunicação, em razão de sua finalidade de transformar valores, o que colocava em posição diferenciada as confissões religiosas de caráter universalista – que têm o proselitismo como um caráter essencial – e demais confissões religiosas.

A AGU consignou também que o texto não proibia ou limitava *“este ou aquele culto e também não retira ou negligencia proteção aos locais de prática religiosa”* (BRASILas, 2018, p. 5-6) e que a procedência do pedido poderia se traduzir em desvio da finalidade do meio de comunicação, além de ferir o princípio da isonomia, ao conceder *“vantagens a determinados segmentos ou grupos sem contemplar outros que se encontram em condição idêntica”* (BRASILas, 2018, p. 6).

assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e também a liberdade de expressão das atividades intelectuais, artísticas, científicas e de comunicação, independente de censura ou licença” (BRASILas, 2018, p. 10).

¹⁷⁹ *“Quando uma norma legal tenta vedar, proibir o proselitismo e não somente o religioso. mas também o científico, o artístico ou em qualquer outro tema ou vertente do conhecimento humano, além de estar patrocinando uma CENSURA odiosa e inconstitucional, fere frontalmente os incisos IV, VI e IX do artigo 5º e o artigo 220 e seguintes de nossa Constituição Federal”* (BRASILas, 2018, p. 10)

¹⁸⁰ *“Não consigo vislumbrar as razões que levaram ao legislador em taxar tal proibição. Muito pelo contrário, hoje em dia. em vários canais de televisão, quer em canais abertos e mesmo nos fechados, existe uma total liberdade de comunicação entre o veículo usado e a população. Mesmo nas rádios não comunitárias. nas rádios AM e FM em todo o país. existe uma total liberdade em sua programação e prestação de serviços para a comunidade”* (BRASILas, 2018, p. 11).

¹⁸¹ *“Com efeito, em permanecendo o parágrafo primeiro do artigo 42 da Lei n.2 9.612, de 19 de fevereiro de 1998 no ordenamento jurídico vigente, com as decisões sendo tomadas com base no combatido diploma legal estaremos perpetrando a injustiça que ora apresento e acima descrevo. Dessa forma requer-se a suspensão liminar da eficácia do parágrafo primeiro do artigo 42 da Lei nº 9.612, de 19 de fevereiro de 1998, até julgamento final da presente Ação”* (BRASILas, 2018, p. 12)

¹⁸² Datadas de 03/12/2001 (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direita de Inconstitucionalidade nº 2566, Tribunal Pleno. Informações da Advocacia-Geral da União. Redator do acórdão: Ministro Edson Fachin. Brasília, DJe, 23 out. 2018. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5109072&prcID=1983315#>. Acesso em: 08 dez. 2021)

A seu turno, o Congresso Nacional se manifestou no sentido de manter proibição do proselitismo na radiodifusão comunitária, entendendo que a prática poderia caracterizar desvio de finalidade, pois *“ao invés de servir a interesses da comunidade, no debate de assuntos culturais locais, prevalecerá o interesse daqueles que querem uma rádio comunitária para exercer o proselitismo [...] porque uma rádio comunitária é barata”* (BRASILas, 2018, p. 7).

3.1.3 Indeferimento da liminar

A Medida Cautelar na ADI n. 2566¹⁸³ foi indeferida em 22/02/2002,¹⁸⁴ por maioria (com seis votos a favor e dois contra).¹⁸⁵ Em seu voto, o relator, Ministro Sydney Sanches, utilizou como fundamentos o desvio de finalidade que o proselitismo significaria para a radiodifusão comunitária; a inexistência de direitos absolutos e a impossibilidade de considerar que *“todo e qualquer proselitismo, sectarismo ou partidarismo é tolerado, por mais facciosa e tendenciosa que seja a pregação, por maior que seja o favorecimento que nela se encontre”* (BRASILu, 2004, p. 30-31).

A divergência (que ficou vencida) – iniciada pelo Ministro Celso de Mello e acompanhada pelo Ministro Marco Aurélio – deferia a cautelar, por considerar que o proselitismo representa concretização da liberdade de *“manifestação do pensamento, [...] sem a possibilidade de qualquer interferência prévia do aparelho estatal”* (BRASILu, 2004, p. 30) e, sendo o Estado laico, as ideias religiosas *“pregadas por qualquer grupo confessional”* (BRASILu, 2004, p. 34) não poderiam ser censuradas. Além disso, defendia que a possibilidade de ocorrência de abusos do exercício do proselitismo não poderia justificar a censura prévia.

3.1.4 Parecer da PGR

¹⁸³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direita de Inconstitucionalidade nº 2566, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Sydney Sanches. Brasília, DJe, 27 fev. 2004.

¹⁸⁴ Ocasão em que o STF tinha uma cadeira vaga (decorrente da aposentadoria do Ministro Néri da Silveira), sendo composto pelos Ministros Marco Aurélio (presidente), Moreira Alves, Sydney Sanches, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso, Ilmar Galvão, Maurício Corrêa, Nelson Jobim e Ellen Gracie (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Composição no período de 24/04/2002 a 19/06/2002. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/composicaoPlenaria/composicaoPlenaria.asp?id=581>. Acesso em: 08 dez. 2021).

¹⁸⁵ Seguiram o relator, o Ministro Sydney Sanches, os Ministros Moreira Alves, Sepúlveda Pertence, Maurício Corrêa, Nelson Jobim e Ellen Gracie. A divergência foi iniciada pelo Ministro Celso de Mello e acompanhada pelo Ministro Marco Aurélio. Ausentes ao julgamento os Ministros Carlos Velloso e Ilmar Galvão (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direita de Inconstitucionalidade nº 2566, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Sydney Sanches. Brasília, DJe, 27 fev. 2004. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5109058&prcID=1983315#>. Acesso em: 08 dez. 2021, p. 32 e 44).

Em seu parecer, o Ministério Público Federal (MPF) opinou pela constitucionalidade do dispositivo questionado, entendendo que o proselitismo não estaria contido na liberdade de expressão, e ele não seria um direito absoluto, por isso sendo possível “*a fixação de restrições ao exercício dessa liberdade para a preservação de outros valores, igualmente relevantes, protegidos pela Lei Maior*” (BRASILas, 2018, p. 4).

3.1.5 Julgamento de mérito

Decorridos dezesseis anos do julgamento da medida cautelar – e mais de vinte anos da vigência da legislação¹⁸⁶ –, a Suprema Corte¹⁸⁷ julgou o mérito da ADI nº 2566 em 16/05/2018,¹⁸⁸ declarando inconstitucional, por maioria (com sete votos pela procedência e dois contrários),¹⁸⁹¹⁹⁰ o § 1º do art. 4º da Lei nº 9.612/1998.

3.1.5.1 Fundamentos dos votos vencidos

Em seu voto (vencido), o relator, Ministro Alexandre de Moraes, assentava a constitucionalidade da vedação do proselitismo, confirmando a medida cautelar, usando o fundamento de incompatibilidade do proselitismo – na sua acepção de colisão de opiniões que causam sectarismo e discriminação, o que caracterizava como abusivo, nesse meio de

¹⁸⁶ A MC na ADI 2566 foi julgada em 22/02/2002 (BRASILu, 2004) e a Lei nº 9612/1998 foi sancionada em 19/02/1998 (BRASILr, 1998).

¹⁸⁷ Ocasão em que o STF era presidido pela Ministra Cármen Lúcia e composto pelos Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Dias Toffoli, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Composição no período de 22/03/2017 a 12/09/2018. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/composicaoPlenaria/composicaoPlenaria.asp?id=1581>. Acesso em: 08 dez. 2021).

¹⁸⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direita de Inconstitucionalidade nº 2566, Tribunal Pleno. Redator do acórdão: Ministro Edson Fachin. Brasília, DJe, 23 out. 2018. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748485216>. Acesso em: 08 dez. 2021.

¹⁸⁹ Vencidos o relator, o Ministro Alexandre de Moraes, e o Ministro Luiz Fux. Ausente o Ministro Dias Toffoli e impedido o Ministro Gilmar Mendes (então AGU parecerista na ação). A divergência foi iniciada pelo Ministro Edson Fachin e seguida pelos Ministros Roberto Barroso, Rosa Weber, Ricardo Lewandowski, Marco Aurélio, Celso de Mello e Cármen Lúcia (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direita de Inconstitucionalidade nº 2566, Tribunal Pleno. Parecer do Ministério Público Federal. Redator do acórdão: Ministro Edson Fachin. Brasília, DJe, 23 out. 2018. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748485216>. Acesso em: 08 dez. 2021, p. 98).

¹⁹⁰ Ressalte-se que os únicos dois ministros que compunham a Corte na ocasião do julgamento da medida cautelar e participaram do julgamento do mérito – Ministros Celso de Mello e Marco Aurélio –, votaram nas duas ocasiões pela procedência da ação. O Ministro Gilmar Mendes não participou do julgamento (impedido), pois fora o signatário, como Advogado-Geral da União, das informações prestadas na ação. Ausente, também, o Ministro Dias Toffoli. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Composição Atual. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=sobreStfComposicaoComposicaoPlenariaApresentacao>. Acesso em: 08 dez. 2021).

comunicação – com a finalidade e os princípios dos serviços de radiodifusão comunitária. Infirmava que a proibição não significava censura, mas efetivação das liberdades de expressão, religiosa e de comunicação, porque assegurava tolerância e convivência de ideias ideológicas distintas.

O relator foi acompanhado apenas pelo Ministro Luiz Fux, que entendeu a proibição como constitucional, apesar de considerar que o proselitismo estimula o pluralismo de pensamentos e constitui afirmação das liberdades de manifestação, expressão e religiosa – ainda que “*exorbite a esfera individual*” (BRASILas, 2018, p. 65/66) e represente um risco ao sistema da radiodifusão comunitária, causando opressão e de desigualdade na comunidade local, devido ao custo menor da outorga que pode subverter a finalidade comunitária priorizando os interesses privados..

Fux afirmou que, no caso, o proselitismo “*representa uma ofensa à liberdade de crença, à liberdade de expressão e ao direito à igualdade*” (BRASILas, 2018, p. 66), isso porque, na radiodifusão comunitária, em que serviço é “*prestado com exclusividade*” (BRASILas, 2018, p. 72), atrai-se a exigência que sua programação se submeta a uma razão pública, exigindo uma neutralidade ideológica de conteúdo. Por fim, o voto também considerava a norma proibitiva como afirmação do fundamento do pluralismo político, “*ao promover a participação democrática da comunidade*” (BRASILas, 2018, p. 78).

3.1.5.2 Fundamentos dos votos vencedores

A divergência foi iniciada pelo Ministro Edson Fachin, designado redator do acórdão, para o qual o proselitismo – contido nas liberdades religiosa e de consciência, somente poderia ser legitimamente limitado, nos casos de necessidade de proteção da “*segurança, ordem, saúde ou moral públicas ou os direitos ou liberdades das demais pessoas*” (BRASILas, 2018, p. 29) –, e a vedação objeto da ação não se constituía em “*nenhuma das cláusulas em que se legitima a restrição*” (BRASILas, 2018, p. 30).

Além disso, o Ministro apontou que limitar tal liberdade representava violação de censura, pois a radiodifusão comunitária é um meio de comunicação social, ao qual se aplica o mandamento constitucional de vedação da censura (art. 220), e a liberdade de expressão, por sua vez, deve ter primazia no balanceamento de direitos em confronto, especialmente por ser o proselitismo – desde que praticado “*sem incitação ao ódio ou à violação, e, evidentemente, sem discriminações*” (BRASILas, 2018, p. 30) – pouco invasivo ao direito à intimidade.

Seguindo a divergência, os demais votos dos Ministros foram:

a) Roberto Barroso, o qual defendeu que eventuais riscos causados pela liberdade de expressão desafiavam a ampliação – e não restrição – dessa liberdade, que goza de “*posição preferencial dentro do quadro dos direitos fundamentais*” (BRASILas, 2018, p. 33-34), por ser “*uma pré-condição para o exercício esclarecido de todos os outros direitos fundamentais*” (BRASILas, 2018, p. 33-34) e disso resultar a vedação à censura prévia, impedindo “*controles prévios de conteúdo*” (BRASILas, 2018, p. 34);

b) Rosa Weber, que ratificou os fundamentos anteriormente veiculados – de que a proibição questionada do art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.612/1998 não seria uma “*restrição legítima à liberdade fundamental assegurada no art. 5º, VI, da Lei Maior*” (BRASILas, 2018, p. 42) e eventuais riscos decorrentes da liberdade de expressão deviam ser combatidos com a ampliação da liberdade –, adicionando ser imprópria a diferenciação do conteúdo do proselitismo de “*qualquer discurso defendendo o mérito de uma ideia ou sistema de ideias, tais como uma religião, doutrina e até mesmo movimentos sociais, culturais ou artísticos*” (BRASILas, 2018, p. 43). Por fim, assentou ainda que não limitar a liberdade é uma consagração dos princípios da laicidade do Estado e da isonomia, pois o proselitismo promove a pluralidade; e que a natureza finita ou exclusiva de um recurso público não teria o peso para afastar as “*proteções constitucionais às liberdades de religião e expressão*” (BRASILas, 2018, p. 47) da manifestação proselitista;

c) Ricardo Lewandowski, que, considerando a proibição vaga, também concluiu pela sua inconstitucionalidade, por violação à liberdade de expressão, “*como também a liberdade ampla de comunicação por parte da mídia em geral*” (BRASILas, 2018, p. 79);

d) Marco Aurélio, ratificando o posicionamento de que as rádios comunitárias são meios de comunicação social, aos quais é vedada a censura prévia. Ele considerou que a proibição de proselitismo seria uma espécie de censura porque constituiria “*embaraço à comunicação*” (BRASILas, 2018, p. 81);

e) Celso de Mello, então decano da Corte, defendeu o fato do proselitismo estar contido na liberdade de expressão, que não pode “*ser impedida pelo Estado*” (BRASILas, 2018, p. 83), apesar de ser possível impor restrições decorrente do “*regime administrativo de concessão, permissão ou autorização*” (BRASILas, 2018, p. 84) às emissoras de radiodifusão. Entretanto, ele defendeu não ser admissível a proibição do proselitismo, pois o conteúdo relativo a esse tema não deve ser regulado pelo Estado, e o exercício do proselitismo na radiodifusão comunitária é legalmente legítimo, ainda que divirja do “*pensamento eventualmente prevalecente em dado meio social ou que, até mesmo, hostilizem severamente, por efeito de seu conteúdo argumentativo, a corrente majoritária de pensamento*” (BRASILas, 2018, p. 93),

mesmo estando sob a égide do “*regime jurídico-administrativo de delegação*” (BRASILas, 2018, p. 94); e

f) Cármen Lúcia, então Presidente da Corte, reconheceu que o dispositivo impugnado violava as liberdades de expressão e manifestação, além de se constituir em uma forma de censura prévia.

Depreende-se dos votos que fundamentaram a posição exitosa – que considerou inconstitucional o § 1º do art. 4º da Lei n. 9.612/98 –, que a regra de proibição de proselitismo nas rádios comunitárias consiste em uma forma de censura prévia, vedada pelo art. 220, § 2º, da CF. Ademais, não se considerou legítima a justificação da vedação na natureza finita ou exclusiva do recurso público (a limitação do espectro de frequências eletromagnéticas) do serviço de radiodifusão. Também se entendeu que a vedação não se justificava por possível risco à liberdade de expressão que poderia significar, ao afetar o proselitismo. Assim, para evitar tal risco, o STF assentou que a legislação deveria ampliar o espectro de proteção das liberdades e não restringí-las.

3.2 Do proselitismo como manifestação da liberdade religiosa

Conforme explicitado no capítulo primeiro desta obra, o proselitismo está situado na intersecção das liberdades religiosa e de expressão, sendo, inclusive por isso, também denominado de liberdade de expressão religiosa.¹⁹¹

Nessa perspectiva, os contornos jurisprudenciais sobre o alcance do exercício do proselitismo formam assentados em julgamentos que precederam ao da ADI n. 2.566.¹⁹² Acerca disso, merece destaque informar que o proselitismo em aspecto amplo, do qual o proselitismo religioso é uma das espécies, foi reconhecido como lícito direito de tentar convercer a coletividade das convicções as quais se professe, ainda que em locais públicos, como ruas e praças, desde que de forma pacífica (ADPF nº 187: BRASILah, 2014). Especificamente quanto ao proselitismo religioso, assentou-se nessa ADPF não proteger o discurso negativo sobre a crença alheia, sendo, porém, permitida a comparação entre as religiões, ainda que com hierarquização ou demonstração de superioridade de uma confissão em relação a outra, pois tal prática, ainda que intolerante, é “*decorrente da liberdade de proselitismo, essencial ao exercício, em sua inteireza, da liberdade de expressão religiosa*” (RHC nº 134.682: BRASILan, 2017, p. 2).

¹⁹¹ Conferir item 1.2.1

¹⁹² Conferir item 1.3.2

No julgamento da ADI nº 2.566, a despeito de entender pela improcedência da ação – e, conseqüentemente, pela constitucionalidade da proibição – o relator do caso, Ministro Alexandre de Moraes, reconheceu o proselitismo como contido tanto na liberdade de expressão quanto na liberdade religiosa.¹⁹³ Essa posição também constou no voto dos Ministros Luiz Fux – que adicionou o termo também ao conteúdo da liberdade de manifestação¹⁹⁴ –, Edson Fachin – adepto da citada terminologia “*liberdade de expressão religiosa*”¹⁹⁵ –, Rosa Weber,¹⁹⁶ Ricardo Lewandowski¹⁹⁷ e Celso de Mello.¹⁹⁸

O relator assinalou ainda a legalidade da programação de cunho proselitista – a “*pregação religiosa*”,¹⁹⁹ com vistas à “*conversão de ouvintes a determinada doutrina*”²⁰⁰ – na radiodifusão convencional, como consequência da liberdade de programação. Esse fundamento também foi ratificado pelo Ministro Luiz Fux,²⁰¹ para quem o proselitismo é um elemento cultural de algumas confissões religiosas, admitindo que se “*exorbite a esfera individual*” (BRASILas, 2018, p. 65-66).²⁰²

Quanto ao entendimento conceitual dessa liberdade, o Ministro Edson Fachin apontou o proselitismo com elemento essencial para exercício da liberdade de expressão religiosa, sobretudo nas confissões de caráter universalista, que usam da persuasão para conquistas adeptos, defendendo que “*consenso e debate público informado pressupõem a livre troca de ideias e não apenas a divulgação de informações*” (BRASILas, 2018, p. 30).

