



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

# (\*) DIÁRIO DO SENADO FEDERAL

ANO LXIX - SUP. "D" AO Nº 124 TERÇA-FEIRA, 19 DE AGOSTO DE 2014

(\*) Republicado, em 27/08/2014, para correção da capa

SECRETARIA-GERAL DA MESA  
4ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA 54ª LEGISLATURA

Relatório final e pareceres referentes ao biênio 2012-2014  
do Conselho de Comunicação Social do Congresso Nacional

BRASÍLIA - DF

MESA DO SENADO FEDERAL *	
<b>PRESIDENTE</b> Renan Calheiros - (PMDB-AL)	<b>3º SECRETÁRIO</b> Ciro Nogueira - (PP-PI)
<b>1º VICE-PRESIDENTE</b> Jorge Viana - (PT-AC)	<b>4º SECRETÁRIO</b> João Vicente Claudino - (PTB-PI)
<b>2º VICE-PRESIDENTE</b> Romero Jucá - (PMDB-RR)	<b>SUPLENTE DE SECRETÁRIO</b>
<b>1º SECRETÁRIO</b> Flexa Ribeiro - (PSDB-PA)	<b>1º</b> - Magno Malta - (PR-ES)
<b>2ª SECRETÁRIA</b> Angela Portela - (PT-RR)	<b>2º</b> - Jayme Campos - (DEM-MT)
	<b>3º</b> - João Durval - (PDT-BA)
	<b>4º</b> - Casildo Maldaner - (PMDB-SC)

\* As notas referentes à Mesa do Senado Federal encontram-se publicadas na Composição do Senado Federal (Vide Sumário).

LIDERANÇAS

<b>Bloco Parlamentar da Maioria</b> <b>(PMDB/PP/PSD/PV) - 26</b> <b>Líder</b> <b>Eunício Oliveira - Bloco</b> (63,70) ..... <b>Líder do PMDB - 19</b> <b>Eunício Oliveira</b> (63,70) Vice-Líderes do PMDB Ricardo Ferraço (105) Romero Jucá (40,104) Vital do Rêgo (107) <b>Líder do PP - 5</b> <b>Francisco Dornelles</b> (64) Vice-Líder do PP Ana Amélia (12,88) <b>Líder do PSD - 1</b> <b>Sérgio Petecão</b> (84,87) <b>Líder do PV - 1</b> <b>Paulo Davim</b> (75)	<b>Bloco de Apoio ao Governo</b> <b>(PT/PDT/PCdoB/PSOL/PRB) - 23</b> <b>Líder</b> <b>Humberto Costa - Bloco</b> (116,121) Vice-Líderes Acir Gurgacz (49,55,67,102) Inácio Arruda (89,96,115,127) Marcelo Crivella (36,120,128) ..... <b>Líder do PT - 13</b> <b>Humberto Costa</b> (116,121) Vice-Líderes do PT Walter Pinheiro (22,27,95) Anibal Diniz (25,99) Paulo Paim (94) Eduardo Suplicy (103) <b>Líder do PDT - 6</b> <b>Acir Gurgacz</b> (49,55,67,102) Vice-Líder do PDT Zeze Perrella (86) <b>Líder do PCdoB - 2</b> <b>Vanessa Grazziotin</b> (1,91,117) Vice-Líder do PCdoB Inácio Arruda (89,96,115,127) <b>Líder do PSOL - 1</b> <b>Randolfe Rodrigues</b> (18,76) <b>Líder do PRB - 1</b> <b>Marcelo Crivella</b> (36,120,128)	<b>Bloco Parlamentar da Minoria</b> <b>(PSDB/DEM/SD) - 17</b> <b>Líder</b> Vice-Líderes Mário Couto (34,61,123) Jayme Campos (28,106,110,124) ..... <b>Líder do PSDB - 12</b> <b>Aloysio Nunes Ferreira</b> (7,68,113) Vice-Líderes do PSDB Cássio Cunha Lima (80) Paulo Bauer (5,35,74,79) <b>Líder do DEM - 4</b> <b>José Agripino</b> (2,10,14,44,46,77) <b>Líder do SD - 1</b> <b>Vicentinho Alves</b> (42,54,71,111)
<b>Bloco Parlamentar União e Força</b> <b>(PTB/PR/PSC) - 10</b> <b>Líder</b> <b>Gim - Bloco</b> (56,58,59) Vice-Líder Alfredo Nascimento (41,66) ..... <b>Líder do PTB - 6</b> <b>Gim</b> (56,58,59) Vice-Líderes do PTB João Vicente Claudino (125) Mozarildo Cavalcanti (57,126) <b>Líder do PR - 4</b> <b>Alfredo Nascimento</b> (41,66) Vice-Líder do PR Antonio Carlos Rodrigues (92) <b>Líder do PSC - 0</b>	<b>Governo</b> <b>Líder</b> <b>Eduardo Braga - Governo</b> (39) Vice-Líderes Gim (56,58,59) Benedito de Lira Jorge Viana Vital do Rêgo (107)	<b>PSB - 4</b> <b>Líder</b> <b>Rodrigo Rollemberg - PSB</b> (69,101) Vice-Líder Lídice da Mata (29,38,82,129) <b>PROS - 1</b> <b>Líder</b> <b>Ataídes Oliveira - PROS</b> (98,108,114)

EXPEDIENTE	
<b>Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho</b> Diretor-Geral do Senado Federal <b>Florian Augusto Coutinho Madruga</b> Diretor da Secretaria de Editoração e Publicações <b>José Farias Maranhão</b> Coordenador Industrial	<b>Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho</b> Secretário-Geral da Mesa do Senado Federal <b>Rogério de Castro Pastori</b> Diretor da Secretaria de Atas e Diários <b>Zuleide Spinola Costa da Cunha</b> Diretora da Secretaria de Registro e Redação Parlamentar



## CONGRESSO NACIONAL CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

### RELATÓRIO DAS ATIVIDADES REALIZADAS PELA 3ª COMPOSIÇÃO DO CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL DO CONGRESSO NACIONAL, COM MANDATO DE 8 DE AGOSTO DE 2012 A 8 DE AGOSTO DE 2014

#### I. AGOSTO A DEZEMBRO DE 2012

**Em 08.08.2012**, realizou-se a 1ª reunião do Conselho, às 14h30, na sala de audiências da Presidência do Senado Federal, destinada à posse dos membros e eleição do Presidente e Vice-Presidente. Foi eleito Presidente Dom Orani João Tempesta e Vice-Presidente Fernando Cesar Mesquita.

**Em 03.09.2012**, realizou-se a 2ª reunião do Conselho, às 14h, no Plenário nº 6 da Ala Senador Nilo Coelho do Senado Federal, destinada à apresentação de breve histórico de atuação do Conselho; disponibilização, em mídia eletrônica, de diversos estudos já realizados pelo Conselho; definição sobre a criação de Comissões Técnicas. Iniciou-se a discussão sobre a criação de Comissões Temáticas e foi apresentada uma proposta de alteração do Regimento Interno do Conselho.

**Em 01.10.2012**, realizou-se a 3ª reunião do Conselho, às 11h30, no Plenário nº 6 da Ala Senador Nilo Coelho do Senado Federal, com o objetivo de definir a agenda de trabalhos do Conselho; apresentar o resultado de uma triagem de proposições legislativas relativas à Comunicação Social; apresentar o relatório, do Conselheiro Miguel Ângelo Cançado, referente à proposta de alteração do Regimento Interno, de autoria do Conselheiro Alexandre Krüel Jobim (Requerimento nº 1, de 2012). Nessa reunião, foram criadas três comissões de relatoria, encarregadas de analisar regulamentos da Anatel e Ancine, decorrentes da Lei nº 12.485/2011, bem como a Lei nº 11.652/2008, que determina a constituição da Empresa Brasil de Comunicação (EBC).

**Em 05.11.2012**, realizou-se a 4ª reunião do Conselho, às 11h30, no Plenário nº 6 da Ala Senador Nilo Coelho do Senado Federal, destinada à deliberação da proposta de alteração do Regimento Interno do Conselho de Comunicação Social; apresentação dos relatórios das comissões encarregadas de analisar regulamentos da Anatel e da Ancine, decorrentes da Lei nº 12.485/2011, e da lei que determina a constituição da EBC; apresentação das colaborações dos Conselheiros à triagem de proposições legislativas elaboradas pelo Conselheiros Alexandre Krüel Jobim; Conhecimento e possíveis providências sobre os Processos 008.2011.013.387-6, 008.2010.051.003-4, 008.2010.050.851-7 e 008.2011.003.337-3 (alegação de irregularidades em alterações societárias envolvendo concessionárias de radiodifusão e imagens); apresentação de proposta do Conselheiro Ronaldo Lemos para estudo do Projeto de Lei nº 393/2011, do Deputado Newton Lima Neto (dificuldades para escrever biografias no Brasil); e apresentação do Conselheiro José Catarino do Nascimento para estudo do Projeto de Lei nº 1.078/2011, do Deputado Protógenes Queiroz (Federalização dos crimes contra profissionais jornalistas). O relatório da Ancine não foi apresentado e os dois restantes foram objeto de pedido de vistas. O Conselho também tomou conhecimento de processo judicial sobre irregularidades em alterações societárias envolvendo concessionárias de radiodifusão e de propostas de Conselheiros para estudo do Projeto de Lei nº 393/2011, do Deputado Newton Lima Neto, e do Projeto de Lei nº 1.078/2011, do Deputado Delegado Protógenes.



## CONGRESSO NACIONAL CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

Em 03.12.2012, realizou-se a 5ª reunião do Conselho, às 11h30, no Plenário nº 6 da Ala Senador Nilo Coelho do Senado Federal, destinada à deliberação da proposta de alteração do Regimento Interno do Conselho de Comunicação; deliberação dos Relatórios das comissões encarregadas de analisar regulamentos da Ancine e Anatel, decorrentes da Lei nº 12.485/2011; deliberação do Relatório da comissão encarregada de analisar a lei que determina a constituição da Empresa Brasil de Comunicação (EBC); deliberação do Relatório do Conselheiro Ronaldo Lemos sobre o Projeto de Lei nº 393/2011, do deputado Newton Lima Neto (dificuldades para escrever biografias no Brasil); deliberação do Relatório do Conselheiro José Catarino do Nascimento sobre o Projeto de Lei nº 1.078/2011, do Deputado Protógenes Queiroz (Federalização dos crimes contra profissionais jornalistas). Nessa reunião, foram aprovados os relatórios sobre alteração do Regimento Interno, sobre a lei de criação da EBC e sobre o Projeto de Lei nº 393/2011, do Deputado Newton Lima Neto. Os relatórios das comissões encarregadas de analisar regulamentos da Anatel e da Ancine, decorrentes da Lei nº 12.485/2011, foram enviados para a Consultoria Legislativa do Senado Federal. O relatório sobre o Projeto de Lei nº 1.078/2011, do Deputado Delegado Protógenes, foi apresentado, porém, o autor irá apresentar nova versão na primeira reunião de 2013.

### II. JANEIRO A DEZEMBRO DE 2013

#### Pareceres aprovados em 2013:

- Parecer nº 1, de 2013 – CCS: Analisa a Lei nº 11.652, de 7 de abril de 2008, que institui os princípios e objetivos dos serviços de radiodifusão pública explorados pelo Poder Executivo ou outorgados a entidades de sua administração indireta; autoriza o Poder Executivo a constituir a Empresa Brasil de Comunicação - EBC; altera a Lei nº 5.070, de 7 de julho de 1966; e dá outras providências.
- Parecer nº 2, de 2013 – CCS: Analisa a tutela das obras biográficas no Brasil, com o intuito de viabilizar e avaliar as possíveis e necessárias alterações e interpretações da legislação infraconstitucional.
- Parecer nº 3, de 2013 – CCS: Altera o Regimento Interno do Conselho de Comunicação Social do Congresso Nacional.
- Parecer nº 4, de 2013 – CCS: Analisa regulamentos da Ancine (Agência Nacional do Cinema), conforme determinação da Lei nº 12.485, de 12 de setembro de 2011.
- Parecer nº 5, de 2013 – CCS: Encaminha moção de apoio ao Projeto de Lei nº 1.078/2011, do Deputado Delegado Protógenes, que altera a Lei nº 10.446, de 8 de maio de 2002, para dispor sobre a participação da Polícia Federal na investigação de crimes em que houver omissão ou ineficiência das esferas competentes e em crimes contra a atividade jornalística.
- Parecer nº 6, de 2013 – CCS: Analisa Regulamentos da Anatel (Agência Nacional de Telecomunicações), conforme determinação da Lei nº 12.485, de 12 de setembro de 2011.
- Parecer nº 7, de 2013 – CCS: Analisa o artigo 29 do Regimento Interno do Conselho de Comunicação Social do Congresso Nacional.
- Parecer nº 8, de 2013 – CCS: Examina proposta de alteração do Regulamento do Serviço de Acesso Condicionado (SeAC), aprovado pela Resolução nº 581/2012 –





## CONGRESSO NACIONAL CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL



Consulta Pública nº 22/2013, conforme Ofício nº 1/2013, da Superintendência de Planejamento e Regulação da Anatel (Agência Nacional de Telecomunicações).

- Parecer nº 9, de 2013 – CCS: Analisa o Projeto de Lei do Senado nº 141, de 2011, que “dispõe sobre o direito de resposta ou retificação do ofendido por matéria divulgada ou transmitida por veículo de comunicação social”.
- Parecer nº 10, de 2013 – CCS: Analisa a Proposta de Atendimento, Cobrança e Oferta a Usuários de Serviços de Telecomunicações - RACO.

**Em 04.03.2013**, realizou-se a 1ª reunião do Conselho, às 11h30, no Plenário nº 6 da Ala Senador Nilo Coelho do Senado Federal, destinada aos seguintes itens: discussão e votação da redação final do relatório da comissão encarregada de analisar a Lei 11.652/2011, que “Institui os princípios e objetivos dos serviços de radiodifusão pública explorados pelo Poder Executivo ou outorgados a entidades de sua administração indireta; autoriza o Poder Executivo a constituir a Empresa Brasil de Comunicação – EBC; altera a Lei nº 5.070, de 7 de julho de 1966; e dá outras providências”; discussão e votação da redação final do relatório sobre o Projeto de Lei nº 393/2011, do Deputado Newton Lima Neto (dificuldades para escrever biografias no Brasil); discussão e votação da redação final da proposta de alteração do Regimento Interno do Conselho de Comunicação Social (Requerimento nº 1/2012-CCS); discussão e votação do relatório da comissão encarregada de analisar regulamentos da Ancine, decorrentes da Lei nº 12.485/2011; discussão e votação do relatório da comissão encarregada de analisar regulamentos da Anatel, decorrentes da Lei nº 12.485/2011; Relatório sobre o Projeto de Lei nº 1.078/2011, do Deputado Delegado Protógenes (Federalização dos crimes contra profissionais jornalistas); Comissões temáticas do Conselho de Comunicação Social.

**Em 1º.04.2013**, realizou-se a 2ª reunião do Conselho, às 11h30, no Plenário nº 6 da Ala Senador Nilo Coelho do Senado Federal, destinada aos seguintes itens: discussão e votação da redação final do relatório da comissão encarregada de analisar regulamentos da Ancine, decorrentes da Lei nº 12.485/2011; discussão e votação da redação final do relatório sobre o Projeto de Lei nº 1.078/2011, do Deputado Delegado Protógenes (Federalização dos crimes contra profissionais jornalistas); discussão e votação do relatório da comissão encarregada de analisar regulamentos da Anatel decorrentes da Lei nº 12.485/2011; e composição das comissões temáticas do Conselho de Comunicação Social. Nesta reunião, foram constituídas cinco comissões temáticas do Conselho: Comissão Temática de Conteúdos em Meios de Comunicação; Comissão Temática de Liberdade de Expressão e Participação Social; Comissão Temática do Marco Legal e Regulatório do Setor das Comunicações; Comissão Temática de Publicidade e Propaganda; e Comissão Temática de Tecnologia de Informação e Comunicação.

**Em 06.05.2013**, realizou-se a 3ª reunião do Conselho, às 11h30, no Plenário nº 6 da Ala Senador Nilo Coelho do Senado Federal, destinada aos seguintes itens: item 1: composição das Comissões Temáticas do Conselho de Comunicação Social; item 2: discussão e votação do relatório sobre o art. 29 do Regimento Interno do Conselho de Comunicação Social. Relator: Conselheiro Miguel Angelo Cançado; item 3: organização de Audiência Pública com Anatel, Ancine e CADE.

**Em 03.06.2013**, realizou-se a 4ª reunião do Conselho, às 11h30, no Plenário nº 6 da Ala Senador Nilo Coelho do Senado Federal, destinada aos seguintes itens: definição dos



## CONGRESSO NACIONAL CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL



coordenadores das Comissões Temáticas do Conselho de Comunicação Social; convite para a EBC (Empresa Brasil de Comunicação) participar de debate com o Conselho; definição de convidados para a Audiência Pública com a Ancine (Agência Nacional do Cinema), a Anatel (Agência Nacional de Telecomunicações) e o Cade (Conselho Administrativo de Defesa Econômica); Audiência Pública com a Anatel sobre a Resolução nº 612, de 2013, que aprova o novo Regimento Interno da agência.

**Em 1º.07.2013**, realizou-se a 5ª reunião do Conselho, às 11h30, no Plenário nº 6 da Ala Senador Nilo Coelho do Senado Federal, destinada aos seguintes itens: definição dos coordenadores das comissões temáticas do Conselho de Comunicação Social; discussão e votação do relatório sobre o Ofício nº 1/2013, da Superintendência de Planejamento e Regulação da Anatel, que trata de "Proposta de alteração do Regulamento do Serviço de Acesso Condicionado (SeAC), aprovado pela Resolução nº 581/2012 - Consulta Pública nº 22/2013"; e debate com a Empresa Brasil de Comunicação (EBC), sobre a atuação da empresa e o Planejamento Estratégico para o decênio 2012 – 2022.

**Em 05.08.2013**, realizou-se a 6ª reunião do Conselho, às 9h30, no Plenário nº 6 da Ala Senador Nilo Coelho do Senado Federal, destinada aos seguintes itens: item 1 - Audiência Pública com representantes da Anatel (Agência Nacional de Telecomunicações), da Ancine (Agência Nacional do Cinema) e do Cade (Conselho Administrativo de Defesa Econômica); item 2 - discussão e votação do relatório sobre o Projeto de Lei do Senado nº 141/2011, que "dispõe sobre o direito de resposta ou retificação do ofendido por matéria divulgada, publicada ou transmitida por veículo de comunicação social".

**Em 02.09.2013**, realizou-se a 7ª reunião do Conselho, às 11h30, no Plenário nº 6 da Ala Senador Nilo Coelho do Senado Federal, destinada aos seguintes itens: item 1 - discussão sobre a Audiência Pública realizada na 6ª reunião ordinária de 2013, com representantes da Ancine (Agência Nacional do Cinema), da Anatel (Agência Nacional de Telecomunicações) e do Cade (Conselho Administrativo de Defesa Econômica); item 2 - discussão sobre os procedimentos da coordenação das Comissões Temáticas do Conselho de Comunicação Social.

**Em 07.10.2013**, realizou-se a 8ª reunião do Conselho, às 11h30, no Plenário nº 6 da Ala Senador Nilo Coelho do Senado Federal, destinada à deliberação sobre a distribuição de matérias entre as Comissões Temáticas do Conselho de Comunicação Social do Congresso Nacional".

**Em 04.11.2013**, realizou-se a 9ª reunião do Conselho, às 14h, no Plenário nº 6 da Ala Senador Nilo Coelho do Senado Federal, destinada aos seguintes itens: "item 1 - (das 14h às 14h30): abertura da reunião, acertos de agendamento e forma de participação do Conselho no Seminário Liberdade de Expressão e Pensamento, a ser organizado pelo Senado Federal; item 2 - (das 14h30 às 17h): oitiva dos representantes do Ministério das Comunicações e da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel); e do Presidente da Sociedade Brasileira de Engenharia de Televisão (SET). Tema: Alocação da Faixa de 700 MHZ, sua regulamentação e consequências para os interesses da sociedade brasileira." Na mesma data, às 9h, no Plenário nº 3 da Ala Senador Alexandre Costa do Senado Federal, foi realizada a 1ª reunião de trabalho de 2013 da Comissão Temática de Marco Legal e Regulatório do Setor das Comunicações, destinada ao item único: Análise de proposições legislativas em tramitação e afetas ao tema. Na mesma data, às 10h30, no Plenário nº 3 da Ala Senador Alexandre Costa do Senado



## CONGRESSO NACIONAL CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

109

Federal, foi realizada a 1ª reunião de trabalho de 2013 da Comissão Temática de Liberdade de Expressão e Participação Social, destinada ao item único: Análise de proposições legislativas em tramitação e afetas ao tema.

**Em 02.12.2013**, realizou-se a 10ª reunião do Conselho, às 14h, no Plenário nº 6 da Ala Senador Nilo Coelho do Senado Federal, destinada aos seguintes itens: item 1 - (das 14h às 14h15): abertura da reunião e leitura do expediente; item 2 - (das 14h15 às 14h30) - leitura e deliberação sobre matéria em regime de urgência: leitura e deliberação do relatório apresentado pelo relator da Proposta de Regulamento de Atendimento, Cobrança e Oferta a Usuários de Serviços de Telecomunicações (RACO), do Conselheiro Alexandre K. Jobim. A Proposta foi apresentada mediante Ofício nº 17/2013/PRRE/SPR - Anatel de 14/11/2013, nos termos do art. 42 da Lei 12.484/2011; item 3 - (das 14h30 às 16h30) – Debate: promovido com a participação da Abepec, Telebrasil, EBC e um representante do setor de radiodifusão, dentre a Abert, Abra e Abratel. Tema: alocação da Faixa de 700 MHZ, sua regulamentação e consequências para os interesses da sociedade brasileira; item 4 - (das 16h30 às 17h) – assuntos gerais e comunicações dos Conselheiros. Na mesma data, às 8h, no Plenário nº 6 da Ala Senador Nilo Coelho do Senado Federal, foi realizada a 2ª reunião de trabalho de 2013 da Comissão Temática de Marco Legal e Regulatório do Setor das Comunicações, destinada ao item único: Análise de proposições legislativas em tramitação e afetas ao tema. Na mesma data, às 9h30, foi realizada a 2ª reunião de trabalho de 2013 da Comissão Temática de Liberdade de Expressão e Participação Social, tendo como pauta: Item 1 – Exame de admissibilidade de Propostas Legislativas em tramitação para perfilar o conteúdo da 6ª Comissão de Relatoria; Item 2 – Definição da dinâmica de trabalho nas Comissões de Relatoria; Item 3 – Designação dos relatores das Comissões de Relatoria. Item 4 – Assuntos Gerais e Comunicações dos Conselheiros. Na mesma data, às 11h, foi realizada a 1ª reunião de trabalho de 2013 da Comissão Temática de Conteúdos em Meios de Comunicação, destinada ao item único: Instalação dos trabalhos e definição da agenda dos trabalhos.

### III. JANEIRO A AGOSTO DE 2014

#### Pareceres aprovados em 2014:

- Parecer nº 1, de 2014 – CCS: Analisa Proposta de Regulamento de Gestão da Qualidade das Prestadoras dos Serviços de Televisão por Assinatura (RGQ-TV por assinatura).
- Parecer nº 2, de 2014 – CCS: Analisa proposta de Projeto de Lei da Câmara nº 3.979, de 2000, que dispõe sobre a inclusão de legenda oculta na programação das emissoras de televisão, fixa cota mínima de aparelhos de televisão com circuito de decodificação de legenda oculta e dá outras providências.
- Parecer nº 3, de 2014 – CCS: Analisa proposta sobre liberdade de expressão no período eleitoral.

**Em 10.02.2014**, realizou-se a 1ª reunião ordinária de 2014 do Conselho, às 14h, no Plenário nº 6 da Ala Senador Nilo Coelho do Senado Federal, destinada aos seguintes itens: Item 1 – Abertura da Reunião e Leitura do Expediente; Item 2 – Leitura e Deliberação de



## CONGRESSO NACIONAL CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

Matéria em Regime de Urgência: Leitura, Discussão e Votação do Relatório apresentado pelo Conselheiro Roberto Franco com objeto na Proposta de Regulamento de Gestão da Qualidade das Prestadoras dos Serviços de Televisão por Assinatura (RGQ-TV), apresentada por meio do Ofício nº 18, de 2013, da Anatel; Item 3 – Breve relato a respeito dos trabalhos desenvolvidos pelas Comissões Temáticas; e Item 4 – Assuntos Gerais e Comunicações dos Conselheiros. Na mesma data e local, às 11h, foi realizada a 1ª Reunião de Trabalho de 2014 da Comissão Temática de Liberdade de Expressão e Participação Social, tendo como pauta: Item 1 – Leitura e Deliberação do Relatório apresentado pela Conselheira Wrana Panuzzi, referente à 5ª. Comissão de Relatoria; Item 2 – Leitura e Deliberação do Relatório apresentado pelo Conselheiro Ronaldo Lemos, referente à 7ª. Comissão de Relatoria; Item 3 – Leitura e Deliberação do Relatório apresentado pelo Conselheiro Celso Schröder, referente à 9ª. Comissão de Relatoria; Item 4 – Assuntos Gerais e Comunicações dos Conselheiros.

**Em 17.03.2014**, realizou-se a 2ª reunião ordinária de 2014 do Conselho, às 9h, no Plenário nº 3 da Ala Senador Alexandre Costa, destinada aos seguintes itens: Item 1 – Abertura da Reunião e Leitura do Expediente; Item 2 – Manifestação do Conselheiro Nascimento Silva a respeito da agressão sofrida por radialista na Bahia, bem como da situação dos funcionários da EBC (Empresa Brasileira de Comunicação), em Brasília; Item 3 – Manifestação do Cons. Celso Augusto Schröder acerca da Carta s/nº da Abepec, datada de 7 de fevereiro de 2014, distribuída ao Conselho por meio da Presidência do Congresso Nacional, e que traz considerações sobre a faixa dos 700 MHz, bem como das implicações da Audiência Pública do CCS, que tratou do tema em sua 10ª Reunião Ordinária de 2013, ocorrida em 2 de dezembro daquele exercício; Item 4 – Discussão do tema "programa A Voz do Brasil", objeto do PLS 19/2011, da Senadora Marinor Brito, e do PL 595/2003, da Deputada Perpetua Almeida (com Substitutivo do Senado Federal); Item 5 – Continuação do relato das atividades desenvolvidas pelas Comissões Temáticas (Comissão do Marco Legal e Regulatório); Item 6 – Audiência Pública tratando do tema "Violência contra Jornalistas, Radialistas e outros comunicadores", com a participação de Sua Excelência o Senhor Ministro de Estado da Justiça, José Eduardo Cardozo; de Sua Excelência a Senhora Ministra-Chefe da Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República, Maria do Rosário; do Conselheiro Luiz Cláudio Silva Allemand, representante do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB); do Senhor Luis Roberto Antonik, Diretor-Geral da Associação Brasileira de Empresas de Rádio e Televisão – ABERT, representante das empresas de comunicação; e do Senhor Celso Augusto Schröder, da Federação Internacional dos Jornalistas (FIJ), representante do segmento dos trabalhadores da comunicação; Item 7 – Assuntos Gerais e Comunicações dos Conselheiros.

**Em 07.04.2014**, foi realizada a 3ª reunião ordinária de 2014 do Conselho, às 14h, no Plenário nº 6 da Ala Senador Nilo Coelho, tendo em sua Ordem do Dia os seguintes itens: Item 1 – Oitiva do presidente da Associação Brasileira de Agências de Publicidade – Abap – versando sobre a manifestação da Agência Nacional do Cinema – Ancine, em face do que requereu o Conselho de Comunicação Social no Requerimento nº 2, de 2013-CCS; Item 2 – Leitura, discussão e votação do relatório oferecido pela Comissão de Relatoria composta pelos Conselheiros Roberto Franco, Celso Augusto Schröder e Fernando Cesar Mesquita, criada na 2ª Reunião Ordinária de 2014 com o objetivo de analisar a manifestação da Abepec, distribuída na 1ª Reunião Ordinária do Conselho, e que trata de preocupações com o espectro dos 700 MHz; Item 3 – Leitura, discussão e votação do relatório oferecido pela Comissão de Relatoria



## CONGRESSO NACIONAL CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL



composta pelos Conselheiros Walter Vieira Ceneviva, Nascimento Silva e Ronaldo Lemos, criada na 2ª Reunião Ordinária de 2014 com o objetivo de analisar o tema "Programa A Voz do Brasil", com as implicações de categorizá-lo patrimônio imaterial, conforme versado no PLS 19/2011, da Senadora Marinor Brito, bem como de flexibilizar sua programação, no âmbito do que trata o PL 595/2003, da Deputada Perpétua Almeida. Na mesma data, às 9h, foi realizada a 1ª Reunião de Trabalho de 2014 da Comissão Temática de Tecnologia de Informação e Comunicação, tendo como pauta: Item 1 – Análise da questão da faixa dos 700 MHz, incluindo temas debatidos na Audiência Pública realizada no âmbito do CCS, manifestações dos conselheiros, bem como da Carta s/nº da Abepec, datada de 7 de fevereiro de 2014; Item 2 – Leitura, discussão e exame de admissibilidade das matérias legislativas objetivadas pela Comissão; Item 3 – Discussão a respeito do desligamento dos celulares piratas. Na mesma data, às 10h30, foi realizada a 2ª Reunião de Trabalho de 2014 da Comissão Temática de Conteúdos em Meios de Comunicação, tendo como pauta: Item 1 – Exame de admissibilidade de matérias incorporadas à 1ª Comissão de Relatoria; Item 2 – Leitura, discussão e votação do relatório oferecido pelo Cons. Roberto Franco, no âmbito da 2ª Comissão de Relatoria; Item 3 – Assuntos gerais e comunicações dos Conselheiros.

**Em 05.05.2014**, realizou-se a 4ª reunião ordinária de 2014 do Conselho, às 14h, no Plenário nº 6 da Ala Senador Nilo Coelho, tendo em sua Ordem do Dia os seguintes itens: Item 1 – Audiência Pública "Violência contra Jornalistas, Radialistas e outros Comunicadores", com a presença da Secretária Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça, Sra. Regina Maria Filomena de Luca Miki; do Diretor-Geral da Associação Brasileira de Empresas de Rádio e Televisão (ABERT), Sr. Luis Roberto Antonik; do Coordenador da Federação Interestadual dos Trabalhadores em Empresas de Radiodifusão e Televisão (FITERT), Sr. José Antônio Jesus da Silva; e da Vice-presidente da Federação Nacional dos Jornalistas, Sra. Maria José Braga. Na mesma data, às 9h, ocorreu a 1ª Reunião de Trabalho da Comissão Temática de Publicidade e Propaganda; Item 2 – Discussão sobre data e composição de Audiência Pública sobre o programa "A Voz do Brasil", preparatória para relatório da Comissão de Relatoria composta pelos Conselheiros Walter Vieira Ceneviva, Nascimento Silva e Ronaldo Lemos; Item 3 – Leitura de manifestação do Sindicato dos Radialistas de Brasília sobre a Empresa Brasil de Comunicação, recebida pelo Conselheiro Nascimento Silva, e discussão sobre o atual estado da empresa. Na mesma data, às 9h, realizou-se a 1ª reunião de trabalho de 2014 da Comissão Temática de Publicidade e Propaganda, tendo como pauta: Item 1 – Oitiva do Superintendente de Fiscalização da Agência Nacional do Cinema (Ancine), Sr. Tulio Faraco, sobre a fiscalização determinada pelo art. 25 da Lei nº 12.485/2011; Item 2 – Leitura, discussão e exame de admissibilidade das matérias legislativas levantadas pela Comissão. Na mesma data, às 10h30, foi realizada a 2ª reunião de trabalho de 2014 da Comissão de Conteúdos em Meios de Comunicação, tendo como pauta: Item 1 – Leitura, discussão e votação da admissibilidade de matérias complementares à 1ª Comissão de Relatoria, no sentido de atenderem a critérios de conteúdo nacional, produção regional e independente, examinados no relatório do Cons. Daniel Slaviero; Item 2 – Leitura, discussão e votação do relatório oferecido pelo Cons. Roberto Franco, no âmbito da 2ª Comissão de Relatoria; Item 3 – Discussão e votação sobre procedimento a ser adotado pela Comissão (estudos, parecer de conselheiro singular ou parecer de comissão de relatoria) quanto à aplicação de recursos orçamentários para fomento do audiovisual e da cultura.

**Em 02.06.2014**, realizou-se a 5ª reunião ordinária de 2014 do Conselho, às 14h, no Plenário nº 6 da Ala Senador Nilo Coelho, tendo em sua Ordem do Dia os seguintes itens: Item



## CONGRESSO NACIONAL CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

1 – Discussão sobre data e composição de Audiência Pública sobre o programa “A Voz do Brasil”, preparatória para relatório da Comissão de Relatoria composta pelos Conselheiros Walter Vieira Ceneviva, Nascimento Silva e Ronaldo Lemos; Item 2 – Leitura de manifestação do Sindicato dos Radialistas de Brasília sobre a Empresa Brasil de Comunicação, recebida pelo Conselheiro Nascimento Silva, e discussão sobre o atual estado da empresa; Item 3 – Oitiva do Presidente Substituto da Anatel (Agência Nacional de Telecomunicações), Sr. Jarbas Valente; do Presidente da SET (Sociedade Brasileira de Engenharia de Televisão), Sr. Olímpio José Franco; e do Presidente-Executivo do SindiTelebrasil (Sindicato Nacional das Empresas de Telefonia e de Serviço Móvel Celular e Pessoal), Sr. Eduardo Levy, sobre a destinação, no espectro eletromagnético, da faixa de 700 MHz. Na mesma data, às 10h, foi realizada a 3ª reunião de trabalho de 2014 da Comissão Temática de Conteúdos em Meios de Comunicação, tendo como pauta: Item 1 – Leitura, discussão e votação do relatório sobre o PL 1.858/1999 e similares, elaborado pela 1ª Comissão de Relatoria, formada pelos Conselheiros Daniel Slaviero, Luiz Antonio Gerace e Ronaldo Lemos; Item 2 – Leitura, discussão e votação do relatório sobre o PL 3.979/2000, elaborado pela 2ª Comissão de Relatoria, formada pelos Conselheiros Roberto Franco, Ronaldo Lemos e Nascimento Silva; Item 3 – Leitura, discussão e votação do relatório oferecido pela Comissão de Relatoria formada pelos Conselheiros Walter Ceneviva, Maria José Braga e Luiz Antonio Gerace quanto à aplicação de recursos orçamentários para fomento do audiovisual e da cultura. Na mesma data, às 11h, foi realizada a 2ª reunião de trabalho de 2014 da Comissão de Liberdade de Expressão e Participação Social, tendo como pauta: Item 1 – Leitura e deliberação do relatório da 7ª Comissão de Relatoria, composta pelos Conselheiros Alexandre Jobim, Nascimento Silva e Ronaldo Lemos (coordenador), acerca de liberdade de expressão no período eleitoral; Item 2 – Leitura e deliberação do relatório da 9ª Comissão de Relatoria, composta pelos Conselheiros Alexandre Jobim, Celso Augusto Schröder (coordenador) e Ronaldo Lemos, sobre as Propostas de Emenda à Constituição nº 33/2009 e nº 386/2009, acerca da exigência de diploma para exercício da profissão de jornalista; Item 3 – Leitura e deliberação do relatório da 3ª Comissão de Relatoria, composta pelos Conselheiros Wrana Panizzi, Nascimento Silva e Gilberto Carlos Leifert (coordenador), sobre o Projeto de Lei nº 3.070/2011, que “proíbe a exposição da imagem de crianças e adolescentes doentes pelos veículos de comunicação social”; Item 4 – Leitura e deliberação do relatório da 13ª Comissão de Relatoria, composta pelos Conselheiros Celso Augusto Schröder, Daniel Pimentel Slaviero e Wrana Panizzi (coordenadora), sobre os Projetos de Lei 4.360/1998 (“Dispõe sobre a proteção da pessoa e da família, em relação a programas de televisão que contrariem o princípio do respeito aos valores éticos e sociais, e dá outras providências”); 2.375/1992 (“Regula a liberdade de manifestação do pensamento e da informação e dá outras providências”) e 6.045/1990 (“Cria, para efeito indicativo, o Certificado de Classificação, de diversões e espetáculos públicos e de programas de rádio e televisão e dá outras providências”); Item 5 – Leitura e deliberação do relatório da 5ª Comissão de Relatoria, composta pelos Conselheiros Alexandre Jobim, Celso Augusto Schröder e Wrana Panizzi (coordenadora), sobre os PLS nº 743/2011 e nº 699/2011 e sobre o PL 2658/2011, acerca da proteção dos profissionais da comunicação e/ou comunicadores.

**Em 07.07.2014**, realizou-se a 6ª reunião ordinária de 2014 do Conselho, às 9h, no Plenário nº 6 da Ala Senador Nilo Coelho, tendo em sua Ordem do Dia os seguintes itens: Item 1 – Audiência Pública sobre o programa “A Voz do Brasil”, preparatória para relatório da Comissão de Relatoria composta pelos Conselheiros Walter Vieira Ceneviva, Nascimento Silva e Ronaldo Lemos; Item 2 – Leitura, discussão e votação do relatório sobre o PL 3.979/2000, elaborado pela 2ª Comissão de Relatoria da Comissão Temática de Conteúdos em Meios de



## CONGRESSO NACIONAL CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL



Comunicação, formada pelos Conselheiros Roberto Franco (coordenador), Ronaldo Lemos e Nascimento Silva, sobre inclusão de legenda oculta na programação das emissoras de televisão; Item 3 – Leitura, discussão e votação do relatório da 7ª Comissão de Relatoria da Comissão Temática de Liberdade de Expressão e Participação Social, composta pelos Conselheiros Alexandre Jobim, Nascimento Silva e Ronaldo Lemos (coordenador), acerca de liberdade de expressão no período eleitoral.

**Em 05.08.2014**, foram realizadas duas reuniões de Comissões Temáticas do Conselho de Comunicação Social do Congresso Nacional. A 3ª reunião de trabalho de 2014 da Comissão Temática de Liberdade de Expressão e Participação Social foi realizada às 14h, no Plenário nº 3 da Ala Senador Alexandre Costa, tendo os seguintes itens em sua Ordem do Dia: Item 1 – Leitura e deliberação do relatório da 3ª. Comissão de Relatoria, composta pelos Conselheiros Wrana Panizzi, Nascimento Silva e Gilberto Carlos Leifert (coordenador), sobre o Projeto de Lei nº 3.070/2011, que "proíbe a exposição da imagem de crianças e adolescentes doentes pelos veículos de comunicação social"; Item 2 – Leitura e deliberação do relatório da 13ª Comissão de Relatoria, composta pelos Conselheiros Celso Augusto Schröder, Daniel Pimentel Slaviero e Wrana Panizzi (coordenadora), sobre os Projetos de Lei 4.360/1998 ("Dispõe sobre a proteção da pessoa e da família, em relação a programas de televisão que contrariem o princípio do respeito aos valores éticos e sociais, e dá outras providências"); 2.375/1992 ("Regula a liberdade de manifestação do pensamento e da informação e dá outras providências") e 6.045/1990 ("Cria, para efeito indicativo, o Certificado de Classificação, de diversões e espetáculos públicos e de programas de rádio e televisão e dá outras providências"); Item 3 – Leitura e deliberação do relatório da 5ª Comissão de Relatoria, composta pelos Conselheiros Alexandre Jobim, Celso Augusto Schröder e Wrana Panizzi (coordenadora), sobre os PLS nº 743/2011 e nº 699/2011 e sobre o PL 2658/2011, acerca da proteção dos profissionais da comunicação e/ou comunicadores. A 4ª reunião de trabalho de 2014 da Comissão Temática de Conteúdos em Meios de Comunicação foi realizada, às 15h, no mesmo local, tendo em sua Ordem do Dia os seguintes itens: Item 1 – Leitura, discussão e votação do Substitutivo apresentado pelo Conselheiro Celso Schröder ao relatório do Conselheiro Daniel Slaviero sobre o PL 1.858/1999 e similares, elaborado pela 1ª Comissão de Relatoria, formada pelos Conselheiros Daniel Slaviero, Luiz Antonio Gerace e Ronaldo Lemos; Item 2 – Leitura, discussão e votação do relatório oferecido pela 5ª Comissão de Relatoria formada pelos Conselheiros Walter Ceneviva, Maria José Braga e Luiz Antonio Gerace sobre a aplicação de recursos orçamentários para fomento do audiovisual e da cultura.

**Em 06.08.2014**, uma quarta-feira, foi realizada a 7ª reunião ordinária de 2014 do Conselho, às 9h, no Plenário nº 6 da Ala Senador Nilo Coelho, tendo em sua Ordem do Dia os seguintes itens: Item 1 – Leitura, discussão e votação do relatório da 9ª Comissão de Relatoria da Comissão Temática de Liberdade de Expressão e Participação Social, composta pelos Conselheiros Alexandre Jobim, Celso Augusto Schröder (coordenador) e Ronaldo Lemos, sobre as Propostas de Emenda à Constituição nº 33/2009 e nº 386/2009, acerca da exigência de diploma para exercício da profissão de jornalista; Item 2 – Leitura, discussão e votação do relatório oferecido pela Comissão de Relatoria composta pelos Conselheiros Walter Vieira Ceneviva (coordenador), Nascimento Silva e Ronaldo Lemos, sobre o PL nº 595/2003 e o PLS nº 19/2011, que propõem flexibilização do horário do programa "A Voz do Brasil" e conversão do programa em patrimônio cultural imaterial do Brasil; Item 3 – Discussão do documento encaminhado pela Frentecom que trata do "Processo de indicação / renovação dos novos conselheiros".





## CONGRESSO NACIONAL CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

### 3ª Composição

Agosto de 2012 a Agosto de 2014

Presidente: DOM ORANI JOÃO TEMPESTA  
Vice-Presidente: FERNANDO CESAR MESQUITA

TITULARES	ASSINATURA	SUPLENTE	ASSINATURA
<b>WALTER VIEIRA CENEVIVA</b> Representante das empresas de rádio		<b>DANIEL PIMENTEL SLAVIERO</b> Representante das empresas de rádio	
<b>GILBERTO CARLOS LEIFERT</b> Representante das empresas de televisão		<b>MÁRCIO NOVAES</b> Representante das empresas de televisão	
<b>ALEXANDRE KRUEL JOBIM</b> Representante de empresas da imprensa escrita		<b>LOURIVAL SANTOS</b> Representante de empresas da imprensa escrita	
<b>ROBERTO FRANCO</b> Engenheiro com notórios conhecimentos na área de comunicação social		<b>LILIANA NAKONECHNYJ</b> Engenheiro com notórios conhecimentos na área de comunicação social	
<b>CELSO AUGUSTO SCHRÖDER</b> Representante da categoria profissional dos jornalistas		<b>MARIA JOSÉ BRAGA</b> Representante da categoria profissional dos jornalistas	
<b>JOSÉ CATARINO DO NASCIMENTO</b> Representante da categoria profissional dos radialistas		<b>VAGO<sup>1</sup></b>	
<b>JORGE COUTINHO</b> Representante da categoria profissional dos artistas		<b>MÁRIO MARCELO</b> Representante da categoria profissional dos artistas	
<b>LUIZ ANTONIO GERACE DA ROCHA E SILVA</b> Representante das categorias profissionais de cinema e vídeo		<b>PEDRO PABLO LAZZARINI</b> Representante das categorias profissionais de cinema e vídeo	
<b>MIGUEL ANGELO CANÇADO</b> Representante da sociedade civil		<b>WRANA PANIZZI</b> Representante da sociedade civil	
<b>DOM ORANI JOÃO TEMPESTA</b> Representante da sociedade civil		<b>PEDRO ROGÉRIO COUTO MOREIRA</b> Representante da sociedade civil	
<b>RONALDO LEMOS</b> Representante da sociedade civil		<b>VAGO<sup>2</sup></b>	
<b>JOÃO MONTEIRO DE BARROS FILHO</b> Representante da sociedade civil		<b>VICTOR JOSÉ CIBELLI CASTIEL</b> (ZÉ VITOR CASTIEL) Representante da sociedade civil	
<b>FERNANDO CESAR MESQUITA</b> Representante da sociedade civil		<b>LEONARDO PETRELLI</b> Representante da sociedade civil	



Frente Parlamentar pela Liberdade de  
Expressão e o Direito a Comunicação  
com Participação Popular

#### DOCUMENTO SÍNTESE DA AUDIÊNCIA PÚBLICA PROMOVIDA PELA FRENTECOM SOBRE O CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL (CCS)

No dia 1º de julho do corrente ano, a Frente Parlamentar pela Liberdade de Expressão e o Direito a Comunicação com Participação Popular - Frente Com, coordenada pela deputada Luiza Erundina (PSB-SP), realizou, no auditório do Interlegis, em Brasília, audiência pública para discutir o Conselho de Comunicação Social - CCS do Congresso Nacional.

A audiência contou com a participação do vice-presidente do Conselho, Fernando César Mesquita, do professor Venício Lima (UnB), da presidenta do Conselho Curador da EBC, Ana Fleck Saibro, e das representantes dos Conselhos Estaduais de Comunicação da Bahia e de Alagoas, Marlupe Caldas e Elen Oliveira, respectivamente.

A audiência foi motivada pela necessidade de se discutir o processo de renovação dos representantes do Conselho, que teve início no dia 19 de fevereiro, com a solicitação de indicação de nomes a entidades e organizações da sociedade civil.

Ao ter conhecimento do processo e com vistas aos seus objetivos, a Frente Com iniciou um debate interno a respeito e divulgou um documento solicitando transparência e participação da sociedade civil na agenda do Congresso Nacional e na discussão sobre a renovação dos representantes do CCS; bem como do marco regulatório do Conselho, especialmente no que se refere às suas atribuições. Referido documento apresenta, ainda, uma plataforma programática para o CCS e indica 10 nomes (5 titulares e 5 suplentes), escolhidos no âmbito da Frente, para ocuparem as vagas destinadas à sociedade civil no Conselho.

Durante a audiência, foram discutidas formas para melhorar o funcionamento do Conselho, que tem caráter apenas consultivo. A avaliação geral é de que, por causa disso, sua atuação é limitada na definição de políticas públicas para o setor. "Acho que a legislação que rege o conselho é muito restritiva, o que torna aquele espaço muito limitado na sua atuação", reconheceu o próprio vice-presidente do CCS, Fernando César Mesquita.

Na mesma linha, o professor Venício Lima enfatizou a necessidade de se fortalecer a atuação dos conselhos com a participação da sociedade civil. Ele fez um balanço histórico da participação popular nesses espaços e defendeu mudanças na lei para tornar o CCS deliberativo, com atuação mais efetiva. "Conselhos com participação popular existem desde a década de 1930; hoje não deveriam causar surpresa, pois a Constituição, em seu art. 1º, diz que 'todo o poder emana do povo'".

Sobre a representação da sociedade civil no CCS, os participantes da audiência pública avaliaram a necessidade de critérios mais claros, além de se estabelecer processos mais democráticos de consulta às diversas entidades. "Somente o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC), entidade criada em 1991, reúne 45 entidades nacionais que debatem o direito à comunicação e outras centenas de entidades estaduais. Essa representatividade precisa ter expressão no CCS",

avaliou Orlando Guilhon, da Coordenação Executiva do FNDC, que esteve na audiência.

A presidente do Conselho Curador da Empresa Brasil de Comunicação (EBC), Ana Luiza Fleck Saibro, cobrou espaço para representante dos canais públicos de comunicação. Além de Ana Luíza, que relatou sua experiência à frente do Conselho Curador da EBC, as convidadas Marlupe Caldas (Conselho de Comunicação Social da Bahia) e Ellen Oliveira (Conselho de Comunicação Social de Alagoas) falaram do funcionamento dos respectivos conselhos que presidem, com destaque para os mecanismos de escolha da representação da sociedade civil, que asseguram mais transparência e capacidade de interlocução entre o Estado e as entidades da sociedade civil.

Como resultado da audiência, foi encaminhada a elaboração deste documento para fazer chegar ao colegiado do CCS o desejo da sociedade civil de discutir, juntamente com o Conselho, a institucionalização do processo de escolha de representantes, bem como manifestar a preocupação da Frentecom com a continuidade dos trabalhos do Conselho.

A Frentecom reafirma a importância deste Conselho para ampliação da democracia participativa no que diz respeito à política de comunicação do país e clama para que – como já ocorreu anteriormente – este Conselho não se furte de, ao final da sua gestão, garantir a continuidade dos trabalhos do órgão, transparência do processo e indicações de novos nomes.

---



Frente Parlamentar pela Liberdade de  
Expressão e o Direito à Comunicação  
com Participação Popular

## **Conselho de Comunicação Social: por mais transparência e maior participação da sociedade civil na agenda do Congresso Nacional**

### **1. Diagnóstico**

O Conselho de Comunicação Social é fruto de uma intensa disputa social e política travada durante os trabalhos da Constituinte (1986-1988).

Como resultado dessa luta, a Constituição Cidadã, como ficou conhecida, adotou um capítulo específico para tratar da comunicação social.

No contexto do processo de redemocratização do país, a proposta constitucional de criação de conselhos – dentre os quais o Conselho de Comunicação Social – teve por fundamento e propósito aproximar e abrir o Estado à participação da sociedade civil.

Foi assim que a Lei nº 8.389, de 1991 – a primeira regulamentação do Capítulo da Comunicação Social pós-publicação da Constituição Federal – instituiu o Conselho de Comunicação Social, na forma do art. 224, atribuindo legalmente ao órgão “a realização de estudos, pareceres, recomendações e outras solicitações que lhe forem encaminhadas pelo Congresso Nacional a respeito do Título VIII, Capítulo V, da Constituição Federal, em especial sobre:

- a. Liberdade de manifestação do pensamento, da criação, da expressão e da informação;
- b. propaganda comercial de tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias nos meios de comunicação social;
- c. diversões e espetáculos públicos;
- d. produção e programação das emissoras de rádio e televisão;
- e. monopólio ou oligopólio dos meios de comunicação social;
- f. finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas da programação das emissoras de rádio e televisão;
- g. promoção da cultura nacional e regional, e estímulo à produção independente e à regionalização da produção cultural, artística e jornalística;
- h. complementaridade dos sistemas privado, público e estatal de radiodifusão;
- i. defesa da pessoa e da família de programas ou programações de rádio e televisão que contrariem o disposto na Constituição Federal;
- j. propriedade de empresa jornalística e de radiodifusão sonora e de sons e imagens;
- k. outorga e renovação de concessão, permissão e autorização de serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens;

#FRENTECOM

**Frente Parlamentar pela Liberdade de  
Expressão e o Direito a Comunicação  
com Participação Popular**

- l. legislação complementar quanto aos dispositivos constitucionais que se referem à comunicação social.

Neste sentido, a aprovação e a instalação do Conselho de Comunicação Social como órgão auxiliar do Congresso Nacional, mesmo com suas atuais limitações, foi e deve ser considerada uma grande vitória dentro do objetivo geral de conquistar e ampliar a participação da sociedade nas discussões do Congresso Nacional sobre a Comunicação.

Assim, pela lei, o CCS passa a contar com a participação de diversos setores da sociedade – empresários da iniciativa privada, técnicos da área, trabalhadores da comunicação e representantes da sociedade civil – a serem eleitos e nomeados no prazo de três meses, conforme o Art. 8º da Lei: “O Conselho de Comunicação Social será eleito em até sessenta dias após a publicação da presente lei e instalado em até trinta dias após a sua eleição”.

Entretanto, a nomeação e posse da primeira gestão do Conselho só ocorreu em 2002 e, após dois mandatos (2002 a 2006), o Conselho permaneceu inativo entre 2006 e 2012, sem membros nomeados. Sobre a composição do órgão, desde sua instalação, ela realiza-se, de forma geral, sob a égide de processos e critérios pouco transparentes, especificamente quanto à escolha e nomeação dos cinco representantes e os cinco suplentes da sociedade civil.

À não garantia de continuidade de gestão e ao não cumprimento de seu papel constitucional, somam-se inúmeras dificuldades para o cumprimento da função primordial do Conselho de Comunicação Social de garantir a representação da sociedade nas discussões sobre políticas de comunicação no Congresso Nacional. O enfrentamento a esses problemas passa necessariamente por uma revisão da Lei nº 8.389, de 1991.

Também parece ser fundamental que se atualize a lei com relação ao novo cenário das comunicações no país. Cabe ressaltar, por exemplo, que, à época de sua edição, em 1991, o Brasil não dispunha de um sistema público de comunicação nos moldes que temos hoje e, portanto, a lei sequer reserva espaço para este setor, restringindo a representação dos meios apenas ao campo comercial.

Entendemos, ainda, que todo o processo de escolha dos representantes do Conselho de Comunicação Social deve ser mais transparente e, com relação às vagas da sociedade civil, também mais participativo, por meio da publicação de Edital Público específico, de modo a permitir a contribuição e participação de organizações que atuam nesta área em todo seu processo.

Dessa forma, sugerimos que um grupo de trabalho seja formado, no âmbito do Congresso, com representantes da sociedade civil, para promover a atualização da Lei nº 8389/1991, tendo por horizonte:

- Dotar de transparência o processo de indicação e nomeação dos conselheiros do CCS;
- propiciar a efetiva participação social na escolha dos representantes da sociedade civil no Conselho;
- garantir representação mais condizente com o novo cenário das comunicações no Brasil, a exemplo da destinação de uma vaga para a Comunicação Pública.

Entendemos que o Conselho passa por uma nova fase, mais aberta à sociedade para se rediscutir e atualizar-se. Na perspectiva de atuar direta e colaborativamente neste processo ora em curso, as entidades participantes da Frente Parlamentar pela Liberdade de Expressão e Direito a Comunicação com Participação Popular - FrenteCom encaminharam à Mesa Diretora



## Frente Parlamentar pela Liberdade de Expressão e o Direito a Comunicação com Participação Popular

do Congresso indicações para as cinco vagas da sociedade civil e seus respectivos suplentes em vias de renovação. Tratam-se de nomes de consenso neste coletivo e que representam de uma forma diversa e plural o conjunto de entidades que atuam no campo da comunicação, contemplando ainda nossa sociedade no que diz respeito à diversidade regional e à equidade de raça e gênero.

### 2. Critérios de representação da sociedade civil

Como parte do processo de conceder mais transparência e participação à definição da representação da sociedade civil no CCS, acreditamos na importância do estabelecimento de critérios de representatividade dos novos integrantes do Conselho. Assim, apresentamos os principais critérios e características que entendemos dever balizar a escolha relativa à composição do Conselho no que se refere à representação da sociedade civil, considerados fundamentais à garantia dos objetivos já apresentados neste documento:

1. Possuir um histórico de relação com a luta pela democratização da comunicação;
2. representar instituições, meios de comunicação comunitários, universitários, públicos e ONGs atuantes direta ou indiretamente no tema das comunicações;
3. dialogar com movimentos de diferentes áreas do conhecimento, como cultura, tecnologias livres e abertas, produção audiovisual, defesa do consumidor, academia, mundo do trabalho, luta pela terra etc;
4. possuir acúmulo no debate e conhecimento sobre o funcionamento do CCS e no campo da comunicação como um todo;
5. deter experiência na agenda regulatória/legislativa da comunicação;
6. ter conhecimento e experiência do ponto de vista do receptor (o cidadão ouvinte, telespectador, leitor e ou internauta).

### 3. Plataforma da sociedade civil para o Conselho de Comunicação Social

Apesar de limitações e de seu caráter consultivo, o Conselho de Comunicação Social é um espaço fundamental e seu pleno funcionamento é uma bandeira das organizações que lutam pela democratização da comunicação.

A agenda da sociedade civil para a próxima gestão do Conselho de Comunicação Social ergue-se em torno de três eixos:

1. Acompanhamento da agenda legislativa, envolvendo matérias de amplo alcance e impacto positivo na melhoria do ambiente regulatório das comunicações;
2. Estímulo à reflexão sobre temas relevantes, seja pelos seus aspectos estruturais, seja por sua importância na conjuntura;



## Frente Parlamentar pela Liberdade de Expressão e o Direito à Comunicação com Participação Popular

3. Produção de informações e levantamentos sobre a mídia no país – subsídio às atividades do órgão com vistas a pautar e dotar de visibilidade social determinadas discussões junto a autoridades e à sociedade civil.

Quanto aos temas, a agenda combina a defesa de um novo marco regulatório e a atuação em pautas pontuais. Indicados pela Frentecom, comprometemo-nos a defender estes pontos e posicionamentos, bem como com a tarefa de contribuir para ampliar as temáticas debatidas pelo CCS.

### TEMAS

#### Novo marco regulatório

A agenda central das entidades da sociedade civil é uma alteração estrutural do arcabouço legal das comunicações no Brasil. A precária legislação do setor é antiga (o Código Brasileiro de Telecomunicações é de 1962), voltada à manutenção do poder dos grandes grupos comerciais de mídia em detrimento das mídias públicas, comunitárias e alternativas e mesmo os dispositivos mais avançados esbarram na falta de implementação (como a proibição ao monopólio e oligopólio e estímulo à produção regional, previstos na Constituição Federal). A falta de regulamentação de artigos do Capítulo V, do Título VIII, da Constituição Federal e a ausência de um substitutivo para Lei da Imprensa tornam ainda mais frágil o setor que fica a mercê do interesse comercial.

Um conjunto de organizações da sociedade civil elaborou um projeto de lei de iniciativa popular (denominado “Lei da Mídia Democrática”) e coleta assinaturas para sua apresentação. Ao mesmo tempo, pressionam o Executivo a dar andamento a essa agenda. O CCS deve envolver-se nessa discussão seja por meio da promoção de debates, seja no caso de uma eventual proposta de novo marco regulatório chegue a uma das casas legislativas. Da mesma forma, deve tratar a análise das matérias que sugerem alterações pontuais dentro dessa perspectiva.

#### Comunicação pública

O fortalecimento da comunicação pública passa pela ampliação de seu orçamento e pela garantia de canais e estrutura para que suas emissoras possam atuar no cenário digital. Com a liberação por parte de operadoras de telecomunicação de recursos da Contribuição para o Fomento à Radiodifusão Pública, o debate sobre o repasse das verbas às emissoras do campo público, em especial a sua incorporação ao orçamento da Empresa Brasil de Comunicação, torna-se um elemento central para o futuro desse sistema. Outra necessidade é o debate sobre a “expulsão” dos canais públicos da faixa de 700 MHz (que será usada para banda larga móvel) e a falta de perspectiva de garantia de espaço para essas emissoras nas maiores cidades, onde o espectro é mais congestionado. Como também está presente no diagnóstico acima, entendemos que neste ponto, deve-se defender uma vaga, nos moldes das vagas do setor comercial, para os





## Frente Parlamentar pela Liberdade de Expressão e o Direito à Comunicação com Participação Popular

representantes da radiodifusão pública, bem como levar ao conhecimento do Conselho a realização do Fórum Brasil de Comunicação Pública 2014.

