

Luiz Fernando Fauth

CLASSIFICAÇÃO INDICATIVA

de programas de televisão
e sua vinculação a faixas horárias



I – INTRODUÇÃO

O Ministério da Justiça, após intenso debate com segmentos da sociedade, acadêmicos e, principalmente, com os representantes de emissoras de televisão, regulamentou a classificação indicativa de programas de televisão, por meio da Portaria nº 1.220, de 11 de julho de 2007.

Em um de seus dispositivos, o ato normativo repete a previsão constante de outros regulamentos e vincula o horário de transmissão do programa à respectiva classificação. A medida é justificada como necessária à proteção dos telespectadores, especialmente crianças e adolescentes. Por outro lado, seus críticos apontam sua inconstitucionalidade, decorrente da violação dos princípios da liberdade de expressão e de vedação à censura.

Nesse contexto, o presente artigo tem o propósito de examinar a conformidade da vinculação entre classificação indicativa e faixa horária à disciplina constitucional da matéria. Para tanto, primeiramente, faz-se um breve esboço da regulamentação do tema para, posteriormente, confrontá-la com a respectiva normatização constitucional. Acrescenta-se, ainda, ao debate a previsão de mecanismo de bloqueio eletrônico de programação inadequada previsto na Lei nº 10.359, de 27 de dezembro de 2001.

II – REGIME JURÍDICO DA CLASSIFICAÇÃO INDICATIVA

A instituição de um sistema de classificação indicativa para diversões e espetáculos públicos e programas de televisão encontra previsão expressa na Constituição Federal de 1988, que assim dispõe em seu art. 21, inciso XVI, no tocante às competências da União:

Art. 21 Compete à União:

.....
XVI – exercer a classificação, para efeito indicativo, de diversões públicas e de programas de rádio e televisão;

.....
O sistema deverá ser regulamentado por meio de lei federal, nos termos do art. 220, § 3º, da Lei Maior:

Art.220.....

.....
§ 3º Compete à lei federal:

I – regular as diversões e espetáculos públicos, cabendo ao poder público informar sobre a natureza deles, as faixas etárias a que não se recomendem, locais e horários em que sua apresentação se mostre inadequada;

II – estabelecer os 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.

A classificação indicativa dos programas de televisão deve ser ainda entendida dentro do contexto da proteção da criança e do adolescente, que deve ser promovida pelo Estado, pela sociedade e pela família, consoante prescreve o art. 227 da Constituição:

Art. 227 É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

A legislação infraconstitucional acerca do tema, contudo, não fornece elementos concretos para o desempenho dessa função pelo Poder Público. Ao contrário, limita-se a remeter a matéria à regulamentação por ato do Poder Executivo, conforme se verifica

na redação do art. 74 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA):

Art. 74 O Poder Público, através do órgão competente, regulará as diversões e espetáculos públicos, informando sobre a natureza deles, as faixas etárias a que não se recomendem, locais e horários em que sua apresentação se mostre inadequada.

O tema é tratado também na Lei nº 10.359, de 2001, que, por sua vez, limita-se a estabelecer que a classificação indicativa deverá considerar a existência de cenas de sexo e violência nos programas examinados, conforme determina seu art. 3º, parágrafo único:

Art. 3º Competirá ao Poder Executivo, ouvidas as entidades representativas das emissoras especificadas no art. 1º, proceder à classificação indicativa dos programas de televisão.

Parágrafo único. A classificação indicativa de que trata o caput abrangerá, obrigatoriamente, a identificação dos programas que contenham cenas de sexo ou violência.

A regulamentação detalhada da matéria, portanto, encontra-se em normativo do Ministério da Justiça, consubstanciado na Portaria nº 1.220, de 2007. Logo em seu art. 1º, parágrafo único, o



documento estabelece que a classificação indicativa de programas de televisão integra o sistema de garantias dos direitos da criança e do adolescente. Esclarece, ainda, no art. 3º, que o procedimento tem natureza informativa e pedagógica, voltada para a promoção dos direitos das crianças e adolescentes.

Nesse sentido, o art. 16 da mesma portaria declara que a classificação indicativa é meio legal capaz de garantir à pessoa e à família a possibilidade de receber as informações necessárias para se defender de diversões públicas inadequadas à criança e ao adolescente. No mesmo diapasão, o art. 18 especifica que a informação sobre a natureza e o conteúdo de obras audiovisuais, suas respectivas faixas etárias e horárias é meramente indicativa aos pais e responsáveis, que, no exercício do poder familiar, poderão decidir a respeito do acesso de seus filhos, tutelados ou curatelados à programação televisiva. O parágrafo único do mesmo dispositivo, contudo, estabelece que o exercício do poder familiar, no caso em tela, pressupõe a existência de mecanismo eletrônico de bloqueio de programação inadequada ou a contratação de serviço de televisão por assinatura que permita a escolha da programação.

