| | |
|---|---|
| | Poder Judiciário da TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS |

| | |
|---|---|
| **Órgão** | Conselho Especial |
| **Processo N.** | DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 0742664-96.2024.8.07.0000 |
| **AUTOR(S)** | ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL SEÇÃO DISTRITO FEDERAL |
| **REU(S)** | CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL e GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL |
| **Relator** | Desembargador SANDOVAL OLIVEIRA |
| **Acórdão Nº** | 1972741 |

**EMENTA**

***Ementa:*** CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL Nº 7.548/2024. PRELIMINAR. PARÂMETRO DE CONTROLE. NORMAS INFRACONSTITUCIONAIS. CONHECIMENTO PARCIAL. MÉRITO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. EXORBITADA A COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL. USURPADA A COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO EM MATÉRIA DE TELECOMUNICAÇÕES E RADIODIFUSÃO. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. OFENSA À LIBERDADE DE EXPRESSÃO E AO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE.

**I. CASO EM EXAME:**

1. Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade na qual apontados vícios de natureza formal e material na Lei Distrital nº 7.548/2024, que proibiu a veiculação, a transmissão e o compartilhamento de cenas de violência sexual contra a mulher no Distrito Federal, impondo multa pecuniária às pessoas físicas e jurídicas que não observarem o aludido comando.

**II. QUESTÕES EM DISCUSSÃO:**

2. Discute-se: (i) em preliminar, a possibilidade de instaurar Ação Direta de Inconstitucionalidade tendo por parâmetro de controle normas infraconstitucionais; (ii) do ponto de vista formal, se a Lei

Distrital nº 7.548/24 observa a competência legislativa reservada ao Distrito Federal pelo art. 14 da Lei Orgânica do Distrito Federal – ou se usurpa competência privativa da União para legislar sobre matéria de caráter penal e processual (art. 22, I, CF/88) e de telecomunicações e radiodifusão ( art. 22, IV, CF/88); (iii) do ponto de vista material, se a norma impugnada viola a liberdade de expressão em sentido amplo (artigos 246, §1º, 258 e 259 da LODF), assim como o princípio da proporcionalidade.

**III. RAZÕES DE DECIDIR:**

3. Incabível a representação de inconstitucionalidade que aponta, como paradigma de confronto, normas de caráter infraconstitucional (*in casu*, Leis nº 2.083/53 e nº 5.250/67). Preliminar acolhida. Ação parcialmente conhecida.

4. A divisão de competências no Brasil foi estruturada pelo constituinte para evitar sobreposições e conflitos normativos entre União, Estados e Municípios. Temas estratégicos, que demandem uniformidade e/ou que afetem a federação como um todo, tais como telecomunicações e radiodifusão (assim como mídias de massa, sítios *web* e aplicativos, por correlação), estão sujeitos à competência privativa da União a fim de que seja assegurado regime jurídico uniforme.

5. A Lei Distrital nº 7.548/2024, ao proibir a veiculação, a transmissão e o compartilhamento de cenas de violência contra a mulher no Distrito Federal, em qualquer mídia ou suporte, transborda os limites da competência legislativa distrital (art. 14, LODF) e invade a competência legislativa da União para dispor sobre telecomunicações e radiodifusão (art. 22, IV, CF) – ignorando a federalização das relações jurídicas que permeiam os meios por ela abrangidos.

6. A liberdade de expressão não é um direito absoluto, encontrando limites dentro da própria Constituição, sobretudo quando confrontada com outras garantias de hierarquia jurídica semelhante. Apesar disso, possui primazia, enquanto pilar do Estado Democrático e instrumento para a garantia de outros direitos, devendo ser sujeitada apenas a restrições necessárias, adequadas e proporcionais.

7. Segundo o STF, a liberdade de expressão compreende não somente as informações consideradas como inofensivas, indiferentes ou favoráveis, mas também as que possam causar transtornos, resistência e inquietar pessoas.

8. A Lei Distrital nº 7.548/2024 revela-se incompatível materialmente com a ordem constitucional pois, além de violar a liberdade de expressão (em várias facetas), também ofende o princípio da proporcionalidade ao incidir em excesso e não observar a adequação, necessidade e proporcionalidade (em sentido estrito) das regras por ela inseridas no ordenamento jurídico.

**IV. DISPOSITIVO:**

9. Preliminar acolhida. Ação parcialmente conhecida e pedido julgado procedente para reconhecer a inconstitucionalidade formal e material da Lei Distrital nº 7.548/2024.

_____

*Dispositivos relevantes citados:* CF/88, art. 21, XI e XII, 'a' e art. 22, I e IV; LODF, art. 8º, I, 'n', art. 14 e art. 258; Lei Distrital nº 7.548/2024.

*Jurisprudência relevante citada*: STF, ADI nº 3.877/DF, Rel. Min. Nunes Marques, Tribunal Pleno, j. 09/09/2024, ADI nº 5.292/SC, Relª. Minª. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno. j. 28/3/2022, ADI nº 4439, Rel. Min. Roberto Barroso, Rel. Min. p/ Acórdão Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 27/09/2017, ARE nº 891647 ED, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, j. 15/09/2015, ADPF 130, Rel. Min. Carlos Britto, Tribunal Pleno, j. 30/04/2009.

**ACÓRDÃO**

Acordam os Senhores Desembargadores do(a) Conselho Especial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, SANDOVAL OLIVEIRA - Relator, ESDRAS NEVES - 1º Vogal, GISLENE PINHEIRO - 2º Vogal, ANA CANTARINO - 3º Vogal, RÔMULO DE ARAÚJO MENDES - 4º Vogal, ROBERTO FREITAS FILHO - 5º Vogal, ROBSON TEIXEIRA DE FREITAS - 6º Vogal, MARIA IVATÔNIA - 7º Vogal, HECTOR VALVERDE SANTANNA - 8º Vogal, LUÍS GUSTAVO B. DE OLIVEIRA - 9º Vogal, GETÚLIO MORAES OLIVEIRA - 10º Vogal, CRUZ MACEDO - 11º Vogal, FERNANDO HABIBE - 12º Vogal, JAIR SOARES - 13º Vogal, VERA ANDRIGHI - 14º Vogal, MARIO-ZAM BELMIRO - 15º Vogal, ANGELO PASSARELI - 16º Vogal, SILVANIO BARBOSA DOS SANTOS - 17º Vogal, SÉRGIO ROCHA - 18º Vogal e ROBERVAL CASEMIRO BELINATI - 19º Vogal, sob a Presidência do Senhor Desembargador ROBERVAL CASEMIRO BELINATI, em proferir a seguinte decisão: Conheceu-se em parte da Ação Direta de Inconstitucionalidade e, quanto ao mérito, julgou-se procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade formal e material da Lei Distrital nº 7.548/2024, com efeitos "ex tunc" e eficácia "erga omnes". Decisão unânime., de acordo com a ata do julgamento e notas taquigráficas.

Brasília (DF), 25 de Fevereiro de 2025

**Desembargador SANDOVAL OLIVEIRA**
Relator

**RELATÓRIO**

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido liminar, proposta pel a ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - SEÇÃO DISTRITO FEDERAL, cujo objeto é o reconhecimento de vícios de natureza formal e material dos **artigos 1º, 2º, 3º e 4º da Lei Distrital nº 7.548, de 23 de julho de 2024**, que proibiu a veiculação, a transmissão e o compartilhamento de cenas de violência sexual contra a mulher no Distrito Federal, impondo multa pecuniária às pessoas físicas e jurídicas que não observarem o aludido comando.

O proponente assevera, em primeiro plano, que a matéria tratada pelo mencionado ato normativo desborda os limites da competência legislativa do Distrito Federal e invade a esfera reservada à União (art. 22, I e IV, da Constituição Federal), em ofensa direta ao pacto federativo, pois estabelece uma vedação com manifesto caráter penal, ignora a existência da Lei nº 11.340/2006 e interfere nos serviços de telecomunicações e radiodifusão.

Sustenta, ainda, a existência de inconstitucionalidade material por afronta aos princípios da liberdade de expressão, da liberdade de imprensa, da publicidade/informação e da proporcionalidade.

Acrescenta que, a pretexto de resguardar a imagem das mulheres vítimas de violência doméstica e familiar, a norma retira da esfera pública um tema de interesse social, favorece agressores, desencoraja denúncias e cria obstáculos à conscientização social, fortalecendo a cultura do silêncio.

Com tais argumentos, pugna pela concessão *inaudita altera pars*de medida liminar, nos termos do art. 10 da Lei nº 9.868/99, para suspender a eficácia da Lei Distrital nº 7.548/2024, com efeitos *ex nunc* e *erga omnes*, até o julgamento definitivo da presente ação. Quanto ao mérito, requer a procedência do pedido, a fim de declarar a inconstitucionalidade formal e material dos dispositivos da Lei Distrital nº 7.548/2024.

Foi adotado o rito especial previsto no art. 12 da Lei nº 9.868/1999 e art. 146 do RITJDFT para o processamento e julgamento, além de terem sido solicitadas as informações pertinentes (ID 65010180).

Em sua manifestação, a **Procuradoria-Geral do Distrito Federal**ressaltou a ausência de vícios na norma impugnada. Resumidamente, aduziu que a lei: (i) não usurpa a competência da União para legislar sobre Direito Penal ou sobre telecomunicações e radiofusão, pois trata apenas de multa administrativa e regula a circulação de conteúdo; (ii) não impõe censura à liberdade de expressão ou ofende o princípio da proporcionalidade, mas apenas evita a veiculação, transmissão e o compartilhamento de cenas de violência sexual contra a mulher de maneira sensacionalista. Caso se entenda que a norma poderia gerar interpretações

excessivamente restritivas à liberdade de expressão, sugeriu que seja adotada a técnica de interpretação conforme à Constituição para limitar a aplicação da norma às situações em que a veiculação de cenas de violência contra a mulher configure um abuso midiático (ID 65297919).

A **Mesa Diretora da Câmara Legislativa do Distrito Federal** também defendeu a constitucionalidade da Lei nº 7.548/2024. Discorreu sobre os motivos por trás da proibição de disseminar conteúdo com registro de cena de violência contra a mulher em formato de imagens, vídeos ou áudios. Afirmou que a norma encontra amparo no art. 276, III, da LODF, que prescreve o dever do Poder Público distrital de estabelecer políticas públicas de prevenção e combate à violência e à discriminação contra a mulher e outras minorias, mediante a criação e execução de programas que visem coibir a violência. Alegou que o Legislativo distrital atuou no campo da competência administrativa comum prevista no art. 23, I, CF/88, para dar significado concreto às diretrizes da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher. Destacou que a lei em debate privilegia os princípios internacionais, a ordem constitucional brasileira e se revela alinhada com a finalidade do Direito Penal, sem se confundir com este. Por fim, pontuou que a norma não restringe a liberdade de expressão, de informação e de imprensa, nem trata de regulamentação de mídias (ID 65596910).

Intimada, a Procuradoria-Geral de Justiça ressaltou não ter sido juntada aos autos procuração com poderes específicos para impugnar o ato normativo. Além disso, assinalou tampouco constar do caderno processual manifestação do Governador do Distrito Federal, que sancionou o projeto que deu origem à lei impugnada, nos termos do art. 146 do RITJDFT (ID 66015186).

Foi, então, determinada a intimação da proponente (para promover a regularização de sua representação processual) e do Governador do Distrito Federal (para prestar informações) (ID 66164941).

A proponente juntou procuração com poderes específicos para impugnar a Lei Distrital nº 7.548/2024 (ID 66590192).

Por sua vez, o**Governador do Distrito Federal** apresentou informações, nas quais suscitou preliminar de não conhecimento da ação quanto à violação às Leis Federais nº 2.083/53 e 5.250/67, tendo em vista o parâmetro de controle indicado. No mérito, apoiou a improcedência do pedido, ressaltando a competência do Distrito Federal para dispor sobre assunto de interesse local, nos termos dos art. 30, I, c/c art. 32, §1º, da CF e art. 14 da LODF. Referiu, ainda, que a norma atacada veicula política pública local voltada à proteção da mulher e ao combate à violência de gênero, em observância ao dever imposto pela LODF em seu art. 276, III. Finalizou abordando a regularidade da iniciativa legislativa, a ausência de ofensa à liberdade de

expressão e à liberdade de imprensa, assim como a ausência de violação ao princípio da proporcionalidade, argumentando que os benefícios atingidos pela lei superam qualquer ônus consequente da sua implementação (ID 66891144).

Por fim, foi juntada manifestação da **Procuradoria-Geral de Justiça**, pela procedência do pedido. No parecer, pontuou-se que a Constituição não outorgou a cada Estado membro a definição do que as mídias sociais, jornais ou empresas de radiodifusão podem ou não divulgar – regulamentação a cargo da União, com base no art. 21, XI e XII, a; e no art. 22, IV, da Constituição. Aduziu que, embora a LODF imponha ao Poder Público a criação de medidas de proteção e coibição da violência, estas devem ser razoáveis, proporcionais e não podem afrontar direitos fundamentais previstos constitucionalmente. Referiu que, malgrado a boa intenção do legislador, a lei afronta a liberdade de expressão e comunicação, sobretudo devido à sua magnitude e abrangência (televisão, rádio, sítios *web*, redes sociais, fóruns de discussão e aplicativos de mensagens). Referiu que, pela lei impugnada, nem mesmo as vítimas poderiam divulgar as violências sofridas, sob pena de responsabilização administrativa, o que estamparia a exorbitância da restrição imposta (ID 67552226).

É o relatório.

## VOTOS

**O Senhor Desembargador SANDOVAL OLIVEIRA - Relator**

**1. PRELIMINAR**

**1.1. Não conhecimento/Parâmetro de controle**

Enquanto obstáculo ao conhecimento total da presente ação, o Governador do Distrito Federal suscitou preliminar de impossibilidade de instaurar a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade tendo por parâmetro de controle normas infraconstitucionais (*in casu,* Leis Federais nº 2.083/53 e nº 5.250/67).

Como sabido, possui este Tribunal de Justiça competência para processar e julgar, originariamente, a Ação Direta de Inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Distrito Federal em face de sua Lei Orgânica, consoante autorizado pelo artigo 125, §2º da Constituição Federal e previsto pelo artigo 8º, I, "n", da Lei n.º 11.697/2008 (Lei de Organização Judiciária do DF).

No mesmo passo, preconiza o artigo 13, I, "k", do Regimento Interno desta Corte competir ao Conselho Especial processar e julgar "*a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou de ato normativo distrital em face da Lei Orgânica do Distrito Federal e as respectivas reclamações, para garantir a autoridade de suas decisões*".

Depreende-se, portanto, que o parâmetro – ou norma de referência – a ser analisada por esta Corte para saber se a lei ou ato normativo é inconstitucional é, em regra, a Lei Orgânica do Distrito Federal.

Embora não caiba aos Tribunais de Justiça exercer o controle de constitucionalidade de leis e demais atos normativos estaduais/municipais em face da Constituição Federal – ou de outro indicador –, poderão declarar a inconstitucionalidade utilizando como parâmetro dispositivos da Carta Magna que sejam normas de reprodução obrigatória pelos estados/DF, independentemente de estarem ou não reproduzidas na Carta Estadual.

A questão, inclusive, foi enfrentada pelo Supremo Tribunal Federal em Recurso Extraordinário julgado sob a sistemática da repercussão geral (Tema 484), tendo sido fixada a seguinte tese "*Tribunais de Justiça podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos Estados*".

Volvendo ao caso, a Lei nº 7.548/24 é questionada, do ponto de vista formal, à luz da competência legislativa reservada ao Distrito Federal (art. 14 da LODF). Segundo a proponente, teria sido usurpada competência privativa da União para legislar sobre matéria de caráter penal e processual (art. 22, I, CF/88) e de telecomunicações/regulação das mídias (art. 22, IV, CF/88).

Demais disso, sob o aspecto material, aduz que a norma teria violado a liberdade de expressão em sentido amplo (amparada pelos artigos 246, §1º, 258 e 259 da LODF) em suas mais diversas acepções (manifestação do pensamento, intelectual, de comunicação, de informação e de imprensa). De igual modo, teria afrontado o princípio da proporcionalidade.

Como se vê, todos os parâmetros indicados estão na LODF – de modo explícito ou implícito – ou então guardam simetria com a Constituição Federal (enquanto norma de reprodução obrigatória).

Certo, porém, que a proponente também afirma que a lei distrital afronta "*à Lei n. 2.083/53 (Lei de Liberdade de Imprensa), à Lei n. 5.250/67*", sinalizando tais diplomas como parâmetro de confronto (ID 64864530 - Pág. 19).

Afigura-se inviável avaliar a conformidade de uma lei distrital a partir da indicação de normas de caráter infraconstitucional como paradigma.

Assim, demandando o controle ofensa direta à Constituição (no caso, à Lei Orgânica do DF), inviável conhecer neste ponto da ADI – pois apontadas leis federais como parâmetro de aferição de inconstitucionalidade.

Conheço **parcialmente** da ação.

**2. MÉRITO**

O objeto de impugnação da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade é a Lei Distrital nº 7.548, de 23 de julho de 2024, a qual proibiu a veiculação, a transmissão e o compartilhamento de cenas de violência sexual contra a mulher no Distrito Federal, impondo multa pecuniária às pessoas físicas e jurídicas que não observarem o aludido comando.

Eis o teor do referido diploma legal, em sua integralidade:

> ***LEI Nº 7.548, DE 23 DE JULHO DE 2024***
>
> *Proíbe a veiculação, a transmissão e o compartilhamento de cenas de violência contra a mulher no Distrito Federal.*
>
> *O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, FAÇO SABER QUE A CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL DECRETA E EU SANCIONO A SEGUINTE LEI:*
>
> ***Art. 1º*** *Fica proibida a veiculação, a transmissão e o compartilhamento de cenas de violência contra a mulher no Distrito federal.*
>
> *§ 1º Consideram-se cenas de violência aquelas identificáveis em imagens, vídeos ou áudios que registrem a ação de agressores ou a reação de vítimas em contexto de violência contra a mulher no Distrito Federal.*
>
> *§ 2º A proibição de que trata o caput aplica-se a qualquer suporte físico ou virtual, incluindo televisão, rádio, sítios da rede mundial de computadores, redes sociais, fóruns de discussão e aplicativos de mensagens.*
>
> *§ 3º (VETADO)*
>
> ***Art. 2º*** *O descumprimento do disposto nesta Lei acarreta a imposição de multa, na forma de regulamento do Poder Executivo:*
>
> *I – entre 1 e 10 salários mínimos, para pessoas físicas;*
>
> *II – entre 10 e 100 salários mínimos, para pessoas jurídicas.*
>
> *§ 1º Os valores auferidos com a imposição das multas são revertidos a fundo.*
>
> *§ 2º O disposto no caput não exclui a imposição de outras sanções previstas na legislação.*

***Art. 3º*** *Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.*

***Art. 4º****Revogam-se as disposições em contrário.*

Conforme relatado, a presente ação tem por fundamento a inconstitucionalidade da Lei Distrital nº 7.548/2024 tanto do ponto de vista formal, quanto material, vícios que passo a analisar.

**2.1. Inconstitucionalidade formal**

Os vícios formais apontados no caso decorreriam, segundo a proponente, de violação ao art. 14 da Lei Orgânica do Distrito Federal, pois o legislador teria exorbitado os limites da competência legislativa distrital e invadido a competência da União para dispor sobre Direito Penal e Processual Penal, assim como sobre telecomunicações e radiofusão (art. 22, I e IV, da CF/88).

A propósito, eis as mencionadas balizas legislativas:

***Constituição Federal***

***Art. 22.*** *Compete privativamente à União legislar sobre:*

*I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;*

*(...)*

*IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;*

*- - -*

***Lei Orgânica do DF***

***Art. 14.*** *Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios, cabendo-lhe exercer, em seu território, todas as competências que não lhe sejam vedadas pela Constituição Federal.*

**Com razão a proponente, em parte.**

Analisando o diploma impugnado, constata-se que a lei distrital, embora não verse sobre Direito Penal ou Processual Penal – pois não abrange disposições de tal caráter, prevendo apenas uma multa administrativa –, indubitavelmente ingressa na competência da União para legislar sobre telecomunicações e radiodifusão, regulamentando tema fora de sua alçada.

Convém lembrar que a divisão de competências no Brasil foi estruturada pelo constituinte para evitar sobreposições e conflitos normativos entre União, Estados e Municípios.

Temas que demandem uniformidade e/ou que afetem a federação como um todo, tais como telecomunicações e radiodifusão (assim como mídias de massa, sítios *web* e aplicativos , por correlação), estão sujeitos à competência privativa da União a fim de que seja assegurado um regime jurídico uniforme.

Tal lógica protege a coesão do sistema federativo, assegurando que questões de alcance nacional sejam tratadas de forma centralizada, enquanto os estados podem se concentrar em assuntos de interesse predominantemente regional e local, dentro de suas competências.

Nesse passo, malgrado a Procuradoria-Geral do DF sustente que a competência para gerir, conceder ou organizar os serviços de telecomunicações e radiodifusão não se confunde com a liberdade para regular seu conteúdo – afirmando ter sido este último o escopo da lei impugnada, à luz do art. 276, III e VII, da LODF (que impõe ao Poder Público a criação e execução de programas que visem à coibição da violência contra a mulher) –, não há substrato jurídico para respaldar tal linha argumentativa.

Como bem exposto pela Procuradoria-Geral de Justiça, a Constituição Federal não outorgou a cada Estado-membro a definição do que as mídias sociais, jornais ou empresas de radiodifusão poderiam ou não divulgar – ficando a regulamentação desse importante tema a c argo da União, com base no já exposto art. 22, IV, da CF/88, além do art. 21, XI e XII, 'a', *in verbis* :

> ***Art. 21***. *Compete à União:*
>
> *(...)*
>
> *XI - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais;*
>
> *XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:*
>
> *a) os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens;*

Tanto é assim que o Supremo Tribunal Federal já decidiu que a interferência no núcleo regulatório das telecomunicações representa usurpação da competência normativa privativa da União (ADI 3.877/DF, Rel. Min. Nunes Marques, j. 09/09/2024).

A mencionada Corte também já se posicionou no sentido que "*ao definir unilateralmente e tornar obrigatória a divulgação diária de fotos de crianças desaparecidas em noticiários de TV, a lei catarinense impugnada invadiu a competência legislativa da União para dispor privativamente sobre radiodifusão de sons e imagens, afrontado o previsto no inc. IV do art. 22 da Constituição brasileira e cuidou de tema entregue, constitucionalmente, ao legislador nacional, à Administração Pública federal e aos cuidados e com os instrumentos de convênio fixados em normas nacionais*" (ADI 5.292/SC, Relª. Minª. Cármen Lúcia, j. 28/3/2022) – em julgados que deixam evidente a federalização das relações jurídicas que permeiam os suportes abrangidos pela lei ora impugnada.

De fato, se o constituinte houvesse conferido liberdade para cada Estado-membro regular a matéria (como defendido pela PGDF), os conteúdos veiculados, transmitidos e compartilhados nos diversos meios referidos pela Lei nº 7.548/2024 careceriam de uniformidade, podendo cada ente, de forma completamente individual e dissociada, fomentar ou restringir a circulação de conteúdo do modo que julgasse pertinente e pelos mais variados fins – o que traria impactos e poderia até mesmo inviabilizar a continuidade de certos serviços.

Isso sem considerar que, em sua maior parte, o conteúdo televisivo, de rádio, sítios *web* e de redes sociais possui alcance geográfico praticamente irrestrito, sendo produzido, operado e disseminado quase que instantaneamente, em larga escala, transcendendo divisas – o que externa ainda mais a necessidade de uma regulamentação coerente e aplicável de maneira uniforme em todo o país, evitando conflitos normativos, garantindo a segurança jurídica e facilitando a integração entre indivíduos e empresas.

Aliás, justamente por representar atividade de caráter estratégico e exigir um mínimo de uniformidade nacional é que, repita-se, a Constituição atribuiu à União a competência para legislar sobre telecomunicações, radiodifusão (e, por extensão, mídias sociais e sítios *web*), bem como sobre sua exploração, regulação e outros aspectos institucionais.

Não por acaso, setores como o de rádio e TV já são submetidos a uma multiplicidade de regramento, todos federais, a exemplo do Código Brasileiro de Telecomunicações (Lei nº 4.117/1972); a Lei Geral das Telecomunicações (Lei nº 9.472/1997); a Lei de Incentivo à Cultura (Lei nº 8.313/1991); a Lei dos Serviços de TV a Cabo e Canais Comunitários (Lei nº 8.977/1995); a Lei do Conselho de Comunicação Social (Lei nº 8.389/1991); a Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/1995); a Lei Geral das Eleições e Propaganda Eleitoral (Lei nº 9.504/1997); a Lei de Restrições à Propaganda de Produtos Fumígenos, Bebidas Alcoólicas, Medicamentos, Terapias e Defensivos Agrícolas (Lei nº 9.294/1996); a Lei dos Direitos

Autorais (Lei nº 9.610/1998); a Lei de Acessibilidade (Lei nº 10.098/2000); a Lei do Bloqueio de Violência nos Aparelhos Televisores (Lei nº 10.359/2001); dentre tantos outros.

Além disso, cediço que a União também possui órgãos especializados, responsáveis pela regulamentação e fiscalização dos referidos setores, como a ANATEL (Agência Nacional de Telecomunicações), vinculada ao Ministério das Comunicações, e a ANPD ( Autoridade Nacional de Proteção de Dados), vinculada ao Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Frente a esse quadro, não há como chancelar a atuação do legislador distrital no caso concreto, restando nítida a incompatibilidade da Lei Distrital nº 7.548/2024 com a Lei Orgânica do DF (art. 14, LODF), ante a violação de competência legislativa privativa da União (art. 21, IV, CF/88).

Por consequência, é de rigor a declaração de inconstitucionalidade formal da norma.

**2.2 Inconstitucionalidade material**

Apesar de já acolhido o pedido de declaração da inconstitucionalidade formal da Lei Distrital nº 7.548/2024 – antecedente e prejudicial – avanço no exame das teses concernentes ao vício de inconstitucionalidade material.

Neste ponto, a proponente indica que a norma impugnada afronta aos princípios da liberdade de expressão, da liberdade de imprensa, da publicidade/informação e da proporcionalidade.

**Com razão.**

Incontroverso que a liberdade de expressão não é um direito absoluto, encontrando limites dentro da própria Constituição, sobretudo quando confrontada com outros direitos e garantias de hierarquia jurídica semelhante.

São, aliás, numerosos os julgados do STF que tem ilustrado essa compreensão ao longo dos anos, deixando nítida a existência de limites à livre manifestação do pensamento.

A título de exemplo:

> *(...) O direito à livre manifestação do pensamento, embora reconhecido e assegurado em sede constitucional, não se reveste de caráter absoluto nem ilimitado, expondo-se, por isso mesmo, às restrições que emergem do próprio texto da Constituição,*

> *destacando-se, entre essas, aquela que consagra a intangibilidade do patrimônio moral de terceiros, que compreende a preservação do direito à honra e o respeito à integridade da reputação pessoal. – A Constituição da República não protege nem ampara opiniões, escritos ou palavras cuja exteriorização ou divulgação configure hipótese de ilicitude penal, tal como sucede nas situações que caracterizem crimes contra a honra (calúnia, difamação e/ou injúria), pois a liberdade de expressão não traduz franquia constitucional que autorize o exercício abusivo desse direito fundamental. Doutrina. Precedentes. (...)*
>
> *(ARE 891647 ED, Relator(a): CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 15-09-2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-187 DIVULG 18-09-2015 PUBLIC 21-09-2015)*

Nada obstante, desde o julgamento da ADPF nº 130 – na qual o STF julgou procedente a ação para declarar a não recepção da Lei de Imprensa, em respeito à liberdade de manifestação do pensamento, ao direito à informação, à livre expressão artística, científica, intelectual e comunicacional, à liberdade jornalística e de imprensa e à sua relação de precedência sobre outros direitos da personalidade – reconhece-se que a liberdade de expressão possui primazia, enquanto pilar do Estado Democrático e instrumento para a garantia de outros direitos, sujeitando-se apenas a restrições necessárias, adequadas e proporcionais.

De fato, compreendeu-se que o direito fundamental à liberdade de expressão, nas suas múltiplas facetas (direito à opinião, à livre manifestação de ideia, de imprensa, de expressão artística, à informação etc.) não pode estar sujeito a censura prévia, mas, se o caso, a responsabilidades ulteriores.