### Comunicação comunitária

O movimento de radiodifusão comunitária historicamente questiona a lei que disciplina o serviço no país (9.612/1998). Tramita na Câmara o PL 490/2013, que altera a lei de 1998. Deve-se buscar um conteúdo que garanta as principais demandas do movimento: fim das limitações de potência de transmissão e autonomia para as comunidades decidirem as especificidades técnicas de suas rádios de acordo com seus objetivos sociais, políticos e comunicacionais. As rádios comunitárias lutam também por uma digitalização inclusiva que permita as emissoras transmitirem em condições equânimes neste sistema. A descriminalização da radiodifusão sem prévia autorização abaixo de 100 watts é outra bandeira do movimento que possibilita não só tirar do âmbito penal a luta, como a anistia e reparação dos condenados. Em relação ao financiamento, uma proposta que deve ser objeto de debate é o PL 7534/2014, da deputada Luciana Santos (PCdoB/PE), que cria o Fundo de Desenvolvimento da Mídia Independente. Ele prevê recursos para emissoras comunitárias, educativas, produtoras regionais independentes e veículos de pequeno porte, como jornais de bairro, blogs e vídeo popular.

### Regionalização da produção audiovisual

Prevista na Constituição Federal em seu artigo 221, a regionalização da produção audiovisual em emissoras é objeto de um Projeto de Lei que tramita no Congresso desde 1991 (256, de autoria da deputada Jandira Feghali – PCdoB/RJ). Após passar por diversas comissões, ele segue parado. Enquanto isso, uma Comissão Mista Especial criada em 2013 para discutir a regulamentação de artigos da Constituição elaborou o projeto 5992/2013, cujo texto aprovado na Comissão prevê cotas muito mais tímidas do que o PL 256. A garantia de espaço para a diversidade cultural brasileira é uma bandeira histórica do movimento e deve ser efetivada por meio de lei para cumprir o previsto na Carta Magna.

### Telecomunicações

A Lei que rege o setor já completou 15 anos e carece de atualizações. Preocupada com isso, a Câmara dos Deputados formou um Grupo de Trabalho para discutir uma nova legislação, que concluiu com a elaboração de quatro propostas de projetos de lei (PLs 6.789, 6.790 e 6.791 de 2013, e Projeto de Lei Complementar 356/2013). O CCS deve se debruçar sobre essas matérias e discutir propostas preocupantes previstas nelas, como a possibilidade das operadoras não pagarem as multas em troca de investimentos na infraestrutura, a proposta de alterações no FUST, permitindo a utilização de recursos públicos para redes privadas, a validade dos créditos de celulares pré-pagos ficarem restritos a apenas 30 dias. Outro projeto importante com tramitação avançada é o 5.013/2013, a chamada Lei de Antenas.

### Internet

A aprovação do Marco Civil da Internet não encerra a discussão no âmbito legal sobre a Rede. Para além da regulamentação da lei, que ensejará novos debates, o Congresso deve analisar em breve um projeto de lei de dados pessoais em elaboração dentro do Executivo.



## Frente Parlamentar pela Liberdade de Expressão e o Direito a Comunicação com Participação Popular

### Direito de resposta

Um dos temas que já está prestes a ser aprovado e merece atenção do CCS na próxima gestão é a regulamentação do direito de resposta. O PL do Senado 6.446/2013 teve a urgência aprovada na Câmara. De autoria do senador Roberto Requião, ele possui problemas que devem ser discutidos para que esse direito, previsto na Constituição Federal, seja garantido da maneira adequada. O texto mais avançado é o substitutivo ao PL 3.232/1992, que foi fruto de muitos debates e consultas e está pronto para votação desde 1997.

### Nova Lei de Direitos Autorais

Desde a gestão de Gilberto Gil no Ministério da Cultura, o órgão discute uma nova legislação para essa área. Há uma perspectiva de que a proposta seja enviada ao Congresso. A nova legislação deve proteger os direitos dos autores em cima de uma estrutura que os remunere adequadamente, mas sem criar obstáculos desmedidos à livre fruição e circulação do conhecimento.

### Segurança de comunicadores

A onda de violência que vem assolando jornalistas e comunicadores (seja em assassinatos no interior do país ou em agressões durante manifestações) preocupou também a gestão que se encerra. O CCS promoveu audiência pública sobre o tema. No Executivo, um Grupo de Trabalho criado no âmbito da Secretaria de Direitos Humanos apontou um conjunto de medidas a serem adotadas para garantir a segurança de jornalistas e comunicadores. No Congresso, tramitam propostas que obrigam o provimento de Equipamentos de Proteção Individual (EPIs) como coletes à prova de bala (PLS 519/2011 e PLs 1585/2011 e 1407/2007). O CCS deve seguir estimulando esse debate e avançar na discussão sobre a implantação de medidas concretas de segurança para coberturas.

Nós, que subscrevemos esta plataforma, caso sejamos indicados para a próxima gestão do CCS, comprometemo-nos a defendê-la por meio de um diálogo permanente com o conjunto das organizações da sociedade civil que apoiam nossas candidaturas.

Comprometemo-nos ainda em trabalhar para que o Conselho de Comunicação Social seja um órgão cada vez mais transparente e democrático em seu funcionamento, com a promoção de 'audiências públicas' sobre temas relevantes e a ampla publicização de suas pautas, atas e deliberações. Trabalharemos ainda para torná-lo um conselho setorial nacional deliberativo, nos moldes dos Conselhos criados pela Constituição de 1988. E para que os processos de indicação de novos mandatos do Conselho sejam pautados pela mais ampla consulta a todos os segmentos da sociedade civil organizada interessados no tema.

### Subscrevem esta plataforma:

- Alice Campos – Frente Nacional pela Valorização das TVs do Campo Público (Frenavatec)

**#FRETECOM**



**Frente Parlamentar pela Liberdade de  
Expressão e o Direito a Comunicação  
com Participação Popular**

- Armando Bulcao – Associação Brasileira de Televisão Universitária (ABTU)
- Bia Barbosa – Intervenções - Coletivo Brasil de Comunicação Social
- Edgar Rebouças – Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) e Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)
- Ismar Capistrano Filho – Associação Brasileira de Radiodifusão Comunitária (Abraço Nacional)
- Juliana Cesar Nunes – Comissão de Jornalistas pela Igualdade Racial (Cojira)
- Laurindo Leal Filho – Escola de Comunicação e Artes, da Universidade de São Paulo (ECA-USP)
- Murilo Cesar Ramos – Universidade de Brasília (UnB)
- Orlando Guilhon – Associação das Rádios Públicas do Brasil (Arpub)
- Taís Ladeira – Associação Mundial de Rádios Comunitárias (Amarc)

---

Brasília, 24 de junho de 2014.

#FRENTECOM

Frente Parlamentar pela Liberdade de  
Expressão e o Direito a Comunicação  
com Participação Popular

Of. n. 022/2014/Frentecom

Brasília, 9 de junho de 2014.

Ao Excelentíssimo Senhor  
RENAN CALHEIROS  
Presidente do Senado Federal  
Praça dos Três Poderes  
Brasília - DF  
70165-900

Assunto: **Eleição dos membros do Conselho de Comunicação Social**

Excelentíssimo Senhor Presidente,

Nos termos do inc. IX, do Art. 4º da Lei nº 8.389, de 30 de dezembro de 1991, submetemos à elevada consideração de Vossa Excelência a inclusa lista (acompanhada de breve currículo) de candidatos representantes da sociedade civil à próxima eleição do Conselho de Comunicação Social.

2. Essas indicações são resultado de um consenso construído pelas entidades da sociedade civil no âmbito da Frente Parlamentar pela Liberdade de Expressão e o Direito a Comunicação com Participação Popular - Frentecom, o que lhe confere representatividade e a legitimidade necessárias.

Atenciosamente,

  
LUIZA ERUNDINA DE SOUSA

Deputada Federal PSB-SP

Presidência do Senado Federal  
Marcelo Frota, Mat. 221561  
RECEBI O ORIGINAL  
Em: 11/06/14 Hs: 14,19



**Frente Parlamentar pela Liberdade de  
Expressão e o Direito a Comunicação  
com Participação Popular**

#### **1. Alice Campos/Frente Nacional pela Valorização das TVs do Campo Público – Frenavatec**

Licenciada em História, com especialização em Direito para a Comunicação Social pela Universidade de Lisboa, documentarista, jornalista, consultora na área de comunicação e cultura, trabalha há 18 anos com a formatação de projetos. Fundadora da TV J - Comunitária de Feira de Santana/BA e responsável pela grade de programação. Faz parte da equipe técnica do Instituto Jera, ONG criada com a finalidade de orientar e fazer projetos para instituições que desenvolvem trabalhos com crianças, adolescentes e jovens adultos em vulnerabilidade social, buscando o desenvolvimento de redes culturais e programas de geração de renda e autossustentabilidade. Autora de peças teatrais, em cartaz em diversas cidades brasileiras e no exterior. Além da dramaturgia é autora dos roteiros dos documentários "Eu, Capoeira" (prêmio do Museu da República), "A Dança no Imaginário Popular" (prêmio Fundação Cultural do Estado da Bahia para pesquisa em dança), "Saia do Armário" (prêmio Luis Mott) e "ETE - Encontro de Teatro de Escolas", gravado em Portugal. Por dois anos seguidos ganhou o Prêmio Mídia Livre do Ministério da Cultura pelo programa de TV intitulado "O Q do Sertão", semanal sobre cultura exibido em canal comunitário. Agraciada ainda com o Prêmio Cinemateca Nossa Onda, pelo radioconto "A História do Lago". Participou de equipe de coordenação de eventos como congressos e seminários, nacionais e internacionais de cultura e de comunicação, inclusive mediando mesa no Fórum Lusófono de Comunicação em Lisboa. Foi diretora de radiodifusão no GDF, membro do GT dos testes da TV Digital na EBC (Brasil 4D), quando assinou a autoria dos roteiros da série de 17 capítulos sobre interatividade na TV digital. Ocupa o cargo de vice-presidente da Frenavatec (Frente Nacional pela Valorização das TVs do Campo Público).



**Frente Parlamentar pela Liberdade de  
Expressão e o Direito a Comunicação  
com Participação Popular**

## **2. Armando Bulcão/Associação Brasileira da Televisão Universitária - ABTU**

Formado em Jornalismo, Rádio, Televisão e Cinema pela Universidade de Brasília (1984), Mestrado em Comunicação e Linguagens pela Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília (1997). Doutor em Comunicação Audiovisual e Publicidade pela Universitat Autònoma de Barcelona - UAB (2002). Conselheiro titular do segmento audiovisual na Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC) do Ministério da Cultura, biênio 2010-2012, 2012-2014, indicado pela Associação Brasileira da Televisão Universitária (ABTU). Diretor e editor do longa-metragem *Hollywood no Cerrado*, documentário selecionado na 35ª Mostra Internacional de Cinema de São Paulo e prêmio de melhor pesquisa no Recine 2011, Festival Internacional de Cinema de Arquivo. Diretor do Centro de Produção Cultural e Educativa, (2003-2012), fundador e diretor da UnB TV (2006-2012), transmitida pelo Canal Universitário de Brasília, canal 6, NET-Brasília e através do site <http://www.unbtv.unb.br>. Diretor da TV Distrital (2004-2006), responsável pela implantação, operação e produção da programação, como executor do convênio FUB/CLDF. Produtor Executivo (TV Brasília, RBS), Repórter, Redator Revisor (Correio Braziliense, Última Hora), Editor de Telejornalismo (TV Globo), Editor e Produtor Executivo (Ministério das Relações Exteriores). Participou do Grupo de Trabalho - Mídias Digitais (Resolução da Reitoria N. 0075/2010) responsável por elaborar propostas relativas a mídias digitais e sua utilização nas áreas de ensino, pesquisa e extensão da Universidade de Brasília.

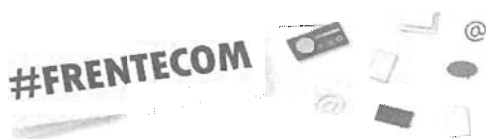


**Frente Parlamentar pela Liberdade de  
Expressão e o Direito a Comunicação  
com Participação Popular**

### **3. Bia Barbosa/Intervozes - Coletivo Brasil de Comunicação Social**

Jornalista formada pela Escola de Comunicações e Artes da USP, com especialização em direitos humanos pela Faculdade de Direito do Largo São Francisco/USP no tema "Sistema Público e a Garantia do Direito Humano à Comunicação" e mestrado em Gestão e Políticas Públicas pela FGV/SP e pelo Instituto de Ciência Política de Paris, onde pesquisou a atuação dos órgãos reguladores de comunicação na França e na Inglaterra. Trabalhou na Editora Abril e foi editora da Agência Carta Maior, onde se especializou na cobertura do processo do Fórum Social Mundial. Foi colaboradora da Revista Caros Amigos. Em Paris, fez trabalhos para a Unesco, Rádio França Internacional, IstoÉ, O Estado de S.Paulo e Agência Reuters. É empreendedora social da Ashoka. Fundadora e atualmente coordenadora do Intervozes, coletivo que, há 10 anos, atua em defesa do direito à comunicação e da liberdade de expressão no Brasil. Também integra a Comissão Nacional de Ética dos Jornalistas e a Executiva do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação - FNDC. É coautora do livro "A Sociedade Ocupa a TV - O caso Direitos de Resposta" e editora do blog do Intervozes no site da revista Carta Capital.





**Frente Parlamentar pela Liberdade de  
Expressão e o Direito a Comunicação  
com Participação Popular**

#### **4. Edgar Rebouças/Universidade Federal do Espírito Santo - UFES e Universidade Federal de Pernambuco - UFPE**

Comunicador – desde 1983 – atuando em cineclubes, documentários, comunicação institucional, jornais, revistas e TVs. Pesquisador – desde 1992 – com Mestrado na Universidade de Grenoble (Representação social na regulação da televisão), Doutorado nas universidades Metodista de São Paulo e do Quebec (Lobby nas políticas de comunicações no Brasil e no Canadá), e Pós-doutorado em Comunicação na Universidade Federal de Pernambuco (Relações políticas, sociais e econômicas nos grupos de mídia do Nordeste). Autor de artigos científicos no Brasil e no exterior. Professor – desde 1995 – nas universidades federais do Espírito Santo e de Pernambuco e Faculdades Associadas do Espírito Santo nas disciplinas de Legislação e Ética, Indústrias Culturais e Midiáticas, Tecnologias da Educação, entre outras; e professor visitante em universidades na França e no Canadá. Gestor – desde 2003 – tendo sido diretor de Relações Internacionais e coordenador do Grupo de Políticas Públicas na Sociedade Brasileira de Estudos da Comunicação, e coordenador-geral de Mídias e Conteúdos Digitais do MEC. Desde 2006 coordena o Observatório da Mídia, dando suporte ao Senado Federal, Câmara dos Deputados, Organização Pan-Americana de Saúde, Anvisa e ministérios da Saúde, Justiça e Educação nas áreas de mídia e direitos humanos, TV/Rádios públicas, publicidade para crianças, de alimentos e bebidas, classificação indicativa e educomunicação.



**Frente Parlamentar pela Liberdade de  
Expressão e o Direito a Comunicação  
com Participação Popular**

**5. Ismar Capistrano Filho/Associação Brasileira de Radiodifusão  
Comunitária - Abraço Nacional**

Natural de Quixadá (Ceará), é jornalista formado pela Universidade Federal do Ceará (UFC), mestre em Comunicação pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e doutorando pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Foi um dos fundadores e diretor por sete anos da Rádio Comunitária *Sertão FM* de Quixadá. Também foi eleito diretor de formação da Associação de Rádios Comunitárias do Ceará (Arcoce) nos mandatos iniciados em 1998 e 2000 e coordenador de formação da Associação Brasileira de Radiodifusão Comunitária do Ceará (Abraço Ceará) em 2008, sendo na diretoria seguinte, em 2010, coordenador executivo. Participou como membro efetivo do Conselho Consultivo do Rádio Digital do Ministério das Comunicações em 2012. Pesquisou, em sua dissertação de mestrado, as mediações sonoras da Rádio Favela pela Internet e investiga no doutorado os usos sociais das rádios zapatistas do México. Atualmente, é professor de ensino superior nos cursos de Jornalismo e Publicidade e Propaganda da Faculdade 7 de Setembro, em Fortaleza, e membro da Comissão Organizadora do Congresso Nacional da Abraço.



**Frente Parlamentar pela Liberdade de  
Expressão e o Direito a Comunicação  
com Participação Popular**

**6. Juliana Cesar Nunes/Comissão de Jornalistas pela Igualdade Racial -  
Cojira**

Jornalista, formada pela Universidade de Brasília (UnB), com especialização em Bioética e mestrado em Comunicação Social pela mesma instituição. Faz parte da diretoria do Sindicato dos Jornalistas Profissionais do DF, onde também integra a Comissão de Jornalistas pela Igualdade Racial - Cojira. Atua no movimento de mulheres negras por meio da irmandade Pretas Candangas, do coletivo Comunicadoras Negras e da Articulação de Organizações de Mulheres Negras - AMNB. Recebeu os prêmios de jornalismo Vladimir Herzog (2008) e Tim Lopes (2008 e 2013). Foi delegada na Conferência Nacional de Comunicação - Confecom e representante da Cojira na Frentecom.



**Frente Parlamentar pela Liberdade de  
Expressão e o Direito a Comunicação  
com Participação Popular**

**7. Laurindo Leal Filho/Escola de Comunicação e Artes, da Universidade de São Paulo (ECA-USP)**

Graduado em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo (1972), com mestrado em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1986), doutorado em Ciências da Comunicação pela Universidade de São Paulo (1990) e pós-doutorado no Goldsmiths College da Universidade de Londres (1995). Publicou os livros "Atrás das Câmeras, Relações entre Estado, Cultura e Televisão", "A melhor TV do mundo, o modelo britânico de televisão", "A TV sob controle, a resposta da sociedade ao poder da televisão" e "Vozes de Londres, memórias brasileiras da BBC", além de artigos sobre cultura e comunicação, com ênfase na televisão, em publicações científicas e de divulgação. É professor aposentado da Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo, diretor e apresentador do programa VerTV exibido pela TV Brasil e pela TV Câmara e colunista da Revista do Brasil e do site Carta Maior. Tem experiência nas áreas de Comunicação e Sociologia, atuando principalmente nos seguintes temas: política, políticas públicas de comunicação, televisão, televisão pública, rádio e jornalismo. Foi Secretário de Esportes, Lazer e Recreação da Prefeitura Municipal de São Paulo (gestão Luiza Erundina) e Ouvidor Geral da Empresa Brasil de Comunicação (2009-2011).



**Frente Parlamentar pela Liberdade de  
Expressão e o Direito a Comunicação  
com Participação Popular**

#### **8. Murilo Cesar Ramos/Universidade de Brasília - UnB**

Nascido em Lages, SC, em 07/03/1947. Graduado em Comunicação, com habilitação em Jornalismo, pela Universidade Federal do Paraná (1972). Mestre (1979) e Doutor (1982) em Comunicação pela Escola de Jornalismo da Universidade de Missouri-Columbia (EUA). Em 1994, realizou pós-doutoramento na Faculdade de Engenharia Elétrica da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e, em 2011, no Columbia Institute for Tele-Information, da Universidade de Columbia, em Nova York. É Professor da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília (UnB), pesquisador do Laboratório de Políticas de Comunicação (LaPCom) e Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Comunicação. Na UnB é ainda integrante do Centro de Políticas, Direito, Economia e Tecnologias das Comunicações (CCOM). É membro do Conselho Curador da Empresa Brasil de Comunicação (EBC), e sócio da ECCO - Estudos e Consultoria de Comunicações Ltda. Sua área principal de atuação profissional e acadêmica é a de políticas de comunicações. Sua mais recente publicação é o livro Políticas de Comunicação – um estudo comparado: Brasil, Espanha, Estados Unidos, México e Venezuela (com Elen Gerales, Sayonara Leal e Lara Haje), Espanha, Editora Comunicación Social, 2013.



**Frente Parlamentar pela Liberdade de  
Expressão e o Direito a Comunicação  
com Participação Popular**

#### **9. Orlando Guilhon/Associação das Rádios Públicas do Brasil - Arpub**

Estudou Administração de Empresas no ICADE, Madrid/Espanha (1970/71), Economia na UFRJ (1972/76), e formou-se em Geografia na UERJ (1987), e fez Mestrado em Relações Internacionais na PUC/Rio (1988/89). Foi Presidente do Sindicato dos Radialistas/RJ (1989/95), dirigente da CUT-RJ (1992/95), da FITERT (1989/92) e da ISETU/PANARTES (1991/95). Foi membro (suplente) do Conselho de Comunicação Social do Congresso Nacional, representando a FITERT (1992/94). Foi um dos fundadores e coordenadores do FNDC - Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (1991/95), função à qual voltou recentemente (2011/2014), representando a ARPUB - Associação das Rádios Públicas do Brasil, entidade da qual é dirigente (2007/2014). Foi o principal gestor das Rádios MEC (desde 2003), e das Rádios Nacional (desde 2007), até 2013, e hoje trabalha na EBC - Empresa Brasil de Comunicação, na Assessoria de Presidência, como responsável pela implantação da Rede Nacional Pública de Rádios.

**#FRENTECOM****Frente Parlamentar pela Liberdade de  
Expressão e o Direito a Comunicação  
com Participação Popular**

#### **10. Taís Ladeira/Associação Mundial de Rádios Comunitárias - Amarc**

Capixaba, jornalista pela Universidade Federal Fluminense (UFF) e radialista por paixão pelo rádio. Em 1994, participou da fundação e primeira gestão da AR LIVRE, a Associação de Rádios Livres e Comunitárias do Rio de Janeiro. Trabalhou durante seis anos na organização não-governamental carioca CEMINA, com atuação em rádio e gênero. Ali produziu o programa de rádio "Fala Mulher". A partir dessa experiência consolidou e coordenou o Núcleo de Capacitação em Rádio do CEMINA, viajando pelo norte e nordeste brasileiro, na organização e execução de oficinas de rádio para diferentes públicos. Fundou e participou da emissora comunitária "Revolução FM, a rádio que é louca por você!", experiência radiofônica que funcionou dentro do hospital psiquiátrico Nise da Silveira, na zona norte do Rio de Janeiro. Em 2001 foi selecionada para integrar a equipe da ONG IBASE em seu primeiro trabalho internacional, no Timor Leste. Permaneceu naquele país durante três meses, capacitando a juventude para o uso do rádio e para o processo eleitoral da Assembleia Constituinte. Também em 2001 foi eleita representante da Associação Mundial de Rádios Comunitárias - AMARC no Brasil, e reeleita para um segundo mandato. Contratada em 2003 pela então Radiobrás, gerenciou por três anos a Rádio Nacional da Amazônia, uma das emissoras do sistema radiofônica da empresa, colaborando para a reformulação editorial daquela rádio. Em 2006 chefiou o Departamento de Rádio, e participou da criação da Empresa Brasil de Comunicação – EBC, que substituiu a extinta Radiobrás. Atualmente, trabalha como Gerente Regional de Brasília da Superintendência de Rádio da EBC. Na AMARC Brasil, é membro do Conselho Político da entidade.





## CONGRESSO NACIONAL CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

ILMO. SR.

DOM ORANI JOÃO TEMPESTA

DD. PRESIDENTE DO CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL - CONGRESSO NACIONAL

*Paraver nº 01, de 2013 - CCS*

**REF.: Relatório– Empresa Brasil de Comunicação (EBC)**

O Conselho de Comunicação Social do Congresso Nacional, por meio da Comissão de Relatoria integrada pelos Conselheiros José Catarino do Nascimento, Fernando César Mesquita e Alexandre Kruehl Jobim, constituída mediante deliberação aprovada na 3ª. Reunião realizada em 01º de outubro de 2012, vem perante V.Sa., nos termos do artigo 33 do Regimento Interno do CCS (Ato da Mesa nº. 01, de 2004), submeter à análise dos demais Conselheiros o Relatório, para posterior deliberação do Pleno do Conselho.

### **I. DO OBJETO**

Este Relatório tem por objeto o exame das atribuições legais confiadas ao Conselho de Comunicação Social, diante da constituição e do funcionamento da Empresa Brasil de Comunicação – EBC, nos termos de sua legislação de regência, com uma proposta de encaminhamento e pronunciamento do Conselho de Comunicação Social quanto à matéria.

Para a análise da Comissão de Relatoria, a Presidência do Conselho de Comunicação Social, por meio dos Ofícios CCS nºs 013/2012 e 043/2012, datados, respectivamente, de 03.09.2012 e 09.10.2012, solicitou a remessa da legislação de regência e demais atos sociais/normativos internos da EBC, em especial, as deliberações das reuniões de seu Conselho Curador. A solicitação do Conselho de Comunicação Social restou atendida pelo Conselho Curador da EBC no dia 26.10.2012, por meio do Ofício nº 79/2012, datado de 25.10.2012, endereçado à Presidência do Conselho de Comunicação Social, que, ato contínuo,

  
1



## CONGRESSO NACIONAL CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

cientificou os membros integrantes desta Comissão de Relatoria em 29.10.2012, mediante o encaminhamento do Ofício SCOP nº 067/2012.

Nesse contexto, a Comissão de Relatoria informa, para os devidos fins, que o material de consulta utilizado como subsídio para a elaboração deste Relatório foi aquele disponibilizado pelo Conselho Curador da EBC diretamente ao Conselho de Comunicação Social, além da legislação complementar disponibilizada ao público no próprio 'site' da EBC – 'www.ebc.com.br' – e no 'site' oficial do Planalto – 'www4.planalto.gov.br/legislacao'. Por imprescindível, transcreve-se toda a legislação de regência e os atos sociais/normativos internos objeto de análise:

### Legislação:

Medida Provisória nº 398, de 10 de outubro de 2007;

Decreto nº 6.246, de 24 de outubro de 2007.

Lei nº 11.652, de 07 de abril de 2008;

Decreto nº 6.689, de 11 de Dezembro de 2008.

### Atos Sociais e Normativos Internos:

**Conselho de Administração** - Deliberação COADM nº 002/2012, de 10/01/2012.

**Conselho Curador:** Ata da 1ª Reunião (Posse) Conselho Curador – 14/12/2007; Ata da 2ª Reunião Conselho Curador – 15/01/2008; Ata da 3ª Reunião Conselho Curador – 01/04/2008; Ata da 4ª Reunião Conselho Curador – 13/05/2008; Ata da 5ª Reunião Conselho Curador – 12/08/2008; Ata da 6ª Reunião Conselho Curador – 18/11/2008; Ata da 7ª Reunião Conselho Curador – 10/03/2009; Ata da 8ª Reunião Conselho Curador – 07/05/2009; Ata da 9ª Reunião Conselho Curador – 23/06/2009; Ata da 10ª Reunião Conselho Curador – 11/08/2009; Ata da 11ª Reunião Conselho Curador – 29/09/2009; Ata da 12ª Reunião Conselho Curador – 26/10/2009; Ata da 13ª Reunião Conselho Curador – 19/11/2009; Ata da 14ª Reunião Conselho Curador – 08/02/2010; Ata da 15ª Reunião Conselho Curador – 16/03/2010; Ata da 16ª Reunião Conselho Curador – 20/04/2010; Ata da 17ª Reunião Conselho Curador – 11/05/2010; Ata da 18ª Reunião Conselho Curador – 01/06/2010; Ata da 19ª Reunião Conselho Curador – 30/06/2010; Ata da 20ª Reunião Conselho Curador – 03/08/2010; Ata da 21ª Reunião Conselho Curador – 14/09/2010; Ata da 22ª Reunião Conselho Curador – 15/09/2010; Ata da 23ª Reunião Conselho Curador – 09/11/2010; Ata da 24ª Reunião Conselho Curador – 07/12/2010; Ata da 25ª Reunião Conselho Curador – 22/02/2011; Ata da 26ª Reunião Conselho Curador – 22/03/2011; Ata da 27ª Reunião Conselho Curador – 03/05/2011; Ata da 28ª Reunião Conselho Curador – 29/06/2011; Ata da 29ª Reunião Conselho Curador – 17/08/2011; Ata da 30ª Reunião Conselho Curador – 27/09/2011; Ata da 31ª Reunião Conselho Curador – 23/11/2011; Ata da 32ª Reunião Conselho Curador – 09/12/2011; Ata da 33ª Reunião Conselho Curador – 08/02/2012; Ata da 34ª Reunião Conselho Curador – 14/03/2012; Ata da 35ª Reunião Conselho Curador –



## CONGRESSO NACIONAL CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

25/04/2012; Ata da 36ª Reunião Conselho Curador – 23/05/2012; Ata da 37ª. Reunião do Conselho Curador – 27/06/2012; e, Ata da 38ª. Reunião do Conselho Curador – 22/08/2012.

**Conselho Curador:** Resolução 01/2008 – 15/01/2008; Resolução 01/2010 – 05/02/2010; Resolução 02/2010 – 05/02/2010; Resolução 03/2010 – 22/02/2010; Resolução 04/2010 – 26/05/2010; Resolução 05/2010 – 15/06/2010; Resolução 06/2010 – 08/07/2010; Resolução 07/2010 – 16/09/2010; Resolução 01/2011 – 24/03/2011; Resolução 02/2011 – 24/03/2011; Resolução 03/2011 – 23/11/2011; Resolução 01/2012 – 08/02/2012; Resolução 02/2012 – 11/04/2012; Resolução 03/2012 – 02/05/2012; Resolução 04/2012 – 06/07/2012; Resolução 05/2012 – 06/07/2012; e, Resolução 06/2012 – 20/09/2012.

Nesses termos, passa-se à análise do objeto confiado a esta Comissão de Relatoria.

### II. ANÁLISE

#### a. Da Constituição da EBC: Finalidade e Estrutura Orgânica

A Empresa Brasil de Comunicação (EBC) foi constituída no ano de 2007, por meio da Medida Provisória nº 398, de 2007, convertida na Lei nº 11.652, de 07 de abril de 2012.

Trata-se a EBC, em linhas gerais, de uma empresa pública constituída pela União, organizada sob a forma de sociedade anônima de capital fechado, vinculada à Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, que tem por finalidade precípua a exploração dos serviços de radiodifusão pública, em suas diversas modalidades<sup>1</sup>.

O diploma legal em questão, ao instituir os objetivos dos serviços de radiodifusão pública e autorizar a constituição da EBC, regulamenta o artigo 223 da Constituição Federal, que trata da complementariedade dos sistemas privado, público e estatal dos serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens.

Os atos constitutivos da EBC, por sua vez, vêm aprovados pelo Decreto nº 6.689, de 11 de Dezembro de 2008, que revoga o artigo 4º do Decreto nº 6.246, de 24 de outubro de 2007, e apresentam a seguinte estrutura organizacional da Sociedade:

<sup>1</sup> Nos termos do artigo 4º da Lei 11.652, de 07 de abril de 2008, os serviços de radiodifusão pública serão "outorgados a entidades da administração indireta do Poder Executivo, podendo ser difundidos ou reproduzidos por suas afiliadas, associadas, repetidoras e retransmissoras do sistema público de radiodifusão e outras entidades públicas ou privadas parceiras, na forma do inciso III do caput do artigo 8º desta Lei".



## CONGRESSO NACIONAL CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

- I – Assembleia Geral;
- II – Órgãos de Administração:
  - a) Conselho de Administração; e,
  - b) Diretoria-Executiva.
- III – Órgãos de Fiscalização:
  - a) Conselho Curador;
  - b) Conselho Fiscal; e,
  - c) Auditoria Interna.

Hoje, transcorridos 05 anos de sua constituição, a EBC é gestora dos canais TV Brasil, TV Brasil Internacional, Agência Brasil, Radioagência Nacional e do sistema público de Rádio – composto por oito emissoras<sup>2</sup>.

### **b. Da EBC e as Atribuições Legais conferidas ao CCS**

De imediato, é imprescindível ressaltar que, no período de constituição da EBC, o Conselho de Comunicação Social encontrava-se desativado, o que lhe obstou de cumprir, àquela ocasião, com a sua missão constitucional e regimental.

Tal fato, por já estar plenamente superado, **permite** ao CCS perquirir e cumprir, hoje, com as suas atribuições nos estritos termos estabelecidos pela legislação que regulamenta a matéria.

Nesse sentido, e examinando-se, inicialmente, a Lei 11.652, de 07 de abril de 2008 e o Decreto nº 6.689, de 11 de Dezembro de 2008, verifica-se que, dentre as competências e obrigações conferidas ao Conselho Curador, está a de encaminhar ao Conselho de Comunicação Social todas as deliberações tomadas em reunião. Reproduzem-se os dispositivos legais:

#### Lei 11.652/2008

Art. 17. Compete ao Conselho Curador:

V – encaminhar ao Conselho de Comunicação Social as deliberações tomadas em cada reunião.

#### Decreto nº 6.689/2008

Art. 31. Compete ao Conselho Curador:

X – encaminhar ao Conselho de Comunicação Social as deliberações tomadas em cada reunião.

<sup>2</sup> Fonte: <http://www.ebc.com.br/sobre-a-ebc/o-que-e-a-ebc/2012/09/a-empresa>



## CONGRESSO NACIONAL CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

Em um primeiro âmbito de análise, voltado ao aspecto formal, denota-se que tanto a Lei quanto os Regimentos Internos da EBC, ainda que sejam imperativos e não deixem qualquer margem discricionária ao agir do agente público, não resolvem o "*modus operandi*" da atividade de encaminhamento, ao Conselho de Comunicação Social, das deliberações sociais tomadas pelo Conselho Curador da EBC. Estão omissos nos textos de lei e nos regimentos internos, conforme se verá adiante - e à guisa de ilustração - a delimitação de prazo e a forma de remessa de tais deliberações sociais.

Efetivamente, o Regimento Interno da EBC, aprovado pelo Conselho de Administração (COADM), de nº 002/2012, de 10/01/2012, na parte em que trata sobre o Conselho Curador (artigo 14), estabelece que a sua organização, competência e atribuições vêm definidas no Estatuto Social, nas disposições resultantes de deliberações da Assembleia Geral e de deliberação Própria. Quanto a esta última hipótese, o Regimento Interno do Conselho Curador, alterado e aprovado pela Resolução nº 07/2010, nada resolve.

Recomenda-se, assim, verificada a lacuna legal e regimental, que Conselho Curador da EBC, em sua próxima sessão, delibere sobre o *modus operandi* para o envio de suas atas de reuniões (atos sociais) e Resoluções (atos normativos internos) ao Conselho de Comunicação Social, delimitando, em especial, o prazo e a forma de remessa oficial de tais atos sociais e normativos.

Em um segundo âmbito de análise, voltado, agora, ao aspecto material, extrai-se do exame dos dispositivos legais em epígrafe que incumbe ao Conselho de Comunicação Social tomar conhecimento sobre temas já deliberados e de competência exclusiva do Conselho Curador<sup>3</sup>, órgão social que integra a estrutura da EBC.

Efetivamente, verifica-se que o núcleo do verbo "encaminhar", contido em ambos os textos de lei, retira do CCS a possibilidade de imiscuir-se nos assuntos sociais "em aprovação" do Conselho Curador.

<sup>3</sup> Nos termos do artigo 17 da Lei 11.652/2008, é de competência do Conselho Curador: I - deliberar sobre as diretrizes educativas, artísticas, culturais e informativas integrantes da política de comunicação propostas pela Diretoria Executiva da EBC; II - zelar pelo cumprimento dos princípios e objetivos previstos nesta Lei; III - opinar sobre matérias relacionadas ao cumprimento dos princípios e objetivos previstos nesta Lei; IV - deliberar sobre a linha editorial de produção e programação proposta pela Diretoria Executiva da EBC e manifestar-se sobre sua aplicação prática; V - encaminhar ao Conselho de Comunicação Social as deliberações tomadas em cada reunião; VI - deliberar, pela maioria absoluta de seus membros, quanto à imputação de voto de desconfiança aos membros da Diretoria Executiva, no que diz respeito ao cumprimento dos princípios e objetivos desta Lei; e, VII - eleger o seu Presidente, dentre seus membros.



## CONGRESSO NACIONAL CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

### III. CONCLUSÕES E SOLICITAÇÕES DE ENCAMINHAMENTOS

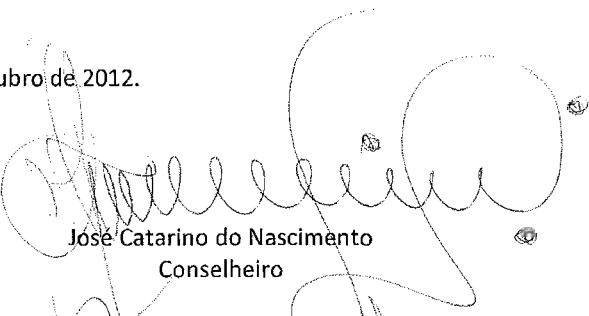
De todo o exposto, a Comissão apresenta este Relatório, recomendando ao Pleno do Conselho as suas conclusões e encaminhamentos a seguir:

I – que não cabe ao Conselho de Comunicação Social analisar o mérito da criação e estruturação da EBC, pois tanto a Lei quanto o Decreto regulamentador dispõem que a competência do Conselho de Comunicação é adstrita a tomar conhecimento das decisões do Conselho Curador da EBC.

II - propor que o Conselho de Comunicação Social dê conhecimento de tais atos aos demais Conselheiros para que estes, caso constatem alguma ilegalidade ou usurpação de competência, proponham eventual deliberação sobre o tema.

É o Relatório.


Brasília, 31 de Outubro de 2012.



José Catarino do Nascimento  
Conselheiro



Fernando César Mesquita  
Conselheiro



Alexandre Kruehl Jobim  
Conselheiro-Relator



## CONGRESSO NACIONAL CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

### PARECER Nº 2/2013 - CCS

Rio de Janeiro, 26 de novembro de 2012.

#### RELATÓRIO SOBRE O DIREITO DE REALIZAÇÃO DE BIOGRAFIAS NO BRASIL

**Conselheiro:** Ronaldo Lemos

Prezados Membros do Conselho de Comunicação Social,

Trata-se de Relatório a respeito das obras biográficas e sua atual tutela em território brasileiro, com o intuito de viabilizar e avaliar as possíveis e necessárias alterações e interpretações de nossa legislação infraconstitucional.

Conforme deliberado na 4ª reunião ordinária do ano de 2012 do Conselho de Comunicação Social do Congresso Nacional, realizada em cinco de novembro de 2012, foi indicado o presente Conselheiro como Relator do referido tema.

Diante da função assumida, apresento a seguir breve estudo acerca das obras biográficas no Brasil, tendo em vista a oportunidade deste Conselho em se manifestar sobre a questão, levando-se em consideração, inclusive, determinações internacionais às quais o Brasil encontra-se submetido.

#### 1) Introdução

Se alguém quiser saber mais sobre a vida de uma personalidade pública internacional, como, por exemplo, o cantor Michael Jackson, basta acessar uma das mais de 160 biografias disponíveis sobre ele disponíveis em inglês. Cada uma delas escrita por um autor diferente e apresentando uma nuance própria sobre sua vida. Existe até uma indexação específica na loja virtual “Amazon.com” chamada “Biografias de Michael Jackson”. Faz sentido. A vida de uma pessoa, pública ou privada, é um fenômeno complexo. A busca pela completude e pelos diversos ângulos que compõem a trajetória de um indivíduo demanda pontos de vista diversos. Mais do que isso, demanda intensa pesquisa e argumentação, e mesmo aplicação do método histórico e científico, que dependem justamente da pluralidade de pesquisas e visões. Afinal, sabe-se que a verdade é construída

<sup>1</sup> *Agradeço os professores, pesquisadores e alunos da Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas pela contribuição a esse documento, em especial com relação ao AmicusCuriae preparado sobre o tema, assinado por Thiago Bottino, Celina Beatriz Mendes de Almeida, Diego Werneck Arguelhes, Ivar Hartmann, Julia de Lamare e Paula Duarte, com amplos trechos incorporados ao presente relatório, endereçado ao STF no âmbito da ADIN Nº 4.815/DF. Agradeço também ao professor Carlos Affonso Pereira de Souza por suas contribuições e aos pesquisadores Pedro Belchior e Eduardo Magrani pelo permanente trabalho de assessoria perante as atividades deste Conselho.*



## CONGRESSO NACIONAL CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

justamente por meio dos embates e debates racionais em torno de um determinado tópico. Não poderia ser diferente com a questão das biografias.

Suponha, agora que um brasileiro queira saber mais sobre a vida do “Rei” Roberto Carlos. Esse brasileiro certamente irá ficar frustrado. Pesquisando, por exemplo, na Internet, a maioria dos links na rede apontará para um único livro: “*Roberto Carlos em Detalhes*”, biografia escrita pelo escritor e jornalista Paulo César Araújo, que alega ter levado 16 anos para concluí-la.

Uma questão que saltará aos olhos: a publicação do referido livro foi objeto de proibição por ordem judicial no ano de 2007. O livro está indisponível comercialmente no Brasil. Casos semelhantes vêm ocorrendo também com relação às biografias de outras personalidades públicas brasileiras, como o jogador Garrincha ou o escritor Guimarães Rosa.

Sem meias palavras, escrever uma biografia hoje no Brasil é uma atividade que encontra grandes obstáculos jurídicos e que sujeita autores, editores, websites e quaisquer outros veículos envolvidos na disseminação da informação e do conhecimento a uma grande insegurança e temor quanto às consequências que o ato de se biografar pode trazer perante a atual lei brasileira e a forma como ela vem sendo aplicada pelo poder judiciário.

A razão para isso é o artigo 20 do Código Civil, que dispõe:

*Art. 20. Salvo se autorizadas, ou se necessárias à administração da justiça ou à manutenção da ordem pública, a divulgação de escritos, a transmissão da palavra, ou a publicação, a exposição ou a utilização da imagem de uma pessoa poderão ser proibidas, a seu requerimento e sem prejuízo da indenização que couber, se lhe atingirem a honra, a boa fama ou a respeitabilidade, ou se se destinarem a fins comerciais.*

*Parágrafo único. Em se tratando de morto ou de ausente, são partes legítimas para requerer essa proteção o cônjuge, os ascendentes ou os descendentes.*

Grosso modo, hoje no Brasil, exceto se o biografado (ou seus herdeiros) concordarem com o que estiver sendo dito pelo biógrafo, o risco é ter a publicação proibida e recolhida, além de outras consequências jurídicas como a necessidade de pagar indenização.

Por conta dessa questão, existe em tramitação hoje no Congresso Nacional um grupo de projetos de lei tratando do tema das biografias. O presente relatório propõe-se a analisar a questão e sugerir caminhos para que se possa buscar o justo equilíbrio entre o direito de realização das biografias (amparado por diversos princípios Constitucionais) e os direitos de proteção à personalidade dos biografados.

### II) Análise do Tema

O Brasil possui vasta tradição de pesquisa histórica e biográfica. Graças ao esforço combinado de várias gerações de historiadores, cientistas sociais e jornalistas, a cada década nos são apresentadas novas e mais





## CONGRESSO NACIONAL CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

completas informações acerca de nosso passado, que vêm a integrar a memória nacional.

Nesse sentido, a pesquisa histórica possibilita um aprendizado público constante, configurando um processo aberto de aprendizado e permitindo o constante diálogo sobre as ideias, informações e versões que cada autor põe em destaque.

Cada nova geração de biografias procura ora preencher lacunas na discussão, ora rever pontos de vista que já se encontravam estabelecidos. É o labor individual desses pesquisadores que fornece a matéria-prima e a pauta tanto para a consolidação, quanto para a transformação da visão que temos da nossa sociedade.

Entretanto, esse permanente e fundamental diálogo sobre a nossa história encontra-se hoje ameaçado por conta da atual redação do Artigo 20 do Código Civil e das consequentes decisões judiciais proferidas em virtude de sua problemática redação<sup>1</sup>.

Põe-se em cheque a liberdade de expressão, a liberdade de investigação científica, a liberdade de informação (de informar e de ser informado), a liberdade de imprensa, o direito de acesso à cultura e ao conhecimento e o interesse social em debater a própria história do país de forma qualificada e com os fatos mais aproximados da verdade.

Por outro lado, contrapõe-se a inelutável necessidade de se observar os direitos da personalidade dos indivíduos que são retratados em biografias. Embora as biografias tratem, em regra, de pessoas públicas, cujas esferas de alguns direitos fundamentais (como a proteção da imagem ou da privacidade) são consideradas pela doutrina e pela jurisprudência<sup>2</sup>, na maioria dos casos, como mais restritas, nossa visão é de que há sempre uma esfera -por mais reduzida que seja -remanescente para a proteção do biografado, sob o amparo da própria Constituição.

Assim, é necessário encontrar posição de equilíbrio que permita tanto o exercício dos direitos fundamentais referentes à liberdade de expressão e acesso à informação quanto aos direitos fundamentais que protegem a personalidade do indivíduo. Ressalte-se, desde já, que não se deve prever em lei uma determinação para a solução de conflitos abstratos de direitos fundamentais, cabendo, entretanto, a criação de texto legal com regras claras que permita a interpretação adequada a cada caso concreto, orientando a discricionariedade do juiz, mas impedindo que se onere ou reduza demasiadamente apenas uma das esferas de interesse legítimo amparadas constitucionalmente.

<sup>2</sup> A título exemplificativo, vale mencionar uma vez mais a proibição da biografia de Roberto Carlos (processo n. 0006890-06.2007.8.19.0001 - TJRJ), e do jogador Garrincha, escrita por Ruy Castro (processo n. 000658171.1996.8.19.0000 - TJRJ), proibições essas provocadas em virtude de objeções formuladas pelo próprio biografado, ou por seus herdeiros, respectivamente.

<sup>3</sup> Nesse sentido, voto do Superior Tribunal de Justiça: "A situação do recorrido é especial, pois se trata de pessoa pública, por isso os critérios para caracterizar violação da privacidade são distintos daqueles desenhados para uma pessoa cuja profissão não lhe expõe. Assim, o direito de informar sobre a vida íntima de uma pessoa pública é mais amplo, o que, contudo, não permite tolerar abusos." Resp nº 1082878/RJ, Min. Nancy Andrighi; j. em 14.10.2008



## CONGRESSO NACIONAL CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

### III) O Valor da Biografia

A polêmica envolvendo a proibição de biografias não autorizadas ilustra um embate entre dois conceitos importantes: a história e a memória. Se por um lado a história tenta ser objetiva, por outro, a memória é subjetiva, até mesmo por ser eminentemente seletiva.

Após os estudos clássicos de Maurice Halbwachs, pode-se falar numa clara distinção entre história, como construção do conhecimento científico e memória, como construção de uma identidade, nem sempre fiel à rigorosa realidade fática.

Uma biografia ou livro histórico que traga uma nova versão sobre determinada pessoa ou acontecimento histórico, que desmitifica a versão dominante, não pode ser questionada e proibida pelos seus personagens ou seus familiares. A regra geral deve ser de que discursos considerados problemáticos devem ser rebatidos com mais discursos, mais debates, mais embates racionais de novas ideias. Apenas nos casos limite, em que a lei foi claramente infringida, ou em casos em que seja objetivamente possível determinar má-fé, deve a liberdade de manifestação do biógrafo sujeitar-se a reparo.

Além disso, vale também lembrar que reparo não é unilateral. Tanto biografados como seus herdeiros que abusem do direito de provocar o reparo e utilizem de medidas extrajudiciais ou judiciais exorbitantes, como forma de assediar ou desestimular biógrafos intentando esforços legítimos, também podem ser objeto de reparação, nesse caso, favorável ao autor da biografia. Nesse sentido, a opinião de Carlos Affonso Pereira de Sousa:

De outro lado, o abuso do direito pode também servir de instrumental para verificar se a tutela que se pretende erigir no caso concreto para o direito da personalidade também não extrapola os valores fundamentais e a finalidade social e econômica da tutela dos direitos da personalidade. A honra, a privacidade e a imagem são direitos concedidos às pessoas para que possam resguardar um conjunto de atributos que as identificam e só às mesmas interessam. Quando exercido de modo irregular, desconforme com tais finalidades, o abuso dos direitos da personalidade pode também ser percebido.

Em casos de colisão entre liberdade de imprensa e direitos da personalidade, os últimos podem ser objeto de abuso quando se vale de uma pretensa defesa da privacidade para ocultar fato de relevante interesse público, como a prática de ilícitos por autoridades públicas, ou ainda de eventual defesa da imagem para impedir veiculação de fotografia que atende aos requisitos de licitude tanto na sua coleta como em sua utilização. Não raramente a tutela dos direitos da personalidade pode ocultar uma direta motivação econômica por parte do titular do direito que apenas busca se enriquecer às custas da liberdade de manifestação do pensamento de uns e do direito de acesso a informação de outros tantos.

Feitas essas considerações, vale notar que, por um lado, a história é resultado de um método científico que busca o conhecimento do passado. Por outro, a memória pode ser dita como o lado da história que se buscou preservar.

<sup>4</sup> DE SOUZA, Carlos Affonso Pereira. *Função e Abuso de Direito*. Editora Elsevier, no prelo, 2013.



## CONGRESSO NACIONAL CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

As biografias são um gênero importante na historiografia de um modo geral. De acordo com Eric Hobsbawn, *"o acontecimento, o indivíduo, e mesmo a reconstrução de algum estado de espírito, o modo de pensar o passado não são fins em si mesmos, mas constituem o meio de esclarecer alguma questão mais abrangente, que vai muito além da estória particular e seus personagens"*<sup>5</sup>. As biografias *"não se esgotam em si mesmas, servem para revelar dimensões de certos problemas de pesquisa não perceptíveis através de enfoques macroscópicos"*<sup>6</sup>.

A produção de biografias se insere nesse contexto de estudos e pesquisas sobre a vida de uma pessoa e contribuem para aprofundar o conhecimento sobre teorias, fenômenos, histórias, fatos ou qualquer episódio envolvendo personagens reais que influenciaram o decorrer desses acontecimentos. Afinal, muitas vezes a vida de um indivíduo se confunde com a história de um determinado período.

### IV) Os Direitos da Personalidade

Com relação aos Direitos da Personalidade, deve-se destacar que os mesmos obtiveram o reconhecimento de sua autonomia e sua inserção no Ordenamento Jurídico pátrio em momento mais recente da História brasileira, ganhando tratamento especial por parte da Constituição Federal de 1988, que lhes cunhou o título de direitos fundamentais do indivíduo.

Em síntese, os Direitos da Personalidade são direitos ínsitos à pessoa em razão de sua própria existência como ser humano, embora exista posição divergente no sentido de defendê-los como direitos essenciais, porém dependentes de previsão expressa no Ordenamento Jurídico. São exemplos de Direitos da Personalidade – estes bem próximos da realidade dos sujeitos públicos aqui mencionados – o Direito à Imagem, o Direito à Voz, o Direito à Honra, o Direito à Privacidade e o Direito à Intimidade.

Em regra, conforme se depreende do Artigo 11 e seguintes do Código Civil brasileiro, os Direitos da Personalidade são intransmissíveis e irrenunciáveis, não podendo o seu exercício sofrer limitação voluntária.

No entanto, a conduta prática adotada pelos detentores destes direitos passou a requerer certa mitigação, o que se dá como forma de equilibrar o exercício desses direitos com outros igualmente legítimos. Desse modo, os direitos à personalidade, como quaisquer outros direitos, não são absolutos. Devem ser ponderados à luz do direito e dos princípios constitucionais do ordenamento.

É comum, por exemplo, que um indivíduo abra mão do exercício desses direitos para auferir vantagens reputacionais ou comerciais. A pessoa pública, assim, opta muitas vezes voluntariamente por uma mitigação do exercício dos seus direitos, propiciando benefícios e outras escolhas de vida.

<sup>5</sup> HOBBSBAWN, Eric. *O ressurgimento da narrativa. Alguns comentários*. RH – Revista de História, Campinas, IFCH/Unicamp, Inverno 1991, p. 39-46. <sup>6</sup> SCHMIST, Benito Bisso. *Construindo Biografias... Historiadores e Jornalistas: Aproximações e Afastamentos*, p. 15 disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/reh/article/viewFile/2040/1179>.



## CONGRESSO NACIONAL CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

É o caso, por exemplo, dos direitos à imagem e à voz, rotineiramente comercializados e importantes fontes de renda para muitas pessoas públicas. Entretanto, deve-se sempre ter em mente que nesse caso a mitigação dá-se em razão dos interesses do próprio indivíduo. Além dessa possibilidade, deve ser considerada a mesma hipótese, no entanto, relativa a interesses coletivos e outros princípios de direito.

A partir de tal raciocínio, passou-se a considerar a notoriedade do indivíduo como indicativo da limitação legítima quanto ao exercício de direitos da personalidade. Entretanto, tal limitação não é automática e precisa ser analisada de forma atenta, em conformidade com o caso concreto, sob pena de violação às determinações basilares da Constituição Federal de 1988.

Nesse sentido a opinião de Luís Roberto Barroso:

*"no campo do direito à privacidade, a doutrina e a jurisprudência costumam identificar um elemento decisivo na determinação da intensidade de sua proteção: o grau de exposição pública da pessoa, em razão de seu cargo ou atividade, ou até mesmo de alguma circunstância eventual. A privacidade de indivíduos de vida pública – políticos, atletas, artistas – sujeita-se a parâmetro de aferição menos rígidos do que os de vida estritamente privada. Isso decorre, naturalmente, da necessidade de autoexposição, de promoção pessoal ou do interesse público na transparência de determinadas condutas.*

*O direito de privacidade existe em relação a todas as pessoas e deve ser protegido. Mas o âmbito do que se deve interditar à curiosidade do público é menor no caso das pessoas públicas."*<sup>7</sup>

No mesmo sentido, Carlos Alberto Bittar ensina que:

*"Excepciona-se da proteção a pessoa dotada de notoriedade e desde que no exercício de sua atividade, podendo ocorrer a revelação de fatos de interesse público, independentemente de sua anuência. Entende-se que, nesse caso, existe redução espontânea dos limites da privacidade (como ocorre com os políticos, atletas, artistas e outros que se mantêm em contato com o público com maior intensidade). Mas o limite da confidencialidade persiste preservado. Assim, sobre fatos íntimos, sobre a vida familiar, sobre a reserva no domicílio e na correspondência não é lícita a comunicação sem consulta ao interessado."*<sup>8</sup>

Dessa forma, os Direitos da Personalidade devem ser igualmente garantidos às pessoas públicas, embora devam ser levados em consideração vários outros interesses jurídicos legítimos, que implicam em limitação efetiva ao exercício desses direitos.

<sup>7</sup> BARROSO, Luís Roberto. *Temas de Direito Constitucional*, Tomo III. 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p.

97. <sup>8</sup> BITTAR, Carlos Alberto. *Os Direitos da Personalidade*. 7ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008, p. 112.



## CONGRESSO NACIONAL CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

### V) A Experiência Internacional

A análise do tratamento dispensado à questão da liberdade de expressão no uso de nomes e fatos sem a autorização daquele sobre quem se está falando ou escrevendo mostra que o Artigo 20 faz a ordem jurídica brasileira parecer totalmente excepcional, apontando na direção de até mesmo propiciar situação análoga à censura prévia. A própria redação desse dispositivo legal é considerada como uma restrição desproporcional em várias jurisdições. Nesse sentido, a experiência interpretativa de tribunais estrangeiros pode trazer aportes relevantes.

#### V.I. Corte Interamericana de Derechos Humanos

A Corte Interamericana de Derechos Humanos avalia violações cometidas por países signatários do Pacto de São José da Costa Rica que tenham aceitado a sua jurisdição.<sup>9</sup> No âmbito da liberdade de expressão, a Corte interpreta o Artigo 13 do Pacto, que traz garantia similar àquela do Artigo 5º, inciso IV, da Constituição de 1988, porém com a explicitação de uma causa de restrição legítima: a proteção da “*orden pública*”.

Mais relevante para o presente relatório é o fato de que o Artigo 13 proíbe a censura prévia e autoriza a restrição da liberdade somente por meio da **responsabilidade subsequente**, posterior à expressão. Essa é uma importante orientação para a alteração do Artigo 20, que trata da proibição de publicação, considerada por muitos como inconstitucional e análoga à censura prévia.

Independentemente disso, o âmbito da restrição permitida em nome da ordem pública foi objeto de esclarecimento feito pela Corte na Opinião Consultiva OC-5/85, em resposta à provocação do governo da Costa Rica sobre a regulamentação da profissão de jornalista. Segundo a Corte, o “*conceito de ordem pública em uma sociedade democrática requer a garantia da mais ampla possível circulação de notícias, ideias e opiniões*”.<sup>10</sup>

Ou seja, a proibição prévia de publicação é incompatível com a manutenção da ordem pública. A ordem pública não prescinde da liberdade de expressão. Não há proteção da ordem pública que não seja conquistada sem o livre debate, aquele no qual não é preciso autorização para discordar.

Outra discussão relevante da OC-5/85 é o duplo aspecto da garantia da liberdade de expressão. A proibição prévia de publicação possibilitada pelo Artigo 20 poderia resultar em restrição do direito de emitir opinião, mas também aquele de ser informado, pois a liberdade de expressão “*implica o direito coletivo de receber qualquer informação que seja e de ter acesso aos pensamentos expressados por outros*”<sup>11</sup>.

Mas a possibilidade de proibir publicação prevista no Artigo 20 envolve uma decisão judicial. Não se trata de ordem do governo, em sentido estrito. Entretanto a Corte deixou claro que a atuação do Poder Judiciário ao proibir a exibição de obra, ao invés de impor reparação pelos danos que a exibição tenha causado, constitui censura prévia.<sup>12</sup>



## CONGRESSO NACIONAL CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

No caso Canese, a Corte julgou a validade da condenação de Ricardo Canese por difamação contra um dos candidatos na eleição presidencial de 1992 no Paraguai. Nessa decisão, a Corte frisou a

<sup>9</sup> Relembramos que o Brasil ratificou o Pacto em 25 de setembro de 1992 e aceitou a jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos em 10 de dezembro de 1998. <sup>10</sup> Isso porque a “liberdade de expressão constitui o elemento básico e primário da ordem pública em uma sociedade democrática, o que não é concebível sem o livre debate e a possibilidade de que vozes discordantes sejam ouvidas por inteiro.” Opinião Consultiva OC-5/85 de 13 Nov 1985. Parágrafo 69. <sup>11</sup> Idem, Parágrafo 30. <sup>12</sup> Idem, parágrafo 71.