Por caráter universalista da religião, entende-se a fundamentação metafísico-teológica da dogmática religiosa que justifica a sua verdade (verdade religiosa) como superior e certa em oposição às demais, vistas como inferiores e erradas, devendo, portanto, enfrentar e suplantar as demais concepções de mundo, que constitui a postura missionária universalizadora (DANNER, 2016).

Esse elemento universalista é classificado como um conteúdo moral de primeira ordem, que se traduz em uma concepção excludente da verdade e/ou validade das demais práticas religiosas, exteriorizando um discurso que inferioriza as religiões concorrentes na atividade de convencimento do outro à conversão. Em razão disso, a imposição de uma política de tolerância

¹⁹³ BRASILas, 2018, p. 51.

¹⁹⁴ BRASILas, 2018, p. 65-66.

¹⁹⁵ BRASILas, 2018, p. 30.

¹⁹⁶ BRASILas, 2018, p. 38.

¹⁹⁷ BRASILas, 2018, p. 79.

¹⁹⁸ BRASILas, 2018, p. 87.

¹⁹⁹ BRASILas, 2018, p. 14-15.

²⁰⁰ BRASILas, 2018, p. 23.

²⁰¹ BRASILas, 2018, p. 65-66.

²⁰² BRASILas, 2018, p. 65-66.

entre as religiões no âmbito do discurso proselitista – com finalidade de interferir no seu discurso religioso, ainda que com nobre propósito de combate à intolerância – afeta o próprio conteúdo teológico da confissão, isto é, sua identidade, consistindo isso em importante restrição de liberdade religiosa (TAVARES, 2008).

Esse mesmo posicionamento é melhor detalhado no acórdão do RHC nº 134.682, de relatoria do próprio Ministro Fachin, onde restou assentado, ainda, que, como expressão e objetivo do proselitismo, o discurso e as práticas que buscam convencer alguém a aderir a determinado credo através da persuasão são um comportamento lícito, ainda que com *“comparação entre diversas religiões, inclusive com explicitação de certa hierarquização ou animosidade entre elas”* (BRASILan, 2017, p. 2). Nesse RHC, foi trancada uma ação penal pelo crime de racismo religioso porque o STF considerou atípica a conduta imputada a um sacerdote religioso que publicara livro, estimulando seus liderados a tentar salvar os espíritas, *“em atitude que, a despeito de considerar inferiores os praticantes de fé distinta, o faz sem sinalização de violência, dominação, exploração, escravização, eliminação, supressão ou redução de direitos fundamentais”* (BRASILan, 2017, p. 2), baseado no fundamento de, mesmo sendo uma atitude desprezível e intolerante, que estava inserido no campo de debate de ideias religiosas e, assim, amparado pela proteção ao constitucional à liberdade de proselitismo (BRASILan, 2017).

A comparação entre religiões – inclusive para estabelecer superioridade de um credo em relação ao outro, que é da essência da *“liberdade religiosa, mormente na hipótese das religiões universalistas e que almejam alcançar seus objetivos mediante proselitismo”* (BRASILan, 2017, p. 17-18.) – não constitui, necessariamente, preconceito ou discriminação na seara penal. Para o STF, mesmo existindo uma conduta discriminatória, por se considerar o outro diferente e inferior, no caso do aspecto religioso, a materialidade delitiva dependeria de *“sinalização de violência, dominação, exploração, escravização, eliminação, supressão ou redução de direitos fundamentais”* (BRASILan, 2017, p. 2).

No entendimento do Ministro Roberto Barroso, o significado do proselitismo teria múltiplas acepções, pontuando que a própria Corte mudou o seu entendimento no decorrer do tempo – no período entre o julgamento da medida cautelar, ano 2002, e do mérito, 2018 –, adotando uma posição que amplia o escopo da proteção constitucional da liberdade de expressão, a qual considera ser *“uma pré-condição para o exercício esclarecido de todos os outros direitos fundamentais”* (BRASILas, 2018, p. 33-34). Então, como condição para exercício do proselitismo, tem-se que a impossibilidade de estabelecer censura prévia resulta da liberdade de expressão.

Considerando ser protegido também pela vedação à censura do art. 220 da CF/88, a Ministra Rosa Weber situa o proselitismo na dimensão exterior das liberdades de consciência e de crença – que inclui a prática e manifestação de rituais, ensino do conteúdo da confissão, divulgação de condutas e costumes baseados nos preceitos morais do credo, além da possibilidade de mudar de religião e tentar converter outrem –, podendo ser restringido legitimamente apenas se o discurso proselitista for direcionado a vulneráveis – como, por exemplo, a “crianças em idade escolar”²⁰³ –, ou realizado com “emprego de táticas coercivas (uso de força, intimidação e ameaça) ou fraudulentas e [...] incitação à violência”.²⁰⁴ Ela também aponta ser impraticável diferenciar o que poderia se considerar como o proselitismo proibido e o permitido, que é “qualquer discurso defendendo o mérito de uma ideia ou sistema de ideias, tais como uma religião, doutrina” (BRASILas, 2018, p. 43).

Para o Ministro Ricardo Lewandowski, apesar de seu conteúdo polissêmico, o proselitismo deve ser interpretado “de forma a assegurar a mais ampla liberdade de expressão” (BRASILas, 2018, p. 79).

Finalmente, o então decano Ministro Celso de Mello apontou a impossibilidade de interferência estatal em matérias de “caráter teológico ou concepções de índole filosófica, política, cultural ou ideológica, quaisquer que sejam, [...] sob pena de gravíssima frustração e aniquilação da liberdade constitucional de expressão”,²⁰⁵ destacando que o proselitismo é permitido nas emissoras de radiodifusão, uma vez que não consta sua proibição no art. 220 da CF/88.

Assim, o proselitismo como expressão ou manifestação da liberdade religiosa é um fator importante e bem discutido na comunicação social, especialmente nos serviços públicos de radiodifusão, em razão da complexidade normativa desse regime legal. Essa importância também é destacada devido à quantidade de pessoas que utilizam os serviços de rádio de televisão. Nesse sentido, Jonatas Machado (1996) defendeu que o acesso aos meios de comunicação social pelas organizações religiosas seria, no atual “contexto generalizado de mediatização das várias esferas da vida social, [...] um aspecto extremamente importante do direito à liberdade religiosa” (MACHADO, 1996, p. 387).

Como se vê, a despeito de não inaugurar a acepção atual do conteúdo de proteção do proselitismo – uma vez que tanto na ADPF nº 187, em que se entendeu ser legítimo o discurso proselitista em espaços públicos para converter outrem, quanto no RHC nº 134.682, no qual se

²⁰³ BRASILas, 2018, p. 40.

²⁰⁴ BRASILas, 2018, p. 40-41.

²⁰⁵ BRASILas, 2018, p. 87.

reconheceu a licitude do discurso religioso que compare as religiões, ainda que com hierarquização ou demonstração de superioridade de uma confissão em relação a outra, foram apostos conceitos e delimitações da temática –, o julgamento da ADI nº 2.566 representa um importante avanço no entendimento da limitação ao proselitismo no serviço de radiodifusão.

Sobre isso, é necessário pontuar que o STF não entendeu a modalidade – rádio comunitária – como um empecílio para veiculação do discurso proselitista. A corte argumentou, primariamente, que a proibição de um tipo de conteúdo seria uma forma de censura prévia, constitucionalmente vedada (art. 220, § 2º, da CF/88). Entretanto, também não se deixou de apontar que eventuais abusos desse direito poderão ser reparados, *a posteriori*, pela via judicial.

Assim, ao reafirmar o proselitismo como “*liberdade de expressão religiosa*”, tanto como o conteúdo da liberdade religiosa quanto das liberdade de expressão e manifestação, além de elemento cultural de determinadas religiões, a ADI nº 2.566 discute e legitima o veiculação do discurso religioso no sistema de radiodifusão, que é uma importante forma de propagação e concessão do fins proselitistas, uma vez que a radiodifusão ainda é um meio de comunicação de presença massiva na maioria dos domicílios brasileiros.²⁰⁶

3.3 Futuro do proselitismo na radiodifusão e balizas para regulamentação

Apesar de se tratar de algo incerto, as tendências tecnológicas projetam que a radiodifusão deverá interagir intensamente com outros recursos de telecomunicações, especialmente a internet, setores cujos marcos legais e regulatórios ainda são incipientes e bem distintos no Brasil. O armazenamento em nuvem e qualidade das câmeras não profissionais permitem, já atualmente, que as emissoras tenham menor dependência de seus estúdios tradicionais, podendo veicular vídeos produzidos em qualquer lugar. Entretanto, se de um lado há menor dependência dos tradicionais recursos da mídia, de outro lado a necessidade de uma infraestrutura de internet rápida é fundamental (ALTFEST, 2021).

Entretanto, considerando o atual estado da radiodifusão, a doutrina tem defendido ser necessária uma reformulação na política regulatória dela, a fim de que sejam consideradas as particularidades de todos os agentes que operaram os sistemas privado – empresas de comunicação e anunciantes ou patrocinadores –, público – sociedade civil organizada, entidades educativas e comunidade local – e estatal – entidades públicas, órgãos governamentais, poderes e entes federativos –, garantindo efetiva liberdade de comunicação social (SCORSIM, 2010),

²⁰⁶ Sobre a importância da radiodifusão no Brasil, conferir capítulo 2 do presente trabalho.

especialmente para que o marco legal seja compatível com as “*normas e princípios da Constituição Federal, bem como à evolução das tecnologias*” (SCORSIM, 2016, p.76).

Assim como se utiliza da radiodifusão como veículo de divulgação da mensagem religiosa, o proselitismo acompanha as inovações tecnológicas a fim de que possa atingir o destinatário da pregação. Entretanto, é incerto o futuro do proselitismo na radiodifusão, principalmente por conta do avanço de outras tecnologias, intensificado com as necessidades oriundas do isolamento social decorrente da situação pandêmica de Covid-19.²⁰⁷

É importante observar que a regulação do discurso religioso na radiodifusão não pode, em regra, significar limitação da expressão religiosa. Isso porque as restrições aos direitos constitucionais, como a liberdade religiosa e o proselitismo, nas lições de Jonatas Machado (1996), só podem ocorrer desde que haja expressa previsão legal, e sejam tais restrições “*as adequadas, as necessárias e as proporcionais para salvaguardar outros direitos e interesses constitucionalmente protegidos, havendo que procurar, de entre os meios adequados à prossecução das finalidades constitucionais, a alternativa menos restritiva*” (MACHADO, 1996, p. 391).

No próprio julgamento da ADI nº 2.566, o Ministro Fux defendeu que eventual regulamentação infraconstitucional, na qual se limite ou restrinja a liberdade de expressão, como é o caso do proselitismo, deve-se observar: (a) o risco de “*distorção do debate público pelo mercado*, [b] *a possibilidade de captura do instrumental midiático*, [c] *a capacidade de resistência dos setores prejudicados*, [...] [d] *danos ao debate público* e [e] *o desvirtuamento do interesse específico que o setor tutela*” (BRASILAs, 2018, p. 66).

Nesse mesmo sentido, Binenbojm (2003) aponta que regulação da liberdade de expressão e de imprensa é imprescindível somente quando existentes “*distorções causadas pelo mercado sobre o debate público e a necessidade de sua correção pelo Estado ou [...] a possibilidade de captura do aparato estatal pelos poderosos e seu uso em sentido oposto ao pretendido pela regulação*” (BINENBOJM, 2003, p. 371). Ele destaca também que os poderes econômico e político podem se utilizar da própria regulação para distorcer o debate público, por isso esse deve ser fomentado pela regulação, inclusive com a inclusão das minorias e menos favorecidos. O citado autor assinala ainda que a própria CF interfere na liberdade de expressão para equilibrar eventuais distorções causadas pelas emissoras no debate pública, e tais

²⁰⁷ Sobre a utilização da internet para transmissão de eventos religiosos e/ou para objetivos proselitistas na pandemia de Covid-19, em detrimento da utilização dos tradicionais meios de comunicação, como rádio e televisão, confira a matéria Cultos ao vivo: conheça duas igrejas que ampliaram seu alcance com lives (NETSHOW.ME. Cultos ao vivo: conheça duas igrejas que ampliaram seu alcance com lives. 10 ago. 2021. Disponível em <https://netshow.me/blog/cultos-ao-vivo-igrejas-lives>. Acesso em 08 jan. 2021).

interferências são formas de afirmação dos demais princípios constitucionais.

Registre-se também que o atual sistema regulatório de radiodifusão é deficitário na atividade fiscalizadora – por exemplo, a limitação de quantidade de outorgas deferidas à mesma pessoa, definida no Decreto-Lei nº 236/67, não é respeitada, porque a *“falta de fiscalização tem permitido às emissoras contornarem essa limitação da concentração”* (OCDE, 2020, p. 69) –, sendo que a criação de uma autoridade regulatória independente para a radiodifusão poderia melhorar a fiscalização do setor (SCORSIM, 2010).

Outrossim, como a radiodifusão aberta, isto é, a de recepção direta e livre, é um *“instrumento de promoção da inclusão social, de democratização da informação, valorização da cultura brasileira e do idioma pátrio”* (HOBAlKA; BORGES, 2007, p. 121), qualquer discussão ou política pública de integração entre serviços de telecomunicações e radiodifusão depende da acessibilidade das inovações tecnológicas a todas as classes sociais.

3.3.1 Futuro do proselitismo na radiodifusão

No futuro, a veiculação das mensagens religiosas nos meios de comunicação passará pela utilização de recursos multiplataforma, com integração de conteúdo no celular, computador, rádios e televisão. Nesse contexto, o uso de *podcasts* e *playlists* em plataformas de *streaming* de vídeos, além da segmentação da programação da radiodifusão, é a aposta para o futuro do proselitismo religioso: *“não há como falar para todos, ao mesmo tempo, usando as mesmas ferramentas [...] Precisa agregar diversos canais dentro de um só, falando para públicos diferenciados”* (MENEZES, 2021).

A necessidade de adaptação ao formato digital foi acelerada com a pandemia da Covid-19. Nos Estados Unidos, por exemplo, organizações religiosas que tradicionalmente recorrem à radiodifusão para veicular suas pregações, tiveram que, rapidamente, se adaptar à nova realidade, passando a adicionar a produção de conteúdo digital ao seu portfólio de atividades proselitistas, compartilhando conteúdos em diversas plataformas como *“Vimeo, YouTube, iTunes, Spotify, bem como as redes sociais”* (DARLING, 2021).

A despeito disso, a relevância da radiodifusão convencional ainda é acentuada, pois, segundo pesquisa referente ao ano de 2019, o brasileiro consumia uma média de 6h de programação televisiva, o que equivale ao dobro da média mundial.²⁰⁸ Por isso, esse hábito de

²⁰⁸ MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕESg. **Digitalização da TV brasileira abre as portas para as novas tecnologias de radiodifusão:** a partir do Programa Digitaliza Brasil, o MCom possibilita modernização do setor

consumo da programação dos meios de comunicação social “tradicionalis” reforça a importância desse serviço, inclusive na perspectiva proselitista, uma vez que atinge considerável parcela da população nacional. Então, ao que tudo indica, a radiodifusão tende a ter vida longa e conviver com as “novas” plataformas.

3.3.2 Balizas para regulamentação do proselitismo na radiodifusão

Tudo o que foi apresentado até agora conduz à constatação de que, embora inevitável em alguma medida (já que os meios de comunicação fatalmente receberão algum tratamento normativo proximamente), a regulação do proselitismo na radiodifusão não é indispensável, pois, como se trata de uma norma de eficácia plena, não é “*possível invocar a omissão do legislador para pleitear a sua regulamentação*” (BREGA FILHO; ALVES, 2008, p. 3584). Entretanto, caso haja exista tal regulação da comunicação social (como tudo indica que ocorrerá), ela não se deve limitar ou restringir a liberdade de expressão religiosa, ainda assim é desejável que freie o exercício abusivo do exercício do proselitismo (LIMA; ROCHA, 2018).²⁰⁹

Nesse sentido, sem prejuízo da afirmação quanto à dispensabilidade de uma regulamentação, existem temas correlatos ao “discurso religioso” sobre os quais seria salutar alguma previsão normativa, como o acesso das organizações religiosas ao serviço de rádio e televisão na qualidade de autorizatárias, permissionárias, concessionárias ou proprietárias de emissoras ou canais. Todavia, a restrição de tal acesso é possível – a proibição não –, desde que as todas as confissões sejam tratadas de forma igualitária (SCORSIM, 2016).

Destaca-se, ainda, que a desigualdade dos diversos credos no serviço de radiodifusão – onde há massiva presença cristã, especialmente de evangélicos e católicos, seja com titulares de outorgas ou locatários de programação – constitui afronta ao princípio da isonomia e não à laicidade, podendo ser “*solucionada através de políticas públicas dirigidas à inclusão de programas televisivos e radiofônicos produzidos por grupos e cidadãos, religiosos ou não*” (FRANZOI, 2014, p. 259-260).

Então, tem-se três cenários diferentes quanto ao proselitismo na radiodifusão, de acordo com a titularidade de outorga, ou seja, o sistema ao qual se enquadra o respectivo serviço:

no país. Ascom, 05 mai. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mcom/pt-br/noticias/2021/maio/digitalizacao-da-tv-brasileira-abre-as-portas-para-as-novas-tecnologias-de-radiodifusao>. Acesso em: 21 dez. 2021.

