



CONGRESSO NACIONAL CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

PARECER Nº 4, DE 2003-CCS

Do Conselho de Comunicação Social sobre o Projeto de Lei do Senado nº 109, de 1995, de autoria do Senador Pedro Simon, que "*dispõe sobre outorga e renovação de concessão ou permissão para exploração de Serviço de Radiodifusão Sonora e de Sons e Imagens.*"

Relator: Carlos Chagas

O projeto em causa insere-se no conjunto de mais de trinta propostas feitas desde 1988 por senadores e deputados, tentando regulamentar isoladamente dispositivos constitucionais referentes aos meios de comunicação.

Faz o esboço do texto do senador gaúcho parte do discutível fatiamento a que se dedicaram nossos parlamentares a partir da necessidade de aprovação de uma nova Lei de Imprensa capaz de substituir a atual, de fevereiro de 1967, já ultrapassada e em parte revogada pela Constituição de 1988. Impressos ou eletrônicos, nossos meios de comunicação constituem uma só unidade, a merecer do Legislativo um atualizado código único.

Ilustres conselheiros e juristas dedicados à exegese da legislação nos meios de comunicação sustentam a alternativa da elaboração de dois códigos, ou de duas leis, uma voltada para as questões da liberdade de expressão, dos abusos cometidos através da imprensa, de sua punição e do direito de resposta, entre outros temas. Outra, dedicada ao funcionamento dos meios eletrônicos.

Permito-me, com todo o respeito, contestar a tese, uma vez que a liberdade, os abusos, sua punição e o direito de resposta são válidos para ambas as formas da comunicação social. Ou o funcionamento da chamada imprensa eletrônica não deve enquadrar-se nos mesmos princípios, uma vez que transmite conteúdo através de suas várias modalidades?

O projeto Pedro Simon cuida apenas de uma das múltiplas facetas da radiodifusão sonora e de sons e imagens – no caso, as imprescindíveis alterações ditadas pela experiência no arcaico sistema de concessão ou permissão, pelo poder público, de sua exploração por particulares interessados. Deixa, por exemplo, de atingir o âmago do inciso II do § 3º do artigo 220 da Constituição, que determina à lei federal estabelecer os meios que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programas e programações de rádio e de televisão que contrariem o respeito aos valores éticos e sociais. Censura, nunca mais, mas defesa do cidadão e da família através de punições para os excessos praticados, como evitá-las?

Deveria essa regulamentação, esquecida desde a promulgação da Lei Fundamental, cuidar apenas da liberdade, dos abusos, das punições e do direito de

resposta? Mas, praticada pela imprensa eletrônica, não mereceria pela própria letra constitucional integrar um conjunto único, afastando a teoria do fatiamento?

Este é apenas um exemplo em favor da importância de uma legislação unificada para os meios de comunicação, impressos ou eletrônicos, assunto que precisará ser debatido pelo Conselho de Comunicação Social em outra oportunidade, valendo apenas o seu registro.

Desde 1988, o Congresso produziu inúmeros projetos de regulamentação da comunicação social, nenhum deles abrangendo o conjunto e chegando à unificação. Todos cuidaram apenas de uma face da questão, como o do senador Pedro Simon. Ganharam o debate público os textos de Nelson Carneiro, José Fogaça, Roberto Requião, Zaire Resende, Henrique Eduardo Alves e outros, só em parte consolidados no substitutivo do Deputado Vilmar Rocha, aprovado nas comissões técnicas da Câmara Federal, mas há anos aguardando ingresso na Ordem do Dia... Vale a repetição, "apenas em parte reunidos", o que demonstra não haver atingido o Congresso Nacional o objetivo que seria de esperar. E nem o Executivo, quando nos idos de 1986 o então ministro da Justiça, Fernando Lyra, entregou ao debate público uma proposta de rara competência, mas, ainda assim, incompleta.

Trata-se da demonstração de que sem uma visão ampla e geral, mesmo sem ser irrestrita, não se chegará a lugar algum. Até o substitutivo Vilmar Rocha ignorou a regulamentação do inciso II do § 3º do artigo 220, essa espécie de monumental caixa de marimbondos onde nenhum legislador ousa botar a mão. Ficariam contrariados os barões da mídia, em especial aqueles que concentram a propriedade de veículos impressos e eletrônicos de farta variedade, questão, aliás, objeto de exame por parte do Conselho de Comunicação Social?