A classificação, conforme preceitua o art. 17, é atribuída em função das cenas de sexo e violência do programa avaliado. Apesar de seu suposto caráter informativo, ressaltado nos dispositivos aqui evidenciados, a Portaria nº 1.220, de 2007, respaldando-se na Lei nº 8.069, de 1990, determina a vinculação entre a classificação atribuída a um programa e a faixa horária em que sua veiculação é permitida. Da combinação das categorias estabelecidas no art. 17 com as faixas previstas no art. 19, resulta a seguinte escala de horários, que deverá ser observada nos diferentes fusos horários vigentes no País:

- Programação livre: qualquer horário;
- Programação não recomendada a menores de dez anos: qualquer horário;
- Programação não recomendada para menores de 12 anos: após as 20 horas;
- Programação não recomendada para menores de 14 anos: após as 21 horas;
- Programação não recomendada para menores de 16 anos: após as 22 horas;
- Programação não recomendada para menores de 18 anos: após as 23 horas.



Erik Dungan / SXC

A regulamentação da classificação indicativa por meio de ato do Poder Executivo encontra amparo em dispositivos constitucionais e legais que lhe atribuem essa competência. Nesse sentido, deve-se observar que o Supremo Tribunal Federal (STF) não conheceu da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2.398, impetrada contra a Portaria nº 796, de 08 de setembro de 2000, que dispunha sobre o mesmo tema, por entender que a validade do ato decorreria do art. 74 do ECA. O mesmo entendimento fora adotado na ADI nº 392-5, referente à Portaria nº 773, de 19 de outubro de 1990, de que se destaca o seguinte excerto, constante do voto do Ministro Celso de Mello:

Noto, porém, que a Lei nº 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente) atende à exigência contida no art. 220, § 3º, I, do texto constitucional, pois contém, em seus arts. 74 a 80, a disciplina reguladora dos espetáculos públicos, tanto que, em capítulo próprio, estipula regras gerais de prevenção especial concernentes, entre outros temas, a diversões e espetáculos públicos.

Não há, portanto, razão para questionar a iniciativa do Ministério da Justiça no sentido de regulamentar a matéria, tendo em vista que a edição de ato normativo por parte daquele órgão conta com amparo legal, reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

III – VINCULAÇÃO DE FAIXA HORÁRIA À CLASSIFICAÇÃO INDICATIVA

Em outra vertente, contudo, mostra-se pertinente analisar a constitucionalidade do aspecto mais polêmico constante da norma analisada, qual seja, a vinculação do horário de transmissão dos programas à respectiva classificação indicativa. Nesse sentido, cumpre mencionar que o art. 254 do ECA dá respaldo à regulamentação vigente ao preconizar que é vedado veicular programa em horário diverso do autorizado, sob pena de multa e até de suspensão da programação da emissora em caso de reincidência.

Para o exame do tema, contudo, deve-se considerar que a Constituição Federal consagra, em seu art. 5º inciso IX, a liberdade de expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença. O princípio é reafirmado no art. 220, que estabelece que a manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo, não sofrerão qualquer restrição salvo aquelas previstas no próprio texto constitucional. No § 1º do

- ER** Especialmente recomendado para Crianças e Adolescentes
ícone branco como fonte padrão
- L** Livre para todo público
ícone verde como fonte padrão
- 10** Contém cenas inadequadas para menores de 10 anos
ícone azul como fonte padrão
- 12** Contém cenas inadequadas para menores de 12 anos
ícone amarelo como fonte padrão
- 14** Contém cenas inadequadas para menores de 14 anos
ícone laranja como fonte padrão
- 16** Contém cenas inadequadas para menores de 16 anos
ícone vermelho como fonte padrão
- 18** Contém cenas inadequadas para menores de 18 anos
ícone preto como fonte padrão

citado dispositivo, determina-se que a lei não poderá criar embaraço à plena liberdade de informação jornalística, observados o disposto nos incisos IV, V, X, XIII e XIV, do art. 5º. Além disso, o § 2º do mesmo artigo proíbe toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística.