²⁰⁹ “*Admitir a liberdade de propagandear a fé pela forma como o crente entender melhor não significa a concessão de uma carta branca para que ele profane os direitos de terceiros, entre eles o direito à inviolabilidade do lar. Ademais, a liberdade religiosa pressupõe a liberdade para não crer. Assim, conquanto se afirme que o religioso deve ter a liberdade de falar de sua fé a quem quer que seja, afirma-se no mesmo pé o direito daquele de recusar ouvir*” (LIMA; ROCHA, 2018, p. 127).

privado, público ou estatal.

3.3.2.1 Discurso religioso na radiodifusão estatal

A liberdade religiosa, como direito de defesa, tem uma natureza dúplice: importa em proibição direcionada ao Estado – de interferir nas escolhas religiosas das pessoas, não sendo o Poder Público titular dessa liberdade, nem podendo exercê-la – e em faculdade de exercício pelo particular dos direitos inerentes à essa liberdade (CANOTILHO, 2003). Disso decorre a conclusão de que as emissoras de radiodifusão do sistema estatal – que se voltam ao cumprimento do *“dever de realização de comunicação institucional que incumbe ao poder público e, ao mesmo tempo, à satisfação do direito à informação da parte dos cidadãos”* (SCORSIM, 2008, p. 378) – não têm liberdade religiosa, e em relação à elas subsiste a obrigação de observância do princípio da neutralidade estatal.

Consequentemente, há proibição de produção própria de conteúdo religioso direcionada às emissoras integrantes do sistema estatal, pois elas *“não podem adotar qualquer ideologia ou crença religiosa na programação televisiva e radiofônica por elas elaboradas”* (FRANZOI, 2014, p. 247).

Entretanto, tal proibição não se estenderia, automaticamente, à veiculação de programação religiosa na emissora, se produzida por terceiros, e desde que não haja prejuízo, por óbvio, às finalidades e objetivos do próprio sistema estatal de radiodifusão. Isso ocorre pois a liberdade religiosa *“alberga e protege a prática de proselitismo religioso nos espaços públicos”* (FRANZOI, 2014, p. 242) e não haveria ofensa à *“laicidade estatal, já que a programação então produzida era de responsabilidade de grupos religiosos, não da EBC nem de instituições estatais”* (FRANZOI, 2014, p. 252).

Em razão disso, conclui-se que a interpretação da proibição do proselitismo nas emissoras estatais²¹⁰ – art. 3º, § 1º, da Lei nº 11.652/08: *“é vedada qualquer forma de proselitismo na programação das emissoras públicas de radiodifusão”* (BRASILy, 2008) – mais adequada à ordem constitucional vigente é a de impedir que o sistema estatal de radiodifusão veicule *“apenas uma ou algumas visões de mundo [...] em detrimento do exercício daquele direito fundamental por parte das minorias religiosas, filosóficas, morais e ideológicas”* (FRANZOI, 2014, p. 258).

²¹⁰ A despeito da expressa vedação ao proselitismo na programação das emissoras do sistema estatal (Art. 2º, § 1º, da Lei nº 11.652: BRASILy, 2008), o ato regulamentar que proibira os programas religiosos na EBC foi anulado pela judiciário (conf. item 3.1.2).

Esse sentido tem o mesmo entendimento de Jorge Miranda, para o qual a existência de programação religiosa nas emissoras governamentais decorre do próprio princípio da laicidade, “*por respeito pela liberdade dos que têm religião*” (MIRANDA, 2014, p. 15). Semelhante posição é veiculada na doutrina de Jonatas Machado, cujo argumento é de que as organizações religiosas – entidades sem fins lucrativos (integrantes do terceiro setor da economia), que se distanciam dos meios de comunicação social que obedecem aos parâmetros do mercado (no caso brasileiro, corresponde ao sistema privado) –, veiculando programas que se aproximam das finalidades da programação das emissoras vinculadas ao governo, é que devem buscar efetivar a “*liberdade de expressão e o pluralismo de opiniões, constituindo-se como mediador da diversidade e do dissenso no seio da comunidade política*” (MACHADO, 1996, p. 387).

Então, caso o Poder Público entenda que deva continuar regulando o discurso religioso no sistema estatal, além da observância aos princípios e objetivos da radiodifusão estatal²¹¹ –, especialmente aos princípios de pluralidade de fontes de produção e distribuição do conteúdo, estímulo à produção independente e de não discriminação religiosa e aos objetivos de promoção de parcerias e fomento à produção audiovisual nacional, cooperação com os processos de formação do cidadão e incentivo à participação social para garantir os direitos à informação, à livre expressão do pensamento, à criação e à comunicação, e a vedação a toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística²¹² –, sugere-se a adoção das seguintes propostas:

a) transmissão de cerimônias e rituais de conteúdo religioso, diretamente pela emissora estatal, restrita às que tenham participação de autoridades, cujos atos públicos ordinariamente são veiculados ou noticiados pelo respectivo órgão de comunicação social (como participação de missas e cultos de ações de graças, missa de posse etc.), em razão da própria finalidade informativa das ações das autoridades governamentais e não da natureza religiosas do evento;

b) programação cultural religiosa – não se pode afastar o caráter cultural do fenômeno religioso²¹³ – com destaques às manifestações relacionadas às comemorações, feriados religiosos e datas comemorativas legalmente instituídas, em atenção aos princípios de produção e programação com finalidades culturais e de promoção da cultura nacional, objetivando desenvolvimento da consciência crítica do cidadão, mediante programação cultural;²¹⁴

²¹¹ Os princípios e objetivos do sistema estatal de radiodifusão pública estão previstos nos arts. 2º e 3º da Lei nº 11.652/08 (BRASILy, 2008).

²¹² Arts. 2º, II, IV, IV, e 3º, III, IV, VIII, da Lei nº 11.652/08 (BRASILy, 2008).

²¹³ “*A religião é um fenômeno cultural e filosófico e como tal deve ser tratado, respeitado e protegido. [...] proibir manifestações culturais em ambientes abertos ao público é um ato de força incompatível com os direitos humanos*” (MAGALHÃES, 2017, p. 369, 371).

²¹⁴ Arts. 2º, III, IV, e 3º, II, da Lei nº 11.652/08 (BRASILy, 2008).

c) programação de interesse público produzida em colaboração com organizações religiosas, como coproduções, convênios e apoio institucional, por exemplo, em atendimento à permissão constitucional da última parte do art. 19, I, da CF/88;²¹⁵ e

d) a faixa religiosa religiosa, de produção independente, atualmente veiculada nas emissoras da EBC – sendo que a TV Brasil transmite programação católica e evangélica e as Rádios Nacional (Brasília AM, Amazônia OC, Rio FM e AM e Alto Solimões FM) veiculam somente programação católica (conf. item 3.1.2) – seja definida a partir da adoção de critérios objetivos, a fim que haja representação proporcional das confissões religiosas, além de pluralismo, diversidade e não onerosidade, para permitindo ampla possibilidade de participação das mais variadas organizações.

As propostas aqui veiculadas são objeto da minuta de resolução endereçada à EBC.²¹⁶

3.3.2.2 Discurso religioso na radiodifusão pública

A radiodifusão pública – precipuamente de titularidade de entidades do terceiro setor, isto é, sem caráter governamental ou finalidade lucrativa – é um “*mecanismo de realização dos direitos fundamentais, especialmente os direitos à liberdade de expressão, à educação, à cultura, à liberdade de expressão artística, à informação e à comunicação social*” (SCORSIM, 2008, p. 377). Ela funciona “*como complemento à programação das emissoras comerciais, aumentando a pluralidade de conteúdo e a diversidade dos atores envolvidos na sua produção. [...] possuem uma programação educativa, infantil, cultural e artística*” (PINHEIRO, 2016, p. 146-147).

Destaca-se que a presença religiosa no sistema público é fundada principalmente na característica cultural do discurso religioso, porque a religião consiste em “*um fenômeno cultural e filosófico [...] uma dimensão do ser humano que merece a tutela da legislação [...] de proteção dos direitos humanos*” (MAGALHÃES, 2017, p. 369), então, não se justifica a limitação da expressão cultural religiosa.

Com relação à sua divisão interna, o sistema público pode ser emissoras educativas – outorgadas à organizações do terceiro setor, com programação voltada para assuntos comunitários, educação e cultura – e emissoras comunitárias, na seguinte formatação:

²¹⁵ “Art. 19. É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: [...] I - estabelecer cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-los, embaraçar-lhes o funcionamento ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança, ressalvada, na forma da lei, a colaboração de interesse público” (BRASIL, 1988).

²¹⁶ Ver anexo V.

a) rádios comunitárias, de caráter local, abrangendo uma pequena comunidade (podendo ser um bairro ou vila – art. 1º da Lei n. 9.612/1998);²¹⁷ e

b) televisão digital comunitária ou canal da cidadania, que tem abrangência municipal e atua na faixa secundária de multiprogramação digital de emissoras estatais municipais ou estaduais.

Na radiodifusão educativa, seja sonora (FM educativa) e de sons e imagens (TV educativa), não se proíbe o proselitismo – como os regulamentos dos demais serviços do sistema públicos – e, apesar da exigência de programação integralmente educativa-cultural, produzidas diretamente ou em convênio com instituição de ensino (MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES, 2021), tem-se quase uma em cada cinco emissoras de televisão educativa apresentando programação majoritariamente religiosa (FERNANDES; PIERANTI; 2017, p. 79).

Nesse contexto, a presença religiosa na titularidade de outorga da emissora educativa se dá nos seguintes casos:

a) instituições de educação superior confessionais,²¹⁸ pois nessa modalidade as instituições de ensino têm preferência sobre outros tipos de pessoas jurídicas de direito privado (art. 14, III, da Portaria nº 3.238: MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÕES E COMUNICAÇÕES, 2018); e

b) fundações privadas de finalidade religiosa (art. 62, parágrafo único, IX, do CC),²¹⁹ que também poderão participar de processo seletivo para outorga de canal educativo, desde que tenham sede no Estado da concessão e permissão e sejam conveniadas com instituição de ensino superior, para suporte pedagógico à programação educacional (arts. 14 e 16, § 1º, da Portaria nº 3.238: MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÕES E COMUNICAÇÕES, 2018).

²¹⁷ Com finalidade de difundir ideias, cultura, tradições e hábitos sociais locais, conforme art. 3º da Lei n. 9.612/1998 (BRASIL, 1998).

²¹⁸ A título de exemplo cita-se a TV UniSantos, uma emissora educativa vinculada a Universidade Católica de Santos, que transmite o programa religioso Santa Missa (<http://tvunisantos.com.br/programa.aspx?id=17&programa=Santa-Missa->) e a Ulbra TV, emissora educativa vinculada à Universidade Luterana do Brasil, que transmite o programa religioso Toque de Vida (<https://web.archive.org/web/20140409153702/http://www.celsp.com.br/wordpress/?p=1437>).

²¹⁹ Como as emissoras Fonte TV, emissora educativa de Goiânia/GO, outorgada à Fundação Ministério Comunidade Cristã, vinculada à Igreja Fonte da Vida (http://sistemas.anatel.gov.br/se/eApp/reports/b/srd/resumo_sistema.php?id=59c109a1c7b02&state=TV-C2) e a Rede Gospel de Televisão, emissora educativa de São Paulo/SP, outorgada à Fundação Evangélica Trindade, vinculada à Igreja Renascer em Cristo (http://sistemas.anatel.gov.br/se/eApp/reports/b/srd/resumo_sistema.php?id=57dbaad9cc7d1&state=TV-C7).

3.3.2.2.1 Discurso religioso na radiodifusão comunitária

Outra é a situação da radiodifusão comunitária (FM comunitária e canal da cidadania), titularizada por associações locais – na rádio comunitária admite-se a outorga também a fundações comunitárias com sede na comunidade e no canal da cidadania somente a associações, porém de alcance municipal –, em que se proibiu expressamente o proselitismo, todavia, como comentado, a vedação foi declarada inconstitucional pelo STF.²²⁰ Nova regulação do tema deve observar os fundamentos da ADI nº 2.566, especialmente a vedação à censura prévia.

Em razão da natureza não lucrativa do serviço de radiodifusão comunitária, defende-se que deva ser submetido a *“processo de licenciamento diferenciado e o acesso a meios de financiamento público”* (MENDEL; SALOMON, 2011, p. 54, *apud* PINHEIRO, 2016, p. 146-147).

Na programação das emissoras comunitárias, *“exclusivamente elaboradas por particulares, para transmissão em comunidades locais. Nessas hipóteses, [...] quem se manifesta [são] os cidadãos, no exercício dos direitos à liberdade de expressão e de religião”* (FRANZOI, 2014, p. 248). Os chamados interesses comunitários, presentes nessa espécie de radiodifusão comunitária, *“não são concretizados por intermédio da proibição de conteúdos dogmáticos e inflexíveis – por constituir uma forma de negação ao direito à liberdade de expressão –, e sim através da admissão da retrorreferenciada diversidade de posicionamentos”* (FRANZOI, 2014, p. 255-256).

Em consonância com os fundamentos da declaração de inconstitucionalidade da proibição ao proselitismo nas rádios comunitárias na ADI nº 2.566, tem-se não ser compatível com a CF/88 a regra de proibição de proselitismo nos canais da cidadania (televisão aberta) – item 4.8 da Portaria nº. 489/12: *“são vedadas manifestações de proselitismo político e religioso nas faixas dispostas nos itens 4.2, III e 4.2.1”* (MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕESb, 2012). Assim, tal proibição não está de acordo com a ordem constitucional vigente, ainda mais porque a vedação somente ao proselitismo de natureza política ou religiosa fere os princípios da neutralidade estatal e imparcialidade, pois, ao não vedar outras formas de proselitismo, como o filosófico, moral ou ideológica, se está privilegiando *“visões não-religiosas de mundo – permitindo a estas a prática de proselitismo –, em detrimento das crenças religiosas”* (FRANZOI, 2014, p. 259).

²²⁰ A inconstitucionalidade dessa vedação foi analisada no “item 3.1.1” deste trabalho.

Ademais, em relatório sobre as telecomunicações e radiodifusão no Brasil, a OCDE (2020) apontou as rádios comunitárias como importantes promotoras de identidade e conteúdo regionais. O órgão também sugeriu a flexibilização do processo de concessão de outorgas, além das permissão de veiculação de um percentual limitado de propaganda comercial, visando a garantir a viabilidade financeira da emissora.

Com essas considerações, recomenda-se a adoção das seguintes propostas pelo Poder regulador:

a) o vínculo religioso – proibição de que a emissora ou seus dirigentes tenham qualquer tipo de ligação com organização religiosa²²¹²²² – não está de acordo com os princípios da igualdade e liberdade religiosa, uma vez que, por exemplo, trata com *discrimen* negativo em detrimento de pessoas que exercem ofício religioso. Sugere-se, então, que as finalidades comunitárias da entidade outorgada sejam aferidas por outros critérios, excluindo essa proibição;

b) patrocínio²²³ de programação religiosa por intermédio apoio cultural, publicidade institucional de entidades privadas ou convênios, adotando a essa possibilidade já prevista para os canais da cidadania²²⁴ – de patrocínio de programação por pessoas jurídicas, entretanto a regra não admite o conteúdo religioso –, como forma de financiamento desse meio de comunicação, limitando o *quantum* da programação a ser patrocinada, a fim de garantir a

²²¹ Considerando existir vínculo vedado quando a associação comunitária tenha algum tipo de subordinação ou sujeição de ordem religiosas (art. 11 da Lei nº 9.612: BRASILr, 1998; art. 43 do Decreto nº 2.615: BRASILs, 1998; e art. 101 da Portaria nº 4.334: MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕESd, 2015); dirigente exerça cargo eclesástico ou sacerdócio; a emissora tenha sede, estúdio ou transmissor localizado no mesmo endereço de entidade religiosa; ou, ainda, “*por qualquer meio, anuncie que realiza ou realizará proselitismo*” (art. 25, § 2º, da Portaria nº 4.334: MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕESd, 2015).

²²² No caso dos canais da cidadania, proíbe-se vínculo administrativo, financeira ou editorial da associação habilitada para operar a faixa de canal da cidadania com qualquer outra entidade (Item 7.1, III, da Portaria nº. 489: MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕESb, 2012).

²²³ Registre que, nas rádios comunitárias, a propaganda comercial é proibida (pois o sistema público de radiodifusão não tem fins econômicos), porém é permitido o patrocínio mediante apoio cultural para veiculação de “*mensagem institucional de patrocinador domiciliado na área de comunidade atendida*” (Art. 25, § 2º, V, da Portaria nº 4.334: MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕESd, 2015). Já nos canais da cidadania, há a proibição de propaganda comercial e venda de horários, entretanto se admite o patrocínio a programas por intermédio apoio cultural, publicidade institucional de entidades privadas e convênios (Itens 8.1 e 8.2 da Portaria nº. 489: MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕESb, 2012).

²²⁴ 8.1 Os recursos do Canal da Cidadania serão constituídos da receita proveniente de:

[...]

III - apoio cultural de entidades de direito público e de direito privado, sob a forma de patrocínio de programas, eventos e projetos;

IV - publicidade institucional de entidades de direito público e de direito privado;

V - recursos provenientes de acordos e convênios firmados com entidades públicas ou privadas;

[...]

8.3.1 Toda receita auferida deverá ser reinvestida na própria programação, na infraestrutura ou na transmissão do Canal da Cidadania, sendo vedada a distribuição de lucros (Portaria nº. 489: MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕESb, 2012).

finalidade comunitária das emissoras; e

c) revogação do item 4.8 da Portaria nº. 489/12 (MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES^b, 2012), uma vez que a proibição de proselitismo religioso nos canais da cidadania, além de constituir censura prévia, proibida constitucionalmente, caracterizam violação aos princípios da neutralidade estatal e imparcialidade.