Haja vista a magnitude dos fundamentos adotados, oportuna a transcrição da ementa da ADPF nº 130:

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

*ASSENTAR RESPONSABILIDADES PENAL, CIVIL E ADMINISTRATIVA, ENTRE OUTRAS CONSEQUÊNCIAS DO PLENO GOZO DA LIBERDADE DE IMPRENSA. PECULIAR FÓRMULA CONSTITUCIONAL DE PROTEÇÃO A INTERESSES PRIVADOS QUE, MESMO INCIDINDO A POSTERIORI, ATUA SOBRE AS CAUSAS PARA INIBIR ABUSOS POR PARTE DA IMPRENSA. PROPORCIONALIDADE ENTRE LIBERDADE DE IMPRENSA E RESPONSABILIDADE CIVIL POR DANOS MORAIS E MATERIAIS A TERCEIROS. RELAÇÃO DE MÚTUA CAUSALIDADE ENTRE LIBERDADE DE IMPRENSA E DEMOCRACIA. RELAÇÃO DE INERÊNCIA ENTRE PENSAMENTO CRÍTICO E IMPRENSA LIVRE. A IMPRENSA COMO INSTÂNCIA NATURAL DE FORMAÇÃO DA OPINIÃO PÚBLICA E COMO ALTERNATIVA À VERSÃO OFICIAL DOS FATOS. PROIBIÇÃO DE MONOPOLIZAR OU OLIGOPOLIZAR ÓRGÃOS DE IMPRENSA COMO NOVO E AUTÔNOMO FATOR DE INIBIÇÃO DE ABUSOS. NÚCLEO DA LIBERDADE DE IMPRENSA E MATÉRIAS APENAS PERIFERICAMENTE DE IMPRENSA. AUTORREGULAÇÃO E REGULAÇÃO SOCIAL DA ATIVIDADE DE IMPRENSA. NÃO RECEPÇÃO EM BLOCO DA LEI Nº 5.250/1967 PELA NOVA ORDEM CONSTITUCIONAL. EFEITOS JURÍDICOS DA DECISÃO. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO. 1. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL (ADPF). LEI DE IMPRENSA. ADEQUAÇÃO DA AÇÃO. A ADPF, fórmula processual subsidiária do controle concentrado de constitucionalidade, é via adequada à impugnação de norma pré-constitucional. Situação de concreta ambiência jurisdicional timbrada por decisões conflitantes. Atendimento das condições da ação. 2. REGIME CONSTITUCIONAL DA LIBERDADE DE IMPRENSA COMO REFORÇO DAS LIBERDADES DE MANIFESTAÇÃO DO PENSAMENTO, DE INFORMAÇÃO E DE EXPRESSÃO EM SENTIDO GENÉRICO, DE MODO A ABARCAR OS DIREITOS À PRODUÇÃO INTELECTUAL, ARTÍSTICA, CIENTÍFICA E COMUNICACIONAL. A Constituição reservou à imprensa todo um bloco normativo, com o apropriado nome "Da Comunicação Social" (capítulo V do título VIII). A imprensa como plexo ou conjunto de "atividades" ganha a dimensão de instituição-ideia, de modo a poder influenciar cada pessoa de per se e até mesmo formar o que se convencionou chamar de opinião pública. Pelo que ela, Constituição, destinou à imprensa o direito de controlar e revelar as coisas respeitantes à vida do Estado e da própria sociedade. A imprensa como alternativa à explicação ou versão estatal de tudo que possa repercutir no seio da sociedade e como garantido espaço de irrupção do pensamento crítico em qualquer situação ou contingência. Entendendo-se por pensamento crítico o que, plenamente comprometido com a verdade ou essência das coisas, se dota de potencial emancipatório de mentes e espíritos. O corpo normativo da Constituição brasileira sinonimiza liberdade de informação jornalística e liberdade de imprensa, rechaçante de qualquer censura prévia a um direito que é signo e penhor da mais encarecida dignidade da pessoa humana, assim como do mais evoluído estado de civilização. 3. O CAPÍTULO CONSTITUCIONAL DA COMUNICAÇÃO SOCIAL COMO SEGMENTO PROLONGADOR DE SUPERIORES BENS DE PERSONALIDADE QUE SÃO A MAIS DIRETA EMANAÇÃO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA: A LIVRE MANIFESTAÇÃO DO PENSAMENTO E O DIREITO À INFORMAÇÃO E À EXPRESSÃO ARTÍSTICA, CIENTÍFICA, INTELECTUAL E COMUNICACIONAL. TRANSPASSE DA NATUREZA JURÍDICA DOS DIREITOS PROLONGADOS AO CAPÍTULO CONSTITUCIONAL SOBRE A COMUNICAÇÃO SOCIAL. O art. 220 da Constituição radicaliza e alarga o regime de plena liberdade de atuação da imprensa, porquanto fala: a) que os mencionados direitos de personalidade (liberdade de pensamento, criação, expressão e informação) estão a salvo de qualquer restrição em seu exercício, seja qual for o suporte físico ou tecnológico de sua veiculação; b) que tal exercício não se sujeita a outras disposições que não sejam as figurantes dela própria, Constituição. A liberdade de informação jornalística é versada pela Constituição Federal como expressão sinônima de liberdade de imprensa. Os direitos que dão conteúdo à liberdade de imprensa são bens de personalidade que se qualificam como sobredireitos. Daí que, no limite, as relações de imprensa e as relações de intimidade, vida privada, imagem e honra são de mútua excludência, no sentido de que as primeiras se antecipam, no tempo, às segundas; ou seja, antes de tudo prevalecem as relações de imprensa como superiores bens jurídicos e natural forma de controle social sobre o poder do Estado, sobrevindo as demais relações como eventual*

*responsabilização ou consequência do pleno gozo das primeiras. A expressão constitucional "observado o disposto nesta Constituição" (parte final do art. 220) traduz a incidência dos dispositivos tutelares de outros bens de personalidade, é certo, mas como consequência ou responsabilização pelo desfrute da "plena liberdade de informação jornalística" (§ 1º do mesmo art. 220 da Constituição Federal). Não há liberdade de imprensa pela metade ou sob as tenazes da censura prévia, inclusive a procedente do Poder Judiciário, pena de se resvalar para o espaço inconstitucional da prestidigitação jurídica. Silenciando a Constituição quanto ao regime da internet (rede mundial de computadores), não há como se lhe recusar a qualificação de território virtual livremente veiculador de ideias e opiniões, debates, notícias e tudo o mais que signifique plenitude de comunicação. 4. MECANISMO CONSTITUCIONAL DE CALIBRAÇÃO DE PRINCÍPIOS. O art. 220 é de instantânea observância quanto ao desfrute das liberdades de pensamento, criação, expressão e informação que, de alguma forma, se veiculem pelos órgãos de comunicação social. Isto sem prejuízo da aplicabilidade dos seguintes incisos do art. 5º da mesma Constituição Federal: vedação do anonimato (parte final do inciso IV); do direito de resposta (inciso V); direito a indenização por dano material ou moral à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem das pessoas (inciso X); livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer (inciso XIII); direito ao resguardo do sigilo da fonte de informação, quando necessário ao exercício profissional (inciso XIV). Lógica diretamente constitucional de calibração temporal ou cronológica na empírica incidência desses dois blocos de dispositivos constitucionais (o art. 220 e os mencionados incisos do art. 5º). Noutros termos, primeiramente, assegura-se o gozo dos sobredireitos de personalidade em que se traduz a "livre" e "plena" manifestação do pensamento, da criação e da informação. Somente depois é que se passa a cobrar do titular de tais situações jurídicas ativas um eventual desrespeito a direitos constitucionais alheios, ainda que também densificadores da personalidade humana. Determinação constitucional de momentânea paralisia à inviolabilidade de certas categorias de direitos subjetivos fundamentais, porquanto a cabeça do art. 220 da Constituição veda qualquer cerceio ou restrição à concreta manifestação do pensamento (vedado o anonimato), bem assim todo cerceio ou restrição que tenha por objeto a criação, a expressão e a informação, seja qual for a forma, o processo, ou o veículo de comunicação social. Com o que a Lei Fundamental do Brasil veicula o mais democrático e civilizado regime da livre e plena circulação das ideias e opiniões, assim como das notícias e informações, mas sem deixar de prescrever o direito de resposta e todo um regime de responsabilidades civis, penais e administrativas. Direito de resposta e responsabilidades que, mesmo atuando a posteriori, infletem sobre as causas para inibir abusos no desfrute da plenitude de liberdade de imprensa. 5. PROPORCIONALIDADE ENTRE LIBERDADE DE IMPRENSA E RESPONSABILIDADE CIVIL POR DANOS MORAIS E MATERIAIS. Sem embargo, a excessividade indenizatória é, em si mesma, poderoso fator de inibição da liberdade de imprensa, em violação ao princípio constitucional da proporcionalidade. A relação de proporcionalidade entre o dano moral ou material sofrido por alguém e a indenização que lhe caiba receber (quanto maior o dano maior a indenização) opera é no âmbito interno da potencialidade da ofensa e da concreta situação do ofendido. Nada tendo a ver com essa equação a circunstância em si da veiculação do agravo por órgão de imprensa, porque, senão, a liberdade de informação jornalística deixaria de ser um elemento de expansão e de robustez da liberdade de pensamento e de expressão lato sensu para se tornar um fator de contração e de esqualidez dessa liberdade. Em se tratando de agente público, ainda que injustamente ofendido em sua honra e imagem, subjaz à indenização uma imperiosa cláusula de modicidade. Isto porque todo agente público está sob permanente vigília da cidadania. E quando o agente estatal não prima por todas as aparências de legalidade e legitimidade no seu atuar oficial, atrai contra si mais fortes suspeitas de um comportamento antijurídico francamente sindicável pelos cidadãos. 6. RELAÇÃO DE MÚTUA CAUSALIDADE ENTRE LIBERDADE DE IMPRENSA E DEMOCRACIA. A plena liberdade de imprensa é um patrimônio imaterial que corresponde ao mais eloquente atestado de evolução político-cultural de todo um povo. Pelo seu reconhecido condão de vitalizar por muitos modos a Constituição, tirando-a mais vezes do papel, a Imprensa passa a manter com a democracia a mais*

*entranhada relação de mútua dependência ou retroalimentação. Assim visualizada como verdadeira irmã siamesa da democracia, a imprensa passa a desfrutar de uma liberdade de atuação ainda maior que a liberdade de pensamento, de informação e de expressão dos indivíduos em si mesmos considerados. O § 5º do art. 220 apresenta-se como norma constitucional de concretização de um pluralismo finalmente compreendido como fundamento das sociedades autenticamente democráticas; isto é, o pluralismo como a virtude democrática da respeitosa convivência dos contrários. A imprensa livre é, ela mesma, plural, devido a que são constitucionalmente proibidas a oligopolização e a monopolização do setor (§ 5º do art. 220 da CF). A proibição do monopólio e do oligopólio como novo e autônomo fator de contenção de abusos do chamado "poder social da imprensa". 7. RELAÇÃO DE INERÊNCIA ENTRE PENSAMENTO CRÍTICO E IMPRENSA LIVRE. A IMPRENSA COMO INSTÂNCIA NATURAL DE FORMAÇÃO DA OPINIÃO PÚBLICA E COMO ALTERNATIVA À VERSÃO OFICIAL DOS FATOS. O pensamento crítico é parte integrante da informação plena e fidedigna. O possível conteúdo socialmente útil da obra compensa eventuais excessos de estilo e da própria verve do autor. O exercício concreto da liberdade de imprensa assegura ao jornalista o direito de expender críticas a qualquer pessoa, ainda que em tom áspero ou contundente, especialmente contra as autoridades e os agentes do Estado. A crítica jornalística, pela sua relação de inerência com o interesse público, não é aprioristicamente suscetível de censura, mesmo que legislativa ou judicialmente intentada. O próprio das atividades de imprensa é operar como formadora de opinião pública, espaço natural do pensamento crítico e "real alternativa à versão oficial dos fatos" (Deputado Federal Miro Teixeira). 8. NÚCLEO DURO DA LIBERDADE DE IMPRENSA E A INTERDIÇÃO PARCIAL DE LEGISLAR. A uma atividade que já era "livre" (incisos IV e IX do art. 5º), a Constituição Federal acrescentou o qualificativo de "plena" (§ 1º do art. 220). Liberdade plena que, repelente de qualquer censura prévia, diz respeito à essência mesma do jornalismo (o chamado "núcleo duro" da atividade). Assim entendidas as coordenadas de tempo e de conteúdo da manifestação do pensamento, da informação e da criação lato sensu, sem o que não se tem o desembaraçado trânsito das ideias e opiniões, tanto quanto da informação e da criação. Interdição à lei quanto às matérias nuclearmente de imprensa, retratadas no tempo de início e de duração do concreto exercício da liberdade, assim como de sua extensão ou tamanho do seu conteúdo. Tirante, unicamente, as restrições que a Lei Fundamental de 1988 prevê para o "estado de sítio" (art. 139), o Poder Público somente pode dispor sobre matérias lateral ou reflexamente de imprensa, respeitada sempre a ideia-força de que quem quer que seja tem o direito de dizer o que quer que seja. Logo, não cabe ao Estado, por qualquer dos seus órgãos, definir previamente o que pode ou o que não pode ser dito por indivíduos e jornalistas. As matérias reflexamente de imprensa, suscetíveis, portanto, de conformação legislativa, são as indicadas pela própria Constituição, tais como: direitos de resposta e de indenização, proporcionais ao agravo; proteção do sigilo da fonte ("quando necessário ao exercício profissional"); responsabilidade penal por calúnia, injúria e difamação; diversões e espetáculos públicos; estabelecimento dos "meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programas ou programações de rádio e televisão que contrariem o disposto no art. 221, bem como da propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente" (inciso II do § 3º do art. 220 da CF); independência e proteção remuneratória dos profissionais de imprensa como elementos de sua própria qualificação técnica (inciso XIII do art. 5º); participação do capital estrangeiro nas empresas de comunicação social (§ 4º do art. 222 da CF); composição e funcionamento do Conselho de Comunicação Social (art. 224 da Constituição). Regulações estatais que, sobretudo incidindo no plano das consequências ou responsabilizações, repercutem sobre as causas de ofensas pessoais para inibir o cometimento dos abusos de imprensa. Peculiar fórmula constitucional de proteção de interesses privados em face de eventuais descomedimentos da imprensa (justa preocupação do Ministro Gilmar Mendes), mas sem prejuízo da ordem de precedência a esta conferida, segundo a lógica elementar de que não é pelo temor do abuso que se vai coibir o uso. Ou, nas palavras do Ministro Celso de Mello, "a censura governamental, emanada de qualquer um dos três Poderes, é a expressão odiosa da face autoritária do poder público". 9. AUTORREGULAÇÃO E*

*REGULAÇÃO SOCIAL DA ATIVIDADE DE IMPRENSA. É da lógica encampada pela nossa Constituição de 1988 a autorregulação da imprensa como mecanismo de permanente ajuste de limites da sua liberdade ao sentir-pensar da sociedade civil. Os padrões de seletividade do próprio corpo social operam como antídoto que o tempo não cessa de aprimorar contra os abusos e desvios jornalísticos. Do dever de irrestrito apego à completude e fidedignidade das informações comunicadas ao público decorre a permanente conciliação entre liberdade e responsabilidade da imprensa. Repita-se: não é jamais pelo temor do abuso que se vai proibir o uso de uma liberdade de informação a que o próprio Texto Magno do País apôs o rótulo de "plena" (§ 1 do art. 220). 10. NÃO RECEPÇÃO EM BLOCO DA LEI 5.250 PELA NOVA ORDEM CONSTITUCIONAL. 10.1. Óbice lógico à confecção de uma lei de imprensa que se orne de compleição estatutária ou orgânica. A própria Constituição, quando o quis, convocou o legislador de segundo escalão para o aporte regratório da parte restante de seus dispositivos (art. 29, art. 93 e § 5º do art. 128). São irregulamentáveis os bens de personalidade que se põem como o próprio conteúdo ou substrato da liberdade de informação jornalística, por se tratar de bens jurídicos que têm na própria interdição da prévia interferência do Estado o seu modo natural, cabal e ininterrupto de incidir. Vontade normativa que, em tema elementarmente de imprensa, surge e se exaure no próprio texto da Lei Suprema. 10.2. Incompatibilidade material insuperável entre a Lei n° 5.250/67 e a Constituição de 1988. Impossibilidade de conciliação que, sobre ser do tipo material ou de substância (vertical), contamina toda a Lei de Imprensa: a) quanto ao seu entrelace de comandos, a serviço da prestidigitadora lógica de que para cada regra geral afirmativa da liberdade é aberto um leque de exceções que praticamente tudo desfaz; b) quanto ao seu inescondível efeito prático de ir além de um simples projeto de governo para alcançar a realização de um projeto de poder, este a se eternizar no tempo e a sufocar todo pensamento crítico no País. 10.3 São de todo imprestáveis as tentativas de conciliação hermenêutica da Lei 5.250/67 com a Constituição, seja mediante expurgo puro e simples de destacados dispositivos da lei, seja mediante o emprego dessa refinada técnica de controle de constitucionalidade que atende pelo nome de "interpretação conforme a Constituição". A técnica da interpretação conforme não pode artificializar ou forçar a descontaminação da parte restante do diploma legal interpretado, pena de descabido incursionamento do intérprete em legiferação por conta própria. Inapartabilidade de conteúdo, de fins e de viés semântico (linhas e entrelinhas) do texto interpretado. Caso-limite de interpretação necessariamente conglobante ou por arrastamento teleológico, a pré-excluir do intérprete/aplicador do Direito qualquer possibilidade da declaração de inconstitucionalidade apenas de determinados dispositivos da lei sindicada, mas permanecendo incólume uma parte sobejante que já não tem significado autônomo. Não se muda, a golpes de interpretação, nem a inextrincabilidade de comandos nem as finalidades da norma interpretada. Impossibilidade de se preservar, após artificiosa hermenêutica de depuração, a coerência ou o equilíbrio interno de uma lei (a Lei federal nº 5.250/67) que foi ideologicamente concebida e normativamente apetrechada para operar em bloco ou como um todo pro indiviso. 11. EFEITOS JURÍDICOS DA DECISÃO. Aplicam-se as normas da legislação comum, notadamente o Código Civil, o Código Penal, o Código de Processo Civil e o Código de Processo Penal às causas decorrentes das relações de imprensa. O direito de resposta, que se manifesta como ação de replicar ou de retificar matéria publicada é exercitável por parte daquele que se vê ofendido em sua honra objetiva, ou então subjetiva, conforme estampado no inciso V do art. 5º da Constituição Federal. Norma, essa, "de eficácia plena e de aplicabilidade imediata", conforme classificação de José Afonso da Silva. "Norma de pronta aplicação", na linguagem de Celso Ribeiro Bastos e Carlos Ayres Britto, em obra doutrinária conjunta. 12. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO. Total procedência da ADPF, para o efeito de declarar como não recepcionado pela Constituição de 1988 todo o conjunto de dispositivos da Lei federal nº 5.250, de 9 de fevereiro de 1967.*
*(ADPF 130, Relator(a): CARLOS BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 30-04-2009, DJe-208 DIVULG 05-11-2009 PUBLIC 06-11-2009 EMENT VOL-02381-01 PP-00001 RTJ VOL-00213-01 PP-00020)*

Feitas tais considerações, e volvendo à norma em debate, tem-se que a expressiva amplitude e generalidade da Lei nº 7.548/2024 – que impõe vedação de veicular, transmitir ou compartilhar, por qualquer meio ou suporte físico ou virtual, *"incluindo televisão, rádio, sítios da rede mundial de computadores, redes sociais, fóruns de discussão e aplicativos de mensagens",*de *"cenas de violência contra a mulher*", compreendidas como "*imagens, vídeos ou áudios que registrem a ação de agressores ou a reação de vítimas*" – esbarra não só na liberdade de expressão (dentro das nuances referidas pela ADPF 130), como também no princípio da proporcionalidade.

As vedações impostas pela lei impugnada, a toda vista, não se harmonizam com o regime vigente, confrontando o disposto no art. 258, parágrafo único, da LODF (transcrito abaixo) e embaraçando a efetivação plena dos direitos constitucionais relacionados à liberdade de expressão.

A propósito:

> ***Art. 258.****A comunicação é bem social a serviço da pessoa humana, dia realização integral de suas potencialidades políticas e intelectuais, garantido o direito fundamental do cidadão a participar dos assuntos da comunicação como maiores interessados por seus processos, formas e conteúdos.*
>
> *Parágrafo único. Todo cidadão tem direito à liberdade de opinião e de expressão, incluída a liberdade de procurar, receber e transmitir informações e ideias pelos meios disponíveis, observado o disposto na Constituição Federal.*

Com efeito, a imposição de restrição como a da Lei nº 7.548/2024 – que, de antemão, veda a divulgação de todo conteúdo envolvendo cenas de violência contra a mulher, em qualquer meio de comunicação –, embora bem-intencionada, viola direito fundamental de todo cidadão de buscar, receber e difundir informações, bases da sociedade democrática.

No mais, certo é que a liberdade de expressão compreende não somente as informações consideradas como inofensivas, indiferentes ou favoráveis, mas também as que possam causar transtornos, resistência, inquietar pessoas (vide ADI 4439/DF). Assim, ainda que movida com o louvável intuito de enfrentar a exposição de cenas sensíveis atreladas ao tema violência contra a mulher (de especial relevância e necessário desvelo), a norma impugnada o faz de maneira imoderada e censurável, restringindo inconstitucionalmente às liberdades de expressão e de informação.

Evidente, portanto, a incompatibilidade material da lei impugnada com a ordem constitucional.

Mas não só. Ainda do ponto de vista material, mas sob enfoque do princípio da proporcionalidade, recorda-se que, para serem consideradas proporcionais, as medidas estatais devem atender simultaneamente a três pressupostos ou subprincípios, a saber: (i) devem ser pertinentes ou adequadas (os meios empregados para as efetivar devem ser aptos a atingir a finalidade); (ii) devem ser necessárias (seus objetivos devem ser alcançados do modo menos gravoso); e (iii) devem ser proporcionais em sentido estrito, indicando a justeza da solução (as vantagens devem superar as desvantagens).

No caso, questiona-se se os objetivos pretendidos com a Lei nº 7.548/2024 seriam alcançados (e de modo menos gravoso) a partir de seus comandos; e se os benefícios de proibir a veiculação, a transmissão e o compartilhamento de cenas de violência contra a mulher de fato superariam eventuais desvantagens.

A convicção de que evitar toda e qualquer exposição das cenas consubstanciaria o melhor caminho para coibir a violência contra a mulher no Distrito Federal retira da esfera pública tema de interesse social, empobrece o debate e pode vir a favorecer agressores, desencorajar denúncias e até mesmo criar obstáculos à conscientização social – como bem pontuado pela proponente – fortalecendo cultura do silêncio já tão enraizada nesse tipo da situação.

Em outras palavras, não se pode ignorar a possibilidade de a norma controvertida ter efeito contrário ao pretendido, diminuindo ou ocultando ainda mais situações que – por regra – têm predominância na esfera doméstica, privada, sem testemunhas. Afinal, consoante refletido pela Procuradoria de Justiça nestes autos, nem mesmo as vítimas poderiam divulgar as violências sofridas, sob pena de responsabilização administrativa, o que estampa a exorbitância da vedação.

Nesse contexto, afigura-se desmedida a lei impugnada, pois despreza até mesmo eventuais possibilidades favoráveis de dar luz às imagens, não se compatibilizando com o princípio da proporcionalidade.

Dessa forma, reconhece-se a inconstitucionalidade da Lei Distrital nº 7.548/2024 também sob o aspecto material (por violação à liberdade de expressão e ao princípio da proporcionalidade), fator a reforçar sua retirada do ordenamento jurídico local.

**3. DISPOSITIVO**

Por todo o exposto, **acolho a preliminar**e conheço parcialmente da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade para, no mérito, **JULGAR PROCEDENTE O PEDIDO**e declarar a inconstitucionalidade formal e material da Lei Distrital nº 7.548/2024 – com efeitos *ex tunc* e eficácia *erga omnes*.

Comunique-se ao Exmo. Sr. Governador do Distrito Federal, ao Exmo. Sr. Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal, bem como aos demais envolvidos no processo, à luz do disposto no artigo 25 da Lei nº 9.868/99.

É como voto.

**O Senhor Desembargador ESDRAS NEVES - 1º Vogal**
Com o relator
**A Senhora Desembargadora GISLENE PINHEIRO - 2º Vogal**
Com o relator
**A Senhora Desembargadora ANA CANTARINO - 3º Vogal**
Com o relator
**O Senhor Desembargador RÔMULO DE ARAÚJO MENDES - 4º Vogal**

Acompanho o eminente Desembargador Relator quanto à conclusão do julgamento, contudo, peço vênia para destacar os fundamentos que formaram meu convencimento no caso em análise.

O objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade é a Lei Distrital nº 7.548, de 23 de julho de 2024, a qual proibiu a veiculação, a transmissão e o compartilhamento de cenas de violência sexual contra a mulher no Distrito Federal, impondo multa pecuniária às pessoas físicas e jurídicas que não observarem o aludido comando.

Inicialmente, registro que a liberdade de expressão e de informação são grandes conquistas do Estado Democrático de Direito. A Constituição de 1988 consagrou estes princípios nos artigos 5º, IX e 220, *in verbis*:

> *Art. 5º. (...).*
>
> *XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;*
>
> *[...]*
>
> *IX – é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença;*

> *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 conterá 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.*

No entanto, tais princípios, como os demais na Carta Magna, não são absolutos, pois devem ser harmonizados com os demais direitos fundamentais presentes no texto constitucional, principalmente os direitos à intimidade, honra e vida privada.

O parágrafo primeiro do artigo 220 dispõe que não pode haver embaraço à plena liberdade de informação jornalística, mas que se deve observar, em suma, a vedação ao anonimato, a inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas e o direito de resposta proporcional ao agravo.

Nesse contexto, reconhece-se, pelo menos em tese, a possibilidade de proteção à preservação da honra subjetiva das pessoas, como aparentou tentar resguardar o legislador.

Contudo, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF nº 130 firmou entendimento de que a Constituição Federal tem como expressões sinônimas a liberdade de informação e a liberdade de imprensa, e que há precedência lógica e temporal desses direitos sobre os que protegem a intimidade e a privacidade das pessoas.

A precedência referida impõe que a análise do conteúdo da informação não se dê anteriormente ao exercício da liberdade de expressão, como visto na norma impugnada, sob pena de se caracterizar censura, mas não impede que eventuais excessos sejam decotados posteriormente, verificada violações a demais direitos.

Nesse contexto, o direito à informação legitima a imprensa a divulgar notícias de interesse coletivo, dentre as quais se incluem as que se relacionam a investigações policiais, denúncias, fatos que acontecem no dia-a-dia das cidades, notadamente aquelas relacionadas a perseguições policiais, prisões, ou fatos que caracterizem violência contra a mulher. Afinal, a liberdade de imprensa é a concretização do princípio democrático e, portanto, tão inviolável quanto a própria intimidade, vida privada, honra e imagem da pessoa.

Em nome da liberdade de imprensa, contudo, os veículos de comunicação não dispõem de carta branca, tampouco estão absolutamente imunes para poder atingir a honra, a dignidade e a imagem das pessoas, ultrapassando os limites estabelecidos pela própria Constituição, assim como não estão imunes os particulares no exercício de sua liberdade de expressão.

Acerca do tema, o eminente Ministro Jorge Scartezzini afirma que os danos decorrentes da comunicação social, em geral, têm origem na colisão entre direitos fundamentais:

> *A responsabilidade civil decorrente de abusos perpetrados por meio da imprensa abrange a colisão de dois direitos fundamentais: a liberdade de informação e a tutela dos direitos da personalidade (honra, imagem e vida privada). A atividade jornalística deve ser livre para informar a sociedade acerca de fatos cotidianos de interesse público, em observância ao princípio constitucional do Estado Democrático de Direito; contudo, o direito de informação não é absoluto, vedando-se a divulgação de notícias falaciosas, que exponham indevidamente a intimidade ou acarretem danos à honra e à imagem dos indivíduos, em ofensa ao princípio constitucional da dignidade da pessoa humana.* (BRASIL. Alagoas. Superior Tribunal de Justiça. REsp 719.592/AL, Rel. Ministro JORGE SCARTEZZINI, QUARTA TURMA, julgado em 12.12.2005, DJ 01.02.2006 p. 567.)

Nessa conjuntura, independentemente da inovação legislativa em análise, os veículos de comunicação ou particulares, ao publicar ou noticiar qualquer fato deverão proceder a um juízo acerca do conteúdo da matéria, não se esquecendo que a liberdade que lhes é conferida possui limites e que outros direitos, de igual envergadura, também se encontram tutelados pelo texto constitucional.

Nota-se, portanto, que a vedação irrestrita pretendida pelo legislador, a pretexto de antecipar a proteção aos demais direitos, gera censura ao exercício das liberdades individuais, bem como à liberdade de imprensa, consistindo em indevida restrição a direitos fundamentais.