## CONGRESSO NACIONAL CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

necessidade de distinguir, para efeitos da aplicação de sanções à liberdade de expressão, entre políticos e as demais pessoas.

No sistema protetivo do Pacto de São José da Costa Rica, portanto, o exame de proporcionalidade de uma limitação da liberdade de expressão deve obrigatoriamente prover valoração peculiar na etapa do teste de “necessidade”.

A barreira de proteção do direito é maior quando o objeto da crítica é alguém do meio político. Trata-se de proteger, na verdade, o “*interesse público inerente às atividades ou atos de um indivíduo específico*”<sup>13</sup>. Ou seja, quando se fala de políticos, se fala da gestão de coisas públicas – e isso requer proteção ainda mais alargada da expressão.

O delineamento realizado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos da proteção oferecida pelo Artigo 13 do Pacto é inspirado fortemente na jurisprudência da Corte Europeia de Direitos Humanos, ainda que a Corte Interamericana interprete os valores em jogo de maneira diferente<sup>14</sup>.

### V.II. Corte Europeia de Direitos Humanos

A Corte de Estrasburgo tem jurisprudência firmada no sentido de que o direito de publicar opiniões ou manifestações raramente sucumbe. A solução para uma colisão pressupõe limitação de ambos direitos, porém em menor intensidade para um deles.

O direito de publicar é aquele que no mais das vezes sofre limite de menor intensidade. De fato, a Corte Europeia já afirmou que a proteção da “*reputação de outros pesa sistematicamente menos que a defesa do direito garantido pelo artigo 10(1) da Convenção*”<sup>15</sup>, o que não seria admitido dentro de nosso ordenamento constitucional. Repise-se, no plano abstrato não há que se falar em direito constitucional mais ou menos relevante, cabendo tal análise apenas no caso concreto.

Cite-se como exemplo o caso Lopes Gomes da Silva, no qual a Corte examinou a validade de restrição da liberdade de expressão em função da reputação no âmbito da persecução penal.<sup>16</sup> A distinção entre pessoas privadas e políticos foi considerada como determinante na tarefa de estabelecer o nível autorizado de restrição da liberdade de expressão em função da reputação.<sup>17</sup> As

<sup>13</sup> Corte IDH, Ricardo Canese vs. Paraguai. Julgamento de 31 de Agosto de 2004. Parágrafo 103. <sup>14</sup> BERTONI, Eduardo Andrés. *The Inter-American Court of Human Rights and the European Court of Human Rights: a dialogue on freedom of expression standards*. European Human Rights Law Review. N. 3, 2009, p. 25. <sup>15</sup> “Usually, the preference given to freedom of expression comes after weighing the two conflicting rights against each other: protecting the reputation of others weighs systematically less than defending the right guaranteed by Article 10(1) of the Convention.” FLAUSS, Jean-François. *The European Court of Human Rights and the Freedom of Expression*. Indiana Law Journal. V. 84, n. 3. 2009, p. 846. <sup>16</sup> Vicente Jorge Lopes Gomes da Silva, jornalista, era o editor de um jornal de grande circulação em Portugal. Após publicar editorial criticando um candidato em uma eleição municipal, Gomes da Silva foi processado na Corte Criminal de Lisboa. Foi absolvido em primeira instância, mas a Corte de Apelação entendeu que o uso de expressões como “grotesco” para descrever o candidato não estava protegido pela



## CONGRESSO NACIONAL CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

liberdade de expressão. O Tribunal Constitucional português negou provimento ao recurso. A Corte Europeia reverteu a decisão, garantindo proteção mais ampla da liberdade de expressão.<sup>17</sup> Corte Europeia de Direitos Humanos, *Lopes Gomes da Silva vs. Portugal*. Julgamento de 28 de setembro de 2000. 4a sessão, parágrafo 30.





## CONGRESSO NACIONAL CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

exceções à proteção da liberdade de expressão fazem jus a interpretação restritiva, estreita, mesmo quando se trata da vida privada de uma figura pública.<sup>18</sup>

No caso Üstün, o dono de uma editora independente na Turquia, Saim Üstün, foi processado e condenado por ter publicado uma biografia considerada ofensiva. O réu recorreu à Corte Europeia. Tanto ele, quanto o governo, estavam de acordo que i) a liberdade de expressão estava envolvida; ii) havia uma restrição a esse direito prevista em lei e com uma finalidade legítima. Mas as partes discordavam sobre a “*necessidade*” de tal restrição em “*uma sociedade democrática*”.

A Corte Europeia, ao analisar a compatibilidade da condenação com o Artigo 10 da Convenção, mormente se o direito turco sobre a matéria procedia a uma restrição do direito de publicar biografias necessárias em uma sociedade democrática, decidiu em favor de Üstün. A biografia não poderia ser censurada porque apesar de conter passagens que “*emprestam à narrativa um tom hostil, elas não encorajam a violência, resistência armada ou insurreição, e não constituem discurso de ódio*”.<sup>19</sup>

### V.III. Suprema Corte dos Estados Unidos

A jurisprudência da Suprema Corte norte-americana é pioneira no estabelecimento de limites à autonomia normativa do Estado na regulação daquilo que pode ser publicado. Essa liberdade é protegida contra violações diretas do Estado – como censuras legais, mas também contra violações indiretas. O exercício da liberdade de expressão tem um custo<sup>20</sup>, que pode tornar-se excessivo quando os indivíduos são obrigados a defenderem no Judiciário cada opinião que emitem. A litigância tem um custo para a liberdade de expressão.

Os ministros da Suprema Corte procuraram, ao longo de várias décadas, afastar o uso de critérios subjetivos. Apenas a liberdade de expressão protegida por critérios objetivos surte o devido efeito: se o cidadão não tem certeza de que não será punido por manifestar determinada opinião ou publicar determinada pesquisa, ele obviamente ficará calado por medo de sofrer represálias.

O julgamento da Corte no caso New York Times v. Sullivan em 1964 é interessante para o presente relatório. Graças ao entendimento manifestado naquele caso, a Corte garantiu que a imprensa não pode ser coibida por meio de processos judiciais baseados em postulações que encerram um julgamento subjetivo superficial<sup>21</sup>. A Suprema Corte reafirmou a forte proteção da liberdade de expressão face aos pleitos de desrespeito da honra ou imagem de uma pessoa que foi vítima de

<sup>18</sup> Idem, ibidem. <sup>19</sup> Corte Europeia de Direitos Humanos, *Üstün vs. Turquia*. Julgamento de 10 de maio de 2007. 2a sessão, parágrafo 32. <sup>20</sup> “um verdadeiro entendimento do problema da liberdade de expressão na sociedade moderna (...) revela como a liberdade de falar depende dos recursos à disposição da pessoa e lembra-nos que é necessário mais, nos dias de hoje, que um caixote, uma boa voz e o talento para conquistar um público” (tradução livre) FISS, Owen M. *Free Speech and Social Structure*. Iowa Law Review. N. 71, 1986, p. 1410. <sup>21</sup> Antes de 1964 nunca havia sido aplicada a proteção da 1ª Emenda a casos de difamação. O jornal New York Times publicou um anúncio pago apoiando o movimento civil afrodescendente. Tratava-se de forte crítica ao governo, afirmando que houve resposta brutal da polícia a um protesto na cidade de Montgomery, Alabama. O anúncio dizia que Martin Luther



## CONGRESSO NACIONAL CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

King Jr. havia sido preso sete vezes, quando na verdade havia sido apenas 4 prisões. O comissário de segurança pública da cidade processou o jornal.



## CONGRESSO NACIONAL CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

crítica ou ataques em 1988, no caso *Hustler Magazine v. Falwell*<sup>22</sup>. No direito norte-americano, após o caso *Time, Inc. v. Hill*, de 1967, a privacidade não foi considerada como suficiente para restringir a liberdade de expressão nessas circunstâncias<sup>23</sup>.

### V.IV. *Tribunal Constitucional Federal Alemão*

O direito alemão traz aportes de grande relevância para a discussão em tela. Conforme mencionado, direitos fundamentais admitem restrições limitadoras de sua proteção. Porém, o essencial é avaliar se tais restrições estão dentro daquilo que se convencionou chamar de o *"limite dos limites"* (*Schranken-Schranke*).

A Constituição Brasileira e a Lei Fundamental Alemã trazem dispositivos similares para nossa análise: direito geral de liberdade de expressão<sup>24</sup>; regra de proibição de censura prévia<sup>25</sup>; proteção da honra pessoal<sup>26</sup>; direito geral de liberdade acadêmica<sup>27</sup>.

A forma como o Tribunal Constitucional Federal procedeu à ponderação de todos esses elementos ao longo de cerca de seis décadas de jurisprudência joga luz esclarecedora sobre os méritos da construção escolhida por nosso ordenamento. O princípio da proporcionalidade rege tal tarefa, assim como tem sido quando o Supremo Tribunal Federal resolve, no Brasil, colisões entre direitos fundamentais. Trata-se de examinar a finalidade normativa da restrição em relação ao bem jurídico do valor restringido.

O Tribunal Constitucional Federal elaborou uma jurisprudência específica ao longo de vários anos, começando já no paradigmático caso *Lüth*. A despeito da proteção merecida pela honra pessoal, o

<sup>22</sup> A Corte rejeitou a possibilidade de que Jerry Falwell, um pastor protestante fundamentalista, pudesse obter reparação por danos morais em função de uma paródia publicada pela revista *Hustler*. O texto trazia uma entrevista fictícia na qual Falwell parecia falar de sua primeira relação sexual, quando na verdade tratava-se da primeira vez que havia bebido determinada bebida alcoólica. A família Hill foi vítima de um sequestro e a revista *Time*, ao noticiar o fato, afirmou ter ocorrido violência por parte dos sequestradores. A família processou a revista com base na lei de privacidade do estado de Nova York, que protegia a privacidade de figuras públicas contra descrições falsas por parte da imprensa. A Suprema Corte reverteu a decisão do tribunal estadual que havia concedido alto valor à família a título de danos morais. <sup>23</sup> Constituição Brasileira, Art. 5º, IV: *"é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato"*. Lei Fundamental Alemã, Art. 5º, 1 (primeira parte): *"Todos têm o direito de expressar e divulgar livremente o seu pensamento por via oral, por escrito e por imagem, bem como de informar-se, sem impedimentos, em fontes de acesso geral. A liberdade de imprensa e a liberdade de informar através da radiodifusão e do filme ficam garantidas."* <sup>24</sup> Constituição Brasileira, Art. 5º, IX: *"é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença"*. Lei Fundamental Alemã, Art. 5º, 1 (segunda parte): *"Não será exercida censura."* <sup>25</sup> Constituição Brasileira, Art. 5º, X: *"são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação"*. Lei Fundamental Alemã, Art. 5º, 2: *"Estes direitos têm por limites as disposições das leis gerais, os regulamentos legais para a proteção da juventude e o direito da honra pessoal."* <sup>26</sup> Constituição Brasileira, Art. 5º, IX: *"é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença"*. Lei Fundamental Alemã: Art. 5º, 3: *"A arte e a ciência, a*



**CONGRESSO NACIONAL  
CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL**

*pesquisa e o ensino são livres. A liberdade de ensino não dispensa da fidelidade à Constituição."*



## CONGRESSO NACIONAL CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

Tribunal reconheceu reiteradamente que a liberdade de expressão deve prevalecer na ponderação<sup>28</sup>.

A proteção da honra pessoal foi, portanto, “minimizada” em razão da relevância central da liberdade de pensamento e publicação. O Tribunal preocupou-se, sobretudo, com a formação da opinião no espaço público e evita o risco de uma “paralisa” desse processo.<sup>29</sup> Dessa forma, a honra pessoal é motivo válido de restrição somente no campo da publicação injuriosa -e mesmo aí o conceito de injúria adotado pelo Tribunal é muito restrito.<sup>30</sup> Em razão disso, a liberdade de expressão tem sua proteção enfatizada, em detrimento da proteção da honra pessoal<sup>31</sup>.

### VI) Considerações Finais

Inegável a percepção dos direitos da personalidade (imagem, voz, honra, privacidade e intimidade), bem como a percepção da proteção à liberdade de expressão e informação, como direitos fundamentais erigidos na Constituição Federal de 1988.

Igualmente, em razão do já pacificado Princípio da Unidade da Constituição, nenhum dispositivo constitucional deve ser considerado como de maior importância no plano abstrato, salvo em hipóteses excepcionais, que dependerão sempre da análise do caso concreto, quando será possível aferir certa preponderância de determinado Direito Fundamental sobre outro.

Nesse contexto, é difícil negar os desequilíbrios trazidos pelo Artigo 20 do Código Civil com respeito à produção de obras biográficas. O historiador e o jornalista, ao se depararem com a possibilidade de ver seu trabalho e toda sua pesquisa descartados em razão da falta de autorização das pessoas retratadas ou de seus herdeiros, não hesitarão em desistir de redigir sua obra.

Isso causa um “efeito apaziguador” (que tem seu correspondente na expressão de língua inglesa “*chilling effects*”). Ou seja, mesmo que existam interpretações judiciais da constituição que porventura possam proteger autores, pesquisadores e biógrafos, a incerteza com relação a tal interpretação, que pode variar de juiz para juiz, ou de tribunal para tribunal, já é o suficiente para coibir na prática o exercício da possibilidade de biografar.

Essa é uma situação que se verifica no plano prático: o número de biografias existentes sobre personalidades brasileiras está muito aquém do seu efetivo potencial. Como mencionado ao logo desse texto, outros ordenamentos jurídicos que asseguram de forma mais objetiva o equilíbrio entre os direitos da personalidade e o direito de manifestação do pensamento acabam promovendo o florescimento das atividades de pesquisa, que culminam em grande diversidade de biografias<sup>32</sup>.

<sup>28</sup> ISENSEE, Kirchhof, op. cit., p. 662. <sup>29</sup> STARCK, Christian. *Kommentar zum Grundgesetz*. Band I. Band 1, Präambel, Artikel 1 bis 19. Munique: Franz Vahlen GmbH, 2005, p. 591. <sup>30</sup> STERN, Klaus. *Das Staatsrecht Der Bundesrepublik Deutschland*. Band IV/1. Die einzelnen Grundrechte. Munique: C.H. Beck, 2006, p. 1434. <sup>31</sup> Idem, p.



## CONGRESSO NACIONAL CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

1469. ”Da mesma forma como Michael Jackson, figuras públicas com o Presidente Barack Obama também possuem mais de 150 biografias disponíveis no mercado de língua inglesa. E mesmo personalidades que não estão em evidência atual na cultura popular acabam motivando múltiplos esforços biográficos, muitos deles oriundos da academia e inseridos em pesquisas acadêmicas.



## CONGRESSO NACIONAL CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

O estado atual da legislação brasileira sobre o tema, materializada no artigo 20 do Código Civil, torna nosso país distante da regra da comunidade internacional comprometida com valores democráticos. Sem dúvidas devemos guardar as peculiaridades de cada ordenamento jurídico e a história de cada país na regulação do tema, porém a perspectiva comparada mostra que há espaço para que o Congresso Nacional busque o reequilíbrio com relação à matéria.

Exemplo disso é que, da mesma forma como biografados e seus herdeiros hoje podem exercer direitos comerciais derivados da proteção à sua personalidade, capazes de gerar significativo benefício econômico, o desequilíbrio atual relativo à questão impede, por outro lado, o surgimento e ampliação de atividades econômicas legítimas com relação às biografias.

Dessa forma, vale lembrar que a o mesmo artigo 20 do Código Civil produz impacto negativo para um grande número de autores sociais, que se multiplicaram com o advento da tecnologia digital e da internet.

Assim, há diversas formas de se fazer uma biografia no mundo de hoje, que não se resumem à redação textual. A história de uma vida pode ser contada também através de um documentário, uma animação, uma obra documental, uma peça teatral, um filme, um website e assim por diante.

Existe em outros países até mesmo a figura do “biógrafo profissional”, que é o escritor especializado na realização de biografias (um exemplo é o norte-americano Ben Mezrich, autor da biografia de Mark Zuckerberg, fundador do site Facebook, que inspirou o filme “A Rede Social” com oito indicações ao Oscar – o mesmo autor já realizou várias outras biografias de sucesso e muitas vezes seus biografados não concordam com sua visão – nem por isso suas obras foram recolhidas do mercado).

Com isso, todos esses atores enfrentam hoje riscos e custos significativos se quiserem investir recursos, tempo e intelecto na investigação e relato de uma história de vida. O biógrafo enfrenta hoje no Brasil, seja em qualquer mídia que utilize, a necessidade de obter a concordância prévia dos biografados ou seus herdeiros, sob pena de ter seu trabalho inviabilizado. Isso em si gera um desestímulo que impede que projetos de biografia concretizem-se antes mesmo que o primeiro passo seja dado.

### **VII) Proposição do Conselho de Comunicação Social**

O Conselho de Comunicação Social é órgão auxiliar ao Congresso Nacional para assuntos relativos ao Título VIII, Capítulo V da Constituição Federal, que trata da Comunicação Social (Artigos 220 a 224). Em seu artigo 220, a Constituição Federal expressamente prescreve:

*Art. 220. A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição.*

*§ 1º -Nenhuma lei conterà dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social, observado o disposto no art. 5º, IV, V, X, XIII e*



**CONGRESSO NACIONAL  
CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL**

XIV.





## CONGRESSO NACIONAL CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

*§ 2º -É vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística.*

A Lei nº 8.389 de 30 de dezembro de 1991, que institui e regulamenta o funcionamento do Conselho, por sua vez, determina em seu artigo 2º:

**Art. 2º O Conselho de Comunicação Social terá como atribuição a realização de estudos, pareceres, recomendações e outras solicitações que lhe forem encaminhadas pelo Congresso Nacional a respeito do Título VIII, Capítulo V, da Constituição Federal, em especial sobre:**


*a) liberdade de manifestação do pensamento, da criação, da expressão e da informação;*

*m) legislação complementar quanto aos dispositivos constitucionais que se referem à comunicação social. (Grifos do autor)*

Dessa forma, o presente relatório consiste precisamente no exercício dessa prerrogativa do Conselho, qual seja, de elaborar parecer sobre tema ligado à “liberdade de manifestação do pensamento, da criação, da expressão e da informação” e sobre “legislação complementar quanto aos dispositivos constitucionais que se referem à comunicação social”, como forma de auxiliar o Congresso Nacional.

Desse modo, o presente relatório analisou as repercussões do Artigo 20 do Código Civil, colocando sua redação em perspectiva com outros países. Cumpre também relatar que existem três projetos de lei, apensados em conjunto, tratando do presente tema, a saber: PL 393/2011, de autoria do Deputado Newton Lima (PT-SP), PL 395/2011, de autoria da deputada Manuela D’Ávila (PCdoB-RS), PL 1422/2011, de autoria do deputado Otávio Leite (PSDB-RJ).

Abaixo seguem transcritas as alterações substantivas propostas por cada um dos projetos, que como se verá, guardam similaridade entre si.



**CONGRESSO NACIONAL**  
**CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL**

PL 393/2011	Art. 20..... § 2º A mera ausência de autorização não impede a divulgação de imagens, escritos e informações com finalidade biográfica de pessoa cuja trajetória pessoal, artística ou profissional tenha dimensão pública ou esteja inserida em acontecimentos de interesse da coletividade.
PL 395/2011	Art. 20..... § 2º A mera ausência de autorização não impede a divulgação de imagens, escritos e informações com finalidade biográfica de pessoa cuja trajetória pessoal, artística ou profissional tenha dimensão pública ou esteja inserida em acontecimentos de interesse da coletividade.
PL 1422/2011	Art. 20. Salvo se autorizada ou se necessária à administração da justiça ou à manutenção da ordem pública, a exposição ou a utilização da imagem de uma pessoa poderão ser proibidas, a seu requerimento e sem prejuízo da

Como conclusão ao relatório, sugerimos para fins de debate e discussão no Congresso Nacional, como corolário dos pontos apresentados acima, a redação jurídica que se apresenta abaixo. O intuito da mesma é proporcionar o mais alto nível desejado de segurança jurídica, cuidando para que haja um justo equilíbrio entre a liberdade de manifestação do pensamento e os direitos da personalidade dos biografados. Desse modo, segue o texto proposto:

PL 393/2011	Art.20..... § 2º A mera ausência de autorização não impede a divulgação de imagens, escritos e informações com finalidade biográfica de pessoa cuja trajetória pessoal, artística ou profissional tenha dimensão pública ou esteja inserida em acontecimentos de interesse da coletividade.
PL 395/2011	Art. 20..... § 2º A mera ausência de autorização não impede a divulgação de imagens, escritos e informações com finalidade biográfica de pessoa cuja trajetória pessoal, artística ou profissional tenha dimensão pública ou esteja inserida em acontecimentos de interesse da coletividade.
PL 1422/2011	Art. 20. Salvo se autorizada ou se necessária à administração da justiça ou à manutenção da ordem pública, a exposição ou a utilização da imagem de uma pessoa poderão ser proibidas, a seu requerimento e sem prejuízo da indenização que couber, se lhe atingir a honra,



## CONGRESSO NACIONAL CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

*[Sugestão de texto legal suprimida do relatório por solicitação efetuada pelo próprio Relator, uma vez ter sido levantada discussão se caberia ou não ao Conselho de Comunicação Social realizar proposta de texto legislativo – ficou deliberado que o Relator enviaria o texto por ele proposto<sup>33</sup>, em caráter pessoal, aos respectivos deputados]*

A redação acima contempla o equilíbrio necessário entre dois conjuntos diferentes de direitos previstos na Constituição Federal. Com isso, usa-se a redação dos projetos de lei atualmente em tramitação no Congresso Nacional, ampliada para alcançar outros problemas que não são resolvidos por ela.

Nesse sentido, o texto proposto explicita de maneira clara que o juiz não poderá determinar o recolhimento ou a obstrução à circulação da obra. Trata-se de dispositivo em consonância com a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, bem como com a legislação de outros países democráticos.

Apesar dessa proibição de recolhimento ou obstrução à obra, fica claro que, se houver a prática de ato ilícito, isso poderá ensejar a indenização cabível, a ser exigida *a posteriori*. Tudo isso sem prejuízo de outras sanções cabíveis. É o caso, por exemplo, da prática de crimes como calúnia, difamação e injúria, que são definidos de forma autônoma no Código Penal e que continuam a ter seu sancionamento regularmente aplicável, independente do disposto no artigo em tela.

Por fim, inclui-se a redação de que respondem por abuso ou direito ou má-fé tanto quem extrapolar o justo exercício do direito de divulgação, transmissão, exposição, publicação ou utilização de

<sup>33</sup> Art. 20. *Salvo se autorizadas, ou se necessárias à administração da justiça ou à manutenção da ordem pública, a divulgação de escritos, a transmissão da palavra, ou a publicação, a exposição ou a utilização da imagem de uma pessoa poderão ser proibidas, a seu requerimento e sem prejuízo da indenização que couber, se lhe atingirem a honra, a boa fama ou a respeitabilidade, ou se se destinarem a fins comerciais.*

*Parágrafo primeiro. Em se tratando de morto ou de ausente, são partes legítimas para requerer essa proteção o cônjuge, os ascendentes ou os descendentes.*

*Parágrafo segundo. A ausência de autorização não impede a realização de biografia, ou a divulgação de imagens, escritos e outras modalidades de informação com finalidade biográfica de pessoa cuja trajetória pessoal, artística ou profissional tenha dimensão pública ou esteja inserida em acontecimentos de interesse da coletividade. O juiz não poderá em nenhuma hipótese determinar o recolhimento ou a obstrução à circulação das obras, sem prejuízo de indenização legal posterior caso fique configurada a prática de ato ilícito.*

*Parágrafo terceiro. Responderá civilmente quem exercer seus direitos da personalidade com abuso ou má-fé, ou assim o proceder com respeito à divulgação, transmissão, exposição, publicação, ou utilização de escritos, palavras, ou imagens pessoais de terceiro.*



## CONGRESSO NACIONAL CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

escritos, palavras ou imagens pessoais de terceiro<sup>34</sup>. Da mesma forma, também respondem civilmente aqueles que exerceram seus direitos da personalidade eivados por abuso ou má-fé. Dessa forma, estabelece-se uma relação mais sinalagmática, que propicia um equilíbrio e previsibilidade com relação aos diferentes direitos no país.

Uma vez mais, o presente relatório entende que qualquer resposta judicial deve ser sempre *a posteriori*, e mesmo esta, sujeita a freios, contrapesos e balizamentos (como a ponderação cautelosa dos diferentes direitos envolvidos e da análise de critérios objetivos, tal como questionar se se trata de pessoa pública ou de acontecimentos de interesse da coletividade). Dessa forma, ressalta-se que a melhor reação a um discurso ou relato considerado problemático é a resposta a ele na esfera pública. Em vez de supressão ou tolhimento, mais discursos, mais versões, mais contraditório. Essa é a praxe saudável de uma sociedade que se governa sob um Estado Democrático de Direito.

Esse é o relatório que se submete, respeitosamente, à apreciação do Conselho. Fica reservada a possibilidade de eventual manifestação suplementar, caso se faça pertinente.

Com votos de estima e consideração, subscrevo-me.

Atenciosamente,

Ronaldo Lemos Membro do Conselho de Comunicação Representante da Sociedade Civil

Assessores: Eduardo Magrani (CTS-FGV) Pedro Belchior (CTS-FGV)

<sup>34</sup> Como exemplo de condutas abusivas e de má-fé está o recurso a fontes ilícitas (como aquelas derivadas de escutas telefônicas ou acesso a dados telemáticos ilícitos), a falsificação dolosa de fatos, dentre outras.



Senado Federal/SGM/CCS

Proc. Nº/CS 11/2013 Fls. 40

CONGRESSO NACIONAL  
CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

Ofício nº 021/2013-CCS

Brasília, 11 de março de 2013.

A Sua Excelência o Senhor  
Senador Renan Calheiros  
Presidente do Senado Federal

Senhor Presidente,

Nos termos do parágrafo único do artigo 49 do Regimento Interno do Conselho de Comunicação Social do Congresso Nacional, submeto à deliberação da Mesa do Senado Federal Parecer nº 3/2013 deste Conselho, que encaminha proposta de alteração do citado Regimento Interno, cuja redação final foi aprovada na 1ª reunião ordinária de 2013, realizada em 4 de março último.

Respeitosamente,

DOM ORANI JOÃO TEMPESTA

Presidente

PARECER Nº 3/2013

Senado Federal/SGM/CCS

Proc. Nº 35 2012 Fb. 41

PROPOSTA DE ALTERAÇÃO DO REGIMENTO INTERNO DO  
CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL DO CONGRESSO  
NACIONAL

Relator: Cons. Miguel Ângelo Cançado

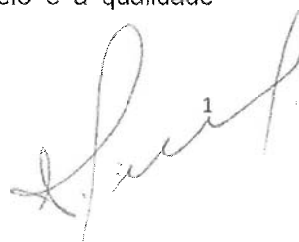
Contém os presentes autos, originalmente, proposta da lavra do eminente Conselheiro Alexandre Kruel Jobim de revisão/reforma do Regimento Interno do Conselho de Comunicação Social do Congresso Nacional, visando, segundo já devidamente relatado nos autos, a adequação do funcionamento do órgão auxiliar aos limites das competências e atribuições que lhe são conferidas pela Constituição Federal, art. 224, e Lei 8.389/91.

Inicialmente manifestei minha discordância quanto aos termos da proposta, conforme voto proferido na Reunião Ordinária ocorrida no dia 1º/10/12, cujos fundamentos agora reitero. Mas, naquela assentada, o eminente Conselheiro Gilberto Carlos Leifert pediu vista dos autos para melhor análise.

Na Reunião Ordinária do dia 05 de novembro, o e. Cons. Gilberto Leifert apresentou seu voto formulando proposta de uma revisão mais ampla e detalhada do Regimento Interno, sustentando que *"Essa revisão – medida de caráter técnico-jurídico – se justifica tanto para resguardar a legitimidade da atuação do CCS, quanto para garantir sua funcionalidade e produtividade"* (grifos no original).

Observo que o ponto fundamental desta nova proposta, que agora analiso, reside numa tentativa de melhor sistematização do funcionamento do CCS, além da supressão da possibilidade de atendimento de solicitação oriunda de entidades da sociedade civil, ainda que vinda a este Órgão auxiliar por provocação do Presidente do Congresso Nacional.

Numa perspectiva de encontrar um ponto de equilíbrio entre os entendimentos já esboçados, e, tendo em vista que parece ser consenso entre nós Membros do Colegiado que uma revisão regimental pode trazer melhor eficiência ao nosso trabalho, passo a opinar, sucintamente, sobre cada uma das alterações sugeridas pelo Cons. Gilberto Leifert, conforme adiante exponho, ressaltando sempre o zelo e a qualidade técnica do trabalho formulado por Sua Excelência.



Senado Federal/SGM/CCS

Proc. Nº RCS 11/2012 Ps. 42

Cumpra observar ainda que, durante a Reunião de 05 de novembro, houve desistência quanto à apresentação dessa proposta alternativa, pelo próprio Conselheiro, conforme registrado em Ata, para que a mesma pudesse ser adotada por mim, o que faço neste ato, em face da relevância das alterações propostas, de modo que, nos termos da breve fundamentação adiante, resultará o acolhimento de umas e a rejeição de outras, nos seguintes termos:

1) **Art. 2º, Parágrafo único:**

Absolutamente pertinente e relevante a inclusão do Parágrafo proposto, que cuida de fixar que "corpo administrativo do Senado Federal deverá apoiar o CCS no cumprimento das suas atribuições". A clareza e objetividade da proposta dispensam maiores digressões, porquanto, sendo o CCS um órgão auxiliar, será fundamental, para seu perfeito funcionamento, que tenha assessoramento técnico adequado e suportado por uma das Casas legislativas, no caso o Senado Federal.

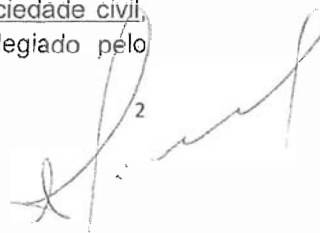
Assim, em face destas brevíssimas considerações, acolho a proposta nesse ponto e opino por sua aprovação e remessa à Mesa do Senado Federal, na forma regimental.

2) **Art. 3º – caput:**

As mudanças propostas na cabeça do artigo sob comento, salvo melhor juízo dos meus ilustres pares, poderão causar maiores dificuldades na gestão de Órgão do que efetividade aos trabalhos dele, posto que, além de outra alteração, acresce a expressão: "*opinar quando a lei assim expressamente o determine*".

Ora, ao estabelecer que o CCS somente se manifeste quando a lei o determine, aí sim, o Regimento estaria inovando e criando óbice não previsto na Lei 8.389/91, que não faz tal ressalva. Aliás, a redação atual do dispositivo regimental guarda perfeita sintonia com a norma legal. E, importante notar, havendo harmonia entre as normas, uma hierarquicamente superior à outra, não há que se falar na adoção da mudança proposta.

Reafirmo minha convicção, já manifestada no voto anterior, quanto à inexistência de vício no fato de o Regimento admitir a hipótese de o CCS se pronunciar quanto a matéria trazida por entidade da sociedade civil, desde que, obrigatoriamente, tenha sido agitada no Colegiado pelo



Senado Federal/SGM/CCS

Proc. Nº RCS 1/2012, Págs. 43

Presidente do Congresso Nacional que, a rigor, na origem, já terá de observar se há pertinência temática com as atribuições do seu órgão auxiliar.

Aliás, nesse ponto, merece ser repisado o que diz o § 2º do art. 3º, que é de clareza solar, vejamos:

"Quando em atendimento a solicitações do Poder Executivo ou de entidade da sociedade civil, a manifestação do Conselho **terá sempre como referência seu papel de órgão auxiliar do Congresso Nacional e será encaminhada pelo Presidente do Senado Federal**" (grifei)

Não há dúvida, e é o próprio RICCS que assim garante, nossa função aqui é meramente auxiliar e, por isso, somente pode ser exercida por provocação do destinatário da nossa atuação, ou seja, o Congresso Nacional. Vale dizer, se uma ONG qualquer pretender extrair manifestação no CCS, terá que, primeiro, requerê-la ao Excelentíssimo Sr. Presidente do Senado, formalmente. A norma é clara e até restritiva nesse particular.

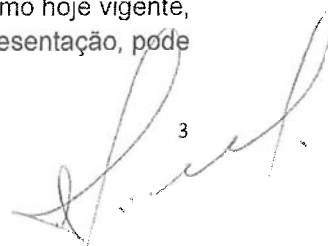
N'outro ponto, o próprio ilustre Cons. Gilberto Leifert cuidou de preservar a possibilidade de provocação do CCS por seus membros, o que faz com rigoroso acerto.

Assim, relativamente ao Art. 3º, caput, opino pela rejeição da proposta quanto aos pontos acima abordados e por sua acolhida quanto às demais correções, que reputo de mera redação.

### 3) Art. 3º, Parágrafo 2º:

Nos termos da fundamentação do item anterior, concluo por opinar pela preservação da redação atual do Parágrafo, até para hígidez do seu *caput* e ainda para garantia da condição do CCS de Órgão auxiliar do Congresso Nacional.

*Data Venia*, não vejo razão para especificar e limitar a apenas duas Comissões, uma do Senado e outra da Câmara Federal, a legitimação para a provocação do CCS, uma vez que, como hoje vigente, o Congresso Nacional, logicamente por sua legítima representação, pode





Senado Federal/CM/CCS  
Proc. PRCs 116213 Ph. 44

movimentar a nossa atuação, o que me parece adequado ao sistema, não estando a merecer qualquer reparo o texto regimental.

**4) Art. 4º e seus Parágrafos:**

Ao propor que se faça acrescer regras mais detalhadas e claras para as audiências públicas, o eminente proponente corrige uma lacuna existente no Regimento Interno do CCS, que se limita atualmente a admitir a realização de tais atos públicos, sem regular-lhes a forma de realização.

A sistemática sugerida pelo e. Cons. Gilberto Leifert me parece de todo adequada, tendo como paradigma o que tem sido adotado pelo Supremo Tribunal Federal.

Enfim, por estas ligeiras considerações, entendo que as sugestões de alteração/acréscimos no art. 4º estão todas a merecer aprovação e envio à Mesa do Senado para análise e aprovação.

**5) Art.20, inciso XIII:**

Apenas atribui competência ao Presidente do CCS para representá-lo perante o Congresso Nacional, demais Poderes e autoridades. Também pertinente e necessária a alteração proposta, merecendo aprovação.

**6) Art. 41:**

Permite a transmissão das reuniões do CCS pela mídia do Senado Federal, inclusive pela TV Senado. Lógico, merece aprovação.

É como voto.

Goiânia p/ Brasília, 27 de novembro de 2012.



Miguel Ângelo Cançado

Cons. do Conselho Comunicação Social do Congresso Nacional



CONGRESSO NACIONAL  
CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

1ª REUNIÃO DE 2013

Em 04 de março de 2013, segunda-feira, às 11h30, na Sala nº 06 da Ala Senador Nilo Coelho

*PARER Nº 3/2013*

ITEM 3: REDAÇÃO FINAL DA PROPOSTA DE ALTERAÇÃO DO REGIMENTO  
INTERNO DO CONSELHO DE COMUNICAÇÃO (REQUERIMENTO Nº 1/2012 DO  
CCS)

RELATORIA: Conselheiro Miguel Angelo Cançado

ASSINAM O PARECER OS(AS) SENHORES(AS) CONSELHEIROS(AS):

Titulares	Suplentes
REPRESENTANTE DAS EMPRESAS DE RÁDIO	
Walter Vieira Ceneviva <i>Walter</i>	Daniel Pimentel Slaviero
REPRESENTANTE DAS EMPRESAS DE TELEVISÃO	
Gilberto Carlos Leifert <i>GL</i>	Márcio Novaes <i>MN</i>
REPRESENTANTE DE EMPRESAS DA IMPRENSA ESCRITA	
Alexandre Kruel Jobim <i>AKJ</i>	Lourival Santos
ENGENHEIRO COM NOTÓRIO CONHECIMENTO NA ÁREA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL	
Roberto Franco <i>RF</i>	Liliana Nakonechny
REPRESENTANTE DA CATEGORIA PROFISSIONAL DOS JORNALISTAS	
Celso Augusto Schröder <i>CAS</i>	Maria José Braga <i>Maria José Braga</i>
REPRESENTANTE DA CATEGORIA PROFISSIONAL DOS RADIALISTAS	
José Catarino do Nascimento <i>JCN</i>	VAGO <sup>1</sup>
REPRESENTANTE DA CATEGORIA PROFISSIONAL DOS ARTISTAS	
Jorge Coutinho <i>JC</i>	Mário Marcelo
REPRESENTANTE DAS CATEGORIAS DE PROFISSIONAL DE CINEMA E VIDEO	
Luiz Antônio Gerace da Rocha e Silva <i>LARG</i>	Pedro Pablo Lazzarini
REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL	
Miguel Angelo Cançado <i>MAC</i>	Wrana Panizzi
Dom Orani João Tempesta <i>DOT</i>	Pedro Rogério Couto Moreira
Ronaldo Lemos <i>RL</i>	João Luiz Silva Ferreira (Juca Ferreira)
João Monteiro Filho <i>JMF</i>	Victor José Cibelli Castiel (Zé Vitor Castiel)
Fernando Cesar Mesquita <i>FCM</i>	Leonardo Petrelli

VISTO: *[assinatura]*

SALA DE REUNIÕES, em 04 de março de 2013.

<sup>1</sup> Vago em virtude do falecimento do Conselheiro Suplente Eurípedes Corrêa Conceição, ocorrido em 13.02.2013.

PARECER Nº 04, DE 2013 - CCS

CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL DO CONGRESSO NACIONAL

Rio de Janeiro, 26 de novembro de 2012

**Assunto:** Lei 12.485/2011 e ANCINE

**Conselheiro:** Ronaldo Lemos

Prezados Membros do Conselho de Comunicação Social,

Trata-se de Relatório a respeito das atividades normativas da Agência Nacional do Cinema - ANCINE, conforme suas atribuições constitucionais e a determinação do Artigo 42 da referida Lei 12.485/2011:

*"Art. 42. A Anatel e a Ancine, no âmbito de suas respectivas competências, regulamentarão as disposições desta Lei em até 180 (cento e oitenta) dias da sua publicação, ouvido o parecer do Conselho de Comunicação Social.*

*Parágrafo único. Caso o Conselho de Comunicação Social não se manifeste no prazo de 30 (trinta) dias do recebimento das propostas de regulamento, estas serão consideradas referendadas pelo Conselho."*

Conforme deliberado na 3ª reunião ordinária do ano de 2012 do Conselho de Comunicação Social do Congresso Nacional, realizada em 1º de outubro de 2012, foi eleita a presente Comissão para examinar a ANCINE em face a este Conselho e com relação à regulamentação da Lei 12.485/2011.

Esta comissão de relatoria é composta pelos seguintes conselheiros: Walter Vieira Ceneviva (representante das empresas de rádio), Luiz Atonio Gerace da Rocha e Silva (representante das categorias profissionais de cinema e vídeo) e Ronaldo Lemos (representante da sociedade civil).

Conforme deliberado na 4ª reunião ordinária do ano de 2012 do Conselho de Comunicação Social do Congresso Nacional, realizada em 5 de novembro de 2012, o presente documento está sendo preparado pelo Conselheiro Ronaldo Lemos, designado para consolidar as manifestações dos três documentos apresentados pelos integrantes da Comissão, a ser submetido à votação do colegiado.

Diante da função assumida, apresentamos a seguir a consolidação da análise, colacionando em anexo as três manifestações originárias dos membros dessa Comissão.

Sendo o que nos cabe, subscrevo-me.

Atenciosamente,

Ronaldo Lemos



**PARECER - LEI 12.485/2011 – ANCINE**

Cabe ao Conselho de Comunicação Social (Constituição Federal, art. 224, Lei 8939/91 e Lei 12485/2011, art. 42) oferecer parecer sobre os atos da Ancine que regulamentarão as disposições da Lei 12485/2011 (a "Lei do SEAC").

Notificada pelo Conselho, a ANCINE encaminhou normativos de sua autoria. Tais documentos não se fizeram acompanhar (i) nem dos estudos técnicos antecedentes à edição dos regulamentos, (ii) nem das opiniões jurídicas produzidas no âmbito da ANCINE, (iii) nem dos votos de seus conselheiros sobre o tema. A apreciação demandada pelo comando legal não se pode fazer completa, sem tais documentos: o Conselho pode e deve conhecer tais elementos, para que haja diálogo, troca de avaliações e ponderações, entre o órgão auxiliar do Congresso Nacional e a agência reguladora do audiovisual. O que se propõe, portanto, é um parecer preliminar, sem prejuízo de reavaliação posterior, na medida em que o Conselho de Comunicação Social receba os documentos acima indicados.

Mais que isso, recomenda-se um diálogo permanente, para conhecer a evolução *quantitativa* do audiovisual brasileiro, a contar da edição da Lei do SEAC<sup>1</sup>. Referimo-nos à informação compilada pela ANCINE, a ser compartilhada periodicamente (propõe-se semestralmente) com o CCS, de quantos produtores, quantos distribuidores, quantos empacotadores e quantos distribuidores há no Brasil. Dentre estes, quantos são brasileiros, quantos são brasileiros independentes. E, mais importante, dos audiovisuais distribuídos pelas distribuidoras aos brasileiros, quanto é a produção brasileira e quanto é a produção brasileira independente. Com tal monitoramento quantitativo, o Conselho de Comunicação Social poderá opinar sobre a efetividade dos recursos alocados pela Lei do Seac ao audiovisual nacional. Importante destacar que a ANCINE já se encontra aparelhada com tais informações, por força da Resolução de sua Diretoria Colegiada, Nº 50, que "Dispõe sobre o envio, por parte das programadoras, dos arquivos que contenham a listagem completa dos conteúdos audiovisuais efetivamente veiculados mensalmente em cada um de seus canais de programação." Entendemos que a avaliação *qualitativa* de tal audiovisual caiba aos brasileiros, diretamente, enquanto usuários dos serviços de acesso condicionado.

**Contextualização da Lei do SEAC**

É importante também contextualizar o momento histórico em que aconteceram as modificações legislativas referentes à Lei do SEAC. Vale lembrar que um mundo globalizado, pressupõe trocas. Se não tivermos imagens para trocar, estaremos condenados a condição única de consumidores de uma produção cultural, que sem demérito de qualidade não foi gerada aqui.

<sup>1</sup> Naturalmente, essa divulgação deve ser feita, inclusive, em sintonia com a Lei 12.527 ("Lei de Acesso à Informação"). Nosso entendimento é que a ANCINE pode e deve apresentar a este Conselho e à sociedade como um todo não apenas suas deliberações, como demais documentos que subsidiem e subsidiaram seu processo normativo. Com isso, permitirá o melhor posicionamento por parte deste Conselho.

Nesse sentido, a Lei do SEAC estabelece, considerando-se uma grade semanal de cento e sessenta e oito horas, a exibição de três horas e meia semanais em seu horário nobre à veiculação de conteúdos audiovisuais brasileiros, sendo que no mínimo metade deverá ser produzida por produtora brasileira independente. Vale notar que esse percentual corresponde apenas a 2.94% do total de horas. Pode parecer um número pequeno, mas ele tem importância significativa para alavancar a cadeia produtiva do audiovisual em nosso país.

Para se ter uma ideia da dimensão desse mercado, vale considerar alguns pontos específicos. O segmento do audiovisual, excetuando as emissoras de sinal aberto em nosso país congrega um plantel de mais de oito mil profissionais sindicalizados, agregados em torno de três sindicatos de mão de obra, sendo dois interestaduais: STIC e SINDCINE, e uma entidade estadual, SINTRACINE. Por extensão, as estimativas são de que diretamente envolvidos no processo de produção em todo o território brasileiro, estejam atuando cerca de quinze mil técnicos. Como representantes do empresariado, legalmente existem três entidades: SICAV, SIAESP e ABPI/TV. Dentro de uma segmentação natural, coexistem inúmeras entidades que agregam por função, como documentaristas, roteiristas, curtametragistas, animadores, desenvolvedores de games e cineastas independentes, das quais destacamos: ABDeC, AR, ABRACI, APACI e APTC.

A indústria cultural em nosso país faz parte da economia do conhecimento. E a implementação da Lei nº 12.485, no que se refere ao estabelecimento das cotas de programação, é aspecto do qual se espera a produção de consequências imediatas na ampliação do número de empresas e de postos de trabalho.

Considerando-se que a atividade de produção e a programação das emissoras de televisão deve: a) promover as culturas nacional e regional e estimular a produção independente (art. 221 CF), o que se estende ao SEAC (também denominados meios de comunicação social eletrônica - art. 222, §3º CF); b) proporcionar o acesso de todos às fontes de cultura nacional, apoiando e incentivando sua valorização e difusão (art. 215 CF). E considerando-se que dos trinta e nove bilhões de reais movimentados pela indústria da comunicação (TVs, rádios, jornais, revistas, mídia digital etc.) em 2011 no Brasil, abrangendo um total de cem mil empresas que empregam formalmente setecentas mil pessoas, toda a indústria audiovisual nacional independente gerou tão somente dois bilhões e meio de reais, empregando profissionais sob regime de emprego em grande medida não-formal. Verifica-se, assim, a premência da implementação de medidas que possam efetivamente contribuir para seu desenvolvimento.

Nesse sentido, transcreve-se o art. 222 da Constituição Federal, cujo §3º preleciona:

Art. 222. A propriedade de empresa jornalística e de radiodifusão sonora e de sons e imagens é privativa de brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, ou de pessoas jurídicas constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sede no País.

(...)

§3º Os meios de comunicação social eletrônica, independentemente da tecnologia utilizada para a prestação do serviço, deverão observar os princípios enunciados no art. 221, na forma de lei específica, que também garantirá a prioridade de profissionais brasileiros na execução de produções nacionais.

Esses dispositivos, quando conjugados às competências e aos objetivos da ANCINE especificados na seção anterior, tornam forçoso concluir que, da forma como estabelecidas e sistematizadas no Capítulo V da Lei n.12.485, as cotas de veiculação mínima de conteúdo nacional "brasileiro" e "brasileiro produzido por produtora independente" a serem preenchidas pelos canais e programadoras que operam no Brasil em serviços de acesso condicionado coadunam-se com os princípios constitucionais e representam a possibilidade concreta de efetivo ganho (qualitativo e quantitativo) para a produção audiovisual independente brasileira.

Tais cotas não obstam às programadoras e canais fiscalizados pela ANCINE de comunicarem outros tipos de conteúdo, apenas prescrevem critérios objetivos de proporção mínima entre canais brasileiros e não brasileiros; e entre o conteúdo qualificado brasileiro e os demais conteúdos veiculados em horário nobre.

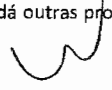
Não bastasse a razoabilidade existente entre os fins constitucionais perseguidos e os meios prescritos pela Lei n. 12.485/11 para tanto, a criação de cotas de programação nacional constitui medida implementada de modo exitoso em uma série de países, não apenas para serviços de acesso condicionado, mas em mercados relevantes, a exemplo do próprio segmento de radiodifusão (televisão aberta).

Nesse sentido, são diversos os órgãos em outros países que exercem finalidades análogas. Dentre eles: AGCOM italiana (Autorità per le Garanzienelle Comunicazioni), a Entidade Reguladora para a Comunicação Social de Portugal, o CEMA espanhol (Consejo Estatal de Medios Audiovisuales), o ACMA australiano (Australian Communications and Media Authority), o OFCOM do Reino Unido, o Conselho Superior Media Development Authority (MDA) de Singapura, o CSA francês (Conseil Supérieur de l'Audiovisuel), o CRTC canadense (Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission), dentre outros. Adicionalmente, tais órgãos cuidam de configurar um ambiente competitivo em que o mercado entregue aos consumidores/cidadãos diversidade (de opiniões) e pluralidade (de empresas ofertando os serviços de comunicação audiovisual) – valores caros para as democracias.

Desse modo, europeus, canadenses, sul-coreanos e australianos lidam com a questão para os conteúdos produzidos nesses países estabelecendo obrigações de veiculação ( "cotas") para a produção doméstica. Mesmo nos Estados Unidos, uma política de proteção e incentivo à produção independente (realizada por empresas produtoras sem vínculos com os canais) praticada entre as décadas de 70 e 90 é apontada como fator determinante para o fortalecimento do mercado de séries e filmes norte-americanos, possibilitando inovação, diversidade de conteúdos e desenvolvimento.

#### Análise dos Normativos da ANCINE e recomendações à Agência

De antemão, a partir da leitura da Instrução Normativa nº 100, de 29 de maio de 2012, a qual "Dispõe sobre a regulamentação de dispositivos da Lei nº 12.485/2011 e dá outras providências" (a "IN 100"), verificamos o se segue.



O Art. 24, <sup>1</sup> estabelece um verdadeiro “prazo de validade” para o conteúdo brasileiro de espaço qualificado. Só será audiovisual brasileiro de espaço qualificado a obra exibida no período de um ano. Em outras palavras, obras clássicas, obras de acervo, obras tão “velhas” quanto um ano atrás, serão consideradas conteúdo desqualificado, o que se constitui na destruição do patrimônio cultural brasileiro.

Além de ilegal, tal disposição prejudica a divulgação do conteúdo nacional histórico, e nem sequer se presta para impedir o abuso de reprises. Exemplo: um canal que exiba por uma única vez um filme histórico de Glauber Rocha, após 12 meses da sua única exibição no canal, este conteúdo não será mais considerado como conteúdo qualificado brasileiro. Tal dispositivo incentiva apenas a exploração máxima e descartável de peças que representam verdadeiro patrimônio do audiovisual brasileiro.

Sugerimos a modificação de tal dispositivo do texto da IN, por ser contrário aos princípios fundamentais e objetivos declarados pela lei e pela própria IN n.º 100/2012. ]

As reprises de conteúdos audiovisuais, realizada de maneira nauseante pelos canais de Programadoras, é um desrespeito aos usuários do Serviço e deve ser combatida. Tão logo haja norma que proíba as ofertas repetitivas e monocórdias, de audiovisuais estrangeiros reprisados, a mesma providência deve ser estendida aos audiovisuais brasileiros. Aliás, a proibição de reprises, se imposta apenas aos conteúdos brasileiros, seria mais uma agressão à indústria nacional, mas a limitação de reprises de maneira indistinta (entre brasileiros e estrangeiros), seria uma medida benéfica para o telespectador e para a indústria do audiovisual brasileiro. Sugerimos, assim, a realização de estudo que determine a frequência de reprises no Brasil, para a partir daí traçar o caminho para uma eventual normatização.

A sequência de canais, em ordem numérica (designada pela ANCINE como Grade de Canais, no inciso XXII do art. 5º da IN 100), é importante para complicar ou para facilitar, a experiência do telespectador. Se os canais se organizam por gênero de programação (infantis, adultos, jornalísticos, cinema, esportes etc.), a experiência do telespectador se facilita, na medida em que possa acessar todas as ofertas disponíveis, do gênero que procura. Se, ao contrário, os canais se organizam de modo aleatório, ou segundo a origem (a programadora e a empacotadora de cada canal), a grade de canais gera ruídos e dificuldades, na experiência do telespectador, além de se prestar a práticas anti-competitivas (por exemplo, colocar canais de concorrentes em blocos de canais indesejados, ou indesejáveis). Além disso, os canais de interesse de crianças e adolescentes seriam logicamente separados dos canais de interesse adulto, numa providência importante e efetiva de proteção à criança e ao adolescente, enquanto telespectadores. Portanto, sugerimos a inclusão de um artigo, na IN 100, que determine a organização da Grade de Programação por gênero dos diversos canais, de modo que os canais de mesmo gênero estejam juntos no 'line up'.

<sup>2</sup> “Art. 24. Com vistas à consecução dos objetivos previstos no art. 6º desta IN, serão consideradas as obras audiovisuais listadas no art. 8º desde que:

I - tenham sido veiculadas por período inferior a 12 (doze) meses, a contar da data da primeira veiculação em qualquer canal da programadora, bem como em canais de programação de suas controladas, controladoras ou coligadas, ou de empresas com que possua controlador ou administrador em comum;”

Além disso, o inciso IV<sup>3</sup> do art. 27 da IN 100 desqualifica peça videomusical como conteúdo qualificado brasileiro quando exibido em canal que não seja qualificado como "canal de conteúdo videomusical".

Um conteúdo audiovisual videomusical (espetáculo musical em vídeo) é isso mesmo: conteúdo audiovisual videomusical; ele não perde tal conotação, por ser exibido num canal ou em outro.

A qualificação do conteúdo como qualificado (ou não) depende apenas de suas próprias características; não pode variar em razão do canal no qual será exibido. Tal limitação implica em severa e desnecessária restrição contra os conteúdos videomusicais brasileiros (que ficam banidos, por exemplo, dos canais de "programas de auditório ancorados por apresentador") e é feita sem amparo legal. Portanto, sugerimos a supressão deste dispositivo do texto da IN n.º 100/2012.

Aproveitamos para solicitar à ANCINE informação escrita sobre como têm sido operacionalizados os arts. 19, 21 e 22 da IN 100<sup>4</sup>[4]. Tais dispositivos regulamentares, nos termos da lei, determinam que o credenciamento e classificação dos canais seja "declaratório", não cabendo a ANCINE a realização de qualquer espécie de juízo prévio diante das declarações feitas programadores. Se a ANCINE se propuser a fazer juízos de valor sobre os pedidos de registro *a priori*, haverá o risco importante de cerceamento inconstitucional da liberdade de criação e expressão. Nada impede, entretanto, que a ANCINE faça análise *a posteriori* para verificar se a natureza dos canais se coaduna com seu credenciamento e classificação declarados.

Nesse tema, é ilustrativo o fato de existir contencioso judicial decorrente da IN 100. Como nos dá conta a "CLASSIFICAÇÃO DOS CANAIS DE PROGRAMAÇÃO DAS PROGRAMADORAS REGULARMENTE CREDENCIADAS NA ANCINE", divulgada pela agência em 30/10/2012. Evitar a judicialização de temas regulatórios é valor a ser levado em consideração pela Agência.

Para que se compreenda a importância de evitar a judicialização dos temas regulatórios, é preciso ter em mente a missão da Agência reguladora. Agências autônomas, como a ANCINE, exercem competência normativa e decisória, sem violar o princípio constitucional da separação dos poderes (art. 68 da Constituição), de maneira que provêm regramentos técnicos, em princípio atribuídos ao Congresso Nacional, assim como proferem julgamentos, sujeitos a revisão judicial (inciso XXXV do art. 5º da Constituição). As Agências, dessa forma, garantem respostas técnicas, rápidas,

<sup>3</sup> "IV - no caso de obra audiovisual do tipo videomusical constituídas principalmente por registros audiovisuais de shows ou performances musicais, mesmo que editados, o cumprimento das obrigações de veiculação seja referente apenas a canais de conteúdo videomusical."

<sup>4</sup> "Art. 19. A classificação inaugural do canal de programação é de natureza declaratória por parte da programadora, devendo atender aos requisitos dispostos nesta IN, não se sujeitando à aprovação prévia por parte da ANCINE. (...) Art. 21. A ANCINE, caso verifique divergência em relação à classificação do canal de programação, instaurará processo administrativo com vistas à sua reclassificação. Parágrafo único. Uma vez efetivada a reclassificação do canal de programação de que trata o caput, somente será possível nova verificação depois de transcorrido ao menos 1 (um) novo trimestre do ano civil, sendo este trimestre cronologicamente posterior à data da comunicação da reclassificação à programadora. Art. 22. A ANCINE tornará pública até o 5º (quinto) dia útil de cada mês, em seu sítio na rede mundial de computadores, a classificação atualizada dos canais de programação."



pertinentes, às demandas da sociedade em temas específicos (por exemplo, nesse caso, no campo do audiovisual).

Se, todavia, a ANCINE exercer suas atribuições extrapolando a Lei, terminará por gerar novas demandas ao Poder Judiciário e ao Poder Legislativo, ou seja, o que dilui o seu papel.

Uma providência, nessa linha, seria a publicidade ampla para os documentos acima mencionados (estudos técnicos, opiniões jurídicas e votos de seus conselheiros sobre o tema). Se os jurisdicionados da ANCINE e cidadãos em geral compreenderem e conhecerem a regulação e suas razões, terão por ela maior respeito e acatamento. A palavra do regulador iluminará os passos dos entes regulados.

A Lei 12485/2011 estabeleceu regime de competição em todas as atividades por ela reguladas, com menção expressa à autoridade do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE para conter o abuso do poder econômico e para apreciar os atos de concentração no setor (art. 8º). O tema da produção de conteúdos não é novo, no CADE, mas, sob a nova regulação, é imprescindível sua atuação permanente e tempestiva, para assegurar não apenas a pluralidade econômica (concorrência), mas também a pluralidade de opiniões, visões, culturas (pluralismo democrático). Sendo assim, parece adequado que o CCS promova audiência pública, em uma de suas próximas sessões, para reunir CADE, ANCINE e ANATEL, de modo que as agências que regulam uma porção gigantesca e relevante da comunicação possam interagir, sob os olhares do Congresso Nacional. Nessa audiência, cada qual das três autarquias teria oportunidade para manifestar – se sobre o novo marco estabelecido pela Lei do SEAC, assim como o Conselho teria oportunidade para indagar sobre aspectos relevantes do desenvolvimento do audiovisual.

A esse respeito, cumpre ressaltar uma peculiaridade do modelo brasileiro, que o distingue daquele em prática em outros países. A ANCINE opera ao mesmo tempo tanto como agência reguladora como agência de fomento. Esse é um tema importante, que tem o potencial de gerar conflitos, inclusive de interesses, ou mesmo contradições e inconsistências entre seus campos distintos de atuação. Desse modo, desde vale mencionar que no curso das análises deste Conselho, é fundamental que tanto a organização administrativa quanto a atividade normativa da ANCINE estejam atentas a esse potencial conflito, cuidando para que sejam separados ao máximo o exercício de ambas as atividades.