No que tange ao controle da programação de televisão, as possibilidades que se abrem para a atuação estatal devem ater-se ao regime estabelecido pelos arts. 21, inciso XVI, e 220, § 3º, inciso II, da Constituição. O primeiro estabelece ser da competência da União a classificação indicativa das diversões públicas e dos programas de rádio e televisão. Essa atividade deve ser entendida como de caráter meramente informativo, desprovida de capacidade para intervir ou determinar a conduta a ser adotada pelas emissoras (BARROSO, 2001). Os limites da atuação do Poder Público na espécie são mais bem definidos na seguinte passagem de José Cretella Júnior, ao comentar o dispositivo constitucional em tela:

As diversões públicas podem ser classificadas 'para efeito indicativo', ou seja, 'sem censura', 'sem vedação', 'sem proibição', apontando o classificador, nos grupos aglutinados, alguns aspectos, como, por exemplo, 'aconselhável' ou 'não-aconselhável' para menores ou maiores de certa idade; 'drama', 'comédia', 'tragédia' (CRETELLA JÚNIOR, 1990, p. 1410).

Além da classificação indicativa, incumbe ao Estado, por meio de lei federal, conforme preceitua o art. 220, § 3º, inciso II, da Constituição, estabelecer os meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programação inadequada veiculada no rádio e na televisão. Também aqui não é facultado ao Poder Público interferir na programação das emissoras. Cabe-lhe apenas criar mecanismos de defesa eficazes e colocá-los à disposição dos ouvintes ou telespectadores (BARROSO, 2001).

Da combinação desses dois comandos constitucionais resulta a viabilidade de instituir mecanismo que possa minimizar a exposição de crianças e adolescentes a programação inadequada na televisão. Uma das possibilidades que podem ser exploradas é a inserção, no próprio televisor, de dispositivo bloqueador que permita ao usuário impedir a recepção de programas que considere impróprios, como aqueles que contiverem cenas de violência ou

sexo. O funcionamento do dispositivo, contudo, pressupõe a existência de uma classificação indicativa prévia, que informe as características de cada programa, de forma a permitir o bloqueio pelo telespectador.

Iniciativa nesse sentido encontra-se contemplada na Lei nº 10.359, de 2001, que determina a inserção obrigatória de bloqueador eletrônico de programação nos televisores comercializados no País. Para o adequado funcionamento do dispositivo, a mesma Lei estabelece que as emissoras deverão emitir, juntamente com os programas que contenham cenas de sexo e violência, sinal eletrônico que permita o reconhecimento destes pelo bloqueador.

Inicialmente, a cláusula de vigência da Lei nº 10.359, de 2001, previa que a norma entraria em vigor um ano após sua publicação, ou seja, 27 de dezembro de 2002. A *vacatio legis* teria por finalidade permitir a adaptação das linhas de produção de televisores à nova exigência. No entanto, por meio da Medida Provisória (MPV) nº 79, de 27 de novembro de 2002, convertida na Lei nº 10.672, de 15 de maio de 2003, o início da vigência da lei foi postergado para 30 de junho de 2004. Nesta última oportunidade, foi editada a MPV nº 195, de 29 de junho de 2004, que, revogando a Lei nº 10.359, de 2001, além de estabelecer nova disciplina para o tema, determinava que a inserção do bloqueador nos novos televisores só seria exigida a partir de 31 de outubro de 2006.

O instrumento provisório, contudo, foi rejeitado pelo Senado Federal. Dessa forma, restaurou-se a disciplina anterior, estabelecida pela Lei nº 10.359, de 2001, modificada pela Lei nº 10.672, de 2003. Ou seja, o bloqueador passou a ser obrigatório; e, bem assim, a classificação indicativa e a emissão do sinal identificador dos programas com cenas de sexo e violência. No entanto, a norma permanece largamente ignorada. Nem os televisores contam com o bloqueador, nem as emissoras transmitem o sinal necessário a seu funcionamento conforme prescreve a lei vigente. Cumpre, ainda, ressaltar que o bloqueio eletrônico de programação inadequada a crianças e adolescentes, exigido pela Lei nº 10.359, de 2001, sequer foi mencionado nos documentos que definem a política brasileira de televisão digital (Decreto nº 4.901, de 26 de novembro de 2003, e Decreto nº 5.820, de 29 de junho de 2006).

(...) incumbe ao Estado, por meio de lei federal, conforme preceitua o art. 220, § 3º, inciso II, da Constituição, estabelecer os meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programação inadequada veiculada no rádio e na televisão.