As propostas aqui veiculadas são objeto de minutas de projeto de lei endereçado à Presidência de República, revogando a proibição do proselitismo nas Leis nº 9.612/98 e 11.652/08;²²⁵ de decreto endereçado à Presidência de República, alterando o Decreto nº 2.615/98;²²⁶ e de portaria, endereçado ao Ministro das Comunicações, alterando a Portaria nº 4.334/2015.²²⁷

3.3.2.3 Discurso religioso na radiodifusão privada

Na radiodifusão privada, prevalece a lógica do mercado, em que a programação tem uma característica essencial: atrair determinada audiência de ouvintes e telespectadores que garanta a viabilidade econômica da emissora, principalmente com a comercialização de anúncios e patrocínios.

Ainda que não seja o sistema mais eficaz para efetivar a liberdade de expressão religiosa – especialmente para as organizações que não dispõem de recursos financeiros para comprar horários ou quantidade de adeptos suficientes a atrair o interesse da emissora em conquistar aquela audiência –, as relações contratuais para veiculação do discurso religioso são protegidas pela garantia da liberdade religiosa, ainda mais porque, por se tratar de acordos entre particulares, a possibilidade de interferência estatal na liberdade religiosa diminui, afirmando assim a laicidade, mormente quanto à sua acepção de separação Estado-igreja (MACHADO, 1996).

Ademais, a veiculação do discurso religioso no sistema privado encontra-se fundamentação na própria liberdade religiosa da emissora de radiodifusão. A despeito de parecer estranho, *a prima facie*, o preceito normativo da liberdade religiosa “*não faz qualquer restrição à ampla aplicação da garantia, tampouco se encontra limitação infraconstitucional que torne legítima a restrição quanto à aplicação às pessoas jurídicas*” (SANTIAGO, 2018, p. 278).

²²⁵ Ver anexo II

²²⁶ Ver anexo III

²²⁷ Ver anexo IV

Outrossim, a CF/88, diferentemente do direito português,²²⁸ garantiu o direito antena somente aos partidos políticos,²²⁹ não às organizações religiosas (SCORSIM, 2016, p. 85). Entretanto, não há vedação que haja uma regulação do tema, possibilitando “*a compra de espaço na programação [ou] obtenção de outorga de canal de televisão*” (SCORSIM, 2016, p. 86).

Então, tem-se que o estatuto constitucional da comunicação social prevê a liberdade de programação, com expressa vedação da censura prévia (art. 220 da CF), o que garante a possibilidade de veiculação do discurso religioso como regra geral na radiodifusão. A seguir apresenta-se duas questões relevantes as serem consideradas em eventuais alterações ou novas regulações da radiodifusão privada.

3.3.2.3.1 Locação de horários por organizações religiosas na radiodifusão comercial

A veiculação de programação religiosa – e os contratos de coprodução e veiculação de conteúdo entre uma emissora privada e uma organização religiosa – é fundamentada nas liberdades de expressão e de comunicação e na vedação da censura (CLÈVE; SCORSIM, 2015).

O conteúdo religioso na programação das emissoras de televisão do sistema privado representava 13,1% da programação em 2011; 13,55% em 2012;²³⁰ 16% em 2013;²³¹ 19,7% em 2014;²³² e 21,2%, nos anos de 2015 e 2016.²³³

A presença de programação religiosa na radiodifusão privada é pacífica. Entretanto, em sentido diverso, a locação de espaço na grade de programação para entidades religiosas é alvo de questionamento. Argumenta-se que isso constitui em subconcessão, que não é permitida na

²²⁸ “Artigo 25.º Tempo de emissão para confissões religiosas. 1 - No serviço público de televisão é garantido às confissões religiosas, para o prosseguimento das suas actividades, um tempo de emissão, até duas horas diárias, no 2.º canal, em UHF. 2 - A atribuição e distribuição do tempo de emissão referido no número anterior é feita segundo critérios objectivos e de acordo com a representatividade de cada confissão religiosa. 3 - As condições de utilização do tempo de emissão são fixadas pela entidade que gere o serviço público” (Lei n.º 58/90: PORTUGAL, 1990).

²²⁹ “Art. 17. § 3º Somente terão direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei, os partidos políticos que alternativamente:

I - obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou

II - tiverem eleito pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.” (BRASILq, 1988).

²³⁰ FRANZOI, 2014, p. 205.

²³¹ FRANZOI, 2014, p. 205-206.

²³² ANCINE, 2015b, p. 22.

²³³ ANCINE, 2017, p. 21, 59.

radiodifusão, ante a ausência de previsão legal nesse sentido, além de constituir violação aos princípios da impessoalidade e necessidade de licitação (GABARDO; VALIATI, 2014).

Ocorre, porém, que a impossibilidade de comercialização de horários para programação religiosa não se mostra proporcional, pois o CBT admite a comercialização até 25% da programação com publicidade comercial (art. 124). Eventual restrição ofenderia o princípio da isonomia e a liberdade de expressão religiosa da organização contratante do espaço.

Acrescente-se ainda o fato da legislação não proibir a coprodução de programação, que não se confunde com a publicidade comercial, o que excetua a limitação de 25% do horário da emissora (CLÈVE; SCORSIM, 2015).

Também não há falar em abuso do poder religioso – entendido como “*mau uso do direito fundamental da liberdade de crença*” (CHEONG, 2018, p. 221), equiparado ao conceito do citado abuso na doutrina eleitoral, onde é mais presente, consistindo em manipulação da legítima atividade religiosa, que extrapola a proteção da liberdade religiosa (BRANCO, 2018, p. 109; e KUFA, 2016, p. 125) – porque o poder religioso²³⁴ não é exercido de forma anormal, desarrazoada ou desproporcional, em especial se exercido dentro dos limites legais permitidos à propaganda comercial.

3.3.2.3.2 Transmissão de liturgias em situações de excepcionalidade

A superveniente regulação que, eventualmente, preveja limitação à presença religiosa na programação das emissoras comerciais deve observar que a radiodifusão consiste em uma das formas de exercício da liberdade de culto, na modalidade não presencial, especialmente em situações de excepcionalidade, como calamidades públicas ou epidemias, a exemplo das restrições à circulação e reunião de pessoas adotadas como medidas de enfrentamento da pandemia da Covid-19, que restringiu e suspendeu temporariamente a realização de atividades religiosas presenciais.

Nesse sentido, o STF entendeu como constitucionais essas restrições de circulação e de reunião, ao fundamento de que a liberdade de culto poderia ser exercida de forma não presencial, como ocorre com a transmissão de celebrações (ADPF nº 811: BRASILbq, 2021).

²³⁴ O poder religioso é uma espécie de poder ideológico, que é caracterizado como a influência comportamental em outrem decorrente de autoridade exercida a partir de uma fundamentação doutrinária, educacional, intelectual ou moral (KUFA, Amilton Augusto. O controle do Poder Religioso no processo eleitoral, à luz dos princípios constitucionais vigentes, como garantia do Estado Democrático de Direito. Revista *Ballot*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 113-135, jan./abr. 2016. ISSN 2448-2277. Disponível em: https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/2714/2016_agosto_controle_religioso_poder.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 29 dez. 2021.).

Assim, a transmissão de liturgias e rituais religiosos consiste em meio de efetivação do exercício do proselitismo religioso no âmbito da comunicação social, além de liberdade de programação e divulgação de ideias prevista no estatuto constitucional da comunicação social.

Referenciada a regulação proibitiva do proselitismo na radiodifusão brasileira, no sistema estatal, em relação às emissoras consignadas ao Poder Executivo Federal e operadas pela EBC, e no sistema público, em relação às rádios comunitárias e aos canais da cidadania, analisou-se a declaração de inconstitucionalidade dessa proibição na radiodifusão comunitária pelo STF, que considerou a norma como violação às liberdades de religião e expressão e à vedação constitucional de censura prévia.

Tecidas considerações sobre tendências de futuro da radiodifusão e do discurso religioso nesse meio de comunicação social, foram apresentadas propostas balizadoras de regulamentação do proselitismo nas emissoras de rádio e televisão. Sistematizadas tais propostas, são veiculadas em minutas de alteração da regulação do proselitismo direcionadas às autoridades competentes para editar as respectivas normativas, em anexo ao presente trabalho.

Conclui-se apontando que, a despeito da aversão da *“crescente aversão à convicção [pela sociedade], com mais força ainda ele deve ser defendido pelo operador do Direito. Um direito inconveniente demanda maior, e não menor, esforço da ciência jurídica”* (LIMA; ROCHA, 2018, p. 127).

Ademais, não se pode afastar a importância da religião no discurso público – ou mesmo impor aos religiosos que adaptem suas crenças e convicções à fundamentação secular, o que desconfiguraria o discurso religioso, o excluindo da arena pública –, isso porque, *“embora a religião tenha limitações, [...] possui um potencial maior para justificação de questões morais, o que faz necessária a existência de um diálogo entre a religião e o pensamento secular”* (REDER; SCHMIDT, 2010, p. 6-7, *apud* BOTELHO, 2018, p. 125).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho mostrou a dimensão da liberdade religiosa, especialmente de uma de suas formas de expressão, o proselitismo, exercido nos serviços públicos de radiodifusão (rádio e televisão), em contraste com os princípios constitucionais, a legislação e o restante do arcabouço normativo decorrente do regime jurídico desse setor.

No primeiro capítulo, apresentou-se aspectos conceituais, doutrinários e jurisprudenciais da liberdade religiosa, proselitismo e neutralidade estatal, que são preceitos interligados e complementares. Em relação à liberdade religiosa – direito complexo, originado a partir de um contexto histórico de coerção e discriminação –, tem-se dever ser aconfessional, pluralista, genérico e expansível, além de compor a expressão da consciência pessoal e se relacionar intrinsecamente com a dignidade humana. Explicou-se que a liberdade religiosa se apresenta nas dimensões individual – com a proteção veiculada pelas liberdades de crença, culto, atuação em conformidade às convicções, proselitismo religioso, além da garantia da reserva de intimidade pessoal em matéria religiosa – e coletiva, expressada nas liberdades das organizações religiosas de auto-organização e autodeterminação, e na liberdade religiosa de outras pessoas jurídicas não religiosas.

No aspecto jurisprudencial, demonstrou-se o aumento da litigiosidade em relação ao tema no STF, pois durante a vigência da CF/88 (pouco mais de 33 anos), verificou-se um crescimento substancial do número de decisões nos últimos anos, em especial na última terça parte do tempo pesquisado. Os julgados do STF analisados abordam temas variados envolvendo a liberdade religiosa, como a constitucionalidade do ensino religioso confessional em escolas públicas (ADI nº 4.439); legalidade de sacrifício ritual de animais em cultos e liturgias das religiões de matriz africana (RE nº 494.601); compatibilização entre a regra incriminadora da homotransfobia com a garantia de liberdade de expressão religiosa, a qual, se exercida ordinariamente, não se adequa ao tipo penal (ADO nº 26); impossibilidade de escolha de uma confissão religiosa específica para exercício de função de capelão militar (ADI nº 3.478); prestação alternativa decorrente de objeção de consciência por candidatos em concursos públicos, vestibulandos e servidores públicos sabatistas (ARE nº 1.099.099 e RE nº 611.874); e a validade de restrições à liberdade religiosa, especialmente de reunião presencial, em período de pandemia (ADPF nº 811).

O segundo conceito sobre o qual o capítulo primeiro se debruçou foi o proselitismo, também denominado de liberdade de expressão religiosa, que consiste na comunicação do

discurso religioso ao público, principalmente, mas não exclusivamente, com finalidade de conversão de outrem. É diretamente ligado ao direito de mudança da religião (consequência da ampla liberdade religiosa) e uma característica das religiões de caráter universalista, por isso, admite o discurso de superioridade transcendental de uma confissão em relação à outra. O proselitismo não pode, entretanto, ser confundido com intolerância ou discurso de ódio religiosos, cujo objetivo é a desqualificação, insulto ou intimidação da religião alheia, não tutelados pela proteção da liberdade religiosa. Apontou-se que eventuais restrições ao seu exercício para que sejam válidas devem estar restritas à reserva legal, além de serem proporcionais ao bem jurídico tutelado e ter finalidade legítima, como a proteção da segurança, ordem, saúde, moral pública e direitos de terceiros.

No aspecto jurisprudencial, o proselitismo é entendido como contido na acepção material da liberdade religiosa, sendo um direito de livre exercício, não passível de censura prévia. Analisou-se os julgados do STF, em que considerou lícita a manifestação proselitista de transmitir à coletividade as convicções que professam nos espaços públicos (ADPF nº 187); entendeu atípica a conduta imputada a sacerdote católico – que publicou livro que continha comparação e inferiorização da doutrina espírita – como crime de discriminação religiosa (RHC nº 134.682); definiu que a incitação ao ódio religioso constitui abuso do direito de proselitismo, atraindo a incidência do crime de discriminação religiosa qualificada (RHC nº 146.30); assentou a impossibilidade de legitimação de discurso de ódio religioso (uma vez que o proselitismo não é um direito absoluto) e de criminalização de temas de caráter teológico ou punição por blasfêmia ou apostasia (ADO nº 26); diferenciou intolerância religiosa (quando há incitação de violência) da legítima crítica religiosa (Rcl nº 38.782); e possibilitou a proibição de proselitismo religioso (no caso de abuso desse direito) em serviço de transporte público (ARE nº 1.315.221 AgR).

O terceiro e último conceito explicado no capítulo primeiro, a neutralidade estatal – compreendida como a não identificação do Estado com qualquer organização religiosa, ou não religiosa, no intuito de promover a autonomia das entidades religiosas e garantir a própria liberdade religiosa – compõe, ao lado da separação Estado-igreja, o conteúdo da laicidade. Daí decorre a promoção da tolerância, combate ao preconceito religioso, reconhecimento da religiosidade e respeito às escolhas religiosas do indivíduo na esfera pública. Diferentemente do laicismo ou secularismo, ideologia que suprime a fé e a religião do debate público, o Estado laico deve ter uma postura neutra em relação às questões religiosas e não uma atitude avessa a esse fenômeno.

Em sua interpretação jurisprudencial da CF/88, observou-se que o STF entende o Brasil

como um Estado de caráter laico (e não laicista), que adota a neutralidade de natureza absoluta em relação às religiões e a separação Estado-religião (que proíbe a adoção de uma religião oficial). Nos julgamentos da matéria, assentou que a laicidade tem atuação dúplice: protegendo as confissões religiosas de intervenção estatal e o Estado da influência religiosa (ADPF nº 54); o Estado não deve tolerar confissões religiosas que ameacem a laicidade ou outros direitos fundamentais (ADI nº 4.439); os entes federados devem proteger o pluralismo religioso, sem adotar ideologias religiosas em seus atos (ADI nº 5.257); a assistência religiosa garantida aos militares não permite a preferência estatal por nenhuma confissão (ADI nº 3.478); e a inconstitucionalidade de obrigação de existência de exemplar de determinado livro de cunho religioso em unidades escolares e bibliotecas públicas (ADI nº 5.258).

Todo esse percurso realizado no capítulo primeiro foi necessário para promover o acordo semântico em torno dos conceitos-chaves utilizados ao longo do trabalho. Era preciso conferir clareza aos termos, compreendendo o sentido e alcance, conforme o tratamento dado pela literatura de referência analisada e pela jurisprudência do STF.

No segundo capítulo do trabalho, apresentou-se o sistema de radiodifusão brasileiro, com a exposição dos aspectos constitucionais, legais e regulatórios que se reputaram pertinentes. A radiodifusão compreende o serviço público de transmissão direta e livre de sons (rádio) e imagens e som (televisão), constituindo-se em uma das formas de realização das liberdades de expressão, artística, de informação e cultural e dos direitos à informação e à comunicação social. Sua importância é essencial, pois está presente em 96,3% dos domicílios brasileiros (IBGE, 2015) além de ser uma das principais formas de propagação do discurso religioso, elemento nuclear do exercício do proselitismo.

A CF/88 inovou na disciplina da matéria, especialmente quando instituiu a imunidade tributária de ICMS na prestação de serviço de radiodifusão, além de inclusão de um capítulo sobre comunicação social, garantindo: vedação da censura prévia; liberdade de programação, com conteúdo regionalizado e, preferencialmente, educativo, cultural, artístico e informativo; possibilidade de restrições à propaganda nociva à saúde ou ao meio ambiente (como tabaco, bebidas, agrotóxicos, medicamentos, terapias); proibição de oligopólios e monopólios; delimitação do prazo de outorgas das emissoras em 10 anos para rádio e 15 anos para televisão, cuja renovação depende de decisão nominal de dois quintos do Congresso Nacional; e o cancelamento de outorga sujeito à reserva jurisdicional.

O texto constitucional de 1988 também elencou a radiodifusão como serviço público, prestado pelos sistemas complementares privado – financiado pelo mercado publicitário, com ampla liberdade de programação –, público – titularizado por organizações do terceiro setor e

alguns entes estatais, cuja programação é educativa e cultural ou comunitária local – e estatal, destinado prioritariamente à comunicação institucional dos entes federativos ou órgãos da administração pública. O serviço pode ser prestado diretamente pela União – através de consignações de canais a órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário Federal, sem necessidade de licitação – ou por terceiros, cujas emissoras são outorgadas, após procedimento licitatório ou processo seletivo realizado pelo Poder Executivo Federal, nas modalidades autorização (emissoras outorgadas a Estados, Municípios, Distrito Federal, além de rádios comunitárias e retransmissoras), permissão (rádios) e concessão (televisão), sujeitas à aprovação pelo Congresso Nacional.

O sistema brasileiro de radiodifusão tem peculiaridades, uma vez que não há equivalência entre o perfil constitucional do setor (CF/88) e respectivo marco legal, o Código Brasileiro de Telecomunicações, de 1962. No sistema privado de radiodifusão prevalece a característica de ser bilateral (programação que deve agradar ao público e obter audiência, a fim de que atraia anúncios de publicidade, que é o financiamento do serviço). Por sua vez, a radiodifusão pública se divide em educativa – cuja programação é exclusivamente educativa – e comunitária, com as rádios comunitárias – com cobertura restrita a um raio inferior a mil metros – e canais da cidadania, que operam nos canais secundários de canais públicos municipais ou distrital de televisão digital, de abrangência municipal.