Sobre a questão da concorrência, vale ainda mencionar que nos termos do artigo 6º da Lei 12.485 e dos artigos 4º e 10º, dentre outros, da Instrução Normativa 100 editada pela ANCINE, cabe a ela a identificação das relações de controle e coligação (dentre outras) entre os agentes econômicos regulados. Tal competência possui conexão e impacto direto com atividades atribuídas também à ANATEL e ao CADE, no que tange tanto à regulação de serviços de telecomunicação quanto de defesa da concorrência. Nesse sentido, é importante a articulação da ANCINE com referidos órgãos, procurando-se ao máximo a harmonização e evitando-se antinomias. No entanto, é importante ressaltar a esse respeito que a construção da Lei 12.485 leva à divisão de competências e atribuições entre o que cabe especificamente à ANCINE, como a análise das posições de “coligada”, “controlada”, “controladoras”, “produtora brasileira independente” e outras definições técnicas consolidadas pela Lei. Essas divisões de atribuição devem também ser respeitadas e, quando não estiverem claras, devem ser estabelecidas.



É importante ainda que a ANCINE esteja preparada para discutir e enfrentar a questão dos contornos de sua atuação com relação a novos serviços convergentes. A esse respeito, é relevante para este Conselho que a ANCINE exponha sua visão com respeito aos limites de sua competência regulatória relativa às diversas modalidades de "video on demand", ou ainda, às várias modalidades "streaming" de vídeo, bem como outras modalidades convergentes à Internet.

Outrossim, é importante averiguar se a estrutura interna administrativa da ANCINE permite hoje o exercício eficaz de suas novas atribuições trazidas pela Lei 12.485. Por exemplo, são bem-vindas mais informações sobre se a agência possui condições técnicas e de recursos humanos para executar o acompanhamento da programação audiovisual, no sentido de verificar se estão sendo atendidos os dispositivos da Lei 12.485 no que tange às exigências de cotas relativas aos conteúdos audiovisuais, dentre outros.

Em conclusão, o Parecer é para que:

1) O CCS mantenha diálogo permanente com a ANCINE para:

a) Receber (i) os estudos técnicos antecedentes à edição dos regulamentos, (ii) as opiniões jurídicas produzidas no âmbito da ANCINE e (iii) os votos de seus conselheiros sobre os temas regulados, a serem encaminhados ao CCS no mínimo semestralmente;

b) Receber informes quantitativos semestrais sobre:

c) Quantos produtores, quantos programadores, quantos empacotadores e quantos distribuidores há no Brasil, especificando-se quais são eles.

(1) Dentre estes:

(a) quantos são brasileiros

(b) quantos são brasileiros independentes, especificando-os.

(c) quanto é a produção brasileira e quanto é a produção brasileira independente, dentre os audiovisuais distribuídos pelas distribuidoras aos brasileiros.

(d) Receber informação acerca de como têm sido operacionalizados os arts. 19, 21 e 22 da IN 100 para o credenciamento e classificação dos canais.

2) O CCS proponha à ANCINE considerar os comentários e sugestões, assim como os debates havidos no Conselho de Comunicação Social, nos termos do art. 42 da Lei 12485/2011.

3) O CCS promova audiência pública, em uma de suas sessões, envolvendo Anatel, Ancine e CADE, para que tais autarquias exponham suas visões acerca do audiovisual e possam dialogar com o Conselho de Comunicação Social.

4) Na audiência pública são sugeridos como temas: a) a dupla atuação da ANCINE, tanto como agência de fomento como agência reguladora, e as medidas vislumbradas para a melhor separação dessas atividades e a prevenção de conflitos de interesse e finalidade; b) as intersecções das atividades da ANCINE com respeito à ANATEL e ao CADE, incluindo os contornos de suas atribuições para a operacionalização de termos relevantes de análise dos agentes econômicos, tais como

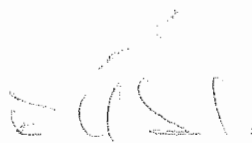
"coligada", "controlada" etc. c) A visão da ANCINE em face ao panorama de rápida mudança tecnológica, os limites de sua atividade regulatória com relação a diferentes modalidades de "vídeo on demand", "streaming" e outras formas de oferta de conteúdo audiovisual pela internet, celulares e outras redes; d) o panorama de suas capacidades administrativas presentes e futuras, no sentido de auferir seu potencial de desincumbimento das atividades de fomento e regulatórias, ampliadas pela Lei 12.485.

É como nos parece.

Luiz Atonio Gerace



Walter Vieira Ceneviva



Ronaldo Lemos





## CONGRESSO NACIONAL CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

### PARECER CCS 5/2013

15 de fevereiro de 2013

#### RELATÓRIO SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 1.078/2011, DO DEPUTADO DELEGADO PROTÓGENES

Abaixo, encaminho o texto com algumas alterações que sugiro. Não pude estender demais a pesquisa, mas espero ter tocado os pontos mais importantes. Evidentemente, observei alguns aspectos técnico-legais, Mas o que espero que a compreensão do texto seja convincente, e se alguns dos companheiros habilitar em me ajudar no que for necessário desde já agradeço.

Ressalvo que não sou advogado muito menos criminalista, de modo que não domino o processo penal. De todo modo, observo que o PL em questão apenas altera uma lei que, com base na Constituição Federal, autoriza a PF a apurar determinadas categorias de crime. Assim, conquanto incumba a PF da apuração de crimes que, ordinariamente, não seriam de sua competência, não modifica a competência do Poder Judiciário, que continua sendo da autoridade prevista na própria Constituição Federal e legislação infraconstitucional. Note que, com relação aos crimes contra direitos humanos, a modificação da competência constou de emenda constitucional (EC-45/2004). Por isso, ao revisar o texto, retirei as referências à competência da Justiça Federal. Também destaco que, no PL-1078/2011 a apuração pela PF de crimes não solucionados pela polícia local em noventa dias não se refere aos crimes contra a atividade jornalística, mas a crimes relativos a autoridades públicas.

#### **Sindicatos dos radialistas de Minas, Goiás e FITERT defendem federalização de crimes contra jornalistas e radialistas.**

O objetivo é permitir que autoridades federais apurem, de forma rápida e isenta, os crimes contra radialistas e jornalistas, com a consequente punição dos culpados. O PL-1.078/2011, de autoria do Deputado Delegado Protógenes, acrescenta os incisos V e VI ao artigo 1º da Lei 10.446/2002, a fim de permitir a atuação da Polícia Federal na apuração de crimes relativos a atividades de autoridades dos poderes executivo, legislativo e judiciário (nas esferas estadual e municipal) e crimes contra a atividade jornalística. Defendemos a inclusão da palavra "radialistas" pelo autor do projeto, de modo que sejam alcançados os crimes cometidos contra jornalistas e radialistas.



## CONGRESSO NACIONAL CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

A atribuição dessa competência à Polícia Federal tem suporte na Constituição Federal, art. 144, § 1º, que autoriza aquela instituição a apurar infrações penais "cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme".

Enquanto dirigentes sindicais é nosso dever exigir rigor das autoridades na apuração dos fatos e na punição dos responsáveis pela morte destes profissionais e, do Congresso Nacional, a aprovação do projeto de lei que incumbe a Polícia Federal da apuração dos crimes contra jornalistas e radialistas, livre de eventual influência de autoridades ou potentados locais.

Se ficar muito repetitivo me desculpem pois já é de madrugada. Jamais imaginávamos que, vencido o período de regime de exceção e, ao alcançarmos a democracia, nos encontramos cercados por uma legislação penal tão estimulante para a prática de atos criminosos, onde a vida dos cidadãos nada vale diante da vingança banal dos bandidos, pistoleiros e mandantes. Nós sindicalistas ressaltamos que a liberdade para o trabalho da imprensa é fundamental para o exercício da democracia. "Também é nosso dever repudiarmos as frequentes tentativas de cerceamento à liberdade de expressão no Brasil e, principalmente, a violência cometida contra radialistas e jornalistas. Portanto cobramos aprovação de lei que federalize crimes contra jornalistas e Radialistas, que o Congresso Nacional aprove rapidamente a criação de lei que transfere à esfera federal a responsabilidade de apurar os crimes cometidos contra jornalista e radialistas no exercício da atividade. Atualmente, o chamado deslocamento de competência já ocorre para crimes contra os direitos humanos instituído pela Emenda Constitucional 45/2004. Além de pressa na votação do projeto de lei (PL 1.078/2011) tratando da apuração federal para crimes contra os jornalistas e radialistas, que tramita atualmente na Câmara dos Deputados, principalmente quando motivados por razões políticas, que ferem o direito à informação e a liberdade de imprensa. O projeto de lei confere à Polícia Federal a responsabilidade por investigar os crimes contra a atividade jornalística, devendo ser explicitado que também se insere nesse contexto o trabalho do radialista. A maior parte dos crimes contra profissionais da área tem motivações políticas.

Levantamento feito pela FITERT Federação Nacional dos Radialistas dos assassinatos de radialistas nos últimos dois anos foram localizados pelo menos 10 mortes em condições que podem estar relacionadas a vinganças contra denúncias feitas pelas vítimas. No único caso solucionado, inquérito confirmou retaliação profissional de Francisco Gomes, que atuava no Rio Grande do Norte. Nosso pessoal está sendo morto da forma mais bandida, mais covarde [possível]. Estão sendo baleados pelas costas e, na maioria dos casos, isso está ligado à cobertura política que fazem. O cerne desta questão é a falta de justiça. As pessoas se sentem acima da lei e mandam seus recados matando um [profissional de comunicação]. E, se não ficam satisfeitos, matam outro.

Ao apoiar a proposta para que os crimes contra jornalistas radialistas sejam federalizados, destacamos que a garantia de segurança para os profissionais de comunicação é um tema essencial para o fortalecimento da democracia brasileira. A violência contra jornalistas e



## CONGRESSO NACIONAL CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

radialistas é, talvez, a expressão máxima dos embaraços à liberdade de imprensa e ao direito da sociedade à informação. Com instalação do Conselho de Comunicação Social temos a convicção não vai ser um remédio para todos os males, mas vai contribuir. O projeto é positivo.

Com a sua aprovação, a investigação destes crimes será feita pela Polícia Federal e poderemos, assim, acelerar a descoberta de quem matou, quem mandou matar, quem torturou, agrediu ou impediu os jornalistas e radialistas de exercerem sua atividade legítima de informar à população. O deputado federal Delegado Protógenes (PCdoB-SP), autor do Projeto de Lei 1078/11 que propõe a federalização defende que os crimes contra jornalistas precisam de uma investigação realizada por uma polícia isenta e sem a influência de poderes coronelistas locais. Com a federalização dos crimes contra jornalistas e radialistas a Polícia Federal passa a ser responsável pela investigação. O que a categoria dos Radialistas solicita é que inclua a palavra radialista neste projeto.

### **Moção de apoio ao Projeto de Lei**

O presente relatório solicita que o Conselho de Comunicação Social do Congresso Nacional envie ao Deputado Delegado Protógenes a seguinte moção de apoio do Projeto de Lei nº 1.078 de 2011:

“O Conselho de Comunicação Social do Congresso Nacional vem por meio desta moção, aprovada em plenário, apoiar e louvar a iniciativa de Vossa Excelência em apresentar o Projeto de Lei nº 1.078/2011, no sentido de assegurar a independência da investigação de crimes contra a atividade jornalística. Tal iniciativa corresponde a sanar um malefício que hoje grassa no Brasil, o das investigações suspeitas em si mesmas em casos que envolvem jornalistas e/ou pessoas envolvidas em atividades jornalísticas ou análogas à de jornalismo.

O Conselho de Comunicação Social ainda pondera e propõe que Vossa Excelência e os demais Deputados e Senadores envolvidos no processo legislativo considerem a necessidade de ampliar o escopo dessa iniciativa legislativa para contemplar não somente os profissionais jornalistas, mas também pessoas que realizam atividade jornalística ou atividade meio para a atividade jornalística, inclusive e especialmente os radialistas.

Por fim, o Conselho solicita que haja celeridade e prioridade na tramitação do citado Projeto de Lei.”

**José Catarino Nascimento (Nascimento Silva)**  
Membro do Conselho de Comunicação Social do Congresso Nacional  
Representante da categoria profissional dos radialistas

ILMO. SR.

DOM ORANI JOÃO TEMPESTA

DD. PRESIDENTE DO CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL - CONGRESSO NACIONAL

PARECER N° 06, DE 2013 - CCS

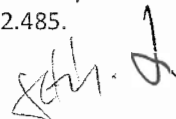
REF.: Relatório- Regulamentos da ANATEL decorrentes da Lei nº12.485 (SeAC)

O Conselho de Comunicação Social do Congresso Nacional, por meio da Comissão de Relatoria integrada pelos Conselheiros Celso Augusto Schröder, Miguel Angelo Cançado e Roberto Dias Lima Franco, constituída mediante deliberação aprovada na 3ª. Reunião realizada em 01º de outubro de 2012, vem perante V.Sa., nos termos do artigo 33 do Regimento Interno do CCS (Ato da Mesa nº. 01, de 2004), apresentar o Relatório, submeter à análise dos demais Conselheiros para posterior deliberação do Pleno do Conselho.

#### I. DO OBJETO

Este Relatório tem por objeto o exame dos regulamentos estabelecidos pela ANATEL, propostos ou já aprovados, decorrentes da Lei do Serviço de Acesso Condicionado, Lei nº 12.485, de 12 de setembro de 2011, com uma proposta de encaminhamento e pronunciamento do Conselho de Comunicação Social quanto à matéria.

Para a análise da Comissão de Relatoria, a Presidência do Conselho de Comunicação Social, disponibilizou o ofício ANATEL nº 635/2012-CMROR/PR, assinado pelo seu Presidente, Sr. João Batista Rezende, enviado em resposta ao ofício CCS nº014/2012, contendo como anexo a Nota Técnica elaborada pela Superintendência de Serviços de Comunicação de Massa, que presta os esclarecimentos pertinentes e traz em seu anexo as normas dessa Agência relacionadas à Lei nº 12.485.



## II. DAS CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Em primeiro lugar registra-se a dificuldade de opinar quanto à resolução de um órgão regulador, *a posteriori* da sua publicação e início de vigência, visto aos riscos e embaraços que possam vir a serem provocados.

A Comissão de Relatoria limitou-se à análise do Regulamento do Serviço de Acesso Condicionado (SeAC), aprovado através da Resolução nº 581, de 26 de março de 2012<sup>1</sup>, editada pela Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL),<sup>2</sup> por entender ser esta a única resolução desta Agência decorrente da supracitada Lei, até o presente momento.

Em 12 de setembro de 2011, a Presidente da República sancionou a Lei nº 12.485, que dispôs sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado; alterou a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, e as Leis nºs 11.437, de 28 de dezembro de 2006, 5.070, de 7 de julho de 1966, 8.977, de 6 de janeiro de 1995, e 9.472, de 16 de julho de 1997 e deu outras providências.

O art. 42 do referido instrumento legal estabeleceu o seguinte, *in verbis*:

**Art. 42.** A Anatel e a Ancine, no âmbito de suas respectivas competências, regulamentarão as disposições desta Lei em até 180 (cento e oitenta) dias da sua publicação, ouvido o parecer do Conselho de Comunicação Social.

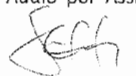
**Parágrafo único.** Caso o Conselho de Comunicação Social não se manifeste no prazo de 30 (trinta) dias do recebimento das propostas de regulamento, estas serão consideradas referendadas pelo Conselho.

## III. DA CONSULTA AO CCS

De acordo com o art. 42 da Lei nº 12.485, de 2011, transcrito acima, compete à Anatel, "no âmbito de suas competências", regulamentar o serviço, ouvido previamente o Conselho de Comunicação Social (CCS), que teria 30 dias para apresentar parecer sobre a minuta de norma formulada pela Agência.

Portanto, a publicação da regulamentação pela Anatel, relativa ao Serviço de Acesso Condicionado (SeAC), deveria ser *precedida* de parecer do Conselho de Comunicação Social (CCS) sobre a matéria.

<sup>1</sup> A Resolução nº 581, de 2012, aprova o Regulamento do Serviço de Acesso Condicionado (SeAC) bem como a prestação do Serviço de TV a Cabo (TVC), do Serviço de Distribuição de Sinais Multiponto Multicanal (MMDS), do Serviço de Distribuição de Sinais de Televisão e de Áudio por Assinatura via Satélite (DTH) e do Serviço Especial de Televisão por Assinatura (TVA).

d. 



Pois bem, em 22 de dezembro de 2011, o Presidente da Anatel, João Batista de Rezende, enviou ao Senhor Rodrigo Cagiano Barbosa, titular da Secretaria de Apoio a Conselhos e Órgãos do Parlamento, o Ofício nº 974/2011-CMROR/SCM/PR-Anatel mediante o qual encaminhou para exame do CCS a “proposta de novo Regulamento do Serviço de Acesso Condicionado”, o qual, contudo, estava desativado à época.

Assim, através do referido ofício, concedeu-se ao colegiado da CCS, previsto pelo art. 224 da Constituição Federal e instituído pela Lei nº 8.983, de 30 de dezembro de 1991, o prazo legal de 30 dias a contar do recebimento da proposta de regulamento para se manifestar, sob pena de ratificação tácita da disciplina administrativa.

Em princípio, então, o prazo de manifestação do CCS acerca da regulamentação do SeAC editada pela Anatel teria expirado no dia 22 de janeiro de 2012, não cabendo posicionamento formal do colegiado sobre a Resolução nº 581/2012.

Na sequência, a Anatel encaminhou à Secretaria de Apoio a Conselhos e Órgãos do Parlamento cópia da Consulta Pública (CP) nº 65, que submeteu ao crivo da sociedade, entre os dias 19 de dezembro de 2011 e 2 de fevereiro de 2012, a proposta inicial de regulamentação do SeAC, na medida em que, por força do disposto no art. 42 da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997 (Lei Geral de Telecomunicações – LGT), a Anatel é obrigada a submeter qualquer ato normativo a processo de consulta pública antes de sua edição.

Ademais, é sabido que o Conselho Diretor da Anatel só delibera seus regulamentos após a consolidação, pela área técnica responsável, das contribuições recebidas em processo de consulta pública, ouvida a Procuradoria Federal Especializada da Agência (PFE-Anatel).

Nesse contexto, apesar de não ter havido qualquer prejuízo ao processo em razão da falta de parecer quanto à “proposta de novo Regulamento do Serviço de Acesso Condicionado”, pois o CCS encontrava-se desativado na época, deve-se destacar que a Anatel deixou de encaminhar para parecer do Conselho, a minuta resultante da consolidação das contribuições da consulta pública.

A Anatel deveria ter encaminhado à consideração do CCS a minuta de regulamento a ser então deliberada por seu Conselho Diretor, após a consolidação das contribuições recebidas por ocasião da CP nº 65, de 2011, inclusive com a opinião jurídica manifestada pela PFE-Anatel.

Diante disso, esta comissão de relatoria propôs e o CCS encaminhou o Ofício nº 07/2013/CMROR/SCM-Anatel, solicitando e alertando que (i) sempre lhe fossem enviados as minutas dos regulamentos finais, após consolidação das contribuições recebidas por meio das consultas públicas e parecer da PFE-Anatel; (ii) que fosse informado o status da elaboração dos regulamentos específicos previstos no Regulamento do Serviço de Acesso Condicionado e a perspectiva de envio dos mesmos para análise e manifestação desse Colegiado da CCS.



A Anatel respondeu a solicitação deste Conselho através do Ofício nº 07/2013/CMROR/SCM-Anatel, de 28 de janeiro de 2013, assinado pelo Superintendente de Serviços de Comunicação de Massa, Marconi Thomaz de Souza Maya, que **a atendeu em parte**. No que tange à primeira solicitação, informou que as futuras minutas que irão disciplinar dispositivos do Regulamento do SeAC (Resolução nº 581/2012) serão encaminhadas em sua versão final ao CCS, após a análise das contribuições recebidas por meio de Consulta Pública e parecer da PFE da Anatel.

No que se refere ao segundo tópico, informou que a área técnica da Anatel estava finalizando a minuta do "Regulamento para Dispensa de Carrêgamento de Canais de Programação de Distribuição Obrigatória", com previsão de que seria submetida à Consulta Pública até o final do primeiro semestre de 2013. Por fim, destacou que no tocante aos dispositivos previstos no (i) § 2º e *caput* do art. 8º; (ii) §§ 5º, 15 e 19 do art. 52; (iii) § 5º e *caput* do art. 62; (iv) parágrafo único do art. 73; e (v) art. 100, do Regulamento do SeAC, **ressalto que ainda estão em estudo** pela área técnica da Agência.

Por esta iniciativa, a Comissão de Relatoria agradece ao Ilmo. Superintendente de Serviços de Comunicação de Massa da Anatel pelo atendimento parcial das solicitações deste Conselho

Na última reunião do Conselho, ocorrida em 04 de março de 2013, o Conselheiro Alexandre Jobim apresentou voto por escrito sobre o relatório apresentado por esta Comissão de Relatoria, quando da 4ª Reunião do Conselho, tendo esta Comissão de Relatoria solicitado vistas.

Em face do exposto, apresentam-se as seguintes considerações a serem discutidas pelo Pleno do Conselho.

#### **IV – DAS QUESTÕES DE MÉRITO**

##### **IV.1. - Dos demais regulamentos relativos ao SeAC a serem editados pela Anatel**

Como já mencionado, compete ao CCS, nos termos do art. 42 da Lei nº 12.485, de 2011, manifestar-se acerca da regulamentação a ser editada pela Anatel na disciplina da prestação do SeAC.

Verifica-se que o Regulamento do SeAC, aprovado pela Resolução nº 581/2012, previu a edição de uma série de outros regulamentos, que complementarão os dispositivos nele previstos, a saber:

- regulamento sobre o uso ou elementos de redes de outras prestadoras de serviços de telecomunicações de interesse coletivo (art. 8º, *caput*);



- regulamento técnico para disciplinar os termos e condições de recebimento dos sinais das programadoras dos canais de programação de distribuição obrigatória (art. 52, § 5º);
- regulamentação específica para os canais de programação de distribuição obrigatória (art. 52, § 15);
- regulamento técnico para tratamento da multiprogramação e da interatividade dos canais de programação de distribuição obrigatória (art. 52, § 19);
- regulamento técnico relativo à oferta da programação dos canais de radiodifusão em tecnologia digital (art. 62, caput e § 5º);
- regulamento relativo às informações a serem disponibilizadas pelos prestadores de SeAC para o planejamento, acompanhamento e controle da prestação do serviço (art. 73, parágrafo único);
- regulamentação técnica do SeAC (art. 100).

Diante deste cenário, e em atenção ao informado no Ofício nº 07/2013/CMROR/SCM-Anatel, que manifestou a solicitude da Anatel de encaminhar todas as minutas dos regulamentos finais sobre estes dispositivos específicos da Resolução nº 581/2012, apenas reitera-se a solicitação de que este Conselho seja mantido informado quando da perspectiva de elaboração destes regulamentos específicos.

#### **IV.II - Da obrigação de carregamento dos canais de geradora local de radiodifusão (art. 52, § 2º)**

Analisando voto apresentado pelo Conselheiro Alexandre Jobim na última reunião do Conselho, ocorrida em 04 de março de 2013, evidencia-se posição antagônica à apresentada por esta Comissão de Relatoria no voto apresentado em relatório original apresentado em 05 de novembro de 2012, quando da realização da 4ª Reunião do Conselho de Comunicação Social. Em suma, enquanto esta Comissão de Relatoria defende que o art. 52, § 2º do regulamento necessita revisão para compatibilização com o disposto na Lei nº 12.485/2011, o voto do Conselheiro Alexandre Jobim, ao contrário, defende que o regulamento é adequado e suficiente, não carecendo de revisão.

Contudo, tendo em vista que a Anatel comunicou, pelo Ofício nº 07/2013/CMROR/SCM-Anatel, que sua área técnica estava finalizando minuta do "Regulamento para Dispensa de Carregamento de Canais de Programação de Distribuição Obrigatória", o qual por certo trará maior detalhamento dos critérios a serem adotados pela Agência quanto ao tema, com previsão de que seja submetida à Consulta Pública até o final do primeiro semestre de 2013, entende-se prudente



suspender a apreciação deste item pelo CCS até o encaminhamento da minuta final do referido "Regulamento para Dispensa de Carregamento de Canais de Programação de Distribuição Obrigatória", de forma que este Conselho possa se manifestar oportunamente sobre o assunto, enriquecendo e qualificando sua atuação.

**IV.III - Do Regulamento de Apuração de Controle e de Transferência de Controle em Empresas Prestadoras de Serviços de Telecomunicações (arts. 3º, XVI, 30 e 36)**

Reconhecendo complexidade do tema, conforme exposto no voto apresentado pelo Conselheiro Alexandre Jobim, esta Comissão de Relatoria acata proposta de que o Conselho não faça recomendação à ANATEL, sobre o tema do poder e controle, até que o mesmo não o enfrente de forma profunda e ampla, inclusive com sugestões de encaminhamento.

**IV.IV - Da contratação de programação gerada no exterior por empresa localizada no território nacional (art. 55, IV)**

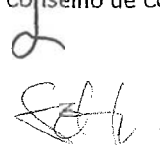
O inciso IV do art. 55 do Regulamento do SeAC estabeleceu que é vedado ao prestador do serviço contratar programação gerada no exterior por meio de empresa que não esteja localizada no território nacional.

É de se notar, entretanto, a ilegalidade do referido dispositivo. Isso porque, o *caput* do art. 37 da Lei nº 12.485, de 2011, revogou, expressamente, o art. 31 da Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, o qual determinava, justamente, que a contratação de programação ou de canais de programação internacional deveria ser realizada por meio de empresa brasileira.

Não cabe à disciplina regulamentar reincorporar ao mundo jurídico mandamento revogado por lei, o que obriga a revisão do dispositivo por parte da Anatel.

O voto apresentado pelo Conselheiro Alexandre Jobim enriquece e reforça os argumentos apresentados anteriormente pela Comissão de Relatoria.

Desta forma, esta Comissão, não apenas mantém sua proposta original, como propõe que o texto apresentado pelo Conselheiro Jobim, a respeito do tópico em questão, seja incorporado ao texto do relatório original apresentado em 05 de novembro de 2012, quando da realização da 4ª Reunião do Conselho de Comunicação Social.



#### **IV.V - Da entidade representativa das instituições de ensino superior (arts. 64 e 65)**

O art. 64 do Regulamento do SeAC previu a criação, em cada área de abrangência do atendimento do serviço, de entidade representativa das instituições de ensino superior, com o objetivo de coordenar a utilização do canal universitário em seus limites.

Já o art. 65 estabeleceu que a referida entidade deverá ser composta, no mínimo, por um representante de cada instituição de ensino superior localizada na área de abrangência do atendimento. Em outros termos, obrigou a cada centro universitário ou universidade da localidade atendida a associar-se à entidade que gerirá o canal universitário.

Além da falta de competência da Anatel em estabelecer obrigações a agentes fora do setor de telecomunicações, a determinação regulamentar infringiu o art. 5º, inciso XX, da Constituição Federal, que prevê que ninguém poderá ser obrigado a associar-se ou a permanecer associado, devendo ser revogado pela Agência.

O voto apresentado pelo Conselheiro Alexandre Jobim enriquece e reforça os argumentos apresentados anteriormente pela Comissão de Relatoria.

Desta forma, esta Comissão, não apenas mantém sua proposta original, como propõe que o texto apresentado pelo Conselheiro Jobim, a respeito do tópico em questão, seja incorporado ao texto do relatório original apresentado em 05 de novembro de 2012, quando da realização da 4ª Reunião do Conselho de Comunicação Social.

#### **IV.VI - Das obrigações de cota de conteúdo nacional aos prestadores de TV a cabo, MMDS, DTH e TV (art. 93)**

Considerando os argumentos apresentados no voto do Conselheiro Alexandre Jobim, de que a redação do artigo 93, §3 do Regulamento apenas reproduz o texto do artigo 37 e, considerando que, por sua vez, a própria constitucionalidade da Lei está sob tutela do STF, a Comissão de Relatoria resolveu retirar de seu voto a proposta para que fosse recomendado à ANATEL, a revisão e revogação do referido artigo (item V.VI do relatório original).

### **V. CONCLUSÕES E SOLICITAÇÕES DE ENCAMINHAMENTOS**

Do exposto, a Comissão apresenta este Relatório, recomendando ao Pleno do Conselho as suas conclusões e propostas de encaminhamentos a seguir:

V.I – Agradecendo ao Ilmo. Superintendente de Serviços de Comunicação de Massa da Anatel pelo atendimento parcial das solicitações deste Conselho, apenas reiterar a solicitação de que este Conselho seja mantido informado quando da perspectiva de elaboração dos regulamentos específicos quanto aos



dispositivos previstos no (i) § 2º e *caput* do art. 8º; (ii) §§ 5º, 15 e 19 do art. 52; (iii) § 5º e *caput* do art. 62; (iv) parágrafo único do art. 73; e (v) art. 100, do Regulamento do SeAC;

V.II – À vista da informação de que a área técnica da Anatel está finalizando minuta do “Regulamento para Dispensa de Carregamento de Canais de Programação de Distribuição Obrigatória”, com previsão de que seja submetida à Consulta Pública até o final do primeiro semestre de 2013, recomenda-se a suspensão da apreciação deste item pelo CCS até o encaminhamento da minuta final do referido “Regulamento para Dispensa”, de forma que este Conselho possa se manifestar oportunamente sobre o assunto, enriquecendo e qualificando sua atuação.

V.III – Retirada proposta acerca Apuração e Transferência de Controle até que o Conselho de Comunicação Social enfrente o tema de poder e controle de forma profunda e ampla, inclusive com sugestões de encaminhamento).

V.IV – Recomendar que a Anatel reveja e revogue o inciso IV, do art. 55, do Regulamento do Serviço de Acesso Condicionado (SeAC), pelos motivos expostos no presente relatório e no voto apresentado pelo Conselheiro Alexandre Jobim;

V.V – Recomendar que a Anatel reveja e revogue o art. 65, do Regulamento do Serviço de Acesso Condicionado (SeAC), pelos motivos expostos no presente relatório e no voto apresentado pelo Conselheiro Alexandre Jobim; e

V.VI – Retirada proposta acerca Das Obrigações de Cota de Conteúdo Nacional considerando argumentos apresentados no voto do Conselheiro Alexandre Jobim e, considerando que, a própria constitucionalidade da Lei está sob tutela do STF.

É o Relatório.

Brasília, 26 de fevereiro de 2013.



Celso Augusto Schröder

Miguel Angelo Cançado



Roberto Dias Lima Franco

**CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL DO  
CONGRESSO NACIONAL**

Cons. Miguel Ângelo Cançado

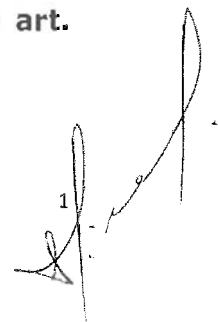
**PARECER SOBRE ART. 29 RICCS***PARECER Nº 7, de 2013 - CCS*

O i. Presidente do Conselho de Comunicação Social do Congresso Nacional, Dom Orani João Tempesta, solicitou da Consultoria Legislativa do Senado Federal manifestação quanto à vigência e alcance do art. 29 do Regimento Interno do Colegiado.

Acontece que, durante a discussão dos atos da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) e Agência Nacional de Cinema (ANCINE), a partir de provocação do e. Conselheiro Alexandre Jobim.

Por meio da Nota Informativa 36, de 2013, a Consultoria do Senado Federal, em peça da lavra do Consultor Renato Monteiro de Rezende, manifestou entendimento no sentido e ser nulo o RICCS sob a seguinte conclusão:

**"o art. 29 do RICCS é nulo (e, portanto, não tem âmbito algum de aplicação), pois constitui norma regimental estabelecadora de restrição ao exercício de competências legais do Conselho não exercitáveis de modo facultativo, mas vinculado, competências essas conferidas pela Lei no. 8.389, de 1991, que não reproduz vedação idêntica ou similar à veiculada no art. 29 do RICCS"**



No transcorrer da sua manifestação o e. Consultor expõe a tese de que, entre outros aspectos, **"o fato de a validade de um ato normativo estar sendo discutida pelo Poder Judiciário em nada deveria obstar uma análise desse mesmo ato pelo órgão consultivo do Congresso Nacional, inclusive porque o Conselho pode fornecer úteis subsídios ao Poder Legislativo..."**.

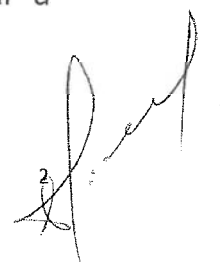
Pois bem. A partir de tal interpretação, instaurou-se o presente procedimento para análise pelo próprio Pleno do Conselho de Comunicação Social se correta ou não a conclusão de ser nulo o art. 29 do RICCS, cabendo a mim, por determinação da Presidência, relatar a matéria.

É o breve relatório. Passo a opinar.

Na verdade, não penso que a questão posta à análise deste Colegiado neste momento possa ser vista simplesmente pela ótica adotada pelo i. Consultor Legislativo do Senado Federal, de modo a concluir, como feito por Sua Senhoria, por ser nulo o dispositivo regimental em questão, o art. 29 do RICCS.

Será preciso, necessariamente, ainda que em rápidas palavras, buscar o sentido da norma administrativa em questão, ou seja, é fundamental que se tenha em vista o alcance e as condições em que o Conselho de Comunicação Social pode ou deve lançar mão do dispositivo que, diga-se, foi aprovado pela Mesa do Senado Federal.

Por certo que, quis o Colegiado, quando aprovou seu Regimento interno e o submeteu à Mesa Diretora do Senado, na forma da Lei, respeitar a autonomia constitucional entre os Poderes da República e, sobretudo, como Órgão meramente consultivo, não quis violentar a autoridade das decisões judiciais.





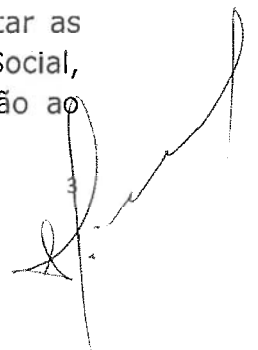
Concordo plenamente com o Parecerista, e ousar pensar que ninguém divergirá disto, que o CCS não poderá deixar de atender a solicitação de uma das Casas Legislativas de emitir sua análise sobre determinada matéria, inclusive para instruir processual judicial, desde que o pedido seja nesse sentido, sobretudo pela natureza auxiliar que possui.

Reconheço como pertinentes as preocupações estampadas no Parecer da Consultoria quanto à necessidade de que este Conselho dê vazão às questões que lhe são submetidas, exatamente na sua função auxiliar, e até confesso entender como sedutores os argumentos, mas, no entanto, data vênia, não vejo necessidade, ao menos por enquanto, de se promover alteração regimental para afastar a norma em comento.

Ademais, a própria Câmara Alta do Legislativo brasileiro, por sua Mesa Diretoria, entendeu pertinente a ressalva de que o Conselho de Comunicação Social não deve mesmo ingressar na seara temática de matéria submetida à apreciação do Poder Judiciário, caso contrário, não teria aprovado a redação como está.

Enfim, Não entendo mesmo que a norma possa estar impedindo ou vetando o CCS de exercer suas competências, posto que, a meu ver, modestamente, há apenas e tão somente, uma limitação regimental, de maneira que o Legislativo Federal, por qualquer das Casas, caso necessário, poderá colher manifestação do CCS para o aperfeiçoamento do processo legislativo ou para instruir pronunciamento em peça processual, desde que não colidente com a autonomia dos Poderes, que é, na essência o sentido fundamental, e acertado, da norma sob análise.

Aliás, a norma em questão se destina a regulamentar as atividades internas do Conselho de Comunicação Social, impondo, pois, certa restrição a seus membros e não ao

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized, cursive script. It appears to be a personal signature, possibly of a senator or official, written over the end of the text.

Congresso Nacional. Nessa linha de raciocínio Hely Lopes Meirelles ensina:

***"Como ato regulamentar interno, o regimento só se dirige aos que devem executar o serviço ou realizar a atividade funcional regimentada"***

Enfim, por tudo quanto aqui deduzido, concluo por me manifestar no sentido de ser mantida a redação regimental – art. 29 do RICCS – da forma como está redigida e aprovada pela Mesa diretora do Senado Federal.

Goiânia, para Brasília, 06 de maio de 2.013.



Miguel Ângelo Cançado

Conselheiro do CCS

ILMO. SR.

DOM ORANI JOÃO TEMPESTA

D.D. PRESIDENTE DO CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL – CONGRESSO NACIONAL

*PARECER N° 8, DE 2013 - CCS*

**REF.: Relatório – Proposta de alteração do Regulamento do SeAC**

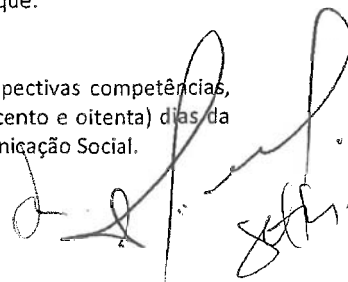
O CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL DO CONGRESSO NACIONAL, por meio da Comissão de Relatoria integrada pelos Conselheiros Celso Augusto Schröder, Miguel Angelo Cançado e Roberto Dias Lima Franco, constituída mediante deliberação aprovada na 3ª Reunião deste Conselho, realizada em 1º de outubro de 2012, vem perante V.Sª., nos termos do artigo 33 do Regimento Interno deste Conselho (Ato da Mesa nº 01, de 2013), submeter à análise dos demais Conselheiros o seguinte Relatório, para posterior deliberação do Pleno do Conselho.

#### **I – DO OBJETO**

Este Relatório tem por objeto o exame da proposta de alteração do Regulamento do Serviço de Acesso Condicionado (SeAC), aprovado pela Resolução nº 581/2012 – Consulta Pública nº 22/2013, encaminhada pela Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL à este Conselho de Comunicação Social por meio do Ofício nº 1/2013/PRRE/SPR-Anatel, datado de 14 de maio último.

Vale destacar que a Lei nº 12.485, de 12 de setembro de 2011, que instituiu o Serviço de Acesso Condicionado (SeAC), em seu artigo 42, estabeleceu que:

“Art. 42. A Anatel e a Ancine, no âmbito de suas respectivas competências, regulamentarão as disposições desta Lei em até 180 (cento e oitenta) dias da sua publicação, ouvido o parecer do Conselho de Comunicação Social.



Parágrafo único. Caso o Conselho de Comunicação Social não se manifeste no prazo de 30 (trinta) dias do recebimento das propostas de regulamento, estas serão consideradas referendadas pelo Conselho.”

E, em decorrência do dispositivo legal anteriormente transcrito, a mesma Anatel encaminhou a este Conselho de Comunicação Social o Regulamento do Serviço de Acesso Condicionado (SeAC), aprovado pela Resolução nº 581, de 26 de março de 2012.

Agora, ao propor alteração do Regulamento do Serviço de Acesso Condicionado (SeAC) por meio da Consulta Pública nº 22/2013, volta a Anatel a instar esse Conselho de Comunicação Social.

## II – DO MÉRITO

Como notório, o Serviço de Acesso Condicionado (SeAC) é um serviço de telecomunicações de interesse coletivo, prestado no regime privado, cuja recepção é condicionada à contratação remunerada por assinantes e destinado à distribuição de conteúdos audiovisuais na forma de pacotes, de canais de programação nas modalidades avulsa de programação e avulsa de conteúdo programado e de canais de programação de distribuição obrigatória, por meio de tecnologias, processos, meios eletrônicos e protocolos de comunicação quaisquer, sendo sucedâneo do TVC, do MMDS, do DTH e do TVA.

Além do mais, sua prestação depende de prévia autorização da Anatel, que é formalizada mediante assinatura de Termo de Autorização.

E, sempre consoante o Regulamento do Serviço de Acesso Condicionado (SeAC), aprovado pela Anatel através Resolução nº 581, de 26 de março de 2012, a interessada em prestar o SeAC deverá, antes de iniciar o funcionamento de uma estação em caráter comercial ou de alterar as características técnicas de estação já licenciada, solicitar à Anatel a emissão da competente Licença para Funcionamento de Estação, cujo pedido deverá ser instruído seguindo os procedimentos constantes no Anexo III do citado Regulamento.

Por relevante, cumpre transcrever o disposto no mencionado Anexo III:

“Art. 1º Para fins de obtenção de Licença para Funcionamento de Estação, a empresa deverá:

I – realizar o dimensionamento do sistema, com a descrição dos cálculos teóricos utilizados, onde fique demonstrado que esse atende às normas técnicas em vigor no país ou, na ausência dessas, os parâmetros técnicos recomendados internacionalmente para as tecnologias e sistemas empregados na prestação do serviço, devendo permanecer sob responsabilidade da autorizada e ser apresentado à Anatel, quando solicitado;

II – preencher, em sistema informatizado disponibilizado pela Agência, via Autocadastramento, ou na falta deste, por outro meio indicado pela Agência, as informações relativas às estações, tais como endereço, descrição sumária, meios físicos utilizados, código de homologação/certificação das unidades receptoras decodificadoras, disponibilização dos Canais de Programação de Distribuição Obrigatória, as respectivas Áreas de Abrangência do Atendimento, dentre outros;

III – enviar à Anatel requerimento de licenciamento do sistema, firmado pelo responsável legalmente constituído pela Prestadora, solicitando emissão de licença para funcionamento de estação, acompanhado de formulário padronizado, disponibilizado no site da Anatel, devidamente preenchido e assinado por engenheiro habilitado, onde constará, dentre outros;

a) Termo de Responsabilidade de Instalação, assinado por profissional habilitado, certificando que as instalações correspondem às características técnicas das estações cadastradas no sistema informatizado da Anatel;

b) número da Anotação de Responsabilidade Técnica (ART), devidamente quitada, relativa à instalação ou alteração de estação.

c) laudo conclusivo de que o projeto da(s) estação(ões) cadastrada(s) no sistema informatizado da Anatel atende às exigências dos regulamentos e normas aplicáveis;

d) declaração de que a(s) estação(ões) atenderá(ão) aos limites de exposição humana aos campos elétricos, magnéticos ou eletromagnéticos estabelecidos em legislação aplicável;

e) dados contendo informações sobre a(s) estação(ões).

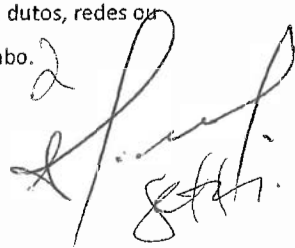
IV – contrato de uso dos postes, dutos, rede ou seus segmentos, celebrado com empresa proprietária das respectivas infraestruturas e autorização da Prefeitura para a construção do sistema, cada um quando couber, devendo ser enviado na forma designada pela Agência.

§ 1º A Prestadora deverá indicar para cada estação suas respectivas Áreas de Abrangência do Atendimento e os municípios contemplados por essas áreas.

§ 2º Para fins de acompanhamento da Anatel, serão considerados os municípios contemplados em cada uma das Áreas de Abrangência do Atendimento das estações cadastradas pela Prestadora."

Por sua vez, o objeto da Consulta Pública nº 22, vigente de 22 de abril a 02 de maio de 2003, foi exatamente submeter a comentários e contribuições da sociedade em geral a proposta de revogar o disposto no inciso IV, artigo 1º, do Anexo III acima transcrito.

Efetivamente, não é possível olvidar que a utilização de postes, dutos, redes ou seus segmentos sempre foi fator relevante na exploração do Serviço de TV a Cabo.

Handwritten signature and initials in black ink, located at the bottom right of the page. The signature appears to be '2' followed by a stylized name, and the initials 'gfh' are written below it.

Aliás, um dos maiores obstáculos encontrados para o crescimento e a rentabilidade das empresas exploradoras do Serviço de TV a Cabo foi, durante muitos anos, o problema do compartilhamento de infra-estruturas pertencentes a outras concessionárias de serviços públicos, pois as exploradoras do Serviço de TV a Cabo, na construção de suas redes de distribuição, restavam compelidas a utilizar postes e dutos pertencentes a outras concessionárias de serviços públicos, tais como distribuidoras de energia elétrica ou do serviço de telefonia fixa comutada, ficando, inclusive, impossibilitadas de construir redes alternativas.

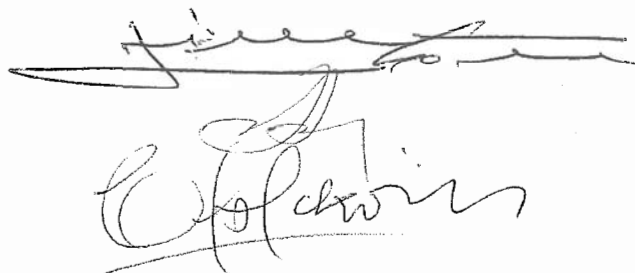
Importante também destacar que, conforme salientado pela própria Anatel, a exigência inserta no dispositivo que se pretende revogar *"mostrou-se de difícil cumprimento"* e que *"já existe Regulamentação específica tratando do compartilhamento de infraestrutura de suporte a rede de telecomunicações, razão pela qual não seria necessária a previsão no Regulamento do SeAC da apresentação do contrato de uso, da forma prevista em seu inciso IV, art. 1º, do Anexo III"*.

### III – CONCLUSÃO E SOLICITAÇÃO DE ENCAMINHAMENTO

Por todo o exposto, a Comissão apresenta este Relatório, recomendando ao Pleno do Conselho o encaminhamento no sentido de manifestar-se favoravelmente a proposta de alteração do Regulamento do Serviço de Acesso Condicionado (SeAC) formulada pela Anatel, nos termos da Consulta Pública nº 22/2013.

É o Relatório.

Brasília – DF,



## CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL DO CONGRESSO NACIONAL

Rio de Janeiro, 2 de julho de 2013.

PARER Nº 9, DE 2013 - CCS

## RELATÓRIO SOBRE O PLS 141/2011 DISPONDO SOBRE O DIREITO DE RESPOSTA

Comissão de Relatoria: Conselheiros Ronaldo Lemos<sup>1</sup> (coordenador), Alexandre Jobim, José Catarino Nascimento

Prezados Membros do Conselho de Comunicação Social,

Trata-se de Relatório a respeito do PLS 141/2011, que dispõe sobre o direito de resposta ou retificação do ofendido por matéria divulgada, publicada ou transmitida por veículo de comunicação social.

Conforme decidido na reunião ordinária do Conselho de Comunicação Social realizada no dia 3 de junho de 2013, foi indicada a presente comissão de relatoria para proferir parecer a respeito do tema.

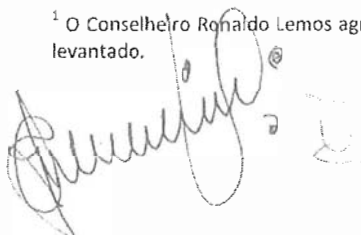
Diante da função assumida, que muito nos honra, apresentamos a seguir breves considerações sobre o direito de resposta, tendo em vista a oportunidade deste Conselho em se manifestar sobre a questão, levando-se em consideração, inclusive, determinações internacionais às quais o Brasil encontra-se submetido com relação à matéria.

#### 1) Introdução

O direito de resposta possui uma conotação positiva nos ordenamentos jurídicos democráticos. Ele é bem-vindo especialmente porque, ao tratar dos contornos da liberdade de expressão em um determinado país, dispõe no sentido de ampliar os debates que são travados na esfera pública, ao invés de restringi-los. Nesse sentido, o direito de resposta propicia um instrumento adequado para a concretização da liberdade de expressão: discursos considerados problemáticos perante a lei são respondidos com mais discurso, e não com menos, ou com qualquer forma de supressão ou cerceamento à liberdade de manifestação.

Por essa razão, entendemos que o direito de resposta configura-se como um direito funcional. Seu objetivo é enriquecer a esfera pública e ampliar os contornos da liberdade de expressão. Por essa mesma razão, seus contornos devem ser bem definidos. O direito de resposta, quando amplo demais, ou regulado de forma desproporcional, pode produzir o efeito contrário ao que se pretende: um resfriamento da liberdade de expressão do pensamento. Se o direito de resposta atuar como

<sup>1</sup> O Conselheiro Ronaldo Lemos agradece ao pesquisador Antonio Bastos pelo auxílio na pesquisa do material levantado.



mera sanção punitiva, estabelecida de forma desmesurada e desproporcional, passa a ter o condão de levar os veículos de comunicação social a naturalmente apaziguarem progressivamente o tom de discursos de outro modo considerados legítimos, sob o temor de que isso possa provocar repetidamente um direito de resposta com caráter sancionador.

Assim, cumpre-se analisar o direito de resposta à luz de um direito que busca enriquecer o debate, abrindo a oportunidade de retificação no intuito de se aperfeiçoar a comunicação social e a livre circulação das ideias. E da mesma forma, evitar-se que possa ser direito passível de abuso, que acabe tendo consequência inversa, de cercear ou apaziguar o exercício da liberdade de expressão.

Pelas razões expostas acima, acreditamos que o estado atual do PLS 141/2011, especialmente após os intensos debates ocorridos no âmbito das comissões do Senado Federal, encontra-se maduro e em sintonia com as expectativas da sociedade brasileira.

Nesse sentido, os comentários que fazemos em nome do Conselho de Comunicação Social são sugestões que buscam aperfeiçoar o projeto nos seus detalhes, sem lhe alterar a estrutura principal, que se encontra bem desenvolvida e, sobre a qual, parabenizamos o esforço de todos os Senadores envolvidos neste relevante processo.

Outrossim, vale mencionar que mesmo após a revogação da lei de imprensa, nosso ordenamento jurídico jamais deixou de contar com o direito de resposta, uma vez que, como sabido, ele decorre de dispositivo constitucional autoaplicável, que dentre outros elementos, enfatiza justamente a observância de sua proporcionalidade:

*Art. 5º ...*

*V - é assegurado o direito de resposta, proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou à imagem;*

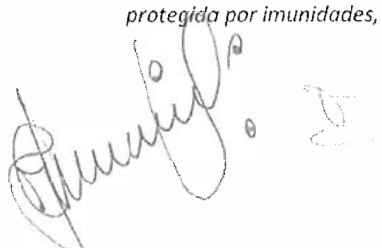
Além disso, vale também ressaltar que a Convenção Interamericana de Direitos Humanos, que tem validade, vigência e aplicabilidade imediata em nosso ordenamento jurídico desde 1992, também trata especificamente do direito de resposta, da seguinte forma:

*Artigo 14 - Direito de retificação ou resposta*

*1. Toda pessoa, atingida por informações inexatas ou ofensivas emitidas em seu prejuízo por meios de difusão legalmente regulamentados e que se dirijam ao público em geral, tem direito a fazer, pelo mesmo órgão de difusão, sua retificação ou resposta, nas condições que estabeleça a lei.*

*2. Em nenhum caso a retificação ou a resposta eximirão das outras responsabilidades legais em que se houver incorrido.*

*3. Para a efetiva proteção da honra e da reputação, toda publicação ou empresa jornalística, cinematográfica, de rádio ou televisão, deve ter uma pessoa responsável, que não seja protegida por imunidades, nem goze de foro especial.*





Nesse sentido, entendemos que o projeto de lei em questão, que agora propõe-se a sistematizar a matéria no ordenamento nacional em consonância com a Constituição Federal e com a Convenção Interamericana de Direitos Humanos, é muito bem-vinda.

Feitas estas considerações, passamos aos comentários práticos sobre a questão, desenvolvidos na forma de quadro comparativo para facilitar o entendimento. Antes disso, fazemos uma breve síntese da tramitação do projeto de lei em questão.

## II) Resumo da Tramitação

O PLS 141/2011, de autoria do Senador Roberto Requião, “dispõe sobre o direito de resposta ou retificação do ofendido por matéria divulgada, publicada ou transmitida por veículo de comunicação social”.

Em 14.03.2012, o texto foi submetido ao exame da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, sob a relatoria do Senador Pedro Taques, que apresentou 08 emendas ao Projeto de Lei, devidamente aprovadas pela CCJ, respectivamente, ao (1) artigo 3º, caput; (2) incisos II e III do caput do art. 4º e ao seu §1º; (3) artigo 5º, caput; (4) inciso II do art. 6º; (5) artigo 7º, caput; (6) artigo 8º, caput; (7) artigo 10º, caput; (8) artigo 11º, caput.

Por meio do Recurso de nº 7/2012 apresentado pelo Senador Aloysio Nunes Ferreira, em 30.03.2012, o texto de lei foi submetido ao Plenário do Senado Federal, oportunidade em que foram oferecidas mais 10 emendas, respectivamente, ao (9) §3º do art. 2º; (10) artigo 2º, caput e seu §1º; (11) inclusão do §4º ao art. 2º; (12) artigo 3º, caput; (13) incisos I a III do art. 4º; (14) artigo 6º, caput; (15) artigo 7º, caput; (16) §1º do art. 7º; (17) artigo 10º, caput; (18) artigo 11º, caput.

Em 08.05.2013, a CCJ aprovou o Parecer manifestando-se favoravelmente às Emendas de Plenário nºs. 9, 12 e 13, nos termos das Subemendas do Relator Pedro Taques; favorável à Emenda de Plenário nº 16; contrário às Emendas de Plenário nº 10, 11, 14, 17 e 18; e, pela rejeição, após aprovação de destaque para votação em separado, da Emenda de Plenário nº 15.



## III) Sugestões da Comissão de Relatoria

TEXTO DE LEI COM SUGESTÕES DA COMISSÃO DE RELATORIA DO CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL	COMENTÁRIOS DA COMISSÃO DE RELATORIA DO CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL
ARTIGO 1º - Esta Lei disciplina o exercício do direito de resposta ou retificação do ofendido em matéria divulgada, publicada ou transmitida por veículo de comunicação social.	
<p>ARTIGO 2º - Ao ofendido em matéria divulgada, publicada ou transmitida por veículo de comunicação social fica assegurado o direito de resposta ou retificação, gratuito e proporcional ao agravo.</p> <p>§ 1º Para os efeitos desta Lei, considera-se matéria qualquer reportagem, nota ou notícia divulgada por veículo de comunicação social independentemente do meio ou plataforma de distribuição, publicação ou transmissão que utilize, cujo conteúdo atente, ainda que por equívoco de informação, contra a honra, a intimidade, a reputação, o conceito, o nome, a marca ou a imagem de pessoa física ou jurídica identificada ou passível de identificação.</p> <p>§ 2º Ficam excluídos da definição de matéria estabelecida no § 1º deste artigo os meros comentários realizados por usuários de Internet nas páginas eletrônicas dos veículos de comunicação social.</p> <p>3º A retratação ou retificação</p>	<p>Proposta I (Conselheiros Ronaldo Lemos e Alexandre Jobim): Alteração pontual do Caput do Artigo 2º, da seguinte forma:</p> <p>ARTIGO 2º - Ao ofendido em matéria divulgada com fato <u>errôneo ou inverídico</u><sup>2</sup>, publicada ou transmitida por veículo de comunicação social fica assegurado o direito de resposta ou retificação, gratuito e proporcional ao agravo.</p> <p>Justificativa: O caput do artigo 2º e os seus §§ 1º e 2º delimitam a causa de pedir da tutela do direito de resposta. A redação adotada pelo legislador, entretanto, é abrangente. O direito de resposta compreende todo e qualquer texto ou imagem que cite ou faça menção a uma pessoa, independentemente da sua natureza (<u>fática ou valorativa</u>) e qualquer que seja o seu sentido, verdadeiro ou não.</p> <p>Tecnicamente, ainda que se insira no rol de direitos individuais fundamentais de nossa Carta Magna (artigo 5º, inciso V, da CF/88), compreende-se que a tutela de direito de resposta somente pode estar relacionada a questões fáticas, e não a questões subjetivas, de juízo de valor.</p> <p>A ofensa, como sabido, é um juízo de valor subjetivo, cuja tutela jurisdicional estatal deverá ser a reparação pecuniária (pela violação ao direito substancial) ou a condenação criminal (pela incidência do tipo penal). Deve ser evitada, porém, a via do direito de resposta, sob pena de uma ofensa gerar como "resposta/revide" uma outra – e</p>

<sup>2</sup> A presente sugestão de redação foi referendada pelos Conselheiros Lemos e Jobim, tendo havido divergência do Conselheiro Nascimento, que propôs a manutenção da redação original.

<p>espontânea, ainda que sejam conferidos os mesmos destaque, publicidade, periodicidade e dimensão do agravo, não impede o exercício do direito de resposta pelo ofendido e nem prejudica a ação de reparação por dano moral.</p>	<p>nova - ofensa.</p> <p>Em democracias consolidadas, como na Alemanha, o direito de resposta está regulamentado em lei infraconstitucional, cuja causa de pedir está relacionada tão-somente a questões de fato (erros, imprecisões) apresentadas no contexto jornalístico.</p> <p>Na Espanha, o <i>direito de rectificación</i> também apresenta como causa de pedir somente questões fáticas. A Lei Orgânica 2, de 26 de Março de 1984, estabelece que <i>"el derecho de rectificar la información difundida, por cualquier medio de comunicación, de hechos que le aludan, que considere inexactos y cuya divulgación pueda causar le perjuicio"</i>.</p> <p>Diante disso, entende-se que, para o exercício do direito de resposta, deverão ser observadas três condições básicas: (i) que a informação difundida pelo meio de comunicação social seja inverídica ou errônea; (ii) que tal divulgação seja prejudicial, no entendimento do titular do direito; e, (iii) que diga respeito ao titular do direito de resposta.</p> <p>A razão para isso é a análise do direito de resposta na forma como é aplicado em outros países democráticos.</p> <p>Nessa análise, fica claro que o direito de resposta é definido como "a oportunidade de publicar correções e respostas para erros ou acusações falsas" (definição dada pela própria ONG Artigo 19, organização da sociedade civil que defende a liberdade de expressão).</p> <p>O Conselho da Europa aprovou uma recomendação oficial em 2006, em que define os contornos sugeridos para o direito de resposta, que enfatiza a questão da <u>correção factual</u>:</p> <p><i>Without prejudice to other provisions adopted by the Member States under civil, administrative or criminal law, any natural or legal person, regardless of nationality, whose legitimate interests, in particular, but not limited to, reputation and good name, have been affected by an assertion of facts in a publication or transmission should have the right of reply or equivalent remedies.</i> (Sem prejuízo de outras provisões adotadas pelos Estados Membros sob lei civil, administrativa ou criminal, qualquer pessoa natural ou legal, de qualquer nacionalidade, cujos legítimos interesses, em particular, mas não limitados a reputação e bom nome, tenham sido afetados por uma afirmação de fatos em um publicação ou transmissão deve</p>
--	---

ter o direito de resposta ou remédio equivalente).

Essa determinação está em sintonia também com a Resolução sobre o Direito de Resposta do Conselho da Europa de 1974 (Res (74) 26), que determina que o direito de resposta consiste na "possibilidade efetiva de correção, sem demora, de fatos incorretos"

Da mesma forma, o artigo 23 da diretiva chamada "Televisão Sem Fronteiras" do Conselho Europeu define que o direito de resposta deve ser concedido com relação "a fatos incorretos" (conforme abaixo).