Quanto ao mérito do projeto Pedro Simon, vale ressaltar que consistiria um excepcional capítulo desse sonhado código geral, unificado, de Comunicação Social. Apresenta uma regulamentação moderna do sistema de concessões e permissões. O único reparo vai por conta da sombra do esquetejador, aquele que gosta de ir por partes.

É inovadora e essencial à melhoria da qualidade de nossos veículos de radiodifusão sonora e de sons e imagens a determinação constante do artigo 2º, *caput*, combinado com o parágrafo 1º do artigo 3º, quanto à importância de só poderem habilitar-se à exploração dos serviços as entidades constituídas sob o regime jurídico de fundação, que nos termos do Código Civil visem ao desenvolvimento do indivíduo mediante uma programação de qualidade que promova e educação, a cultura e o lazer. Não parece fácil aplicar, na prática, essa elogiável teoria, mas tentar será sempre preciso, mais até do que navegar.

Igualmente, são fundamentais as citações dos princípios constitucionais de preferência aos concessionários e permissionários que se comprometerem com maior tempo dedicado à produção cultural, educacional, artística e informativa; às entidades que demonstrem maior nível de compromisso com os valores éticos e sociais da pessoa e da família. Inovação por tudo digna de ser aplaudida situa-se em seguida, quando o projeto avança mais do que a própria Constituição e estabelece como exigência para concessões e permissões a oferta de maiores facilidades de participação da população como sujeito do processo comunicativo.

Gratificantes para nós, do Conselho de Comunicação Social, são as novas atribuições recebidas nos parágrafos 1º e 2º do artigo 2º, relativas a nos tornarmos destinatários de relatórios anuais das programações das emissoras, exortadas a discriminar ordens de grandeza, percentuais e providências; e a criação de Conselhos Regionais de Comunicação Social, com jurisdição a ser definida – um objetivo constante da primeira proposta a nosso respeito, ainda na Assembléia Nacional Constituinte, abandonada sabe-se lá por conta de que influências.

A criação, nos termos do art. 223, *caput*, da Constituição Federal, de um Sistema Público de Radiodifusão só fará aprimorar o sistema de emissoras sem fins lucrativos, no caso as educativas e similares.

O art. 4º inova com a exigência de o Poder Público reservar obrigatoriamente a todo município pelo menos uma frequência de radiodifusão sonora e uma de radiodifusão de sons e imagens para serem exploradas na modalidade pública. Em termos financeiros não será fácil, em particular aos municípios menores e mais pobres.

Há, no entanto, outro obstáculo. Votamos, duas sessões atrás, no CCS, relatório referente à TV Digital. Ela será a seqüência natural das rádios comunitárias, instrumento fundamental para a descentralização da comunicação social. Minha sugestão é no sentido de que aguardemos a implantação da TV Digital no país, capaz de criar condições efetivas para essa proposta do senador Pedro Simon.

Outra atribuição hercúlea, desta vez entregue à União, será preparar e submeter ao Congresso, todos os anos, o Plano de Distribuição de Canais de Rádio e Televisão. Não são definidos, no parágrafo único do art. 4º, quais os critérios de complementaridade entre os sistemas privado, público e estatal, trabalho que se presume entregue aos que regulamentarem o projeto, se tornado lei.

Significativa alteração no regime de funcionamento dos veículos de comunicação, no sentido de a Constituição ser cumprida, surge no art. 5º, quando abordada a questão dos monopólios e dos oligopólios.

Proíbe-se a outorga ou renovação de concessão ou permissão para entidades ou grupos controladores que direta ou indiretamente detenham o controle acionário de jornal diário no mesmo Estado ou Distrito Federal. O Conselho de Comunicação Social criou uma comissão para analisar especificamente a questão da concentração de propriedade nos meios de comunicação. Seria oportuno esperar o final dos nossos trabalhos de consulta aos diversos setores interessados para, em seguida, nos pronunciarmos a respeito do que propõe o parlamentar gaúcho. Será a concentração inevitável? Deverá ser liminarmente proibida? Em que limites?

Outra inovação constante do referido art. 5º estabelece a proibição de outorga ou renovação de concessão ou permissão para entidades ou grupos controladores que concentrem mais de trinta por cento da comunicação social, seja através de jornal, rádio ou televisão.

Torna-se impossível deixar de manifestar respeito pela tese, mas da forma como está genericamente apresentada, ela se mostra inexecutável. Falta estabelecer os critérios para calcular esses trinta por cento. Seria em torno da audiência potencial, isto é, em função do número de aparelhos de televisão ou rádio existentes numa determinada cidade? Ou valeriam os índices dos institutos de pesquisa? Mas qual deles, dada a diversidade de percentuais com que nos brindam em sucessivas enquetes. Reservamo-nos, assim, para uma opinião posterior a tais definições.