Por fim, a radiodifusão estatal, compreende emissoras dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, além de órgãos dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Quanto à possibilidade de proselitismo, verifica-se que há vedação expressa de seu exercício nos marcos legais e regulatórios das rádios comunitárias (proibição declarada inconstitucional na ADI nº 2.566), canais da cidadania e emissoras estatais operadas pela Empresa Brasil de Comunicação (EBC). Entretanto, a despeito da citada proibição, as emissoras estatais TV Brasil e Rádio Nacional, ambas operadas pela EBC, transmitem programação religiosa.

Apontou-se, ainda no capítulo segundo, que regulação da radiodifusão é justificável, uma vez que há falhas de mercado; tendo em vista que se trata de bem público; considerando que há assimetria de informação (programação considerada como bens de experiência, cuja oferta se sujeita ao risco do comportamento e aceitabilidade dos ouvintes ou telespectadores); e, por fim, diante do fato de que existem externalidades decorrentes do cumprimento da função social desse meio de comunicação. Porém, quanto ao exercício do proselitismo na radiodifusão, especificamente, observou-se ser dispensável, e até mesmo desejável que inexistam qualquer tipo de regulação, porque quaisquer propostas nesse sentido poderiam acabar constituindo um risco para as liberdades de expressão e de imprensa, pois geralmente são utilizadas como argumento

para censura, inclusive de conteúdo religioso. Todavia, registrou-se que, por derivar de uma interpretação constitucional, qualquer futura regulação da radiodifusão quanto ao tema, deve partir do entendimento de que a proibição genérica do proselitismo é inconstitucional.

No terceiro capítulo, foi analisada a ADI nº 2.566, que julgou inconstitucional a vedação ao proselitismo na programação das rádios comunitárias, ao fundamento de se consistir em forma de censura prévia (vedada pelo art. 220, § 2º, da CF). Também entendeu serem ilegítimas, como justificativa para a proibição, a natureza finita ou exclusiva do recurso público (a limitação do espectro de frequências eletromagnéticas utilizados pelo serviço de radiodifusão) e o possível risco à liberdade de expressão que o proselitismo poderia significar, que demandaria ampliação desse direito, não restrição. Destacou-se, ainda, que o proselitismo foi reafirmado como “liberdade de expressão religiosa”, por estar contido na compreensão da proteção, tanto da liberdade religiosa, quanto das liberdades de expressão e manifestação, sendo, também, considerado um elemento cultural de determinadas religiões.

Apontada a importância desse julgamento para o entendimento da limitação ao proselitismo no serviço de radiodifusão, pois legitima a veiculação do discurso religioso nas emissoras de rádio e televisão, importante forma de propagação e consecução dos fins proselitistas, especialmente pela expressiva presença desses meios de comunicação nos domicílios brasileiros. Mesmo não entendendo ser a radiodifusão comunitária um empecilho ao discurso proselitista, o STF apontou a possibilidade de reparação judicial a posteriori nos casos de abuso da liberdade de expressão religiosa. No início da pesquisa, objetivava-se compreender o conteúdo da proteção jurídica do exercício do proselitismo religioso na radiodifusão, restando evidenciado que esse conteúdo se firma precipuamente pela interpretação constitucional feita pelo STF.

Em seguida, não ignorando que o exercício do proselitismo se atualiza com o avanço das inovações tecnológicas, entendeu-se que prognósticos de futuro são incertos. Mas, eventual regulação do discurso religioso na radiodifusão não deve tolher a expressão religiosa. A despeito disso, apontaram-se pontos específicos que necessitam de adequação aos preceitos constitucionais aqui estudados e o entendimento jurisprudencial do STF firmado na ADI nº 2.566, a saber: revogação da proibição do proselitismo nas emissoras estatais (art. 3º, § 1º, da Lei nº 11.652/08), ou, pelo menos, interpretação administrativa no sentido de que tal vedação impediria apenas que as emissoras da EBC veiculem programação religiosa somente de uma ou poucas confissões religiosas; fixação de critérios objetivos, a fim que haja representação proporcional, plural e diversificada, na faixa religiosa, de produção independente, atualmente veiculada nas emissoras da EBC; supressão da proibição de vínculo religioso como critério de

aferição da finalidade comunitária nos procedimentos de outorgas de rádios comunitárias; equiparação do patrocínio das rádios comunitárias com os canais da cidadania, possibilitando uma programação religiosa limitada, patrocinada por intermédio apoio cultural, publicidade institucional ou convênios, como forma de financiamento desse meio de comunicação; revogação do item 4.8 da Portaria nº. 489/12 do Ministério das Comunicações, uma vez que a proibição de proselitismo religioso nos canais da cidadania, além de constituir censura prévia, proibida constitucionalmente, caracteriza violação aos princípios da neutralidade estatal e imparcialidade. A fim de contribuir com as autoridades e órgãos públicos responsáveis pela efetivação das citadas propostas, foram apresentadas minutas de projeto de lei, decreto, portaria e resolução, respectivamente, nos anexos II a V.

O trabalho buscou, ainda, especificamente, analisar a legislação infraconstitucional, a produção doutrinária e a jurisprudência acerca dos limites do proselitismo religioso na radiodifusão. No decorrer da pesquisa, observou-se que o exercício desse direito passava pela compreensão conceitual do princípio da neutralidade estatal. Isso porque, além das considerações retro, tal princípio foi utilizado, em contextos e realidade distintas, para conclusões diametralmente opostas. Explica-se: em Portugal, utiliza-se a neutralidade religiosa como fundamento para conceder programação às organizações religiosas nas emissoras públicas, equivalente ao sistema estatal brasileiro. Por outro lado, no Brasil, esse princípio justificou a proibição do proselitismo no serviço público de radiodifusão.

A solução desse aparente paradoxo passou pela compreensão, inclusive adotada pelo STF, de que os princípios e liberdades constitucionais devem ser entendidos de forma sistêmica, evitando interpretações do sentido de aplicação de um princípio que tolham ou restrinjam o núcleo essencial de outro, em detrimento de outra interpretação menos invasiva. Dessa forma, a neutralidade estatal em matéria religiosa deve ser interpretada, sempre que possível, de forma a não esvaziar o conteúdo da liberdade religiosa e do proselitismo. Então, um Estado laico não deve ter religião, ou promovê-la, porém também não pode proibir o proselitismo religioso, devendo a atuação estatal se restringir ao nos casos de abuso desse direito.

Por fim, conclui-se que se confirmaram duas hipóteses cogitadas quando do início da pesquisa: a de compatibilidade entre liberdade religiosa, proselitismo e laicidade do Estado brasileiro com o regime jurídico de serviço público de radiodifusão; e a da possibilidade de exercício do proselitismo religioso nas emissoras públicas e estatais de radiodifusão, dentro das limitações imposta pela neutralidade estatal, especialmente na aceção tratamento igualitário e equidistante em relação às confissões religiosas.

Entretanto, não se verificou de todo a hipótese de necessidade de atualização do Código

Brasileiro de Telecomunicações para garantir a liberdade de expressão. Isso porque, conforme já exposto, mudança nesse marco legal consiste em possibilidade real de restrição, e não efetivação, dessa liberdade, inclusive em matéria religiosa. Por outro lado, é inegável que tal normativa de 1962 está obsoleta em vários aspectos, merecendo algumas atualizações, na linha do que foi explicado, para conferir maior segurança jurídica, pluralismo e igualdade no que diz respeito ao exercício da liberdade religiosa.

Assim, ressalta-se a importância da religião na sociedade e a impossibilidade de imposição de uma formatação exclusivamente secularista no debate público, de forma afastar o conteúdo religioso e o próprio indivíduo da arena política, o que seria inaceitável e antidemocrático.

REFERÊNCIAS

ABERT. **Perguntas frequentes sobre a outorga de radiodifusão comercial**. Brasília, s/d. Disponível em: <https://www.abert.org.br/web/faq-radiodifusao.html>. Acesso em 06 jan. 2022.

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES. **Sistema MOSAICO**. Disponível em: <http://sistemas.anatel.gov.br/se/public/view/b/srd.php>. Acesso em: 06 jan. 2022.

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES. **Sistema SERAD**. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiM2M2OTgzYTgtZjUwMC00ZjhiLWE2MjEtNjU1NTNkNTNiYTBlwidCI6Ijg4MGRkN2YxLWQwMmMtNGUxOS04MTVmLTQ2NDIkdMzNmNWM2MyJ9>. Acesso em: 06 jan. 2022.

AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA. **TV Aberta no Brasil: aspectos econômicos e estruturais**. Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual, Superintendência de Análise de Mercado, 06 jan. 2015. Disponível em: https://oca.ancine.gov.br/sites/default/files/repositorio/pdf/Estudo_TVAberta_2015.pdf. Acesso em: 05 jan. 2022.

AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA. **Informe de acompanhamento do mercado: TV Aberta Resultados de 2014**. Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual, Superintendência de Análise de Mercado, 30 jun. 2015a. Disponível em: https://oca.ancine.gov.br/sites/default/files/repositorio/pdf/informe_tvaberta_2014.pdf. Acesso em: 05 jan. 2022.

AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA. **TV Aberta – Informe Anual 2016**. Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual, Superintendência de Análise de Mercado, 23 ago. 2017. Disponível em: https://oca.ancine.gov.br/sites/default/files/repositorio/pdf/informe_tvaberta_2016.pdf. Acesso em: 05 jan. 2022.

ALAM, Imtiaz. Pakistan: Censoring Journalism in the Name of ‘Media Development’. **The Wire**, Nova Delhi, 06 set. 2021. Disponível em: <https://thewire.in/media/pakistan-censoring-journalism-in-the-name-of-media-development>. Acesso em: 5 jan. 2022.

ALVES, José Eustáquio; BARROS, Luiz Felipe; CARVALHO, Angelita A.; CAVENAGHI, Suzana. Distribuição espacial da transição religiosa no Brasil. **Tempo Social, Revista de Sociologia da USP**, São Paulo, v. 29, n. 2, p. 215-240, 08 ago. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/0103-2070.ts.2017.112180>. Acesso em: 9 jun. 2021.

ALTFEST, Brad. **The Future of Broadcasting & OTT**. RBR-TVBR, 13 out. 2021. Disponível em: <https://www.rbr.com/the-future-of-broadcasting-ott/>. Acesso em 08 jan. 2022.

BARRETO JUNIOR, Irineu Francisco. Paradoxos entre regulação da mídia e liberdade de expressão na sociedade da informação. **Anais do VII Congresso Brasileiro da Sociedade da Informação**, São Paulo, v. 7, p. 23-30, nov. 2014. Disponível em: <https://revistaseletronicas.fmu.br/index.php/CBSI/article/view/527/640>. Acesso em: 14 dez. 2021.

BARRETO NETO, Cândido Alexandrinho. Abuso do poder religioso *versus* abuso do poder sindical: quem pode influenciar seu público no processo eleitoral? In: DIP, Ricardo; FERNANDES, André Gonçalves (coord.). **Laicismo e Laicidade no Direito**. São Paulo: Quartier Latin, p. 153-163, 2017.

BARROS, Chalini Torquato Gonçalves de. **Radiodifusão e telecomunicações: o paradoxo da desvinculação normativa no Brasil**. Salvador: EDUFBA, 2010.

BASTOS, Celso Ribeiro. Concessões e permissões do serviço público. **Revista de Direito**

Constitucional e Internacional, São Paulo, v. 41, p. 311-322, out. 2002.

BIAZI, Chiara Antonia Sofia Mafrica. O conceito de proselitismo na jurisprudência da Corte Europeia dos Direitos Humanos: os casos Kokkinakis c. Grécia e Larissis e Outros c. Grécia. **Direito em Debate – Revista do Departamento de Ciências Jurídicas e Sociais da Unijuí**, Juí, v. 1 n. 37, p. 162-189, jan.-jun. 2012.

BINENBOJM. Gustavo. Meios de comunicação de massa, pluralismo e democracia deliberativa: as liberdades de expressão e de imprensa nos Estados Unidos e no Brasil. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 23, p. 360-380, 2003. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista23/revista23_360.pdf. Acesso em 07 jan. 2022.

BELLOTTI, Karina Kosicki. A batalha pelo ar: a construção do fundamentalismo cristão norte-americano e a reconstrução dos “valores familiares” pela mídia (1920-1970). **Mandrágora - Gênero, Fundamentalismo e Religião**, São Paulo, n. 14, p. 55-72, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.15603/2176-0985/mandragora.v14n14p55-73>. Acesso em: 17 nov. 2021.

BÍBLIA. Português. **Bíblia Sagrada**: versão BKJ 1611. Niterói: BV Books, 2017.

BLANCARTE, Roberto. O porquê de um Estado laico. In: LOREA, Roberto Arriada (org.). **Em Defesa das Liberdade Laicas**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 19-32.

BOTELHO, Marcos César. O problema do discurso religioso nas sociedades líquidas e a efetivação do direito fundamental à liberdade de crença. **Revista Direito e Liberdade**, ESMARN. Rio Grande do Norte, v. 20, n. 1, p. 113-140, jan./abr. 2018.

BRANCO, Luciana dos Santos Moreira. O abuso do poder religioso nas campanhas eleitorais. **Revista Justiça Eleitoral em Debate**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p. 155-320, jul. 2018. ISSN 2317-7144. Disponível em: <https://www.tre-rj.jus.br/o-tre/catalogo-de-publicacoes/arquivos-revista-da-justica-eleitoral-em-debate/revista-justica-eleitoral-em-debate-volume-8-numero-2-julho-a-dezembro-de-2018>. Acesso em: 29 dez. 2021.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; JACOBINA, Paulo Vasconcelos. Liberdade de Gueto? Religião e espaço público. In: DIP, Ricardo; FERNANDES, André Gonçalves (coord.). **Laicismo e Laicidade no Direito**. São Paulo: Quartier Latin, p. 153-163, 2017.

BRANHAM, William Marrion. **Escolhendo uma noiva**. Sermão pregado na Convenção de Companheirismo Internacional dos Homens de Negócios do Evangelho Pleno. Los Angeles, em 29 abr. 1965. Jeffersonville, Indiana: Gravações “A Voz de Deus”, 2007. Parágrafos 35-36. Disponível em: <https://s3.amazonaws.com/download.branham.org/pdf/POR/POR65-0429E%20The%20Choosing%20Of%20A%20Bride%20VGR.pdf>. Acesso em: 23 dez. 2021.

BRASIL, Cristina Índio do. **TV por assinatura em domicílios recua para 30,4% em 2019**. EBC. Rio de Janeiro, 14 abr. 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2021-04/domicilios-com-tv-por-assinatura-recuam-para-304-em-2019>. Acesso em 14 dez. 2021.

BRASILa. **Constituição Política do Império do Brazil**. Rio de Janeiro, 25 mar. 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 12 jan. 2021.

BRASILb. Juízo de Direito de Porto-Alegre. Ação de Libello. Autor: Gabriel Carlsson. Réus: Catharina Back e seu marido Felipe Keller. **Revista Legislação, Direito e Jurisprudência**, v. 3, n. 1-8, p. 482-485, 1874. Disponível em: https://sistemas.stf.jus.br/dspace/xmlui/bitstream/handle/123456789/1528/ACAO%20DE%20LIBELO_1874_02_13.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 23 fev. 2021.

BRASILc. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus n° 28.629**. Relator: Ministro Laudo de Camargo. Rio de Janeiro, julgamento em 26 jan. 1944, Coletânea de Acórdãos n. 731, p. 157. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/colac21383/false>. Acesso em: 23 fev. 2021.

BRASILd. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus n° 28.868**. Relator: Ministro Bento de Faria. Rio de Janeiro, julgamento em 29 nov. 1944, Coletânea de Acórdãos n. 737, p. 152. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=576425>. Acesso em: 23 fev. 2021.

BRASILE. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Rio de Janeiro, 18 set. 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 12 dez. 2021.

BRASILf. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n° 1.114**, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Lafayette de Andrada. Rio de Janeiro, DJ, 26 jan. 1950.

BRASILg. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n° 31.179**, Segunda Turma. Relator: Ministro Hahnemann Guimaraes. Rio de Janeiro, DJ, 26 jun. 1958.

BRASILh. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Ordinário em Habeas Corpus n° 38.039**, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Nelson Hungria. Brasília, DJ, 18 nov. 1960.

BRASILi. Lei n° 4117, de 27 de agosto de 1962. **Código Brasileiro de Telecomunicações**. Brasília, 27 ago. 1962. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14117compilada.htm. Acesso em: 28 ago. 2021.

BRASILj. **Decreto n° 52.795**, de 31 de outubro de 1963. Aprova o Regulamento dos Serviços de Radiodifusão. Brasília, 12 nov. 1963.

BRASILk. **Decreto-Lei n° 236**, de 28 de fevereiro de 1967. Complementa e modifica a Lei número 4.117 de 27 de agosto de 1962. Brasília, 28 fev. 1967.

BRASILl. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, 24 jan. 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 12 dez. 2021.

BRASILm. **Emenda Constitucional n° 1 de 1969**. Brasília, 17 out. 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 12 dez. 2021.

BRASILn. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n° 92.916**, Primeira Turma. Relator: Ministro Antonio Neder. Brasília, DJ, 26 jun. 1981.

BRASILO. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Ordinário em Habeas Corpus n° 62.240**, Segunda Turma. Relator: Ministro Francisco Rezek. Brasília, DJ, 02 ago. 1985.

BRASILp. Supremo Tribunal Federal. **Representação n° 959**, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Francisco Rezek. Brasília, DJ, 22 nov. 1985.

BRASILq. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 jan. 2021.

BRASILr. **Lei nº 9.612**, de 19 de fevereiro de 1998. Institui o Serviço de Radiodifusão Comunitária e dá outras providências. Brasília, 19 fev. 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19612.htm. Acesso em: 26 nov. 2021.