Por fim, o relator especial da ONU para Liberdade de Expressão, Frank La Rue, que diga-se, está listado para abrir o seminário que o Conselho de Comunicação Social está organizando sobre para o início de outubro, manifestou-se da seguinte forma sobre o tema:

"A visão deste Relator Especial é de que, se um sistema de direito de resposta existir, ele deve [...] aplicar-se apenas a fatos e não a opiniões."

Citamos abaixo as citações específicas do material levantado.

#### Resolução do Conselho Europeu de 1974 sobre direito de resposta

*"In relation to information concerning individuals published in any medium, the individual concerned shall have an effective possibility for the correction, without undue delay, of incorrect facts relating to him which he has a justified interest in having corrected, such corrections being given, as far as possible, the same prominence as the original publication".*

#### Artigo 23 da Diretiva Televisão Sem Fronteiras

*Article 23 of the European Council's Television without Frontiers Directive<sup>28</sup> requires all member states to provide all persons, whose reputation and good name have been damaged by an assertion of incorrect facts, a right of reply or equivalent remedies. The further provisions deal with some procedural problems*

#### Posição da Artigo 19 sobre o Direito de Resposta:

ARTICLE 19, together with other advocates of media freedom, suggests that a right of reply should be voluntary rather than prescribed by law. In

either case, certain conditions should apply, namely:25

(a) A reply should only be available to respond to incorrect facts or in case of breach of a legal right, not to comment on opinions that the reader/viewer doesn't like or that present the reader/viewer in a negative light.

(b) The reply should receive similar, but not necessarily identical prominence to the original article.

(c) The media should not be required to carry a reply unless it is proportionate in length to the original article/broadcast.

(d) The media should not be required to carry a reply which is abusive or illegal.

(e) A reply should not be used to introduce new issues or to comment on correct facts.

**Opinião do Relator Especial sobre Liberdade de Expressão, Frank La Rue sobre o tema**

*The Special Rapporteur is of the view that if a right of reply system is to exist, it should ideally be part of the industry's self-regulated system, and in any case can only feasibly apply to facts and not to opinions.*

\*\*\*

**Proposta II (Conselheiro Nascimento):** Manutenção do Artigo 2º no seu formato original

**ARTIGO 2º -** Ao ofendido em matéria divulgada, publicada ou transmitida por veículo de comunicação social fica assegurado o **direito de resposta ou retificação, gratuito e proporcional ao agravo.**

**Justificativa:** O próprio relator da proposta, o Senador Pedro Taques, apresentou parecer contrário a proposta apresenta pelo senador Aloysio Ferreira, que é muito próxima da apresentada no relatório. Não podemos limitar o direito de resposta aos fatos inverídicos ou errôneos, a nossa própria Constituição adota um sentido mais amplo ao texto, **fundamental** para que os cidadãos possam de fato ter seu direito à liberdade de expressão respeitado.

O Senador Taques afirma "No direito brasileiro, a expressão contida no inciso V do art. 5º da CF/88 nos permite a ideia de um direito expresso, que não se resume em sanear incorreções pontuais na matéria ofensiva. Pelo contrário, caso fosse essa a intenção do constituinte, a garantia fundamental não seria denominada "direito de resposta",

*mas sim "direito de retificação", mais adequado a uma interpretação restritiva que sirva apenas para correções de imprecisões nas publicações, como ocorre no caso do direito alemão".*

O texto original do senador Taques favorece esse exercício e me é muito e é importante dizer que o direito de resposta vigorou com seu significado ampliado até a derrubada da Lei de Imprensa em 2009 (ver artigo 29 em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15250.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15250.htm)) e não houve nenhum exagero na sua aplicação. Ao contrário, o que víamos eram as empresas obrigando a judicialização de todos os casos e muitas vezes respostas simples sendo autorizada mais de uma década depois, numa clara restrição a liberdade de expressão da população. Claro que a preocupação em impedir abusos de pedidos de direito de resposta é legítima. E para isso o relatório apresenta uma sugestão para o artigo 8º de retomada da redação original do projeto, apresentando critérios objetivos para impedir os abusos e recusar pedidos ilegítimos. Assim a preocupação do conselheiro Jobim ou seja dos empresários estaria sanada. Copio o último parágrafo da justificativa construída por Ronaldo que acaba com o temor empresarial garantindo a preocupação da sociedade com a garantia do direito de resposta: *"Assim, cumpre-se analisar o direito de resposta à luz de um direito que busca enriquecer o debate, abrindo a oportunidade para a retificação, no intuito de se aperfeiçoar a comunicação social. Ao mesmo tempo, evitando-se que possa ser direito passível de abuso, que acabe tendo consequência inversa, de cercear ou apaziguar o exercício da liberdade de expressão. Por isso a importância do rol de exceções do artigo 8º, que ao ser regulado, protege discursos legítimos de essência crítica, evitando a indevida filtragem ou apaziguamento de determinadas formas de comunicação valiosas na democracia, sob temor de que ensejem de imediato direito de resposta."* Lembro também que os documentos europeus são referência, mas não valem para o Brasil. O que vale para o Brasil é a Convenção Americana de Direitos Humanos ([http://www.cidh.org/Basicos/Portugues/c.Convencao\\_Americana.htm](http://www.cidh.org/Basicos/Portugues/c.Convencao_Americana.htm)), que diz no artigo 14 que "Toda pessoa, atingida por informações inexatas ou ofensivas emitidas em seu prejuízo por meios de difusão legalmente

	regulamentados e que se dirijam ao público em geral, tem direito a fazer, pelo mesmo órgão de difusão, sua retificação ou resposta, nas condições que estabeleça a lei". Logo estaríamos contrariando uma convenção que o país é signatário.
<p>ARTIGO 3º - O direito de resposta ou retificação deve ser exercido no prazo decadencial de sessenta dias, contado da data de cada divulgação, publicação ou transmissão da matéria ofensiva, mediante correspondência com aviso de recebimento encaminhada diretamente ao veículo de comunicação social ou, inexistindo pessoa jurídica constituída, a quem por ele responda, independentemente de quem seja o responsável intelectual pelo agravo.</p> <p>§ 1º O direito de resposta ou retificação poderá ser exercido, de forma individualizada, em face de todos os veículos de comunicação social que tenham divulgado, publicado ou republicado, transmitido ou retransmitido, o agravo original.</p> <p>§ 2º O direito de resposta ou retificação poderá ser exercido, também, conforme o caso:</p> <p>I – pelo representante legal do ofendido incapaz ou da pessoa jurídica;</p> <p>II – pelo cônjuge, descendente, ascendente ou irmão do ofendido que esteja ausente do País ou tenha falecido depois do agravo, mas antes de decorrido o prazo de decadência do direito de resposta ou retificação.</p> <p>§ 3º No caso de divulgação, publicação ou transmissão continuada e ininterrupta da mesma matéria ofensiva, o prazo será contado da data em que se iniciou o agravo.</p>	
<p>ARTIGO 4º - A resposta ou retificação atenderão, quanto à forma e à duração, ao seguinte:</p> <p>I – Em se tratando de mídia escrita ou na Internet, terá a resposta ou retificação o destaque a publicidade, a periodicidade e a proporção do agravo que a ensejou;</p>	

II – Em se tratando de mídia televisiva, terá a resposta ou retificação o destaque, a publicidade, a periodicidade e a duração do agravo que a ensejou;  
III – Em se tratando de mídia radiofônica, terá a resposta ou retificação o destaque, a publicidade, a periodicidade e a duração do agravo que a ensejou.

§ 1º Se o agravo tiver sido divulgado, publicado ou republicado, transmitido ou retransmitido, em mídia escrita ou em cadeia de rádio ou televisão para mais de um município ou Estado, proporcional alcance será conferido à divulgação da resposta ou retificação.

§ 2º O ofendido poderá requerer que a resposta ou retificação seja divulgada, publicada ou transmitida no mesmo espaço, dia da semana e horário do agravo.

§ 3º A resposta ou retificação cuja divulgação, publicação ou transmissão não obedeça ao disposto nesta Lei é considerada inexistente.

§ 4º Na delimitação do agravo, deverá ser considerado o contexto da informação ou matéria que gerou a ofensa.

ARTIGO 5º - Se o veículo de comunicação social ou quem por ele responda não divulgar, publicar ou transmitir a resposta ou retificação no prazo de sete dias, contado do recebimento do respectivo pedido, na forma do art. 3º, restará caracterizado o interesse jurídico para a propositura de ação judicial.

§ 1º É competente para conhecer do feito o juízo do domicílio do ofendido ou, se este assim o preferir, aquele do lugar onde o agravo tenha apresentado maior repercussão.

§ 2º A ação de rito especial de que trata esta Lei será instruída com as provas do agravo e do pedido de resposta ou



<p>retificação não atendido, bem como com o texto da resposta ou retificação a ser divulgado, publicado ou transmitido, sob pena de inépcia da inicial, e processada no prazo máximo de trinta dias, vedados:</p> <p>I – a cumulação de pedidos;</p> <p>II – a reconvenção;</p> <p>III – o litisconsórcio, a assistência e a intervenção de terceiros.</p> <p>§ 3º Tratando-se de veículo de mídia televisiva ou radiofônica, o ofendido poderá requerer o direito de dar a resposta ou fazer a retificação pessoalmente.</p>	
<p>ARTIGO 6º Recebido o pedido de resposta ou retificação, o juiz, dentro de vinte e quatro horas, mandará citar o responsável pelo veículo de comunicação social para que:</p> <p>I – em igual prazo, apresente as razões pelas quais não o divulgou, publicou ou transmitiu;</p> <p>II – no prazo de três dias, ofereça contestação.</p>	<p><b>Proposta:</b> Alteração pontual do artigo 6º, da seguinte forma (em consonância com A Emenda 14 anteriormente proposta):</p> <p>Art. 6º Recebido o pedido de resposta ou retificação, o juiz, dentro de vinte e quatro horas, mandará citar o responsável pelo veículo de comunicação social para que, no prazo de três dias, ofereça contestação.</p> <p><b>Justificativa:</b> Não nos parece de boa técnica legislativa a divisão das matérias contidas nos incisos I e II do artigo 6º. A motivação pela qual o veículo não divulgou a resposta ou a retificação, de modo espontâneo, é matéria de defesa a ser apresentada em peça processual única.</p> <p>Nos termos do artigo 300, do Código de Processo Civil, caberá ao responsável pelo veículo de comunicação social alegar, <u>na Contestação</u>, toda a matéria de defesa, expondo as razões de fato e de direito, com que impugna o pedido do autor e especificando as provas que pretende produzir.</p> <p>Ter-se-á respeitado, assim, o princípio da economia processual, que preconiza o máximo de resultado na atuação do direito com o mínimo possível de atividades processuais.</p>
<p>ARTIGO 7º - O juiz, nas vinte e quatro horas seguintes à citação, tenha ou não se manifestado o responsável pelo veículo de comunicação, conhecerá do pedido e, havendo prova capaz de convencer sobre a verossimilhança da</p>	<p><b>Proposta:</b> Alteração dos parágrafos do artigo 7º de forma a torná-lo compatível com o Código de Processo Civil, evitando-se criar um novo sistema processual específico, aplicável apenas ao tema em questão.</p> <p><i>"Artigo 7º - O Juiz, nas vinte e quatro horas seguintes à</i></p>

<p>alegação <u>ou</u> justificado receio de ineficácia do provimento final, fixará desde logo a data e demais condições para a veiculação da resposta ou retificação em prazo não superior a dez dias.</p> <p>§ 1º Se o agravo tiver sido divulgado ou publicado por veículo de mídia impressa cuja circulação seja periódica, a resposta ou retificação será divulgada na edição seguinte à da ofensa, ou ainda, excepcionalmente, em edição extraordinária, apenas nos casos em que o prazo entre a ofensa e a próxima edição indique desproporcionalidade entre a ofensa e a resposta ou retificação.</p> <p>§ 2º A medida antecipatória a que se refere o <i>caput</i> deste artigo poderá ser reconsiderada ou modificada a qualquer momento, em decisão fundamentada.</p> <p>§ 3º O juiz poderá, a qualquer tempo, impor multa diária ao réu, independentemente de pedido do autor, bem como modificar-lhe o valor ou a periodicidade, caso verifique que se tornou insuficiente ou excessiva.</p> <p>§ 4º Para a efetivação da tutela específica de que trata esta Lei, poderá o juiz, de ofício ou mediante Requerimento, adotar as medidas cabíveis para o cumprimento da decisão.</p>	<p><i>citação, tenha ou não se manifestado o responsável pelo veículo de comunicação, poderá, a requerimento da parte, antecipar, total ou parcialmente, os efeitos da tutela pretendida no pedido inicial, desde que, existindo prova inequívoca, se convença da verossimilhança da alegação e haja fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação, nos termos do Código de Processo Civil.</i></p> <p>§1º Na decisão interlocutória, o Juiz <b>fixará</b> a data e demais condições para a veiculação da resposta ou retificação, em prazo não superior a dez dias.</p> <p>§ 2º... (permanecem inalterados, modificando-se apenas a numeração)</p> <p><b>Justificativa:</b> Nossa visão é de que o <i>caput</i> do artigo 7º estabelece verdadeira inovação da regra processual de antecipação dos efeitos da tutela, prevista no artigo 273 do Diploma Processual Civil. Com isso viola o princípio da livre convencimento do juiz ao dizer que o mesmo “conhecerá” (verbo que tem de teor coercitivo/mandamental), dando margem ao entendimento de que vincula estrita e indevidamente o Juiz ao comando legal, retirando-lhe o poder de avaliar as provas e estabelecer o seu estrito juízo de formação de convicção sobre o caso em análise.</p> <p>Acreditamos que o Projeto de Lei em análise <b>deve estar</b> compatível com o sistema processual brasileiro, e não criar um regime processual excepcional <i>sui generis</i>, aplicável apenas à matéria em questão. <b>Ressaltamos que as regras</b> previstas no artigo 273 do Código de Processo Civil já regulamentam a matéria.</p> <p>O instituto da tutela antecipada no direito brasileiro exige a presença requisitos para sua concessão, que se <b>materializam em prova</b> capaz de convencer o magistrado da <b>verossimilhança da alegação</b> (<i>caput</i>, art. 273, CPC), conciliada, alternativamente, (i) com o fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação (inciso I), ou (ii) quando <b>caracterizado</b> o abuso de direito de defesa ou o manifesto propósito protelatório do réu (inciso II).</p>
<p>ARTIGO 8º - Não será admitida a divulgação, publicação ou transmissão de resposta ou retificação que não tenha relação com as informações contidas na matéria a que pretende responder e nem se enquadre no § 1º do art. 2º desta Lei.</p>	<p><b>Sugestão: Retomada da redação original do Artigo 8º:</b></p> <p>Art. 8º Será <b>recusada a divulgação</b>, publicação ou transmissão de resposta ou retificação:</p> <p>I – que não tenha relação com as informações contidas na matéria a que pretende responder;</p> <p>II – que pretenda refutar informações ou declarações baseadas em inquéritos, procedimentos ou processos,</p>

	<p>administrativos ou judiciais, em curso, desde que não sejam reservados, sigilosos ou façam juízo de condenação;</p> <p>III – que contenha expressões caluniosas, difamatórias ou injuriosas a respeito do veículo de comunicação social que tenha divulgado, publicado ou transmitido o agravo, bem como sobre seus responsáveis ou terceiros;</p> <p>IV – que se refira a terceiros, em condições que criem para estes igual direito de resposta;</p> <p>V – que vise a rebater matéria crítica às leis e atos do Poder Legislativo ou destinada a demonstrar sua inconveniência ou inoportunidade;</p> <p>VI – que tenha por objeto:</p> <p>a) a crítica literária, teatral, artística, científica ou desportiva, salvo se esta contiver calúnia, difamação ou injúria.</p> <p>b) a reprodução, integral ou resumida, de relatórios, pareceres, decisões ou atos proferidos pelos órgãos das Casas legislativas, desde que a matéria não seja reservada ou sigilosa;</p> <p>c) a reprodução integral, parcial ou abreviada, a notícia, crônica ou resenha dos debates escritos ou orais, perante juízes e tribunais, bem como a divulgação de despachos e sentenças e de tudo quanto for ordenado ou comunicado por autoridades judiciais;</p> <p>d) a divulgação de articulados, quotas ou alegações produzidas em juízo pelas partes ou seus procuradores;</p> <p>e) a divulgação, a discussão e a crítica de atos e decisões do Poder Executivo e seus agentes, desde que não se trate de matéria de natureza reservada ou sigilosa.</p> <p><b>Justificativa:</b> Como exposto na introdução do presente parecer, o direito de resposta possui uma conotação positiva em grande parte dos ordenamentos jurídicos democráticos. Ele é bem-vindo especialmente porque, ao tratar dos contornos da liberdade de expressão em um determinado país, dispõe no sentido de ampliar os debates que são travados na esfera pública, ao invés de restringi-los. Nesse sentido, o direito de resposta propicia um adequado instrumento para a concretização da liberdade</p>
--	---

de expressão: discursos considerados problemáticos perante a lei são respondidos com mais discurso, e não com menos discursos, ou com qualquer forma de supressão ou cerceamento à liberdade de manifestação.

Por essa razão, entendemos que o direito de resposta configura-se como um direito funcional. Seu objetivo é enriquecer a esfera pública e ampliar os contornos da liberdade de expressão. Por essa mesma razão, seus contornos deve ser bem definidos e elencar exceções e limitações ao direito de resposta, como faz o Artigo 8º é um elemento importante dos seus contornos.

O direito de resposta, quando amplo demais, ou regulado de forma desproporcional, sem qualquer limitação ou exceção, pode produzir justamente o efeito contrário ao que se pretende: um resfriamento da liberdade de expressão do pensamento. Se o direito de resposta não contiver um mínimo rol de exceções que protegem discursos considerados por sua essência legítimos, isso tem o condão de apaziguar progressivamente certas modalidades de discurso críticos, sob o temor de que isso possa provocar repetidamente um direito de resposta com caráter sancionador junto ao meio de comunicação social. Isso pode levar à filtragem de conteúdos e à seleção de peças consideradas inócuas, desprovidas de crítica ou provocação, elementos também necessários na democracia que caracteriza as sociedades abertas.

Assim, cumpre-se analisar o direito de resposta à luz de um direito que busca enriquecer o debate, abrindo a oportunidade para a retificação, no intuito de se aperfeiçoar a comunicação social. Ao mesmo tempo, evitando-se que possa ser direito passível de abuso, que acabe tendo consequência inversa, de cercear ou apaziguar o exercício da liberdade de expressão. Por isso a importância do rol de exceções do artigo 8º, que ao ser regulado, protege discursos legítimos de essência crítica, evitando a indevida filtragem ou apaziguamento de determinadas formas de comunicação valiosas na democracia, sob temor de que ensejem de imediato direito de resposta.

<p>ARTIGO 9º - O juiz prolatará a sentença no prazo máximo de trinta dias, contado do ajuizamento da ação, salvo na hipótese de conversão do pedido em reparação por perdas e danos.</p> <p><i>Parágrafo único.</i> As ações judiciais destinadas a garantir a efetividade do direito de resposta ou retificação previsto nesta Lei processam-se durante as férias forenses e não se suspendem pela superveniência delas.</p>	
<p>ARTIGO 10º - Das decisões proferidas nos processos submetidos ao rito especial estabelecido nesta Lei poderá ser concedido efeito suspensivo pelo Tribunal competente, desde que constatado, em juízo colegiado prévio, a plausibilidade do direito invocado e a urgência na concessão da medida.</p>	<p>Sugestão: Alteração do artigo 10º, da seguinte forma:</p> <p><i>ARTIGO 10º - A atribuição de efeito suspensivo nas decisões proferidas nos processos submetidos ao rito especial, estabelecido nesta Lei, observará ao disposto na Lei 5.869, de 11 de janeiro de 1973 (Código de Processo Civil).</i></p> <p>O Artigo 10º estabelece que não poderá ser concedido efeito suspensivo tanto em sede de recurso de agravo de instrumento (artigo 7º), como, também, em sede de Recurso de Apelação (artigo 9º). Submete-o, porém – e aí entendemos haver inovação processual –, à concessão pelo “Tribunal competente”.</p> <p>Em atenção à primeira hipótese (manejo do recurso de agravo de instrumento), sabe-se que o mesmo é desprovido de efeito suspensivo automático, sendo possível a sua obtenção excepcional por meio de decisão judicial, nos termos dos artigos 558 e 527 do Código de Processo Civil.</p> <p>Dispõe o artigo 558:</p> <p><i>Art. 558. O relator poderá, a requerimento do agravante, nos casos de prisão civil, adjudicação, remição de bens, levantamento de dinheiro sem caução idônea e em outros casos dos quais possa resultar lesão grave e de difícil reparação, sendo relevante a fundamentação, suspender o cumprimento da decisão até o pronunciamento definitivo da turma ou câmara.</i></p> <p>Já o artigo 527:</p>

*Art. 527. Recebido o agravo de instrumento no tribunal, e distribuído incontinenti, o relator:*

*III - poderá atribuir efeito suspensivo ao recurso (art. 558), ou deferir, em antecipação de tutela, total ou parcialmente, a pretensão recursal, comunicando ao juiz sua decisão.*

Entendemos que o projeto de lei em análise visa a assegurar um rito especial para que se possa atender de forma célere ao atendimento ao direito de resposta. Tal objetivo é louvável, especialmente porque nos casos de direito de resposta, a demora pode não só enfraquecer a resposta como torna-la inócua.

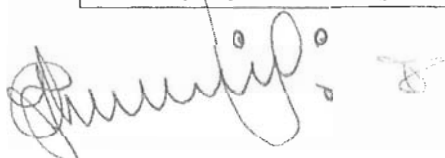
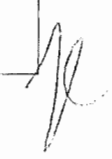
Entretanto, o ordenamento jurídico brasileiro concede poderes ao Relator, em certas e determinadas hipóteses, para suspender **monocraticamente** o cumprimento da decisão até o pronunciamento definitivo da Turma ou Câmara. Entendemos que essa disposição deve aplicar-se também ao direito de resposta. Em primeiro lugar, porque a supressão da possibilidade de efeito suspensivo por parte do Relator abre o caminho para que, na prática, sejam impetrados Mandados de Segurança com o objetivo de se obter o mesmo efeito, aumentando ainda mais a insegurança jurídica com relação à matéria. A segunda razão é que o efeito suspensivo assegura o equilíbrio na apreciação da matéria e na relação entre as partes, reforçando o duplo grau de jurisdição.

Há julgados em que o Recurso interposto em face de decisão concessiva do direito de resposta foi, acertadamente, processado com efeito suspensivo. Por exemplo, a título exemplificativo, quando há o deferimento liminar do direito de resposta, mas não há a apresentação do conteúdo da resposta junto à petição inicial, conforme exigia a antiga Lei de Imprensa (TAPR, MS 109058-4, j. 14.10.1998, rel. Juiz Eraclés Messias).

No que tange à apelação, como regra geral (artigo 520 do CPC), ela é dotada de efeito suspensivo automático, sendo desprovida de tal efeito nas hipóteses dos incisos do artigo 520 do CPC.

Considerando a dinâmica do rito estabelecido para o direito de resposta, a concessão de duplo efeito ao Recurso de Apelação ocorrerá, apenas, na excepcional hipótese de denegação da tutela antecipatória satisfativa, devidamente

	<p>revertida por meio de decisão judicial definitiva.</p> <p>Nesse contexto, compreende-se que a regulação do efeito suspensivo estabelecido no artigo 10º deve seguir as disposições estabelecidas no Código de Processo Civil. Entendemos que a supressão da regra geral de possibilidade de concessão do efeito suspensivo, ainda que bem intencionada no sentido de promover a celeridade, na prática, apenas ensejará a proposição de Mandado de Segurança para obtenção do mesmo fim, trazendo insegurança jurídica para a questão.</p>
<p>ARTIGO 11º - A gratuidade da resposta ou retificação divulgada pelo veículo de comunicação, em caso de ação temerária, não abrange as custas processuais nem exime o autor do ônus da sucumbência.</p> <p><i>Parágrafo único.</i> Incluem-se entre os ônus da sucumbência os custos com a divulgação, publicação ou transmissão da resposta ou retificação, caso a decisão judicial favorável ao autor seja reformada em definitivo.</p>	
<p>ARTIGO 12º - Os pedidos de reparação ou indenização por danos morais, materiais ou à imagem serão deduzidos em ação própria, salvo se o autor, desistindo expressamente da tutela específica de que trata esta Lei, os requerer, caso em que processo seguirá pelo rito ordinário.</p> <p>§ 1º O ajuizamento de ação cível ou penal contra o veículo de comunicação ou seu responsável com fundamento na divulgação, publicação ou transmissão ofensiva não prejudica o exercício administrativo ou judicial do direito de resposta ou retificação previsto nesta Lei.</p> <p>§ 2º A reparação ou indenização dar-se-</p>	


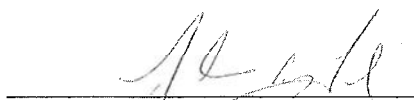




á sem prejuízo da multa a que se refere o § 3º do art. 7º.	
ARTIGO 13º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.	

Esse é o relatório, respeitosamente, submetido à apreciação do Conselho. Fica reservada a possibilidade de eventual manifestação suplementar, caso se faça pertinente.

Com votos de estima e consideração, subscrevemo-nos.

Atenciosamente,

  
Ronaldo Lemos  
Alexandre Jobim  
José Catarino do Nascimento



Brasília-DF, 02 de dezembro de 2013.

PARECER Nº 10/2013-CCS

Ilmo. Sr.

DOM ORANI TEMPESTA

DD. Presidente do Conselho de Comunicação Social

Ref.: Relatório à Proposta de Regulamento de Atendimento, Cobrança e Oferta a Usuários de Serviços de Telecomunicações – RACO (Ofício n. 17/2013/PRRE/SPR/Anatel)

Prezado Presidente,

Consoante determinação do Presidente deste Conselho, no sentido de atribuir à minha pessoa o relatório da Proposta acima referida, nos termos do artigo 33 do Regimento Interno do CCS (Ato da Mesa nº. 01, de 2004), passo a opinar.

## I - RELATÓRIO

A proposta de Regulamento em exame tem por objetivo estabelecer regras sobre atendimento, cobrança e oferta de serviços relativos ao Serviço Telefônico Fixo Comutado – STFC, ao Serviço Móvel Pessoal – SMP, ao Serviço de Comunicação Multimídia – SCM e aos Serviços de Televisão por Assinatura.

O Projeto teve início com a edição da Portaria 508, de 21 de maio de 2010, por meio da qual a Anatel constituiu um Grupo de Trabalho, sob coordenação da Superintendência de Serviços Públicos, responsável pela proposição de um Regulamento Único que harmonizasse as regras de atendimento e cobrança dos serviços SFTV, SMP,



ocorrerá no dia 2 de dezembro, o Conselho de Comunicação Social, por meio de seu Presidente, não teve outra alternativa, senão a de distribuir o feito de forma urgente, para que se viabilizasse a manifestação tempestiva.

Desse modo, sem prejuízo do prazo peremptório do referido dispositivo legal, compreende-se que a Anatel deveria interagir com o Conselho de Comunicação Social de molde a verificar se, dentro do calendário das suas sessões, seria efetivamente possível a manifestação do Conselho em tempo hábil.

No caso em apreço, a matéria, de indiscutível relevância, deverá ser recebida, distribuída e efetivamente discutida em 11 dias, o que, de pronto, segundo a dinâmica das reuniões regimentais, torna quase inviável a apreciação da Proposta com a devida reflexão e discussão entre a representação do empresariado, dos trabalhadores e, principalmente, da sociedade civil.

Assim, sem prejuízo da análise da Proposta, o que se fará adiante, sugere-se ao Presidente deste Conselho que oficie a Anatel para que, nas porvindouras interlocuções com o Conselho, observe as dificuldades em estes prazos peremptórios dependendo da maneira e da antecedência que a Anatel oficia o Conselho de Comunicação Social.

#### A Proposta de Regulamento

A Proposta de Regulamento da Anatel é de indiscutível relevância em matéria de relação de consumo, na medida em que busca equacionar a relação entre o consumidor e fornecedor nas regras de atendimento, oferta e cobrança dos serviços SFTV, SMP, SCM e Televisão por Assinatura.

Trata-se, no âmbito de sua incidência, de um instrumento normativo complementar às disposições constantes do Código de Defesa do Consumidor, o que é destacado no artigo 1º, §2º da Proposta.

O texto do Regulamento, nos seus 121 artigos, apresenta boa redação técnica e, no seu conteúdo, preenche um vácuo jurídico que, invariavelmente, vinha sendo ocupado, legítima e supletivamente, pelo Poder Judiciário. Merecem destaque, na Proposta, o estabelecimento dos direitos e deveres das Partes (artigos 3º e 4º), as regras gerais de atendimento (artigos 6º a 15), da regras de contratação/contrato de permanência (artigos 40 a 48), da Contestação (artigos 71 a 74), da devolução de valores (artigos 75 a 79) e da suspensão e rescisão contratual (artigos 80 a 93).

No seu aspecto formal, inexistem óbices ao prosseguimento da Proposta, considerando o atendimento de todos os pressupostos constitucionais e infraconstitucionais da legislação nacional.

Por outro lado, no âmbito material, não há dispositivo que possa macular a vontade da Lei 12.485, de 2011. Contudo, traz-se uma observação para o debate.

#### Do Setor de Atendimento Presencial

Estabelece o art. 28 da Proposta que as concessionárias de STFC e as Prestadoras de SMP deverão manter ao menos um Setor de Atendimento Presencial por Microrregião atendida em sua área de prestação.

Indaga-se.

Será suficiente a obrigação de apenas um centro de atendimento presencial em uma microrregião que, por sua vez, segundo ao art. 2º, V, é um conjunto de municípios com características sociais demográficas e econômicas similares, nos termos e critérios adotados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE ?

As experiências dos consumidores são terríveis no que tange aos chamados atendimentos online e pela Internet. Ademais, nos diversos rincões de nosso vasto País, nas diversas classes sociais e de faixas etárias, há usuários que muitas vezes não possuem a capacidade de discernimento necessária para resolver seus problemas contratuais da prestação de serviços de forma virtual. É necessária a existência de atendimentos presenciais.

Ademais, é notório que as empresas de telecomunicações, ao lado dos bancos, são os campeões entre as reclamações dos consumidores, seja pela má prestação dos serviços em si, seja pelo mal atendimento nos chamados “call centers” onde, na maioria das vezes, após minutos e minutos em espera e várias transferências entre atendentes, isso quando a ligação não é interrompida, muitas vezes recebemos a notícia de que o atendimento não será possível, e que deverá usuário utilizar a Internet ou alguma outra forma mais dificultosa, e muitas vezes onerosa, para o usuário consumidor.

O estabelecimento de mais de um centro de atendimento presencial por microrregião, acredita-se, poderá assegurar maior efetividade aos fins preconizados pelo Regulamento, dentre eles, o de garantir o pleno atendimento às demandas dos consumidores.

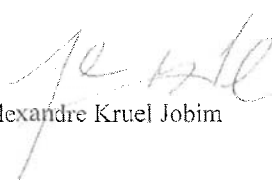
### III – CONCLUSÃO

De todo o exposto, submete-se este Relatório aos demais membros do Conselho de Comunicação Social, recomendando as conclusões e encaminhamentos a seguir:

- a. Seja oficiada a Anatel para que, nas porvindouras interlocuções com o Conselho de Comunicação Social, observe as limitações deste Conselho no cumprimento dos prazos peremptórios desta Casa;
- b. A manifestação deste Conselho pela legalidade, formal e material, da Proposta de Regulamento, com a recomendação para que a Anatel estude a possibilidade de alteração no parágrafo 1º, do art. 28, que passaria a vigorar com a seguinte redação:

“§ 1º Deve ser previsto um Setor de Atendimento adicional a cada 100.000 habitantes, por microrregião.”

- c. Considerando-se que a proposta de regulamento abrange tanto serviços prestados no regime público, como o STFC, quanto serviços prestados em regime privado, como o SCM, em muito menor escala, solicita-se:
  - c.1. esclarecimentos da agência com relação à análise jurídica da competência da agência para regular em mesmo instrumento e mesma medida esses distintos tipos de serviço;
  - c.2. esclarecimentos sobre se há análise de impacto econômico e de viabilidade prática de se regular de forma unificada serviços tão distintos, prestados no serviço público e no privado.

  
Alexandre Kruel Jobim

ILMO. SR.

DOM ORANI JOÃO TEMPESTA

D.D. PRESIDENTE DO CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL – CONGRESSO NACIONAL

*Parecer nº 1, de 2014 - CCS*

REF.: Relatório – Proposta de Regulamento de Gestão da Qualidade das Prestadoras dos Serviços de Televisão por Assinatura (RGQ-TV por assinatura)

Nos termos do artigo 20, VI, do Regimento Interno deste Conselho de Comunicação Social, designado Relator da Proposta de Regulamento de Gestão da Qualidade das Prestadoras dos Serviços de Televisão Por Assinatura (RGQ-TV por assinatura), venho, respeitosamente perante V.Sª., nos termos do artigo 33 do mesmo Regimento Interno (Ato da Mesa nº 01, de 2004), submeter à análise dos demais Conselheiros o seguinte Relatório, para posterior deliberação do Pleno do Conselho.

#### I – DO OBJETO

O presente Relatório tem por objeto o exame da proposta de Regulamento de Gestão da Qualidade das Prestadoras dos Serviços de Televisão por Assinatura (RGQ-TV por assinatura), encaminhada pela Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel a este Conselho de Comunicação Social por meio do Ofício nº 18/2013/PRRE/SPR-Anatel, datado de 21 de novembro de 2013.

Trata-se de proposta surgida ainda em 2010, com o objetivo de substituir o Plano Geral de Metas de Qualidade dos serviços de televisão por assinatura (PGMQ-televisão por assinatura), aprovado pela Resolução nº 411, de 14 de julho de 2005 e alterado pela Resolução nº 493, de 27 de fevereiro de 2008, com o propósito de possibilitar à referida Agência a gestão da qualidade dos serviços de Acesso Condicionado (SeAC), de TV a Cabo (TVC), de Distribuição de Sinais Multiponto Multicanal (MMDS), de Distribuição de Sinais de Televisão e de Áudio por Assinatura Via Satélite (DTH) e Especial de Televisão por Assinatura (TVA) diante do cabedal legislativo existente, em especial das Leis nºs 8.078 (Código de Proteção e Defesa do Consumidor), 9.472 (Lei Geral de Telecomunicações - LGT) e 12.485 (Lei sobre a Comunicação Audiovisual de Acesso Condicionado).

Aliás, esta última foi sancionada quando, inclusive, já encerrado o prazo da Consulta Pública nº 26, através da qual a Anatel submeteu a comentários e sugestões do público em geral, nos termos dos artigos 42 da LGT e 67 do Regulamento da própria Agência, a proposta do então denominado novo Plano Geral de Metas de Qualidade dos Serviços de Televisão por Assinatura – PGMQ.

A Consulta Pública em questão recebeu 309 (trezentas e nove) contribuições no período de 24 de maio a 07 de junho de 2011 e, cumpre salientar, a proposta recebida por este Conselho e aqui analisada já traz consolidadas tais contribuições, bem como as considerações realizadas pela Procuradoria Federal Especializada da Anatel.

## **II – DO PRAZO ESTATUÍDO NA LEI Nº 12.485**

Preliminarmente, importante destacar questão da mais alta relevância, a saber, a correta observância do prazo estipulado no parágrafo único do artigo 42 da Lei nº 12.485, de 12 de setembro de 2011, para análise das pertinentes regulamentações de competência da Anatel e da Ancine por parte deste Conselho de Comunicação Social.

Com efeito, assevera o citado artigo que:

“Art. 42. A Anatel e a Ancine, no âmbito de suas respectivas competências, regulamentarão as disposições desta Lei em até 180 (cento e oitenta) dias da sua publicação, ouvido o parecer do Conselho de Comunicação Social.

Parágrafo único. Caso o Conselho de Comunicação Social não se manifeste no prazo de 30 (trinta) dias do recebimento das propostas de regulamento, estas serão consideradas referendadas pelo Conselho.”

Posto isto, cumpre destacar que a proposta ora em análise foi encaminhada a este Conselho por ofício datado de 21 de novembro de 2013, mas protocolado na secretaria apenas no dia 27 subsequente.

Assim, de uma singela leitura do dispositivo legal em questão seria factível concluir que o Conselho de Comunicação Social teria que se manifestar sobre a proposta ora em tela até o dia 27 de dezembro último, sob pena de tê-la considerada como referendada.

Entretanto, como notório, a interpretação pela letra da norma pode ser um excelente ponto de partida, mas não esgota a hermenêutica e a mais balizada lição elucida que qualquer preceito normativo deve ser interpretado em harmonia com os demais preceitos constantes do ordenamento jurídico no qual inserido, assim como deve estar em consonância com os seus princípios gerais, que são vetores de interpretação de todas as normas e que não apenas esclarecem o sentido das demais, como prevalecem sobre elas em caso de aparente conflito.

Então, afirmar que a contagem do prazo de 30 dias estabelecido na Lei nº 12.485 começaria a fluir a partir do simples protocolo na secretaria do Conselho de Comunicação Social seria interpretar a norma de forma a esvaziar seu comando, o que se sabe, não é a melhor orientação.

Afinal, através da hermenêutica busca-se entender o significado da norma identificando qual o valor que ela quer proteger, ou o resultado que quer produzir.

E, no caso concreto, o que almeja a norma constante da Lei nº 12.485 é oportunizar ao Conselho de Comunicação Social a manifestação sobre a regulamentação de suas disposições.

Assim, o prazo de 30 dias estatuído no parágrafo único do artigo 42 da Lei nº 12.485 deve ser computado a partir do efetivo conhecimento das propostas de regulamento por parte dos integrantes do Conselho de Comunicação Social, ou seja, a partir da



comunicação, por parte do Presidente do Conselho de Comunicação Social, da matéria ao colegiado, nos termos do inciso V do artigo 20 do seu Regimento Interno.

Afinal, só é correta a interpretação que proteja o interesse que a norma visa proteger, que resguarde o valor que ela pretende resguardar, que faça prevalecer o objetivo que a norma traz insito em seu texto.

Nessa mesma esteira, como, também por disposição legal, o Conselho de Comunicação Social somente se reúne no período da sessão legislativa do Congresso Nacional previsto na Constituição Federal, não é crível que o prazo de 30 dias transcorra em época na qual os integrantes do Conselho não se reúnem, devendo somente fluir, como ocorre no próprio Poder Legislativo e também nos Executivo e Judiciário, durante o efetivo funcionamento do Conselho de Comunicação Social.

### III – DO MÉRITO

Como anteriormente destacado, a presente proposta de Regulamento de Gestão da Qualidade das Prestadoras dos Serviços de Televisão por Assinatura (RGQ-TV por assinatura) objetiva dotar à Anatel dos instrumentos necessários para gestão da qualidade de diversos serviços (SeAC, TVC, MMDS, DTH e TVA), todos doravante compilados sob a denominação de Serviços de Televisão por Assinatura, especialmente em decorrência das disposições constantes das Leis nºs 8.078 (Código de Proteção e Defesa do Consumidor), 9.472 (Lei Geral de Telecomunicações), 12.485 (Lei sobre a Comunicação Audiovisual de Acesso Condicionado) e de outros diplomas legais.

Portanto, a proposta é de indiscutível relevância e resulta em importante atualização, visando, concomitantemente, proteger os assinantes e usuários (consumidores em última instância) e também as próprias Prestadoras de Serviços de Televisão por Assinatura, pois a evolução dos instrumentos regulatórios deve ser de constante vigília tanto por parte da Agência, dos administrados como da própria sociedade, com vistas à coerência, previsibilidade, planejamento e segurança jurídica.

Entretanto, uma análise detalhada da proposta evidencia espaço para alguns ajustes e aperfeiçoamentos, que serão detalhados a seguir.

Primeiramente, como já destacado, a proposta ora avaliada almeja substituir a Resolução nº 411, de 14 de julho de 2005, que aprovou o vigente Plano Geral de Metas de Qualidade para os serviços de televisão por assinatura (PGMQ-televisão por assinatura), de 14 de julho de 2005, com as alterações introduzidas pela Resolução nº 493, de 27 de fevereiro de 2008.

Nesse diapasão, importante destacar que o PGMQ-televisão por assinatura vigente estabeleceu, em seu artigo 27, que o efetivo cumprimento das metas se daria a partir do décimo segundo mês de publicação do Regulamento, ou seja, houve uma vacância de um ano entre sua publicação e entrada em vigor, tempo razoável para que as Prestadoras do Serviço de Televisão por Assinatura, por exemplo, preparassem seus sistemas, treinassem seus funcionários e efetivassem a certificação junto à OCD, de modo a cumprirem com os compromissos estabelecidos no Regulamento.

Feita tal consideração, cumpre salientar que a proposta ora apresentada pela Anatel não traz previsão de vacância para a entrada em vigor das novas regras a afetar as Prestadoras dos Serviços de Televisão por Assinatura.

Assim, é aconselhável que a Agência avalie a possibilidade de estabelecimento de vacância de, pelo menos, 180 (cento e oitenta) dias para que as Prestadoras adaptem seus processos e procedimentos de modo a poderem cumprir com as obrigações definidas no novo Regulamento, vez que a busca da efetividade deve estar inter-relacionada com o princípio da razoabilidade.

Em outro ponto, é também aconselhável a revisão da determinação do armazenamento de dados pelo período de 60 (sessenta) meses previsto no artigo 5º da proposta de Regulamento ora analisada, o que certamente oneraria por demais as Prestadoras e, consequentemente, os usuários, sem qualquer benefício que justifique a ampliação do prazo que, no atual PGMQ-televisão por assinatura, é de 24 (vinte e quatro) meses.

Dessa forma, é oportuna a redução do prazo de conservação dos dados coletados e das informações consolidadas, previsto no artigo 5º, para o mínimo de 24 (vinte e quatro) meses em detrimento dos 60 (sessenta) meses propostos.

Outro ponto relevante para avaliação, considerando a efetividade das medidas regulatórias, consiste na determinação de que em nenhum caso o tempo de espera para o atendimento ou transferência entre atendentes deverá ser superior a 60 (sessenta) segundos. Ou seja, em 100% (cem por cento) dos casos, o usuário não poderá aguardar mais de 1 (um) minuto para ser atendido.

Tal meta, por não prever, por exemplo, o imponderável, afasta-se da razoabilidade técnica e é merecedora, portanto, de revisão por parte da Agência.

A harmonia entre os regulamentos, bem como o tratamento isonômico entre os administrados, é benéfica à segurança jurídica. Neste diapasão, merece a avaliação da Anatel o fato de o RGQ-SCM definir como meta para o Índice de Falhas Solucionadas (IFS) o atingimento de 95% (noventa e cinco por cento), enquanto que para a proposta ora analisada de RGQ-TV por assinatura está sendo proposta como meta o atingimento de 98% (noventa e oito por cento).

Considerando ser o regime jurídico a reger o SCM o mesmo do Serviço de Televisão por Assinatura, devem as metas para o IFS ser simétricas, ainda mais em momento de convergência como o atualmente vivenciado.

Ainda, a proposta de Regulamento em análise propõe para os indicadores Índice de Reclamações Recebidas (IRR) e Índice de Reclamações na Anatel (IRA), no item que trata da Forma de Apresentação, discriminar reclamações identificadas como relacionadas a Conteúdo Audiovisual e publicidade.

Entretanto, a já referida Lei nº 12.485 determinou que é competência da Ancine – e não da Anatel – as atividades de programação e empacotamento, tanto no que diz respeito à regulação como à fiscalização, razão pela qual a manutenção de controles desses aspectos dentre as atividades da Anatel está em desarmonia com os dispositivos da mencionada Lei, merecendo a proposta de Regulamento, pois, a sua alteração também neste ponto.

Por fim, a revisão final da proposta de Regulamento deverá se ater à conferência das referências cruzadas, evitando equívocos de interpretação pela sociedade.

Os pontos aqui sugeridos para avaliação e revisão por parte da Anatel, conforme já esposado, visam robustecer a atividade do regulador, zelando pelos princípios norteadores da Lei Geral de Telecomunicações combinados com a pluralidade das percepções dos membros que compõem este Conselho de Comunicação Social.

Em razão da proposta de Regulamento de Gestão da Qualidade das Prestadoras dos Serviços de Televisão por Assinatura (RGQ-TV por assinatura) abordar em seu artigo 2º o termo “Prestadora de Pequeno Porte”, sem, entretanto, definir ou diferenciá-lo, é importante que a Anatel elabore texto conceituando a expressão e apresente suas distinções e encaminhe para apreciação deste Conselho de Comunicação Social.

#### IV – CONCLUSÃO E SOLICITAÇÃO DE ENCAMINHAMENTO

Por todo o exposto, é apresentado este Relatório recomendando ao Pleno do Conselho o encaminhamento no sentido de manifestar-se favoravelmente a proposta de Regulamento de Gestão da Qualidade das Prestadoras dos Serviços de Televisão por Assinatura (RGQ-TV por assinatura) encaminhada pela Anatel, com os ajustes anteriormente explicitados.

É o Relatório.

Brasília – DF, 10 de fevereiro de 2014.



Roberto Dias Lima Franco

RELATOR

ILMO. SR.

DOM ORANI JOÃO TEMPESTA

D.D. PRESIDENTE DO CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL – CONGRESSO NACIONAL

*PARECER Nº 2, DE 2014 - CCS*

REF.: Relatório – Projeto de Lei da Câmara nº 3.979, de 2000, que dispõe sobre a inclusão de legenda oculta na programação das emissoras de televisão, fixa cota mínima de aparelhos de televisão com circuito de decodificação de legenda oculta e dá outras providências

A Comissão de Relatoria integrada pelos Conselheiros José Catarino do Nascimento, Roberto Franco e Ronaldo Lemos, constituída mediante deliberação aprovada na 1ª Reunião Ordinária de 2013 da Comissão Temática de Conteúdos em Meios de Comunicação, realizada em 2 de dezembro último, vem perante V.Sª, nos termos do artigo 33 do Regimento Interno deste Conselho (Ato da Mesa nº 01, de 2004), submeter à análise dos demais Conselheiros o seguinte Relatório, que trata do Projeto de Lei nº 3.979, de 2000, que dispõe sobre a inclusão de legenda oculta na programação das emissoras de televisão, fixa cota mínima de aparelhos de televisão com circuito de decodificação de legenda oculta e dá outras providências, para posterior deliberação do Pleno do Conselho.

### I – DO OBJETO

O presente Relatório tem por objeto o exame do Projeto de Lei nº 3.979, de 2000, com implicações na área de comunicação social.

Apresentado em 03 de maio de 1999 pelo Senador Lúcio Alcântara como PLS nº 286, de 1999, a proposição legislativa em questão objetiva tornar obrigatória a inclusão de legenda oculta na programação de emissoras de televisão e fixar cota mínima de aparelhos de televisão com circuito de decodificação de legenda oculta a serem produzidos e comercializados no País.

Tendo sido apreciado terminativamente pela Comissão de Educação do Senado Federal, o então PLS nº 286, de 1999, foi encaminhado para a Câmara dos Deputados para fins de revisão, com fundamento no artigo 65 da Constituição Federal.

No decorrer de sua tramitação perante a Câmara dos Deputados, a ele foram apensados diversos outros projetos, versando sobre matérias correlatas, a saber:

1. PL nº 5.676, de 1990, de autoria do Deputado Federal Eduardo Jorge, que dispõe sobre a obrigatoriedade da apresentação de programas televisivos que possibilitem aos deficientes auditivos sua compreensão;
2. PL nº 1.476, de 1996, do Deputado Federal João Cóser, que institui a obrigatoriedade de mensagem destinada aos deficientes auditivos na propaganda da administração pública federal veiculada na televisão, com a inserção de quadro com interpretação da propaganda em linguagem de sinais;
3. PL nº 2.092, de 1996, proposto pelo Deputado Federal Vittorio Medioli, que dispõe sobre a obrigatoriedade das emissoras de televisão veicularem programas adequados aos deficientes auditivos, devendo legendar, ao menos, 25% da programação diária, bem como legendar ou interpretar em linguagem de sinais as campanhas educativas do governo;

4. PL nº 3.955, de 1997, de autoria do Deputado Federal Luiz Carlos Hauly, que dispõe sobre a obrigatoriedade de legendar as falas da programação das emissoras de televisão;
5. PL nº 4.527, de 1998, apresentado pela Deputada Federal Maria Elvira, que dispõe sobre a veiculação de legendas ou de signos gestuais nos telejornais transmitidos pelas emissoras de televisão, destinados a atender os portadores de deficiência auditiva;
6. PL nº 1.729, de 1999, apresentado pelo Deputado Federal Sérgio Novais, que obriga as emissoras de televisão a legendar a programação, conforme percentuais que especifica;
7. PL nº 2.527, de 2000, de autoria do Deputado Federal Inocêncio Oliveira, que dispõe sobre a obrigatoriedade de exposição, pelas emissoras de televisão, de legendas em sua programação, para leitura dos portadores de deficiência auditiva;
8. PL nº 2.633, de 2000, proposto pelo Deputado Federal Antônio José Mota, que dispõe sobre a obrigatoriedade das emissoras de televisão veicularem seus programas em linguagem adequada aos deficientes auditivos, inclusive no que tange às campanhas educativas do governo e à programação eleitoral;
9. PL nº 3.294, de 2000, de autoria do Deputado Federal De Velasco, que determina a inclusão de legenda oculta, destinada a auxiliar os portadores de deficiência auditiva, nos programas que especifica e prevê sanções pelo descumprimento da norma;
10. PL nº 3.621, de 2000, de autoria do Deputado Federal Euler Ribeiro, que dispõe sobre a inclusão de legenda codificada na programação das emissoras de televisão nos prazos e condições que especifica e estabelece sanções em caso de descumprimento da norma ;

11. PL nº 3.856, de 2000, apresentado pelo Deputado Federal Fernando Zuppo, dispondo sobre a adequação dos programas de televisão aos deficientes auditivos, mediante a inserção de legenda oculta ou quadro com tradução em linguagem de sinais e prevê multa ao infrator;
12. PL nº 709, de 1999, firmado pelo Deputado Federal Dr. Hélio, que obriga as emissoras de televisão a aplicar legenda ou outro procedimento que auxilie os portadores de deficiência auditiva, quando da veiculação de programas culturais, educativos, noticiosos e de divulgação política;
13. PL nº 5.123, de 2001, de autoria do Deputado Federal Oliveira Filho, obriga as emissoras de televisão a legendar seus noticiários, dando-lhes prazo de noventa dias para se adaptarem à nova lei;
14. PL nº 6.552, de 2002, de autoria do Deputado Federal Pompeo de Mattos, obriga a tradução simultânea para a linguagem dos sinais e legendas para os portadores de deficiência auditiva na veiculação, pela televisão, de mensagens na publicidade de atos, programas, serviços e campanhas das administrações direta, indireta e fundacional da União, dos Estados e Municípios;
15. PL nº 6.593, de 2002, proposto pelo Deputado Federal Dr. Heleno, que dispõe sobre a obrigatoriedade de inserção de legenda oculta ou quadro com tradução em linguagem de sinais, destinado a portadores de deficiência auditiva, nos programas noticiosos e nas retransmissões de sessões do Congresso Nacional, veiculados pelas emissoras de televisão e canais de televisão por assinatura;
16. PL nº 1.053, de 2003, de iniciativa do Deputado Federal André Luiz, que dispõe sobre a inclusão simultânea da linguagem de sinais na publicidade institucional do governo federal, estadual e municipal, a fim de permitir o perfeito entendimento da mensagem pelos deficientes auditivos e da fala;



17. PL nº 1.828, de 2003, de autoria do Deputado Federal Giacobbo, dispondo sobre a obrigatoriedade de inserção de tradução em linguagem de sinais na programação educativa das emissoras de televisão, bem como de divulgação de atos, obras e serviços da administração pública federal, estadual e municipal;
18. PL nº 5.088, de 2005, firmado pelo Deputado Federal Pastor Francisco Olímpio, que dispõe sobre a inclusão de legenda codificada na programação das emissoras de televisão, e estabelece condições para que as emissoras e fabricantes de aparelhos de televisão adaptem-se, gradualmente, à norma;
19. PL nº 683, de 2007, de autoria do Deputado Federal Ciro Pedrosa, dispondo sobre a obrigatoriedade das emissoras de televisão veicularem programas adequados aos deficientes auditivos, devendo legendar 25% da programação diária, bem como legendar ou interpretar em linguagem de sinais as manifestações governamentais;
20. PL nº 3.395, de 2008, de iniciativa do Deputado Federal Dr. Talmir, determina a utilização da legenda oculta nos telejornais, sob pena de multa diária;
21. PL nº 3.868, de 2008, de autoria do Deputado Federal Valdir Colatto, que dispõe sobre a inserção, em todos os programas das emissoras de radiodifusão de sons e imagens, de um quadro sobreposto onde um especialista fará simultaneamente a tradução das falas para a Linguagem Brasileira de Sinais – LIBRAS;
22. PL nº 3.906, de 2008, de iniciativa do Deputado Federal Marcos Montes, que dispõe sobre a obrigatoriedade de inserção de intérpretes da linguagem de sinais nos programas de serviço noticioso; e
23. PL nº 2.462, de 2011, apresentado pelo Deputado Federal Ricardo Izar, estabelecendo cronograma de adoção de percentuais mínimos de veiculação de programas, nas emissoras de televisão, contendo

2

subtitulação por meio de legenda oculta, linguagem de sinais ou outra medida técnica que permita a fruição de seu conteúdo por pessoas com deficiência auditiva.

Atualmente, o PL nº 3.979, de 2000, encontra-se pronto para pauta no Plenário da Câmara dos Deputados.

## **II – DO MÉRITO**

O Projeto de Lei nº 3.979, de 2000, indubitavelmente, trata de matéria de grande relevância, pois a legenda oculta possibilita que pessoas com deficiência auditiva tenham acesso à comunicação veiculada em obras audiovisuais.

Entretanto, tramitando há quase 14 (quatorze) anos apenas na Câmara dos Deputados, a proposição em questão acabou esvaziada em seu mérito, vez que, atualmente, o Brasil é dotado de uma das mais modernas legislações sobre o tema no mundo.

Aliás, quase que concomitantemente ao recebimento do atual PL nº 3.979, de 2000, pela Câmara dos Deputados, foi editada a Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, que estabeleceu normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida e reservou todo um capítulo – o VII – para tratar da acessibilidade nos sistemas de comunicação e sinalização, integrado pelos artigos 17 a 19<sup>1</sup>.

Posteriormente, em 2 de dezembro de 2004, veio se somar à Lei nº 10.098 o Decreto nº 5.296, tratando não só da implantação da subtitulação por meio de legenda oculta e da oferta de aparelhos de televisão equipados com recursos tecnológicos que permitam sua utilização de modo a garantir o direito de acesso à informação às pessoas portadoras de

1 “Art. 17. O Poder Público promoverá a eliminação de barreiras na comunicação e estabelecerá mecanismos e alternativas técnicas que tornem acessíveis os sistemas de comunicação e sinalização às pessoas portadoras de deficiência sensorial e com dificuldade de comunicação, para garantir-lhes o direito de acesso à informação, à comunicação, ao trabalho, à educação, ao transporte, à cultura, ao esporte e ao lazer.

Art. 18. O Poder Público implementará a formação de profissionais intérpretes de escrita em braille, linguagem de sinais e de guias-intérpretes, para facilitar qualquer tipo de comunicação direta à pessoa portadora de deficiência sensorial e com dificuldade de comunicação.

Art. 19. Os serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens adotarão plano de medidas técnicas com o objetivo de permitir o uso da linguagem de sinais ou outra subtitulação, para garantir o direito de acesso à informação às pessoas portadoras de deficiência auditiva, na forma e no prazo previstos em regulamento.”

deficiência auditiva ou visual, mas também a utilização de janelas com intérprete de LIBRAS e a descrição e narração em voz de cenas e imagens.

Completa o arcabouço legal que disciplina a legenda oculta nos meios de comunicação no Brasil a Portaria nº 310, de 27 de junho de 2006, do Ministério das Comunicações.

E, segundo cronograma constante da referida Portaria, atualmente, as emissoras de televisão, em regra, já estão compelidas a veicular 16 (dezesseis) horas diárias de programação dotada de legenda oculta, propiciando uma oferta muito mais ampla de conteúdo para as pessoas com deficiência auditiva do que aquela que teriam caso o Projeto de Lei nº 3.979, de 2000, fosse aprovado.

Apenas a título ilustrativo, em sua última redação, o PL nº 3.979 estabelece que “a implantação da legenda oculta será feita gradativamente, sendo que, no primeiro ano, serão legendados, no mínimo, dez por cento da programação diária [considerada a veiculada entre as seis e as vinte e duas horas], acrescentando-se cinco por cento em cada ano subsequente”.

Portanto, não obstante a Iniciativa ser louvável, a longa tramitação do Projeto de Lei nº 3.979, de 2000, resultou no esvaziamento do seu mérito.

### III – CONCLUSÃO E SOLICITAÇÃO DE ENCAMINHAMENTO

Por todo o exposto, é apresentado este Relatório recomendando ao Pleno do Conselho o encaminhamento no sentido de manifestar-se pelo arquivamento do Projeto de Lei nº 3.979, de 2000, em razão da superveniência de legislação específica disciplinando o recurso de legenda oculta na programação das emissoras de televisão.

É o Relatório.



Brasília – DF,

## CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL DO CONGRESSO NACIONAL

*PARER Nº 3, de 2014-CCS*

Rio de Janeiro, 10 de janeiro de 2014.

## COMISSÃO DE LIBERDADE DE EXPRESSÃO - 7ª RELATORIA

## RELATÓRIO SOBRE LIBERDADE DE EXPRESSÃO NO PERÍODO ELEITORAL

Comissão de Relatoria: Conselheiros Ronaldo Lemos<sup>1</sup> (coordenador), Alexandre Jobim, José Catarino Nascimento

Prezados Membros do Conselho de Comunicação Social,

Trata-se de Relatório a respeito de aspectos do tema relativo à Liberdade de Expressão no Período Eleitoral. Notadamente, a 7ª Relatoria da Comissão de Liberdade de Expressão, sob minha coordenação, ficou incumbida de elaborar relatório que tratasse de dois projetos de lei específicos e de uma proposta de emenda constitucional<sup>2</sup>. No entanto, por se tratar de proposições que modificam a lei eleitoral (Lei 9.504 de 1997) e a própria Constituição Federal, esta Relatoria entendeu importante realizar uma análise mais global do tema da liberdade de expressão no período eleitoral, tecendo também comentário, quando pertinente, a respeito das proposições em tela.