No julgamento da ADPF 130, o Supremo Tribunal Federal destacou a impossibilidade de admissão da censura prévia, merecendo reprodução os excertos que corroboram a conclusão pela inconstitucionalidade material da norma em análise, a qual produz, em última análise, censura inadmissível. Transcrevo:

> *EMENTA: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL (ADPF). LEI DE IMPRENSA. ADEQUAÇÃO DA AÇÃO. REGIME CONSTITUCIONAL DA "LIBERDADE DE INFORMAÇÃO JORNALÍSTICA", EXPRESSÃO SINÔNIMA DE LIBERDADE DE IMPRENSA. A "PLENA"* ***LIBERDADE DE IMPRENSA COMO CATEGORIA JURÍDICA PROIBITIVA DE QUALQUER TIPO DE CENSURA PRÉVIA.*** *A PLENITUDE DA LIBERDADE DE IMPRENSA COMO REFORÇO OU SOBRETUTELA DAS LIBERDADES DE MANIFESTAÇÃO DO PENSAMENTO, DE INFORMAÇÃO E DE EXPRESSÃO ARTÍSTICA, CIENTÍFICA, INTELECTUAL E COMUNICACIONAL. LIBERDADES QUE DÃO CONTEÚDO ÀS RELAÇÕES DE IMPRENSA E QUE SE PÕEM COMO*

*SUPERIORES BENS DE PERSONALIDADE E MAIS DIRETA EMANAÇÃO DO PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. O CAPÍTULO CONSTITUCIONAL DA COMUNICAÇÃO SOCIAL COMO SEGMENTO PROLONGADOR DAS LIBERDADES DE MANIFESTAÇÃO DO PENSAMENTO, DE INFORMAÇÃO E DE EXPRESSÃO ARTÍSTICA, CIENTÍFICA, INTELECTUAL E COMUNICACIONAL. TRANSPASSE DA FUNDAMENTALIDADE DOS DIREITOS PROLONGADOS AO CAPÍTULO PROLONGADOR. PONDERAÇÃO DIRETAMENTE CONSTITUCIONAL ENTRE BLOCOS DE BENS DE PERSONALIDADE: O BLOCO DOS DIREITOS QUE DÃO CONTEÚDO À LIBERDADE DE IMPRENSA E O BLOCO DOS DIREITOS À IMAGEM, HONRA, INTIMIDADE E VIDA PRIVADA. PRECEDÊNCIA DO PRIMEIRO BLOCO. INCIDÊNCIA A POSTERIORI DO SEGUNDO BLOCO DE DIREITOS, PARA O EFEITO DE ASSEGURAR O DIREITO DE RESPOSTA E ASSENTAR RESPONSABILIDADES PENAL, CIVIL E ADMINISTRATIVA, ENTRE OUTRAS CONSEQUÊNCIAS DO PLENO GOZO DA LIBERDADE DE IMPRENSA. PECULIAR FÓRMULA CONSTITUCIONAL DE PROTEÇÃO A INTERESSES PRIVADOS QUE, MESMO INCIDINDO A POSTERIORI, ATUA SOBRE AS CAUSAS PARA INIBIR ABUSOS POR PARTE DA IMPRENSA. PROPORCIONALIDADE ENTRE LIBERDADE DE IMPRENSA E RESPONSABILIDADE CIVIL POR DANOS MORAIS E MATERIAIS A TERCEIROS. RELAÇÃO DE MÚTUA CAUSALIDADE ENTRE LIBERDADE DE IMPRENSA E DEMOCRACIA. RELAÇÃO DE INERÊNCIA ENTRE PENSAMENTO CRÍTICO E IMPRENSA LIVRE. A IMPRENSA COMO INSTÂNCIA NATURAL DE FORMAÇÃO DA OPINIÃO PÚBLICA E COMO ALTERNATIVA À VERSÃO OFICIAL DOS FATOS. PROIBIÇÃO DE MONOPOLIZAR OU OLIGOPOLIZAR ÓRGÃOS DE IMPRENSA COMO NOVO E AUTÔNOMO FATOR DE INIBIÇÃO DE ABUSOS. NÚCLEO DA LIBERDADE DE IMPRENSA E MATÉRIAS APENAS PERIFERICAMENTE DE IMPRENSA. AUTORREGULAÇÃO E REGULAÇÃO SOCIAL DA ATIVIDADE DE IMPRENSA. NÃO RECEPÇÃO EM BLOCO DA LEI Nº 5.250/1967 PELA NOVA ORDEM CONSTITUCIONAL. EFEITOS JURÍDICOS DA DECISÃO. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO. 1. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL (ADPF). LEI DE IMPRENSA. ADEQUAÇÃO DA AÇÃO. A ADPF, fórmula processual subsidiária do controle concentrado de constitucionalidade, é via adequada à impugnação de norma pré-constitucional. Situação de concreta ambiência jurisdicional timbrada por decisões conflitantes. Atendimento das condições da ação. 2. REGIME CONSTITUCIONAL DA LIBERDADE DE IMPRENSA COMO REFORÇO DAS LIBERDADES DE MANIFESTAÇÃO DO PENSAMENTO, DE INFORMAÇÃO E DE EXPRESSÃO EM SENTIDO GENÉRICO, DE MODO A ABARCAR OS DIREITOS À PRODUÇÃO INTELECTUAL, ARTÍSTICA, CIENTÍFICA E COMUNICACIONAL. A Constituição reservou à imprensa todo um bloco normativo, com o apropriado nome "Da Comunicação Social" (capítulo V do título VIII). A imprensa como plexo ou conjunto de "atividades" ganha a dimensão de instituição-ideia, de modo a poder influenciar cada pessoa de per se e até mesmo formar o que se convencionou chamar de opinião pública. Pelo que ela, Constituição, destinou à imprensa o direito de controlar e revelar as coisas respeitantes à vida*

*do Estado e da própria sociedade. A imprensa como alternativa à explicação ou versão estatal de tudo que possa repercutir no seio da sociedade e como garantido espaço de irrupção do pensamento crítico em qualquer situação ou contingência. Entendendo-se por pensamento crítico o que, plenamente comprometido com a verdade ou essência das coisas, se dota de potencial emancipatório de mentes e espíritos.* ***O corpo normativo da Constituição brasileira sinonimiza liberdade de informação jornalística e liberdade de imprensa, rechaçante de qualquer censura prévia a um direito que é signo e penhor da mais encarecida dignidade da pessoa humana, assim como do mais evoluído estado de civilização.*** *3. O CAPÍTULO CONSTITUCIONAL DA COMUNICAÇÃO SOCIAL COMO SEGMENTO PROLONGADOR DE SUPERIORES BENS DE PERSONALIDADE QUE SÃO A MAIS DIRETA EMANAÇÃO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA: A LIVRE MANIFESTAÇÃO DO PENSAMENTO E O DIREITO À INFORMAÇÃO E À EXPRESSÃO ARTÍSTICA, CIENTÍFICA, INTELECTUAL E COMUNICACIONAL. TRANSPASSE DA NATUREZA JURÍDICA DOS DIREITOS PROLONGADOS AO CAPÍTULO CONSTITUCIONAL SOBRE A COMUNICAÇÃO SOCIAL. O art. 220 da Constituição radicaliza e alarga o regime de plena liberdade de atuação da imprensa, porquanto fala: a) que os mencionados direitos de personalidade (liberdade de pensamento, criação, expressão e informação) estão a salvo de qualquer restrição em seu exercício, seja qual for o suporte físico ou tecnológico de sua veiculação; b) que tal exercício não se sujeita a outras disposições que não sejam as figurantes dela própria, Constituição. A liberdade de informação jornalística é versada pela Constituição Federal como expressão sinônima de liberdade de imprensa. Os direitos que dão conteúdo à liberdade de imprensa são bens de personalidade que se qualificam como sobredireitos. Daí que, no limite, as relações de imprensa e as relações de intimidade, vida privada, imagem e honra são de mútua excludência, no sentido de que as primeiras se antecipam, no tempo, às segundas; ou seja,* ***antes de tudo prevalecem as relações de imprensa como superiores bens jurídicos e natural forma de controle social sobre o poder do Estado, sobrevindo as demais relações como eventual responsabilização ou consequência do pleno gozo das primeiras****. A expressão constitucional "observado o disposto nesta Constituição" (parte final do art. 220) traduz a incidência dos dispositivos tutelares de outros bens de personalidade, é certo, mas como consequência ou responsabilização pelo desfrute da "plena liberdade de informação jornalística" (§ 1º do mesmo art. 220 da Constituição Federal).* ***Não há liberdade de imprensa pela metade ou sob as tenazes da censura prévia, inclusive a procedente do Poder Judiciário, pena de se resvalar para o espaço inconstitucional da prestidigitação jurídica.*** *Silenciando a Constituição quanto ao regime da internet (rede mundial de computadores), não há como se lhe recusar a qualificação de território virtual livremente veiculador de ideias e opiniões, debates, notícias e tudo o mais que signifique plenitude de comunicação.*

*(...)*

(ADPF 130, Relator(a): CARLOS BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 30-04-2009, DJe-208 DIVULG 05-11-2009 PUBLIC 06-11-2009 EMENT VOL-02381-01 PP-00001 RTJ VOL-00213-01 PP-00020)

Com essas considerações, **ACOMPANHO** o voto do Exmo. Desembargador Relator integralmente para conhecer parcialmente a Ação Direta de Inconstitucionalidade e, no mérito, **JULGAR PROCEDENTE O PEDIDO** e declarar a inconstitucionalidade formal e material da Lei Distrital nº 7.548/2024 – com efeitos *ex tunc* e eficácia *erga omnes*.

É como voto.

**O Senhor Desembargador ROBERTO FREITAS FILHO - 5º Vogal**
Com o relator

**O Senhor Desembargador ROBSON TEIXEIRA DE FREITAS - 6º Vogal**
Com o relator

**A Senhora Desembargadora MARIA IVATÔNIA - 7º Vogal**
Com o relator

**O Senhor Desembargador HECTOR VALVERDE SANTANNA - 8º Vogal**
Com o relator

**O Senhor Desembargador LUÍS GUSTAVO B. DE OLIVEIRA - 9º Vogal**
Com o relator

**O Senhor Desembargador GETÚLIO MORAES OLIVEIRA - 10º Vogal**
Com o relator

**O Senhor Desembargador CRUZ MACEDO - 11º Vogal**
Com o relator

**O Senhor Desembargador FERNANDO HABIBE - 12º Vogal**
Com o relator

**O Senhor Desembargador JAIR SOARES - 13º Vogal**
Com o relator

**A Senhora Desembargadora VERA ANDRIGHI - 14º Vogal**
Com o relator

**O Senhor Desembargador MARIO-ZAM BELMIRO - 15º Vogal**

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido liminar, proposta por ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - SEÇÃO DISTRITO FEDERAL, cujo objeto é o reconhecimento de vícios de natureza formal e material dos artigos 1º, 2º, 3º e 4º da Lei Distrital nº 7.548, de 23 de julho de 2024, que proibiu a veiculação, a transmissão e o compartilhamento de cenas de violência sexual contra a mulher no Distrito Federal, impondo multa pecuniária às pessoas físicas e jurídicas que não observarem o aludido comando.

Inicialmente, é necessário analisar a preliminar de não conhecimento da presente demanda arguida pelo Governador do Distrito Federal, com o argumento de impossibilidade de instauração da referida ADI, tendo como parâmetro de controle normas infraconstitucionais (Leis Federais nºs 2.083/53 e 5.250/67).

Este egrégio Tribunal de Justiça possui competência para processar e julgar originariamente a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo distrital contra Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF), conforme disposto no artigo 125, § 2º, da Constituição Federal (CF) e no artigo 8º, inciso I, alínea "n", da Lei nº 11.697/2008 (Lei de Organização Judiciária do Distrito Federal e Territórios).

Da mesma forma, o Regimento Interno desta Corte, em seu artigo 13, inciso I, alínea "k", estabelece ser o Conselho Especial competente para processar e julgar originariamente ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo distrital em face da LODF.

Assim, verifica-se que o parâmetro a ser utilizado no controle concentrado de inconstitucionalidade é a Lei Orgânica do Distrito Federal.

Na espécie, a autora assegura que a Lei Distrital nº 7.548/2024 invade competência privativa da União para legislar sobre matéria de caráter penal e processual penal, bem como de telecomunicações/regulação de mídias, além de argumentar que há violação ao pacto federativo e aos princípios da liberdade de expressão e da proporcionalidade.

Afirma que a lei distrital viola as Leis nºs 2.083/1953 (Liberdade de Imprensa) e 5.250/1967 (Liberdade de Manifestação do Pensamento e de Informação).

Lembre-se que a Lei nº 5.250/1967 não foi recepcionada pela Constituição Federal, conforme declarou o Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADPF 130.

Como visto, inviável a apreciação de violação da norma distrital em face de leis federais. Portanto, neste particular, não deve ser conhecida a demanda.

**Acompanho o eminente Relator para acolher a preliminar suscitada e conhecer parcialmente da presente ação direta de inconstitucionalidade.**

A ação em análise questiona a inconstitucionalidade formal e material da Lei Distrital nº 7.548/2024, vícios que serão analisados.

O referido diploma legal está redigido nos seguintes termos:

> LEI Nº 7.548, DE 23 DE JULHO DE 2024
>
> Proíbe a veiculação, a transmissão e o compartilhamento de cenas de violência contra a mulher no Distrito Federal.
>
> O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, FAÇO SABER QUE A CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL DECRETA E EU SANCIONO A SEGUINTE LEI:

Art. 1º Fica proibida a veiculação, a transmissão e o compartilhamento de cenas de violência contra a mulher no Distrito federal.

§ 1º Consideram-se cenas de violência aquelas identificáveis em imagens, vídeos ou áudios que registrem a ação de agressores ou a reação de vítimas em contexto de violência contra a mulher no Distrito Federal.

§ 2º A proibição de que trata o caput aplica-se a qualquer suporte físico ou virtual, incluindo televisão, rádio, sítios da rede mundial de computadores, redes sociais, fóruns de discussão e aplicativos de mensagens.

§ 3º (VETADO)

Art. 2º O descumprimento do disposto nesta Lei acarreta a imposição de multa, na forma de regulamento do Poder Executivo:

I – entre 1 e 10 salários mínimos, para pessoas físicas;

II – entre 10 e 100 salários mínimos, para pessoas jurídicas.

§ 1º Os valores auferidos com a imposição das multas são revertidos a fundo.

§ 2º O disposto no caput não exclui a imposição de outras sanções previstas na legislação.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 4º Revogam-se as disposições em contrário.

Os defeitos formais mencionados no caso decorreriam, segundo a proponente, de suposta violação ao art. 14 da LODF, pois o legislador teria exorbitado os limites da competência legislativa distrital e invadido a competência da União para dispor sobre Direito Penal e Processual Penal, bem como sobre telecomunicações e radiofusão (art. 22, I e IV, da CF):

Constituição Federal

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

(...)

IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;

Lei Orgânica do DF

> Art. 14. Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios, cabendo-lhe exercer, em seu território, todas as competências que não lhe sejam vedadas pela Constituição Federal.

A Lei Distrital nº 7.548/2024, de autoria parlamentar, estabelece a proibição de veiculação, de transmissão e de compartilhamento de cenas de violência contra a mulher em qualquer meio, físico ou virtual, no âmbito do Distrito Federal, sob pena de imposição de multa pecuniária às pessoas, físicas e jurídicas, que desrespeitarem a lei.

Segundo a norma, configuram cenas de violência as imagens, vídeos ou áudios que registrem a ação de agressores ou a reação de vítimas, em contexto de violência contra a mulher, e a proibição de divulgar tais cenas abrange qualquer meio físico ou virtual de comunicação, dentre eles, televisão, rádio, sítios da rede mundial de computadores, redes sociais, fóruns de discussão e aplicativos de mensagens.

Consigne-se que, ao contrário do alegado pela requerente, a legislação impugnada não dispõe sobre direito penal, já que não define uma conduta como crime, tampouco aplica sanção de natureza penal.

A lei contestada, em seu artigo 2º, apenas estabelece multa pecuniária, de caráter administrativo, no caso de descumprimento do estabelecido na lei.

Todavia, deve-se ter em mente que a norma distrital, ao regular telecomunicações, invadiu competência privativa da União.

Sobre a inconstitucionalidade formal subjetiva das leis, Bernardo Gonçalves Fernandes, in Curso de Direito Constitucional, 6ª Ed., p. 1.085, esclarece:

> Requisitos formais subjetivos: [...] relaciona-se o sujeito que tem competência ou legitimidade para iniciar/deflagrar o processo. Um exemplo de inconstitucionalidade formal subjetiva **é o caso de um deputado ou um senador apresentar um projeto de lei dando início ao processo legislativo sobre matéria de competência privativa (exclusiva) do Presidente da República**, previsto no art. 61, § 1º, da CR/88. [...]. Requisitos formais objetivos: dizem respeito às outras fases do processo legislativo, chamadas de constitutiva (na qual há discussão e votação das proposições) e complementar (na qual ocorre a integração de eficácia do ato normativo já aprovado, por meio da promulgação e publicação) (sem negrito no original)

A respeito do tema, Gilmar Ferreira Mendes destaca que "*os vícios formais afetam o ato normativo singularmente considerado, sem atingir seu conteúdo, referindo-se aos pressupostos e procedimentos relativos à lei". Acrescenta, em relação aos vícios formais, que estes traduzem defeito de formação do ato normativo, pela inobservância de princípio de ordem técnica ou procedimental ou pela violação de regras de competência. Nesses casos, viciado é o ato nos seus pressupostos, no seu procedimento de formação, na sua forma final."* (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 18. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023, p. 1254).

Nos termos do artigo 22, inciso IV, da Constituição Federal, compete privativamente à União legislar sobre águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão.

A matéria sobre a qual versa a lei impugnada, qual seja, a proibição de veiculação, de transmissão e de compartilhamento de cenas de violência contra a mulher em qualquer meio físico ou virtual de comunicação, a despeito da intenção do legislador de resguardar eventuais direitos das mulheres vítimas de violência decorrente da exposição de sua imagem, se insere na regulamentação de telecomunicações e radiodifusão, cuja competência legislativa é de titularidade da União.

A competência privativa da União sobre matéria vinculada a telecomunicações e radiodifusão impede a atuação legislativa de outros entes federativos, ainda que de forma supletiva.

O Supremo Tribunal Federal já decidiu acerca do assunto:

*AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. ESTAÇÃO RÁDIO BASE – ERB. LEI LOCAL. REGULAMENTAÇÃO. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE TELECOMUNICAÇÕES E RADIODIFUSÃO. ART. 22, IV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INVASÃO DE COMPETÊNCIA CONFIGURADA. COBRANÇA INDEVIDA DA TAXA DE LICENÇA PARA FISCALIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO PELO MUNICÍPIO. MAJORAÇÃO DE HONORÁRIOS. AGRAVO IMPROVIDO.*

*I – É ilegítima a cobrança da Taxa de Licença para Fiscalização e Funcionamento de Estação Rádio Base pelos Municípios por configurar invasão da competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações e radiodifusão (art. 22, IV, da Constituição da República).*

*II – Majorada a verba honorária fixada anteriormente, nos termos do art. 85, § 11, do Código de Processo Civil, observados os limites legais.*

*III – Agravo ao qual se nega provimento.*

*(RE 1468841 AgR, Relator(a): CRISTIANO ZANIN, Primeira Turma, julgado em 04-04-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 08-04-2024 PUBLIC 09-04-2024);*

*SEGUNDO AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE*

*TELECOMUNICAÇÕES E RADIOFUSÃO: USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. INOBSERVÂNCIA DA DIALETICIDADE RECURSAL. FUNDAMENTAÇÃO RECURSAL DEFICIENTE.*

*1. Norma municipal que dispõe sobre telecomunicações e radiodifusão é formalmente inconstitucional, por invadir competência privativa da União (art. 22, inc. IV, da Constituição da República).*

*2. É ônus do recorrente impugnar todos os fundamentos da decisão recorrida.*

*3. Incidência da multa do art. 1.021, § 4º, do Código de Processo Civil, em caso de julgamento unânime, no importe correspondente a 1% sobre o valor da causa.*

*(ARE 1304663 AgR-segundo, Relator(a): ANDRÉ MENDONÇA, Segunda Turma, julgado em 21-02-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 22-04-2024 PUBLIC 23-04-2024).*

Como se vê, imperativo se faz declarar a inconstitucionalidade formal da lei distrital impugnada, em razão da usurpação de competência privativa da União.

Por outro lado, deve-se analisar também a inconstitucionalidade material da Lei Distrital nº 7.548/2024, em virtude da violação aos princípios da liberdade de expressão, da publicidade/informação e da proporcionalidade.

É consabido que a liberdade de manifestação não é uma prerrogativa absoluta, encontrando limites dentro da própria Constituição, sobretudo quando confrontada com outros direitos e garantias de hierarquia jurídica semelhante.

Na espécie, a Lei Distrital nº 7.548/2024 proíbe a veiculação, a transmissão e o compartilhamento de cenas de violência contra a mulher, sendo estas consideradas como *aquelas identificáveis em imagens, vídeos ou áudios que registrem a ação de agressores ou a reação de vítimas em contexto de violência contra a mulher, e o impedimento aplica-se a qualquer suporte físico ou virtual, incluindo televisão, rádio, sítios da rede mundial de computadores, redes sociais, fóruns de discussão e aplicativos de mensagens.*

Observa-se, assim, que a extensão da vedação imposta pela lei distrital ofende a liberdade de expressão, principalmente, quanto ao direito de informação e à manifestação intelectual, comunicacional e jornalística, violando diretamente os

artigos 246, § 1º, inciso I, e 258, parágrafo único, ambos da Lei Orgânica do Distrito Federal:

> Art. 246. O Poder público garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e o acesso às fontes da cultura; apoiará e incentivará a valorização e difusão das manifestações culturais, bem como a proteção do patrimônio artístico, cultural e histórico do Distrito Federal.
>
> § 1° **Os direitos citados no caput constituem:**
>
> I - **a liberdade de expressão** cultural e o respeito a sua pluralidade;
>
> II - o modo de criar, fazer e viver;
>
> III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;
>
> IV - a difusão e circulação dos bens culturais. (sem negrito no original).

> Art. 258. **A comunicação é bem social a serviço da pessoa humana**, dia realização integral de suas potencialidades políticas e intelectuais, garantido o direito fundamental do cidadão a participar dos assuntos dia comunicação como maiores interessados por seus processos, formas e conteúdos.

> Parágrafo único. Todo cidadão tem direito à liberdade de opinião e de expressão, incluída a liberdade de procurar, receber e transmitir informações e ideias pelos meios disponíveis, observado o disposto na Constituição Federal." (sem negrito no original).

Diante disso, conclui-se que a lei ora contestada, de iniciativa parlamentar, invadiu competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações e radiodifusão, em afronta artigo 14 da Lei Orgânica do Distrito Federal, bem como incorreu em inconstitucionalidade material por ofensa aos princípios da liberdade de expressão, da publicidade/informação e da proporcionalidade, violando, assim, os artigos 246, § 1º, inciso I, e 258, parágrafo único, ambos da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Por tais fundamentos, acompanho o eminente Relator e acolho a preliminar suscitada para admitir parcialmente a ação direta de inconstitucionalidade e julgar procedente o pedido, declarando a inconstitucionalidade da Lei Distrital nº 7.548, de 23 de julho de 2024, com efeitos *ex tunc* e eficácia *erga omnes*.

É o meu voto.

**O Senhor Desembargador ANGELO PASSARELI - 16º Vogal**
Com o relator

**O Senhor Desembargador SILVANIO BARBOSA DOS SANTOS - 17º Vogal**
Com o relator

**O Senhor Desembargador SÉRGIO ROCHA - 18º Vogal**
Com o relator

**O Senhor Desembargador ROBERVAL CASEMIRO BELINATI - 19º Vogal**

Cuida-se de **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE,** com pedido de concessão de medida cautelar, ajuizada pela **Ordem dos Advogados do Brasil – Seção do Distrito Federal** em face da Lei Distrital nº 7.548, de 23 de julho de 2024, que *"proíbe a veiculação, a transmissão e o compartilhamento de cenas de violência contra a mulher no Distrito Federal"* (ID 64864530).

O autor alega que a norma impugnada padece de inconstitucionalidade formal e material.

No tocante à primeira alegação, aduz que a lei distrital *"possui natureza essencialmente penal, tendo em vista que o seu objetivo é coibir a veiculação, transmissão e compartilhamento de violência contra a mulher"* e destaca ser da competência privativa da União legislar sobre matéria de caráter penal e processual penal, conforme dispõe o artigo 22, inciso I, da Constituição Federal. Menciona que a norma impugnada trata de direitos de proteção à mulher, todavia, ressalta a existência de legislação federal que combate a violência contra a mulher (Lei nº 11.340/2006). Assim, assegura que a lei distrital ofende o pacto federativo e o artigo 14 da Lei de Orgânica do Distrito Federal. Acrescenta que a *"norma impugnada impacta diretamente na liberdade de expressão e na regulamentação das mídias matéria que também é de competência privativa da União"*

Em relação à alegação de inconstitucionalidade material, aponta ofensa à liberdade de expressão e discorre sobre precedentes do Supremo Tribunal Federal acerca da proteção desse princípio. Assim, defende que a lei distrital *"a pretexto de proteger as mulheres, acaba limitando o direito à liberdade de informação, seja na vertente do direito de informar, seja do de ser informado".* Argumenta que a norma impugnada retira da esfera pública um assunto de interesse social, protege os agressores contra denúncias de abuso e enfraquece a defesa das vítimas contra as agressões.

Sustenta, ainda, que a norma distrital viola o princípio da proporcionalidade, pois não atinge a sua finalidade de proteger a mulher vítima de violência, uma vez que a lei deixa a mulher em situação de total vulnerabilidade, visto que a vítima *"não só perde um instrumento de defesa, como também não pode dispor da gravação para, eventualmente, tutelar seus direitos na via judicial, seja na seara penal, seja na cível, por meio de reparação de danos".* Entende que a *"Lei Distrital nº 7.548/2024 é inconstitucional por ferir princípios norteadores constantes na Convenção para Prevenir, Punir, e Erradicar a Violência contra a Mulher, a Convenção de Belém do Pará, da Organização dos Estados Americanos (OEA), ratificada pelo Brasil em 1994, e à Convenção para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (Cedaw), da Organização das Nações Unidas (ONU)".*

Assevera, também, que a lei contestada viola dispositivos de leis que regem a liberdade de imprensa (Leis nºs 2.083/1953 e 5.250/1967). Ademais, pontua haver ofensa ao princípio da publicidade/informação.

Pede, assim, a concessão de medida cautelar para suspender a eficácia da norma impugnada. No mérito, requer a procedência da ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei Distrital n.º 7.548, de 23 de julho de 2024.

O eminente Relator, Desembargador Sandoval Oliveira, determinou a adoção do rito especial previsto no 12 da Lei nº 9.868/1999 e no artigo 146 do Regimento Interno deste Tribunal de Justiça, bem como solicitou as informações pertinentes (ID 65010180).

**A Procuradora-Geral do Distrito Federal,** na qualidade de curadora da norma, ressaltou a ausência de vícios formais e materiais da lei impugnada. Assegurou que *"a Lei distrital n.º 7.548/24 foi editada no exercício da competência assinalada no art. 276, da LODF, não usurpando as competências privativas da União".* Afastou a ocorrência de ofensas à liberdade de expressão ou à proporcionalidade. No caso de entender que *"a norma poderia gerar interpretações excessivamente restritivas à liberdade de expressão"* opinou pela *"declaração de constitucionalidade com interpretação conforme à Lei Orgânica, para afastar a vedação total e irrestrita da veiculação e circulação dos vídeos que contenham cenas de violência contra a mulher, proibindo-se, contudo, o abuso midiático, com nítido propósito de espetacularização, que prejudique a imagem das vítimas e promova a banalização da violência"* (ID 65297919).

**A Mesa Diretora da Câmara Legislativa do Distrito Federal,** representada por seu Presidente, apresentou informações (ID 65596910), manifestando-se pelo indeferimento da medida cautelar e pela improcedência do pedido.

**O Governador do Distrito Federal** prestou informações (ID 66891144), suscitando, preliminarmente, o não conhecimento da ação em relação a suposta violação das Leis Federais nos 2.083/1953 e 5.250/1967, que dispõem sobre liberdade de imprensa e liberdade de manifestação do pensamento, afirmando que *"ainda que houvesse divergência entre as leis federais em questão e a norma distrital ora impugnada, a análise de violação infraconstitucional não é cabível em sede de ação direta de inconstitucionalidade".*

No mérito, salienta a competência do Distrito Federal para dispor sobre assunto de interesse local, nos termos dos artigos 30, inciso I, e 32, § 1º, da Constituição Federal e do artigo 14 da Lei Orgânica do Distrito Federal. Assegura que a Lei Distrital nº 7.548/2024 não usurpa a competência privativa da União a respeito de telecomunicações e radiodifusão, pois *"a mera proibição da divulgação de cenas contendo crimes contra a mulher não implica interferência na organização ou na exploração dos serviços de telecomunicações ou radiodifusão",* bem como aduz que o artigo 2º da lei impugnada prevê apenas multa administrativa consequente do exercício regular do poder de polícia privativo do Distrito Federal. Destaca que a norma contestada veicula política pública local voltada à proteção da mulher e ao combate à violência de gênero, em estrita observância ao dever imposto pela Lei Orgânica do Distrito Federal, em seu artigo 276, ao Poder Público Distrital. Pontua acerca da regularidade de iniciativa legislativa da lei impugnada, bem como defende a ausência de ofensa à liberdade de expressão, à liberdade de imprensa e ao princípio da proporcionalidade. Assim, postula pela improcedência do pedido.

**O Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios,** na qualidade de *custos constitutionis*, oficiou pelo conhecimento da ação direta e procedência do pedido, sob o argumento de que a lei impugnada invade a competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações, *"uma vez que veicula de forma ampla a restrição à divulgação de informação, em qualquer mídia ou suporte, de determinadas questões, inclusive com previsão de imposição de penalidades administrativas".* Assegura que a Constituição Federal não outorgou a cada Estado membro a definição do que as mídias sociais, jornais ou empresas de radiodifusão podem ou não divulgar, cabendo a regulamentação do tema à União (artigo 21, incisos XI e XII, alínea "a" e artigo 22, inciso IV, ambos da Constituição Federa). Sustenta que *"a vedação de veiculação, transmissão e compartilhamento de cenas de violência contra a mulher no Distrito Federal, estabelecida de forma ampla e genérica pela lei impugnada visando a restringir a reprodução de tal comportamento abusivo (efeito copycat) e a desestimular a espetacularização de cenas de violência contra a mulher, configura manifesta afronta à liberdade de expressão e de comunicação, valores fundamentais estabelecidos pela Constituição da República, carecendo, também, da necessária razoabilidade".* Destaca que, de acordo com a redação da norma questionada, sequer as próprias vítimas poderiam divulgar as violências sofridas, sob pena de responsabilização administrativa, o que torna evidente a exorbitância da restrição imposta (ID 67552226).

É o relatório.

**DA PRELIMINAR DE NÃO CONHECIMENTO**

O Governador do Distrito Federal suscitou, preliminarmente, o não conhecimento da ação em relação à suposta violação das Leis Federais nos 2.083/1953 e 5.250/1967, que

dispõem sobre liberdade de imprensa e liberdade de manifestação do pensamento, alegando que *"ainda que houvesse divergência entre as leis federais em questão e a norma distrital ora impugnada, a análise de violação infraconstitucional não é cabível em sede de ação direta de inconstitucionalidade".*

Convém destacar que este Tribunal de Justiça possui competência para processar e julgar originariamente a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo distrital em face da Lei Orgânica do Distrito Federal, conforme disposto no artigo 125, § 2º, da Constituição Federal[1] e no artigo 8º, inciso I, alínea "n", da Lei nº 11.697/2008[2] (Lei de Organização Judiciária do Distrito Federal e Territórios).

Nesse sentido, o Regimento Interno desta Corte, em seu artigo 13, inciso I, alínea "k"[3], estabelece ser o Conselho Especial competente para processar e julgar originariamente ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo distrital em face da Lei Orgânica do Distrito federal.

Portanto, constata-se que o parâmetro a ser utilizado no controle concentrado de inconstitucionalidade é a Lei Orgânica do Distrito Federal.

No presente caso, o autor assegura que a Lei Distrital nº 7.548/2024 invade competência privativa da União para legislar sobre matéria de caráter penal e processual penal, bem como de telecomunicações/regulação de mídias, além de argumentar que há violação ao pacto federativo e aos princípios da liberdade de expressão e da proporcionalidade.

Afirma, também, que a lei distrital ofende as Leis n$^{os}$ 2.083/1953 (Regula Liberdade de Imprensa) e 5.250/1967 (Regula a liberdade de manifestação do pensamento e da informação).

Cumpre lembrar que a Lei nº 5.250/1967 não foi recepcionada pela Constituição Federal, conforme declarou o Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADPF 130.

Como visto, inviável a apreciação de violação da lei distrital em face de leis federais. Portanto, neste ponto não deve ser conhecida a ação.

Acompanho o eminente Relator para acolher a preliminar suscitada e conhecer parcialmente da presente ação direta de inconstitucionalidade.