BRASILs. **Decreto nº 2.615**, de 3 de junho de 1998. Aprova o Regulamento do Serviço de Radiodifusão Comunitária. Brasília, 4 jun. 1998.

BRASILt. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Ação Direita de Inconstitucionalidade nº 561**, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, DJe, 23 mar. 2001. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346465>. Acesso em: 13 dez. 2021.

BRASILu. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Ação Direita de Inconstitucionalidade nº 2.566**, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Sydney Sanches. Brasília, DJe, 27 fev. 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19612.htm. Acesso em: 26 nov. 2021.

BRASILv. **Decreto nº 5371**, de 17 de fevereiro de 2005. Aprova o regulamento do serviço de retransmissão de televisão e do serviço de repetição de televisão, ancilares ao serviço da radiodifusão de sons e imagens. Brasília, 18 fev. 2005.

BRASILw. **Decreto nº 5.820**, de 29 de junho de 2006. Dispõe sobre a implantação do SBTVD-T, estabelece diretrizes para a transição do sistema de transmissão analógica para o sistema de transmissão digital do serviço de radiodifusão de sons e imagens e do serviço de retransmissão de televisão, e dá outras providências. Brasília, 30 jun. 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5820.htm. Acesso em: 20 dez. 2021.

BRASILx. **Lei Complementar nº 124**, de 3 de janeiro de 2007. Institui, na forma do art. 43 da Constituição Federal, a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM; estabelece sua composição, natureza jurídica, objetivos, área de competência e instrumentos de ação; dispõe sobre o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia – FDA; altera a Medida Provisória no 2.157-5, de 24 de agosto de 2001; revoga a Lei Complementar no 67, de 13 de junho de 1991; e dá outras providências. Brasília, 3 jan. 2007.

BRASILy. **Lei nº 11.652**, de 7 de abril de 2008. Institui os princípios e objetivos dos serviços de radiodifusão pública explorados pelo Poder Executivo ou outorgados a entidades de sua administração indireta; autoriza o Poder Executivo a constituir a Empresa Brasil de Comunicação – EBC; altera a Lei no 5.070, de 7 de julho de 1966; e dá outras providências. Brasília, 7 abr. 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111652.htm. Acesso em: 26 nov. 2021.

BRASILz. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 130**, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Carlos Britto. Brasília, DJe, 6 nov. 2009.

BRASILaa. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.510**, Tribunal Pleno. Relator para acórdão: Ministro Ayres Britto. Brasília, DJe, 28 mai. 2010.

BRASILab. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 581.947**, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Eros Grau. Brasília, DJe, 27 ago. 2010.

BRASILac. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.944**, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Ayres Britto. Brasília, DJe, 1 out. 2010.

BRASILad. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 10**. Relatora: Ministra Rosa Weber. Íntegra de processo ainda não julgado. Ajuizado em 11 nov. 2010. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=3984619>. Acesso em: 1 jan.

2022.

BRASILae. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 11**. Relatora: Ministra Ellen Gracie. Brasília, DJe, 1 fev. 2011. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4003096>. Acesso em: 1 jan. 2022.

BRASILaf. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. 15ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal. **Sentença nº 1103-A/20212 nos Autos nº 0051046-62.2011.4.01.3400**. Autora: Arquidiocese do Rio de Janeiro. Re: Empresa Brasil de Comunicação. Juiz: João Luiz de Sousa. Brasília, 26 de julho de 2012. eDJF1, 27 jul. 2012. Disponível em: https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/arquivo/login/index.php?sistema=red&download=1&proc_id=10001580166&cpw=13275143400253&secao=JFDF&proc=510466220114013400&desc=Senten%C3%A7a. Acesso em: 20 dez. 2021.

BRASILag. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 54**, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, DJe, 30 abr. 2013.

BRASILah. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 187**, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, DJe, 29 mai. 2014.

BRASILai. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Ordinário em Habeas Corpus nº 126.884**, Segunda Turma. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, DJe, 11 out. 2016.

BRASILaj. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **Acórdão da Apelação Cível nº 0051046-62.2011.4.01.3400/DF**. Apelante: Empresa Brasil de Comunicação. Apelado: Mitra Arquiepiscopal do Rio de Janeiro. Relator: Desembargador Federal Daniel Paes Ribeiro. Brasília, 13 de fevereiro de 2017. eDJF1, 24 fev. 2017. Disponível em: https://arquivo.trf1.jus.br/AGText/2011/0051000/00510466220114013400_3.doc. Acesso em: 20 dez. 2021.

BRASILak. Supremo Tribunal Federal. **Repercussão Geral no Recurso Extraordinário nº 859.376**, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília, DJe, 1 ago. 2017.

BRASILal. Supremo Tribunal Federal. **Repercussão Geral em Recurso Extraordinário nº 979.742**. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília, DJe, 01 ago. 2017. Disponível em: Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13133236>. Acesso em 22 jan. 2022.

BRASILam. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.404**, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, DJe, 01 ago. 2017. Disponível em: Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13259339>. Acesso em 22 jan. 2022.

BRASILan. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Ordinário em Habeas Corpus nº 134.682**, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, DJe, 29 ago. 2017.

BRASILao. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Agravo em Recurso Extraordinário nº 911.445**, Segunda Turma. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, DJe, 5 dez. 2017.

BRASILap. **Lei nº 13.649**, de 11 de abril de 2018. Dispõe sobre o Serviço de Retransmissão de Rádio (RTR) na Amazônia Legal. Brasília, 11 abr. 2018.

BRASILaq. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.439**, Tribunal Pleno. Relator para acórdão: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, DJe, 21 jun. 2018.

BRASILar. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Ordinário em Habeas Corpus nº 146.303**, Tribunal Pleno. Relator para acórdão: Ministro Dias Toffoli. Brasília, DJe, 7 ago. 2018.

BRASILas. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direita de Inconstitucionalidade nº 2.566**, Tribunal Pleno. Redator do acórdão: Ministro Edson Fachin. Brasília, DJe, 23 out. 2018.

BRASILat. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.257**, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, DJe, 3 dez. 2018.

BRASILau. Câmara dos Deputados. **Sessão Solene em homenagem ao Dia da Bíblia**. 269ª Sessão (Sessão Não Deliberativa Solene). 4ª Sessão Legislativa Ordinária da 55ª Legislatura. Brasília, 12 dez. 2018. Discurso do deputado João Campos (PRB/GO). Notas Taquigráficas. Disponível em: <https://escriba.camara.leg.br/escriba-servicosweb/pdf/54411>. Acesso em: 23 dez. 2021.

BRASILav. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 494.601**, Tribunal Pleno. Relator para acórdão: Ministro Edson Fachin. Brasília, DJe, 19 nov. 2019.

BRASILaw. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 235**, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DJe, 30 ago. 2019.

BRASILax. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.478**, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, DJe, 19 fev. 2020.

BRASILay. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental em Recurso Extraordinário nº 1.191.849**. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, DJe, 27 fev. 2020.

BRASILaz. **Decreto nº 10.312**, de 4 de abril de 2020. Amplia, temporariamente, o escopo de multiprogramação com conteúdo específico destinado às atividades de educação, ciência, tecnologia, inovações, cidadania e saúde de entidades executoras de serviço de radiodifusão de sons e imagens em tecnologia digital, com fins exclusivamente educacionais ou de exploração comercial, em razão da pandemia da covid-19. Brasília, 4 abr. 2020.

BRASILba. Supremo Tribunal Federal. **Repercussão Geral no Recurso Extraordinário nº 1.212.272**, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, DJe, 26 abr. 2020.

BRASILbb. **Decreto nº 10.405, de 25 de junho de 2020**. Altera o Regulamento dos Serviços de Radiodifusão, aprovado pelo Decreto nº 52.795, de 31 de outubro de 1963, o Regulamento do Serviço de Retransmissão de Televisão e do Serviço de Repetição de Televisão, aprovado pelo Decreto nº 5.371, de 17 de fevereiro de 2005, o Decreto nº 5.820, de 29 junho de 2006, o Decreto nº 8.139, de 7 de novembro de 2013, e o Regulamento do Serviço de Retransmissão de Rádio na Amazônia Legal, aprovado pelo Decreto nº 9.942, de 25 julho de 2019, para dispor sobre a execução dos serviços de radiodifusão e o processo de licenciamento de estações de radiodifusão. Brasília, 25 jun. 2020.

BRASILbc. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 460**, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DJe, 13 ago. 2020.

BRASILbd. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.537**. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília, DJe, 17 set. 2020.

BRASILbe. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental em Suspensão de Tutela Provisória nº 94**. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, DJe, 17 set. 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753837249>. Acesso em 22 jan. 2022.

BRASILbf. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. 14ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do

Distrito Federal. **Sentença na Ação Civil Pública Cível nº 1024368-75.2020.4.01.3400**. Autora: Associação Brasileira de Ateus e Agnósticos. Réus: União Federal e Presidente da República Federativa do Brasil. Juiz: Waldemar Cláudio de Carvalho. eDJF, Brasília, 22 set. 2020. Disponível em: <http://pje1g.trf1.jus.br:80/consultapublica/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>. Acesso em: 1 jan. 2022.

BRASILbg. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 26**, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, DJe, 6 out. 2020.

BRASILbh. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na **Arguição de Descumprimento de Direito Fundamental nº 722**. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, DJe, 22 out. 2020.

BRASILbi. Supremo Tribunal Federal. **Repercussão Geral em Recurso Extraordinário nº 1.249.095**. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, DJe, 27 out. 2020. Disponível em: Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754211490>. Acesso em 22 jan. 2022.

BRASILbj. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.580**, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília, DJe, 27 nov. 2020.

BRASILbk. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 611.874**, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, DJe, 4 dez. 2020.

BRASILbl. Supremo Tribunal Federal. **Agravo em Recurso Extraordinário nº 1.099.099**, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, DJe, 4 dez. 2020.

BRASILbm. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 1.026.923**, Tribunal Pleno. Redator para acórdão: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, DJe, 24 fev. 2021.

BRASILbn. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação nº 38.782**. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, DJe, 24 fev. 2021. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755133146>. Acesso em 22 jan. 2022.

BRASILbo. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.258**. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, DJe, 27 abr. 2021.

BRASILbp. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 1.070.522**, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DJe, 26 mai. 2021.

BRASILbq. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 811**, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, DJe, 25 jun. 2021.

BRASILbr. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental em Agravo em Recurso Extraordinário nº 1.315.221**. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, DJe, 20 ago. 2021. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=756863199>. Acesso em 22 jan. 2022.

BRASILbs. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.256**. Relatora: Ministra Rosa Weber. Brasília, DJe, 05 nov. 2021.

BRASILbt. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.669**. Relator: Ministro Nunes Marques. Brasília, DJe, 25 nov. 2021. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=758366320>. Acesso em 22 jan. 2022.

BREGA FILHO, Vladimir; ALVES, Fernando de Brito. Da Liberdade Religiosa como Direito Fundamental: limites, proteção e efetividade. **Anais do XVIII Congresso Nacional do CONPEDI**: Tema: “XX anos da Constituição da República do Brasil: reconstrução, perspectiva e desafios”, Brasília, p. 3569-3589, nov. 2008. Disponível em: [https://s3.amazonaws.com/conpedi2/anteriores/XVII+Congresso+Nacional+-+Bras%C3%ADlia+\(20%2C+21+e+22+de+novembro+de+2008\).pdf](https://s3.amazonaws.com/conpedi2/anteriores/XVII+Congresso+Nacional+-+Bras%C3%ADlia+(20%2C+21+e+22+de+novembro+de+2008).pdf). Acesso em: 15 mar. 2021.

CALIFÓRNIA. Governador (1967-1975: Ronald Wilson Reagan). **Inaugural Address at the California State Capitol**. Sacramento, 5 jan. 1967. Disponível em: <https://www.reaganlibrary.gov/archives/speech/january-5-1967-inaugural-address-public-ceremony>. Acesso em: 23 dez. 2021.

CAMARGO, Maria Auxiliadora Castro e. A elaboração da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e a influência recebida da Constituição da República Portuguesa de 1976. **Revista do Instituto do Direito Brasileiro**, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa, n. 10, p. 7257-7317, 2012. Disponível em: <https://www.cidp.pt/publicacao/revista-do-instituto-do-direito-brasileiro-ano-1-2012-n-10/127>. Acesso em: 20 dez. 2021.

CAMARGO, Ricardo Antonio Lucas; TEIXEIRA, Demetrius Barreto. Legitimação para exploração dos serviços de radiodifusão educativa e comercial, no contexto da Lei nº 4.117, de 1962, e do Decreto-Lei nº 236, de 1967. **Revista de Direito de Informática e Telecomunicações**, Belo Horizonte, n. 15, p. 139-166, jul. 2013.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARVALHO, Felipe Augusto Lopes. Neutralidade do Estado e Autonomia das Comunidades Religiosas. In: SANTANA, Uziel; MORENO, Jonas (org.). **Em Defesa da Liberdade de Religião ou Crença**. Brasília: ANAJURE Publicações, p. 67-89, 2018..

CARVALHO, Felipe Augusto Lopes. Liberdade e objeção de consciência: fundamentos histórico-dogmáticos e funcionalidades constitucionais. **Revista Latinoamericana de Derecho y Religión**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, p. 1-43, 2019. Disponível em: <http://ojs.uc.cl/index.php/RLDR/article/view/4902/4622>. Acesso em: 04 dez. 2020.

CARVALHO, Lucas Borges de. A política da radiodifusão no Brasil e seu marco legal: do autoritarismo ao ultraliberalismo. **Revista de Direito Administrativo**, Belo Horizonte, ano 2013, n. 264, set./dez. 2013.

CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo**. 4. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2017.

CARVALHO, Wesley Corrêa. **Manual de sobrevivência das rádios comunitárias**. São Paulo: Letras Jurídicas, 2015. ISBN 978-85-8248-060-1.

CHEONG, Cristiano Franke. O abuso do poder religioso nas eleições. **Revista Brasileira de Direito Eleitoral e Ciência Política**, Curitiba, v. 7, n. 2, p. 155-320, ago. 2018. ISSN 2448-3605. Disponível em: <https://www.tre-pr.jus.br/o-tre/revista-parana-eleitoral/revistas-e-livros/arquivos/revista-no-20/tre-pr-parana-eleitoral-2018-volume-7- revista-2-artigo-2-cristiano-franke-cheong>. Acesso em: 29 dez. 2021.

CLÈVE, Clèmerson Merlin; SCORSIM, Ericson Meister. Concessão de serviço de televisão por radiodifusão, liberdade de expressão e produção de conteúdos por terceiros ou em regime de coprodução. **Revista Brasileira de Direito Pública - RBDP**, Belo Horizonte, n. 50, ano 13, p. 41-71,

jul./set. 2015.

CONSELHO DA EUROPA. Corte Europeia de Direitos Humanos. **Application n. 14307/88: Case of Kokkinakis v. Greece**. Strasbourg, 25 mai. 1993. Disponível em: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57827>. Acesso em 12 jan. 2021.

COSTA, Maria Emília Corrêa da. Apontamentos sobre a liberdade religiosas e a formação do Estado Laico. In: LOREA, Roberto Arriada (org.). **Em Defesa das Liberdades Laicas**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, p. 97-116, 2008.

CUNHA, Alexandre Sanches. Liberalismo e Laicismo. In: DIP, Ricardo; FERNANDES, André Gonçalves (coord.). **Laicismo e Laicidade no Direito**. São Paulo: Quartier Latin, p. 143-152, 2017.

DARLING, Dan. **The National Religious Broadcasters Convention: Big Changes Are Happening**. A Conversation About the Future for Christian Media Professionals. Entrevista concedida a Phil Cooke. 25 abr. 2021. Disponível em: <https://www.philcooke.com/the-national-religious-broadcasters-convention-big-changes-are-happening/>. Acesso em: 21 dez. 2021.

DIAS, Jean Carlos. A Liberdade Religiosa em nosso cenário constitucional: uma abordagem a partir do Caso *Sherbert vs. Verner*. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, Revista dos Tribunais, ano 24, n. 96, jul./ago. 2016.

EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO – EBC. **Resolução nº 02/2011 do Conselho Curador, de 24 de março de 2011**. Dispõe sobre os programas de cunho religioso nos veículos da EBC. Brasília, 24 mar. 2011. Disponível em: https://www.ebc.com.br/sites/_institucional/files/Res%2002_2011.pdf. Acesso em: 20 dez. 2021.

ESTADOS UNIDOS. **Primeira Emenda à Constituição dos Estados Unidos**. Filadélfia, 15 dez. 1791. Disponível em: <https://constitution.congress.gov/constitution/amendment-1/>. Acesso em: 27 nov. 2021.

ESTADOS UNIDOS. Department of State. Office of international religious freedom. **2020 Report on International Religious Freedom: Brazil**. Washington, D.C., 12 maio 2021. Disponível em: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2021/05/240282-BRAZIL-2020-INTERNATIONAL-RELIGIOUS-FREEDOM-REPORT.pdf>. Acesso em: 31 dez. 2021.

FAUTH, Luiz Fernando. **Rádiodifusão Comunitária no Brasil**. Brasília: Senado Federal, Consultoria Legislativa, 2005. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/149>. Acesso em 30 nov. 2021.

FENAJ. **Bolsonaro usa TV Brasil para proselitismo político-religioso e afronta a legislação e a Constituição Federal**. 14 abr. 2020. Disponível em: <https://www.sbie.com.br/blog/como-lidar-com-o-preconceito-religioso-na-relacao-de-fe-e-emocao/>. Acesso em: 1 jan. 2022.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. ver. ampl. e atual. Salvador, Juspodivm, 2017.

FERNANDES, Elza Maria Del Negro B.; PIERANTI, Octavio Penna. Radiodifusão Pública? A Programação das Emissoras de TV Educativa no Brasil. **Revista Eletrônica Internacional de Economia Política da Informação, da Comunicação e da Cultura**, Sergipe, v. 19, n. 3, p. 171-194, set-dez. 2017.