O período eleitoral é o momento em que a Liberdade de Expressão torna-se ainda mais preciosa. É o momento em que, por meio do discurso e do contraste de posições na esfera pública, o eleitor é capacitado a escolher seus representantes. Por essa razão, os contornos da liberdade de expressão precisam ser especialmente claros nesse período, especialmente em um momento em que a internet e as mídias sociais geram novas modalidades de discussão e participação pública.

Diante da função assumida, que muito honra esta Relatoria, apresentamos a seguir considerações sobre a liberdade de expressão durante o período eleitoral, tendo em vista a oportunidade deste Conselho em se manifestar sobre a questão, na expectativa de que o presente parecer subsidie o Congresso Nacional nos futuros debates a respeito das periódicas reformas da lei eleitoral.

<sup>1</sup> O Conselheiro Ronaldo Lemos agradece ao pesquisador Antonio Bastos pelo auxílio na pesquisa do material levantado.

<sup>2</sup> PL 7780/2010, de autoria do deputado Chico Alencar. PL 96/2011 (PSOL-RJ), de autoria do deputado Rubens Bueno (PPS-PR). PEC 57/2012, de autoria do Senador Luiz Henrique (PMDB-SC) e outros.

### I) Análise de Aspectos da Liberdade de Expressão no Período Eleitoral

1. O direito a liberdade de expressão e manifestação de pensamento é um direito fundamental<sup>3</sup> extremamente importante para indivíduos e democracias, sobretudo durante o período que antecede uma disputa eleitoral.<sup>4</sup> Contudo, embora seja considerada garantia fundamental do cidadão, esse direito não é absoluto, e não deve impedir a imposição de algumas restrições em situações envolvendo o seu exercício abusivo<sup>5</sup> ou a perseguição de específico interesse público.<sup>6</sup>

2. No período eleitoral, o embate entre liberdade de expressão e outros princípios fundamentais assume especial relevância. Entre os princípios que informam o sistema eleitoral brasileiro, destaca-se o da igualdade<sup>7</sup>, recorrentemente utilizado como fundamento para controlar o abuso de poder econômico de candidatos e partidos, bem como exercer algum grau de controle sobre propagandas políticas com o objetivo de assegurar condições equitativas entre candidatos a cargos políticos durante a disputa eleitoral.<sup>8</sup>

<sup>3</sup> CF, artigo 5º, incisos IV e IX.

<sup>4</sup> MENDES, G. F.; COELHO, I. M.; BRANCO, P. G. G. *Curso de direito constitucional*. 2nd ed., São Paulo: Saraiva, 2008, p. 360; GODOY, C. L. B. de. *A liberdade de imprensa e os direitos da personalidade*. São Paulo: Atlas, 2001, p. 49; SCHAUER, F., (2005). *Freedom of Expression Adjudication in Europe and America: A Case Study in Comparative Constitutional Architecture*. KSG Working Paper No. RWP05-019, disponível em <http://ssrn.com/abstract=668523> ; STONE, A., (2010). *The Comparative Constitutional Law of Freedom of Expression*. U of Melbourne Legal Studies Research Paper No. 476; GUINN, D. E., *Philosophy and Theory of Freedom of Expression*. The Encyclopedia of American Civil Liberties, disponível em: <http://ssrn.com/abstract=801344>.

<sup>5</sup> BASTOS, C. R. *A liberdade de expressão e a comunicação social*, in Revista de Direito Constitucional e Internacional, RDCI 20/49, jul-set. 1997; CLÉVE, C. M., *Liberdade de expressão, de informação e propaganda comercial*, in SARMENTO, D. (Org.); GALDINO, F. (Org.). *Direitos Fundamentais: Estudos em Homenagem ao Professor Ricardo Lobo Torres*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006; MENDES, G. F. *Colisão de direitos fundamentais: liberdade de expressão e de comunicação e direito à honra e à imagem*, in Revista Tributária e de Finanças Públicas, RTrib 5/16, out-dez. 1993; BARROSO, L. R. *Colisão entre liberdade de expressão e direitos da personalidade: critérios de ponderação, interpretação constitucionalmente adequada do código civil e da lei de imprensa*, in Revista de Direito Privado, RDPriv 18/105, abr-jun. 2004.

<sup>6</sup> BASTOS, C. R., *ibid*; CLÉVE, C. M., *ibid*.

<sup>7</sup> RIBEIRO, Fávila. *Abuso de poder no direito eleitoral*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1993, p. 465. Vide também TSE, REsp 12.374-TO, Relator Min. Torquato Lorena Jardim, j. 03/03/1995, p. 1083; e REsp 15.270-CE, Relator Ministro Costa Porto.

<sup>8</sup> TSE, Recurso Especial Eleitoral nº 21.272 - Ac. nº 21.272, de 29.5.2003, rel. Min. Fernando Neves: "Recurso especial. Representação. Emissora de rádio. Programação normal. Art. 45, III, Lei nº 9.504/97. Emissão de opinião contrária a candidato à reeleição e a sua campanha. Impossibilidade. Matéria publicada pela imprensa escrita. Comentário. Inconstitucionalidade. Prequestionamento. Ausência. Preliminar de nulidade. Afastamento. Recurso não conhecido. 1. As restrições contidas na Lei nº 9.504/97 à propaganda eleitoral em emissora de rádio e televisão, aquela do art. 45, II, inclusive, não implicam ofensa ao texto constitucional que garante a liberdade de expressão e de informação, pois objetivam manter o equilíbrio na disputa eleitoral,

3. A despeito da importância desses princípios constitucionais (liberdade de expressão e igualdade), uma questão importante dentro do ordenamento jurídico brasileiro é que este não possui uma definição clara e precisa sobre o que vem a ser propaganda eleitoral<sup>9</sup>. Esta zona de incerteza acaba por permitir um sem número de medidas, sem a necessária segurança jurídica, para resguardar a almejada igualdade entre os candidatos, acarretando, por vezes, efeitos deletérios a outros direitos fundamentais como a liberdade de expressão.

4. É comum, nesse sentido, a imposição de medidas coercitivas pelas Cortes eleitorais brasileiras para garantir a igualdade entre candidatos, tais como a retirada do conteúdo supostamente lesivo e o direito de resposta. No entanto, pensando-se no processo legislativo e nas reformas futuras da lei eleitoral, é necessário levar em consideração modificações para que o texto legal não enseje intervenções excessivas no campo da liberdade de expressão no momento em que mais se precisa dela, no período eleitoral.

5. A esse respeito, vivemos em um momento em que ocorre um avanço progressivo de novos tipos de mídia, que passam a compor também a esfera pública. Notadamente, a esfera pública passa a ser formada não apenas pelas mídias ditas "tradicionais", mas também pela internet e pelas diversas formas de mídias sociais que surgem a partir delas, sujeitas a regras e regulações distintas, até por sua também distinta configuração técnica.

6. Ademais, a Constituição Federal estabelece uma diferença de tratamento entre os meios de comunicação social (empresas jornalísticas e de radiodifusão) e os meios de comunicação unipessoal (serviços postal e de telecomunicações). Por exemplo, o primeiro (comunicação social) é submetido a um capítulo específico da Constituição (arts. 220 a 224), ao passo que o segundo (comunicação pessoal) é regulado por outros dispositivos (art. 21, incisos X e XI). Como se sabe, a internet não dispõe de previsão constitucional específica.

7. Com isso, surgem assimetrias regulatórias. Por um lado, no âmbito da internet, presencia-se no Brasil uma situação de enorme volume de ações judiciais e medidas coercitivas proferidas pelos tribunais brasileiros, especialmente com decisões demandando a remoção liminar de conteúdos durante o período eleitoral. Sites, blogs, páginas de web, redes sociais e empresas de internet de modo geral deparam-se durante o período com um grande volume de ações judiciais, muitas delas originadas a partir de lacunas existentes na lei eleitoral, como a inexistência de uma definição precisa do que consistiria "propaganda eleitoral"<sup>10</sup>, ou ainda, por conta de incertezas que ainda

---

*sendo a legitimidade das eleições e a isonomia entre os candidatos também garantidas pela Constituição da República. Precedentes da Corte. [...]."*

<sup>9</sup> O Tribunal Superior Eleitoral já se manifestou em diversas ocasiões que qualquer ato ou discurso político pode ser considerado propaganda eleitoral. Vide TSE, Rep nº 1825-4.2010.6.00.0000, j. 15/03/2012, Relator Min. Marcelo Ribeiro; AgRgRespE nº 35.719, j. 24/03/2011, Relator Min. Aldir Passarinho Júnior; e AgRgRespE nº 26.833, j. 05/08/2008, Relator Min. Aldir Passarinho Júnior.

<sup>10</sup> A chamada "mini-reforma eleitoral", que consistiu na aprovação da Lei 12.891 de 2013, mitigou parcialmente o problema, mas não o resolveu. Na referida lei, que altera a lei eleitoral, foram inseridas

prosperam quanto à forma como devem ser tratados "ataques" e "agressões", se pela justiça comum, ou pela justiça eleitoral.

8. Por outro lado, os serviços de comunicação social, por sua configuração jurídica e técnica, já existem em um ambiente de forte regulação, tornando-se no entanto destinatários de demandas progressivamente crescentes com relação ao contorno de suas obrigações e restrições. Tais demandas acabam por aumentar a assimetria regulatória entre a comunicação social e os meios de comunicação unipessoal, com consequências também negativas para a liberdade de expressão, sobremaneira no período eleitoral. Neste sentido, nesse ambiente de rápida mudança tecnológica com impacto no plano nacional e global, deve-se cogitar quais são os limites da intervenção estatal tanto sobre a internet quanto sobre a comunicação social, de forma a promover o maior enriquecimento possível da esfera pública, obviamente levando-se em conta limites que permitam a coibição de ilícitos e abusos claramente definidos em lei.

9. Nesse sentido, vale brevemente mencionar os movimentos de defesa da liberdade de expressão que têm surgido da sociedade brasileira, com propostas que ampliam a possibilidade de manifestação de indivíduos e partidos pela internet, especialmente durante o período eleitoral. A título de exemplo, vale citar a proposta de projeto de lei de iniciativa popular apresentada pelo movimento "Eleições Limpas"<sup>11</sup>, encabeçado pelo Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral, em parceria com diversas entidades da sociedade civil, cujo objetivo é (a) resguardar a liberdade de expressão (arts. 36, §1º; e 36-C); (b) restringir a vedação à veiculação de propaganda eleitoral na internet aos sítios com controle editorial (art. 57-C, alínea "a"); e (c) limitar a responsabilidade de provedores de conteúdos e de serviços multimídia, que não adotem as providências para tornar indisponível conteúdo supostamente ofensivo, aos casos de veiculação de propaganda eleitoral onerosa (art. 57-F).

10. Referida proposta promove também o esforço de apresentar uma definição específica para o que consiste "propaganda eleitoral", da seguinte forma: *"Entende-se como propaganda eleitoral a manifestação realizada em meios pagos que leve ao conhecimento geral, ainda que de forma dissimulada, futura candidatura, ação política que se pretende desenvolver ou razões que levem a inferir que o beneficiário seja o mais apto para a função pública. E ainda: "não será considerada*

disposições que tornam mais claro os contornos da "propaganda antecipada". Mas a definição específica do que consiste propaganda eleitoral aceitável continua em aberto e a lei continua a fazer uso de conceitos vagos para permitir a remoção de manifestações do pensamento, como o parágrafo 3º do artigo 57-D, que dispõe que: *"Sem prejuízo das sanções civis e criminais aplicáveis ao responsável, a Justiça Eleitoral poderá determinar, por solicitação do ofendido, a retirada de publicações que contenham agressões ou ataques a candidatos em sítios da internet, inclusive redes sociais".* Tal dispositivo impõe o ônus às mídias sociais de atuarem como vigilantes dos conteúdos nelas postados, podendo incorrer em sanções civis e criminais. Além disso, o texto legal abre margem para alto grau de subjetividade na decisão, uma vez que não exemplifica ou ilustra os contornos do que pode ser considerado "agressão" ou "ataque". Nesse sentido, melhor seria direcionar a responsabilidade pela postagem de conteúdos ilícitos ao próprio autor do conteúdo ilícito, ao mesmo tempo em que promove definição mais objetiva dos critérios que configuram conteúdos que merecem sancionamento e remoção.

<sup>11</sup> Disponível em: [http://eleicoeslimpas.org.br/assets/files/projeto\\_de\\_lei\\_eleicoes\\_limpas.pdf?1371963119](http://eleicoeslimpas.org.br/assets/files/projeto_de_lei_eleicoes_limpas.pdf?1371963119)

*propaganda eleitoral, para o fim previsto neste dispositivo, a difusão de programas e a defesa ou crítica de candidaturas em qualquer meio, inclusive na internet, desde que realizada de forma gratuita”.*

11. No mesmo sentido foram as discussões em torno do projeto de lei 5.735/13, ocorridas no âmbito do grupo de trabalho criado na Câmara dos Deputados para estudar reformas à legislação eleitoral. Dentre os aspectos discutidos no âmbito do projeto, tratou-se da possibilidade de se restringir a suspensão de acesso somente ao perfil do usuário responsável pelo conteúdo ofensivo (art. 57-I, §3º), e não a todo o conteúdo informativo do sítio que hospeda tal conteúdo ofensivo. Outro aspecto desse Projeto de Lei é a definição do responsável pela veiculação da resposta do candidato supostamente ofendido pelo conteúdo ofensivo. Nesse caso o projeto apontava que o responsável pela ofensa deveria providenciar a veiculação da resposta do ofendido (art. 58, IV, “d”). São discussões importantes, a serem retomadas em futuros debates sobre a reforma da lei eleitoral.

12. O quadro exposto acima demonstra a necessidade de, especificamente no período eleitoral, adotar-se uma definição clara do que é propaganda eleitoral. É particularmente importante que seja excluída e, portanto, não seja objeto de censura ou reprimenda posterior a manifestação crítica feita no âmbito da internet por qualquer cidadão. Isso porque integra o rol de direitos de qualquer cidadão fiscalizar e fazer um juízo de valor, ainda que negativo e mesmo no período eleitoral, dos atos de seus representantes<sup>12</sup>.

13. De maneira similar, do ponto de vista da liberdade de expressão é também necessário um aprimoramento de como a legislação define como infração eleitoral os chamados “ataques” e “agressões”. Tal como discutido em outro parecer aprovado pelo Conselho de Comunicação Social<sup>13</sup>, tratando do direito de resposta:

“[...] a tutela de direito de resposta somente pode estar relacionada a questões fáticas, e não a questões subjetivas, de juízo de valor. A ofensa, como sabido, é um juízo de valor subjetivo, cuja tutela jurisdicional estatal deverá ser a reparação pecuniária (pela violação ao direito substancial) ou a condenação criminal (pela incidência do tipo penal). [...] Em democracias consolidadas, como na Alemanha, o direito de resposta está regulamentado em lei infraconstitucional, cuja causa de pedir está relacionada tão-somente a questões de fato (erros, imprecisões) apresentadas no contexto jornalístico.”

14. Tais agressões ilícitas, mesmo se praticadas em período eleitoral, podem não se configurar como campanha ou atos de manifestação política com o objetivo de influenciar as eleições. Como corolário, deve ser levada em consideração do ponto de vista do processo legislativo que elas possam ser expressamente tratadas pela Justiça Comum e não pela Justiça Eleitoral.

<sup>12</sup> Vide TSE, AgRg REspE nº 26718, Relator Min. Ayres Britto, j. 22/04/2008.

<sup>13</sup> Conselho de Comunicação, “Relatório sobre o PLS 141/2011 Dispondo sobre o Direito de Resposta”, aprovado pelo CCS em 05 de Agosto de 2013, comissão de Relatoria composta pelos Conselheiros Ronaldo Lemos (coordenador), Alexandre Jobim, José Catarino Nascimento.



15. Ainda assim, para as manifestações ou ofensas que restarem definidas como sendo de natureza eleitoral, é preciso que determinar os contornos específicos para a definição do que se considera "agressão", dado seu caráter subjetivo. Com isso evita-se que manifestações do pensamento legítimas, ainda que negativas, sejam tomadas por ofensas e desse modo removidas ou sancionadas indevidamente. Por isso, uma explicitação no texto legal de *numerus clausus* definindo os contornos do que hoje a lei trata simplesmente pelo termo "agressões" e "ataques" é medida que reforçaria sobremaneira os contornos da liberdade de expressão durante o período eleitoral.

16. Não se trata aqui de mitigar a coibição a ilícitos, mas sim de se determinar que pleitos que impliquem em restrição drástica à liberdade de expressão, como ordem de retirada de conteúdos ou a aplicação de sanções punitivas por conta da veiculação de manifestações do pensamento legítimas, só possam ser deferidas, quando estritamente necessárias e após submissão ao crivo judicial, com os contornos claramente definidos em lei. A busca pelo necessário equilíbrio já foi bem descrita na decisão do Supremo Tribunal Federal que examinou a recepção da antiga lei de imprensa pela Constituição Federal, *in verbis*:

*"EMENTA: (...) 4. MECANISMO CONSTITUCIONAL DE CALIBRAÇÃO DE PRINCÍPIOS. O art. 220 é de instantânea observância quanto ao desfrute das liberdades de pensamento, criação, expressão e informação que, de alguma forma, se veiculem pelos órgãos de comunicação social. Isto sem prejuízo da aplicabilidade dos seguintes incisos do art. 5º da mesma Constituição Federal: vedação do anonimato (parte final do inciso IV); do direito de resposta (inciso V); direito a indenização por dano material ou moral à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem das pessoas (inciso X); livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer (inciso XIII); direito ao resguardo do sigilo da fonte de informação, quando necessário ao exercício profissional (inciso XIV). Lógica diretamente constitucional de calibração temporal ou cronológica na empírica incidência desses dois blocos de dispositivos constitucionais (o art. 220 e os mencionados incisos do art. 5º). Noutros termos, primeiramente, assegura-se o gozo dos sobredireitos de personalidade em que se traduz a "livre" e "plena" manifestação do pensamento, da criação e da informação. Somente depois é que se passa a cobrar do titular de tais situações jurídicas ativas um eventual desrespeito a direitos constitucionais alheios, ainda que também densificadores da personalidade humana. Determinação constitucional de momentânea paralisação à inviolabilidade de certas categorias de direitos subjetivos fundamentais, porquanto a cabeça do art. 220 da Constituição veda qualquer cerceio ou restrição à concreta manifestação do pensamento (vedado o anonimato), bem assim todo cerceio ou restrição que tenha por objeto a criação, a expressão e a informação, seja qual for a forma, o processo, ou o veículo de comunicação social. Com o que a Lei Fundamental do Brasil veicula o mais democrático e civilizado regime da livre e plena circulação das ideias e opiniões, assim como das notícias e informações, mas sem deixar de prescrever o direito de resposta e todo um regime de responsabilidades civis, penais e administrativas. Direito de resposta e responsabilidades que, mesmo atuando a posteriori, infletam*

*sobre as causas para inibir abusos no desfrute da plenitude de liberdade de imprensa.”<sup>14</sup>*

17. Desse modo, o período eleitoral não pode transfigurar-se em um momento de excepcionalidade dos princípios constitucionais, no qual as garantias e mecanismos de proteção à liberdade de expressão tradicionalmente existentes são temporariamente substituídas por outro regime em que punições e medidas coercitivas são exacerbadas, remoções de conteúdos e outras sanções tornam-se corriqueiras, sendo expedidas em grande volume, até mesmo diariamente, durante aquele período. Ao contrário, o período eleitoral é justamente aquele em que as garantias da liberdade de expressão devem ser resguardadas e protegidas com maior afincio.

#### II) Breve Análise das proposições legislativas no âmbito da 7ª Relatoria

18. Em face das considerações feitas acima, passa-se à análise das proposições legislativas específicas definidas no âmbito da 7ª Relatoria da Comissão de Liberdade de Expressão.

##### i) PL 9504/97<sup>15</sup>

19. Trata-se de projeto de lei que altera o § 4º e acrescenta os §§ 5º e 6º ao art. 33 da Lei nº 9.504/97, para majorar a multa e ampliar o conceito de pesquisa fraudulenta, além de estabelecer novas sanções. Do ponto de vista da Liberdade de Expressão, objeto da análise da presente relatoria, cumpre discorrer apenas sobre o § 5º do projeto de lei, que dispõe como fraudulenta pesquisa “realizada e divulgada até cinco dias antes da eleição e o resultado do respectivo pleito divulgado pela Justiça Eleitoral estiver acima da margem de erro registrada pela entidade ou empresa responsável”. A intenção do projeto de lei é louvável. No entanto, a criminalização de pesquisas que apontem diferenças para além da margem quando do efetivo pleito parece medida com exageradas repercussões negativas para a liberdade de expressão e cuja efetividade no sentido de se alcançar sua finalidade é improvável. A razão é que os cinco dias que antecedem as eleições são naturalmente propensos a mudanças de orientação por parte dos eleitores, muitos dos quais deixam efetivamente para decidir seus representantes efetivamente na véspera do pleito, o que se diga, é um direito inalienável do eleitor.

<sup>14</sup> STF, ADPF nº 130/DF, Relator Min. Carlos Britto, j. 30/04/2009.

<sup>15</sup> Art. 1º. O Art. 33 da Lei nº 9.504/97 passa a vigorar com as seguintes alterações: “Art. 33 ..... § 4º A divulgação de pesquisa fraudulenta constitui crime, punível com detenção de seis meses a um ano e multa no valor de quinhentos mil a um milhão de reais. § 5º Caracteriza-se também como fraudulenta a pesquisa quando ela for realizada e divulgada até cinco dias antes da eleição e o resultado do respectivo pleito divulgado pela Justiça Eleitoral estiver acima da margem de erro registrada pela entidade ou empresa responsável. § 6º Configura utilização indevida dos meios de comunicação social, apurada nos termos do art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, a existência de vínculo formal de partido político ou de coligação com a entidade ou a empresa responsável pela divulgação de pesquisa fraudulenta, no período de um ano antes da eleição, sujeitando o candidato beneficiário à cassação do registro ou do diploma.” Art. 2º. Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

20. Desse modo, a variação do resultado da pesquisa pode ocorrer não por conta de fraude propriamente dita, mas de movimentos eleitorais legítimos, abrindo a possibilidade de que sejam criminalizadas pesquisas efetivamente legítimas, que ao mostrarem o “instantâneo” eleitoral dos dias que antecedem a eleição, são posteriormente superadas por mudanças posteriores de orientação dos eleitores, o que é sempre possível.

21. Dessa forma, ainda que louvável o esforço de se garantir que as pesquisas eleitorais sejam realizadas de forma idônea e respeitando-se as melhores práticas e os controles necessários, valer-se da criminalização dos resultados das - que podem ser legítimas, corretas tecnicamente e realizadas de boa-fé - divergentes do resultado do pleito parece-nos não ser boa medida legislativa. A esse respeito, o eleitor beneficiar-se-ia, em verdade, da existência de uma pluralidade de pesquisas divulgadas no período eleitoral, de modo que possa aferir a partir de diversas fontes o *status quo* da eleição no momento que a antecede. Essa pluralidade de pesquisas concorrentes e idôneas é a melhor forma de se garantir a objetividade e se evitar fraudes. Da forma como está redigido o projeto de lei, parece-nos que haverá um desestímulo à divulgação de pesquisas justamente no momento em que elas podem ser mais valiosas para o eleitor planejar seu voto.

ii) PL 7780/2010<sup>16</sup>

22. Trata-se de projeto que propõe alterar a lei 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei Eleitoral). O projeto proíbe que emissoras de rádio e televisão, durante o período eleitoral, usem “trucagem, montagem ou outro recurso de áudio ou vídeo que redundem na incorrência dos crimes previstos nos Arts 138, 139 e 140 do Código Penal, contra candidato, partido ou coligação, ou produzir ou veicular programa com esse efeito”.

23. Em face da defesa da liberdade de expressão e da situação legal atual, trata-se de iniciativa positiva. Isso se dá por que a legislação eleitoral atualmente em vigor veda de maneira ainda mais estrita o uso de “trucagem, montagem ou outro recurso de áudio ou vídeo que, de qualquer forma, degradem ou ridicularizem candidato, partido ou coligação, ou produzir ou veicular programa com esse efeito”.

24. Como visto, pela lei eleitoral, o ilícito configura-se por meio de montagens que possam “ridicularizar” ou “degradar” candidatos, partidos ou coligações, mesmo que essas montagens não se configurem em calúnia, difamação ou injúria nos termos do código penal.

25. Desse modo, cria-se um regime de excepcionalidade para o período eleitoral: montagens e trucagens, que são usualmente utilizadas por humoristas - uma vez que o riso e a sátira são um

<sup>16</sup> Art. 1º O Art. 45 da Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997 passa a vigorar com a seguinte redação: Art. 45. .... II - usar trucagem, montagem ou outro recurso de áudio ou vídeo que redundem na incorrência dos crimes previstos nos Arts 138, 139 e 140 do Código Penal, contra candidato, partido ou coligação, ou produzir ou veicular programa com esse efeito; V - veicular ou divulgar filmes, novelas, minisséries ou qualquer outro programa que beneficie ou prejudique a candidato ou partido político, mesmo que dissimuladamente; Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

elemento socialmente importante e valioso - que são protegidas pela liberdade de expressão durante todo o ano, passam a ser sujeitas a um regime excepcional durante o período eleitoral. A esse respeito, vale notar que a "ridicularização" ou até mesmo a "degradação" da imagem de uma pessoa pública, pode ser componentes legítimos do humor, presentes em obras como as peças de Shakespeare, no Decameron de Plutarco, na obra de escritores como James Joyce, ou ainda, nos poemas satíricos de profundo conteúdo político de Gregório de Matos. Pela disposição da lei atual é como se os "Gregórios de Matos" do nosso tempo tivessem que silenciar durante o período eleitoral, caso utilizassem de montagens ou trucagens para fazer humor satírico.

26. Desse modo, o PL 7780/2010 apresenta solução mais equilibrada. Prevê que as montagens e trucagens são vedadas na medida em que se configurarem como ilícitos: calúnia, injúria e difamação, nos termos previstos no Código Penal. Na medida em que se configurarem apenas como sátira, não são ilícitas. Isso ajuda a evitar, conforme discutido acima no presente parecer, que o período eleitoral configure-se como um período de excepcionalidade com relação à liberdade de expressão, sujeito a regras próprias distintas dos contornos definidos pela Constituição Federal.

27. Já o inciso V do PL 7780/2010 veda a emissoras de rádio e televisão "veicular ou divulgar filmes, novelas, minisséries ou qualquer outro programa que beneficie ou prejudique a candidato ou partido político, mesmo que dissimuladamente". Nesse caso, parece-nos dispositivo excessivamente gravoso e cuja eficácia é inviável por seus próprios termos. Primeiramente, fica a questão sobre como aferir se um determinado filme, novela, minissérie ou qualquer outro conteúdo ficcional beneficiou ou prejudicou determinado candidato ou partido político. A aferição é na prática, a nosso ver, impossível. Nesse sentido, em um período eleitoral onde possa haver acirrada disputa ideológica, uma emissora de televisão poderia ser impedida de exibir clássicos do cinema de esquerda como o Encouraçado Potemkin, os filmes de Dziga Vertov, ou o filme 1900 de Bernardo Bertolucci? Ou em sentido contrário, um filme como Lincoln, de Stephen Spielberg?

28. Desse modo, parece-nos que seria um cerceamento exagerado à liberdade de expressão, especialmente por se configurar uma ingerência da lei no território dramático e ficcional, que é especialmente imbuído da proteção constitucional relativa à liberdade de expressão. Desse modo, o terreno da ficção, da dramaturgia e também do documentário - representa visões pessoais sobre um determinado tema - devem ser sempre preservados com relação à ingerência da lei, na medida em que não incorram em ilícitos, tais como calúnia, injúria ou difamação. Tal cerceamento ou ingerência legal, ainda que com intenções louváveis de se preservar a igualdade e o "level playing field" durante o período eleitoral, não estaria em consonância com os desígnios da Constituição Federal.

iii) PEC 57/2012<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Art. 16-A. É vedada a divulgação de pesquisas eleitorais, por qualquer meio, nos quinze dias que antecedem os pleitos eleitorais em 1º e 2º turnos". Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

29. Trata-se de Projeto de Emenda Constitucional que inclui o artigo 16-A na Constituição Federal, para vedar a divulgação de pesquisas eleitorais, por qualquer meio, nos quinze dias que antecedem os pleitos eleitorais em 1º e 2º turnos.

30. Pelas razões explicitadas acima, do ponto de vista da liberdade de expressão, entende-se que tal proposta tem o condão de cercear uma modalidade de discurso não apenas abrangida pela proteção à liberdade de expressão, como socialmente valiosa, que são as pesquisas eleitorais. A esse respeito, vale lembrar que a liberdade de expressão é Cláusula Pétrea da Constituição Federal, não sujeita a modificação ou aditamento. A liberdade de expressão e informação, seu corolário, são também disposições integrantes das Convenções Internacionais de Direitos Humanos das quais o Brasil participa, aí incluídas a Declaração Universal dos Direitos do Homem e a Convenção Americana de Direitos Humanos.

31. Desse modo, ainda que se trate de projeto de emenda à Constituição, a restrição da divulgação de uma modalidade de discurso que se torna especialmente valiosa nos dias que antecedem o pleito autoral, parece-nos indevida e conflitante com Cláusula Pétrea, intocável por sua própria natureza. A esse respeito, ainda que possa haver defeitos e questionamentos quanto às pesquisas eleitorais divulgadas no passado, não faz sentido que tais problemas justifiquem a supressão do direito à informação e a mitigação da possibilidade de manifestação do pensamento justamente no período que mais se precisa de ambos estes direitos.

32. Mais do que isso, as pesquisas eleitorais têm outra dimensão fundamental: a prevenção de fraudes eleitorais. Um país onde há plena liberdade de realização e divulgação de pesquisas eleitorais, especialmente nos quinze dias que antecedem a eleição, torna-se muito mais imune a fraudes eleitorais do que um país que cerceia tais direitos em momento tão crucial. Uma sociedade livre e aberta para se informar e manifestar é muito mais forte e capaz de superar a possibilidade de pesquisas defeituosas ou até mesmo fraudes do que uma sociedade em que é cerceado um direito tão importante quanto este. A soberania do eleitor em decidir, que se configura também pelo direito à plena informação, deve ser preservada mesmo em face da existência de informações incorretas ou até mesmo fraudulentas. O eleitor não deve ser subestimado e sua capacidade de discernimento deve ser respeitada.

33. A esse respeito, muito melhor seria situação onde em vez de serem cerceadas pesquisas as pesquisas eleitorais, seja promovido um ambiente legal propício à existência de uma pluralidade de pesquisas eleitorais. Quanto mais pesquisas forem realizadas e divulgadas, realizadas a partir de critérios idôneos e das melhores práticas asseguradas por lei, mais bem salvaguardado estará o eleitor contra fraudes e tentativas de manipulação.

34. Além disso, cumpre notar que o Supremo Tribunal Federal discorreu longamente sobre a questão no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade 3741-2/2006, quando tratou de decidir sobre a tentativa de proibir a divulgação de pesquisas eleitorais quinze dias antes do pleito por meio de lei ordinária. A esse respeito, há argumentos importantes no relatório do Ministro Ricardo Lewandowski sobre os contornos constitucionais da liberdade de expressão e seu corolário, a liberdade de informação:

*"... O que a Constituição protege, nesse aspecto, é exatamente, na precisa lição de José Afonso da Silva, "a procura, o acesso, o recebimento e a difusão de informações ou ideias por qualquer meio, e sem dependência de censura, respondendo cada qual pelos abusos que cometer". A liberdade de expressão do pensamento, portanto, completa-se no direito à informação, livre e plural, que constitui um valor indissociável da ideia de democracia no mundo contemporâneo.*

*Trata-se de um direito tão importante para a cidade que somente pode ser suspenso na vigência do estado de sítio, a teor do art. 139, III, da Carta Magna, decretado nos casos de "comoção grave de repercussão nacional" ou, ainda, de "declaração de guerra ou resposta à agressão armada" (art. 137, I e II).*

*Ademais, analisando-se a questão sob uma ótica pragmática, forçoso é concluir que a proibição da divulgação de pesquisas eleitorais, em nossa realidade, apenas contribuiria para ensejar a circulação de botas e dados apócrifos, dando azo a toda a sorte de manipulações indevidas, que acabariam por solapar a confiança do povo no processo eleitoral, atingindo-o no que ele tem de fundamental, que é exatamente a livre circulação de informações".*

35. No caso da PEC em questão, para se evitar o temor de que possa haver risco de fraude nas pesquisas eleitorais, suprime-se a sua possibilidade de divulgação em momento crucial, os quinze dias que antecedem o pleito. No entanto, ao fazer isso, mitiga-se um dos principais antídotos contra fraudes eleitorais, estas sim, verdadeiro atentado à soberania do eleitor: a livre divulgação de pesquisas eleitorais anteriores ao pleito. Trata-se de medida desproporcional, cujos prejuízos superam em muito os potenciais benefícios. E que, ademais, toca em Cláusula Pétrea da Constituição Federal e nos Tratados Internacionais de Direitos Humanos dos quais o Brasil é parte.

36. Dessa forma, acreditamos que há outras soluções legislativas menos gravosas para se coibir a eventual manipulação de pesquisas eleitorais.


\*\*\*

Esse é o relatório, respeitosamente, submetido à apreciação do Conselho. Fica reservada a possibilidade de eventual manifestação suplementar, caso se faça pertinente.

Com votos de estima e consideração, subscrevemo-nos.

Atenciosamente,

Ronaldo Lemos, Alexandre Jobim, José Catarino Nascimento  
Membros do Conselho de Comunicação Social

  
CONS. MARA JOSE PEREIRA  
REDAÇÃO "O DIA HOJE"

PARECER Nº 04, DE 2013 - CCS

CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL DO CONGRESSO NACIONAL

Rio de Janeiro, 26 de novembro de 2012

**Assunto:** Lei 12.485/2011 e ANCINE

**Conselheiro:** Ronaldo Lemos

Prezados Membros do Conselho de Comunicação Social,

Trata-se de Relatório a respeito das atividades normativas da Agência Nacional do Cinema - ANCINE, conforme suas atribuições constitucionais e a determinação do Artigo 42 da referida Lei 12.485/2011:

*"Art. 42. A Anatel e a Ancine, no âmbito de suas respectivas competências, regulamentarão as disposições desta Lei em até 180 (cento e oitenta) dias da sua publicação, ouvido o parecer do Conselho de Comunicação Social.*

*Parágrafo único. Caso o Conselho de Comunicação Social não se manifeste no prazo de 30 (trinta) dias do recebimento das propostas de regulamento, estas serão consideradas referendadas pelo Conselho."*

Conforme deliberado na 3ª reunião ordinária do ano de 2012 do Conselho de Comunicação Social do Congresso Nacional, realizada em 1º de outubro de 2012, foi eleita a presente Comissão para examinar a ANCINE em face a este Conselho e com relação à regulamentação da Lei 12.485/2011.

Esta comissão de relatoria é composta pelos seguintes conselheiros: Walter Vieira Ceneviva (representante das empresas de rádio), Luiz Atonio Gerace da Rocha e Silva (representante das categorias profissionais de cinema e vídeo) e Ronaldo Lemos (representante da sociedade civil).

Conforme deliberado na 4ª reunião ordinária do ano de 2012 do Conselho de Comunicação Social do Congresso Nacional, realizada em 5 de novembro de 2012, o presente documento está sendo preparado pelo Conselheiro Ronaldo Lemos, designado para consolidar as manifestações dos três documentos apresentados pelos integrantes da Comissão, a ser submetido à votação do colegiado.

Diante da função assumida, apresentamos a seguir a consolidação da análise, colacionando em anexo as três manifestações originárias dos membros dessa Comissão.

Sendo o que nos cabe, subscrevo-me.

Atenciosamente,

Ronaldo Lemos



**PARECER - LEI 12.485/2011 – ANCINE**

Cabe ao Conselho de Comunicação Social (Constituição Federal, art. 224, Lei 8939/91 e Lei 12485/2011, art. 42) oferecer parecer sobre os atos da Ancine que regulamentarão as disposições da Lei 12485/2011 (a "Lei do SEAC").

Notificada pelo Conselho, a ANCINE encaminhou normativos de sua autoria. Tais documentos não se fizeram acompanhar (i) nem dos estudos técnicos antecedentes à edição dos regulamentos, (ii) nem das opiniões jurídicas produzidas no âmbito da ANCINE, (iii) nem dos votos de seus conselheiros sobre o tema. A apreciação demandada pelo comando legal não se pode fazer completa, sem tais documentos: o Conselho pode e deve conhecer tais elementos, para que haja diálogo, troca de avaliações e ponderações, entre o órgão auxiliar do Congresso Nacional e a agência reguladora do audiovisual. O que se propõe, portanto, é um parecer preliminar, sem prejuízo de reavaliação posterior, na medida em que o Conselho de Comunicação Social receba os documentos acima indicados.

Mais que isso, recomenda-se um diálogo permanente, para conhecer a evolução *quantitativa* do audiovisual brasileiro, a contar da edição da Lei do SEAC<sup>1</sup>. Referimo-nos à informação compilada pela ANCINE, a ser compartilhada periodicamente (propõe-se semestralmente) com o CCS, de quantos produtores, quantos distribuidores, quantos empacotadores e quantos distribuidores há no Brasil. Dentre estes, quantos são brasileiros, quantos são brasileiros independentes. E, mais importante, dos audiovisuais distribuídos pelas distribuidoras aos brasileiros, quanto é a produção brasileira e quanto é a produção brasileira independente. Com tal monitoramento quantitativo, o Conselho de Comunicação Social poderá opinar sobre a efetividade dos recursos alocados pela Lei do Seac ao audiovisual nacional. Importante destacar que a ANCINE já se encontra aparelhada com tais informações, por força da Resolução de sua Diretoria Colegiada, Nº 50, que "Dispõe sobre o envio, por parte das programadoras, dos arquivos que contenham a listagem completa dos conteúdos audiovisuais efetivamente veiculados mensalmente em cada um de seus canais de programação." Entendemos que a avaliação *qualitativa* de tal audiovisual caiba aos brasileiros, diretamente, enquanto usuários dos serviços de acesso condicionado.

**Contextualização da Lei do SEAC**

É importante também contextualizar o momento histórico em que aconteceram as modificações legislativas referentes à Lei do SEAC. Vale lembrar que um mundo globalizado, pressupõe trocas. Se não tivermos imagens para trocar, estaremos condenados a condição única de consumidores de uma produção cultural, que sem demérito de qualidade não foi gerada aqui.

<sup>1</sup> Naturalmente, essa divulgação deve ser feita, inclusive, em sintonia com a Lei 12.527 ("Lei de Acesso à Informação"). Nosso entendimento é que a ANCINE pode e deve apresentar a este Conselho e à sociedade como um todo não apenas suas deliberações, como demais documentos que subsidiam e subsidiaram seu processo normativo. Com isso, permitirá o melhor posicionamento por parte deste Conselho.



Nesse sentido, a Lei do SEAC estabelece, considerando-se uma grade semanal de cento e sessenta e oito horas, a exibição de três horas e meia semanais em seu horário nobre à veiculação de conteúdos audiovisuais brasileiros, sendo que no mínimo metade deverá ser produzida por produtora brasileira independente. Vale notar que esse percentual corresponde apenas a 2.94% do total de horas. Pode parecer um número pequeno, mas ele tem importância significativa para alavancar a cadeia produtiva do audiovisual em nosso país.

Para se ter uma ideia da dimensão desse mercado, vale considerar alguns pontos específicos. O segmento do audiovisual, excetuando as emissoras de sinal aberto em nosso país congrega um plantel de mais de oito mil profissionais sindicalizados, agregados em torno de três sindicatos de mão de obra, sendo dois interestaduais: STIC e SINDCINE, e uma entidade estadual, SINTRACINE. Por extensão, as estimativas são de que diretamente envolvidos no processo de produção em todo o território brasileiro, estejam atuando cerca de quinze mil técnicos. Como representantes do empresariado, legalmente existem três entidades: SICAV, SIAESP e ABPI/TV. Dentro de uma segmentação natural, coexistem inúmeras entidades que agregam por função, como documentaristas, roteiristas, curtametragistas, animadores, desenvolvedores de games e cineastas independentes, das quais destacamos: ABDeC, AR, ABRACI, APACI e APTC.

A indústria cultural em nosso país faz parte da economia do conhecimento. E a implementação da Lei nº 12.485, no que se refere ao estabelecimento das cotas de programação, é aspecto do qual se espera a produção de consequências imediatas na ampliação do número de empresas e de postos de trabalho.

Considerando-se que a atividade de produção e a programação das emissoras de televisão deve: a) promover as culturas nacional e regional e estimular a produção independente (art. 221 CF), o que se estende ao SEAC (também denominados meios de comunicação social eletrônica - art. 222, §3º CF); b) proporcionar o acesso de todos às fontes de cultura nacional, apoiando e incentivando sua valorização e difusão (art. 215 CF). E considerando-se que dos trinta e nove bilhões de reais movimentados pela Indústria da comunicação (TVs, rádios, jornais, revistas, mídia digital etc.) em 2011 no Brasil, abrangendo um total de cem mil empresas que empregam formalmente setecentas mil pessoas, toda a indústria audiovisual nacional independente gerou tão somente dois bilhões e meio de reais, empregando profissionais sob regime de emprego em grande medida não-formal. Verifica-se, assim, a premência da implementação de medidas que possam efetivamente contribuir para seu desenvolvimento.

Nesse sentido, transcreve-se o art. 222 da Constituição Federal, cujo §3º preleciona:

Art. 222. A propriedade de empresa jornalística e de radiodifusão sonora e de sons e imagens é privativa de brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, ou de pessoas jurídicas constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sede no País.

(...)

§3º Os meios de comunicação social eletrônica, independentemente da tecnologia utilizada para a prestação do serviço, deverão observar os princípios enunciados no art. 221, na forma de lei específica, que também garantirá a prioridade de profissionais brasileiros na execução de produções nacionais.

Esses dispositivos, quando conjugados às competências e aos objetivos da ANCINE especificados na seção anterior, tornam forçoso concluir que, da forma como estabelecidas e sistematizadas no Capítulo V da Lei n.12.485, as cotas de veiculação mínima de conteúdo nacional "brasileiro" e "brasileiro produzido por produtora independente" a serem preenchidas pelos canais e programadoras que operam no Brasil em serviços de acesso condicionado coadunam-se com os princípios constitucionais e representam a possibilidade concreta de efetivo ganho (qualitativo e quantitativo) para a produção audiovisual independente brasileira.

Tais cotas não obstam às programadoras e canais fiscalizados pela ANCINE de comunicarem outros tipos de conteúdo, apenas prescrevem critérios objetivos de proporção mínima entre canais brasileiros e não brasileiros; e entre o conteúdo qualificado brasileiro e os demais conteúdos veiculados em horário nobre.

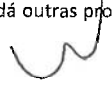
Não bastasse a razoabilidade existente entre os fins constitucionais perseguidos e os meios prescritos pela Lei n. 12.485/11 para tanto, a criação de cotas de programação nacional constitui medida implementada de modo exitoso em uma série de países, não apenas para serviços de acesso condicionado, mas em mercados relevantes, a exemplo do próprio segmento de radiodifusão (televisão aberta).

Nesse sentido, são diversos os órgãos em outras países que exercem finalidades análogas. Dentre eles: AGCOM italiana (Autorità per le Garanzienelle Comunicazioni), a Entidade Reguladora para a Comunicação Social de Portugal, o CEMA espanhol (Consejo Estatal de Medios Audiovisuales), o ACMA australiano (Australian Communications and Media Authority), o OFCOM do Reino Unido, o Conselho Superior Media Development Authority (MDA) de Singapura, o CSA francês (Conseil Supérieur de l'Audiovisuel), o CRTC canadense (Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission), dentre outros. Adicionalmente, tais órgãos cuidam de configurar um ambiente competitivo em que o mercado entregue aos consumidores/cidadãos diversidade (de opiniões) e pluralidade (de empresas ofertando os serviços de comunicação audiovisual) – valores caros para as democracias.

Desse modo, europeus, canadenses, sul-coreanos e australianos lidam com a questão para os conteúdos produzidos nesses países estabelecendo obrigações de veiculação ( "cotas") para a produção doméstica. Mesmo nos Estados Unidos, uma política de proteção e incentivo à produção independente (realizada por empresas produtoras sem vínculos com os canais) praticada entre as décadas de 70 e 90 é apontada como fator determinante para o fortalecimento do mercado de séries e filmes norte-americanos, possibilitando inovação, diversidade de conteúdos e desenvolvimento.

#### Análise dos Normativos da ANCINE e recomendações à Agência

De antemão, a partir da leitura da Instrução Normativa nº 100, de 29 de maio de 2012, a qual "Dispõe sobre a regulamentação de dispositivos da Lei nº 12.485/2011 e dá outras providências" (a "IN 100"), verificamos o se segue.



O Art. 24, <sup>1</sup> estabelece um verdadeiro "prazo de validade" para o conteúdo brasileiro de espaço qualificado. Só será audiovisual brasileiro de espaço qualificado a obra exibida no período de um ano. Em outras palavras, obras clássicas, obras de acervo, obras tão "velhas" quanto um ano atrás, serão consideradas conteúdo desqualificado, o que se constitui na destruição do patrimônio cultural brasileiro.

Além de ilegal, tal disposição prejudica a divulgação do conteúdo nacional histórico, e nem sequer se presta para impedir o abuso de reprises. Exemplo: um canal que exiba por uma única vez um filme histórico de Glauber Rocha, após 12 meses da sua única exibição no canal, este conteúdo não será mais considerado como conteúdo qualificado brasileiro. Tal dispositivo incentiva apenas a exploração máxima e descartável de peças que representam verdadeiro patrimônio do audiovisual brasileiro.

Sugerimos a modificação de tal dispositivo do texto da IN, por ser contrário aos princípios fundamentais e objetivos declarados pela lei e pela própria IN n.º 100/2012. ]

As reprises de conteúdos audiovisuais, realizada de maneira nauseante pelos canais de Programadoras, é um desrespeito aos usuários do Serviço e deve ser combatida. Tão logo haja norma que proíba as ofertas repetitivas e monocórdias, de audiovisuais estrangeiros reprisados, a mesma providência deve ser estendida aos audiovisuais brasileiros. Aliás, a proibição de reprises, se imposta apenas aos conteúdos brasileiros, seria mais uma agressão à indústria nacional, mas a limitação de reprises de maneira indistinta (entre brasileiros e estrangeiros), seria uma medida benéfica para o telespectador e para a indústria do audiovisual brasileiro. Sugerimos, assim, a realização de estudo que determine a frequência de reprises no Brasil, para a partir daí traçar o caminho para uma eventual normatização.

A sequência de canais, em ordem numérica (designada pela ANCINE como Grade de Canais, no inciso XXII do art. 5º da IN 100), é importante para complicar ou para facilitar, a experiência do telespectador. Se os canais se organizam por gênero de programação (infantis, adultos, jornalísticos, cinema, esportes etc.), a experiência do telespectador se facilita, na medida em que possa acessar todas as ofertas disponíveis, do gênero que procura. Se, ao contrário, os canais se organizam de modo aleatório, ou segundo a origem (a programadora e a empacotadora de cada canal), a grade de canais gera ruídos e dificuldades, na experiência do telespectador, além de se prestar a práticas anti-competitivas (por exemplo, colocar canais de concorrentes em blocos de canais indesejados, ou indesejáveis). Além disso, os canais de interesse de crianças e adolescentes seriam logicamente separados dos canais de interesse adulto, numa providência importante e efetiva de proteção à criança e ao adolescente, enquanto telespectadores. Portanto, sugerimos a inclusão de um artigo, na IN 100, que determine a organização da Grade de Programação por gênero dos diversos canais, de modo que os canais de mesmo gênero estejam juntos no "line up".

<sup>2</sup> "Art. 24. Com vistas à consecução dos objetivos previstos no art. 6º desta IN, serão consideradas as obras audiovisuais listadas no art. 8º desde que:

I - tenham sido veiculadas por período inferior a 12 (doze) meses, a contar da data da primeira veiculação em qualquer canal da programadora, bem como em canais de programação de suas controladas, controladoras ou coligadas, ou de empresas com que possua controlador ou administrador em comum;"

Além disso, o inciso IV<sup>3</sup> do art. 27 da IN 100 desqualifica peça videomusical como conteúdo qualificado brasileiro quando exibido em canal que não seja qualificado como "canal de conteúdo videomusical".

Um conteúdo audiovisual videomusical (espetáculo musical em vídeo) é isso mesmo: conteúdo audiovisual videomusical; ele não perde tal conotação, por ser exibido num canal ou em outro.

A qualificação do conteúdo como qualificado (ou não) depende apenas de suas próprias características; não pode variar em razão do canal no qual será exibido. Tal limitação implica em severa e desnecessária restrição contra os conteúdos videomusicais brasileiros (que ficam banidos, por exemplo, dos canais de "programas de auditório ancorados por apresentador") e é feita sem amparo legal. Portanto, sugerimos a supressão deste dispositivo do texto da IN n.º 100/2012.

Aproveitamos para solicitar à ANCINE informação escrita sobre como têm sido operacionalizados os arts. 19, 21 e 22 da IN 100<sup>4</sup>[4]. Tais dispositivos regulamentares, nos termos da lei, determinam que o credenciamento e classificação dos canais seja "declaratório", não cabendo a ANCINE a realização de qualquer espécie de juízo prévio diante das declarações feitas programadores. Se a ANCINE se propuser a fazer juízos de valor sobre os pedidos de registro *a priori*, haverá o risco importante de cerceamento inconstitucional da liberdade de criação e expressão. Nada impede, entretanto, que a ANCINE faça análise *a posteriori* para verificar se a natureza dos canais se coaduna com seu credenciamento e classificação declarados.

Nesse tema, é ilustrativo o fato de existe contencioso judicial decorrente da IN 100. Como nos dá conta a "CLASSIFICAÇÃO DOS CANAIS DE PROGRAMAÇÃO DAS PROGRAMADORAS REGULARMENTE CREDENCIADAS NA ANCINE", divulgada pela agência em 30/10/2012. Evitar a judicialização de temas regulatórios é valor a ser levado em consideração pela Agência.

Para que se compreenda a importância de evitar a judicialização dos temas regulatórios, é preciso ter em mente a missão da Agência reguladora. Agências autônomas, como a ANCINE, exercem competência normativa e decisória, sem violar o princípio constitucional da separação dos poderes (art. 68 da Constituição), de maneira que provêm regramentos técnicos, em princípio atribuídos ao Congresso Nacional, assim como proferem julgamentos, sujeitos a revisão judicial (inciso XXXV do art. 5º da Constituição). As Agências, dessa forma, garantem respostas técnicas, rápidas,

<sup>3</sup> "IV - no caso de obra audiovisual do tipo videomusical constituídas principalmente por registros audiovisuais de shows ou performances musicais, mesmo que editados, o cumprimento das obrigações de veiculação seja referente apenas a canais de conteúdo videomusical."

<sup>4</sup> "Art. 19. A classificação inaugural do canal de programação é de natureza declaratória por parte da programadora, devendo atender aos requisitos dispostos nesta IN, não se sujeitando à aprovação prévia por parte da ANCINE. (...) Art. 21. A ANCINE, caso verifique divergência em relação à classificação do canal de programação, instaurará processo administrativo com vistas à sua reclassificação. Parágrafo único. Uma vez efetivada a reclassificação do canal de programação de que trata o caput, somente será possível nova verificação depois de transcorrido ao menos 1 (um) novo trimestre do ano civil, sendo este trimestre cronologicamente posterior à data da comunicação da reclassificação à programadora. Art. 22. A ANCINE tornará pública até o 5º (quinto) dia útil de cada mês, em seu sítio na rede mundial de computadores, a classificação atualizada dos canais de programação."

pertinentes, às demandas da sociedade em temas específicos (por exemplo, nesse caso, no campo do audiovisual).

Se, todavia, a ANCINE exercer suas atribuições extrapolando a Lei, terminará por gerar novas demandas ao Poder Judiciário e ao Poder Legislativo, ou seja, o que dilui o seu papel.

Uma providência, nessa linha, seria a publicidade ampla para os documentos acima mencionados (estudos técnicos, opiniões jurídicas e votos de seus conselheiros sobre o tema). Se os jurisdicionados da ANCINE e cidadãos em geral compreenderem e conhecerem a regulação e suas razões, terão por ela maior respeito e acatamento. A palavra do regulador iluminará os passos dos entes regulados.

A Lei 12485/2011 estabeleceu regime de competição em todas as atividades por ela reguladas, com menção expressa à autoridade do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE para conter o abuso do poder econômico e para apreciar os atos de concentração no setor (art. 8º). O tema da produção de conteúdos não é novo, no CADE, mas, sob a nova regulação, é imprescindível sua atuação permanente e tempestiva, para assegurar não apenas a pluralidade econômica (concorrência), mas também a pluralidade de opiniões, visões, culturas (pluralismo democrático). Sendo assim, parece adequado que o CCS promova audiência pública, em uma de suas próximas sessões, para reunir CADE, ANCINE e ANATEL, de modo que as agências que regulam uma porção gigantesca e relevante da comunicação possam interagir, sob os olhares do Congresso Nacional. Nessa audiência, cada qual das três autarquias teria oportunidade para manifestar – se sobre o novo marco estabelecido pela Lei do SEAC, assim como o Conselho teria oportunidade para indagar sobre aspectos relevantes do desenvolvimento do audiovisual.

A esse respeito, cumpre ressaltar uma peculiaridade do modelo brasileiro, que o distingue daquele em prática em outros países. A ANCINE opera ao mesmo tempo tanto como agência reguladora como agência de fomento. Esse é um tema importante, que tem o potencial de gerar conflitos, inclusive de interesses, ou mesmo contradições e inconsistências entre seus campos distintos de atuação. Desse modo, desde vale mencionar que no curso das análises deste Conselho, é fundamental que tanto a organização administrativa quanto a atividade normativa da ANCINE estejam atentas a esse potencial conflito, cuidando para que sejam separados ao máximo o exercício de ambas as atividades.

Sobre a questão da concorrência, vale ainda mencionar que nos termos do artigo 6º da Lei 12.485 e dos artigos 4º e 10º, dentre outros, da Instrução Normativa 100 editada pela ANCINE, cabe a ela a identificação das relações de controle e coligação (dentre outras) entre os agentes econômicos regulados. Tal competência possui conexão e impacto direto com atividades atribuídas também à ANATEL e ao CADE, no que tange tanto à regulação de serviços de telecomunicação quanto de defesa da concorrência. Nesse sentido, é importante a articulação da ANCINE com referidos órgãos, procurando-se ao máximo a harmonização e evitando-se antinomias. No entanto, é importante ressaltar a esse respeito que a construção da Lei 12.485 leva à divisão de competências e atribuições entre o que cabe especificamente à ANCINE, como a análise das posições de “coligada”, “controlada”, “controladoras”, “produtora brasileira independente” e outras definições técnicas consolidadas pela Lei. Essas divisões de atribuição devem também ser respeitadas e, quando não estiverem claras, devem ser estabelecidas.



É importante ainda que a ANCINE esteja preparada para discutir e enfrentar a questão dos contornos de sua atuação com relação a novos serviços convergentes. A esse respeito, é relevante para este Conselho que a ANCINE exponha sua visão com respeito aos limites de sua competência regulatória relativa às diversas modalidades de "video on demand", ou ainda, às várias modalidades "streaming" de vídeo, bem como outras modalidades convergentes à Internet.

Outrossim, é importante averiguar se a estrutura interna administrativa da ANCINE permite hoje o exercício eficaz de suas novas atribuições trazidas pela Lei 12.485. Por exemplo, são bem-vindas mais informações sobre se a agência possui condições técnicas e de recursos humanos para executar o acompanhamento da programação audiovisual, no sentido de verificar se estão sendo atendidos os dispositivos da Lei 12.485 no que tange às exigências de cotas relativas aos conteúdos audiovisuais, dentre outros.

Em conclusão, o Parecer é para que:

1) O CCS mantenha diálogo permanente com a ANCINE para:

a) Receber (i) os estudos técnicos antecedentes à edição dos regulamentos, (ii) as opiniões jurídicas produzidas no âmbito da ANCINE e (iii) os votos de seus conselheiros sobre os temas regulados, a serem encaminhados ao CCS no mínimo semestralmente;

b) Receber informes quantitativos semestrais sobre:

c) Quantos produtores, quantos programadores, quantos empacotadores e quantos distribuidores há no Brasil, especificando-se quais são eles.

(1) Dentre estes:

(a) quantos são brasileiros

(b) quantos são brasileiros independentes, especificando-os.

(c) quanto é a produção brasileira e quanto é a produção brasileira independente, dentre os audiovisuais distribuídos pelas distribuidoras aos brasileiros.

(d) Receber Informação acerca de como têm sido operacionalizados os arts. 19, 21 e 22 da IN 100 para o credenciamento e classificação dos canais.

2) O CCS proponha à ANCINE considerar os comentários e sugestões, assim como os debates havidos no Conselho de Comunicação Social, nos termos do art. 42 da Lei 12485/2011.

3) O CCS promova audiência pública, em uma de suas sessões, envolvendo Anatel, Ancine e CADE, para que tais autarquias exponham suas visões acerca do audiovisual e possam dialogar com o Conselho de Comunicação Social.

4) Na audiência pública são sugeridos como temas: a) a dupla atuação da ANCINE, tanto como agência de fomento como agência reguladora, e as medidas vislumbradas para a melhor separação dessas atividades e a prevenção de conflitos de interesse e finalidade; b) as intersecções das atividades da ANCINE com respeito à ANATEL e ao CADE, incluindo os contornos de suas atribuições para a operacionalização de termos relevantes de análise dos agentes econômicos, tais como

"coligada", "controlada" etc. c) A visão da ANCINE em face ao panorama de rápida mudança tecnológica, os limites de sua atividade regulatória com relação a diferentes modalidades de "vídeo on demand", "streaming" e outras formas de oferta de conteúdo audiovisual pela internet, celulares e outras redes; d) o panorama de suas capacidades administrativas presentes e futuras, no sentido de auferir seu potencial de desincumbimento das atividades de fomento e regulatórias, ampliadas pela Lei 12.485.

É como nos parece.