**MÉRITO**

A Lei Distrital n.º 7.548, de 23 de julho de 2024, ora impugnada, possui a seguinte redação, *in verbis:*

*"LEI Nº 7.548, DE 23 DE JULHO DE 2024*

*(Autoria: Deputado Pastor Daniel de Castro)*

*Proíbe a veiculação, a transmissão e o compartilhamento de cenas de violência contra a mulher no Distrito Federal.*

*O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, FAÇO SABER QUE A CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL DECRETA E EU SANCIONO A SEGUINTE LEI:*

*Art. 1º Fica proibida a veiculação, a transmissão e o compartilhamento de cenas de violência contra a mulher no Distrito federal.*

*§ 1º Consideram-se cenas de violência aquelas identificáveis em imagens, vídeos ou áudios que registrem a ação de agressores ou a reação de vítimas em contexto de violência contra a mulher no Distrito Federal.*

*§ 2º A proibição de que trata o caput aplica-se a qualquer suporte físico ou virtual, incluindo televisão, rádio, sítios da rede mundial de computadores, redes sociais, fóruns de discussão e aplicativos de mensagens.*

*§ 3º (VETADO)*

*Art. 2º O descumprimento do disposto nesta Lei acarreta a imposição de multa, na forma de regulamento do Poder Executivo:*

*I – entre 1 e 10 salários mínimos, para pessoas físicas;*

*II – entre 10 e 100 salários mínimos, para pessoas jurídicas.*

*§ 1º Os valores auferidos com a imposição das multas são revertidos a fundo.*

*§ 2º O disposto no caput não exclui a imposição de outras sanções previstas na legislação.*

*Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.*

*Art. 4º Revogam-se as disposições em contrário.*

*Brasília, 23 de julho de 2024*

*135º da República e 65º de Brasília*

*IBANEIS ROCHA"*

As normas da Lei Orgânica do Distrito Federal tidas por violadas são as seguintes:

*"Art. 14. Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios, cabendo-lhe exercer, em seu território, todas as competências que não lhe sejam vedadas pela Constituição Federal."*

*"Art. 246. O Poder público garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e o acesso às fontes da cultura; apoiará e incentivará a valorização e difusão das manifestações culturais, bem como a proteção do patrimônio artístico, cultural e histórico do Distrito Federal.*

*§ 1° Os direitos citados no caput constituem:*

*I - a liberdade de expressão cultural e o respeito a sua pluralidade;*

*II - o modo de criar, fazer e viver;*

*III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;*

*IV - a difusão e circulação dos bens culturais."*

*"Art. 258. A comunicação é bem social a serviço da pessoa humana, dia realização integral de suas potencialidades políticas e intelectuais, garantido o direito fundamental do cidadão a participar dos assuntos dia comunicação como maiores interessados por seus processos, formas e conteúdos.*

*Parágrafo único. Todo cidadão tem direito à liberdade de opinião e de expressão, incluída a liberdade de procurar, receber e transmitir informações e ideias pelos meios disponíveis, observado o disposto na Constituição Federal."*

*"Art. 259. A atuação dos meios de comunicação estatais e daqueles direta ou indiretamente vinculados ao Poder Público caracterizar-se-á pela independência editorial dos poderes constituídos, assegurada a possibilidade de expressão e confronto de correntes de opinião."*

Como se observa, a Lei Distrital n.º 7.548/2024, de autoria parlamentar, estabelece a proibição de veiculação, de transmissão e de compartilhamento de cenas de violência contra a mulher em qualquer meio, físico ou virtual, no âmbito do Distrito Federal, sob pena de imposição de multa pecuniária às pessoas, físicas e jurídicas, que desrespeitarem a lei.

Segundo a norma, configuram cenas de violência as imagens, vídeos ou áudios que registrem a ação de agressores ou a reação de vítimas, em contexto de violência contra a mulher, e a proibição de divulgar tais cenas abrange qualquer meio físico ou virtual de comunicação, dentre eles, televisão, rádio, sítios da rede mundial de computadores, redes sociais, fóruns de discussão e aplicativos de mensagens.

O autor sustenta a inconstitucionalidade formal da Lei Distrital n.º 7.548/2024, em virtude de ofender o pacto federativo e o artigo 14 da Lei de Orgânica do Distrito Federal, pois alega que a lei impugnada possui natureza penal e regulamenta telecomunicações, matérias que são competência privativa da União.

Com razão, em parte, o autor.

Verifica-se que, ao contrário do alegado pelo autor, a norma impugnada não dispõe sobre direito penal, uma vez que não define uma conduta como crime e tampouco aplica sanção de natureza penal, a lei contestada, em seu artigo 2º, apenas estabelece multa pecuniária, de caráter administrativo, no caso de descumprimento do estabelecido na lei.

No entanto, deve prosperar o argumento de que a norma distrital, ao regular telecomunicações, invadiu competência privativa da União.

Cumpre lembrar que a **inconstitucionalidade formal** de um ato normativo é verificada diante da inobservância de regras de competência ou quando em desacordo com formalidade ou procedimento exigido pela Constituição ou, no caso, pela Lei Orgânica do Distrito Federal.

Sobre o tema, Gilmar Ferreira Mendes destaca que *"os vícios formais afetam o ato normativo singularmente considerado, sem atingir seu conteúdo, referindo-se aos pressupostos e procedimentos relativos à lei".* Acrescenta, em relação aos vícios formais, que estes *"traduzem defeito de formação do ato normativo, pela inobservância de princípio de ordem técnica ou procedimental ou pela violação de regras de competência. Nesses casos, viciado é o ato nos seus pressupostos, no seu procedimento de formação, na sua forma final."* [4]

Nos termos do artigo 22, inciso IV, da Constituição Federal[5], compete privativamente à União legislar sobre águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão.

A matéria sobre a qual versa a lei impugnada, qual seja, a proibição de veiculação, de transmissão e de compartilhamento de cenas de violência contra a mulher em qualquer meio físico ou virtual de comunicação, a despeito da intenção do legislador de resguardar eventuais direitos das mulheres vítimas de violência decorrente da exposição de sua imagem, se insere na regulamentação de telecomunicações e radiodifusão, cuja competência legislativa é de titularidade da União.

A competência privativa da União sobre matéria vinculada a telecomunicações e radiodifusão impede a atuação legislativa de outros entes federativos, ainda que de forma supletiva.

O ilustre Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios, em sua manifestação, ressaltou que a Constituição Federal não outorgou a cada Estado membro a definição do que as mídias sociais, jornais ou empresas de difusão podem ou não divulgar e, ainda, esclareceu que a regulamentação desse tema importante é de competência da União, com

base nos artigos 21, incisos XI e XII, alínea “a”[6], e artigo 22, inciso IV, ambos da Constituição Federal (ID 67552226).

Convém salientar que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal adota o entendimento de que há usurpação da competência privativa da União quando outro ente legisla sobre telecomunicações ou radiodifusão. Confira-se:

> *“CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. FEDERALISMO. SISTEMA DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS NORMATIVAS. LEI N. 3.693/2007 DO DISTRITO FEDERAL. INSTALAÇÃO E UTILIZAÇÃO DE PONTOS ADICIONAIS DE TELEVISÃO POR ASSINATURA. PROIBIÇÃO DE COBRANÇA. IMPOSIÇÃO DE MULTA EM RAZÃO DO DESCUMPRIMENTO.* ***USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA EXPLORAR OS SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES E LEGISLAR SOBRE A MATÉRIA*** *(CF, ARTS. 21, XI, E 22, IV). 1. A forma de Estado federal instituída pela Constituição de 1988 flexibiliza a autonomia dos entes políticos ao estabelecer o sistema de repartição de competências materiais e normativas, alicerçado no princípio da predominância do interesse. 2.* ***O Texto Constitucional é categórico quanto à exclusividade da União para legislar sobre telecomunicações*** *e explorar esses serviços (arts. 21, XI; e 22, IV). Precedentes. [...] 4. A Lei n. 3.963/2007 do Distrito Federal, ao proibir a cobrança pela instalação e utilização de pontos adicionais de televisão por assinatura em residências e fixar multa em virtude do descumprimento,* ***interfere no núcleo regulatório das telecomunicações, o que revela usurpação da competência normativa privativa da União sobre a matéria.*** *5. Pedido julgado procedente.”* (ADI 3877, Relator(a): NUNES MARQUES, Tribunal Pleno, julgado em 09-09-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 12-11-2024 PUBLIC 13-11-2024) (grifou-se).

> *“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. FEDERALISMO. SISTEMA DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS NORMATIVAS. LEI N. 11.382/2022 DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE. IMPLANTAÇÃO E COMPARTILHAMENTO DE INFRAESTRUTURA DE TELECOMUNICAÇÕES. LICENCIAMENTO. DISCIPLINA.* ***COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA EXPLORAR OS SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES E LEGISLAR SOBRE A MATÉRIA*** *(CF, ARTS. 21, XI, E 22, IV). 1. A forma de Estado federal instituída pela Constituição de 1988 flexibiliza a autonomia dos entes políticos ao estabelecer o sistema de repartição de competências materiais e normativas, alicerçado no princípio da predominância do interesse. A partilha de atribuições fundamenta a divisão de poder no Estado de direito, ora centralizando-o na União (arts. 21 e 22), ora homenageando seu exercício cooperativo (arts. 23, 24 e 30, I). 2.* ***A Carta da República é expressa quanto à exclusividade da União para legislar sobre telecomunicações*** *e explorar esses serviços (arts. 21, XI; e 22, IV). Precedentes. 3. A Lei n. 11.382/2022 do Município de Belo Horizonte/MG* ***apresenta vício formal de inconstitucionalidade por invadir a competência normativa privativa da União sobre a matéria.*** *4. Pedido julgado procedente.”* (ADPF 1031, Relator(a): NUNES MARQUES, Tribunal Pleno, julgado em 18-09-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 03-10-2023 PUBLIC 04-10-2023) (grifou-se).

*"ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. NORMA MUNICIPAL.* ***DISPOSIÇÕES SOBRE TELECOMUNICAÇÕES. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL****. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 21, XI, E 22, IV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ARGUIÇÃO JULGADA PROCEDENTE. 1.* ***É inconstitucional ato normativo municipal que regulamenta aspectos nucleares dos serviços de telecomunicações, por violação à competência legislativa privativa da União para o tema*** *(art. 22, IV, da CRFB/88). 2. Arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 3.319/2002 e dos arts. 101 e 102 da Lei Complementar Municipal nº 53/2007; e, por arrastamento, declarar a inconstitucionalidade do Decreto Municipal nº 8.762/2017; do Decreto Municipal nº 10.416/2021 e da Portaria 10/2018-SMPU, todos atos normativos do Município de Barra Mansa/RJ."* (ADPF 1091, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 09-04-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 17-04-2024 PUBLIC 18-04-2024) (grifou-se).

*"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 16.576/2015 DE SANTA CATARINA. OBRIGATORIEDADE DE DIVULGAÇÃO DIÁRIA DE FOTOS DE CRIANÇAS DESAPARECIDAS EM NOTICIÁRIOS DE TV E JORNAIS DE SANTA CATARINA.* ***INVASÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE RADIODIFUSÃO*** *E EXPLORAR O SERVIÇO.* ***INGERÊNCIA DO PODER PÚBLICO EM ENTIDADES PRIVADAS DE JORNALISMO****. CONTRARIEDADADE AO PRINCÍPIO DA LIVRE INICIATIVA.* ***AFRONTA AO ART. 220 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA****. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE."* (ADI 5292, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 28-03-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-096 DIVULG 18-05-2022 PUBLIC 19-05-2022) (grifou-se)

*"Direito Constitucional. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Lei municipal que* ***disciplina serviço de radiodifusão comunitária. Usurpação de competência da União****. 1. Arguição de descumprimento de preceito fundamental contra lei do Município de Uberaba que disciplina o serviço de radiodifusão comunitária. 2.* ***Está configurada a violação à competência da União para explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de radiodifusão sonora e de sons e para legislar privativamente sobre a matéria****, bem como outorgar concessões, permissões e autorizações para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens (arts. 21, XII, a; 22, IV; e 223, da CF/1988). 2. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADPF 235, Rel. Min. Luiz Fux, por unanimidade, assentou a impossibilidade de lei municipal dispor sobre serviço de radiodifusão comunitária no âmbito de seu território, em virtude da* ***violação à competência da União para tratar da matéria.*** *3. Ação conhecida e pedido julgado procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 9.418/2004, do Município de Uberaba/MG. Fixação da seguinte tese de julgamento: É inconstitucional lei municipal que dispõe sobre a autorização e exploração de serviço público de radiodifusão comunitária."* (ADPF 335, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 30-08-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-185 DIVULG 15-09-2021 PUBLIC 16-09-2021) (grifou-se)

> *"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 14.150/2012 DO RIO GRANDE DO SUL.* ***COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE*** *TELECOMUNICAÇÃO. PRECEDENTES. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO DA AÇÃO. 1. A Lei 14.150/2012 que veda a cobrança, no âmbito daquele Estado, das tarifas de assinatura básica pelas concessionárias prestadoras de serviços de telefonia fixa e móvel, afronta o artigo 22, IV, CRFB. 2.* ***É da competência privativa da União legislar sobre telecomunicação (art. 22, IV, CRFB). Inconstitucionalidade formal de legislação estadual ou distrital que trata da matéria****. Precedentes. 3. Pedido na ação direta de inconstitucionalidade julgado procedente*." (ADI 4907, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 14-02-2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-049 DIVULG 06-03-2020 PUBLIC 09-03-2020) (grifou-se).

> *"Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei estadual 10.258/2014 da Paraíba. 3.* ***Serviço público de telecomunicações****. 4. Serviços de televisão por assinatura. 5.* ***Criação de obrigações, proibições e sanções para a prestadora de serviços.*** *6.* ***Invasão da competência legislativa da União****. 7. Violação dos artigos 21, XI, 22, IV, e 175, parágrafo único, incisos I e II, da Constituição Federal. Precedentes. 8. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente."* (ADI 5121, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 30-08-2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-200 DIVULG 13-09-2019 PUBLIC 16-09-2019) (grifou-se).

Logo, está configurada a violação ao artigo 14 da Lei Orgânica do Distrito Federal, visto que a norma impugnada se encontra inserida no exercício de competência que lhe é vedada pela Constituição Federal.

Portanto, deve ser declarada a inconstitucionalidade formal da lei distrital impugnada, em razão da usurpação de competência privativa da União.

De outra parte, constata-se que a Lei Distrital nº 7.548/2024 também padece de **inconstitucionalidade material**, em face da violação dos princípios da liberdade de expressão, da publicidade/informação e da proporcionalidade.

Cumpre lembrar que a livre manifestação do pensamento, a liberdade de expressão de atividade intelectual e de comunicação são direitos fundamentais, além de ser assegurado a todos o acesso à informação, não se admitindo restrição a esses direitos. Da mesma forma, não se permite que nenhuma lei constitua embaraço a plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social, conforme estabelecido na Constituição Federal (artigos 5º, incisos IV, IX e XIV, e 220, §§ 1º e 2º[7]) e na Lei Orgânica do Distrito Federal (artigos 246, § 1º, inciso I, 258, parágrafo único, e 259[8]).

No entanto, é inconteste que esses direitos e garantias não são absolutos, pois os direitos fundamentais encontram limites na própria Constituição Federal e quando confrontados com outros direitos de hierarquia semelhante.

Em relação à liberdade de expressão, o Supremo Tribunal Federal entende que é um direito que *"desfruta de uma posição preferencial no Estado democrático brasileiro, por ser*

*uma pré-condição para o exercício esclarecido dos demais direitos e liberdades"* (RCL 22328). Confira-se:

> *"Direito Constitucional. Agravo regimental em reclamação.* ***Liberdade de expressão****. Decisão judicial que determinou a retirada de matéria jornalística de sítio eletrônico. Afronta ao julgado na ADPF 130. Procedência. 1. O Supremo Tribunal Federal tem sido mais flexível na admissão de reclamação em matéria de liberdade de expressão, em razão da persistente vulneração desse direito na cultura brasileira, inclusive por via judicial. 2.* ***No julgamento da ADPF 130, o STF proibiu enfaticamente a censura de publicações jornalísticas, bem como tornou excepcional qualquer tipo de intervenção estatal na divulgação de notícias e de opiniões****. 3.* ***A liberdade de expressão desfruta de uma posição preferencial no Estado democrático brasileiro, por ser uma pré-condição para o exercício esclarecido dos demais direitos e liberdades****. 4. Eventual uso abusivo da liberdade de expressão deve ser reparado, preferencialmente, por meio de retificação, direito de resposta ou indenização. Ao determinar a retirada de matéria jornalística de sítio eletrônico de meio de comunicação, a decisão reclamada violou essa orientação. 5. Reclamação julgada procedente."* (Rcl 22328, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 06-03-2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-090 DIVULG 09-05-2018 PUBLIC 10-05-2018) (grifou-se)

> *"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. LEI N. 9.612/98. RÁDIODIFUSÃO COMUNITÁRIA. PROBIÇÃO DO PROSELITISMO. INCONSTITUCIONALIDADE. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO DIRETA. 1.* ***A liberdade de expressão representa tanto o direito de não ser arbitrariamente privado ou impedido de manifestar seu próprio pensamento quanto o direito coletivo de receber informações*** *e de conhecer a expressão do pensamento alheio. 2.* ***Por ser um instrumento para a garantia de outros direitos, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reconhece a primazia da liberdade de expressão.*** *3. A liberdade religiosa não é exercível apenas em privado, mas também no espaço público, e inclui o direito de tentar convencer os outros, por meio do ensinamento, a mudar de religião. O discurso proselitista é, pois, inerente à liberdade de expressão religiosa. Precedentes. 4. A liberdade política pressupõe a livre manifestação do pensamento e a formulação de discurso persuasivo e o uso do argumentos críticos. Consenso e debate público informado pressupõem a livre troca de ideias e não apenas a divulgação de informações. 5.* ***O artigo 220 da Constituição Federal expressamente consagra a liberdade de expressão sob qualquer forma, processo ou veículo****, hipótese que inclui o serviço de radiodifusão comunitária. 6. Viola a Constituição Federal a proibição de veiculação de discurso proselitista em serviço de radiodifusão comunitária. 7. Ação direta julgada procedente."* (ADI 2566, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Relator(a) p/ Acórdão: EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 16-05-2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-225 DIVULG 22-10-2018 PUBLIC 23-10-2018) (grifou-se).

Convém destacar que o Supremo Tribunal Federal, em observância à plena liberdade de expressão - incluindo a livre manifestação do pensamento, o direito à informação e a

expressão artística, científica, intelectual e comunicacional -, no julgamento da ADPF 130, vedou a censura e esclareceu que *"não cabe ao Estado, por qualquer dos seus órgãos, definir previamente o que pode ou o que não pode ser dito por indivíduos e jornalistas", in verbis:*

> *"ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL (ADPF). [...]* ***A PLENITUDE DA LIBERDADE DE IMPRENSA COMO REFORÇO OU SOBRETUTELA DAS LIBERDADES DE MANIFESTAÇÃO DO PENSAMENTO, DE INFORMAÇÃO E DE EXPRESSÃO ARTÍSTICA, CIENTÍFICA, INTELECTUAL E COMUNICACIONAL****. LIBERDADES QUE DÃO CONTEÚDO ÀS RELAÇÕES DE IMPRENSA E QUE SE PÕEM COMO SUPERIORES BENS DE PERSONALIDADE E MAIS DIRETA EMANAÇÃO DO PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. O CAPÍTULO CONSTITUCIONAL DA COMUNICAÇÃO SOCIAL COMO SEGMENTO PROLONGADOR DAS LIBERDADES DE MANIFESTAÇÃO DO PENSAMENTO, DE INFORMAÇÃO E DE EXPRESSÃO ARTÍSTICA, CIENTÍFICA, INTELECTUAL E COMUNICACIONAL. [...] EFEITOS JURÍDICOS DA DECISÃO. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO. [...] 2. REGIME CONSTITUCIONAL DA LIBERDADE DE IMPRENSA COMO REFORÇO DAS LIBERDADES DE MANIFESTAÇÃO DO PENSAMENTO, DE INFORMAÇÃO E DE EXPRESSÃO EM SENTIDO GENÉRICO, DE MODO A ABARCAR OS DIREITOS À PRODUÇÃO INTELECTUAL, ARTÍSTICA, CIENTÍFICA E COMUNICACIONAL. A Constituição reservou à imprensa todo um bloco normativo, com o apropriado nome "Da Comunicação Social" (capítulo V do título VIII). A imprensa como plexo ou conjunto de "atividades" ganha a dimensão de instituição-ideia, de modo a poder influenciar cada pessoa de per se e até mesmo formar o que se convencionou chamar de opinião pública. Pelo que ela, Constituição, destinou à imprensa o direito de controlar e revelar as coisas respeitantes à vida do Estado e da própria sociedade. A imprensa como alternativa à explicação ou versão estatal de tudo que possa repercutir no seio da sociedade e como garantido espaço de irrupção do pensamento crítico em qualquer situação ou contingência. Entendendo-se por pensamento crítico o que, plenamente comprometido com a verdade ou essência das coisas, se dota de potencial emancipatório de mentes e espíritos.* ***O corpo normativo da Constituição brasileira sinonimiza liberdade de informação jornalística e liberdade de imprensa, rechaçante de qualquer censura prévia a um direito que é signo e penhor da mais encarecida dignidade da pessoa humana, assim como do mais evoluído estado de civilização****. 3. O CAPÍTULO CONSTITUCIONAL DA COMUNICAÇÃO SOCIAL COMO SEGMENTO PROLONGADOR DE SUPERIORES BENS DE PERSONALIDADE QUE SÃO A MAIS DIRETA EMANAÇÃO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA:* ***A LIVRE MANIFESTAÇÃO DO PENSAMENTO E O DIREITO À*** *INFORMAÇÃO E À EXPRESSÃO ARTÍSTICA, CIENTÍFICA, INTELECTUAL E COMUNICACIONAL. TRANSPASSE DA NATUREZA JURÍDICA DOS DIREITOS PROLONGADOS AO CAPÍTULO CONSTITUCIONAL SOBRE A COMUNICAÇÃO SOCIAL.* ***O art. 220 da Constituição radicaliza e alarga o regime de plena liberdade de atuação da imprensa, porquanto fala: a) que os mencionados direitos de personalidade (liberdade de pensamento, criação, expressão e informação) estão a salvo de qualquer restrição em seu exercício, seja qual for o suporte físico ou tecnológico de sua veiculação;*** *b) que tal exercício não se sujeita a outras disposições que não sejam as figurantes dela própria, Constituição. A liberdade de informação jornalística é versada pela Constituição Federal como expressão sinônima de liberdade de imprensa. Os direitos que dão conteúdo à liberdade de imprensa são bens de personalidade que se qualificam como sobredireitos. Daí que, no limite, as relações de imprensa e as relações de intimidade,*

*vida privada, imagem e honra são de mútua excludência, no sentido de que as primeiras se antecipam, no tempo, às segundas; ou seja, antes de tudo prevalecem as relações de imprensa como superiores bens jurídicos e natural forma de controle social sobre o poder do Estado, sobrevindo as demais relações como eventual responsabilização ou consequência do pleno gozo das primeiras. A expressão constitucional "observado o disposto nesta Constituição" (parte final do art. 220) traduz a incidência dos dispositivos tutelares de outros bens de personalidade, é certo, mas como consequência ou responsabilização pelo desfrute da "plena liberdade de informação jornalística" (§ 1º do mesmo art. 220 da Constituição Federal). Não há liberdade de imprensa pela metade ou sob as tenazes da censura prévia, inclusive a procedente do Poder Judiciário, pena de se resvalar para o espaço inconstitucional da prestidigitação jurídica. Silenciando a Constituição quanto ao regime da internet (rede mundial de computadores), não há como se lhe recusar a qualificação de território virtual livremente veiculador de ideias e opiniões, debates, notícias e tudo o mais que signifique plenitude de comunicação. 4. MECANISMO CONSTITUCIONAL DE CALIBRAÇÃO DE PRINCÍPIOS.* ***O art. 220 é de instantânea observância quanto ao desfrute das liberdades de pensamento, criação, expressão e informação que, de alguma forma, se veiculem pelos órgãos de comunicação social****. Isto sem prejuízo da aplicabilidade dos seguintes incisos do art. 5º da mesma Constituição Federal: vedação do anonimato (parte final do inciso IV); do direito de resposta (inciso V); direito a indenização por dano material ou moral à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem das pessoas (inciso X); livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer (inciso XIII); direito ao resguardo do sigilo da fonte de informação, quando necessário ao exercício profissional (inciso XIV). Lógica diretamente constitucional de calibração temporal ou cronológica na empírica incidência desses dois blocos de dispositivos constitucionais (o art. 220 e os mencionados incisos do art. 5º). Noutros termos, primeiramente,* ***assegura-se o gozo dos sobredireitos de personalidade em que se traduz a "livre" e "plena" manifestação do pensamento, da criação e da informação****. Somente depois é que se passa a cobrar do titular de tais situações jurídicas ativas um eventual desrespeito a direitos constitucionais alheios, ainda que também densificadores da personalidade humana. Determinação constitucional de momentânea paralisia à inviolabilidade de certas categorias de direitos subjetivos fundamentais,* ***porquanto a cabeça do art. 220 da Constituição veda qualquer cerceio ou restrição à concreta manifestação do pensamento (vedado o anonimato), bem assim todo cerceio ou restrição que tenha por objeto a criação, a expressão e a informação, seja qual for a forma, o processo, ou o veículo de comunicação social. Com o que a Lei Fundamental do Brasil veicula o mais democrático e civilizado regime da livre e plena circulação das ideias e opiniões, assim como das notícias e informações,*** *mas sem deixar de prescrever o direito de resposta e todo um regime de responsabilidades civis, penais e administrativas. Direito de resposta e responsabilidades que, mesmo atuando a posteriori, infletem sobre as causas para inibir abusos no desfrute da plenitude de liberdade de imprensa. [...] 8. NÚCLEO DURO DA LIBERDADE DE IMPRENSA E A INTERDIÇÃO PARCIAL DE LEGISLAR. A uma atividade que já era "livre" (incisos IV e IX do art. 5º), a Constituição Federal acrescentou o qualificativo de "plena" (§ 1º do art. 220****). Liberdade plena que, repelente de qualquer censura prévia, diz respeito à essência mesma do jornalismo (o chamado "núcleo duro" da atividade). Assim entendidas as coordenadas de tempo e de conteúdo da manifestação do pensamento, da informação e da criação lato sensu, sem o que não se tem o desembaraçado trânsito das ideias e opiniões, tanto quanto da informação e da criação****. Interdição à lei quanto às matérias nuclearmente de imprensa, retratadas no tempo de início e de duração do concreto exercício da liberdade, assim como de sua extensão ou tamanho*

> *do seu conteúdo. Tirante, unicamente, as restrições que a Lei Fundamental de 1988 prevê para o "estado de sítio" (art. 139), o Poder Público somente pode dispor sobre matérias lateral ou reflexamente de imprensa, respeitada sempre a ideia-força de que quem quer que seja tem o direito de dizer o que quer que seja.* ***Logo, não cabe ao Estado, por qualquer dos seus órgãos, definir previamente o que pode ou o que não pode ser dito por indivíduos e jornalistas****. As matérias reflexamente de imprensa, suscetíveis, portanto, de conformação legislativa, são as indicadas pela própria Constituição, tais como: direitos de resposta e de indenização, proporcionais ao agravo; proteção do sigilo da fonte ("quando necessário ao exercício profissional"); responsabilidade penal por calúnia, injúria e difamação; diversões e espetáculos públicos; estabelecimento dos "meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programas ou programações de rádio e televisão que contrariem o disposto no art. 221, bem como da propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente" (inciso II do § 3º do art. 220 da CF); independência e proteção remuneratória dos profissionais de imprensa como elementos de sua própria qualificação técnica (inciso XIII do art. 5º); participação do capital estrangeiro nas empresas de comunicação social (§ 4º do art. 222 da CF); composição e funcionamento do Conselho de Comunicação Social (art. 224 da Constituição). Regulações estatais que, sobretudo incidindo no plano das consequências ou responsabilizações, repercutem sobre as causas de ofensas pessoais para inibir o cometimento dos abusos de imprensa. Peculiar fórmula constitucional de proteção de interesses privados em face de eventuais descomedimentos da imprensa (justa preocupação do Ministro Gilmar Mendes), mas sem prejuízo da ordem de precedência a esta conferida, segundo a lógica elementar de que não é pelo temor do abuso que se vai coibir o uso. Ou, nas palavras do Ministro Celso de Mello, "****a censura governamental, emanada de qualquer um dos três Poderes, é a expressão odiosa da face autoritária do poder público".*** *[...] 12. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO. Total procedência da ADPF, para o efeito de declarar como não recepcionado pela Constituição de 1988 todo o conjunto de dispositivos da Lei federal nº 5.250, de 9 de fevereiro de 1967."(*ADPF 130, Relator(a): CARLOS BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 30-04-2009, DJe-208 DIVULG 05-11-2009 PUBLIC 06-11-2009 EMENT VOL-02381-01 PP-00001 RTJ VOL-00213-01 PP-00020)

No caso em tela, a Lei Distrital n.º 7.548/2024, proíbe a veiculação, a transmissão e o compartilhamento de cenas de violência contra a mulher, sendo estas consideradas como *"aquelas identificáveis em imagens, vídeos ou áudios que registrem a ação de agressores ou a reação de vítimas em contexto de violência contra a mulher",* e o impedimento *"aplica-se a qualquer suporte físico ou virtual, incluindo televisão, rádio, sítios da rede mundial de computadores, redes sociais, fóruns de discussão e aplicativos de mensagens"*.

Assim, observa-se que a extensão da proibição imposta pela lei distrital ofende a liberdade de expressão, principalmente, quanto ao direito de informação e à manifestação intelectual, comunicacional e jornalística.

Logo, a norma impugnada viola diretamente os artigos 246, § 1º, inciso I, e 258, parágrafo único, ambos da Lei Orgânica do Distrito Federal, *in verbis*:

> *"Art. 246. O Poder público garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e o acesso às fontes da cultura; apoiará e incentivará a valorização e difusão das manifestações culturais, bem como a proteção do patrimônio artístico, cultural e histórico do Distrito Federal.*
>
> *§ 1° **Os direitos citados no caput constituem**:*
>
> *I **- a liberdade de expressão** cultural e o respeito a sua pluralidade;*
>
> *II - o modo de criar, fazer e viver;*
>
> *III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;*
>
> *IV - a difusão e circulação dos bens culturais."* (grifou-se).

> *"Art. 258. **A comunicação é bem social a serviço da pessoa humana**, dia realização integral de suas potencialidades políticas e intelectuais, garantido o direito fundamental do cidadão a participar dos assuntos dia comunicação como maiores interessados por seus processos, formas e conteúdos.*
>
> *Parágrafo único. **Todo cidadão tem direito à liberdade de opinião e de expressão, incluída a liberdade de procurar, receber e transmitir informações** e ideias pelos meios disponíveis, observado o disposto na Constituição Federal."* (grifou-se).

Além do mais, a lei impugnada também ofende o princípio da proporcionalidade, pois é sabido que, de acordo com tal princípio, a medida estatal deve ser adequada e necessária para obtenção de sua finalidade, bem como deve observar a proporcionalidade em sentido estrito, e, no caso em análise, a extensão da proibição imposta pela lei distrital é excessiva e desproporcional, como bem pontuou o ilustre Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios ao afirmar que *"conforme a redação da lei, nem mesmo as próprias vítimas poderiam divulgar as violências sofridas, sob pena de responsabilização administrativa, o que torna evidente a exorbitância da restrição imposta"* (ID 67552226, pág. 13).

Feitas essas considerações, conclui-se que a lei ora contestada, de iniciativa parlamentar, invadiu competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações e radiodifusão, em afronta artigo 14 da Lei Orgânica do Distrito Federal, bem como incorreu em inconstitucionalidade material por ofensa aos princípios da liberdade de expressão, da publicidade/informação e da proporcionalidade, violando, assim, os artigos 246, § 1º, inciso I, e 258, parágrafo único, ambos da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Por tais razões, deve ser julgada procedente a pretensão e declarada a inconstitucionalidade formal e material da norma em exame.