O art. 6º estende as atribuições do Congresso "para a apreciação de outorga e renovação de concessão ou permissão aos serviços de televisão por assinatura ou televisão por cabo".

Seria o ideal ampliar ao máximo a competência parlamentar, mas surge uma questão: a transmissão de conteúdo deve, em muitos casos, continuar sendo definida como serviço de telecomunicação?

Continua em vigor a Lei 4.117, de 1962, que dispôs sobre os serviços de telecomunicações, à época apenas a chamada TV aberta e o rádio.

Hoje, estendeu-se o conceito às TVs por assinatura, mas há disparidade. A Lei 8.977, de 1995, dispõe sobre a TV a cabo (TVC), como, por exemplo, a NET, com dois milhões de clientes. Mas a TV por satélite (DTH), como a Sky e a Direct TV, com um milhão de assinantes, está regulada no anexo da Lei 9.472, de 1997.

Inclui-se a TV por microondas (MMDS), com 400 mil assinantes, mas ainda não regulada. Acresce o Serviço de Comunicação Multimídia (SCM), estabelecido pela Resolução 272 da Anatel, após sua criação.

Falta então nesse cipoal legislativo, para a ampliação da competência do Congresso, estabelecer uma conceituação inequívoca de comunicação social, abrangendo desde a radiodifusão até o serviço de TV por Assinatura.

Pela legislação, apenas à TV aberta limitam-se as atribuições parlamentares de outorga e renovação de concessões e permissões para exploração dos serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens.

A grande distinção entre elas refere-se ao fato de que a TV aberta é gratuita e a TV por assinatura é paga. Todas, porém, transmitem ou podem transmitir conteúdo, apesar de só a TV aberta estar subordinada a regras rígidas, como 15 minutos por hora de propaganda comercial e obrigação de um percentual de programação nacional.

Num exemplo prático: o "Jornal Nacional" apresentado na Rede Globo é televisão, meio de comunicação social, mas quando retransmitido na GNT, passa a serviço de telecomunicação, apesar de haver conteúdo e dele ser o mesmo. Da mesma forma a programação da CNN. Apresentada na Rede Bandeirantes, é televisão, meio de comunicação social. Captado diretamente o sinal num receptor caseiro, é serviço de telecomunicação.

A competência do Congresso não se ampliará antes da definição primordial, sobre toda transmissão de conteúdo ser tida como comunicação social, porque até agora só constitui objeto de concessão e permissão com a participação parlamentar a chamada TV aberta.

O veto às transferências ilimitadas, capitulado no art. 7º, *caput* e parágrafo 1º, se já estivesse em vigor, teria evitado constrangedoras situações prejudiciais essencialmente aos trabalhadores de várias emissoras de televisão, cujos direitos sociais vêm sendo ignorados com desfaçatez por parte de alguns adquirentes. A apreciação também pelo Congresso, além do Executivo, impediria atos de verdadeiro assalto a legítimas prerrogativas trabalhistas.

Prevê, também, o projeto a clareza indispensável ao funcionamento de serviços públicos por concessão ou permissão através da obrigatoriedade de publicação no *Diário Oficial* da alienação de mais de dez por cento do capital das empresas concessionárias ou permissionárias. Uma exposição transparente de operações nem sempre claras, realizadas por algumas emissoras, contribuiria para o fortalecimento do erário. De igual forma essa contribuição seria prestada na obrigação seguinte, no artigo 8º: comprovar recursos financeiros constitui tarefa de quantos se lançam em qualquer atividade empresarial.

Louve-se, também, quando o projeto cria mais uma atribuição para o Conselho de Comunicação Social e, depois, determina que o Ministério Público solicite o cancelamento das concessões ou permissões de quantos não se adequarem às exigências e aos prazos estabelecidos.

Em suma, só haverá que louvar o projeto do senador Pedro Simon, acentuando-se a preocupação do Autor quando lamenta e conclui, em sua Justificação, que muitos dos preceitos constitucionais relativos à Comunicação Social permanecem ineficazes e inaplicáveis.

Por tudo, ousou repetir consideração contida nos parágrafos iniciais, sobre a importância de ser aproveitada a oportunidade desse pronunciamento do Conselho de Comunicação Social servir, ao menos, para despertar o Congresso e a sociedade para a tarefa de ser elaborado um Código de Comunicação Social, uma nova Lei de Imprensa ou que outro nome tenha, em condições de abranger todas as questões