Luiz Atonio Gerace

  
Walter Vieira Ceneviva

  
Ronaldo Lemos



## **Conselho de Comunicação Social do Congresso Nacional**

### **Comissão Temática da Liberdade de Expressão e Participação Social nos Meios de Comunicação**

#### **Relatório sobre as Propostas de Emenda Constitucional nº 33/2009 e nº 386/2009.**

#### **I – Apresentação**

O presente relatório foi elaborado pelo conselheiro Celso Augusto Schröder, designado relator da Comissão de relatoria, composta também pelos conselheiros Alexandre Kruehl Jobim e Ronaldo Lemos.

No âmbito da Comissão de Relatoria não houve consenso quanto às Propostas de Emenda à Constituição Federal, em questão, ambas tratando da obrigatoriedade da exigência de nível superior específica em Jornalismo para o exercício da profissão de jornalista.

Por esta razão, este relatório apresentado à Comissão Temática de Liberdade de Expressão e Participação Social nos Meios de Comunicação traz duas posições distintas: a primeira do relator e a segunda, dos conselheiros que divergiram.

#### **II- Do objeto**

Trata o presente Relatório do exame das Propostas de Emenda à Constituição Federal nº 33/2009, de autoria do senador Antônio Carlos Valadares (PSC-SE), e nº 386/2009, de autoria do deputado federal Paulo Pimenta (PT-RS), que dispõem sobre o exercício da profissão de Jornalista no País.

Ambas propõem acréscimos ao artigo 220 da Constituição Federal, para prever a obrigatoriedade da exigência da formação de nível superior em Jornalismo para o exercício da profissão no País,



ressalvados os profissionais que atuem como colaboradores e os que já exerceram a profissão.

É importante destacar que o exercício profissional do Jornalismo no Brasil é regulamentado por meio do Decreto-lei nº 972/69, por sua vez regulamentado pelo Decreto nº 83.284/79. A Regulamentação da Profissão de Jornalista previa a exigência da formação de nível superior específica em Jornalismo para a atividade profissional e foi substancialmente modificada por decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), que considerou inconstitucional a referida exigência.

Para sanar a polêmica jurídica, o senador Antônio Carlos Valadares apresentou junto ao Senado a PEC nº 33/2009, que acrescenta ao artigo 220 da Constituição Federal os parágrafos transcritos a seguir:

*§ 7º A profissão de jornalista é privativa de portador de diploma de curso superior de Jornalismo, expedido por instituição oficial de ensino, e seu exercício será definido em lei.*

*§ 8º A exigência de diploma a que se refere o §7º não é obrigatória ao colaborador, assim entendido aquele que, sem relação de emprego, produz trabalho de natureza técnica, científica ou cultural, relacionado com a sua especialização, para ser divulgado com o nome e a qualificação do autor.*

Com o mesmo objetivo, o deputado federal Paulo Pimenta apresentou junto à Câmara dos Deputados a PEC nº386/2009, que altera o §1º, do Artigo 220 da Constituição Federal para a seguinte redação:

*§ 1º Nenhuma lei conterá dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social, atendido o disposto no art. 5º, IV, V, X, XIII e XIV e observada a necessidade de diploma de curso superior de jornalismo, devidamente registrado nos órgãos competentes, para o exercício da profissão.*

### III – Da tramitação

A PEC nº 33/2009, de autoria do senador Antônio Carlos Valadares, foi aprovada no Senado Federal em votação final (2º turno), em 7 de agosto de 2012. Havia sido aprovada em 1º turno no

dia 30 de novembro de 2011. O relatório do relator, senador Inácio Arruda (PC do B-CE), fora aprovado, por unanimidade, na Comissão de Constituição e Justiça, em 2 de fevereiro de 2009.

A PEC nº 33/2009 foi remetida à Câmara dos Deputados, para apreciação, em 13 de agosto de 2012, recebendo nova numeração: PEC nº 206/2012.

Na Câmara dos Deputados, a PEC nº 206/2012 foi aprovada na Comissão de Constituição e Justiça, com votação unânime do parecer do relator, deputado Daniel Almeida (PC do B- BA). Deverá ser apreciada por Comissão Especial, a ser criada pela Mesa Diretora, a partir de indicações dos líderes partidários.

A PEC 386/2009, de autoria do deputado Paulo Pimenta, foi aprovada na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara Federal em 11 de novembro de 2009, com apensamento das PECs nº 388/2009 e 389/2009. O parecer do deputado Mauricio Rands (PT-PE) foi aprovado por unanimidade, o mesmo ocorrendo com o parecer do deputado Hugo Leal (PSC-RJ), relator da PEC na Comissão Especial formada para proferir parecer sobre a proposta.

A PEC 386/2009 encontra-se pronta para ser votada em plenário.

## IV – Do mérito

### a) A questão da constitucionalidade da exigência do diploma

O principal instrumento legal sobre a regulamentação da profissão de Jornalista é o Decreto-Lei nº 972/69, que enquanto Decreto-Lei, tem a mesma estatura de lei.

De acordo com suas disposições, para o exercício da profissão de jornalista é necessário o registro no Ministério do Trabalho, uma vez que não existe Conselho Profissional de Jornalismo para desempenhar esta função. Em seu art. 4º, inciso V constava a exigência de diploma de nível superior em jornalismo como condição para o referido registro:

*Art. 4º. O exercício da profissão de jornalista requer prévio registro no órgão regional competente do Ministério do Trabalho e Previdência Social que se fará mediante a apresentação de: (...)*

*V - diploma de curso superior de jornalismo, oficial ou reconhecido, registrado no Ministério da Educação e*

*Cultura ou em instituição por este credenciada, para as funções relacionadas de "a" a "g", no art. 6º."*

Esta exigência vigorou por longos 32 anos, até outubro de 2001, quando o Ministério Público Federal em São Paulo ajuizou uma Ação Civil Pública (**2001.61.00.025946-3**), na qual a Juíza Federal Carla Richter concedeu Medida Liminar, em novembro daquele ano, suspendendo a exigência do diploma.

Apesar de estar em vigor há mais de três décadas e há mais de 13 anos, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Ministério Público sustentou que a exigência do diploma não havia sido recepcionada pela Constituição. Ou seja, seria inconstitucional, uma vez que os princípios constitucionais da liberdade de manifestação do pensamento, de imprensa e do livre exercício das profissões não admitiriam que o exercício do jornalismo fosse condicionado à exigência de diploma.

A Ação Civil Pública foi julgada procedente em dezembro de 2002, confirmando a liminar. A União, a FENAJ e o Sindicato dos Jornalistas de São Paulo apelaram contra a sentença e, em outubro de 2005, a 4ª Turma do Tribunal Regional Federal em São Paulo cassou a sentença por unanimidade, considerando constitucional a exigência do Diploma.

O Ministério Público e o Sindicato das Empresas de Comunicação interpuseram um Recurso Extraordinário (511.961-SP) ao Supremo Tribunal Federal (STF).

Ao julgar o Recurso Extraordinário, em julho de 2009, o STF a ele deu provimento e reformou o Acórdão do TRF/SP afirmando que o inciso V, do art. 4º do Decreto-Lei nº 972/69 não foi recepcionado pela CF/88.

O STF chegou a esta conclusão, **por maioria**, opondo a exigência contida no DL-972/69 aos princípios constitucionais norteadores do exercício da profissão e da liberdade de manifestação do pensamento e de imprensa. E, como tais normas e princípios, da forma como postos na Constituição, são posteriores à edição daquela norma, concluiu a Corte Suprema, que a exigência do diploma não foi recepcionada.

Na análise da constitucionalidade da matéria, além do consistente voto vencido do ministro Marco Aurélio, assegurando a constitucionalidade da exigência do diploma, a jurisprudência anterior de diversos tribunais superiores e constantes de pareceres ministeriais, assegurava que a exigência cabia no ordenamento jurídico e havia sido recepcionada pela Constituição Federal.

Ainda que toda a argumentação a seguir exposta tenha sido enfrentada pela decisão do Supremo Tribunal Federal, é válido lembrá-la no contexto da discussão das PECs propostas.

Ao se buscar no sistema jurídico a pedra fundamental sobre a qual se assenta toda a regulamentação sobre o exercício profissional, vai se encontrá-la na Constituição Federal, que estabelece:

*Art. 5º (...)*

*XIII - é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer;*

Quis o constituinte manter a regra básica na Constituição, assegurando a plena liberdade de exercício de qualquer ofício ou profissão, condicionada, contudo, aos parâmetros fixados pela legislação infraconstitucional. E, o mais importante, manteve esta garantia no capítulo relativo aos direitos e garantias fundamentais (art. 5º, XIII da CF), vale dizer, manteve-a como *cláusula pétrea*, insuscetível de alteração pelos constituintes derivados, ou seja, por meio de Emenda Constitucional (art. 64 da CF).

Contudo, a Lei Maior previu que lei infraconstitucional viesse a estabelecer os parâmetros para o exercício dessa liberdade, sem caracterizar mitigação ou limitação do direito.

Tais leis, relativamente às profissões de jornalista e radialista, não foram editadas ou reeditadas após a promulgação da Constituição, em outubro de 1988. Entretanto, pela aplicação da teoria da recepção, toda a legislação infraconstitucional, editada antes da promulgação da Constituição e com ela compatível teria sido por ela recepcionada, de modo que, no campo do jornalismo permaneceriam em vigor o Decreto-Lei nº 972/69, com as alterações e regulamentações posteriores.

A matéria foi enfrentada por diversos tribunais e decisões monocráticas, antes do pronunciamento do STF. São exemplos o acórdão do TRT da 13ª Região:

*EMENTA. JORNALISTA. DECRETO-LEI Nº 972/69. COMPATIBILIDADE COM A NORMA CONSTITUCIONAL VIGENTE. A regra inserta no art. 4º do Decreto-lei nº 972/69, que regulamenta a profissão de jornalista, estabelecendo requisitos para o seu exercício, foi recepcionada pela Constituição de 1988, cujo texto reserva*

*à lei disciplinar o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão. Recurso a que se nega provimento.<sup>(1)</sup>*

No recurso à decisão, o Jornal Correio da Paraíba sustentou que o Decreto Lei nº 972/69 era inconstitucional desde a Constituição de 1967 e que não teria sido recebido pela Constituição de 1988. Segundo ele, *"o excesso de regulamentação de determinadas profissões, as quais não lidam com bens jurídicos como liberdade, saúde, educação, honra, segurança, etc., afronta o texto constitucional"*.

Ainda que longa, transcrevemos a contra-argumentação do em. Relator consignou, por sua clareza:

*"Dispõe o referido decreto (DL 972/69):*

*"Art. 4º - O exercício da profissão de jornalista requer prévio registro no órgão regional competente do Ministério do Trabalho e Previdência Social, que se fará mediante apresentação de: (...)*

*V - diploma de curso superior de Jornalismo, oficial ou reconhecido, registrado no Ministério da Educação e Cultura ou em instituição por este credenciada, para as funções relacionadas de "a" a "g" no artigo 6º;"*

*A Constituição Federal de 1988, por sua vez, assim disciplina:*

*"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: (...)*

*XIII - é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer; (...)*

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

*E mais adiante complementa:*

*"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.*

<sup>1</sup> REOR nº 830/2000; Acórdão nº 59850; 13ª Região; Rel. Juiz Francisco de Assis Carvalho e Silva; Decisão em 12.07.2000

*§ 1ª 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."*

*Ora, cotejando o art. 4º do Decreto-lei nº 972/69 com as regras constitucionais pertinentes, constata-se que são plenamente compatíveis, inexistindo qualquer mácula naquele primeiro que possa eivá-lo de inconstitucionalidade. Se o próprio texto constitucional, ao garantir a liberdade de informação jornalística e do exercício das profissões, reserva à lei dispor sobre a qualificação profissional, é óbvio que o decreto supramencionado foi recepcionado pela nova Carta. Demais disso, a regulamentação das profissões é bastante salutar em qualquer área do conhecimento humano. **Impor aos profissionais do jornalismo a satisfação de requisitos mínimos, indispensáveis ao bom desempenho do ofício, longe de ameaçar a liberdade de imprensa, é um dos meios pelos quais, no estado democrático de direito, se garante à população qualidade na informação prestada.** De outra parte, negar-se validade ao Decreto-lei nº 972/69, pelas mesmas razões, dever-se-ia negar validade também às demais leis que regulamentam o exercício das mais diversas profissões, inclusive a Lei nº 8.906/95 (Estatuto da OAB), que garante ao ilustre causídico subscritor da inicial a prerrogativa de atuar como advogado. **Por último, não se pode olvidar a importância do jornalista como formador de opinião. Por isso, como bem lembrou o douto representante do Ministério Público, é pertinente a exigência de registro e formação acadêmica, pois a atuação nesta área não prescinde de conhecimentos técnicos específicos e, sobretudo, de preceitos éticos.** Por todos esses argumentos, afigura-se legal a exigência contida no Decreto-lei nº 972/69 para o exercício da profissão de jornalista." (Os destaques não são do original)*

Sobre a vigência do Decreto-lei 972/69, este também foi o entendimento da Coordenadoria de Interesses Difusos e Coletivos do Ministério Público do Trabalho (MPT). Apoiado em parecer da Procuradora Dra. Lucinéia Alves Ocampos, o MPT deliberou que as normas relativas à profissão de jornalista, mesmo tendo sido

editadas antes da promulgação da Constituição de 1988, por não estarem em confronto com ela, foram recepcionadas, encontrando-se em plena vigência (Processo nº 1172/96 - Denúncia nº 051/96 - Apreciação Prévia nº 145/96).

Esta interpretação tem amparo em numerosas decisões judiciais. E, especificamente sobre a exigência de diploma prevista no art. 4º do Decreto-lei 972/69, como condição para a concessão do registro e, conseqüentemente, para o exercício da profissão, os precedentes também são todos favoráveis, dentre os quais destacamos:

*“EMENTA. Jornalista sendo profissão regulamentada por lei, não poderá a Justiça enquadrar como redator quem não possua o competente diploma da faculdade de comunicação, nem esteja registrado no órgão competente do MTPS.” (²)*

Ou então:

*“EMENTA. TRT-2001-02-09 JORNALISTA - REVISOR - DIPLOMA DE CURSO SUPERIOR - EXIGIBILIDADE. O diploma de curso superior de jornalismo ou comunicação social é imprescindível para a configuração da função de REVISOR de que trata o inciso VII do artigo 11 do Decreto nº 83.284/79, a teor do seu artigo 4º, inciso III, parte final. TRT-PR-RO-10151/2000-PR-AC 03587/2001-2000, ACÓRDÃO-Relator Juiz TOBIAS DE MACEDO FILHO - DJPr. TRT-09-02-2001. (³)*

Ora, se a Justiça não podia enquadrar como “revisor” quem não detém o curso superior em Comunicação Social, o Poder Judiciário reconhecia que se encontrava em vigor a exigência do diploma para o exercício das funções previstas nas alíneas “a” a “g” do art. 6º, todos do Decreto-lei nº 972/69, dentre elas a de “revisor”.

Do mesmo modo, pelo raciocínio inverso, se “o diploma de curso superior de jornalismo ou comunicação social é imprescindível para a configuração da função de REVISOR”, prevista na alínea “g” do mesmo art. 6º do DL nº 972/69, também o seria para as demais funções previstas nas alíneas “a” a “f”, confirmando a vigência do art. 4º, V do mesmo Decreto.

² RO nº 599/81; TRT da 1ª Região; decisão de 19.01.82; Rel. Juiz Celso Lanna; DORJ, III, de 12-02-1982.

³ RO nº 10.151; Ac. nº 3587; decisão de 09.02.2000; Rel. Juiz Tobias de Macedo.

As decisões judiciais anteriores à decisão do STF foram em grande número convergentes no sentido de que a exigência do diploma havia sido recepcionada pela Constituição. Citamos:

"A regra inserta no art. 4º do Decreto-lei nº 972/69, que regulamenta a profissão de jornalista, estabelecendo requisitos para o seu exercício, foi recepcionada pela Constituição de 1988,

Ora, cotejando o art. 4º do Decreto-lei nº 972/69 com as regras constitucionais pertinentes, constata-se que são plenamente compatíveis, inexistindo qualquer mácula naquele primeiro que possa eivá-lo de inconstitucionalidade. Se o próprio texto constitucional, ao garantir a liberdade de informação jornalística e do exercício das profissões, reserva à lei dispor sobre a qualificação profissional, é óbvio que o decreto supramencionado foi recepcionado pela nova Carta. Demais disso, a regulamentação das profissões é bastante salutar em qualquer área do conhecimento humano. Impor aos profissionais do jornalismo a satisfação de requisitos mínimos, indispensáveis ao bom desempenho do ofício, longe <sup>h33</sup>de ameaçar a liberdade de imprensa, é um dos meios pelos quais, no estado democrático de direito, se garante à população qualidade na informação prestada. De outra parte, negar-se validade ao Decreto-lei nº 972/69, pelas mesmas razões, dever-se-ia negar validade também às demais leis que regulamentam o exercício das mais diversas profissões, inclusive a Lei nº 8.906/95 (Estatuto da OAB), que garante ao ilustre causídico subscritor da inicial a prerrogativa de atuar como advogado. Por último, não se pode olvidar a importância do jornalista como formador de opinião. Por isso, como bem lembrou o douto representante do Ministério Público, é pertinente a exigência de registro e formação acadêmica, pois a atuação nesta área não prescinde de conhecimentos técnicos específicos e, sobretudo, de preceitos éticos. Por todos esses argumentos, afigura-se legal a exigência contida no Decreto-lei nº 972/69 para o exercício da profissão de jornalista. Em face do exposto, nego provimento ao recurso. (TRT/10ª Região ORIGEM: 14ª VARA - BRASÍLIA/DF, 14-1360/2001 NA VARA DE ORIGEM, DECISÃO: 06 09 2002, TIPO: RO NUM: 01062 ANO: 2002)



*"(...) Ao instituir-se, ressalte-se, por liberalidade, os benefícios em análise, parcelas não previstas em lei, o empregador optou por restringir o benefício aos empregados graduados em Jornalismo. É incontroverso que todos os acordos individuais colacionados aos autos foram firmados apenas com os profissionais portadores do diploma de curso superior em Jornalismo. (...) Não há falar em violação ao mencionado princípio de direito laboral [princípio da primazia da realidade], pois no caso sub examen há nítido impedimento legal, consubstanciado pela inexistência de habilitação específica para a atividade de jornalista, seja pela ausência do registro, seja pela inexistência de graduação das autoras, a fim de que se reconheça o direito obreiro às benesses atribuídas a esses profissionais no âmbito da reclamada. (TRT DA: 10ª Região, ORIGEM: 09ª VARA - BRASÍLIA/DF - DECISÃO: 11 10 2002, TIPO: RO NUM: 01135 ANO: 2002), 3ª TURMA)*

*"(...) Entender que a profissão de jornalista não requer qualificações profissionais específicas, indispensáveis à proteção da coletividade, já que não se trata de profissional que pode vir a colocar em risco a vida de pessoas (fl. 341), data venia, é olvidar que talvez mais do que qualquer profissional a atividade jornalística requer ética e responsabilidade, circunstâncias lecionadas e aprimoradas com a formação universitária do jornalista, que inclui lições sobre engajamento social, realidade contemporânea, escolhas éticas e morais, domínio da técnica e da linguagem especializada. (...)"*

*Por outro lado, o princípio insculpido no inciso XIII do art. 5º da Carta Constitucional garante o livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer. Trata-se de norma de eficácia contida, à qual o constituinte estabeleceu a observância de requisitos a serem elencados por regras infraconstitucionais. Cumpre observar que inexistem normas constitucionais em conflito, pois não se pode admitir a prevalência de certos dispositivos constitucionais em detrimento de outros, eis que todos observam a mesma hierarquia. As reclamantes não possuem as mesmas qualificações profissionais que os outros empregados*

*beneficiados com o acordo individual de trabalho."*  
(ORIGEM: 14ª VARA - BRASÍLIA/DF, 14-1360/2001 NA  
VARA DE ORIGEM, DECISÃO: 06 09 2002, RO NUM: 01062  
ANO: 2002, 3ª TURMA)

Por estes e outros argumentos é que o em. Ministro Marco Aurélio, desproveu o recurso Extraordinário e concluiu pela constitucionalidade da exigência do diploma para o exercício da profissão de jornalista.

Assim, podemos resumir a questão afirmando que havia elementos consistentes para fundamentar o entendimento sobre a constitucionalidade da referida exigência, que vigorou de 1969 a 2001, foi reafirmada ao longo de todo este tempo pelo Judiciário e que foi novamente reafirmada pelo Acórdão do Tribunal Regional Federal em São Paulo.

#### **b) A questão da liberdade de expressão**

O debate sobre a exigência da formação de nível superior específica em Jornalismo para o exercício da profissão no Supremo Tribunal Federal (STF) foi centrado no princípio da liberdade de manifestação do pensamento, de criação, de expressão e informação, assegurado pela Constituição Federal.

Os em. Ministros que concordaram com o Relatório do min. Relator, Gilmar Mendes, entenderam que a exigência do diploma configura restrição à liberdade de expressão.

O argumento não é original e está amplamente difundido nas Américas por ação da Sociedade Interamericana de Imprensa (SII, por sua sigla em espanhol), organização sem fins lucrativos que congrega empresas jornalísticas. Trata-se, entretanto, de uma interpretação propositadamente restritiva do disposto na Legislação Internacional e na própria Constituição Brasileira sobre liberdade de expressão. Senão vejamos:

A Declaração Universal dos Direitos do Homem dispõem em seu artigo 19 que:

*Toda pessoa tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e idéias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras.*

A Convenção Americana de Direitos Humanos, conhecida como Pacto de San José, dispõe:

*Art. 13 - Liberdade de pensamento e de expressão*

*1. Toda pessoa tem o direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito inclui a liberdade de procurar, receber e difundir informações e idéias de qualquer natureza, sem considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer meio de sua escolha.*

*2. O exercício do direito previsto no inciso precedente não pode estar sujeito à censura prévia, mas a responsabilidades ulteriores, que devem ser expressamente previstas em lei e que se façam necessárias para assegurar:*

- a) o respeito dos direitos e da reputação das demais pessoas;*
- b) a proteção da segurança nacional, da ordem pública, ou da saúde ou da moral públicas.*

*3. Não se pode restringir o direito de expressão por vias e meios indiretos, tais como o abuso de controles oficiais ou particulares de papel de imprensa, de frequências radioelétricas ou de equipamentos e aparelhos usados na difusão de informação, nem por quaisquer outros meios destinados a obstar a comunicação e a circulação de idéias e opiniões.*

*4. A lei pode submeter os espetáculos públicos a censura prévia, com o objetivo exclusivo de regular o acesso a eles, para proteção moral da infância e da adolescência, sem prejuízo do disposto no inciso 2.*

*5. A lei deve proibir toda propaganda a favor da guerra, bem como toda apologia ao ódio nacional, racial ou religioso que constitua incitamento à discriminação, à hostilidade, ao crime ou à violência.*

A Declaração de Chapultepec sobre Liberdade de Imprensa, por sua vez, estabelece-se que:

*II – Toda pessoa tem o direito de buscar e receber informação, expressar opiniões e divulgá-las livremente. Ninguém pode restringir ou negar esses direitos.*

Por fim, a Constituição Brasileira, em seu artigo 220, preceitua:

*§1º. 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.*

Notamos, portanto, que em nenhum dos dispositivos legais citados há qualquer referência ao exercício da profissão de jornalista e a possíveis exigências legais específicas para o acesso à profissão.

Os contrários à regulamentação da profissão de jornalista costumam referir-se ao Direito Internacional para justificar sua posição, mas um exame cuidadoso dos dispositivos legais mostra que não há confusão entre o direito individual à liberdade de expressão e o exercício da profissão de jornalista.

É verdade que a Corte Interamericana de Direitos Humanos, em julgado de 13 de novembro de 1985, considerou que a exigência do diploma universitário e a inscrição em Ordem Profissional para o exercício da atividade jornalística violam o art. 13 da Convenção Americana de Direitos Humanos, absolvendo o jornalista estadunidense, Stephen Schmidt, de denúncia de “exercício ilegal da profissão de jornalista”, em razão da Lei nº 4420/69, da Costa Rica. Todavia, trata-se de uma interpretação do Pacto de San José, que, como já vimos, não traz qualquer referência ao exercício da profissão de jornalista.

As entidades do campo do Jornalismo – destacando-se a Federação Nacional dos Jornalistas (FENAJ), a Sociedade Brasileira dos Pesquisadores em Jornalismo (SBPJor) e o Fórum Nacional de Professores de Jornalismo (FNPPJ) – alertam para a fragilidade deste argumento e esclarecem o conceito de liberdade de expressão.

A liberdade de expressão é o direito individual de cada cidadão ou cidadã de expressar livremente seus pensamentos, ideias e opiniões. O cidadão e a cidadã tem este direito assegurado em sua vida cotidiana, no desempenho de qualquer atividade e em qualquer ambiente social. Portanto, a liberdade de expressão não se realiza somente pelos meios de comunicação e muito menos somente por meio do Jornalismo. Se assim fosse, para exercer o direito de expressar-se livremente todo cidadão ou cidadã teria de se transformar em jornalista. Se assim fosse, o Jornalismo seria a mera divulgação da opinião de quem acendesse à condição de jornalista.

Como muito bem diz o professor Josenildo Guerra, da Universidade Federal de Sergipe, o argumento “*Toma por pressuposto que o jornalismo se esgota na liberdade de expressão, como manifestação de um pensamento individual a ser submetido à*

apreciação pública.”<sup>4</sup> Josenildo Guerra explica a evolução do Jornalismo:

*A imprensa, como suporte tecnológico de um veículo, o jornal, foi importante em diversos momentos da história, seja mundial seja deste nosso país, como instrumento de publicação de idéias e ideais de diferentes atores políticos. Com o parlamento, forma os dois grandes fóruns das sociedades democráticas modernas para o debate de questões de interesse público. Mas, em benefício da própria sociedade, a imprensa evoluiu, transformou-se em jornalismo: uma prática voltada não apenas para ser o instrumento da livre expressão de seus colaboradores, mas para garantir e disponibilizar as informações necessárias ao público, a fim de que se inteire do que acontece na sociedade e os cidadãos possam formar seus próprios juízos.*

*Essa transformação configura um novo papel para o jornalista: o de mediador. Ele se abstém de expressar suas convicções, para abrir-se à pluralidade. Ele se abstém do exercício de sua liberdade de expressão, em sentido estrito, para garantir às suas fontes uma mediação imparcial (sim, imparcial, por mais criticado que seja este adjetivo, pois sem ele perde-se toda e qualquer possibilidade de arbitragem em conflitos de interesse). No entanto, ele não prescinde da liberdade de expressão para que o seu trabalho possa circular livremente junto ao público. Assim, o jornalista deixa de ser um publicista, defensor aguerrido de seus ideais políticos, para tornar-se um profissional da mediação: apura os fatos e leva informações sobre eles ao público, medeia a exposição dos interesses e de visões nas situações de conflito.”<sup>5</sup>*

O professor Elias Machado, da Universidade Federal de Santa Catarina, afirma que quem critica a exigência do diploma desconhece a especificidade da função social do Jornalismo e a natureza do Jornalismo como modalidade de compreensão da realidade.

*O equívoco da crítica ao diploma consiste em que toma a liberdade de expressão individual como parâmetro universal para todos os tipos de discursos sociais, confundindo produtos*

<sup>4</sup> Guerra, Josenildo Luiz. Diploma e liberdade de expressão, in Formação Superior em Jornalismo: uma exigência que interessa a toda a sociedade. Disponível em [www.fenaj.org.br/livro1.pdf](http://www.fenaj.org.br/livro1.pdf)

<sup>5</sup> Idem.

*publicados na imprensa, rádio, TV e nas redes digitais com as manifestações típicas de conversas entre amigos ou intervenções políticas no espaço público. Como prática social especializada o exercício do jornalismo pressupõe a obtenção do diploma universitário porque o bom nível jornalístico das publicações, dos programas de rádio e TV ou das páginas nas redes depende do domínio de conceitos elementares sobre categorias como notícia, reportagem, editorial, e ética, entre muitos outros, e de técnicas de apuração, diagramação e edição.”*<sup>6</sup>

Não restas dúvidas de que o papel dos jornalistas é o de buscar a diversidade e a pluralidade de opiniões, garantindo com o seu trabalho, a expressão dos indivíduos e dos grupos sociais constituídos e permitindo que a sociedade forme juízo sobre os mais diversos assuntos de interesse público.

Igualmente, não restam dúvidas de que o Jornalismo não é uma simples atividade que pode ser exercida por qualquer um, independentemente de qualificação profissional. O Jornalismo é uma forma de produção de conhecimento sobre a realidade social e requer prévios conhecimentos teóricos e metodológicos, que fundamentam o conhecimento produzido.

Pelo exposto, é possível afirmar que os em. Ministros do STF tomaram uma decisão histórica sobre o Jornalismo e sua prática no Brasil, com base numa idéia equivocada do que é o Jornalismo: o de mera expressão da opinião do próprio jornalista. Ainda que exista o gênero “Jornalismo Opinativo”, o Jornalismo é apuração e difusão dos fatos e ideias de interesse público, para que o público possa constituir seu juízo e agir em sociedade, exercendo o seu pleno direito à cidadania.

Vale ressaltar, ainda que a exigência do diploma em Jornalismo para o acesso à profissão vigou por mais de três décadas no país – de 1969 a 2001 – e não foi causa de restrição à livre manifestação da expressão. Ao contrário, a profissionalização do Jornalismo no Brasil promoveu seu desenvolvimento e é a mais eficiente forma de garantia da expressão, através dos meios de comunicação social, dos diversos setores e segmentos da sociedade.

Por fim, ressaltamos que a exigência da formação de nível superior específica em Jornalismo para o exercício da profissão, enquanto foi norma no Brasil, nunca impediu o direito à opinião e à

---

<sup>6</sup> Machado, Elias. O direito do cidadão ao conhecimento público. In Formação Superior em Jornalismo: uma exigência que interessa a toda a sociedade. Disponível em [www.fenaj.org.br/livro1.pdf](http://www.fenaj.org.br/livro1.pdf)

livre manifestação do pensamento nem a colaboração, especializada ou não, nos meios de comunicação social.

### **c) A regulamentação da profissão de jornalista no Brasil**

Os jornalistas profissionais brasileiros reivindicaram, desde o início do século 20, a regulamentação da profissão. Em 1918, em congresso nacional, a categoria aprovou a proposta da regulamentação, que somente se tornou realidade 20 anos mais tarde.

Em 1938, o Decreto-Lei nº 910 dispôs sobre a duração e as condições de trabalho em empresas jornalísticas. O Decreto-Lei definiu o jornalista, a empresa jornalística e duração normal do trabalho; reconheceu a atividade como intelectual e determinou a criação das escolas de preparação ao jornalismo, destinadas à formação dos profissionais da imprensa, sem especificar, porém, se as escolas seriam de nível médio ou superior.

Cinco anos mais tarde, através do Decreto-Lei nº 5.480, de 13 de maio de 1943, foi instituído o curso de Jornalismo no sistema de ensino superior do país. No ano seguinte, o Decreto-Lei nº 7.037, de 10 de novembro de 1944, criava o salário-profissional, sob a denominação de “remuneração-mínima”, para os que trabalhavam em empresa jornalística. Frisava, no entanto, que eram beneficiados apenas os profissionais das atividades classificadas pela lei.

Em 1961, foi publicado o Decreto-Lei nº 51.218, que regulamentava o DL 910/38. O novo DL redefiniu o jornalista e a empresa jornalística, estabeleceu a necessidade de registro profissional prévio, junto ao Ministério do Trabalho, para o exercício da profissão e previu a apresentação do diploma para a requisição do registro, admitindo a possibilidade do registro para não-diplomados, desde que comprovassem estágio em empresa jornalísticas de 36 meses consecutivos ou 42 meses intercalados.

Em 1969, o Decreto-Lei nº 972, foi publicado, estabelecendo a obrigatoriedade do diploma de Jornalismo para a maioria das funções jornalísticas. A regulamentação do DL 972/69 foi feita através do Decreto nº 83.284/79.

A regulamentação da profissão de jornalista no Brasil, portanto, remonta ao início do século 20. O fim da exigência do diploma abala estruturalmente a regulamentação em vigor, significando um grande retrocesso histórico, tanto para a categoria quanto para a sociedade.

Ainda é preciso levar em conta que a desregulamentação da profissão de jornalista pode levar ao ataque a tantas outras profissões regulamentadas. O Brasil tem uma tradição jurídica de regulamentar o exercício da maioria das profissões, especialmente as de nível superior. É função do Estado determinar parâmetros e requisitos mínimos no processo de formação do futuro profissional, estabelecendo padrões de qualidade na prestação de serviços à sociedade. Dessa forma, a regulamentação é meio legítimo de defesa corporativa, mas sobretudo certificação social de qualidade e segurança ao cidadão.

## **V – Da pertinência da emenda à Constituição Federal**

“Roma locuta, causa finita est” – “Roma falou, a causa está encerrada”. Com frequência, esta expressão de Santo Agostinho, utilizada por ele para se referir à definitividade dos pronunciamentos de Roma para a Igreja Católica de então, é utilizada comumente em referência às decisões do Supremo Tribunal Federal. Ainda que, para alguns, o STF é o tribunal que pode errar por último, é fato que teoricamente quando ele se pronuncia sobre matéria de sua exclusiva competência, “a causa está encerrada”.

Desse modo, uma interpretação constitucional realizada pelo STF somente pode ser alterada por outra interpretação dele próprio ou por alteração da Constituição por meio de emenda, e desde que tal alteração não seja de matéria inserta em cláusula pétrea.

Como não há previsão de mudança de posição sobre o tema pelo STF, não há outra alternativa senão alterar a Constituição para nela deixar expresso que o exercício da profissão de jornalista depende de graduação superior em comunicação social/jornalismo e que esta exigência não conflita com o direito à liberdade de expressão.

## **VI – Conclusão**

Primeiramente, vale ressaltar que o Supremo Tribunal Federal não foi unânime na decisão que considerou a exigência de diploma inconstitucional.

Portanto, a conclusão que se apresenta é a de que a alteração da Constituição por meio de Emenda, tal como vem sendo feito no Congresso Nacional, para explicitar que o registro de jornalista e o



consequente exercício da profissão dependem de formação superior em Jornalismo, repõe a exigência de forma inquestionável.


Esta conclusão pode ser reforçada por outra não menos consistente: a de que a alteração que se propõe na Constituição não altera cláusula considerada “pétrea” de modo que não se pode questionar a inconstitucionalidade da emenda.

Em conclusão final, então, é importante consignar que juridicamente não existe outra forma de superar a compreensão do STF senão por emenda à Constituição, emenda esta que não deve sofrer oposição do mesmo tribunal porque não altera nenhuma cláusula pétrea da Constituição.

Vale ressaltar, ainda, que os parlamentares ao propor e apreciar as PECs estão exercendo a função para a qual foram eleitos, qual seja, a de legislar, inclusive modificando a Constituição Federal, naquilo que for necessário para o ordenamento constitucional e infraconstitucional, com vistas ao aperfeiçoamento da democracia brasileira.

É o relatório.

Sala de Reunião, em 6 de agosto de 2014.



Conselheiro Celso Augusto Schröder  
Coordenador da Comissão de Relatoria  
Voto Divergente na Comissão

## **Conselho de Comunicação Social do Congresso Nacional**

### **Comissão Temática da Liberdade de Expressão e Participação Social nos Meios de Comunicação**

#### **Relatório sobre as Propostas de Emenda Constitucional nº 33/2009 e nº 386/2009.**

#### **I – Apresentação**

O presente relatório foi elaborado pelo conselheiro Celso Augusto Schröder, designado relator da Comissão de relatoria, composta também pelos conselheiros Alexandre Kruehl Jobim e Ronaldo Lemos.

No âmbito da Comissão de Relatoria não houve consenso quanto às Propostas de Emenda à Constituição Federal, em questão, ambas tratando da obrigatoriedade da exigência de nível superior específica em Jornalismo para o exercício da profissão de jornalista.

Por esta razão, este relatório apresentado à Comissão Temática de Liberdade de Expressão e Participação Social nos Meios de Comunicação traz duas posições distintas: a primeira do relator e a segunda, dos conselheiros que divergiram.

#### **II- Do objeto**

Trata o presente Relatório do exame das Propostas de Emenda à Constituição Federal nº 33/2009, de autoria do senador Antônio Carlos Valadares (PSC-SE), e nº 386/2009, de autoria do deputado federal Paulo Pimenta (PT-RS), que dispõem sobre o exercício da profissão de Jornalista no País.

Ambas propõem acréscimos ao artigo 220 da Constituição Federal, para prever a obrigatoriedade da exigência da formação de nível superior em Jornalismo para o exercício da profissão no País,



ressalvados os profissionais que atuem como colaboradores e os que já exercerem a profissão.

É importante destacar que o exercício profissional do Jornalismo no Brasil é regulamentado por meio do Decreto-lei nº 972/69, por sua vez regulamentado pelo Decreto nº 83.284/79. A Regulamentação da Profissão de Jornalista previa a exigência da formação de nível superior específica em Jornalismo para a atividade profissional e foi substancialmente modificada por decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), que considerou inconstitucional a referida exigência.

Para sanar a polêmica jurídica, o senador Antônio Carlos Valadares apresentou junto ao Senado a PEC nº 33/2009, que acrescenta ao artigo 220 da Constituição Federal os parágrafos transcritos a seguir:

*§ 7º A profissão de jornalista é privativa de portador de diploma de curso superior de Jornalismo, expedido por instituição oficial de ensino, e seu exercício será definido em lei.*

*§ 8º A exigência de diploma a que se refere o §7º não é obrigatória ao colaborador, assim entendido aquele que, sem relação de emprego, produz trabalho de natureza técnica, científica ou cultural, relacionado com a sua especialização, para ser divulgado com o nome e a qualificação do autor.*

Com o mesmo objetivo, o deputado federal Paulo Pimenta apresentou junto à Câmara dos Deputados a PEC nº386/2009, que altera o §1º, do Artigo 220 da Constituição Federal para a seguinte redação:

*§ 1º Nenhuma lei conterá dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social, atendido o disposto no art. 5º, IV, V, X, XIII e XIV e observada a necessidade de diploma de curso superior de jornalismo, devidamente registrado nos órgãos competentes, para o exercício da profissão.*

### III – Da tramitação

A PEC nº 33/2009, de autoria do senador Antônio Carlos Valadares, foi aprovada no Senado Federal em votação final (2º turno), em 7 de agosto de 2012. Havia sido aprovada em 1º turno no

dia 30 de novembro de 2011. O relatório do relator, senador Inácio Arruda (PC do B-CE), fora aprovado, por unanimidade, na Comissão de Constituição e Justiça, em 2 de fevereiro de 2009.

A PEC nº 33/2009 foi remetida à Câmara dos Deputados, para apreciação, em 13 de agosto de 2012, recebendo nova numeração: PEC nº 206/2012.

Na Câmara dos Deputados, a PEC nº 206/2012 foi aprovada na Comissão de Constituição e Justiça, com votação unânime do parecer do relator, deputado Daniel Almeida (PC do B- BA). Deverá ser apreciada por Comissão Especial, a ser criada pela Mesa Diretora, a partir de indicações dos líderes partidários.

A PEC 386/2009, de autoria do deputado Paulo Pimenta, foi aprovada na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara Federal em 11 de novembro de 2009, com apensamento das PECs nº 388/2009 e 389/2009. O parecer do deputado Mauricio Rands (PT-PE) foi aprovado por unanimidade, o mesmo ocorrendo com o parecer do deputado Hugo Leal (PSC-RJ), relator da PEC na Comissão Especial formada para proferir parecer sobre a proposta.

A PEC 386/2009 encontra-se pronta para ser votada em plenário.

#### IV – Do mérito

##### a) A questão da constitucionalidade da exigência do diploma

O principal instrumento legal sobre a regulamentação da profissão de Jornalista é o Decreto-Lei nº 972/69, que enquanto Decreto-Lei, tem a mesma estatura de lei.

De acordo com suas disposições, para o exercício da profissão de jornalista é necessário o registro no Ministério do Trabalho, uma vez que não existe Conselho Profissional de Jornalismo para desempenhar esta função. Em seu art. 4º, inciso V constava a exigência de diploma de nível superior em jornalismo como condição para o referido registro:

*Art. 4º. O exercício da profissão de jornalista requer prévio registro no órgão regional competente do Ministério do Trabalho e Previdência Social que se fará mediante a apresentação de: (...)*

*V - diploma de curso superior de jornalismo, oficial ou reconhecido, registrado no Ministério da Educação e*

*Cultura ou em instituição por este credenciada, para as funções relacionadas de "a" a "g", no art. 6º."*

Esta exigência vigorou por longos 32 anos, até outubro de 2001, quando o Ministério Público Federal em São Paulo ajuizou uma Ação Civil Pública (2001.61.00.025946-3), na qual a Juíza Federal Carla Richter concedeu Medida Liminar, em novembro daquele ano, suspendendo a exigência do diploma.

Apesar de estar em vigor há mais de três décadas e há mais de 13 anos, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Ministério Público sustentou que a exigência do diploma não havia sido recepcionada pela Constituição. Ou seja, seria inconstitucional, uma vez que os princípios constitucionais da liberdade de manifestação do pensamento, de imprensa e do livre exercício das profissões não admitiriam que o exercício do jornalismo fosse condicionado à exigência de diploma.


A Ação Civil Pública foi julgada procedente em dezembro de 2002, confirmando a liminar. A União, a FENAJ e o Sindicato dos Jornalistas de São Paulo apelaram contra a sentença e, em outubro de 2005, a 4ª Turma do Tribunal Regional Federal em São Paulo cassou a sentença por unanimidade, considerando constitucional a exigência do Diploma.

O Ministério Público e o Sindicato das Empresas de Comunicação interpuseram um Recurso Extraordinário (511.961-SP) ao Supremo Tribunal Federal (STF).

Ao julgar o Recurso Extraordinário, em julho de 2009, o STF a ele deu provimento e reformou o Acórdão do TRF/SP afirmando que o inciso V, do art. 4º do Decreto-Lei nº 972/69 não foi recepcionado pela CF/88.

O STF chegou a esta conclusão, por maioria, opondo a exigência contida no DL-972/69 aos princípios constitucionais norteadores do exercício da profissão e da liberdade de manifestação do pensamento e de imprensa. E, como tais normas e princípios, da forma como postos na Constituição, são posteriores à edição daquela norma, concluiu a Corte Suprema, que a exigência do diploma não foi recepcionada.

Na análise da constitucionalidade da matéria, além do consistente voto vencido do ministro Marco Aurélio, assegurando a constitucionalidade da exigência do diploma, a jurisprudência anterior de diversos tribunais superiores e constantes de pareceres ministeriais, assegurava que a exigência cabia no ordenamento jurídico e havia sido recepcionada pela Constituição Federal.



Ainda que toda a argumentação a seguir exposta tenha sido enfrentada pela decisão do Supremo Tribunal Federal, é válido lembrá-la no contexto da discussão das PECs propostas.

Ao se buscar no sistema jurídico a pedra fundamental sobre a qual se assenta toda a regulamentação sobre o exercício profissional, vai se encontrá-la na Constituição Federal, que estabelece:

*Art. 5º (...)*

*XIII - é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer;*

Quis o constituinte manter a regra básica na Constituição, assegurando a plena liberdade de exercício de qualquer ofício ou profissão, condicionada, contudo, aos parâmetros fixados pela legislação infraconstitucional. E, o mais importante, manteve esta garantia no capítulo relativo aos direitos e garantias fundamentais (art. 5º, XIII da CF), vale dizer, manteve-a como *cláusula pétrea*, insuscetível de alteração pelos constituintes derivados, ou seja, por meio de Emenda Constitucional (art. 64 da CF).

Contudo, a Lei Maior previu que lei infraconstitucional viesse a estabelecer os parâmetros para o exercício dessa liberdade, sem caracterizar mitigação ou limitação do direito.

Tais leis, relativamente às profissões de jornalista e radialista, não foram editadas ou reeditadas após a promulgação da Constituição, em outubro de 1988. Entretanto, pela aplicação da teoria da recepção, toda a legislação infraconstitucional, editada antes da promulgação da Constituição e com ela compatível teria sido por ela recepcionada, de modo que, no campo do jornalismo permaneceriam em vigor o Decreto-Lei nº 972/69, com as alterações e regulamentações posteriores.

A matéria foi enfrentada por diversos tribunais e decisões monocráticas, antes do pronunciamento do STF. São exemplos o acórdão do TRT da 13ª Região:

*EMENTA. JORNALISTA. DECRETO-LEI Nº 972/69. COMPATIBILIDADE COM A NORMA CONSTITUCIONAL VIGENTE. A regra inserta no art. 4º do Decreto-lei nº 972/69, que regulamenta a profissão de jornalista, estabelecendo requisitos para o seu exercício, foi recepcionada pela Constituição de 1988, cujo texto reserva*

*à lei disciplinar o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão. Recurso a que se nega provimento.*<sup>(1)</sup>

No recurso à decisão, o Jornal Correio da Paraíba sustentou que o Decreto Lei nº 972/69 era inconstitucional desde a Constituição de 1967 e que não teria sido recebido pela Constituição de 1988. Segundo ele, "o excesso de regulamentação de determinadas profissões, as quais não lidam com bens jurídicos como liberdade, saúde, educação, honra, segurança, etc., afronta o texto constitucional".

Ainda que longa, transcrevemos a contra-argumentação do em. Relator consignou, por sua clareza:

*"Dispõe o referido decreto (DL 972/69):*

*"Art. 4º - O exercício da profissão de jornalista requer prévio registro no órgão regional competente do Ministério do Trabalho e Previdência Social, que se fará mediante apresentação de: (...)*

*V - diploma de curso superior de Jornalismo, oficial ou reconhecido, registrado no Ministério da Educação e Cultura ou em instituição por este credenciada, para as funções relacionadas de "a" a "g" no artigo 6º;"*

*A Constituição Federal de 1988, por sua vez, assim disciplina:*

*"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: (...)*

*XIII - é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer; (...)*

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

*E mais adiante complementa:*

*"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.*

<sup>1</sup> REOR nº 830/2000; Acórdão nº 59850; 13ª Região; Rel. Juiz Francisco de Assis Carvalho e Silva; Decisão em 12.07.2000

*§ 1ª Nenhuma lei conterà dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social, observado o disposto no art. 5º, IV, V, X, XIII e XIV."*

*Ora, cotejando o art. 4º do Decreto-lei nº 972/69 com as regras constitucionais pertinentes, constata-se que são plenamente compatíveis, inexistindo qualquer mácula naquele primeiro que possa eivá-lo de inconstitucionalidade. Se o próprio texto constitucional, ao garantir a liberdade de informação jornalística e do exercício das profissões, reserva à lei dispor sobre a qualificação profissional, é óbvio que o decreto supramencionado foi recepcionado pela nova Carta. Demais disso, a regulamentação das profissões é bastante salutar em qualquer área do conhecimento humano. **Impor aos profissionais do jornalismo a satisfação de requisitos mínimos, indispensáveis ao bom desempenho do ofício, longe de ameaçar a liberdade de imprensa, é um dos meios pelos quais, no estado democrático de direito, se garante à população qualidade na informação prestada.** De outra parte, negar-se validade ao Decreto-lei nº 972/69, pelas mesmas razões, dever-se-ia negar validade também às demais leis que regulamentam o exercício das mais diversas profissões, inclusive a Lei nº 8.906/95 (Estatuto da OAB), que garante ao ilustre causídico subscritor da inicial a prerrogativa de atuar como advogado. **Por último, não se pode olvidar a importância do jornalista como formador de opinião.** Por isso, como bem lembrou o douto representante do Ministério Público, é pertinente a exigência de registro e formação acadêmica, pois a atuação nesta área não prescinde de conhecimentos técnicos específicos e, sobretudo, de preceitos éticos. Por todos esses argumentos, afigura-se legal a exigência contida no Decreto-lei nº 972/69 para o exercício da profissão de jornalista." (Os destaques não são do original)*

Sobre a vigência do Decreto-lei 972/69, este também foi o entendimento da Coordenadoria de Interesses Difusos e Coletivos do Ministério Público do Trabalho (MPT). Apoiado em parecer da Procuradora Dra. Lucinéia Alves Ocampos, o MPT deliberou que as normas relativas à profissão de jornalista, mesmo tendo sido



editadas antes da promulgação da Constituição de 1988, por não estarem em confronto com ela, foram recepcionadas, encontrando-se em plena vigência (Processo nº 1172/96 - Denúncia nº 051/96 - Apreciação Prévia nº 145/96).

Esta interpretação tem amparo em numerosas decisões judiciais. E, especificamente sobre a exigência de diploma prevista no art. 4º do Decreto-lei 972/69, como condição para a concessão do registro e, conseqüentemente, para o exercício da profissão, os precedentes também são todos favoráveis, dentre os quais destacamos:

*“EMENTA. Jornalista sendo profissão regulamentada por lei, não poderá a Justiça enquadrar como redator quem não possua o competente diploma da faculdade de comunicação, nem esteja registrado no órgão competente do MTPS.” (2)*

Ou então:

*“EMENTA. TRT-2001-02-09 JORNALISTA - REVISOR - DIPLOMA DE CURSO SUPERIOR - EXIGIBILIDADE. O diploma de curso superior de jornalismo ou comunicação social é imprescindível para a configuração da função de REVISOR de que trata o inciso VII do artigo 11 do Decreto nº 83.284/79, a teor do seu artigo 4º, inciso III, parte final. TRT-PR-RO-10151/2000-PR-AC 03587/2001-2000, ACÓRDÃO-Relator Juiz TOBIAS DE MACEDO FILHO - DJPr. TRT-09-02-2001. (3)*

Ora, se a Justiça não podia enquadrar como “revisor” quem não detém o curso superior em Comunicação Social, o Poder Judiciário reconhecia que se encontrava em vigor a exigência do diploma para o exercício das funções previstas nas alíneas “a” a “g” do art. 6º, todos do Decreto-lei nº 972/69, dentre elas a de “revisor”.

Do mesmo modo, pelo raciocínio inverso, se “o diploma de curso superior de jornalismo ou comunicação social é imprescindível para a configuração da função de REVISOR”, prevista na alínea “g” do mesmo art. 6º do DL nº 972/69, também o seria para as demais funções previstas nas alíneas “a” a “f”, confirmando a vigência do art. 4º, V do mesmo Decreto.


<sup>2</sup> RO nº 599/81; TRT da 1ª Região; decisão de 19.01.82; Rel. Juiz Celso Lanna; DORJ, III, de 12-02-1982.

<sup>3</sup> RO nº 10.151; Ac. nº 3587; decisão de 09.02.2000; Rel. Juiz Tobias de Macedo.

As decisões judiciais anteriores à decisão do STF foram em grande número convergentes no sentido de que a exigência do diploma havia sido recepcionada pela Constituição. Citamos:

"A regra inserta no art. 4º do Decreto-lei nº 972/69, que regulamenta a profissão de jornalista, estabelecendo requisitos para o seu exercício, foi recepcionada pela Constituição de 1988,

Ora, cotejando o art. 4º do Decreto-lei nº 972/69 com as regras constitucionais pertinentes, constata-se que são plenamente compatíveis, inexistindo qualquer mácula naquele primeiro que possa eivá-lo de inconstitucionalidade. Se o próprio texto constitucional, ao garantir a liberdade de informação jornalística e do exercício das profissões, reserva à lei dispor sobre a qualificação profissional, é óbvio que o decreto supramencionado foi recepcionado pela nova Carta. Demais disso, a regulamentação das profissões é bastante salutar em qualquer área do conhecimento humano. Impor aos profissionais do jornalismo a satisfação de requisitos mínimos, indispensáveis ao bom desempenho do ofício, longe <sup>h33</sup>de ameaçar a liberdade de imprensa, é um dos meios pelos quais, no estado democrático de direito, se garante à população qualidade na informação prestada. De outra parte, negar-se validade ao Decreto-lei nº 972/69, pelas mesmas razões, dever-se-ia negar validade também às demais leis que regulamentam o exercício das mais diversas profissões, inclusive a Lei nº 8.906/95 (Estatuto da OAB), que garante ao ilustre causídico subscritor da inicial a prerrogativa de atuar como advogado. Por último, não se pode olvidar a importância do jornalista como formador de opinião. Por isso, como bem lembrou o douto representante do Ministério Público, é pertinente a exigência de registro e formação acadêmica, pois a atuação nesta área não prescinde de conhecimentos técnicos específicos e, sobretudo, de preceitos éticos. Por todos esses argumentos, afigura-se legal a exigência contida no Decreto-lei nº 972/69 para o exercício da profissão de jornalista. Em face do exposto, nego provimento ao recurso. (TRT/10ª Região ORIGEM: 14ª VARA - BRASÍLIA/DF, 14-1360/2001 NA VARA DE ORIGEM, DECISÃO: 06 09 2002, TIPO: RO NUM: 01062 ANO: 2002)



*"(...) Ao instituir-se, ressalte-se, por liberalidade, os benefícios em análise, parcelas não previstas em lei, o empregador optou por restringir o benefício aos empregados graduados em Jornalismo. É incontroverso que todos os acordos individuais colacionados aos autos foram firmados apenas com os profissionais portadores do diploma de curso superior em Jornalismo. (...) Não há falar em violação ao mencionado princípio de direito laboral [princípio da primazia da realidade], pois no caso sub examen há nítido impedimento legal, consubstanciado pela inexistência de habilitação específica para a atividade de jornalista, seja pela ausência do registro, seja pela inexistência de graduação das autoras, a fim de que se reconheça o direito obreiro às benesses atribuídas a esses profissionais no âmbito da reclamada. (TRT DA: 10ª Região, ORIGEM: 09ª VARA - BRASÍLIA/DF - DECISÃO: 11 10 2002, TIPO: RO NUM: 01135 ANO: 2002), 3ª TURMA)*

*"(...) Entender que a profissão de jornalista não requer qualificações profissionais específicas, indispensáveis à proteção da coletividade, já que não se trata de profissional que pode vir a colocar em risco a vida de pessoas (fl. 341), data venia, é olvidar que talvez mais do que qualquer profissional a atividade jornalística requer ética e responsabilidade, circunstâncias lecionadas e aprimoradas com a formação universitária do jornalista, que inclui lições sobre engajamento social, realidade contemporânea, escolhas éticas e morais, domínio da técnica e da linguagem especializada. (...)"*

*Por outro lado, o princípio insculpido no inciso XIII do art. 5º da Carta Constitucional garante o livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer. Trata-se de norma de eficácia contida, à qual o constituinte estabeleceu a observância de requisitos a serem elencados por regras infraconstitucionais. Cumpre observar que inexistem normas constitucionais em conflito, pois não se pode admitir a prevalência de certos dispositivos constitucionais em detrimento de outros, eis que todos observam a mesma hierarquia. As reclamantes não possuem as mesmas qualificações profissionais que os outros empregados*

*beneficiados com o acordo individual de trabalho.”  
(ORIGEM: 14ª VARA - BRASÍLIA/DF, 14-1360/2001 NA  
VARA DE ORIGEM, DECISÃO: 06 09 2002, RO NUM: 01062  
ANO: 2002, 3ª TURMA)*

Por estes e outros argumentos é que o em. Ministro Marco Aurélio, desproveu o recurso Extraordinário e concluiu pela constitucionalidade da exigência do diploma para o exercício da profissão de jornalista.

Assim, podemos resumir a questão afirmando que havia elementos consistentes para fundamentar o entendimento sobre a constitucionalidade da referida exigência, que vigorou de 1969 a 2001, foi reafirmada ao longo de todo este tempo pelo Judiciário e que foi novamente reafirmada pelo Acórdão do Tribunal Regional Federal em São Paulo.

#### **b) A questão da liberdade de expressão**

O debate sobre a exigência da formação de nível superior específica em Jornalismo para o exercício da profissão no Supremo Tribunal Federal (STF) foi centrado no princípio da liberdade de manifestação do pensamento, de criação, de expressão e informação, assegurado pela Constituição Federal.

Os em. Ministros que concordaram com o Relatório do min. Relator, Gilmar Mendes, entenderam que a exigência do diploma configura restrição à liberdade de expressão.

O argumento não é original e está amplamente difundido nas Américas por ação da Sociedade Interamericana de Imprensa (SII, por sua sigla em espanhol), organização sem fins lucrativos que congrega empresas jornalísticas. Trata-se, entretanto, de uma interpretação propositadamente restritiva do disposto na Legislação Internacional e na própria Constituição Brasileira sobre liberdade de expressão. Senão vejamos:

A Declaração Universal dos Direitos do Homem dispõem em seu artigo 19 que:

*Toda pessoa tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e idéias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras.*

A Convenção Americana de Direitos Humanos, conhecida como Pacto de San José, dispõe:

*Art. 13 - Liberdade de pensamento e de expressão*

1. *Toda pessoa tem o direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito inclui a liberdade de procurar, receber e difundir informações e idéias de qualquer natureza, sem considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer meio de sua escolha.*

2. *O exercício do direito previsto no inciso precedente não pode estar sujeito à censura prévia, mas a responsabilidades ulteriores, que devem ser expressamente previstas em lei e que se façam necessárias para assegurar:*

*a) o respeito dos direitos e da reputação das demais pessoas;*

*b) a proteção da segurança nacional, da ordem pública, ou da saúde ou da moral públicas.*

3. *Não se pode restringir o direito de expressão por vias e meios indiretos, tais como o abuso de controles oficiais ou particulares de papel de imprensa, de frequências radioelétricas ou de equipamentos e aparelhos usados na difusão de informação, nem por quaisquer outros meios destinados a obstar a comunicação e a circulação de idéias e opiniões.*

4. *A lei pode submeter os espetáculos públicos a censura prévia, com o objetivo exclusivo de regular o acesso a eles, para proteção moral da infância e da adolescência, sem prejuízo do disposto no inciso 2.*

5. *A lei deve proibir toda propaganda a favor da guerra, bem como toda apologia ao ódio nacional, racial ou religioso que constitua incitamento à discriminação, à hostilidade, ao crime ou à violência.*

A Declaração de Chapultepec sobre Liberdade de Imprensa, por sua vez, estabelece-se que:

*II – Toda pessoa tem o direito de buscar e receber informação, expressar opiniões e divulgá-las livremente. Ninguém pode restringir ou negar esses direitos.*

Por fim, a Constituição Brasileira, em seu artigo 220, preceitua:

*§1º. 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.*

Notamos, portanto, que em nenhum dos dispositivos legais citados há qualquer referência ao exercício da profissão de jornalista e a possíveis exigências legais específicas para o acesso à profissão.