**Diante do exposto**, acompanhando o eminente Relator, acolho a preliminar suscitada para conhecer parcialmente a ação direta e julgo procedente o pedido, declarando a inconstitucionalidade da Lei Distrital nº 7.548, de 23 de julho de 2024, com efeitos *ex tunc* e eficácia *erga omnes*.

É como voto.

---

[1] Art. 125. Os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição.

[...] § 2º Cabe aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, vedada a atribuição da legitimação para agir a um único órgão.

[2] Art. 8º Compete ao Tribunal de Justiça:

I – processar e julgar originariamente:

[...] n) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Distrito Federal em face de sua Lei Orgânica;

[3] Art. 13. Compete ao Conselho Especial:

I - processar e julgar originariamente:

[...] k) a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou de ato normativo distrital em face da Lei Orgânica do Distrito Federal e as respectivas reclamações, para garantir a autoridade de suas decisões

[4] MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional.* 18. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023, p. 1254.

[5] Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...] IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;

[6] Art. 21. Compete à União:

[...] XI - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais;

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

a) os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens;

[7] 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:

[...] IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato;

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

XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

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 conterá 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.

[8] Art. 246. O Poder público garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e o acesso às fontes da cultura; apoiará e incentivará a valorização e difusão das manifestações culturais, bem como a proteção do patrimônio artístico, cultural e histórico do Distrito Federal.

§ 1° Os direitos citados no caput constituem:

I - a liberdade de expressão cultural e o respeito a sua pluralidade;

II - o modo de criar, fazer e viver;

III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV - a difusão e circulação dos bens culturais.

Art. 258. A comunicação é bem social a serviço da pessoa humana, dia realização integral de suas potencialidades políticas e intelectuais, garantido o direito fundamental do cidadão a participar dos assuntos dia comunicação como maiores interessados por seus processos, formas e conteúdos.

Parágrafo único. Todo cidadão tem direito à liberdade de opinião e de expressão, incluída a liberdade de procurar, receber e transmitir informações e ideias pelos meios disponíveis, observado o disposto na Constituição Federal.

Art. 259. A atuação dos meios de comunicação estatais e daqueles direta ou indiretamente vinculados ao Poder Público caracterizar-se-á pela independência editorial dos poderes constituídos, assegurada a possibilidade de expressão e confronto de correntes de opinião.

## DECISÃO

Conheceu-se em parte da Ação Direta de Inconstitucionalidade e, quanto ao mérito, julgou-se procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade formal e material da Lei Distrital nº 7.548/2024, com efeitos "ex tunc" e eficácia "erga omnes". Decisão unânime.

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido liminar, proposta pel a ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - SEÇÃO DISTRITO FEDERAL, cujo objeto é o reconhecimento de vícios de natureza formal e material dos **artigos 1º, 2º, 3º e 4º da Lei Distrital nº 7.548, de 23 de julho de 2024**, que proibiu a veiculação, a transmissão e o compartilhamento de cenas de violência sexual contra a mulher no Distrito Federal, impondo multa pecuniária às pessoas físicas e jurídicas que não observarem o aludido comando.

O proponente assevera, em primeiro plano, que a matéria tratada pelo mencionado ato normativo desborda os limites da competência legislativa do Distrito Federal e invade a esfera reservada à União (art. 22, I e IV, da Constituição Federal), em ofensa direta ao pacto federativo, pois estabelece uma vedação com manifesto caráter penal, ignora a existência da Lei nº 11.340/2006 e interfere nos serviços de telecomunicações e radiodifusão.

Sustenta, ainda, a existência de inconstitucionalidade material por afronta aos princípios da liberdade de expressão, da liberdade de imprensa, da publicidade/informação e da proporcionalidade.

Acrescenta que, a pretexto de resguardar a imagem das mulheres vítimas de violência doméstica e familiar, a norma retira da esfera pública um tema de interesse social, favorece agressores, desencoraja denúncias e cria obstáculos à conscientização social, fortalecendo a cultura do silêncio.

Com tais argumentos, pugna pela concessão *inaudita altera pars*de medida liminar, nos termos do art. 10 da Lei nº 9.868/99, para suspender a eficácia da Lei Distrital nº 7.548/2024, com efeitos *ex nunc* e *erga omnes*, até o julgamento definitivo da presente ação. Quanto ao mérito, requer a procedência do pedido, a fim de declarar a inconstitucionalidade formal e material dos dispositivos da Lei Distrital nº 7.548/2024.

Foi adotado o rito especial previsto no art. 12 da Lei nº 9.868/1999 e art. 146 do RITJDFT para o processamento e julgamento, além de terem sido solicitadas as informações pertinentes (ID 65010180).

Em sua manifestação, a **Procuradoria-Geral do Distrito Federal**ressaltou a ausência de vícios na norma impugnada. Resumidamente, aduziu que a lei: (i) não usurpa a competência da União para legislar sobre Direito Penal ou sobre telecomunicações e radiofusão, pois trata apenas de multa administrativa e regula a circulação de conteúdo; (ii) não impõe censura à liberdade de expressão ou ofende o princípio da proporcionalidade, mas apenas evita a veiculação, transmissão e o compartilhamento de cenas de violência sexual contra a mulher de maneira sensacionalista. Caso se entenda que a norma poderia gerar interpretações

excessivamente restritivas à liberdade de expressão, sugeriu que seja adotada a técnica de interpretação conforme à Constituição para limitar a aplicação da norma às situações em que a veiculação de cenas de violência contra a mulher configure um abuso midiático (ID 65297919).

A **Mesa Diretora da Câmara Legislativa do Distrito Federal** também defendeu a constitucionalidade da Lei nº 7.548/2024. Discorreu sobre os motivos por trás da proibição de disseminar conteúdo com registro de cena de violência contra a mulher em formato de imagens, vídeos ou áudios. Afirmou que a norma encontra amparo no art. 276, III, da LODF, que prescreve o dever do Poder Público distrital de estabelecer políticas públicas de prevenção e combate à violência e à discriminação contra a mulher e outras minorias, mediante a criação e execução de programas que visem coibir a violência. Alegou que o Legislativo distrital atuou no campo da competência administrativa comum prevista no art. 23, I, CF/88, para dar significado concreto às diretrizes da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher. Destacou que a lei em debate privilegia os princípios internacionais, a ordem constitucional brasileira e se revela alinhada com a finalidade do Direito Penal, sem se confundir com este. Por fim, pontuou que a norma não restringe a liberdade de expressão, de informação e de imprensa, nem trata de regulamentação de mídias (ID 65596910).

Intimada, a Procuradoria-Geral de Justiça ressaltou não ter sido juntada aos autos procuração com poderes específicos para impugnar o ato normativo. Além disso, assinalou tampouco constar do caderno processual manifestação do Governador do Distrito Federal, que sancionou o projeto que deu origem à lei impugnada, nos termos do art. 146 do RITJDFT (ID 66015186).

Foi, então, determinada a intimação da proponente (para promover a regularização de sua representação processual) e do Governador do Distrito Federal (para prestar informações) (ID 66164941).

A proponente juntou procuração com poderes específicos para impugnar a Lei Distrital nº 7.548/2024 (ID 66590192).

Por sua vez, o**Governador do Distrito Federal** apresentou informações, nas quais suscitou preliminar de não conhecimento da ação quanto à violação às Leis Federais nº 2.083/53 e 5.250/67, tendo em vista o parâmetro de controle indicado. No mérito, apoiou a improcedência do pedido, ressaltando a competência do Distrito Federal para dispor sobre assunto de interesse local, nos termos dos art. 30, I, c/c art. 32, §1º, da CF e art. 14 da LODF. Referiu, ainda, que a norma atacada veicula política pública local voltada à proteção da mulher e ao combate à violência de gênero, em observância ao dever imposto pela LODF em seu art. 276, III. Finalizou abordando a regularidade da iniciativa legislativa, a ausência de ofensa à liberdade de

expressão e à liberdade de imprensa, assim como a ausência de violação ao princípio da proporcionalidade, argumentando que os benefícios atingidos pela lei superam qualquer ônus consequente da sua implementação (ID 66891144).

Por fim, foi juntada manifestação da **Procuradoria-Geral de Justiça**, pela procedência do pedido. No parecer, pontuou-se que a Constituição não outorgou a cada Estado membro a definição do que as mídias sociais, jornais ou empresas de radiodifusão podem ou não divulgar – regulamentação a cargo da União, com base no art. 21, XI e XII, a; e no art. 22, IV, da Constituição. Aduziu que, embora a LODF imponha ao Poder Público a criação de medidas de proteção e coibição da violência, estas devem ser razoáveis, proporcionais e não podem afrontar direitos fundamentais previstos constitucionalmente. Referiu que, malgrado a boa intenção do legislador, a lei afronta a liberdade de expressão e comunicação, sobretudo devido à sua magnitude e abrangência (televisão, rádio, sítios *web*, redes sociais, fóruns de discussão e aplicativos de mensagens). Referiu que, pela lei impugnada, nem mesmo as vítimas poderiam divulgar as violências sofridas, sob pena de responsabilização administrativa, o que estamparia a exorbitância da restrição imposta (ID 67552226).

É o relatório.

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido liminar, proposta por ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - SEÇÃO DISTRITO FEDERAL, cujo objeto é o reconhecimento de vícios de natureza formal e material dos artigos 1º, 2º, 3º e 4º da Lei Distrital nº 7.548, de 23 de julho de 2024, que proibiu a veiculação, a transmissão e o compartilhamento de cenas de violência sexual contra a mulher no Distrito Federal, impondo multa pecuniária às pessoas físicas e jurídicas que não observarem o aludido comando.

Inicialmente, é necessário analisar a preliminar de não conhecimento da presente demanda arguida pelo Governador do Distrito Federal, com o argumento de impossibilidade de instauração da referida ADI, tendo como parâmetro de controle normas infraconstitucionais (Leis Federais nºs 2.083/53 e 5.250/67).

Este egrégio Tribunal de Justiça possui competência para processar e julgar originariamente a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo distrital contra Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF), conforme disposto no artigo 125, § 2º, da Constituição Federal (CF) e no artigo 8º, inciso I, alínea "n", da Lei nº 11.697/2008 (Lei de Organização Judiciária do Distrito Federal e Territórios).

Da mesma forma, o Regimento Interno desta Corte, em seu artigo 13, inciso I, alínea "k", estabelece ser o Conselho Especial competente para processar e julgar originariamente ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo distrital em face da LODF.

Assim, verifica-se que o parâmetro a ser utilizado no controle concentrado de inconstitucionalidade é a Lei Orgânica do Distrito Federal.

Na espécie, a autora assegura que a Lei Distrital nº 7.548/2024 invade competência privativa da União para legislar sobre matéria de caráter penal e processual penal, bem como de telecomunicações/regulação de mídias, além de argumentar que há violação ao pacto federativo e aos princípios da liberdade de expressão e da proporcionalidade.

Afirma que a lei distrital viola as Leis nºs 2.083/1953 (Liberdade de Imprensa) e 5.250/1967 (Liberdade de Manifestação do Pensamento e de Informação).

Lembre-se que a Lei nº 5.250/1967 não foi recepcionada pela Constituição Federal, conforme declarou o Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADPF 130.

Como visto, inviável a apreciação de violação da norma distrital em face de leis federais. Portanto, neste particular, não deve ser conhecida a demanda.

**Acompanho o eminente Relator para acolher a preliminar suscitada e conhecer parcialmente da presente ação direta de inconstitucionalidade.**

A ação em análise questiona a inconstitucionalidade formal e material da Lei Distrital nº 7.548/2024, vícios que serão analisados.

O referido diploma legal está redigido nos seguintes termos:

> LEI Nº 7.548, DE 23 DE JULHO DE 2024
>
> Proíbe a veiculação, a transmissão e o compartilhamento de cenas de violência contra a mulher no Distrito Federal.

O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, FAÇO SABER QUE A CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL DECRETA E EU SANCIONO A SEGUINTE LEI:

Art. 1º Fica proibida a veiculação, a transmissão e o compartilhamento de cenas de violência contra a mulher no Distrito federal.

§ 1º Consideram-se cenas de violência aquelas identificáveis em imagens, vídeos ou áudios que registrem a ação de agressores ou a reação de vítimas em contexto de violência contra a mulher no Distrito Federal.

§ 2º A proibição de que trata o caput aplica-se a qualquer suporte físico ou virtual, incluindo televisão, rádio, sítios da rede mundial de computadores, redes sociais, fóruns de discussão e aplicativos de mensagens.

§ 3º (VETADO)

Art. 2º O descumprimento do disposto nesta Lei acarreta a imposição de multa, na forma de regulamento do Poder Executivo:

I – entre 1 e 10 salários mínimos, para pessoas físicas;

II – entre 10 e 100 salários mínimos, para pessoas jurídicas.

§ 1º Os valores auferidos com a imposição das multas são revertidos a fundo.

§ 2º O disposto no caput não exclui a imposição de outras sanções previstas na legislação.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 4º Revogam-se as disposições em contrário.

Os defeitos formais mencionados no caso decorreriam, segundo a proponente, de suposta violação ao art. 14 da LODF, pois o legislador teria exorbitado os limites da competência legislativa distrital e invadido a competência da União para dispor sobre Direito Penal e Processual Penal, bem como sobre telecomunicações e radiofusão (art. 22, I e IV, da CF):

Constituição Federal

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

(...)

IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;

Lei Orgânica do DF

> Art. 14. Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios, cabendo-lhe exercer, em seu território, todas as competências que não lhe sejam vedadas pela Constituição Federal.

A Lei Distrital nº 7.548/2024, de autoria parlamentar, estabelece a proibição de veiculação, de transmissão e de compartilhamento de cenas de violência contra a mulher em qualquer meio, físico ou virtual, no âmbito do Distrito Federal, sob pena de imposição de multa pecuniária às pessoas, físicas e jurídicas, que desrespeitarem a lei.

Segundo a norma, configuram cenas de violência as imagens, vídeos ou áudios que registrem a ação de agressores ou a reação de vítimas, em contexto de violência contra a mulher, e a proibição de divulgar tais cenas abrange qualquer meio físico ou virtual de comunicação, dentre eles, televisão, rádio, sítios da rede mundial de computadores, redes sociais, fóruns de discussão e aplicativos de mensagens.

Consigne-se que, ao contrário do alegado pela requerente, a legislação impugnada não dispõe sobre direito penal, já que não define uma conduta como crime, tampouco aplica sanção de natureza penal.

A lei contestada, em seu artigo 2º, apenas estabelece multa pecuniária, de caráter administrativo, no caso de descumprimento do estabelecido na lei.

Todavia, deve-se ter em mente que a norma distrital, ao regular telecomunicações, invadiu competência privativa da União.

Sobre a inconstitucionalidade formal subjetiva das leis, Bernardo Gonçalves Fernandes, in Curso de Direito Constitucional, 6ª Ed., p. 1.085, esclarece:

> Requisitos formais subjetivos: [...] relaciona-se o sujeito que tem competência ou legitimidade para iniciar/deflagrar o processo. Um exemplo de inconstitucionalidade formal subjetiva **é o caso de um deputado ou um senador apresentar um projeto de lei dando início ao processo legislativo sobre matéria de competência privativa (exclusiva) do Presidente da República**, previsto no art. 61, § 1º, da CR/88. [...]. Requisitos formais objetivos: dizem respeito às outras fases do processo legislativo, chamadas de constitutiva (na qual há discussão e votação das proposições) e complementar (na qual ocorre a integração de eficácia do ato normativo já aprovado, por meio da promulgação e publicação) (sem negrito no original)

A respeito do tema, Gilmar Ferreira Mendes destaca que "*os vícios formais afetam o ato normativo singularmente considerado, sem atingir seu conteúdo, referindo-se aos pressupostos e procedimentos relativos à lei*". *Acrescenta, em relação aos vícios formais, que estes traduzem defeito de formação do ato normativo, pela inobservância de princípio de ordem técnica ou procedimental ou pela violação de regras de*

*competência. Nesses casos, viciado é o ato nos seus pressupostos, no seu procedimento de formação, na sua forma final."* (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 18. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023, p. 1254).

Nos termos do artigo 22, inciso IV, da Constituição Federal, compete privativamente à União legislar sobre águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão.

A matéria sobre a qual versa a lei impugnada, qual seja, a proibição de veiculação, de transmissão e de compartilhamento de cenas de violência contra a mulher em qualquer meio físico ou virtual de comunicação, a despeito da intenção do legislador de resguardar eventuais direitos das mulheres vítimas de violência decorrente da exposição de sua imagem, se insere na regulamentação de telecomunicações e radiodifusão, cuja competência legislativa é de titularidade da União.

A competência privativa da União sobre matéria vinculada a telecomunicações e radiodifusão impede a atuação legislativa de outros entes federativos, ainda que de forma supletiva.

O Supremo Tribunal Federal já decidiu acerca do assunto:

*AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. ESTAÇÃO RÁDIO BASE – ERB. LEI LOCAL. REGULAMENTAÇÃO. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE TELECOMUNICAÇÕES E RADIODIFUSÃO. ART. 22, IV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INVASÃO DE COMPETÊNCIA CONFIGURADA. COBRANÇA INDEVIDA DA TAXA DE LICENÇA PARA FISCALIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO PELO MUNICÍPIO. MAJORAÇÃO DE HONORÁRIOS. AGRAVO IMPROVIDO.*

*I – É ilegítima a cobrança da Taxa de Licença para Fiscalização e Funcionamento de Estação Rádio Base pelos Municípios por configurar invasão da competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações e radiodifusão (art. 22, IV, da Constituição da República).*

*II – Majorada a verba honorária fixada anteriormente, nos termos do art. 85, § 11, do Código de Processo Civil, observados os limites legais.*

*III – Agravo ao qual se nega provimento.*

*(RE 1468841 AgR, Relator(a): CRISTIANO ZANIN, Primeira Turma, julgado em 04-04-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 08-04-2024 PUBLIC 09-04-2024);*

*SEGUNDO AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE*

*TELECOMUNICAÇÕES E RADIOFUSÃO: USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. INOBSERVÂNCIA DA DIALETICIDADE RECURSAL. FUNDAMENTAÇÃO RECURSAL DEFICIENTE.*

*1. Norma municipal que dispõe sobre telecomunicações e radiodifusão é formalmente inconstitucional, por invadir competência privativa da União (art. 22, inc. IV, da Constituição da República).*

*2. É ônus do recorrente impugnar todos os fundamentos da decisão recorrida.*

*3. Incidência da multa do art. 1.021, § 4º, do Código de Processo Civil, em caso de julgamento unânime, no importe correspondente a 1% sobre o valor da causa.*

*(ARE 1304663 AgR-segundo, Relator(a): ANDRÉ MENDONÇA, Segunda Turma, julgado em 21-02-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 22-04-2024 PUBLIC 23-04-2024).*

Como se vê, imperativo se faz declarar a inconstitucionalidade formal da lei distrital impugnada, em razão da usurpação de competência privativa da União.

Por outro lado, deve-se analisar também a inconstitucionalidade material da Lei Distrital nº 7.548/2024, em virtude da violação aos princípios da liberdade de expressão, da publicidade/informação e da proporcionalidade.

É consabido que a liberdade de manifestação não é uma prerrogativa absoluta, encontrando limites dentro da própria Constituição, sobretudo quando confrontada com outros direitos e garantias de hierarquia jurídica semelhante.

Na espécie, a Lei Distrital nº 7.548/2024 proíbe a veiculação, a transmissão e o compartilhamento de cenas de violência contra a mulher, sendo estas consideradas como *aquelas identificáveis em imagens, vídeos ou áudios que registrem a ação de agressores ou a reação de vítimas em contexto de violência contra a mulher, e o impedimento aplica-se a qualquer suporte físico ou virtual, incluindo televisão, rádio, sítios da rede mundial de computadores, redes sociais, fóruns de discussão e aplicativos de mensagens.*

Observa-se, assim, que a extensão da vedação imposta pela lei distrital ofende a liberdade de expressão, principalmente, quanto ao direito de informação e à manifestação intelectual, comunicacional e jornalística, violando diretamente os

artigos 246, § 1º, inciso I, e 258, parágrafo único, ambos da Lei Orgânica do Distrito Federal:

> Art. 246. O Poder público garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e o acesso às fontes da cultura; apoiará e incentivará a valorização e difusão das manifestações culturais, bem como a proteção do patrimônio artístico, cultural e histórico do Distrito Federal.
>
> § 1° **Os direitos citados no caput constituem:**
>
> I - **a liberdade de expressão** cultural e o respeito a sua pluralidade;
>
> II - o modo de criar, fazer e viver;
>
> III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;
>
> IV - a difusão e circulação dos bens culturais. (sem negrito no original).

> Art. 258. **A comunicação é bem social a serviço da pessoa humana**, dia realização integral de suas potencialidades políticas e intelectuais, garantido o direito fundamental do cidadão a

participar dos assuntos dia comunicação como maiores interessados por seus processos, formas e conteúdos.

Parágrafo único. Todo cidadão tem direito à liberdade de opinião e de expressão, incluída a liberdade de procurar, receber e transmitir informações e ideias pelos meios disponíveis, observado o disposto na Constituição Federal." (sem negrito no original).

Diante disso, conclui-se que a lei ora contestada, de iniciativa parlamentar, invadiu competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações e radiodifusão, em afronta artigo 14 da Lei Orgânica do Distrito Federal, bem como incorreu em inconstitucionalidade material por ofensa aos princípios da liberdade de expressão, da publicidade/informação e da proporcionalidade, violando, assim, os artigos 246, § 1º, inciso I, e 258, parágrafo único, ambos da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Por tais fundamentos, acompanho o eminente Relator e acolho a preliminar suscitada para admitir parcialmente a ação direta de inconstitucionalidade e julgar procedente o pedido, declarando a inconstitucionalidade da Lei Distrital nº 7.548, de 23 de julho de 2024, com efeitos *ex tunc* e eficácia *erga omnes*.

É o meu voto.

**1. PRELIMINAR**

**1.1. Não conhecimento/Parâmetro de controle**

Enquanto obstáculo ao conhecimento total da presente ação, o Governador do Distrito Federal suscitou preliminar de impossibilidade de instaurar a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade tendo por parâmetro de controle normas infraconstitucionais (*in casu,* Leis Federais nº 2.083/53 e nº 5.250/67).

Como sabido, possui este Tribunal de Justiça competência para processar e julgar, originariamente, a Ação Direta de Inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Distrito Federal em face de sua Lei Orgânica, consoante autorizado pelo artigo 125, §2º da Constituição Federal e previsto pelo artigo 8º, I, "n", da Lei n.º 11.697/2008 (Lei de Organização Judiciária do DF).

No mesmo passo, preconiza o artigo 13, I, "k", do Regimento Interno desta Corte competir ao Conselho Especial processar e julgar "*a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou de ato normativo distrital em face da Lei Orgânica do Distrito Federal e as respectivas reclamações, para garantir a autoridade de suas decisões*".

Depreende-se, portanto, que o parâmetro – ou norma de referência – a ser analisada por esta Corte para saber se a lei ou ato normativo é inconstitucional é, em regra, a Lei Orgânica do Distrito Federal.

Embora não caiba aos Tribunais de Justiça exercer o controle de constitucionalidade de leis e demais atos normativos estaduais/municipais em face da Constituição Federal – ou de outro indicador –, poderão declarar a inconstitucionalidade utilizando como parâmetro dispositivos da Carta Magna que sejam normas de reprodução obrigatória pelos e stados/DF, independentemente de estarem ou não reproduzidas na Carta Estadual.

A questão, inclusive, foi enfrentada pelo Supremo Tribunal Federal em Recurso Extraordinário julgado sob a sistemática da repercussão geral (Tema 484), tendo sido fixada a seguinte tese "*Tribunais de Justiça podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos Estados*".

Volvendo ao caso, a Lei nº 7.548/24 é questionada, do ponto de vista formal, à luz da competência legislativa reservada ao Distrito Federal (art. 14 da LODF). Segundo a proponente, teria sido usurpada competência privativa da União para legislar sobre matéria de caráter penal e processual (art. 22, I, CF/88) e de telecomunicações/regulação das mídias (art. 22, IV, CF/88).

Demais disso, sob o aspecto material, aduz que a norma teria violado a liberdade de expressão em sentido amplo (amparada pelos artigos 246, §1º, 258 e 259 da LODF) em suas mais diversas acepções (manifestação do pensamento, intelectual, de comunicação, de informação e de imprensa). De igual modo, teria afrontado o princípio da proporcionalidade.

Como se vê, todos os parâmetros indicados estão na LODF – de modo explícito ou implícito – ou então guardam simetria com a Constituição Federal (enquanto norma de reprodução obrigatória).

Certo, porém, que a proponente também afirma que a lei distrital afronta "*à Lei n. 2.083/53 (Lei de Liberdade de Imprensa), à Lei n. 5.250/67*", sinalizando tais diplomas como parâmetro de confronto (ID 64864530 - Pág. 19).

Afigura-se inviável avaliar a conformidade de uma lei distrital a partir da indicação de normas de caráter infraconstitucional como paradigma.

Assim, demandando o controle ofensa direta à Constituição (no caso, à Lei Orgânica do DF), inviável conhecer neste ponto da ADI – pois apontadas leis federais como parâmetro de aferição de inconstitucionalidade.

Conheço **parcialmente** da ação.

**2. MÉRITO**

O objeto de impugnação da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade é a Lei Distrital nº 7.548, de 23 de julho de 2024, a qual proibiu a veiculação, a transmissão e o compartilhamento de cenas de violência sexual contra a mulher no Distrito Federal, impondo multa pecuniária às pessoas físicas e jurídicas que não observarem o aludido comando.

Eis o teor do referido diploma legal, em sua integralidade:

> ***LEI Nº 7.548, DE 23 DE JULHO DE 2024***
>
> *Proíbe a veiculação, a transmissão e o compartilhamento de cenas de violência contra a mulher no Distrito Federal.*
>
> *O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, FAÇO SABER QUE A CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL DECRETA E EU SANCIONO A SEGUINTE LEI:*
>
> ***Art. 1º** Fica proibida a veiculação, a transmissão e o compartilhamento de cenas de violência contra a mulher no Distrito federal.*

*§ 1º Consideram-se cenas de violência aquelas identificáveis em imagens, vídeos ou áudios que registrem a ação de agressores ou a reação de vítimas em contexto de violência contra a mulher no Distrito Federal.*

*§ 2º A proibição de que trata o caput aplica-se a qualquer suporte físico ou virtual, incluindo televisão, rádio, sítios da rede mundial de computadores, redes sociais, fóruns de discussão e aplicativos de mensagens.*

*§ 3º (VETADO)*

***Art. 2º** O descumprimento do disposto nesta Lei acarreta a imposição de multa, na forma de regulamento do Poder Executivo:*

*I – entre 1 e 10 salários mínimos, para pessoas físicas;*

*II – entre 10 e 100 salários mínimos, para pessoas jurídicas.*

*§ 1º Os valores auferidos com a imposição das multas são revertidos a fundo.*

*§ 2º O disposto no caput não exclui a imposição de outras sanções previstas na legislação.*

***Art. 3º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.*

***Art. 4º**Revogam-se as disposições em contrário.*

Conforme relatado, a presente ação tem por fundamento a inconstitucionalidade da Lei Distrital nº 7.548/2024 tanto do ponto de vista formal, quanto material, vícios que passo a analisar.

**2.1. Inconstitucionalidade formal**

Os vícios formais apontados no caso decorreriam, segundo a proponente, de violação ao art. 14 da Lei Orgânica do Distrito Federal, pois o legislador teria exorbitado os limites da competência legislativa distrital e invadido a competência da União para dispor sobre Direito Penal e Processual Penal, assim como sobre telecomunicações e radiofusão (art. 22, I e IV, da CF /88).

A propósito, eis as mencionadas balizas legislativas:

***Constituição Federal***

***Art. 22.** Compete privativamente à União legislar sobre:*

*I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;*

*(...)*

*IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;*

*- - -*

***Lei Orgânica do DF***

> ***Art. 14.*** *Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios, cabendo-lhe exercer, em seu território, todas as competências que não lhe sejam vedadas pela Constituição Federal.*

**Com razão a proponente, em parte.**

Analisando o diploma impugnado, constata-se que a lei distrital, embora não verse sobre Direito Penal ou Processual Penal – pois não abrange disposições de tal caráter, prevendo apenas uma multa administrativa –, indubitavelmente ingressa na competência da União para legislar sobre telecomunicações e radiodifusão, regulamentando tema fora de sua alçada.

Convém lembrar que a divisão de competências no Brasil foi estruturada pelo constituinte para evitar sobreposições e conflitos normativos entre União, Estados e Municípios.

Temas que demandem uniformidade e/ou que afetem a federação como um todo, tais como telecomunicações e radiodifusão (assim como mídias de massa, sítios *web* e aplicativos, por correlação), estão sujeitos à competência privativa da União a fim de que seja assegurado um regime jurídico uniforme.

Tal lógica protege a coesão do sistema federativo, assegurando que questões de alcance nacional sejam tratadas de forma centralizada, enquanto os estados podem se concentrar em assuntos de interesse predominantemente regional e local, dentro de suas competências.

Nesse passo, malgrado a Procuradoria-Geral do DF sustente que a competência para gerir, conceder ou organizar os serviços de telecomunicações e radiodifusão não se confunde com a liberdade para regular seu conteúdo – afirmando ter sido este último o escopo da lei impugnada, à luz do art. 276, III e VII, da LODF (que impõe ao Poder Público a criação e execução de programas que visem à coibição da violência contra a mulher) –, não há substrato jurídico para respaldar tal linha argumentativa.

Como bem exposto pela Procuradoria-Geral de Justiça, a Constituição Federal não outorgou a cada Estado-membro a definição do que as mídias sociais, jornais ou empresas de radiodifusão poderiam ou não divulgar – ficando a regulamentação desse importante tema a cargo da União, com base no já exposto art. 22, IV, da CF/88, além do art. 21, XI e XII, 'a', *in verbis:*

> ***Art. 21****. Compete à União:*
>
> *(...)*
>
> *XI - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais;*
>
> *XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:*

*a) os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens;*

Tanto é assim que o Supremo Tribunal Federal já decidiu que a interferência no núcleo regulatório das telecomunicações representa usurpação da competência normativa privativa da União (ADI 3.877/DF, Rel. Min. Nunes Marques, j. 09/09/2024).

A mencionada Corte também já se posicionou no sentido que "*ao definir unilateralmente e tornar obrigatória a divulgação diária de fotos de crianças desaparecidas em noticiários de TV, a lei catarinense impugnada invadiu a competência legislativa da União para dispor privativamente sobre radiodifusão de sons e imagens, afrontado o previsto no inc. IV do art. 22 da Constituição brasileira e cuidou de tema entregue, constitucionalmente, ao legislador nacional, à Administração Pública federal e aos cuidados e com os instrumentos de convênio fixados em normas nacionais*" (ADI 5.292/SC, Relª. Minª. Cármen Lúcia, j. 28/3/2022) – em julgados que deixam evidente a federalização das relações jurídicas que permeiam os suportes abrangidos pela lei ora impugnada.