FERREIRA FILHO, Marcílio da Silva. A radiodifusão de natureza pública e o princípio da complementaridade dos sistemas: desafios da implantação regulatória. **Revista dos Tribunais Nordeste**. v. 5, p. 15-32, mai. 2014.

FRANZOI, Vinícius. **Liberdade de religião ou laicidade estatal**: a (in)constitucionalidade da presença religiosa nos serviços públicos de rádio e televisão. 2014. 280 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2014. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/17096>. Acesso em: 07 jan. 2021.

FROSI, Julio Cesar. **Liberdade Religiosa e a Teoria da Justiça de John Rawls**. 2014. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade do Oeste de Santa Catarina - UNOESC, Campus Chapecó, 2014. Edição Kindle.

GABARDO, Emerson; VALIATI, Thiago Priess. A prática de subconcessão promovida por concessionárias de serviços públicos de radiodifusão sonora e de sons e imagens – “Aluguel” de horários para televentas e programas religiosos. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 14, n. 57, p. 85-103, jul./set. 2014.

GARNETT, Richard W. Proselytism, Freedom, and the First Amendment. **NDLScholarship**. v. 2, n. 453, p. 452-474, 2015. Disponível em: https://scholarship.law.nd.edu/law_faculty_scholarship/435. Acesso em: 07 jan. 2021.

GIACOMUZZI, José Guilherme. O serviço de táxi é serviço público? Em torno de conceitos e da esquizofrenia no direito administrativo brasileiro. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 17, n. 68, p. 209–50, jun. de 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.21056/aec.v17i68.809>. Acesso em: 22 jan. 2022.

GONÇALVES, Antonio Baptista. **Intolerância Religiosa e Direitos Humanos**: laicismo, proselitismo, fundamentalismo e terrorismo. Curitiba: Juruá, 2016.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Regime Jurídico das Telecomunicações: autorização, permissão e concessão. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, v. 37, p. 280-288, out. 2001.

GURGEL, Luciana. Índia regula mídias digitais e desperta reações por riscos à liberdade de expressão: regras abrangem serviços de mensagem, streaming de vídeo e jornalismo. **MediaTalks**, 02 mar. 2021. Disponível em: <https://mediatalks.uol.com.br/2021/03/02/india-regula-midias-digitais-e-desperta-reacoes-por-riscos-a-liberdade-de-expressao/>. Acesso em: 5 jan. 2022.

HABERMAS, Jürgen; RATZINGER, Joseph. **Dialética da Secularização**: sobre razão e religião. Aparecida: Ideia & Letras, 2007.

HOBAIKA, Marcelo Bechara de Souza; BORGES, Ricardo Capucio. **Radiodifusão de TV digital no Direito Brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

IBGE. **Séries Históricas**. Disponível em: <https://serieestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=PD281>. Acesso em: 22 jan. 2022.

IBGE. **Acesso à Internet e à televisão e posse de telefone móvel celular para uso pessoal 2019**. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101794_informativo.pdf. Acesso em: 22 jan. 2022.

JOSEPH, Yakubu; ROTHFUSS, Rainer. The spatial dimension of Muslim-Christian conflict. **International Journal for Religious Freedom**, Cape Town, v. 3, n 2, p. 39-63, 2010.

KESVANI, Hussein. The BBC must improve its religious affairs coverage. **Opendemocracy**. Londres, 05 out. 2016. Disponível em: <https://www.opendemocracy.net/en/ourbeeb/bbc-must-improve-its-religious-affairs-coverage/>. Acesso em: 27 nov. 2021.

KUFA, Amilton Augusto. O controle do Poder Religioso no processo eleitoral, à luz dos princípios constitucionais vigentes, como garantia do Estado Democrático de Direito. **Revista Ballot**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 113-135, jan./abr. 2016. ISSN 2448-2277. Disponível em: https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/2714/2016_agosto_controle_religioso_poder.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 29 dez. 2021.

LEITE, Fábio Carvalho. O Laicismo e outros exageros sobre a Primeira República no Brasil. **Religião & Sociedade**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 32-60, jun. 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-85872011000100003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 07 jan. 2021.

LEMONS, Stéphanie Nathanael; MARTINS, Thiago Penido. O Direito Fundamental à Liberdade de Consciência e à Igualdade a partir do caso “Masterpiece Cakeshop v. Comissão de Direitos Cívicos do Colorado”. **Revista de Direitos Fundamentais nas Relações do Trabalho, Sociais e Empresariais**, São Luís, v. 3, n. 2, p. 131-153, 4 dez. 2017. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/revistadireitosfundamentais/article/view/2602/pdf>. Acesso em: 15 mar. 2021.

LIBRARY OF CONGRESS. **Bill of Rights: Primary Documents in American History**. 22 jul. 2019. Disponível em: <https://guides.loc.gov/bill-of-rights>. Acesso em: 30 mar. 2021.

LIMA, Marco Aurelio Brasil; ROCHA, Paschoal Silves Baptista Gomes da. Proselitismo religioso: um direito inconveniente. **Revista Brasileira de Direitos e Garantias Fundamentais**, v. 4, n. 1, p. 112, 2018. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/garantiasfundamentais/article/view/4043>. Acesso em: 6 jan. 2022.

LINS, Bernardo. F. E. **Elementos da Legislação de Telecomunicações, Informática e Comunicação Social**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011.

MACHADO, Jónatas Eduardo Mendes. **Liberdade Religiosa numa Comunidade Constitucional inclusiva**: dos direitos da verdade aos direitos dos cidadãos. Coimbra, Coimbra editora, 1996.

MACHADO, Jónatas Eduardo Mendes. **Estado Constitucional e neutralidade religiosa**: entre o teísmo e o (neo)ateísmo. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013. Edição *Kindle*.

MAGALHÃES, Bruno Costa. Símbolos Religiosos no Espaço Público: Direito à Cultura e à Tolerância. In: DIP, Ricardo; FERNANDES, André Gonçalves (coord.). **Laicismo e Laicidade no Direito**. São Paulo: Quartier Latin, 2017. p. 363-380.

MAGALHÃES, Leslei Lestes dos Anjos. Laicidade, Direito à Vida e Objeção de consciência. In: DIP, Ricardo; FERNANDES, André Gonçalves (coord.). **Laicismo e Laicidade no Direito**. São Paulo: Quartier Latin, p. 111-127, 2017.

MENDES, Gilmar. Jurisprudência de Crise e Pensamento do Possível: caminhos constitucionais. **Revista Consultor Jurídico**, 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-abr-11/observatorio-constitucional-jurisprudencia-crise-pensamento-possivel-caminhos-solucoes-constitucionais>. Acesso em: 11 out. 2021.

MENEZES, Amilton. **Como o rádio se transformou em um ministério**: pastor e radialista, Amilton Menezes tem dedicado sua vida a anunciar mensagens de esperança pelas ondas de rádio. Entrevista concedida a Vanessa Arba. Departamento de Comunicação da Divisão Sul-Americana, Brasília, 26 ago. 2021. Disponível em: <https://noticias.adventistas.org/pt/noticia/comunicacao/como-o-radio-se-transformou-em-um-ministerio/>. Acesso em: 21 dez. 2021.

MILANI, Daniela Jose. **Igreja e Estado**: relações, secularização, laicidade e o lugar da religião no

espaço público. Curitiba: Juruá, 2015.

MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÕES E COMUNICAÇÕESa. **Portaria nº 3.238**, de 20 de junho de 2018. Brasília, 21 jun. 2018.

MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÕES E COMUNICAÇÕESb. **Portaria nº 104**, de 9 de janeiro de 2020. Brasília, 10 jan. 2020a.

MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÕES E COMUNICAÇÕESc. **Portaria nº 141**, de 22 de julho de 2020. Brasília, 24 jul. 2020b.

MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕESa. **Portaria nº 669**, de 26 de novembro de 2007. Brasília, 28 nov. 2007.

MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕESb. **Portaria nº 489**, de 18 de dezembro de 2012. Brasília, 19 dez. 2012.

MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕESc. **Portaria nº 4**, de 17 de janeiro de 2014. Brasília, 20 jan. 2014.

MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕESd. **Portaria nº 4.334**, de 17 de setembro de 2015. Brasília, 21 set. 2015.

MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕESe. **Obter Canal da Cidadania**. Brasília, 29 out. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/obter-canal-da-cidadania>. Acesso em: 17 dez. 2021.

MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕESf. **Obter autorização para exercer serviço de Radiodifusão Comunitária (RADCUM)**. Brasília, 26 mar. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/obter-outorga-para-exercer-servicos-de-radiodifusao-comercial>. Acesso em: 17 dez. 2021.

MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕESg. **Digitalização da TV brasileira abre as portas para as novas tecnologias de radiodifusão: a partir do Programa Digitaliza Brasil, o MCom possibilita modernização do setor no país**. Ascom, 05 mai. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mcom/pt-br/noticias/2021/maio/digitalizacao-da-tv-brasileira-abre-as-portas-para-as-novas-tecnologias-de-radiodifusao>. Acesso em: 21 dez. 2021.

MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕESh. **Obter outorga para exercer serviços de radiodifusão educativa**. Brasília, 20 jul. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/obter-outorga-para-executar-servicos-de-radiodifusao-com-fins-exclusivamente-educativos>. Acesso em: 17 dez. 2021.

MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕESi. **Obter outorga para exercer serviços de radiodifusão comercial**. Brasília, 20 set. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/obter-outorga-para-exercer-servicos-de-radiodifusao-comercial>. Acesso em: 17 dez. 2021.

MIRANDA, Jorge. Estado, Liberdade Religiosa e Laicidade. **Observatório da Jurisdição Constitucional**, Brasília, v. 7, p. 1-22, 2014. Instituto Brasiliense de Direito Público. Disponível em: <https://portal.idp.emnuvens.com.br/observatorio/article/viewFile/956/647>. Acesso em: 15 mar. 2021.

MOURA, Carlos André Silva de; SILVA, Edjaelson Pedro da. Acordos entre a coroa inglesa e o Brasil para a “liberdade” de culto: debates a partir de uma ordem jurídica no início do Século XIX. **Rever - Revista de Estudos da Religião**, São Paulo, v. 20, n. 2, p. 331-344, 28 set. 2020. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Disponível em: <https://doi.org/10.23925/1677-1222.2020vol20i2a21>. Acesso em: 15 mar. 2021.

NAZARENO, Claudio. **A implantação da TV pública no Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2007.

NETSHOW.ME. **Cultos ao vivo: conheça duas igrejas que ampliaram seu alcance com lives**. 10 ago. 2021. Disponível em <https://netshow.me/blog/cultos-ao-vivo-igrejas-lives>. Acesso em 08 jan. 2021).

NÓBREGA, Thalita Borin. **Liberdade religiosa e o proselitismo**. Âmbito Jurídico, São Paulo, 2014. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/liberdade-religiosa-e-o-proselitismo/>. Acesso em: 12 jan. 2021.

OCDE. **Avaliação da OCDE sobre Telecomunicações e Radiodifusão no Brasil 2020**. Paris: Oecd Publishing, 2020. 267 p. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/0a4936dd-pt>. Acesso em: 18 dez. 2021.

ONU. Assembleia Geral. 36ª Sessão. Resolução nº 36/55, de 25 de novembro de 1981. **Declaração sobre a eliminação de todas as formas de intolerância e discriminação fundadas na religião ou nas convicções**. Nova Iorque, 25 nov. 1981. Disponível em: <https://undocs.org/en/A/RES/36/55>. Acesso em 31 dez. 2021.

ODEBRECHT, Luciano. **Liberdade Religiosa**. Londrina: Redacional, 2008.

OLIVEIRA, Elton Somensi de. Laicidade, Laicismo e Secularização. In: DIP, Ricardo; FERNANDES, André Gonçalves (coord.). **Laicismo e Laicidade no Direito**. São Paulo: Quartier Latin, p. 129-142, 2017.

OLIVEIRA, Lindomar Rodrigues de. **Direito da União Europeia e Limites à Liberdade Religiosa: o problema dos símbolos religiosos**. Maringá: Viseu, 2019. Edição Kindle.

PECCININ, Luiz Eduardo. **O Discurso Religioso na Política Brasileira: Democracia e Liberdade Religiosa no Estado Laico**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

PERAZZO, Anne Kharine da Silva. **A Laicidade da França Republicana: a questão da indumentária religiosa perante o tribunal europeu dos direitos humanos**. 2015. 110 f. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito, Universidade de Coimbra, Coimbra, 2015. Disponível em: <https://eg.uc.pt/bitstream/10316/29920/1/A%20laicidade%20na%20Franca%20republicana.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2021. p. 52 e 57).

PIERANTI, Octavio Penna. **Políticas públicas para radiodifusão e imprensa**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

PIERANTI, Octavio Penna. A distribuição geográfica das estações locais de TV no Brasil. Revista Famecos, Porto Alegre, v. 25, n. 3, p. 1-19, set.-dez. 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.15448/1980-3729.2018.3.30181>.

PINHEIRO, Antônio Alex. **Aspectos regulatórios de radiodifusão: Brasil e Argentina**. Curitiba: Editora Prismas, 2016.

PINHEIRO, Douglas Antônio Rocha. **Direito, estado e religião: a constituinte de 1987/1988 e a (re)construção da identidade religiosa do sujeito constitucional brasileiro**. 2008. 129 f. (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2008. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/1087>. Acesso em: 08 out. 2021.

PINHEIRO, Douglas Antônio Rocha. O Estado laico e a emergência de uma nova religião civil. **Revista de Informação Legislativa**, v. 49, n. 195, p. 65-76, jul./set. 2012. Disponível em:

<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496598>. Acesso em: 6 jan. 2022.

PINTO, Luciana Moraes Raso Sardinha. **A radiodifusão no direito brasileiro**. Belo Horizonte: Del Rey, 1992.

PINTO, Luciana Moraes Raso Sardinha..Atipicidade do controle sobre a prestação dos serviços públicos de rádio e televisão no Brasil. **Revista de Direito de Informática e Telecomunicações**, Belo Horizonte, v. 6, n. 10, p. 171-194, jan. 2011.

PINTO, Luciana Moraes Raso Sardinha.. **Radiodifusão: o controle estatal e social sobre suas outorgas**. Belo Horizonte: Mandamentos Editora, 2004.

PIRES, Thiago Magalhães. **Entre a cruz e a espada: liberdade religiosa e laicidade do Estado no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

POLATO, Fábio Sebastião. **O uso do rádio e da TV por instituições religiosas: um fenômeno crescente nos mais variados canais de comunicação**. 2015. 85 f. TCC (Graduação) - Curso de Comunicação Social - Jornalismo, Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Bauru, 2015.

PONZILACQUA, Marcio Henrique Pereira. Direito e Religião: conflitos entre liberdades, desafios sociojurídicos e judicialização. **Revista Novos Estudos Jurídicos**, v. 21, n. 3, p. 1017-1041, set. 2016.

PORTAS ABERTAS. **A Lista Mundial de Perseguição 2021**. São Paulo: 2021. Disponível em: https://d335luupugsy2.cloudfront.net/cms/files/68654/1610481102E-book_TOP_50.pdf. Acesso em: 26 jan. 2021.

PORTUGAL. **Constituição da República Portuguesa de 1974**. Lisboa, 2 abr. 1796. Disponível em: <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/decreto-aprovacao-constituicao/1976-34520775>. Acesso em: 20 dez. 2021.

PORTUGAL.. **Lei n.º 16/2001**, de 22 de junho de 2001. Lei da Liberdade Religiosa. Lisboa, 22 jun. 2001. Disponível em: <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/lei/2001-34483475>. Acesso em: 20 dez. 2021.

REINO UNIDO. **Act of Supremacy 1558**. Disponível em: <https://www.legislation.gov.uk/aep/Eliz1/1/1>. Acesso em: 22 jan. 2022.

REINO UNIDO.. **The Ofcom Broadcasting Code**, de 16 de dezembro de 2009. Londres, 16 dez. 2009. Disponível em: <https://www.ofcom.org.uk/tv-radio-and-on-demand/broadcast-codes/broadcast-code>. Acesso em: 27 nov. 2021.

REIS, Junio Barreto dos. **Liberdade Religiosa no Ambiente de Trabalho e o Dever de Acomodação**. 2015. 133 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Estadual do Norte do Paraná, Jacarezinho, 2015. Disponível em: <https://uenp.edu.br/pos-direito-teses-dissertacoes-defendidas/direito-dissertacoes/5532-junio-barreto-dos-reis/file>. Acesso em: 15 mar. 2021.

RIBEIRO, Milton. **Liberdade Religiosa: uma proposta para debate**. São Paulo: Mackenzie, 2002.

RIO DE JANEIRO. **Constituição do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, 5 out. 1989. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/constest.nsf/PageConsEst?OpenPage>. Acesso em: 07 jul. 2021.

SAD, Adib Kassouf. Fundamentos da Liberdade de Expressão Religiosa. *In*: MARTINS, Ives Gandra

da Silva (org.). **Liberdade Religiosa e Liberdade de Expressão**. São Paulo: Noeses, p. 359-380, 2020.

SANTIAGO, Sindy Oliveira Nobre. Liberdade Religiosa da Pessoa Jurídica. In: SANTANA, Uziel; MORENO, Jonas (org.). **Em Defesa da Liberdade de Religião ou Crença**. Brasília: ANAJURE Publicações, p. 255-281, 2018.

SANTIROCCHI, Ítalo Domingos. **Padroado e Regalismo no Brasil Independente**. XIV Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia de la Facultad de Filosofía y Letras. Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, 2013. Disponível em: <https://cdsa.academica.org/000-010/266.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2021.

SANTOS, Francisco Geraldo Matos; MARTINS, Urá Lobato. A Suprema Corte e a Mudança Jurisprudencial acerca do Direito à Nomeação em Concurso Público: entre a sociologia política e a vertente neoinstitucionalista. **Rei - Revista Estudos Institucionais**, v. 6, n. 1, p. 207-227, 23 abr. 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.21783/rei.v6i1.398>. Acesso em: 12 out. 2021.