Nesse contexto, a vinculação do horário de transmissão com a classificação indicativa, tal como prevista no art. 19 da Portaria nº 1.220, de 2007, não se mostraria em conformidade com a disciplina constitucional relativa ao tema. Primeiramente, a exigência de uma autorização para a transmissão de programa em determinada faixa horária configuraria verdadeira licença prévia, procedimento expressamente vedado pelo art. 5º, inciso IX. Além disso, ao vincular o horário de exibição, transbordaria do caráter meramente indicativo, vale dizer, informativo, preconizado no texto constitucional. Por derradeiro, o sistema tampouco se atém ao disposto no art. 220, § 3º, inciso II, que limita a atuação do Estado ao fornecimento dos meios adequados para que a pessoa e a família possam se defender de programação inadequada. Conclusão nesse sentido é defendida pelo jurista Luís Roberto Barroso (2001), nos seguintes termos:

Não é legítima, à vista do regime constitucional da liberdade de expressão, a exigência de prévia submissão ao Ministério da Justiça dos programas a serem exibidos pela emissora, com exclusão apenas dos que são transmitidos ao vivo.

Não é compatível com a Constituição a previsão do art. 254 do Estatuto da Criança e do Adolescente de que será punida a transmissão de espetáculo em horário diverso do autorizado, porque:

i) o texto constitucional se refere apenas a classificação indicativa; ii) a autorização caracterizaria exame prévio de conteúdo, o que é vedado (BARROSO, 2001, p. 152).

Ademais, diante do sistema de controle de conteúdo previsto na Lei nº 10.359, de 2001, que já deveria ter sido implementado, a disciplina prevista na Portaria nº 1.220, de 2007, não se mostra condizente com o princípio da proporcionalidade, vez que o resultado pretendido pode ser obtido por meio menos restritivo ao princípio fundamental da liberdade de expressão. Nesse sentido, é mister ressaltar que o juízo de proporcionalidade deriva de considerações de adequação e necessidade, conforme formulação originada da jurisprudência alemã:

Os meios utilizados pelo legislador devem ser adequados e necessários à consecução dos fins visados. O meio é adequado se, com sua utilização, o evento pretendido pode ser alcançado; é necessário se o legislador não dispõe de outro meio eficaz, menos restritivo aos direitos fundamentais (MENDES; COELHO; BRANCO, 2000, p. 248).

Do exposto, é possível concluir que a vinculação do horário de transmissão à classificação indicativa não se conforma aos limites constitucionais da atuação estatal no controle da programação de rádio e televisão. Em outra vertente, mostra-se condizente com os mesmos princípios o sistema previsto na Lei nº 10.359, de 2001, que combina a classificação indicativa com o bloqueio ele-

trônico feito pelo usuário. Esse procedimento, contudo, apesar de exigível, ainda não foi implementado.

IV - CONCLUSÕES

O presente artigo teve a finalidade de analisar a regulamentação da classificação indicativa de programas de televisão e a constitucionalidade de sua vinculação a faixas horárias. Nesse mister, apresentou-se breve resumo dos marcos legais concernentes à classificação indicativa. Verificou-se que a matéria encontra previsão constitucional (arts. 21, inciso XVI, e 220, § 3º) e legal (ECA e Lei nº 10.359, de 2001). Como demonstrado, a previsão legal existente é suficiente para amparar a edição da Portaria nº 1.220, de 2007, conforme apontam os precedentes da jurisprudência do STF relativos a atos normativos anteriores que tratavam do mesmo assunto.

Todavia, ainda que em análise preliminar, concluiu-se ser de discutível constitucionalidade o mecanismo de vinculação do horário de transmissão do programa à respectiva classificação indicativa, tal como preconizado na mencionada portaria, com arrimo no art. 254 do ECA. De outra parte, verificou-se ser conforme aos dispositivos constitucionais acerca da matéria o sistema de controle eletrônico previsto na Lei nº 10.359, de 2001, que, embora em plena vigência, não é aplicada.

REFERÊNCIAS

- BARROSO, Luís Roberto. Liberdade de expressão, censura e controle da programação de televisão na Constituição de 1988. *Revista do Tribunal*. São Paulo, v. 90, n. 790, p. 129-152, ago. 2001.
- CRETELLA JÚNIOR, José. *Comentários à constituição brasileira de 1988*. Rio de Janeiro : Forense Universitária, 1990. v. 3, p. 1410.
- MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Hermenêutica constitucional e direitos fundamentais*. Brasília : Brasília Jurídica, 2000. p. 248.



Luiz Fernando Fauth,
consultor legislativo do
Senado Federal para a
área de Comunicações e
Ciência da Informação