De fato, se o constituinte houvesse conferido liberdade para cada Estado-membro regular a matéria (como defendido pela PGDF), os conteúdos veiculados, transmitidos e compartilhados nos diversos meios referidos pela Lei nº 7.548/2024 careceriam de uniformidade, podendo cada ente, de forma completamente individual e dissociada, fomentar ou restringir a circulação de conteúdo do modo que julgasse pertinente e pelos mais variados fins – o que traria impactos e poderia até mesmo inviabilizar a continuidade de certos serviços.

Isso sem considerar que, em sua maior parte, o conteúdo televisivo, de rádio, sítios *web* e de redes sociais possui alcance geográfico praticamente irrestrito, sendo produzido, operado e disseminado quase que instantaneamente, em larga escala, transcendendo divisas – o que externa ainda mais a necessidade de uma regulamentação coerente e aplicável de maneira uniforme em todo o país, evitando conflitos normativos, garantindo a segurança jurídica e facilitando a integração entre indivíduos e empresas.

Aliás, justamente por representar atividade de caráter estratégico e exigir um mínimo de uniformidade nacional é que, repita-se, a Constituição atribuiu à União a competência para legislar sobre telecomunicações, radiodifusão (e, por extensão, mídias sociais e sítios *web*), bem como sobre sua exploração, regulação e outros aspectos institucionais.

Não por acaso, setores como o de rádio e TV já são submetidos a uma multiplicidade de regramento, todos federais, a exemplo do Código Brasileiro de Telecomunicações (Lei nº 4.117/1972); a Lei Geral das Telecomunicações (Lei nº 9.472/1997); a

Lei de Incentivo à Cultura (Lei nº 8.313/1991); a Lei dos Serviços de TV a Cabo e Canais Comunitários (Lei nº 8.977/1995); a Lei do Conselho de Comunicação Social (Lei nº 8.389/1991); a Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/1995); a Lei Geral das Eleições e Propaganda Eleitoral (Lei nº 9.504/1997); a Lei de Restrições à Propaganda de Produtos Fumígenos, Bebidas Alcoólicas, Medicamentos, Terapias e Defensivos Agrícolas (Lei nº 9.294/1996); a Lei dos Direitos Autorais (Lei nº 9.610/1998); a Lei de Acessibilidade (Lei nº 10.098/2000); a Lei do Bloqueio de Violência nos Aparelhos Televisores (Lei nº 10.359/2001); dentre tantos outros.

Além disso, cediço que a União também possui órgãos especializados, responsáveis pela regulamentação e fiscalização dos referidos setores, como a ANATEL (Agência Nacional de Telecomunicações), vinculada ao Ministério das Comunicações, e a ANPD ( Autoridade Nacional de Proteção de Dados), vinculada ao Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Frente a esse quadro, não há como chancelar a atuação do legislador distrital no caso concreto, restando nítida a incompatibilidade da Lei Distrital nº 7.548/2024 com a Lei Orgânica do DF (art. 14, LODF), ante a violação de competência legislativa privativa da União (art. 21, IV, CF/88).

Por consequência, é de rigor a declaração de inconstitucionalidade formal da norma.

**2.2 Inconstitucionalidade material**

Apesar de já acolhido o pedido de declaração da inconstitucionalidade formal da Lei Distrital nº 7.548/2024 – antecedente e prejudicial – avanço no exame das teses concernentes ao vício de inconstitucionalidade material.

Neste ponto, a proponente indica que a norma impugnada afronta aos princípios da liberdade de expressão, da liberdade de imprensa, da publicidade/informação e da proporcionalidade.

**Com razão.**

Incontroverso que a liberdade de expressão não é um direito absoluto, encontrando limites dentro da própria Constituição, sobretudo quando confrontada com outros direitos e garantias de hierarquia jurídica semelhante.

São, aliás, numerosos os julgados do STF que tem ilustrado essa compreensão ao longo dos anos, deixando nítida a existência de limites à livre manifestação do pensamento.

A título de exemplo:

> *(...) O direito à livre manifestação do pensamento, embora reconhecido e assegurado em sede constitucional, não se reveste de caráter absoluto nem ilimitado, expondo-se, por isso mesmo, às restrições que emergem do próprio texto da Constituição, destacando-se, entre essas, aquela que consagra a intangibilidade do patrimônio moral de terceiros, que compreende a preservação do direito à honra e o respeito à integridade da reputação pessoal. – A Constituição da República não protege nem ampara opiniões, escritos ou palavras cuja exteriorização ou divulgação configure hipótese de ilicitude penal, tal como sucede nas situações que caracterizem crimes contra a honra (calúnia, difamação e/ou injúria), pois a liberdade de expressão não traduz franquia constitucional que autorize o exercício abusivo desse direito fundamental. Doutrina. Precedentes. (...)*
>
> *(ARE 891647 ED, Relator(a): CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 15-09-2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-187 DIVULG 18-09-2015 PUBLIC 21-09-2015)*

Nada obstante, desde o julgamento da ADPF nº 130 – na qual o STF julgou procedente a ação para declarar a não recepção da Lei de Imprensa, em respeito à liberdade de manifestação do pensamento, ao direito à informação, à livre expressão artística, científica, intelectual e comunicacional, à liberdade jornalística e de imprensa e à sua relação de precedência sobre outros direitos da personalidade – reconhece-se que a liberdade de expressão possui primazia, enquanto pilar do Estado Democrático e instrumento para a garantia de outros direitos, sujeitando-se apenas a restrições necessárias, adequadas e proporcionais.

De fato, compreendeu-se que o direito fundamental à liberdade de expressão, nas suas múltiplas facetas (direito à opinião, à livre manifestação de ideia, de imprensa, de expressão artística, à informação etc.) não pode estar sujeito a censura prévia, mas, se o caso, a responsabilidades ulteriores.

Haja vista a magnitude dos fundamentos adotados, oportuna a transcrição da ementa da ADPF nº 130:

> *EMENTA: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL (ADPF). LEI DE IMPRENSA. ADEQUAÇÃO DA AÇÃO. REGIME CONSTITUCIONAL DA "LIBERDADE DE INFORMAÇÃO JORNALÍSTICA", EXPRESSÃO SINÔNIMA DE LIBERDADE DE IMPRENSA. A "PLENA" LIBERDADE DE IMPRENSA COMO CATEGORIA JURÍDICA PROIBITIVA DE QUALQUER TIPO DE CENSURA PRÉVIA. A PLENITUDE DA LIBERDADE DE IMPRENSA COMO REFORÇO OU SOBRETUTELA DAS LIBERDADES DE MANIFESTAÇÃO DO PENSAMENTO, DE INFORMAÇÃO E DE EXPRESSÃO ARTÍSTICA, CIENTÍFICA, INTELECTUAL E COMUNICACIONAL. LIBERDADES QUE DÃO CONTEÚDO ÀS RELAÇÕES DE IMPRENSA E QUE SE*

*PÕEM COMO SUPERIORES BENS DE PERSONALIDADE E MAIS DIRETA EMANAÇÃO DO PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. O CAPÍTULO CONSTITUCIONAL DA COMUNICAÇÃO SOCIAL COMO SEGMENTO PROLONGADOR DAS LIBERDADES DE MANIFESTAÇÃO DO PENSAMENTO, DE INFORMAÇÃO E DE EXPRESSÃO ARTÍSTICA, CIENTÍFICA, INTELECTUAL E COMUNICACIONAL. TRANSPASSE DA FUNDAMENTALIDADE DOS DIREITOS PROLONGADOS AO CAPÍTULO PROLONGADOR. PONDERAÇÃO DIRETAMENTE CONSTITUCIONAL ENTRE BLOCOS DE BENS DE PERSONALIDADE: O BLOCO DOS DIREITOS QUE DÃO CONTEÚDO À LIBERDADE DE IMPRENSA E O BLOCO DOS DIREITOS À IMAGEM, HONRA, INTIMIDADE E VIDA PRIVADA. PRECEDÊNCIA DO PRIMEIRO BLOCO. INCIDÊNCIA A POSTERIORI DO SEGUNDO BLOCO DE DIREITOS, PARA O EFEITO DE ASSEGURAR O DIREITO DE RESPOSTA E ASSENTAR RESPONSABILIDADES PENAL, CIVIL E ADMINISTRATIVA, ENTRE OUTRAS CONSEQUÊNCIAS DO PLENO GOZO DA LIBERDADE DE IMPRENSA. PECULIAR FÓRMULA CONSTITUCIONAL DE PROTEÇÃO A INTERESSES PRIVADOS QUE, MESMO INCIDINDO A POSTERIORI, ATUA SOBRE AS CAUSAS PARA INIBIR ABUSOS POR PARTE DA IMPRENSA. PROPORCIONALIDADE ENTRE LIBERDADE DE IMPRENSA E RESPONSABILIDADE CIVIL POR DANOS MORAIS E MATERIAIS A TERCEIROS. RELAÇÃO DE MÚTUA CAUSALIDADE ENTRE LIBERDADE DE IMPRENSA E DEMOCRACIA. RELAÇÃO DE INERÊNCIA ENTRE PENSAMENTO CRÍTICO E IMPRENSA LIVRE. A IMPRENSA COMO INSTÂNCIA NATURAL DE FORMAÇÃO DA OPINIÃO PÚBLICA E COMO ALTERNATIVA À VERSÃO OFICIAL DOS FATOS. PROIBIÇÃO DE MONOPOLIZAR OU OLIGOPOLIZAR ÓRGÃOS DE IMPRENSA COMO NOVO E AUTÔNOMO FATOR DE INIBIÇÃO DE ABUSOS. NÚCLEO DA LIBERDADE DE IMPRENSA E MATÉRIAS APENAS PERIFERICAMENTE DE IMPRENSA. AUTORREGULAÇÃO E REGULAÇÃO SOCIAL DA ATIVIDADE DE IMPRENSA. NÃO RECEPÇÃO EM BLOCO DA LEI Nº 5.250/1967 PELA NOVA ORDEM CONSTITUCIONAL. EFEITOS JURÍDICOS DA DECISÃO. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO. 1. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL (ADPF). LEI DE IMPRENSA. ADEQUAÇÃO DA AÇÃO. A ADPF, fórmula processual subsidiária do controle concentrado de constitucionalidade, é via adequada à impugnação de norma pré-constitucional. Situação de concreta ambiência jurisdicional timbrada por decisões conflitantes. Atendimento das condições da ação. 2. REGIME CONSTITUCIONAL DA LIBERDADE DE IMPRENSA COMO REFORÇO DAS LIBERDADES DE MANIFESTAÇÃO DO PENSAMENTO, DE INFORMAÇÃO E DE EXPRESSÃO EM SENTIDO GENÉRICO, DE MODO A ABARCAR OS DIREITOS À PRODUÇÃO INTELECTUAL, ARTÍSTICA, CIENTÍFICA E COMUNICACIONAL. A Constituição reservou à imprensa todo um bloco normativo, com o apropriado nome "Da Comunicação Social" (capítulo V do título VIII). A imprensa como plexo ou conjunto de "atividades" ganha a dimensão de instituição-ideia, de modo a poder influenciar cada pessoa de per se e até mesmo formar o que se convencionou chamar de opinião pública. Pelo que ela, Constituição, destinou à imprensa o direito de controlar e revelar as coisas respeitantes à vida do Estado e da própria sociedade. A imprensa como alternativa à explicação ou versão estatal de tudo que possa repercutir no seio da sociedade e como garantido espaço de irrupção do pensamento crítico em qualquer situação ou contingência. Entendendo-se por pensamento crítico o que, plenamente comprometido com a verdade ou essência das coisas, se dota de potencial emancipatório de mentes e espíritos. O corpo normativo da Constituição brasileira sinonimiza liberdade de informação jornalística e liberdade de imprensa, rechaçante de qualquer censura prévia a um direito que é signo e penhor da mais encarecida dignidade da pessoa humana, assim como do mais evoluído estado de civilização. 3. O CAPÍTULO CONSTITUCIONAL DA COMUNICAÇÃO SOCIAL COMO SEGMENTO PROLONGADOR DE SUPERIORES BENS DE PERSONALIDADE QUE SÃO A MAIS DIRETA EMANAÇÃO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA: A LIVRE MANIFESTAÇÃO DO PENSAMENTO E O DIREITO À INFORMAÇÃO E À EXPRESSÃO ARTÍSTICA, CIENTÍFICA, INTELECTUAL E COMUNICACIONAL. TRANSPASSE DA NATUREZA JURÍDICA DOS DIREITOS PROLONGADOS AO CAPÍTULO CONSTITUCIONAL SOBRE A COMUNICAÇÃO SOCIAL. O art. 220 da Constituição radicaliza e alarga o regime de plena liberdade de atuação da imprensa,*

*porquanto fala: a) que os mencionados direitos de personalidade (liberdade de pensamento, criação, expressão e informação) estão a salvo de qualquer restrição em seu exercício, seja qual for o suporte físico ou tecnológico de sua veiculação; b) que tal exercício não se sujeita a outras disposições que não sejam as figurantes dela própria, Constituição. A liberdade de informação jornalística é versada pela Constituição Federal como expressão sinônima de liberdade de imprensa. Os direitos que dão conteúdo à liberdade de imprensa são bens de personalidade que se qualificam como sobredireitos. Daí que, no limite, as relações de imprensa e as relações de intimidade, vida privada, imagem e honra são de mútua excludência, no sentido de que as primeiras se antecipam, no tempo, às segundas; ou seja, antes de tudo prevalecem as relações de imprensa como superiores bens jurídicos e natural forma de controle social sobre o poder do Estado, sobrevindo as demais relações como eventual responsabilização ou consequência do pleno gozo das primeiras. A expressão constitucional "observado o disposto nesta Constituição" (parte final do art. 220) traduz a incidência dos dispositivos tutelares de outros bens de personalidade, é certo, mas como consequência ou responsabilização pelo desfrute da "plena liberdade de informação jornalística" (§ 1º do mesmo art. 220 da Constituição Federal). Não há liberdade de imprensa pela metade ou sob as tenazes da censura prévia, inclusive a procedente do Poder Judiciário, pena de se resvalar para o espaço inconstitucional da prestidigitação jurídica. Silenciando a Constituição quanto ao regime da internet (rede mundial de computadores), não há como se lhe recusar a qualificação de território virtual livremente veiculador de ideias e opiniões, debates, notícias e tudo o mais que signifique plenitude de comunicação. 4. MECANISMO CONSTITUCIONAL DE CALIBRAÇÃO DE PRINCÍPIOS. O art. 220 é de instantânea observância quanto ao desfrute das liberdades de pensamento, criação, expressão e informação que, de alguma forma, se veiculem pelos órgãos de comunicação social. Isto sem prejuízo da aplicabilidade dos seguintes incisos do art. 5º da mesma Constituição Federal: vedação do anonimato (parte final do inciso IV); do direito de resposta (inciso V); direito a indenização por dano material ou moral à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem das pessoas (inciso X); livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer (inciso XIII); direito ao resguardo do sigilo da fonte de informação, quando necessário ao exercício profissional (inciso XIV). Lógica diretamente constitucional de calibração temporal ou cronológica na empírica incidência desses dois blocos de dispositivos constitucionais (o art. 220 e os mencionados incisos do art. 5º). Noutros termos, primeiramente, assegura-se o gozo dos sobredireitos de personalidade em que se traduz a "livre" e "plena" manifestação do pensamento, da criação e da informação. Somente depois é que se passa a cobrar do titular de tais situações jurídicas ativas um eventual desrespeito a direitos constitucionais alheios, ainda que também densificadores da personalidade humana. Determinação constitucional de momentânea paralisia à inviolabilidade de certas categorias de direitos subjetivos fundamentais, porquanto a cabeça do art. 220 da Constituição veda qualquer cerceio ou restrição à concreta manifestação do pensamento (vedado o anonimato), bem assim todo cerceio ou restrição que tenha por objeto a criação, a expressão e a informação, seja qual for a forma, o processo, ou o veículo de comunicação social. Com o que a Lei Fundamental do Brasil veicula o mais democrático e civilizado regime da livre e plena circulação das ideias e opiniões, assim como das notícias e informações, mas sem deixar de prescrever o direito de resposta e todo um regime de responsabilidades civis, penais e administrativas. Direito de resposta e responsabilidades que, mesmo atuando a posteriori, infletem sobre as causas para inibir abusos no desfrute da plenitude de liberdade de imprensa. 5. PROPORCIONALIDADE ENTRE LIBERDADE DE IMPRENSA E RESPONSABILIDADE CIVIL POR DANOS MORAIS E MATERIAIS. Sem embargo, a excessividade indenizatória é, em si mesma, poderoso fator de inibição da liberdade de imprensa, em violação ao princípio constitucional da proporcionalidade. A relação de proporcionalidade entre o dano moral ou material sofrido por alguém e a indenização que lhe caiba receber (quanto maior o dano maior a indenização) opera é no âmbito interno da potencialidade da ofensa e da concreta situação do ofendido. Nada tendo a ver com essa equação a circunstância em si da veiculação do agravo por órgão de imprensa, porque, senão, a liberdade de informação jornalística deixaria de ser um elemento de expansão e de robustez da liberdade de pensamento e de expressão lato*

*sensu para se tornar um fator de contração e de esqualidez dessa liberdade. Em se tratando de agente público, ainda que injustamente ofendido em sua honra e imagem, subjaz à indenização uma imperiosa cláusula de modicidade. Isto porque todo agente público está sob permanente vigília da cidadania. E quando o agente estatal não prima por todas as aparências de legalidade e legitimidade no seu atuar oficial, atrai contra si mais fortes suspeitas de um comportamento antijurídico francamente sindicável pelos cidadãos. 6. RELAÇÃO DE MÚTUA CAUSALIDADE ENTRE LIBERDADE DE IMPRENSA E DEMOCRACIA. A plena liberdade de imprensa é um patrimônio imaterial que corresponde ao mais eloquente atestado de evolução político-cultural de todo um povo. Pelo seu reconhecido condão de vitalizar por muitos modos a Constituição, tirando-a mais vezes do papel, a Imprensa passa a manter com a democracia a mais entranhada relação de mútua dependência ou retroalimentação. Assim visualizada como verdadeira irmã siamesa da democracia, a imprensa passa a desfrutar de uma liberdade de atuação ainda maior que a liberdade de pensamento, de informação e de expressão dos indivíduos em si mesmos considerados. O § 5º do art. 220 apresenta-se como norma constitucional de concretização de um pluralismo finalmente compreendido como fundamento das sociedades autenticamente democráticas; isto é, o pluralismo como a virtude democrática da respeitosa convivência dos contrários. A imprensa livre é, ela mesma, plural, devido a que são constitucionalmente proibidas a oligopolização e a monopolização do setor (§ 5º do art. 220 da CF). A proibição do monopólio e do oligopólio como novo e autônomo fator de contenção de abusos do chamado "poder social da imprensa". 7. RELAÇÃO DE INERÊNCIA ENTRE PENSAMENTO CRÍTICO E IMPRENSA LIVRE. A IMPRENSA COMO INSTÂNCIA NATURAL DE FORMAÇÃO DA OPINIÃO PÚBLICA E COMO ALTERNATIVA À VERSÃO OFICIAL DOS FATOS. O pensamento crítico é parte integrante da informação plena e fidedigna. O possível conteúdo socialmente útil da obra compensa eventuais excessos de estilo e da própria verve do autor. O exercício concreto da liberdade de imprensa assegura ao jornalista o direito de expender críticas a qualquer pessoa, ainda que em tom áspero ou contundente, especialmente contra as autoridades e os agentes do Estado. A crítica jornalística, pela sua relação de inerência com o interesse público, não é aprioristicamente suscetível de censura, mesmo que legislativa ou judicialmente intentada. O próprio das atividades de imprensa é operar como formadora de opinião pública, espaço natural do pensamento crítico e "real alternativa à versão oficial dos fatos" (Deputado Federal Miro Teixeira). 8. NÚCLEO DURO DA LIBERDADE DE IMPRENSA E A INTERDIÇÃO PARCIAL DE LEGISLAR. A uma atividade que já era "livre" (incisos IV e IX do art. 5º), a Constituição Federal acrescentou o qualificativo de "plena" (§ 1º do art. 220). Liberdade plena que, repelente de qualquer censura prévia, diz respeito à essência mesma do jornalismo (o chamado "núcleo duro" da atividade). Assim entendidas as coordenadas de tempo e de conteúdo da manifestação do pensamento, da informação e da criação lato sensu, sem o que não se tem o desembaraçado trânsito das ideias e opiniões, tanto quanto da informação e da criação. Interdição à lei quanto às matérias nuclearmente de imprensa, retratadas no tempo de início e de duração do concreto exercício da liberdade, assim como de sua extensão ou tamanho do seu conteúdo. Tirante, unicamente, as restrições que a Lei Fundamental de 1988 prevê para o "estado de sítio" (art. 139), o Poder Público somente pode dispor sobre matérias lateral ou reflexamente de imprensa, respeitada sempre a ideia-força de que quem quer que seja tem o direito de dizer o que quer que seja. Logo, não cabe ao Estado, por qualquer dos seus órgãos, definir previamente o que pode ou o que não pode ser dito por indivíduos e jornalistas. As matérias reflexamente de imprensa, suscetíveis, portanto, de conformação legislativa, são as indicadas pela própria Constituição, tais como: direitos de resposta e de indenização, proporcionais ao agravo; proteção do sigilo da fonte ("quando necessário ao exercício profissional"); responsabilidade penal por calúnia, injúria e difamação; diversões e espetáculos públicos; estabelecimento dos "meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programas ou programações de rádio e televisão que contrariem o disposto no art. 221, bem como da propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente" (inciso II do § 3º do art. 220 da CF); independência e proteção remuneratória dos profissionais de imprensa como elementos de sua própria qualificação técnica (inciso XIII do art. 5º); participação*

*do capital estrangeiro nas empresas de comunicação social (§ 4º do art. 222 da CF); composição e funcionamento do Conselho de Comunicação Social (art. 224 da Constituição). Regulações estatais que, sobretudo incidindo no plano das consequências ou responsabilizações, repercutem sobre as causas de ofensas pessoais para inibir o cometimento dos abusos de imprensa. Peculiar fórmula constitucional de proteção de interesses privados em face de eventuais descomedimentos da imprensa (justa preocupação do Ministro Gilmar Mendes), mas sem prejuízo da ordem de precedência a esta conferida, segundo a lógica elementar de que não é pelo temor do abuso que se vai coibir o uso. Ou, nas palavras do Ministro Celso de Mello, "a censura governamental, emanada de qualquer um dos três Poderes, é a expressão odiosa da face autoritária do poder público". 9. AUTORREGULAÇÃO E REGULAÇÃO SOCIAL DA ATIVIDADE DE IMPRENSA. É da lógica encampada pela nossa Constituição de 1988 a autorregulação da imprensa como mecanismo de permanente ajuste de limites da sua liberdade ao sentir-pensar da sociedade civil. Os padrões de seletividade do próprio corpo social operam como antídoto que o tempo não cessa de aprimorar contra os abusos e desvios jornalísticos. Do dever de irrestrito apego à completude e fidedignidade das informações comunicadas ao público decorre a permanente conciliação entre liberdade e responsabilidade da imprensa. Repita-se: não é jamais pelo temor do abuso que se vai proibir o uso de uma liberdade de informação a que o próprio Texto Magno do País apôs o rótulo de "plena" (§ 1 do art. 220). 10. NÃO RECEPÇÃO EM BLOCO DA LEI 5.250 PELA NOVA ORDEM CONSTITUCIONAL. 10.1. Óbice lógico à confecção de uma lei de imprensa que se orne de compleição estatutária ou orgânica. A própria Constituição, quando o quis, convocou o legislador de segundo escalão para o aporte regratório da parte restante de seus dispositivos (art. 29, art. 93 e § 5º do art. 128). São irregulamentáveis os bens de personalidade que se põem como o próprio conteúdo ou substrato da liberdade de informação jornalística, por se tratar de bens jurídicos que têm na própria interdição da prévia interferência do Estado o seu modo natural, cabal e ininterrupto de incidir. Vontade normativa que, em tema elementarmente de imprensa, surge e se exaure no próprio texto da Lei Suprema. 10.2. Incompatibilidade material insuperável entre a Lei n° 5.250/67 e a Constituição de 1988. Impossibilidade de conciliação que, sobre ser do tipo material ou de substância (vertical), contamina toda a Lei de Imprensa: a) quanto ao seu entrelace de comandos, a serviço da prestidigitadora lógica de que para cada regra geral afirmativa da liberdade é aberto um leque de exceções que praticamente tudo desfaz; b) quanto ao seu inescondível efeito prático de ir além de um simples projeto de governo para alcançar a realização de um projeto de poder, este a se eternizar no tempo e a sufocar todo pensamento crítico no País. 10.3 São de todo imprestáveis as tentativas de conciliação hermenêutica da Lei 5.250/67 com a Constituição, seja mediante expurgo puro e simples de destacados dispositivos da lei, seja mediante o emprego dessa refinada técnica de controle de constitucionalidade que atende pelo nome de "interpretação conforme a Constituição". A técnica da interpretação conforme não pode artificializar ou forçar a descontaminação da parte restante do diploma legal interpretado, pena de descabido incursionamento do intérprete em legiferação por conta própria. Inapartabilidade de conteúdo, de fins e de viés semântico (linhas e entrelinhas) do texto interpretado. Caso-limite de interpretação necessariamente conglobante ou por arrastamento teleológico, a pré-excluir do intérprete/aplicador do Direito qualquer possibilidade da declaração de inconstitucionalidade apenas de determinados dispositivos da lei sindicada, mas permanecendo incólume uma parte sobejante que já não tem significado autônomo. Não se muda, a golpes de interpretação, nem a inextrincabilidade de comandos nem as finalidades da norma interpretada. Impossibilidade de se preservar, após artificiosa hermenêutica de depuração, a coerência ou o equilíbrio interno de uma lei (a Lei federal nº 5.250/67) que foi ideologicamente concebida e normativamente apetrechada para operar em bloco ou como um todo pro indiviso. 11. EFEITOS JURÍDICOS DA DECISÃO. Aplicam-se as normas da legislação comum, notadamente o Código Civil, o Código Penal, o Código de Processo Civil e o Código de Processo Penal às causas decorrentes das relações de imprensa. O direito de resposta, que se manifesta como ação de replicar ou de retificar matéria publicada é exercitável por parte daquele que se vê ofendido em sua honra objetiva, ou então subjetiva, conforme estampado no inciso V do art. 5º da Constituição Federal. Norma, essa, "de eficácia*

> *plena e de aplicabilidade imediata", conforme classificação de José Afonso da Silva. "Norma de pronta aplicação", na linguagem de Celso Ribeiro Bastos e Carlos Ayres Britto, em obra doutrinária conjunta. 12. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO. Total procedência da ADPF, para o efeito de declarar como não recepcionado pela Constituição de 1988 todo o conjunto de dispositivos da Lei federal nº 5.250, de 9 de fevereiro de 1967.*
> *(ADPF 130, Relator(a): CARLOS BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 30-04-2009, DJe-208 DIVULG 05-11-2009 PUBLIC 06-11-2009 EMENT VOL-02381-01 PP-00001 RTJ VOL-00213-01 PP-00020)*

Feitas tais considerações, e volvendo à norma em debate, tem-se que a expressiva amplitude e generalidade da Lei nº 7.548/2024 – que impõe vedação de veicular, transmitir ou compartilhar, por qualquer meio ou suporte físico ou virtual, *"incluindo televisão, rádio, sítios da rede mundial de computadores, redes sociais, fóruns de discussão e aplicativos de mensagens",*de *"cenas de violência contra a mulher*", compreendidas como "*imagens, vídeos ou áudios que registrem a ação de agressores ou a reação de vítimas*" – esbarra não só na liberdade de expressão (dentro das nuances referidas pela ADPF 130), como também no princípio da proporcionalidade.

As vedações impostas pela lei impugnada, a toda vista, não se harmonizam com o regime vigente, confrontando o disposto no art. 258, parágrafo único, da LODF (transcrito abaixo) e embaraçando a efetivação plena dos direitos constitucionais relacionados à liberdade de expressão.

A propósito:

> ***Art. 258.****A comunicação é bem social a serviço da pessoa humana, dia realização integral de suas potencialidades políticas e intelectuais, garantido o direito fundamental do cidadão a participar dos assuntos da comunicação como maiores interessados por seus processos, formas e conteúdos.*
>
> *Parágrafo único. Todo cidadão tem direito à liberdade de opinião e de expressão, incluída a liberdade de procurar, receber e transmitir informações e ideias pelos meios disponíveis, observado o disposto na Constituição Federal.*

Com efeito, a imposição de restrição como a da Lei nº 7.548/2024 – que, de antemão, veda a divulgação de todo conteúdo envolvendo cenas de violência contra a mulher, em qualquer meio de comunicação –, embora bem-intencionada, viola direito fundamental de todo cidadão de buscar, receber e difundir informações, bases da sociedade democrática.

No mais, certo é que a liberdade de expressão compreende não somente as informações consideradas como inofensivas, indiferentes ou favoráveis, mas também as que possam causar transtornos, resistência, inquietar pessoas (vide ADI 4439/DF). Assim, ainda que movida com o louvável intuito de enfrentar a exposição de cenas sensíveis atreladas ao tema

violência contra a mulher (de especial relevância e necessário desvelo), a norma impugnada o faz de maneira imoderada e censurável, restringindo inconstitucionalmente às liberdades de expressão e de informação.

Evidente, portanto, a incompatibilidade material da lei impugnada com a ordem constitucional.

Mas não só. Ainda do ponto de vista material, mas sob enfoque do princípio da proporcionalidade, recorda-se que, para serem consideradas proporcionais, as medidas estatais devem atender simultaneamente a três pressupostos ou subprincípios, a saber: (i) devem ser pertinentes ou adequadas (os meios empregados para as efetivar devem ser aptos a atingir a finalidade); (ii) devem ser necessárias (seus objetivos devem ser alcançados do modo menos gravoso); e (iii) devem ser proporcionais em sentido estrito, indicando a justeza da solução (as vantagens devem superar as desvantagens).

No caso, questiona-se se os objetivos pretendidos com a Lei nº 7.548/2024 seriam alcançados (e de modo menos gravoso) a partir de seus comandos; e se os benefícios de proibir a veiculação, a transmissão e o compartilhamento de cenas de violência contra a mulher de fato superariam eventuais desvantagens.