SANTOS JUNIOR, Aloisio Cristovam dos. **A liberdade de organização religiosa e o Estado laico brasileiro**. São Paulo: Mackenzie, 2007.

SARKIS, João Marcelo. O Ensino Religioso nas Escolas Públicas em Pauta no Supremo Tribunal Federal. In: DIP, Ricardo; FERNANDES, André Gonçalves (coord.). **Laicismo e Laicidade no Direito**. São Paulo: Quartier Latin, 2017. p. 251-269.

SARLET, Ingo Wolfgang. Notas acerca da Liberdade Religiosa na Constituição Federal de 1988. **Revista Direito UFMS**, Campo Grande, ed. especial, p. 87-102, jan./jun. 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufms.br/index.php/revdir/article/view/1234>. Acesso em: 17 mar. 2021.

SARMENTO, Daniel. O crucifixo nos Tribunais e a laicidade do Estado. In: LOREA, Roberto Arriada (org.). **Em Defesa das Liberdade Laicas**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, p. 189-201, 2008..

SBIE. **Como lidar com o preconceito religioso na relação de fé e emoção**. São Paulo, 13 fev. 2017. Disponível em: <https://www.sbie.com.br/blog/como-lidar-com-o-preconceito-religioso-na-relacao-de-fe-e-emocao/>. Acesso em: 26 mar. 2021.

SCAMPINI, José. A Liberdade Religiosa nas Constituições Brasileiras: estudo filosófico-jurídico comparado. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 42. 369-430, abr.-jun. 1974. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/180852/000351685_2.pdf?sequence=10&isAllo wed=y. Acesso em: 27 mar. 20201.

SCHARFFS, Brett G. The Autonomy of Church and State. **Brigham Young University Law Review**, Provo, v. 2004, n. 4, p. 1216-1348, jan. 2004. Disponível: <https://digitalcommons.law.byu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2208&context=lawreview>. Acesso em: 07 jan. 2021.

SCORSIM, Ericson Meister. **Tv Digital e Comunicação Social Aspectos Regulatórios**: TVS Pública, estatal e privada. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

SCORSIM, Ericson Meister. Em defesa da regulação dos serviços de televisão por radiodifusão. **Revista de Direito Administrativo**, Belo Horizonte, n. 249, p. 1-10, set. 2008.

SCORSIM, Ericson Meister. A noção de serviço público e os sistemas de radiodifusão: análise crítica dos serviços de televisão. **Revista de Direito de Informática e Telecomunicações**, Belo Horizonte, v. 6, n. 10, p. 67-169, jan. 2011.

SCORSIM, Ericson Meister. **Direito das Comunicações**: regime jurídico dos serviços de telecomunicações (móvel pessoal e telefonia fixa), acesso à internet, TV por radiodifusão e TV por assinatura. Curitiba: Edição do Autor, 2016.

SCORSIM, Ericson Meister. **Temas de Direito da Comunicação na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**. Curitiba: Edição do Autor, 2017. ISBN 978-85-921-285-2-4.

SCORSIM, Ericson Meister. TV por Radiodifusão: parâmetros para o futuro marco regulatório. **Migalhas**. 14 abr. 2021. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/123244/tv-por-radiodifusao--parametros-para-o-futuro-marco-regulatorio>. Acesso em: 07 jan. 2021.

SILVA, Regina Beatriz Tavares da; PRADO, Augusto César Lukascheck. Laicidade, Laicismo e Separação. In: DIP, Ricardo; FERNANDES, André Gonçalves (coord.). **Laicismo e Laicidade no Direito**. São Paulo: Quartier Latin, p. 313-328, 2017.

SILVA NETO, Manoel Jorge e. A proteção constitucional à liberdade religiosa. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 40, n. 160, p. 111-130, out. 2003. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/908>. Acesso em: 07 jan. 2021.

SILVEIRA, Paulo Fernando. **Rádios Comunitárias**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

SOUZA, Tercyo Dutra de. Neutralidade estatal e liberdade de culto versus equiparação de ritos religiosos virtuais e presenciais. **Migalhas**. 14 abr. 2021. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/343652/liberdade-de-culto-x-ritos-religiosos-virtuais-e-presenciais>. Acesso em: 17 abr. 2021a.

SOUZA, Tercyo Dutra de. Inteligência artificial aplicada ao proselitismo religioso: desenvolvimento de solução de deep learning, para realização de atividade missionária em redes sociais. **ReBraDiR - Revista Brasileira de Direito e Religião**, v. 2, n. 1, p. 160-178, ago. 2021b. Disponível: <https://rebradir.anajure.org.br/index.php/rebradir/article/view/25/10>. Acesso em: 21 dez. 2021.

STAHNKE, Tad. Proselytism and the Freedom to Change Religion in International Human Rights Law. **Brigham Young University Law Review**, Provo, v. 1999, n. 1, p. 250-354, jan. 1999. Disponível: <https://digitalcommons.law.byu.edu/lawreview/vol1999/iss1/3>. Acesso em: 07 jan. 2021.

SUIAMA, Sergio Gardenghi; ARAÚJO, Bráulio Santos Rabelo de. Limites ao Exercício do Proselitismo Religioso na Radiodifusão. **Revista da Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais do CNMP**: tendências em direitos fundamentais possibilidades de atuação do Ministério Público, Brasília, v. 2, p. 9-43, jan. 2017.

TAVARES, André Ramos. O direito fundamentação ao discurso religioso: divulgação da fé, proselitismo e evangelização. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais**, Belo Horizonte, n. 10, abr. 2009. Disponível em: <http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=57991>. Acesso em: 26 jan. 2020.

TAVARES, André Ramos. Religião e neutralidade do Estado. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais**, Belo Horizonte, n. 5, p. 13-25, jan. 2008. Disponível em: <http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=52587>. Acesso em: 12 mar. 2020.

TAYLOR, Paul M. The Questionable Grounds of Objections to Proselytism and Certain Other Forms of Religious Expression. **Brigham Young University Law Review**, Provo, v. 2006, n. 1, p. 810-836, set. 2006. Disponível: <https://digitalcommons.law.byu.edu/lawreview/vol2006/iss3/8>. Acesso em: 07 jan. 2021.

TELECO. **TV Aberta no Brasil**. 23 ago. 2019. Disponível: <https://www.teleco.com.br/radio.asp>. Acesso em: 24 jan. 2022.

TELECO. **Portal de profissionais da área de Telecomunicações**. 23 jan. 2019. Disponível: <https://www.teleco.com.br/radio.asp>. Acesso em: 17 nov. 2021.

WEINGARTNER NETO, Jayme. **Liberdade Religiosa na Constituição**: fundamentalismo, pluralismo, crenças, cultos. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2007.

ANEXO I

Tabela 14- Detalhamento dos processos submetidos a julgamentos colegiados no STF quanto aos temas liberdade religiosa, proselitismo e laicidade

| TERMO PESQUISADO | 05/10/1988 a 04/11/1999 | 05/11/1999 a 04/12/2010 | 05/12/2010 a 04/01/2022 |
|---|----------------------------|-------------------------------|-------------------------------|
| <i>“liberdade religiosa”, “liberdade de crença” ou “liberdade de culto”</i> | 0 | 1 | 20 |
| <i>“proselitismo”</i> | 0 | 1 | 11 |
| <i>“laicidade” ou “Estado laico”</i> | 0 | 3 | 18 |
| Primeiro período: 05/10/1988 a 04/11/1999 | Todos os termos | | 0 |
| Segundo período: 05/11/1999 a 04/12/2010 | órgão julgador | | data do julgamento |
| <i>“liberdade religiosa”</i> | STA 389 AgR | Tribunal Pleno | 03/12/2009 |
| <i>“proselitismo”</i> | ADI 2566 MC | Tribunal Pleno | 22/02/2004 |
| <i>“laicidade” ou “Estado laico”</i> | ADI 3510 | Tribunal Pleno | 29/05/2008 |
| | HC 82959 | Tribunal Pleno | 23/02/2006 |
| Terceiro período: 05/12/2010 a 04/01/2022 | órgão julgador | | data do julgamento |
| <i>“liberdade religiosa”, “liberdade de crença” ou “liberdade de culto”</i> | ADPF 187 | Tribunal Pleno | 15/06/2011 |
| | ADPF 54 | Tribunal Pleno | 12/04/2012 |
| | RHC 134682 | Primeira Turma | 29/11/2016 |
| | RE 859376 RG | Tribunal Pleno | 29/06/2017 |
| | RE 979742 RG | Tribunal Pleno | 29/06/2017 |
| | ADI 4439 | Tribunal Pleno | 27/09/2017 |
| | RHC 146303 | Segunda Turma | 06/03/2018 |
| | ADI 2566 | Tribunal Pleno | 16/05/2018 |
| | ADI 5257 | Tribunal Pleno | 20/09/2018 |
| | RE 494601 | Tribunal Pleno | 28/03/2019 |
| | ADO 26 | Tribunal Pleno | 13/06/2019 |
| | RE 1191849 AgR | Primeira Turma | 17/12/2019 |
| | RE 611874 | Tribunal Pleno | 26/11/2020 |
| | ARE 1099099 | Tribunal Pleno | 26/11/2020 |
| | ADPF 811 | Tribunal Pleno | 08/04/2021 |
| | ADI 5258 | Tribunal Pleno | 13/04/2021 |
| | ARE 1315221 AgR | Primeira Turma | 17/08/2021 |
| | ADI 6669 | Tribunal Pleno | 11/10/2021 |
| | ADI 5256 | Tribunal Pleno | 25/10/2021 |
| | <i>“proselitismo”</i> | Rcl 38782 | Segunda Turma |
| ADPF 187 | | Tribunal Pleno | 15/06/2011 |
| RHC 134682 | | Primeira Turma | 29/11/2016 |
| ADI 4439 | | Tribunal Pleno | 27/09/2017 |
| RHC 146303 | | Segunda Turma | 06/03/2018 |
| ADI 2566 | | Tribunal Pleno | 16/05/2018 |
| ADO 26 | | Tribunal Pleno | 13/06/2019 |
| ADPF 460 | | Tribunal Pleno | 29/06/2020 |
| ADPF 722 MC | | Tribunal Pleno | 20/08/2020 |
| ADI 5580 | | Tribunal Pleno | 24/08/2020 |
| ADI 5537 | | Tribunal Pleno | 24/08/2020 |
| ARE 1315221 AgR | | Primeira Turma | 17/08/2021 |
| <i>“laicidade” ou “Estado laico”</i> | ADPF 54 | Tribunal Pleno | 12/04/2012 |
| | RHC 126884 | Segunda Turma | 27/09/2016 |
| | ADI 4439 | Tribunal Pleno | 27/09/2017 |
| | ADI 2566 | Tribunal Pleno | 16/05/2018 |
| | ADI 5257 | Tribunal Pleno | 20/09/2018 |
| | RE 494601 | Tribunal Pleno | 28/03/2019 |

| | | |
|------------------------|----------------|------------|
| ADO 26 | Tribunal Pleno | 13/06/2019 |
| RE 1191849 AgR | Primeira Turma | 17/12/2019 |
| ADI 3478 | Tribunal Pleno | 20/12/2019 |
| ARE 1249095 RG | Tribunal Pleno | 23/04/2020 |
| STP 94 AgR | Tribunal Pleno | 24/08/2020 |
| Rcl 38782 | Segunda Turma | 03/11/2020 |
| RE 611874 | Tribunal Pleno | 26/11/2020 |
| ARE 1099099 | Tribunal Pleno | 26/11/2020 |
| ADPF 811 | Tribunal Pleno | 08/04/2021 |
| ADI 5258 | Tribunal Pleno | 13/04/2021 |
| ARE 1315221 AgR | Primeira Turma | 17/08/2021 |
| ADI 5256 | Tribunal Pleno | 25/10/2021 |

Fonte: O autor (2021), com base dos dados do repositório de jurisprudência do STF (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Jurisprudência. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>. Acesso em 20 jan. 2022)

ANEXO II

Minuta de Anteprojeto de Lei

Adequação da legislação às propostas veiculadas no presente trabalho.

Autoridade responsável pela edição do ato: Presidente da República.

MINUTA DE PROJETO DE LEI

Altera a Lei nº 9.612, de 19 de fevereiro de 1998, que “Institui o Serviço de Radiodifusão Comunitária e dá outras providências”, e a Lei nº 11.652, de 7 de abril de 2008, que “Institui os princípios e objetivos dos serviços de radiodifusão pública explorados pelo Poder Executivo ou outorgados a entidades de sua administração indireta; autoriza o Poder Executivo a constituir a Empresa Brasil de Comunicação - EBC; altera a Lei nº 5.070, de 7 de julho de 1966; e dá outras providências”.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Ficam revogados o § 1º do art. 4º da Lei nº 9.612, de 19 de fevereiro de 1998, e o § 1º do art. 3º da Lei nº 11.652, de 7 de abril de 2008 .

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, [data]

ANEXO III

Minuta de Decreto Presidencial

Adequação da regulamentação infralegal às propostas veiculadas no presente trabalho.

Autoridade responsável pela edição do ato: Presidente da República.

MINUTA DE DECRETO

Altera o Decreto nº 2.615, de 3 de junho de 1998, que "aprova o Regulamento do Serviço de Radiodifusão Comunitária";

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição,

DECRETA:

Art. 1º Os artigos 32, 33 e 40 do Anexo do Decreto nº 2.615, de 3 de junho de 1998, passam a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 32. As prestadoras do RadCom poderão admitir patrocínio, sob a forma de apoio cultural ou publicidade institucional, para os programas a serem transmitidos, desde que restritos a entidades de direito público e de direito privado situados na área da comunidade atendida ou circunvizinha.”

“Art. 33. É vedada a cessão ou arrendamento da emissora do RadCom ou de horários de sua programação, salvo para entidades de direito público e de direito privado situados na área da comunidade atendida ou circunvizinha, que não poderá exceder de 25% (vinte e cinco por cento) do total.”

“Art. 40.

XIII - cessão ou arrendamento da emissora ou de horários de sua programação, em desacordo com o disposto neste Decreto;”

Art. 2º Fica revogado o § 1º do art. 30 do Anexo do Decreto nº 2.615, de 3 de junho de 1998.

Art. 3º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, [data]

ANEXO IV

Minuta de Portaria Ministerial

Adequação da regulação da radiodifusão às propostas veiculadas no presente trabalho.

Autoridade responsável pela edição do ato: Ministro de Estado das Comunicações.

MINUTA DE PORTARIA

Altera a Portaria nº 4.334/2015/MC, que dispõe sobre o serviço de radiodifusão comunitária e a Portaria nº 489/2012/MC, que aprova o Regulamento do Canal da Cidadania.

O MINISTRO DE ESTADO DAS COMUNICAÇÕES, no uso da atribuição que lhe confere o art. 87, parágrafo único, inciso II, da Constituição, e considerando o disposto na Lei nº 9.612, de 19 de fevereiro de 1998, no Decreto nº 2.615, de 3 de junho de 1998, no Decreto nº 5.820, de 29 de junho de 2006, com a redação dada pelo Decreto nº 7.670, de 16 de janeiro de 2012,

RESOLVE:

Art. 1º O item 8.2 da Portaria nº 4.334/2015/MC, de 17 de setembro de 2015, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“8.2 São vedadas, em todas as faixas de programação do Canal da Cidadania, a veiculação de anúncios de produtos e serviços, observado o disposto no item 8.1, e a venda de horários da programação, salvo para entidades de direito público e de direito privado situados na área da localidade atendida, que não poderá exceder de 25% (vinte e cinco por cento) do total.”

Art. 2º Ficam revogados os seguintes dispositivos:

I - da Portaria nº 4.334/2015/MC, de 17 de setembro de 2015:

- a) os itens 6 e 7 da alínea a, do inciso III do art. 7º;
- b) o inciso IV do art. 7º;
- c) o § 2º do art. 40; e
- d) o art. 102.

II - o item 4.8 da Portaria nº 489/2015/MC, 18 de dezembro de 2012.

Art. 3º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, [data]

ANEXO V

Minuta de Resolução da Empresa Brasil de Comunicação (EBC)

Adequação da regulação da radiodifusão às propostas veiculadas no presente trabalho.

Autoridade responsável pela edição do ato: Diretoria Executiva da EBC.

MINUTA DE RESOLUÇÃO

Regulamenta o art. 3º, § 1º, da Lei nº 11.652, de 7 de abril de 2008.

A DIRETORIA EXECUTIVA DA EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÕES (EBC), no uso de suas atribuições legais,

RESOLVE:

Art. 1º Para fins do art. 3º, § 1º, da Lei nº 11.652, de 7 de abril de 2008, não é considerado proselitismo, por si só, na programação das emissoras públicas de radiodifusão operadas pela EBC a:

I – transmissão de cerimônias e rituais de conteúdo religioso que tenham participação de autoridades, cujos atos públicos ordinariamente são veiculados ou noticiados pelo respectivo órgão de comunicação social (como participação de missas e cultos de ações de graças, missa de posse etc.);

II – programação cultural de cunho religioso, especialmente as manifestações relacionadas às comemorações, feriados religiosos e datas comemorativas legalmente instituídas;

III – programação de interesse público, produzida em colaboração com organizações religiosas, como coproduções, convênios e apoio institucional, por exemplo, nos termos do art. 19, I, última parte, da CF/88; e

IV – faixa religiosa das emissoras da EBC, de produção independente.

Parágrafo único. O disposto nesse artigo não abrange o conteúdo abusivo, que promova a discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião, procedência nacional ou homotransfóbico, o qual poderá ser sancionado, na forma da lei.

Art. 2º A faixa religiosa deve ser definida a partir da seleção de organizações religiosas com critérios objetivos, a fim que haja representação proporcional das confissões religiosas, além de pluralismo, diversidade e não onerosidade, permitindo ampla possibilidade de participação das mais variadas confissões.

Art. 3º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, [data]