A convicção de que evitar toda e qualquer exposição das cenas consubstanciaria o melhor caminho para coibir a violência contra a mulher no Distrito Federal retira da esfera pública tema de interesse social, empobrece o debate e pode vir a favorecer agressores, desencorajar denúncias e até mesmo criar obstáculos à conscientização social – como bem pontuado pela proponente – fortalecendo cultura do silêncio já tão enraizada nesse tipo da situação.

Em outras palavras, não se pode ignorar a possibilidade de a norma controvertida ter efeito contrário ao pretendido, diminuindo ou ocultando ainda mais situações que – por regra – têm predominância na esfera doméstica, privada, sem testemunhas. Afinal, consoante refletido pela Procuradoria de Justiça nestes autos, nem mesmo as vítimas poderiam divulgar as violências sofridas, sob pena de responsabilização administrativa, o que estampa a exorbitância da vedação.

Nesse contexto, afigura-se desmedida a lei impugnada, pois despreza até mesmo eventuais possibilidades favoráveis de dar luz às imagens, não se compatibilizando com o princípio da proporcionalidade.

Dessa forma, reconhece-se a inconstitucionalidade da Lei Distrital nº 7.548/2024 também sob o aspecto material (por violação à liberdade de expressão e ao princípio da proporcionalidade), fator a reforçar sua retirada do ordenamento jurídico local.

**3. DISPOSITIVO**

Por todo o exposto, **acolho a preliminar**e conheço parcialmente da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade para, no mérito, **JULGAR PROCEDENTE O PEDIDO**e declarar a inconstitucionalidade formal e material da Lei Distrital nº 7.548/2024 – com efeitos *ex tunc* e eficácia *erga omnes*.

Comunique-se ao Exmo. Sr. Governador do Distrito Federal, ao Exmo. Sr. Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal, bem como aos demais envolvidos no processo, à luz do disposto no artigo 25 da Lei nº 9.868/99.

É como voto.

***Ementa:*** CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL Nº 7.548/2024. PRELIMINAR. PARÂMETRO DE CONTROLE. NORMAS INFRACONSTITUCIONAIS. CONHECIMENTO PARCIAL. MÉRITO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. EXORBITADA A COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL. USURPADA A COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO EM MATÉRIA DE TELECOMUNICAÇÕES E RADIODIFUSÃO. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. OFENSA À LIBERDADE DE EXPRESSÃO E AO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE.

**I. CASO EM EXAME:**

1. Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade na qual apontados vícios de natureza formal e material na Lei Distrital nº 7.548/2024, que proibiu a veiculação, a transmissão e o compartilhamento de cenas de violência sexual contra a mulher no Distrito Federal, impondo multa pecuniária às pessoas físicas e jurídicas que não observarem o aludido comando.

**II. QUESTÕES EM DISCUSSÃO:**

2. Discute-se: (i) em preliminar, a possibilidade de instaurar Ação Direta de Inconstitucionalidade tendo por parâmetro de controle normas infraconstitucionais; (ii) do ponto de vista formal, se a Lei Distrital nº 7.548/24 observa a competência legislativa reservada ao Distrito Federal pelo art. 14 da Lei Orgânica do Distrito Federal – ou se usurpa competência privativa da União para legislar sobre matéria de caráter penal e processual (art. 22, I, CF/88) e de telecomunicações e radiodifusão ( art. 22, IV, CF/88); (iii) do ponto de vista material, se a norma impugnada viola a liberdade de expressão em sentido amplo (artigos 246, §1º, 258 e 259 da LODF), assim como o princípio da proporcionalidade.

**III. RAZÕES DE DECIDIR:**

3. Incabível a representação de inconstitucionalidade que aponta, como paradigma de confronto, normas de caráter infraconstitucional (*in casu*, Leis nº 2.083/53 e nº 5.250/67). Preliminar acolhida. Ação parcialmente conhecida.

4. A divisão de competências no Brasil foi estruturada pelo constituinte para evitar sobreposições e conflitos normativos entre União, Estados e Municípios. Temas estratégicos, que demandem uniformidade e/ou que afetem a federação como um todo, tais como telecomunicações e radiodifusão (assim como mídias de massa, sítios *web* e aplicativos, por correlação), estão sujeitos à competência privativa da União a fim de que seja assegurado regime jurídico uniforme.

5. A Lei Distrital nº 7.548/2024, ao proibir a veiculação, a transmissão e o compartilhamento de cenas de violência contra a mulher no Distrito Federal, em qualquer mídia ou suporte, transborda

os limites da competência legislativa distrital (art. 14, LODF) e invade a competência legislativa da União para dispor sobre telecomunicações e radiodifusão (art. 22, IV, CF) – ignorando a federalização das relações jurídicas que permeiam os meios por ela abrangidos.

6. A liberdade de expressão não é um direito absoluto, encontrando limites dentro da própria Constituição, sobretudo quando confrontada com outras garantias de hierarquia jurídica semelhante. Apesar disso, possui primazia, enquanto pilar do Estado Democrático e instrumento para a garantia de outros direitos, devendo ser sujeitada apenas a restrições necessárias, adequadas e proporcionais.

7. Segundo o STF, a liberdade de expressão compreende não somente as informações consideradas como inofensivas, indiferentes ou favoráveis, mas também as que possam causar transtornos, resistência e inquietar pessoas.

8. A Lei Distrital nº 7.548/2024 revela-se incompatível materialmente com a ordem constitucional pois, além de violar a liberdade de expressão (em várias facetas), também ofende o princípio da proporcionalidade ao incidir em excesso e não observar a adequação, necessidade e proporcionalidade (em sentido estrito) das regras por ela inseridas no ordenamento jurídico.

**IV. DISPOSITIVO:**

9. Preliminar acolhida. Ação parcialmente conhecida e pedido julgado procedente para reconhecer a inconstitucionalidade formal e material da Lei Distrital nº 7.548/2024.

_____

*Dispositivos relevantes citados:*CF/88, art. 21, XI e XII, ‘a’ e art. 22, I e IV; LODF, art. 8º, I, ‘n’, art. 14 e art. 258; Lei Distrital nº 7.548/2024.

*Jurisprudência relevante citada*: STF, ADI nº 3.877/DF, Rel. Min. Nunes Marques, Tribunal Pleno, j. 09/09/2024, ADI nº 5.292/SC, Relª. Minª. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno. j. 28/3/2022, ADI nº 4439, Rel. Min. Roberto Barroso, Rel. Min. p/ Acórdão Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 27/09/2017, ARE nº 891647 ED, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, j. 15/09/2015, ADPF 130, Rel. Min. Carlos Britto, Tribunal Pleno, j. 30/04/2009.

Cuida-se de **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE,** com pedido de concessão de medida cautelar, ajuizada pela **Ordem dos Advogados do Brasil – Seção do Distrito Federal** em face da Lei Distrital nº 7.548, de 23 de julho de 2024, que *"proíbe a veiculação, a transmissão e o compartilhamento de cenas de violência contra a mulher no Distrito Federal"* (ID 64864530).

O autor alega que a norma impugnada padece de inconstitucionalidade formal e material.

No tocante à primeira alegação, aduz que a lei distrital *"possui natureza essencialmente penal, tendo em vista que o seu objetivo é coibir a veiculação, transmissão e compartilhamento de violência contra a mulher"* e destaca ser da competência privativa da União legislar sobre matéria de caráter penal e processual penal, conforme dispõe o artigo 22, inciso I, da Constituição Federal. Menciona que a norma impugnada trata de direitos de proteção à mulher, todavia, ressalta a existência de legislação federal que combate a violência contra a mulher (Lei nº 11.340/2006). Assim, assegura que a lei distrital ofende o pacto federativo e o artigo 14 da Lei de Orgânica do Distrito Federal. Acrescenta que a *"norma impugnada impacta diretamente na liberdade de expressão e na regulamentação das mídias matéria que também é de competência privativa da União"*

Em relação à alegação de inconstitucionalidade material, aponta ofensa à liberdade de expressão e discorre sobre precedentes do Supremo Tribunal Federal acerca da proteção desse princípio. Assim, defende que a lei distrital *"a pretexto de proteger as mulheres, acaba limitando o direito à liberdade de informação, seja na vertente do direito de informar, seja do de ser informado".* Argumenta que a norma impugnada retira da esfera pública um assunto de interesse social, protege os agressores contra denúncias de abuso e enfraquece a defesa das vítimas contra as agressões.

Sustenta, ainda, que a norma distrital viola o princípio da proporcionalidade, pois não atinge a sua finalidade de proteger a mulher vítima de violência, uma vez que a lei deixa a mulher em situação de total vulnerabilidade, visto que a vítima *"não só perde um instrumento de defesa, como também não pode dispor da gravação para, eventualmente, tutelar seus direitos na via judicial, seja na seara penal, seja na cível, por meio de reparação de danos".* Entende que a *"Lei Distrital nº 7.548/2024 é inconstitucional por ferir princípios norteadores constantes na Convenção para Prevenir, Punir, e Erradicar a Violência contra a Mulher, a Convenção de Belém do Pará, da Organização dos Estados Americanos (OEA), ratificada pelo Brasil em 1994, e à Convenção para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (Cedaw), da Organização das Nações Unidas (ONU)".*

Assevera, também, que a lei contestada viola dispositivos de leis que regem a liberdade de imprensa (Leis nºs 2.083/1953 e 5.250/1967). Ademais, pontua haver ofensa ao princípio da publicidade/informação.

Pede, assim, a concessão de medida cautelar para suspender a eficácia da norma impugnada. No mérito, requer a procedência da ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei Distrital n.º 7.548, de 23 de julho de 2024.

O eminente Relator, Desembargador Sandoval Oliveira, determinou a adoção do rito especial previsto no 12 da Lei nº 9.868/1999 e no artigo 146 do Regimento Interno deste Tribunal de Justiça, bem como solicitou as informações pertinentes (ID 65010180).

**A Procuradora-Geral do Distrito Federal,** na qualidade de curadora da norma, ressaltou a ausência de vícios formais e materiais da lei impugnada. Assegurou que *"a Lei distrital n.º 7.548/24 foi editada no exercício da competência assinalada no art. 276, da LODF, não usurpando as competências privativas da União".* Afastou a ocorrência de ofensas à liberdade de expressão ou à proporcionalidade. No caso de entender que *"a norma poderia gerar interpretações excessivamente restritivas à liberdade de expressão"* opinou pela *"declaração de constitucionalidade com interpretação conforme à Lei Orgânica, para afastar a vedação total e irrestrita da veiculação e circulação dos vídeos que contenham cenas de violência contra a mulher, proibindo-se, contudo, o abuso midiático, com nítido propósito de espetacularização, que prejudique a imagem das vítimas e promova a banalização da violência"* (ID 65297919).

**A Mesa Diretora da Câmara Legislativa do Distrito Federal,** representada por seu Presidente, apresentou informações (ID 65596910), manifestando-se pelo indeferimento da medida cautelar e pela improcedência do pedido.

**O Governador do Distrito Federal** prestou informações (ID 66891144), suscitando, preliminarmente, o não conhecimento da ação em relação a suposta violação das Leis Federais nºs 2.083/1953 e 5.250/1967, que dispõem sobre liberdade de imprensa e liberdade de manifestação do pensamento, afirmando que *"ainda que houvesse divergência entre as leis federais em questão e a norma distrital ora impugnada, a análise de violação infraconstitucional não é cabível em sede de ação direta de inconstitucionalidade".*

No mérito, salienta a competência do Distrito Federal para dispor sobre assunto de interesse local, nos termos dos artigos 30, inciso I, e 32, § 1º, da Constituição Federal e do artigo 14 da Lei Orgânica do Distrito Federal. Assegura que a Lei Distrital nº 7.548/2024 não usurpa a competência privativa da União a respeito de telecomunicações e radiodifusão, pois *"a mera proibição da divulgação de cenas contendo crimes contra a mulher não implica interferência na organização ou na exploração dos serviços de telecomunicações ou radiodifusão",* bem como aduz que o artigo 2º da lei impugnada prevê apenas multa administrativa consequente do exercício regular do poder de polícia privativo do Distrito Federal. Destaca que a norma contestada veicula política pública local voltada à proteção da mulher e ao combate à violência de gênero, em estrita observância ao dever imposto pela Lei Orgânica do Distrito Federal, em seu artigo 276, ao Poder Público Distrital. Pontua acerca da regularidade de iniciativa legislativa da lei impugnada, bem como defende a ausência de ofensa à liberdade de expressão, à liberdade de imprensa e ao princípio da proporcionalidade. Assim, postula pela improcedência do pedido.

**O Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios,** na qualidade de *custos constitutionis*, oficiou pelo conhecimento da ação direta e procedência do pedido, sob o argumento de que a lei impugnada invade a competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações, *"uma vez que veicula de forma ampla a restrição à divulgação de informação, em qualquer mídia ou suporte, de determinadas questões, inclusive com previsão de imposição de*

*penalidades administrativas".* Assegura que a Constituição Federal não outorgou a cada Estado membro a definição do que as mídias sociais, jornais ou empresas de radiodifusão podem ou não divulgar, cabendo a regulamentação do tema à União (artigo 21, incisos XI e XII, alínea "a" e artigo 22, inciso IV, ambos da Constituição Federa). Sustenta que *"a vedação de veiculação, transmissão e compartilhamento de cenas de violência contra a mulher no Distrito Federal, estabelecida de forma ampla e genérica pela lei impugnada visando a restringir a reprodução de tal comportamento abusivo (efeito copycat) e a desestimular a espetacularização de cenas de violência contra a mulher, configura manifesta afronta à liberdade de expressão e de comunicação, valores fundamentais estabelecidos pela Constituição da República, carecendo, também, da necessária razoabilidade".* Destaca que, de acordo com a redação da norma questionada, sequer as próprias vítimas poderiam divulgar as violências sofridas, sob pena de responsabilização administrativa, o que torna evidente a exorbitância da restrição imposta (ID 67552226).

É o relatório.

**DA PRELIMINAR DE NÃO CONHECIMENTO**

O Governador do Distrito Federal suscitou, preliminarmente, o não conhecimento da ação em relação à suposta violação das Leis Federais nºs 2.083/1953 e 5.250/1967, que dispõem sobre liberdade de imprensa e liberdade de manifestação do pensamento, alegando que *"ainda que houvesse divergência entre as leis federais em questão e a norma distrital ora impugnada, a análise de violação infraconstitucional não é cabível em sede de ação direta de inconstitucionalidade".*

Convém destacar que este Tribunal de Justiça possui competência para processar e julgar originariamente a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo distrital em face da Lei Orgânica do Distrito Federal, conforme disposto no artigo 125, § 2º, da Constituição Federal[1] e no artigo 8º, inciso I, alínea "n", da Lei nº 11.697/2008[2] (Lei de Organização Judiciária do Distrito Federal e Territórios).

Nesse sentido, o Regimento Interno desta Corte, em seu artigo 13, inciso I, alínea "k"[3], estabelece ser o Conselho Especial competente para processar e julgar originariamente ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo distrital em face da Lei Orgânica do Distrito federal.

Portanto, constata-se que o parâmetro a ser utilizado no controle concentrado de inconstitucionalidade é a Lei Orgânica do Distrito Federal.

No presente caso, o autor assegura que a Lei Distrital nº 7.548/2024 invade competência privativa da União para legislar sobre matéria de caráter penal e processual penal, bem como de telecomunicações/regulação de mídias, além de argumentar que há violação ao pacto federativo e aos princípios da liberdade de expressão e da proporcionalidade.

Afirma, também, que a lei distrital ofende as Leis nºs 2.083/1953 (Regula Liberdade de Imprensa) e 5.250/1967 (Regula a liberdade de manifestação do pensamento e da informação).

Cumpre lembrar que a Lei nº 5.250/1967 não foi recepcionada pela Constituição Federal, conforme declarou o Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADPF 130.

Como visto, inviável a apreciação de violação da lei distrital em face de leis federais. Portanto, neste ponto não deve ser conhecida a ação.

Acompanho o eminente Relator para acolher a preliminar suscitada e conhecer parcialmente da presente ação direta de inconstitucionalidade.

**MÉRITO**

A Lei Distrital n.º 7.548, de 23 de julho de 2024, ora impugnada, possui a seguinte redação, *in verbis:*

> *"LEI Nº 7.548, DE 23 DE JULHO DE 2024*
>
> *(Autoria: Deputado Pastor Daniel de Castro)*
>
> *Proíbe a veiculação, a transmissão e o compartilhamento de cenas de violência contra a mulher no Distrito Federal.*
>
> *O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, FAÇO SABER QUE A CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL DECRETA E EU SANCIONO A SEGUINTE LEI:*
>
> *Art. 1º Fica proibida a veiculação, a transmissão e o compartilhamento de cenas de violência contra a mulher no Distrito federal.*
>
> *§ 1º Consideram-se cenas de violência aquelas identificáveis em imagens, vídeos ou áudios que registrem a ação de agressores ou a reação de vítimas em contexto de violência contra a mulher no Distrito Federal.*
>
> *§ 2º A proibição de que trata o caput aplica-se a qualquer suporte físico ou virtual, incluindo televisão, rádio, sítios da rede mundial de computadores, redes sociais, fóruns de discussão e aplicativos de mensagens.*
>
> *§ 3º (VETADO)*
>
> *Art. 2º O descumprimento do disposto nesta Lei acarreta a imposição de multa, na forma de regulamento do Poder Executivo:*
>
> *I – entre 1 e 10 salários mínimos, para pessoas físicas;*
>
> *II – entre 10 e 100 salários mínimos, para pessoas jurídicas.*

*§ 1º Os valores auferidos com a imposição das multas são revertidos a fundo.*

*§ 2º O disposto no caput não exclui a imposição de outras sanções previstas na legislação.*

*Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.*

*Art. 4º Revogam-se as disposições em contrário.*

*Brasília, 23 de julho de 2024*

*135º da República e 65º de Brasília*

*IBANEIS ROCHA"*

As normas da Lei Orgânica do Distrito Federal tidas por violadas são as seguintes:

*"Art. 14. Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios, cabendo-lhe exercer, em seu território, todas as competências que não lhe sejam vedadas pela Constituição Federal."*

*"Art. 246. O Poder público garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e o acesso às fontes da cultura; apoiará e incentivará a valorização e difusão das manifestações culturais, bem como a proteção do patrimônio artístico, cultural e histórico do Distrito Federal.*

*§ 1° Os direitos citados no caput constituem:*

*I - a liberdade de expressão cultural e o respeito a sua pluralidade;*

*II - o modo de criar, fazer e viver;*

*III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;*

*IV - a difusão e circulação dos bens culturais."*

*"Art. 258. A comunicação é bem social a serviço da pessoa humana, dia realização integral de suas potencialidades políticas e intelectuais, garantido o direito fundamental do cidadão a participar dos assuntos dia comunicação como maiores interessados por seus processos, formas e conteúdos.*

*Parágrafo único. Todo cidadão tem direito à liberdade de opinião e de expressão, incluída a liberdade de procurar, receber e transmitir informações e ideias pelos meios disponíveis, observado o disposto na Constituição Federal."*

> *"Art. 259. A atuação dos meios de comunicação estatais e daqueles direta ou indiretamente vinculados ao Poder Público caracterizar-se-á pela independência editorial dos poderes constituídos, assegurada a possibilidade de expressão e confronto de correntes de opinião."*

Como se observa, a Lei Distrital n.º 7.548/2024, de autoria parlamentar, estabelece a proibição de veiculação, de transmissão e de compartilhamento de cenas de violência contra a mulher em qualquer meio, físico ou virtual, no âmbito do Distrito Federal, sob pena de imposição de multa pecuniária às pessoas, físicas e jurídicas, que desrespeitarem a lei.

Segundo a norma, configuram cenas de violência as imagens, vídeos ou áudios que registrem a ação de agressores ou a reação de vítimas, em contexto de violência contra a mulher, e a proibição de divulgar tais cenas abrange qualquer meio físico ou virtual de comunicação, dentre eles, televisão, rádio, sítios da rede mundial de computadores, redes sociais, fóruns de discussão e aplicativos de mensagens.

O autor sustenta a inconstitucionalidade formal da Lei Distrital n.º 7.548/2024, em virtude de ofender o pacto federativo e o artigo 14 da Lei de Orgânica do Distrito Federal, pois alega que a lei impugnada possui natureza penal e regulamenta telecomunicações, matérias que são competência privativa da União.

Com razão, em parte, o autor.

Verifica-se que, ao contrário do alegado pelo autor, a norma impugnada não dispõe sobre direito penal, uma vez que não define uma conduta como crime e tampouco aplica sanção de natureza penal, a lei contestada, em seu artigo 2º, apenas estabelece multa pecuniária, de caráter administrativo, no caso de descumprimento do estabelecido na lei.

No entanto, deve prosperar o argumento de que a norma distrital, ao regular telecomunicações, invadiu competência privativa da União.

Cumpre lembrar que a **inconstitucionalidade formal** de um ato normativo é verificada diante da inobservância de regras de competência ou quando em desacordo com formalidade ou procedimento exigido pela Constituição ou, no caso, pela Lei Orgânica do Distrito Federal.

Sobre o tema, Gilmar Ferreira Mendes destaca que *"os vícios formais afetam o ato normativo singularmente considerado, sem atingir seu conteúdo, referindo-se aos pressupostos e procedimentos relativos à lei".* Acrescenta, em relação aos vícios formais, que estes *"traduzem defeito de formação do ato normativo, pela inobservância de princípio de ordem técnica ou procedimental ou pela violação de regras de competência. Nesses casos, viciado é o ato nos seus pressupostos, no seu procedimento de formação, na sua forma final."* [4]

Nos termos do artigo 22, inciso IV, da Constituição Federal[5], compete privativamente à União legislar sobre águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão.

A matéria sobre a qual versa a lei impugnada, qual seja, a proibição de veiculação, de transmissão e de compartilhamento de cenas de violência contra a mulher em qualquer meio físico ou virtual de comunicação, a despeito da intenção do legislador de resguardar eventuais direitos das mulheres vítimas de violência decorrente da exposição de sua imagem, se insere na regulamentação de telecomunicações e radiodifusão, cuja competência legislativa é de titularidade da União.

A competência privativa da União sobre matéria vinculada a telecomunicações e radiodifusão impede a atuação legislativa de outros entes federativos, ainda que de forma supletiva.

O ilustre Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios, em sua manifestação, ressaltou que a Constituição Federal não outorgou a cada Estado membro a definição do que as mídias sociais, jornais ou empresas de difusão podem ou não divulgar e, ainda, esclareceu que a regulamentação desse tema importante é de competência da União, com base nos artigos 21, incisos XI e XII, alínea "a"[6], e artigo 22, inciso IV, ambos da Constituição Federal (ID 67552226).

Convém salientar que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal adota o entendimento de que há usurpação da competência privativa da União quando outro ente legisla sobre telecomunicações ou radiodifusão. Confira-se:

> *"CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. FEDERALISMO. SISTEMA DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS NORMATIVAS. LEI N. 3.693/2007 DO DISTRITO FEDERAL. INSTALAÇÃO E UTILIZAÇÃO DE PONTOS ADICIONAIS DE TELEVISÃO POR ASSINATURA. PROIBIÇÃO DE COBRANÇA. IMPOSIÇÃO DE MULTA EM RAZÃO DO DESCUMPRIMENTO.* ***USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA EXPLORAR OS SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES E LEGISLAR SOBRE A MATÉRIA*** *(CF, ARTS. 21, XI, E 22, IV). 1. A forma de Estado federal instituída pela Constituição de 1988 flexibiliza a autonomia dos entes políticos ao estabelecer o sistema de repartição de competências materiais e normativas, alicerçado no princípio da predominância do interesse. 2.* ***O Texto Constitucional é categórico quanto à exclusividade da União para legislar sobre telecomunicações*** *e explorar esses serviços (arts. 21, XI; e 22, IV). Precedentes. [...] 4. A Lei n. 3.963/2007 do Distrito Federal, ao proibir a cobrança pela instalação e utilização de pontos adicionais de televisão por assinatura em residências e fixar multa em virtude do descumprimento,* ***interfere no núcleo regulatório das telecomunicações, o que revela usurpação da competência normativa privativa da União sobre a matéria.*** *5. Pedido julgado procedente."* (ADI 3877, Relator(a): NUNES MARQUES, Tribunal Pleno, julgado em 09-09-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 12-11-2024 PUBLIC 13-11-2024) (grifou-se).

*"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. FEDERALISMO. SISTEMA DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS NORMATIVAS. LEI N. 11.382/2022 DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE. IMPLANTAÇÃO E COMPARTILHAMENTO DE INFRAESTRUTURA DE TELECOMUNICAÇÕES. LICENCIAMENTO. DISCIPLINA.* ***COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA EXPLORAR OS SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES E LEGISLAR SOBRE A MATÉRIA*** *(CF, ARTS. 21, XI, E 22, IV). 1. A forma de Estado federal instituída pela Constituição de 1988 flexibiliza a autonomia dos entes políticos ao estabelecer o sistema de repartição de competências materiais e normativas, alicerçado no princípio da predominância do interesse. A partilha de atribuições fundamenta a divisão de poder no Estado de direito, ora centralizando-o na União (arts. 21 e 22), ora homenageando seu exercício cooperativo (arts. 23, 24 e 30, I). 2.* ***A Carta da República é expressa quanto à exclusividade da União para legislar sobre telecomunicações*** *e explorar esses serviços (arts. 21, XI; e 22, IV). Precedentes. 3. A Lei n. 11.382/2022 do Município de Belo Horizonte/MG* ***apresenta vício formal de inconstitucionalidade por invadir a competência normativa privativa da União sobre a matéria.*** *4. Pedido julgado procedente."* (ADPF 1031, Relator(a): NUNES MARQUES, Tribunal Pleno, julgado em 18-09-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 03-10-2023 PUBLIC 04-10-2023) (grifou-se).

*"ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. NORMA MUNICIPAL.* ***DISPOSIÇÕES SOBRE TELECOMUNICAÇÕES. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL****. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 21, XI, E 22, IV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ARGUIÇÃO JULGADA PROCEDENTE. 1.* ***É inconstitucional ato normativo municipal que regulamenta aspectos nucleares dos serviços de telecomunicações, por violação à competência legislativa privativa da União para o tema*** *(art. 22, IV, da CRFB/88). 2. Arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 3.319/2002 e dos arts. 101 e 102 da Lei Complementar Municipal nº 53/2007; e, por arrastamento, declarar a inconstitucionalidade do Decreto Municipal nº 8.762/2017; do Decreto Municipal nº 10.416/2021 e da Portaria 10/2018-SMPU, todos atos normativos do Município de Barra Mansa/RJ."* (ADPF 1091, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 09-04-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 17-04-2024 PUBLIC 18-04-2024) (grifou-se).

*"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 16.576/2015 DE SANTA CATARINA. OBRIGATORIEDADE DE DIVULGAÇÃO DIÁRIA DE FOTOS DE CRIANÇAS DESAPARECIDAS EM NOTICIÁRIOS DE TV E JORNAIS DE SANTA CATARINA.* ***INVASÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE RADIODIFUSÃO*** *E EXPLORAR O SERVIÇO.* ***INGERÊNCIA DO PODER PÚBLICO EM ENTIDADES PRIVADAS DE JORNALISMO****. CONTRARIEDADADE AO PRINCÍPIO DA LIVRE INICIATIVA.* ***AFRONTA AO ART. 220 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA****. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE."* (ADI 5292, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 28-03-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-096 DIVULG 18-05-2022 PUBLIC 19-05-2022) (grifou-se)

*"Direito Constitucional. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Lei municipal que* ***disciplina serviço de radiodifusão comunitária. Usurpação de competência da União****. 1. Arguição de descumprimento de preceito fundamental contra lei do Município de Uberaba que disciplina o serviço de radiodifusão comunitária. 2.* ***Está configurada a violação à competência da União para explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de radiodifusão sonora e de sons e para legislar privativamente sobre a matéria****, bem como outorgar concessões, permissões e autorizações para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens (arts. 21, XII, a; 22, IV; e 223, da CF/1988). 2. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADPF 235, Rel. Min. Luiz Fux, por unanimidade, assentou a impossibilidade de lei municipal dispor sobre serviço de radiodifusão comunitária no âmbito de seu território, em virtude da* ***violação à competência da União para tratar da matéria.*** *3. Ação conhecida e pedido julgado procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 9.418/2004, do Município de Uberaba/MG. Fixação da seguinte tese de julgamento: É inconstitucional lei municipal que dispõe sobre a autorização e exploração de serviço público de radiodifusão comunitária."* (ADPF 335, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 30-08-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-185 DIVULG 15-09-2021 PUBLIC 16-09-2021) (grifou-se)

*"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 14.150/2012 DO RIO GRANDE DO SUL.* ***COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE*** *TELECOMUNICAÇÃO. PRECEDENTES. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO DA AÇÃO. 1. A Lei 14.150/2012 que veda a cobrança, no âmbito daquele Estado, das tarifas de assinatura básica pelas concessionárias prestadoras de serviços de telefonia fixa e móvel, afronta o artigo 22, IV, CRFB. 2.* ***É da competência privativa da União legislar sobre telecomunicação (art. 22, IV, CRFB). Inconstitucionalidade formal de legislação estadual ou distrital que trata da matéria****. Precedentes. 3. Pedido na ação direta de inconstitucionalidade julgado procedente*." (ADI 4907, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 14-02-2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-049 DIVULG 06-03-2020 PUBLIC 09-03-2020) (grifou-se).

*"Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei estadual 10.258/2014 da Paraíba. 3.* ***Serviço público de telecomunicações****. 4. Serviços de televisão por assinatura. 5.* ***Criação de obrigações, proibições e sanções para a prestadora de serviços.*** *6.* ***Invasão da competência legislativa da União****. 7. Violação dos artigos 21, XI, 22, IV, e 175, parágrafo único, incisos I e II, da Constituição Federal. Precedentes. 8. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente."* (ADI 5121, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 30-08-2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-200 DIVULG 13-09-2019 PUBLIC 16-09-2019) (grifou-se).

Logo, está configurada a violação ao artigo 14 da Lei Orgânica do Distrito Federal, visto que a norma impugnada se encontra inserida no exercício de competência que lhe é vedada pela Constituição Federal.

Portanto, deve ser declarada a inconstitucionalidade formal da lei distrital impugnada, em razão da usurpação de competência privativa da União.

De outra parte, constata-se que a Lei Distrital nº 7.548/2024 também padece de **inconstitucionalidade material**, em face da violação dos princípios da liberdade de expressão, da publicidade/informação e da proporcionalidade.

Cumpre lembrar que a livre manifestação do pensamento, a liberdade de expressão de atividade intelectual e de comunicação são direitos fundamentais, além de ser assegurado a todos o acesso à informação, não se admitindo restrição a esses direitos. Da mesma forma, não se permite que nenhuma lei constitua embaraço a plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social, conforme estabelecido na Constituição Federal (artigos 5º, incisos IV, IX e XIV, e 220, §§ 1º e 2º[7]) e na Lei Orgânica do Distrito Federal (artigos 246, § 1º, inciso I, 258, parágrafo único, e 259[8]).

No entanto, é inconteste que esses direitos e garantias não são absolutos, pois os direitos fundamentais encontram limites na própria Constituição Federal e quando confrontados com outros direitos de hierarquia semelhante.

Em relação à liberdade de expressão, o Supremo Tribunal Federal entende que é um direito que *"desfruta de uma posição preferencial no Estado democrático brasileiro, por ser uma pré-condição para o exercício esclarecido dos demais direitos e liberdades"* (RCL 22328). Confira-se:

> *"Direito Constitucional. Agravo regimental em reclamação.* ***Liberdade de expressão****. Decisão judicial que determinou a retirada de matéria jornalística de sítio eletrônico. Afronta ao julgado na ADPF 130. Procedência. 1. O Supremo Tribunal Federal tem sido mais flexível na admissão de reclamação em matéria de liberdade de expressão, em razão da persistente vulneração desse direito na cultura brasileira, inclusive por via judicial. 2.* ***No julgamento da ADPF 130, o STF proibiu enfaticamente a censura de publicações jornalísticas, bem como tornou excepcional qualquer tipo de intervenção estatal na divulgação de notícias e de opiniões****. 3.* ***A liberdade de expressão desfruta de uma posição preferencial no Estado democrático brasileiro, por ser uma pré-condição para o exercício esclarecido dos demais direitos e liberdades****. 4. Eventual uso abusivo da liberdade de expressão deve ser reparado, preferencialmente, por meio de retificação, direito de resposta ou indenização. Ao determinar a retirada de matéria jornalística de sítio eletrônico de meio de comunicação, a decisão reclamada violou essa orientação. 5. Reclamação julgada procedente."* (Rcl 22328, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 06-03-2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-090 DIVULG 09-05-2018 PUBLIC 10-05-2018) (grifou-se)

> *"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. LEI N. 9.612/98. RÁDIODIFUSÃO COMUNITÁRIA. PROBIÇÃO DO PROSELITISMO. INCONSTITUCIONALIDADE. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO DIRETA. 1.* ***A liberdade de***

> ***expressão representa tanto o direito de não ser arbitrariamente privado ou impedido de manifestar seu próprio pensamento quanto o direito coletivo de receber informações*** *e de conhecer a expressão do pensamento alheio. 2.* ***Por ser um instrumento para a garantia de outros direitos, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reconhece a primazia da liberdade de expressão.*** *3. A liberdade religiosa não é exercível apenas em privado, mas também no espaço público, e inclui o direito de tentar convencer os outros, por meio do ensinamento, a mudar de religião. O discurso proselitista é, pois, inerente à liberdade de expressão religiosa. Precedentes. 4. A liberdade política pressupõe a livre manifestação do pensamento e a formulação de discurso persuasivo e o uso do argumentos críticos. Consenso e debate público informado pressupõem a livre troca de ideias e não apenas a divulgação de informações. 5.* ***O artigo 220 da Constituição Federal expressamente consagra a liberdade de expressão sob qualquer forma, processo ou veículo****, hipótese que inclui o serviço de radiodifusão comunitária. 6. Viola a Constituição Federal a proibição de veiculação de discurso proselitista em serviço de radiodifusão comunitária. 7. Ação direta julgada procedente."* (ADI 2566, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Relator(a) p/ Acórdão: EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 16-05-2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-225 DIVULG 22-10-2018 PUBLIC 23-10-2018) (grifou-se).

Convém destacar que o Supremo Tribunal Federal, em observância à plena liberdade de expressão - incluindo a livre manifestação do pensamento, o direito à informação e a expressão artística, científica, intelectual e comunicacional -, no julgamento da ADPF 130, vedou a censura e esclareceu que *"não cabe ao Estado, por qualquer dos seus órgãos, definir previamente o que pode ou o que não pode ser dito por indivíduos e jornalistas", in verbis:*

> *"ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL (ADPF). [...]* ***A PLENITUDE DA LIBERDADE DE IMPRENSA COMO REFORÇO OU SOBRETUTELA DAS LIBERDADES DE MANIFESTAÇÃO DO PENSAMENTO, DE INFORMAÇÃO E DE EXPRESSÃO ARTÍSTICA, CIENTÍFICA, INTELECTUAL E COMUNICACIONAL****. LIBERDADES QUE DÃO CONTEÚDO ÀS RELAÇÕES DE IMPRENSA E QUE SE PÕEM COMO SUPERIORES BENS DE PERSONALIDADE E MAIS DIRETA EMANAÇÃO DO PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. O CAPÍTULO CONSTITUCIONAL DA COMUNICAÇÃO SOCIAL COMO SEGMENTO PROLONGADOR DAS LIBERDADES DE MANIFESTAÇÃO DO PENSAMENTO, DE INFORMAÇÃO E DE EXPRESSÃO ARTÍSTICA, CIENTÍFICA, INTELECTUAL E COMUNICACIONAL. [...] EFEITOS JURÍDICOS DA DECISÃO. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO. [...] 2. REGIME CONSTITUCIONAL DA LIBERDADE DE IMPRENSA COMO REFORÇO DAS LIBERDADES DE MANIFESTAÇÃO DO PENSAMENTO, DE INFORMAÇÃO E DE EXPRESSÃO EM SENTIDO GENÉRICO, DE MODO A ABARCAR OS DIREITOS À PRODUÇÃO INTELECTUAL, ARTÍSTICA, CIENTÍFICA E COMUNICACIONAL. A Constituição reservou à imprensa todo um bloco normativo, com o apropriado nome "Da Comunicação Social" (capítulo V do título VIII). A imprensa como plexo ou conjunto de "atividades" ganha a dimensão de instituição-ideia, de modo a poder influenciar cada pessoa de per se e até mesmo formar o que se convencionou chamar de opinião pública. Pelo que ela, Constituição, destinou à imprensa o direito de controlar e revelar as coisas respeitantes à vida do Estado e da própria sociedade. A imprensa como alternativa à explicação ou versão estatal de tudo que possa repercutir*

*no seio da sociedade e como garantido espaço de irrupção do pensamento crítico em qualquer situação ou contingência. Entendendo-se por pensamento crítico o que, plenamente comprometido com a verdade ou essência das coisas, se dota de potencial emancipatório de mentes e espíritos.* ***O corpo normativo da Constituição brasileira sinonimiza liberdade de informação jornalística e liberdade de imprensa, rechaçante de qualquer censura prévia a um direito que é signo e penhor da mais encarecida dignidade da pessoa humana, assim como do mais evoluído estado de civilização****. 3. O CAPÍTULO CONSTITUCIONAL DA COMUNICAÇÃO SOCIAL COMO SEGMENTO PROLONGADOR DE SUPERIORES BENS DE PERSONALIDADE QUE SÃO A MAIS DIRETA EMANAÇÃO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA:* ***A LIVRE MANIFESTAÇÃO DO PENSAMENTO E O DIREITO À*** *INFORMAÇÃO E À EXPRESSÃO ARTÍSTICA, CIENTÍFICA, INTELECTUAL E COMUNICACIONAL. TRANSPASSE DA NATUREZA JURÍDICA DOS DIREITOS PROLONGADOS AO CAPÍTULO CONSTITUCIONAL SOBRE A COMUNICAÇÃO SOCIAL.* ***O art. 220 da Constituição radicaliza e alarga o regime de plena liberdade de atuação da imprensa, porquanto fala: a) que os mencionados direitos de personalidade (liberdade de pensamento, criação, expressão e informação) estão a salvo de qualquer restrição em seu exercício, seja qual for o suporte físico ou tecnológico de sua veiculação;*** *b) que tal exercício não se sujeita a outras disposições que não sejam as figurantes dela própria, Constituição. A liberdade de informação jornalística é versada pela Constituição Federal como expressão sinônima de liberdade de imprensa. Os direitos que dão conteúdo à liberdade de imprensa são bens de personalidade que se qualificam como sobredireitos. Daí que, no limite, as relações de imprensa e as relações de intimidade, vida privada, imagem e honra são de mútua excludência, no sentido de que as primeiras se antecipam, no tempo, às segundas; ou seja, antes de tudo prevalecem as relações de imprensa como superiores bens jurídicos e natural forma de controle social sobre o poder do Estado, sobrevindo as demais relações como eventual responsabilização ou consequência do pleno gozo das primeiras. A expressão constitucional "observado o disposto nesta Constituição" (parte final do art. 220) traduz a incidência dos dispositivos tutelares de outros bens de personalidade, é certo, mas como consequência ou responsabilização pelo desfrute da "plena liberdade de informação jornalística" (§ 1º do mesmo art. 220 da Constituição Federal). Não há liberdade de imprensa pela metade ou sob as tenazes da censura prévia, inclusive a procedente do Poder Judiciário, pena de se resvalar para o espaço inconstitucional da prestidigitação jurídica. Silenciando a Constituição quanto ao regime da internet (rede mundial de computadores), não há como se lhe recusar a qualificação de território virtual livremente veiculador de ideias e opiniões, debates, notícias e tudo o mais que signifique plenitude de comunicação. 4. MECANISMO CONSTITUCIONAL DE CALIBRAÇÃO DE PRINCÍPIOS.* ***O art. 220 é de instantânea observância quanto ao desfrute das liberdades de pensamento, criação, expressão e informação que, de alguma forma, se veiculem pelos órgãos de comunicação social****. Isto sem prejuízo da aplicabilidade dos seguintes incisos do art. 5º da mesma Constituição Federal: vedação do anonimato (parte final do inciso IV); do direito de resposta (inciso V); direito a indenização por dano material ou moral à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem das pessoas (inciso X); livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer (inciso XIII); direito ao resguardo do sigilo da fonte de informação, quando necessário ao exercício profissional (inciso XIV). Lógica diretamente constitucional de calibração temporal ou cronológica na empírica incidência desses dois blocos de dispositivos constitucionais (o art. 220 e os mencionados incisos do art. 5º). Noutros termos, primeiramente,* ***assegura-se o gozo dos sobredireitos de personalidade em que se traduz a "livre" e "plena" manifestação do pensamento, da criação e da informação****. Somente depois é que se passa a cobrar do titular de tais situações jurídicas ativas um eventual desrespeito a*

*direitos constitucionais alheios, ainda que também densificadores da personalidade humana. Determinação constitucional de momentânea paralisia à inviolabilidade de certas categorias de direitos subjetivos fundamentais,* ***porquanto a cabeça do art. 220 da Constituição veda qualquer cerceio ou restrição à concreta manifestação do pensamento (vedado o anonimato), bem assim todo cerceio ou restrição que tenha por objeto a criação, a expressão e a informação, seja qual for a forma, o processo, ou o veículo de comunicação social. Com o que a Lei Fundamental do Brasil veicula o mais democrático e civilizado regime da livre e plena circulação das ideias e opiniões, assim como das notícias e informações,*** *mas sem deixar de prescrever o direito de resposta e todo um regime de responsabilidades civis, penais e administrativas. Direito de resposta e responsabilidades que, mesmo atuando a posteriori, infletem sobre as causas para inibir abusos no desfrute da plenitude de liberdade de imprensa. [...] 8. NÚCLEO DURO DA LIBERDADE DE IMPRENSA E A INTERDIÇÃO PARCIAL DE LEGISLAR. A uma atividade que já era "livre" (incisos IV e IX do art. 5º), a Constituição Federal acrescentou o qualificativo de "plena" (§ 1º do art. 220)****. Liberdade plena que, repelente de qualquer censura prévia, diz respeito à essência mesma do jornalismo (o chamado "núcleo duro" da atividade). Assim entendidas as coordenadas de tempo e de conteúdo da manifestação do pensamento, da informação e da criação lato sensu, sem o que não se tem o desembaraçado trânsito das ideias e opiniões, tanto quanto da informação e da criação****. Interdição à lei quanto às matérias nuclearmente de imprensa, retratadas no tempo de início e de duração do concreto exercício da liberdade, assim como de sua extensão ou tamanho do seu conteúdo. Tirante, unicamente, as restrições que a Lei Fundamental de 1988 prevê para o "estado de sítio" (art. 139), o Poder Público somente pode dispor sobre matérias lateral ou reflexamente de imprensa, respeitada sempre a ideia-força de que quem quer que seja tem o direito de dizer o que quer que seja.* ***Logo, não cabe ao Estado, por qualquer dos seus órgãos, definir previamente o que pode ou o que não pode ser dito por indivíduos e jornalistas****. As matérias reflexamente de imprensa, suscetíveis, portanto, de conformação legislativa, são as indicadas pela própria Constituição, tais como: direitos de resposta e de indenização, proporcionais ao agravo; proteção do sigilo da fonte ("quando necessário ao exercício profissional"); responsabilidade penal por calúnia, injúria e difamação; diversões e espetáculos públicos; estabelecimento dos "meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programas ou programações de rádio e televisão que contrariem o disposto no art. 221, bem como da propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente" (inciso II do § 3º do art. 220 da CF); independência e proteção remuneratória dos profissionais de imprensa como elementos de sua própria qualificação técnica (inciso XIII do art. 5º); participação do capital estrangeiro nas empresas de comunicação social (§ 4º do art. 222 da CF); composição e funcionamento do Conselho de Comunicação Social (art. 224 da Constituição). Regulações estatais que, sobretudo incidindo no plano das consequências ou responsabilizações, repercutem sobre as causas de ofensas pessoais para inibir o cometimento dos abusos de imprensa. Peculiar fórmula constitucional de proteção de interesses privados em face de eventuais descomedimentos da imprensa (justa preocupação do Ministro Gilmar Mendes), mas sem prejuízo da ordem de precedência a esta conferida, segundo a lógica elementar de que não é pelo temor do abuso que se vai coibir o uso. Ou, nas palavras do Ministro Celso de Mello, "****a censura governamental, emanada de qualquer um dos três Poderes, é a expressão odiosa da face autoritária do poder público".*** *[...] 12. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO. Total procedência da ADPF, para o efeito de declarar como não recepcionado pela Constituição de 1988 todo o conjunto de dispositivos da Lei federal nº 5.250, de 9 de fevereiro de 1967."(*ADPF 130, Relator(a): CARLOS BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 30-04-2009, DJe-208 DIVULG 05-11-2009 PUBLIC

06-11-2009 EMENT VOL-02381-01 PP-00001 RTJ VOL-00213-01 PP-00020)

No caso em tela, a Lei Distrital n.º 7.548/2024, proíbe a veiculação, a transmissão e o compartilhamento de cenas de violência contra a mulher, sendo estas consideradas como *"aquelas identificáveis em imagens, vídeos ou áudios que registrem a ação de agressores ou a reação de vítimas em contexto de violência contra a mulher",* e o impedimento *"aplica-se a qualquer suporte físico ou virtual, incluindo televisão, rádio, sítios da rede mundial de computadores, redes sociais, fóruns de discussão e aplicativos de mensagens"*.

Assim, observa-se que a extensão da proibição imposta pela lei distrital ofende a liberdade de expressão, principalmente, quanto ao direito de informação e à manifestação intelectual, comunicacional e jornalística.

Logo, a norma impugnada viola diretamente os artigos 246, § 1º, inciso I, e 258, parágrafo único, ambos da Lei Orgânica do Distrito Federal, *in verbis*:

> *"Art. 246. O Poder público garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e o acesso às fontes da cultura; apoiará e incentivará a valorização e difusão das manifestações culturais, bem como a proteção do patrimônio artístico, cultural e histórico do Distrito Federal.*
>
> *§ 1° **Os direitos citados no caput constituem**:*
>
> *I **- a liberdade de expressão** cultural e o respeito a sua pluralidade;*
>
> *II - o modo de criar, fazer e viver;*
>
> *III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;*
>
> *IV - a difusão e circulação dos bens culturais."* (grifou-se).

> *"Art. 258. **A comunicação é bem social a serviço da pessoa humana**, dia realização integral de suas potencialidades políticas e intelectuais, garantido o direito fundamental do cidadão a participar dos assuntos dia comunicação como maiores interessados por seus processos, formas e conteúdos.*
>
> *Parágrafo único. **Todo cidadão tem direito à liberdade de opinião e de expressão, incluída a liberdade de procurar, receber e transmitir informações** e ideias pelos meios disponíveis, observado o disposto na Constituição Federal."* (grifou-se).

Além do mais, a lei impugnada também ofende o princípio da proporcionalidade, pois é sabido que, de acordo com tal princípio, a medida estatal deve ser adequada e necessária para obtenção de sua finalidade, bem como deve observar a proporcionalidade em sentido estrito, e, no

caso em análise, a extensão da proibição imposta pela lei distrital é excessiva e desproporcional, como bem pontuou o ilustre Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios ao afirmar que *"conforme a redação da lei, nem mesmo as próprias vítimas poderiam divulgar as violências sofridas, sob pena de responsabilização administrativa, o que torna evidente a exorbitância da restrição imposta"* (ID 67552226, pág. 13).

Feitas essas considerações, conclui-se que a lei ora contestada, de iniciativa parlamentar, invadiu competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações e radiodifusão, em afronta artigo 14 da Lei Orgânica do Distrito Federal, bem como incorreu em inconstitucionalidade material por ofensa aos princípios da liberdade de expressão, da publicidade/informação e da proporcionalidade, violando, assim, os artigos 246, § 1º, inciso I, e 258, parágrafo único, ambos da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Por tais razões, deve ser julgada procedente a pretensão e declarada a inconstitucionalidade formal e material da norma em exame.

**Diante do exposto**, acompanhando o eminente Relator, acolho a preliminar suscitada para conhecer parcialmente a ação direta e julgo procedente o pedido, declarando a inconstitucionalidade da Lei Distrital nº 7.548, de 23 de julho de 2024, com efeitos *ex tunc* e eficácia *erga omnes*.

É como voto.

---

[1] Art. 125. Os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição.

[...] § 2º Cabe aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, vedada a atribuição da legitimação para agir a um único órgão.

[2] Art. 8º Compete ao Tribunal de Justiça:

I – processar e julgar originariamente:

[...] n) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Distrito Federal em face de sua Lei Orgânica;

[3] Art. 13. Compete ao Conselho Especial:

I - processar e julgar originariamente:

[...] k) a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou de ato normativo distrital em face da Lei Orgânica do Distrito Federal e as respectivas reclamações, para garantir a autoridade de suas decisões

[4] MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional.* 18. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023, p. 1254.

[5] Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...] IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;

[6] Art. 21. Compete à União:

[...] XI - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais;

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

a) os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens;

[7] 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:

[...] IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato;

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

XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

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 conterá 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.

[8] Art. 246. O Poder público garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e o acesso às fontes da cultura; apoiará e incentivará a valorização e difusão das manifestações culturais, bem como a proteção do patrimônio artístico, cultural e histórico do Distrito Federal.

§ 1° Os direitos citados no caput constituem:

I - a liberdade de expressão cultural e o respeito a sua pluralidade;

II - o modo de criar, fazer e viver;

III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV - a difusão e circulação dos bens culturais.

Art. 258. A comunicação é bem social a serviço da pessoa humana, dia realização integral de suas potencialidades políticas e intelectuais, garantido o direito fundamental do cidadão a participar dos assuntos dia comunicação como maiores interessados por seus processos, formas e conteúdos.

Parágrafo único. Todo cidadão tem direito à liberdade de opinião e de expressão, incluída a liberdade de procurar, receber e transmitir informações e ideias pelos meios disponíveis, observado o disposto na Constituição Federal.

Art. 259. A atuação dos meios de comunicação estatais e daqueles direta ou indiretamente vinculados ao Poder Público caracterizar-se-á pela independência editorial dos poderes constituídos, assegurada a possibilidade de expressão e confronto de correntes de opinião.

Acompanho o eminente Desembargador Relator quanto à conclusão do julgamento, contudo, peço vênia para destacar os fundamentos que formaram meu convencimento no caso em análise.

O objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade é a Lei Distrital nº 7.548, de 23 de julho de 2024, a qual proibiu a veiculação, a transmissão e o compartilhamento de cenas de violência sexual contra a mulher no Distrito Federal, impondo multa pecuniária às pessoas físicas e jurídicas que não observarem o aludido comando.

Inicialmente, registro que a liberdade de expressão e de informação são grandes conquistas do Estado Democrático de Direito. A Constituição de 1988 consagrou estes princípios nos artigos 5º, IX e 220, *in verbis*:

> *Art. 5º. (...).*
>
> *XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;*
>
> *[...]*
>
> *IX – é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença;*
>
> *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 conterá 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.*

No entanto, tais princípios, como os demais na Carta Magna, não são absolutos, pois devem ser harmonizados com os demais direitos fundamentais presentes no texto constitucional, principalmente os direitos à intimidade, honra e vida privada.

O parágrafo primeiro do artigo 220 dispõe que não pode haver embaraço à plena liberdade de informação jornalística, mas que se deve observar, em suma, a vedação ao anonimato, a inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas e o direito de resposta proporcional ao agravo.

Nesse contexto, reconhece-se, pelo menos em tese, a possibilidade de proteção à preservação da honra subjetiva das pessoas, como aparentou tentar resguardar o legislador.

Contudo, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF nº 130 firmou entendimento de que a Constituição Federal tem como expressões sinônimas a liberdade de informação e a liberdade de imprensa, e que há precedência lógica e temporal desses direitos sobre os que protegem a intimidade e a privacidade das pessoas.

A precedência referida impõe que a análise do conteúdo da informação não se dê anteriormente ao exercício da liberdade de expressão, como visto na norma impugnada, sob pena de se caracterizar censura, mas não impede que eventuais excessos sejam decotados posteriormente, verificada violações a demais direitos.

Nesse contexto, o direito à informação legitima a imprensa a divulgar notícias de interesse coletivo, dentre as quais se incluem as que se relacionam a investigações policiais, denúncias, fatos que acontecem no dia-a-dia das cidades, notadamente aquelas relacionadas a perseguições policiais, prisões, ou fatos que caracterizem violência contra a mulher. Afinal, a liberdade de imprensa é a concretização do princípio democrático e, portanto, tão inviolável quanto a própria intimidade, vida privada, honra e imagem da pessoa.

Em nome da liberdade de imprensa, contudo, os veículos de comunicação não dispõem de carta branca, tampouco estão absolutamente imunes para poder atingir a honra, a dignidade e a imagem das pessoas, ultrapassando os limites estabelecidos pela própria Constituição, assim como não estão imunes os particulares no exercício de sua liberdade de expressão.

Acerca do tema, o eminente Ministro Jorge Scartezzini afirma que os danos decorrentes da comunicação social, em geral, têm origem na colisão entre direitos fundamentais:

> *A responsabilidade civil decorrente de abusos perpetrados por meio da imprensa abrange a colisão de dois direitos fundamentais: a liberdade de informação e a tutela dos direitos da personalidade (honra, imagem e vida privada). A atividade jornalística deve ser livre para informar a sociedade acerca de fatos cotidianos de interesse público, em observância ao princípio constitucional do Estado Democrático de Direito; contudo, o direito de informação não é absoluto, vedando-se a divulgação de notícias falaciosas, que exponham indevidamente a intimidade ou acarretem danos à honra e à imagem dos indivíduos, em ofensa ao princípio constitucional da dignidade da pessoa humana.*
> (BRASIL. Alagoas. Superior Tribunal de Justiça. REsp 719.592/AL, Rel. Ministro JORGE SCARTEZZINI, QUARTA TURMA, julgado em 12.12.2005, DJ 01.02.2006 p. 567.)

Nessa conjuntura, independentemente da inovação legislativa em análise, os veículos de comunicação ou particulares, ao publicar ou noticiar qualquer fato deverão proceder a um juízo acerca do conteúdo da matéria, não se esquecendo que a liberdade que lhes é conferida possui limites e que outros direitos, de igual envergadura, também se encontram tutelados pelo texto constitucional.

Nota-se, portanto, que a vedação irrestrita pretendida pelo legislador, a pretexto de antecipar a proteção aos demais direitos, gera censura ao exercício das liberdades individuais, bem como à liberdade de imprensa, consistindo em indevida restrição a direitos fundamentais.

No julgamento da ADPF 130, o Supremo Tribunal Federal destacou a impossibilidade de admissão da censura prévia, merecendo reprodução os excertos que corroboram a conclusão pela inconstitucionalidade material da norma em análise, a qual produz, em última análise, censura inadmissível. Transcrevo:

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

*RESPONSABILIDADE CIVIL POR DANOS MORAIS E MATERIAIS A TERCEIROS. RELAÇÃO DE MÚTUA CAUSALIDADE ENTRE LIBERDADE DE IMPRENSA E DEMOCRACIA. RELAÇÃO DE INERÊNCIA ENTRE PENSAMENTO CRÍTICO E IMPRENSA LIVRE. A IMPRENSA COMO INSTÂNCIA NATURAL DE FORMAÇÃO DA OPINIÃO PÚBLICA E COMO ALTERNATIVA À VERSÃO OFICIAL DOS FATOS. PROIBIÇÃO DE MONOPOLIZAR OU OLIGOPOLIZAR ÓRGÃOS DE IMPRENSA COMO NOVO E AUTÔNOMO FATOR DE INIBIÇÃO DE ABUSOS. NÚCLEO DA LIBERDADE DE IMPRENSA E MATÉRIAS APENAS PERIFERICAMENTE DE IMPRENSA. AUTORREGULAÇÃO E REGULAÇÃO SOCIAL DA ATIVIDADE DE IMPRENSA. NÃO RECEPÇÃO EM BLOCO DA LEI Nº 5.250/1967 PELA NOVA ORDEM CONSTITUCIONAL. EFEITOS JURÍDICOS DA DECISÃO. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO. 1. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL (ADPF). LEI DE IMPRENSA. ADEQUAÇÃO DA AÇÃO. A ADPF, fórmula processual subsidiária do controle concentrado de constitucionalidade, é via adequada à impugnação de norma pré-constitucional. Situação de concreta ambiência jurisdicional timbrada por decisões conflitantes. Atendimento das condições da ação. 2. REGIME CONSTITUCIONAL DA LIBERDADE DE IMPRENSA COMO REFORÇO DAS LIBERDADES DE MANIFESTAÇÃO DO PENSAMENTO, DE INFORMAÇÃO E DE EXPRESSÃO EM SENTIDO GENÉRICO, DE MODO A ABARCAR OS DIREITOS À PRODUÇÃO INTELECTUAL, ARTÍSTICA, CIENTÍFICA E COMUNICACIONAL. A Constituição reservou à imprensa todo um bloco normativo, com o apropriado nome "Da Comunicação Social" (capítulo V do título VIII). A imprensa como plexo ou conjunto de "atividades" ganha a dimensão de instituição-ideia, de modo a poder influenciar cada pessoa de per se e até mesmo formar o que se convencionou chamar de opinião pública. Pelo que ela, Constituição, destinou à imprensa o direito de controlar e revelar as coisas respeitantes à vida do Estado e da própria sociedade. A imprensa como alternativa à explicação ou versão estatal de tudo que possa repercutir no seio da sociedade e como garantido espaço de irrupção do pensamento crítico em qualquer situação ou contingência. Entendendo-se por pensamento crítico o que, plenamente comprometido com a verdade ou essência das coisas, se dota de potencial emancipatório de mentes e espíritos.* ***O corpo normativo da Constituição brasileira sinonimiza liberdade de informação jornalística e liberdade de imprensa, rechaçante de qualquer censura prévia a um direito que é signo e penhor da mais encarecida dignidade da pessoa humana, assim como do mais evoluído estado de civilização.*** *3. O CAPÍTULO CONSTITUCIONAL DA COMUNICAÇÃO SOCIAL COMO SEGMENTO PROLONGADOR DE SUPERIORES BENS DE PERSONALIDADE QUE SÃO A MAIS DIRETA EMANAÇÃO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA: A LIVRE MANIFESTAÇÃO DO PENSAMENTO E O DIREITO À INFORMAÇÃO E À EXPRESSÃO ARTÍSTICA, CIENTÍFICA, INTELECTUAL E COMUNICACIONAL. TRANSPASSE DA NATUREZA JURÍDICA DOS DIREITOS PROLONGADOS AO CAPÍTULO CONSTITUCIONAL SOBRE A COMUNICAÇÃO SOCIAL. O art. 220 da Constituição radicaliza e alarga o regime de plena liberdade de atuação da imprensa, porquanto fala: a) que os mencionados direitos de personalidade (liberdade de pensamento, criação, expressão e informação) estão a*

> *salvo de qualquer restrição em seu exercício, seja qual for o suporte físico ou tecnológico de sua veiculação; b) que tal exercício não se sujeita a outras disposições que não sejam as figurantes dela própria, Constituição. A liberdade de informação jornalística é versada pela Constituição Federal como expressão sinônima de liberdade de imprensa. Os direitos que dão conteúdo à liberdade de imprensa são bens de personalidade que se qualificam como sobredireitos. Daí que, no limite, as relações de imprensa e as relações de intimidade, vida privada, imagem e honra são de mútua excludência, no sentido de que as primeiras se antecipam, no tempo, às segundas; ou seja,* ***antes de tudo prevalecem as relações de imprensa como superiores bens jurídicos e natural forma de controle social sobre o poder do Estado, sobrevindo as demais relações como eventual responsabilização ou consequência do pleno gozo das primeiras****. A expressão constitucional "observado o disposto nesta Constituição" (parte final do art. 220) traduz a incidência dos dispositivos tutelares de outros bens de personalidade, é certo, mas como consequência ou responsabilização pelo desfrute da "plena liberdade de informação jornalística" (§ 1º do mesmo art. 220 da Constituição Federal).* ***Não há liberdade de imprensa pela metade ou sob as tenazes da censura prévia, inclusive a procedente do Poder Judiciário, pena de se resvalar para o espaço inconstitucional da prestidigitação jurídica.*** *Silenciando a Constituição quanto ao regime da internet (rede mundial de computadores), não há como se lhe recusar a qualificação de território virtual livremente veiculador de ideias e opiniões, debates, notícias e tudo o mais que signifique plenitude de comunicação.*
>
> *(...)*
>
> (ADPF 130, Relator(a): CARLOS BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 30-04-2009, DJe-208 DIVULG 05-11-2009 PUBLIC 06-11-2009 EMENT VOL-02381-01 PP-00001 RTJ VOL-00213-01 PP-00020)

Com essas considerações, **ACOMPANHO** o voto do Exmo. Desembargador Relator integralmente para conhecer parcialmente a Ação Direta de Inconstitucionalidade e, no mérito, **JULGAR PROCEDENTE O PEDIDO** e declarar a inconstitucionalidade formal e material da Lei Distrital nº 7.548/2024 – com efeitos *ex tunc* e eficácia *erga omnes*.

É como voto.