Os contrários à regulamentação da profissão de jornalista costumam referir-se ao Direito Internacional para justificar sua posição, mas um exame cuidadoso dos dispositivos legais mostra que não há confusão entre o direito individual à liberdade de expressão e o exercício da profissão de jornalista.

É verdade que a Corte Interamericana de Direitos Humanos, em julgado de 13 de novembro de 1985, considerou que a exigência do diploma universitário e a inscrição em Ordem Profissional para o exercício da atividade jornalística violam o art. 13 da Convenção Americana de Direitos Humanos, absolvendo o jornalista estadunidense, Stephen Schmidt, de denúncia de “exercício ilegal da profissão de jornalista”, em razão da Lei nº 4420/69, da Costa Rica. Todavia, trata-se de uma interpretação do Pacto de San José, que, como já vimos, não traz qualquer referência ao exercício da profissão de jornalista.

As entidades do campo do Jornalismo – destacando-se a Federação Nacional dos Jornalistas (FENAJ), a Sociedade Brasileira dos Pesquisadores em Jornalismo (SBPJor) e o Fórum Nacional de Professores de Jornalismo (FNPI) – alertam para a fragilidade deste argumento e esclarecem o conceito de liberdade de expressão.

A liberdade de expressão é o direito individual de cada cidadão ou cidadã de expressar livremente seus pensamentos, ideias e opiniões. O cidadão e a cidadã tem este direito assegurado em sua vida cotidiana, no desempenho de qualquer atividade e em qualquer ambiente social. Portanto, a liberdade de expressão não se realiza somente pelos meios de comunicação e muito menos somente por meio do Jornalismo. Se assim fosse, para exercer o direito de expressar-se livremente todo cidadão ou cidadã teria de se transformar em jornalista. Se assim fosse, o Jornalismo seria a mera divulgação da opinião de quem acendesse à condição de jornalista.

Como muito bem diz o professor Josenildo Guerra, da Universidade Federal de Sergipe, o argumento “Toma por pressuposto que o jornalismo se esgota na liberdade de expressão, como manifestação de um pensamento individual a ser submetido à

*apreciação pública.*"<sup>4</sup> Josenildo Guerra explica a evolução do Jornalismo:

*A imprensa, como suporte tecnológico de um veículo, o jornal, foi importante em diversos momentos da história, seja mundial seja deste nosso país, como instrumento de publicação de idéias e ideais de diferentes atores políticos. Com o parlamento, forma os dois grandes fóruns das sociedades democráticas modernas para o debate de questões de interesse público. Mas, em benefício da própria sociedade, a imprensa evoluiu, transformou-se em jornalismo: uma prática voltada não apenas para ser o instrumento da livre expressão de seus colaboradores, mas para garantir e disponibilizar as informações necessárias ao público, a fim de que se inteire do que acontece na sociedade e os cidadãos possam formar seus próprios juízos.*

*Essa transformação configura um novo papel para o jornalista: o de mediador. Ele se abstém de expressar suas convicções, para abrir-se à pluralidade. Ele se abstém do exercício de sua liberdade de expressão, em sentido estrito, para garantir às suas fontes uma mediação imparcial (sim, imparcial, por mais criticado que seja este adjetivo, pois sem ele perde-se toda e qualquer possibilidade de arbitragem em conflitos de interesse). No entanto, ele não prescinde da liberdade de expressão para que o seu trabalho possa circular livremente junto ao público. Assim, o jornalista deixa de ser um publicista, defensor aguerrido de seus ideais políticos, para tornar-se um profissional da mediação: apura os fatos e leva informações sobre eles ao público, medeia a exposição dos interesses e de visões nas situações de conflito."*<sup>5</sup>

O professor Elias Machado, da Universidade Federal de Santa Catarina, afirma que quem critica a exigência do diploma desconhece a especificidade da função social do Jornalismo e a natureza do Jornalismo como modalidade de compreensão da realidade.

*O equívoco da crítica ao diploma consiste em que toma a liberdade de expressão individual como parâmetro universal para todos os tipos de discursos sociais, confundindo produtos*

<sup>4</sup> Guerra, Josenildo Luiz. Diploma e liberdade de expressão, in Formação Superior em Jornalismo: uma exigência que interessa a toda a sociedade. Disponível em [www.fenaj.org.br/livro1.pdf](http://www.fenaj.org.br/livro1.pdf)

<sup>5</sup> Idem.

*publicados na imprensa, rádio, TV e nas redes digitais com as manifestações típicas de conversas entre amigos ou intervenções políticas no espaço público. Como prática social especializada o exercício do jornalismo pressupõe a obtenção do diploma universitário porque o bom nível jornalístico das publicações, dos programas de rádio e TV ou das páginas nas redes depende do domínio de conceitos elementares sobre categorias como notícia, reportagem, editorial, e ética, entre muitos outros, e de técnicas de apuração, diagramação e edição.”* <sup>6</sup>

Não restas dúvidas de que o papel dos jornalistas é o de buscar a diversidade e a pluralidade de opiniões, garantindo com o seu trabalho, a expressão dos indivíduos e dos grupos sociais constituídos e permitindo que a sociedade forme juízo sobre os mais diversos assuntos de interesse público.

Igualmente, não restam dúvidas de que o Jornalismo não é uma simples atividade que pode ser exercida por qualquer um, independentemente de qualificação profissional. O Jornalismo é uma forma de produção de conhecimento sobre a realidade social e requer prévios conhecimentos teóricos e metodológicos, que fundamentam o conhecimento produzido.

Pelo exposto, é possível afirmar que os em. Ministros do STF tomaram uma decisão histórica sobre o Jornalismo e sua prática no Brasil, com base numa idéia equivocada do que é o Jornalismo: o de mera expressão da opinião do próprio jornalista. Ainda que exista o gênero “Jornalismo Opinativo”, o Jornalismo é apuração e difusão dos fatos e ideias de interesse público, para que o público possa constituir seu juízo e agir em sociedade, exercendo o seu pleno direito à cidadania.

Vale ressaltar, ainda que a exigência do diploma em Jornalismo para o acesso à profissão vigou por mais de três décadas no país – de 1969 a 2001 – e não foi causa de restrição à livre manifestação da expressão. Ao contrário, a profissionalização do Jornalismo no Brasil promoveu seu desenvolvimento e é a mais eficiente forma de garantia da expressão, através dos meios de comunicação social, dos diversos setores e segmentos da sociedade.

Por fim, ressaltamos que a exigência da formação de nível superior específica em Jornalismo para o exercício da profissão, enquanto foi norma no Brasil, nunca impediu o direito à opinião e à

<sup>6</sup> Machado, Elias. O direito do cidadão ao conhecimento público. In Formação Superior em Jornalismo: uma exigência que interessa a toda a sociedade. Disponível em [www.fenaj.org.br/livro1.pdf](http://www.fenaj.org.br/livro1.pdf)



livre manifestação do pensamento nem a colaboração, especializada ou não, nos meios de comunicação social.

### **c) A regulamentação da profissão de jornalista no Brasil**

Os jornalistas profissionais brasileiros reivindicaram, desde o início do século 20, a regulamentação da profissão. Em 1918, em congresso nacional, a categoria aprovou a proposta da regulamentação, que somente se tornou realidade 20 anos mais tarde.

Em 1938, o Decreto-Lei nº 910 dispôs sobre a duração e as condições de trabalho em empresas jornalísticas. O Decreto-Lei definiu o jornalista, a empresa jornalística e duração normal do trabalho; reconheceu a atividade como intelectual e determinou a criação das escolas de preparação ao jornalismo, destinadas à formação dos profissionais da imprensa, sem especificar, porém, se as escolas seriam de nível médio ou superior.

Cinco anos mais tarde, através do Decreto-Lei nº 5.480, de 13 de maio de 1943, foi instituído o curso de Jornalismo no sistema de ensino superior do país. No ano seguinte, o Decreto-Lei nº 7.037, de 10 de novembro de 1944, criava o salário-profissional, sob a denominação de "remuneração-mínima", para os que trabalhavam em empresa jornalística. Frisava, no entanto, que eram beneficiados apenas os profissionais das atividades classificadas pela lei.

Em 1961, foi publicado o Decreto-Lei nº 51.218, que regulamentava o DL 910/38. O novo DL redefiniu o jornalista e a empresa jornalística, estabeleceu a necessidade de registro profissional prévio, junto ao Ministério do Trabalho, para o exercício da profissão e previu a apresentação do diploma para a requisição do registro, admitindo a possibilidade do registro para não-diplomados, desde que comprovassem estágio em empresa jornalísticas de 36 meses consecutivos ou 42 meses intercalados.

Em 1969, o Decreto-Lei nº 972, foi publicado, estabelecendo a obrigatoriedade do diploma de Jornalismo para a maioria das funções jornalísticas. A regulamentação do DL 972/69 foi feita através do Decreto nº 83.284/79.

A regulamentação da profissão de jornalista no Brasil, portanto, remonta ao início do século 20. O fim da exigência do diploma abala estruturalmente a regulamentação em vigor, significando um grande retrocesso histórico, tanto para a categoria quanto para a sociedade.

Ainda é preciso levar em conta que a desregulamentação da profissão de jornalista pode levar ao ataque a tantas outras profissões regulamentadas. O Brasil tem uma tradição jurídica de regulamentar o exercício da maioria das profissões, especialmente as de nível superior. É função do Estado determinar parâmetros e requisitos mínimos no processo de formação do futuro profissional, estabelecendo padrões de qualidade na prestação de serviços à sociedade. Dessa forma, a regulamentação é meio legítimo de defesa corporativa, mas sobretudo certificação social de qualidade e segurança ao cidadão.

## V – Da pertinência da emenda à Constituição Federal

“Roma locuta, causa finita est” – “Roma falou, a causa está encerrada”. Com frequência, esta expressão de Santo Agostinho, utilizada por ele para se referir à definitividade dos pronunciamentos de Roma para a Igreja Católica de então, é utilizada comumente em referência às decisões do Supremo Tribunal Federal. Ainda que, para alguns, o STF é o tribunal que pode errar por último, é fato que teoricamente quando ele se pronuncia sobre matéria de sua exclusiva competência, “a causa está encerrada”.

Desse modo, uma interpretação constitucional realizada pelo STF somente pode ser alterada por outra interpretação dele próprio ou por alteração da Constituição por meio de emenda, e desde que tal alteração não seja de matéria inserta em cláusula pétrea.

Como não há previsão de mudança de posição sobre o tema pelo STF, não há outra alternativa senão alterar a Constituição para nela deixar expresso que o exercício da profissão de jornalista depende de graduação superior em comunicação social/jornalismo e que esta exigência não conflita com o direito à liberdade de expressão.

## VI – Conclusão

Primeiramente, vale ressaltar que o Supremo Tribunal Federal não foi unânime na decisão que considerou a exigência de diploma inconstitucional.

Portanto, a conclusão que se apresenta é a de que a alteração da Constituição por meio de Emenda, tal como vem sendo feito no Congresso Nacional, para explicitar que o registro de jornalista e o



consequente exercício da profissão dependem de formação superior em Jornalismo, repõe a exigência de forma inquestionável.

Esta conclusão pode ser reforçada por outra não menos consistente: a de que a alteração que se propõe na Constituição não altera cláusula considerada “pétrea” de modo que não se pode questionar a inconstitucionalidade da emenda.

Em conclusão final, então, é importante consignar que juridicamente não existe outra forma de superar a compreensão do STF senão por emenda à Constituição, emenda esta que não deve sofrer oposição do mesmo tribunal porque não altera nenhuma cláusula pétrea da Constituição.

Vale ressaltar, ainda, que os parlamentares ao propor e apreciar as PECs estão exercendo a função para a qual foram eleitos, qual seja, a de legislar, inclusive modificando a Constituição Federal, naquilo que for necessário para o ordenamento constitucional e infraconstitucional, com vistas ao aperfeiçoamento da democracia brasileira.

É o relatório.

Brasília, fevereiro de 2014.

Conselheiro Celso Augusto Schröder  
Relator designado da Comissão de Relatoria.

## **VII – Manifestação do conselheiro Alexandre Kruel Jobim, endossada pelo conselheiro Ronaldo Lemos, membros da Comissão de Relatoria**

O relatório apresentado pelo Conselheiro Schroder resta impecável ao descrever o objeto e a tramitação das propostas de emendas constituição sob análise que, em suma, pretende incorporar ao texto constitucional o conteúdo do Decreto-Lei 972/69, no que tange à obrigatoriedade de diploma de curso de jornalismo para obtenção do registro de profissional da comunicação, tema este que foi declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal.



Como bem lançado, dito diploma tido por inconstitucional pelo STF, vigorou por longo tempo até o Ministério Público Federal ingressar em 2001 com ação civil pública que, diante de decisão da Justiça Federal que suspendeu o requisito do diploma para obtenção de registro no Ministério do Trabalho para poder exercer o jornalismo, por entender que matéria não havia sido recepcionada pela Constituição Federal de 1988.

Ou seja, a norma de 1969 determinava não só o controle do Estado para que fosse possível o exercício do jornalismo, mas também que para esse exercício era obrigatório deter um diploma de curso superior de jornalismo.

A ação foi julgada procedente em primeira instância, em sede de recurso a 4ª Turma do TRF da 3ª Região, em São Paulo, reformou a referida decisão e o feito foi enviado em sede de recurso extraordinário para o Supremo Tribunal Federal que, em 2009, deu provimento, por maioria, por entender que, efetivamente, a norma não havia sido recepcionada pela Carta Magna.

### **Do Mérito**

Extirpou-se do ordenamento jurídico determinada exigência por estar incompatível com a Constituição e, em ato contínuo, dois parlamentares apresentaram proposta para reinserir tal exigência com se pelo simples fato da exigência estar contida, inserta, no texto constitucional, ela seria compatível com os princípios constitucionais que fizeram, justamente, o STF a retirá-la do ordenamento jurídico, qual seja, a sua incompatibilidade.

Traz o Conselheiro relator da matéria nesta Comissão Temática vários argumentos com vistas a demonstrar: (i) implicitamente, que por se tratar de uma decisão por maioria (8 votos contra 1) do STF, a matéria deveria ser apreciada pelo Congresso Nacional; (ii) que houve discussão sobre eventual conflito de técnica de controle de constitucionalidade, haja vista a diferença entre a não recepção de norma anterior à Constituição com norma posterior; (iii) exemplos da necessidade da exigência do diploma.

Com todo respeito, todos argumentos já refutados peremptoriamente pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, constantes do acórdão do Recurso Extraordinário n. 511.961.

### **A Liberdade de Expressão e a Decisão do Supremo Tribunal Federal**

Eis a íntegra da ementa do acórdão do referido Recurso Extraordinário, julgado pelo STF:

“EMENTA: JORNALISMO. EXIGÊNCIA DE DIPLOMA DE CURSO SUPERIOR, REGISTRADO PELO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, PARA O EXERCÍCIO DA PROFISSÃO DE JORNALISTA. LIBERDADES DE PROFISSÃO, DE EXPRESSÃO E DE INFORMAÇÃO. CONSTITUIÇÃO DE 1988 (ART. 5º, IX E XIII, E ART. 220, CAPUT E § 1º). NÃO RECEPÇÃO DO ART. 4º, INCISO V, DO DECRETO-LEI Nº 972, DE 1969.

1. RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS. ART. 102, III, “A”, DA CONSTITUIÇÃO. REQUISITOS PROCESSUAIS INTRÍNSECOS E EXTRÍNSECOS DE

ADMISSIBILIDADE. Os recursos extraordinários foram tempestivamente interpostos e a matéria constitucional que deles é objeto foi amplamente debatida nas instâncias inferiores. Recebidos nesta Corte antes do marco temporal de 3 de maio de 2007 (AI-QO nº 664.567/RS, Rel. Min. Sepúlveda Pertence), os recursos extraordinários não se submetem ao regime da repercussão geral.

2. LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA PROPOSITURA DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA. O Supremo Tribunal Federal possui sólida jurisprudência sobre o cabimento da ação civil pública para proteção de interesses difusos e coletivos e a respectiva legitimação do Ministério Público para utilizá-la, nos termos dos arts. 127, *caput*, e 129, III, da Constituição Federal. No caso, a ação civil pública foi proposta pelo Ministério Público com o objetivo de proteger não apenas os interesses individuais homogêneos dos profissionais do jornalismo que atuam sem diploma, mas também os direitos fundamentais de toda a sociedade (interesses difusos) à plena liberdade de expressão e de informação.

3. CABIMENTO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA. A não-recepção do Decreto-Lei nº 972/1969 pela Constituição de 1988 constitui a causa de pedir da ação civil pública e não o seu pedido principal, o que está plenamente de acordo com a jurisprudência desta Corte. A controvérsia constitucional, portanto, constitui apenas questão prejudicial indispensável à solução do litígio, e não seu pedido único e principal. Admissibilidade da utilização da ação civil pública como instrumento de fiscalização incidental de constitucionalidade. Precedentes do STF.

4. ÂMBITO DE PROTEÇÃO DA LIBERDADE DE EXERCÍCIO PROFISSIONAL (ART. 5º, INCISO XIII, DA CONSTITUIÇÃO). IDENTIFICAÇÃO DAS RESTRIÇÕES E CONFORMAÇÕES LEGAIS CONSTITUCIONALMENTE PERMITIDAS. RESERVA LEGAL QUALIFICADA. PROPORCIONALIDADE. A Constituição de 1988, ao assegurar a liberdade profissional (art. 5º, XIII), segue um modelo de reserva legal qualificada presente nas Constituições anteriores, as quais prescreviam à lei a definição das “condições de capacidade” como condicionantes para o exercício profissional. **No âmbito do modelo de reserva legal qualificada presente na formulação do art. 5º, XIII, da Constituição de 1988, paira uma imanente questão constitucional quanto à razoabilidade e proporcionalidade das leis restritivas, especificamente, das leis que disciplinam as qualificações profissionais como condicionantes do livre exercício das profissões.** Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: Representação n.º 930, Redator p/ o acórdão Ministro Rodrigues Alckmin, DJ, 2-9-1977. A reserva legal estabelecida pelo art. 5º, XIII, não confere ao legislador o poder de restringir o exercício da liberdade profissional a ponto de atingir o seu próprio núcleo essencial.

5. JORNALISMO E LIBERDADES DE EXPRESSÃO E DE INFORMAÇÃO. INTERPRETAÇÃO DO ART. 5º, INCISO XIII, EM CONJUNTO COM OS PRECEITOS DO ART. 5º, INCISOS IV, IX, XIV, E DO ART. 220 DA CONSTITUIÇÃO. **O jornalismo é uma profissão diferenciada por sua estreita vinculação ao pleno exercício das liberdades de expressão e de informação. O jornalismo é a própria manifestação e difusão do pensamento e da informação de forma contínua, profissional e remunerada. Os jornalistas são aquelas pessoas que se dedicam profissionalmente ao exercício pleno da liberdade de expressão. O jornalismo e a liberdade de expressão, portanto, são atividades que estão imbricadas por sua própria natureza e não podem ser pensadas e tratadas de forma separada. Isso implica, logicamente, que a interpretação do art. 5º, inciso XIII, da Constituição, na hipótese da profissão de jornalista, se faça, impreterivelmente, em conjunto com os preceitos do art. 5º, incisos IV, IX, XIV, e do art. 220 da Constituição, que asseguram as liberdades de expressão, de informação e de comunicação em geral.**

6. DIPLOMA DE CURSO SUPERIOR COMO EXIGÊNCIA PARA O EXERCÍCIO DA PROFISSÃO DE JORNALISTA. RESTRIÇÃO INCONSTITUCIONAL ÀS LIBERDADES DE EXPRESSÃO E DE INFORMAÇÃO. As liberdades de expressão e de informação e,

19

especificamente, a liberdade de imprensa, somente podem ser restringidas pela lei em hipóteses excepcionais, sempre em razão da proteção de outros valores e interesses constitucionais igualmente relevantes, como os direitos à honra, à imagem, à privacidade e à personalidade em geral. Precedente do STF: ADPF nº 130, Rel. Min. Carlos Britto. **A ordem constitucional apenas admite a definição legal das qualificações profissionais na hipótese em que sejam elas estabelecidas para proteger, efetivar e reforçar o exercício profissional das liberdades de expressão e de informação por parte dos jornalistas.** Fora desse quadro, há patente inconstitucionalidade da lei. **A exigência de diploma de curso superior para a prática do jornalismo – o qual, em sua essência, é o desenvolvimento profissional das liberdades de expressão e de informação – não está autorizada pela ordem constitucional, pois constitui uma restrição, um impedimento, uma verdadeira supressão do pleno, incondicionado e efetivo exercício da liberdade jornalística, expressamente proibido pelo art. 220, § 1º, da Constituição.**

7. PROFISSÃO DE JORNALISTA. ACESSO E EXERCÍCIO. CONTROLE ESTATAL VEDADO PELA ORDEM CONSTITUCIONAL. PROIBIÇÃO CONSTITUCIONAL QUANTO À CRIAÇÃO DE ORDENS OU CONSELHOS DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL. **No campo da profissão de jornalista, não há espaço para a regulação estatal quanto às qualificações profissionais.** O art. 5º, incisos IV, IX, XIV, e o art. 220, não autorizam o controle, por parte do Estado, quanto ao acesso e exercício da profissão de jornalista. **Qualquer tipo de controle desse tipo, que interfira na liberdade profissional no momento do próprio acesso à atividade jornalística, configura, ao fim e ao cabo, controle prévio que, em verdade, caracteriza censura prévia das liberdades de expressão e de informação, expressamente vedada pelo art. 5º, inciso IX, da Constituição.** A impossibilidade do estabelecimento de controles estatais sobre a profissão jornalística leva à conclusão de que não pode o Estado criar uma ordem ou um conselho profissional (autarquia) para a fiscalização desse tipo de profissão. O exercício do poder de polícia do Estado é vedado nesse campo em que imperam as liberdades de expressão e de informação. Jurisprudência do STF: Representação n.º 930, Redator p/ o acórdão Ministro Rodrigues Alckmin, DJ, 2-9-1977.

8. JURISPRUDÊNCIA DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. POSIÇÃO DA ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS – OEA. A Corte Interamericana de Direitos Humanos proferiu decisão no dia 13 de novembro de 1985, declarando que a obrigatoriedade do diploma universitário e da inscrição em ordem profissional para o exercício da profissão de jornalista viola o art. 13 da Convenção Americana de Direitos Humanos, que protege a liberdade de expressão em sentido amplo (caso “La colegiación obligatoria de periodistas” - Opinião Consultiva OC-5/85, de 13 de novembro de 1985). Também a Organização dos Estados Americanos – OEA, por meio da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, entende que a exigência de diploma universitário em jornalismo, como condição obrigatória para o exercício dessa profissão, viola o direito à liberdade de expressão (Informe Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, de 25 de fevereiro de 2009).

RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS CONHECIDOS E PROVIDOS “(grifos nossos)”

Como se depreende da supracitada Ementa, em especial das partes ora grifadas, é cristalina a incompatibilidade da exigência que se pretende agora trazer ao texto constitucional. A exigência do diploma de curso de jornalismo efetivamente está incompatível com a Constituição de 1988.

Tanto faz ela estar inserta em um Decreto-Lei de 1969, e não recepcionada pela nova ordem constitucional, quanto estar inserta no texto constitucional por uma emenda constitucional, pois o controle de constitucionalidade abstrato, neste caso, irá apreciar o

conteúdo da **emenda** e chegar à mesma conclusão – a incompatibilidade, logo a **inconstitucionalidade**.

O informativo oficial do STF, lançado logo após o julgamento em 2009, resume o entendimento dos Ministros da Corte.

#### **“Notícias STF**

Quarta-feira, 17 de junho de 2009

#### **Supremo decide que é inconstitucional a exigência de diploma para o exercício do jornalismo**

Por maioria, o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu, nesta quarta-feira, que é inconstitucional a exigência do diploma de jornalismo e registro profissional no Ministério do Trabalho como condição para o exercício da profissão de jornalista.

**O entendimento foi de que o artigo 4º, inciso V, do Decreto-Lei 972/1969, baixado durante o regime militar, não foi recepcionado pela Constituição Federal (CF) de 1988 e que as exigências nele contidas ferem a liberdade de imprensa e contrariam o direito à livre manifestação do pensamento inscrita no artigo 13 da Convenção Americana dos Direitos Humanos, também conhecida como Pacto de San Jose da Costa Rica.**

A decisão foi tomada no julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 511961, em que se discutiu a constitucionalidade da exigência do diploma de jornalismo e a obrigatoriedade de registro profissional para exercer a profissão de jornalista. A maioria, vencido o ministro Marco Aurélio, acompanhou o voto do presidente da Corte e relator do RE, ministro Gilmar Mendes, que votou pela inconstitucionalidade do dispositivo do DL 972.

Para Gilmar Mendes, **“o jornalismo e a liberdade de expressão são atividades que estão imbricadas por sua própria natureza e não podem ser pensados e tratados de forma separada”**, disse. **“O jornalismo é a própria manifestação e difusão do pensamento e da informação de forma contínua, profissional e remunerada”**, afirmou o relator.

O RE foi interposto pelo Ministério Público Federal (MPF) e pelo Sindicato das Empresas de Rádio e Televisão do Estado de São Paulo (Sertesp) contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 3ª Região que afirmou a necessidade do diploma, contrariando uma decisão da 16ª Vara Cível Federal em São Paulo, numa ação civil pública.

No RE, o Ministério Público e o Sertesp sustentam que o Decreto-Lei 972/69, que estabelece as regras para exercício da profissão – inclusive o diploma –, não foi recepcionado pela Constituição de 1988.

Além disso, o artigo 4º, que estabelece a obrigatoriedade de registro dos profissionais da imprensa no Ministério do Trabalho, teria sido revogado pelo artigo 13 da Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969, mais conhecida como Pacto de San Jose da Costa Rica, ao qual o Brasil aderiu em 1992. Tal artigo garante a liberdade de pensamento e de expressão como direito fundamental do homem.

#### **Advogados das partes**

Essa posição foi reforçada, no julgamento de hoje, pela advogada do Sertesp, Taís Borja Gasparian, e pelo procurador-geral da República, Antonio Fernando Souza. A advogada sustentou que o DL 972/69 foi baixado durante o regime militar e teve como objetivo limitar a livre difusão de informações e manifestação do pensamento. Segundo ela, o jornalista apenas exerce uma técnica de assimilação e difusão de informações, que depende de formação

cultural, retidão de caráter, ética e consideração com o público.

Em apoio à mesma tese, o procurador-geral da República sustentou que a atual legislação contraria o artigo 5º, incisos IX e XIII, e o artigo 220 da Constituição Federal, que tratam da liberdade de manifestação do pensamento e da informação, bem como da liberdade de exercício da profissão.

O advogado João Roberto Piza Fontes, que subiu à tribuna em nome da Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj), advertiu que “o diploma não impede ninguém de escrever em jornal”. Segundo ele, a legislação dá espaço para os colaboradores com conhecimentos específicos em determinada matéria e, também, para os provisionados, autorizados a exercer o jornalismo onde não houver jornalista profissional formado nem faculdade de Comunicação. Segundo ele, o RE é apenas uma defesa das grandes corporações e uma ameaça ao nível da informação, se o jornalismo vier a ser exercido por profissionais não qualificados, assim como um aviltamento da profissão, pois é uma ameaça à justa remuneração dos profissionais de nível superior que hoje estão na profissão.

Também em favor do diploma se manifestou o a advogada Grace Maria Mendonça, da Advocacia Geral da União (AGU). Ela questionou se alguém se entregaria na mão de um médico ou odontólogo, ou então de um piloto não formado. Segundo ela, não há nada no DL 972 que contrarie a Constituição Federal. Pelo contrário, ele estaria em plena consonância com a Carta.

#### Votos

Ao acompanhar o voto do relator, a ministra **Cármem Lúcia** disse que a CF de 1988 não recepcionou o DL 972. **“Não há recepção nem material nem formal”**, sustentou ela. Além disso, a ministra considerou que o inciso V do artigo 4º do DL contraria o artigo 13 do Pacto de San Jose da Costa Rica.

No mesmo sentido votou o ministro **Ricardo Lewandowski**. Segundo ele, **“o jornalismo prescinde de diploma”**. Só requer desses profissionais **“uma sólida cultura, domínio do idioma, formação ética e fidelidade aos fatos”**. Segundo ele, tanto o DL 972 quanto a já extinta – também por decisão do STF – Lei de Imprensa representavam **“resquícios do regime de exceção, entulho do autoritarismo”**, que tinham por objeto restringir informações dos profissionais que lhe faziam oposição.

Ao também votar pelo fim da obrigatoriedade do diploma para o exercício da profissão de jornalista, o ministro **Carlos Ayres Britto** distinguiu entre **“matérias nuclearmente de imprensa, como o direito à informação, criação, a liberdade de pensamento”**, inscritos na CF, e direitos reflexamente de imprensa, que podem ser objeto de lei. Segundo ele, a exigência do diploma se enquadra na segunda categoria. **“A exigência de diploma não salvaguarda a sociedade para justificar restrições desproporcionais ao exercício da liberdade jornalística”**, afirmou.

Ele ponderou, no entanto, que o jornalismo continuará a ser exercido por aqueles que têm pendor para a profissão, sem as atuais restrições. Ao votar contra elas, citou os nomes de Carlos Drummond de Andrade, Otto Lara Resende, Manuel Bandeira, Armando Nogueira e outros como destacados jornalistas que não possuíam diploma específico.

Por seu turno, ao votar com o relator, o ministro **Cezar Peluso** observou que **se para o exercício do jornalismo fossem necessárias qualificações como garantia contra danos e riscos à coletividade, uma aferição de conhecimentos suficientes de verdades científicas exigidas para a natureza do trabalho, ofício ou profissão, o diploma se justificaria.**

Entretanto, segundo ele, **“não há, no jornalismo, nenhuma dessas verdades**





**indispensáveis”, pois o curso de Comunicação Social não é uma garantia contra o mau exercício da profissão.**

“Há riscos no jornalismo?”, questionou. “Sim, mas nenhum é atribuível ao desconhecimento de verdade científica que devesse governar a profissão”, respondeu, ele mesmo. Ele concluiu dizendo que, “há séculos, o jornalismo sempre pôde ser bem exercido, independentemente de diploma”.

O ministro **Eros Grau** e a ministra **Ellen Gracie** acompanharam integralmente o voto do relator, ministro **Gilmar Mendes**.

Último a proferir seu voto no julgamento, o decano da Corte, ministro **Celso de Mello**, **acompanhou o relator do recurso**. O ministro fez uma análise histórica das constituições brasileiras desde o Império até os dias atuais, nas quais sempre foi ressaltada a questão do livre exercício da atividade profissional e acesso ao trabalho.

Ainda no contexto histórico, o ministro Celso de Mello salientou que não questionaria o que chamou de “origem espúria” do decreto-lei que passou a exigir o diploma ou o registro profissional para exercer a profissão de jornalista, uma vez que a norma foi editada durante o período da ditadura militar.

Para o ministro, **a regra geral é a liberdade de ofício**. Ele citou projetos de lei em tramitação no Congresso que tratam da regulamentação de diversas profissões, como modelo de passarela, design de interiores, detetives, babás e escritores. **“Todas as profissões são dignas e nobres”, porém há uma Constituição da República a ser observada, afirmou.**

#### **Divergência**

Ao abrir **divergência** e votar favoravelmente à obrigatoriedade do diploma de jornalista, o ministro **Marco Aurélio** ressaltou que a regra está em vigor há 40 anos e que, nesse período, a sociedade se organizou para dar cumprimento à norma, com a criação de muitas faculdades de nível superior de jornalismo no país. “E agora chegamos à conclusão de que passaremos a ter jornalistas de gradações diversas. Jornalistas com diploma de curso superior e jornalistas que terão, de regra, o nível médio e quem sabe até o nível apenas fundamental”, ponderou.

O ministro Marco Aurélio questionou se a regra da obrigatoriedade pode ser “rotulada como desproporcional, a ponto de se declarar incompatível” com regras constitucionais que preveem que nenhuma lei pode constituir embaraço à plena liberdade de expressão e que o exercício de qualquer profissão é livre.

“A resposta para mim é negativa. Penso que o jornalista deve ter uma formação básica, que viabilize a atividade profissional, que repercuta na vida dos cidadãos em geral. Ele deve contar com técnica para entrevista, para se reportar, para editar, para pesquisar o que deva estampar no veículo de comunicação”, disse o ministro.

“Não tenho como assentar que essa exigência, que agora será facultativa, frustando-se até mesmo inúmeras pessoas que acreditaram na ordem jurídica e se matricularam em faculdades, resulte em prejuízo à sociedade brasileira. Ao contrário, devo presumir o que normalmente ocorre e não o excepcional: que tendo o profissional um nível superior estará [ele] mais habilitado à prestação de serviços profícuos à sociedade brasileira”, concluiu o ministro Marco Aurélio. (grifos nossos)

Resta cristalino que Corte não se prendeu a questões meramente formais, mas adentrou à matéria e confrontou a exigência do diploma com o teor e os princípios



constitucionais, concluindo pela incompatibilidade, daí a decisão por ampla maioria de oito votos contra um.

Com todo respeito aos argumentos do Conselheiro Schroder, no que tange à liberdade de expressão, restam fulminados não só pela decisão do STF, mas pela própria Constituição de 1988, pela Declaração Universal dos Direitos do Homem; pela Convenção Americana de Direitos Humanos – Pacto de San Jose da Costa Rica e pela Declaração de Chapultepec.

### Conclusão

Com o devido respeito, as PECs em análise querem trazer novamente a matéria ao STF. Quer-se inserir o texto revogado – inconstitucional – na Carta Magna para que o STF se manifeste novamente sobre o tema. Este proposito esta objetivado na proposta do Conselheiro Schroder, ao afirmar em sua conclusão que, *verbis*:

“... é importante consignar que juridicamente não existe outra forma de superar a compreensão do STF senão por emenda à Constituição, emenda esta que não deve sofrer oposição do mesmo tribunal porque não altera nenhuma cláusula pétrea da Constituição.”

O problema é que as cláusula pétreas sequer podem ser objeto de deliberação no Parlamento, e ainda que a matéria não seja de natureza pétrea, ela deve estar de acordo com os princípios constitucionais petrificados, o que o STF já decidiu e afirmou que não é o caso. Logo, ledo engano afirmar que ditas propostas tem o condão de serem efetivamente constitucionais pelo simples fato de não estarem no rol das cláusulas pétreas. Primeiro, porque a liberdade de expressão está sim petrificada no rol das garantias do art. 5º da Constituição; segundo, porque ainda que não estivesse, a matéria tem que estar compatível com os demais princípios, o que já se decidiu.

Assim sendo, com os devidos e verdadeiros registros pelo excelente trabalho do Conselheiro relator, entendo que o objeto das propostas de emenda constitucional em apreço violam a liberdade de expressão, e foi assim que já decidiu por larga, larguíssima maioria, o Supremo Tribunal Federal, e assim deve ser o posicionamento deste Conselho de Comunicação Social.

Brasília, fevereiro de 2014.

  
Alexandre Kruehl Jobim.

1

**Ilustríssimo Senhor**

**Dom Orani João Tempesta**

**D.D. Presidente do Conselho de Comunicação Social**

**REF.: Relatório – PL 595/2003 e PLS 19/2011 – Voz do Brasil**

O Conselho de Comunicação Social do Congresso Nacional, por meio da Comissão de Relatoria integrada pelos Conselheiros Walter Vieira Ceneviva, José Catarino do Nascimento e Ronaldo Lemos, constituída mediante deliberação aprovada na 2ª Reunião Ordinária de 2014, realizada em 17 de março de 2014, vem perante Vossa Senhoria, nos termos do artigo 33 do Regimento Interno deste Conselho, submeter à análise dos demais Conselheiros o seguinte Relatório, para posterior deliberação do Pleno do Conselho.

**I. Do Objeto**

Este relatório tem por objetivo a análise de dois Projetos de Lei que tratam do programa radiofônico “Voz do Brasil”.

O Projeto de Lei da Câmara 595/2003, de autoria da Deputada Perpétua Almeida, que foi apreciado na Câmara dos Deputados e por ter sofrido alterações na Casa Revisora, retornou à Casa de origem, onde aguarda a inclusão na Ordem do Dia para apreciação do Plenário.

O projeto permite a flexibilização da transmissão do Programa, permitindo que seja veiculado nos seguintes horários:

*I – às 19 (dezenove) horas, horário oficial de Brasília, pelas emissoras educativas;*

*II – entre 19 (dezenove) horas e 22 (vinte e duas) horas, horário oficial de Brasília, pelas emissoras comerciais e comunitárias;*

*III – entre 19 (dezenove) horas e 22 (vinte e duas) horas, horário oficial de Brasília, pelas emissoras educativas vinculadas aos Poderes Legislativos Federal, Estadual ou Municipal, nos dias em que houver sessão deliberativa no plenário da respectiva Casa Legislativa.*

O segundo projeto, Projeto de Lei do Senado – PLS 19/2011, de Autoria da Senadora Marinor Brito, tramita no Senado Federal e visa declarar o Programa “Voz do Brasil” como Patrimônio Cultural Imaterial do Brasil.

Foi apreciado pela Comissão de Ciência e Tecnologia, sendo aprovado o parecer do Relator, Senador Lobão Filho, que manteve a essência do projeto, declarando o Programa como Patrimônio Cultural Imaterial do Brasil, entretanto excluiu os artigos 2º e 3º que vinculavam a veiculação do Programa entre as 19 e 20 horas.

Em decorrência da sensibilidade e importância dos temas abordados pelos dois projetos, passa-se à análise dos mesmos.

## **II. Do Mérito**

O “Programa Nacional”, como chamado em sua estreia, está no ar desde o dia 22 de julho de 1935 e foi instituído pelo governo do então presidente Getúlio Vargas a fim de levar informação à população brasileira.

A Lei n.º 4.117, de 27 de agosto de 1962, que instituiu o Código Brasileiro de Telecomunicações, em seu artigo 38, inciso “e” determinou a obrigatoriedade da transmissão diária, das 19 (dezenove) às 20 (vinte) horas, do então Programa “Voz do Brasil” por todas emissoras de radiodifusão sonora.

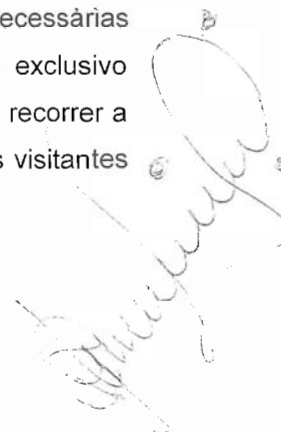
Não obstante ser um programa tão antigo, chegando mesmo a ser apontado como o programa radiofônico mais antigo em execução em todo o mundo e só encontrar similares em países como Burundi e Cuba, pesquisa recente encomendada pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência

da República<sup>[1]</sup> apontou que 66% dos brasileiros não tem o hábito de ouvir a “Voz do Brasil” em nenhum dia da semana e, dos 18.312 entrevistados em 848 municípios, 32% responderam que sequer conhecem o programa. Entretanto, a própria constitucionalidade do dispositivo é questionável, haja vista a manifesta restrição à liberdade de expressão, direito previsto expressamente na Constituição Federal de 1988, na medida em que a Lei Maior *(i)* assegura a liberdade de informação (artigo 220, caput)<sup>[2]</sup> e *(ii)* afasta qualquer restrição ou embaraço que possa ser criado em virtude do exercício da liberdade de informar (artigo 220, §1º)<sup>[3]</sup>.

Os Projetos impedem claramente a liberdade de expressão e restringem a liberdade de informar. Como exemplo do cerceamento a tais liberdades, destacamos o desastre aéreo da TAM, ocorrido em Congonhas - São Paulo em julho de 2007, que causou a morte das 187 pessoas. Apesar da devastação causada pelo acidente e pelo generalizado estado de desinformação da população, as transmissões radiofônicas foram interrompidas para transmissão do Programa.

Outro exemplo de cerceamento à liberdade de expressão ocorreu durante a realização da Jornada Mundial da Juventude, realizada em 2013. Dada à amplitude do evento, havia a necessidade de transmissão da celebração em diversas línguas, mas a veiculação das traduções por diversas emissoras de rádio era interrompida para veiculação do programa Voz do Brasil.

Inclusive, tal fato foi relatado pela própria pessoa do Presidente deste Conselho de Comunicação Social, Dom Orani Tempesta, durante audiência realizada sobre o programa no último dia 07 de julho, salientando que, embora a organização do evento tenha obtido as necessárias autorizações para fazer transmissões temporárias com o único e exclusivo intuito de irradiar os eventos em diversos idiomas, acabou tendo que recorrer a uma decisão judicial, em caráter liminar, para atender aos inúmeros visitantes de outros países.



Assim, a flexibilização do horário de transmissão do programa “Voz do Brasil” vem no sentido de efetivar princípios basilares insertos na Constituição Federal, que prima pela liberdade de informação e comunicação, afastando todo e qualquer empecilho existente ou que possa ser criado.

A indevida exigência não fere apenas o artigo 220 da Carta da República, mas também o seu artigo 5º, XIV, o qual assegura um direito soberano de todos os brasileiros: o acesso à informação.

Lembre – se que o Supremo Tribunal Federal não decidiu a questão (ou qualquer aspecto da Lei 4117/62 relativo à radiodifusão) de forma direta em nenhum de seus órgãos colegiados, sejam suas turmas ou o plenário.

Exclusivamente na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 561, em que o Partido dos Trabalhadores visava a declaração de inconstitucionalidade do Decreto nº 177 de 17 de julho de 1991, que tratava especificamente da regulamentação dos Serviços Limitados de Telecomunicações e permitia a privatização dos Serviços de Telecomunicações ao permitir a exploração do serviço por pessoas físicas e jurídicas nacionais, a Corte Suprema manifestou pela constitucionalidade da Lei 4.117/62. Entretanto não houve análise nem do artigo 38 ou de sua alínea “e” especificamente, ou de qualquer dispositivo de tal Lei, relativo à radiodifusão.

Em tempo, há de se considerar que as condições tecnológicas evoluíram de forma exponencial, de modo que quando criado o programa Voz do Brasil, havia apenas 41 emissoras de rádio no Brasil, motivo pelo qual o principal objetivo da norma, que era informar a população carente de informações, atualmente não mais persiste.

Cumprе ressaltar que os Poderes que utilizam o Programa para veiculação de suas notícias contam com emissoras próprias de rádio e

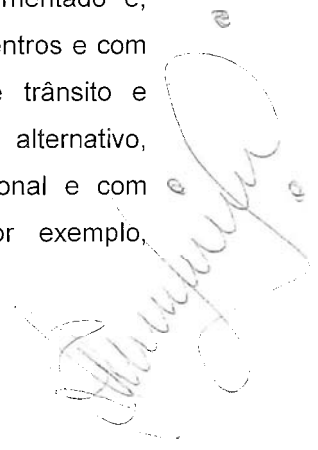
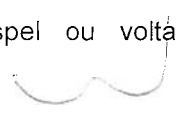
televisão, pelas quais veiculam diariamente as principais notícias relacionadas às atividades por eles desenvolvidas. Como exemplos podemos citar a Rádio Câmara, Rádio Justiça e Rádio Senado, TV Câmara, TV Justiça e TV Senado, que têm abrangência em diversos estados brasileiros. Destacando que diversos programas de promoção governamental instituídos em todos os níveis de governo também cumprem com excelência seu papel informativo.

Em resumo, o intuito de manter a população informada é louvável e o programa “Voz do Brasil” cumpre, neste diapasão, indiscutível e relevante papel, sendo merecedora de elogios sua função histórica e de integração, assim como destacado seu caráter institucional. Entretanto, o Estado e os Poderes da República possuem, atualmente, meios mais eficazes de cumprir com essa missão,.

Missão essa que deve continuar sendo exercida, em parte, através do “Voz do Brasil”, mas não com a imposição de um único e exclusivo horário de transmissão.

Felizmente, antes da Copa do Mundo, houve sensibilidade do Governo Federal e foi editada a Medida Provisória nº 648/2014, autorizando que, durante o evento em questão, as emissoras de rádio interessadas alterassem o horário de transmissão do programa, evitando, dessa forma, que diversas partidas não fossem irradiadas pelo rádio, já que realizados às 19 horas.

A experiência com a flexibilização do horário autorizada pela Medida Provisória nº 648/2014, inclusive, permitiu verificar que apenas uma minoria das emissoras de rádio optou por alterar o horário de transmissão do programa – isso porque o meio é, atualmente, bastante segmentado e, enquanto emissoras, especialmente as localizadas em grandes centros e com programação primordialmente voltada para informações sobre trânsito e jornalismo, optaram por retransmitir o programa no horário alternativo, emissoras situadas em regiões de menor densidade populacional e com programação gospel ou voltada para o público jovem, por exemplo,



entenderam mais conveniente em manter a veiculação do programa 'Voz do Brasil' exatamente no horário tradicional, das 19 às 20 horas.

Vale destacar que a Medida Provisória nº 648/2014 já restou apreciada pela Comissão Mista do Congresso Nacional instalada especialmente para analisar a questão, sendo que os parlamentares não só a aprovaram como ainda acolheram a proposta formulada pelo Relator, Senador Ricardo Ferraço, de transformar a flexibilização – inicialmente temporária – em permanente, exatamente nos termos do PL 595/2003, da Deputada Perpétua Almeida.

Por oportuno, é salutar mencionar que o Governo Federal, consoante manifestação do secretário-executivo da Secretaria de Comunicação da Presidência da República, Roberto Messias, em audiência promovida pelo próprio Conselho de Comunicação Social no último dia 7 de julho, não se opõe à flexibilização permanente do horário de transmissão do programa.

Aliás, pesquisa realizada pelo Instituto Datafolha que contabilizou 2.091 entrevistas nos dias 18 e 19 de fevereiro de 2014, realizadas em 135 municípios diversos, apontou que a flexibilização do horário do programa 'Voz do Brasil' é apoiada por 68% dos brasileiros e que a medida poderia acarretar um aumento na audiência do programa em até 13 pontos percentuais.

Assim, a flexibilização do horário de transmissão, como proposto no PL 595/2003 e demonstrado pelas recentes pesquisas de opinião pública realizadas, ao contrário do que seus opositores argumentam, terá o condão de fortalecer o programa "Voz do Brasil", aumentando sua visibilidade e, portanto, sua audiência.



### III. Conclusão e Solução de Encaminhamento

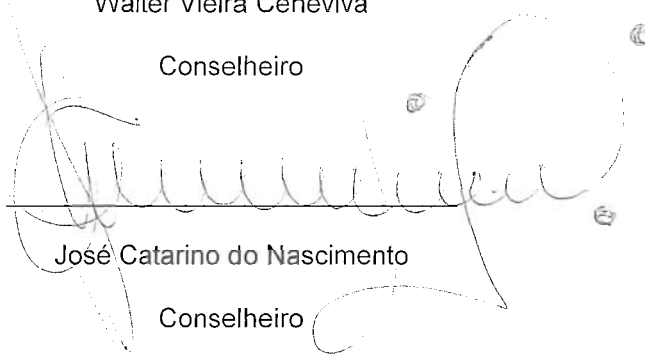
Por todo o exposto, a Comissão apresenta este Relatório, recomendando ao Pleno do Conselho o encaminhamento no sentido de manifestar-se favoravelmente ao Projeto de Lei do Senado nº 19/2011, nos termos do parecer do Senador Lobão Filho, que manteve a essência do projeto, declarando o Programa como Patrimônio Cultural Imaterial do Brasil, entretanto excluindo os artigos 2º e 3º que vinculavam a veiculação do Programa entre as 19 e 20 horas, assim como ao Projeto de Lei da Câmara 595/2003, que não desobriga a transmissão do programa “Voz do Brasil”, mas tão somente permite a flexibilização do horário de transmissão em 3 horas. .

Brasília-DF, xx de xxxxx de 2014.



Walter Vieira Ceneviva

Conselheiro



José Catarino do Nascimento

Conselheiro

---

Ronaldo Lemos

Conselheiro

**Comissão de Liberdade de Expressão e Participação Social**  
**Conselheira Wrana Panizzi - relatora**

**OBJETO DE ANÁLISE**

**PL 4.360/1998**

**Autor:** Max Rosenmann - PSDB/PR.

**Data de apresentação:** 02/04/1998.

**Ementa:** Dispõe sobre a proteção da pessoa e da família, em relação a programas de televisão que contrariem o princípio do respeito aos valores éticos e sociais, e dá outras providências.

**Explicação da Ementa:** Estabelece punição para o descumprimento da classificação indicativa e expedida nos termos do art. 220 da Constituição Federal de 1988 ou dispositivos do Estatuto da Criança e do Adolescente. Altera a Lei nº 7.347, de 1985.

**PL 2.375/1992**

**Autor:** Zaire Rezende - PMDB/MG.

**Data de apresentação:** 09/04/1992.

**Ementa:** Regula a liberdade de manifestação do pensamento e da informação e dá outras providências.

**Explicação da Ementa:** Regulamenta o disposto no art. 220 e art. 221 da Constituição Federal de 1988.

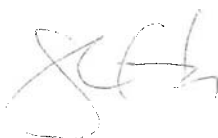
**PL 6.045/1990**

**Autor:** Edmundo Galdino - PSDB/TO.

**Data de apresentação:** 12/12/1990.

**Ementa:** Cria, para efeito indicativo, o Certificado de Classificação, de diversões e espetáculos públicos e de programas de rádio e televisão e dá outras providências.

**Explicação da Ementa:** Regulamenta o inciso I do § 3º do art. 220 da Constituição Federal de 1988.



## RELATO

Conforme reunião da Comissão de Liberdade de Expressão e Participação Social do Conselho de Comunicação Social realizada em 02.12.2013, coube a esta Conselheira a análise conjunta dos Projetos de Lei nºs 4.360/1998, 2.375/1992 e 6.045/1990 que, em comum, versam sobre a classificação indicativa prevista no artigo 220, § 3º, I, da Constituição Federal.

O PL nº 4.360/1998, de autoria do então deputado Max Rosenmann, objetiva autorizar a propositura de ação civil pública em relação a programas de televisão que contrariem a classificação indicativa ou o Estatuto da Criança e do Adolescente, possibilitando a modificação da classificação indicativa do programa e consequente mudança de seu horário ou a própria suspensão da veiculação do programa.

Já o PL nº 2.375/1992, apresentado pelo deputado Zaire Rezende e outros, pretende regular a liberdade de manifestação do pensamento e da informação, compreendendo 60 artigos distribuídos por 12 capítulos que discorrem desde sobre os meios de comunicação até responsabilidade civil e penal pela prática de ilícitos.

Por fim, o PL nº 6.045/1990, dos então deputados Edmundo Galdino e Nelson Friedrich cria, para efeito indicativo, o Certificado de Classificação, de diversões e espetáculos públicos e de programas de rádio e televisão, que seria expedido pelo Ministério da Cultura e válido em todo o território nacional, contendo informações sobre a natureza, locais, faixa etária e horários das mesmas diversões e espetáculos públicos e dos programas de rádio e televisão.



## PARECER

Os conteúdos produzidos e distribuídos pelos meios de comunicação de massa têm importante papel na dinâmica das sociedades contemporâneas, sendo inegável sua relevância enquanto fontes primárias de informação no processo de formação de opinião.

No final dos anos 1980, a Assembleia Nacional Constituinte então em curso pôs fim a qualquer possibilidade de censura no ordenamento jurídico brasileiro<sup>1</sup>, sendo verdadeiro marco na virada institucional do País ao caracterizar a ruptura com um regime político-social autoritário, sendo o direito à liberdade de expressão exemplo eloquente dessa mudança de paradigma.

Com efeito, sob a égide do texto constitucional anterior, vigorava um modelo impositivo-sancionador onde a censura tinha respaldo constitucional, não sendo admitidas publicações e exteriorizações “contrárias à moral e aos bons costumes”, passíveis de penalidades pelo simples exercício considerado “abusivo” da manifestação do pensamento, caracterizando o regime então vigente pela censura e vigilância constantes do Poder Público em todos os campos da criação intelectual e artística, incluindo cinema, artes, música, literatura e televisão.

Dessa feita, a Constituição de 1988, apelidada de “Constituição Cidadã”, rompeu definitivamente com o autoritarismo, consagrando um robusto sistema de proteção da liberdade de expressão, afastando a possibilidade de qualquer controle estatal prévio.

Assim, a Constituição vigente trouxe uma autêntica mudança de paradigma na disciplina da liberdade de expressão: de um modelo impositivo-sancionador, nitidamente autoritário, para um modelo indicativo-informativo, claramente pluralista e democrático.

---

<sup>1</sup> O inciso IX do artigo 5º dispõe expressamente que “é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença”.



De fato, a Carta Magna de 1988 optou pela superação do regime fundado no controle estatal, que limitava tanto a própria manifestação do pensamento, como o acesso, pelos seus destinatários, aos diferentes conteúdos dela resultantes, criando um sistema sustentado, de um lado, na ampla liberdade de exteriorização de ideias e, de outro, na autonomia moral de cada cidadão e do respectivo núcleo familiar para julgarem, por si, os diferentes conteúdos.

Não por menos, em seu artigo 220, após reiterar que “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”<sup>2</sup>, foi assegurado que lei federal deveria “regular as diversões e espetáculos públicos, cabendo ao Poder Público informar sobre a natureza deles, as faixas etárias a que não se recomendam, locais e horários em que sua apresentação se mostre inadequada”<sup>3</sup> e “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”<sup>4</sup> (destaques nossos).

Da mesma forma, o texto constitucional estabeleceu, em seu artigo 21, inciso XVI, que caberia à União “exercer a classificação, para efeito indicativo, de diversões públicas e de programas de rádio e televisão” (negrito não constante do original).

Este último comando constitucional foi regulamentado pelos artigos 74 a 76 do Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA<sup>5</sup>, bem como pelo artigo 254 do mesmo diploma legal, embora este último seja objeto de uma ação direta de inconstitucionalidade<sup>6</sup> em julgamento pelo Supremo Tribunal Federal.

<sup>2</sup> Caput do artigo 220 da Constituição Federal.

<sup>3</sup> Inciso I do § 3º do citado artigo 220.

<sup>4</sup> Inciso II do mesmo § 3º do artigo 220.

<sup>5</sup> Lei nº 8.609, de 13.07.1990.

<sup>6</sup> ADI nº 2.404.

Neste ponto, é importante destacar que, até o momento, quatro ministros da Suprema Corte votaram e todos proferiram seus votos pela inconstitucionalidade do trecho do artigo 254 do ECA que impede as emissoras de transmitir seus programas "em horário diverso do autorizado", sendo as emissoras, no entender desses magistrados, somente obrigadas a divulgar a classificação indicativa realizada pelo governo federal.

O primeiro a votar nesse sentido foi o relator da ação, ministro Dias Toffoli, que foi acompanhado pelos ministros Luiz Fux, Cármen Lúcia e Ayres Britto.

Para o ministro Dias Toffoli, a expressão questionada na ADI transformou a classificação indicativa em ato de autorização e de licença estatal, convertendo essa classificação em algo obrigatório, o que seria vedado pela Constituição Federal.

Para o relator da ADI 2.404, o texto constitucional confere aos pais o papel de supervisão efetiva sobre o conteúdo acessível aos filhos: "Essa classificação desenvolvida pela União possibilita que os pais, calcados na autoridade do poder familiar, decidam se a criança e o adolescente podem ou não assistir a determinada programação".

Os ministros que o sucederam – Luiz Fux, Cármen Lúcia e Ayres Britto – concordaram no sentido de que a Constituição Federal previu para o Estado apenas o papel de indicar a conveniência ou não de determinados programas em certos horários, mas jamais o poder de exercer censura prévia ou interferir na liberdade da família de decidir a que programas ela ou seus integrantes devem assistir, papel que cabe aos pais.

"O caráter indicativo impede o Estado de interferir e proibir a exibição fora de determinados horários", observou o ministro Luiz Fux em seu voto. Segundo ele, a classificação dos programas atribuída ao Estado tem como finalidade única a de "sugerir, aconselhar, e não o de exercer o papel de oráculo da moral".



Ainda consoante o voto do ministro Luiz Fux, “o Poder Constituinte restringiu a interferência estatal a um caráter sugestivo” e esta tem apenas o caráter de orientar, observou o magistrado.

Após a manifestação do ministro Ayres Britto, no sentido de que cabe ao Poder Público apenas manifestar-se sobre o inadequado, mas não direcionar o comportamento das emissoras, pediu vista dos autos, em 30 de novembro de 2011, o ministro Joaquim Barbosa, que está com o processo desde então.

De toda forma, a existência de um sistema de classificação indicativa demonstra, por si só, a desnecessidade de prosseguimento do Projeto de Lei nº 6.045/1990 aqui analisado, vez que seu objetivo precípuo era exatamente a instituição de um procedimento de classificação indicativa, o que já se encontra superado.

Cabe registrar que, não obstante o questionamento acerca da legalidade ou não do artigo 254<sup>7</sup> do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, o sistema de classificação indicativa atualmente adotado vem funcionando a razoável contento, sendo resultado de debate que contou com ampla participação da sociedade.

Portanto, no mesmo sentido, não parece necessária a adoção de lei específica para autorizar a adoção de ação civil pública para a defesa da pessoa e da família em relação a programas de televisão que contrariem a classificação indicativa – consoante almeja o Projeto de Lei nº 4.360/1998 – pois, atualmente, a sociedade já faz uso de diversos mecanismos quando supostamente violados os princípios do artigo 221 da Constituição Federal e, inclusive, é de conhecimento a propositura de diversas ações civis públicas contra emissoras de televisão.

<sup>7</sup> “Art. 254. Transmitir, através de rádio ou televisão, espetáculo **em horário diverso do autorizado** ou sem aviso de sua classificação:

Pena - multa de vinte a cem salários de referência; duplicada em caso de reincidência a autoridade judiciária poderá determinar a suspensão da programação da emissora por até dois dias”. (grifou-se).

Assim, também o Projeto de Lei nº 4.360/1998, com o transcorrer do tempo, perdeu sua finalidade, não havendo razão para a continuidade de seu trâmite.

Por fim, também o Projeto de Lei nº 2.735/1992 se tornou obsoleto com o transcorrer do longo tempo desde sua propositura.

Para tanto, basta verificar que, embora tenha como escopo principal se transformar em uma verdadeira lei de comunicação de massa, aborda tão somente os veículos jornal, rádio e televisão, ignorando por completo, apenas a título exemplificativo, a internet e as diversas modalidades de distribuição de conteúdo via acesso condicionado.

E por ser inimaginável, nos dias atuais, uma lei de comunicação de massa que não contemple a internet ou as diversas modalidades de distribuição de conteúdo via acesso condicionado, é que também o PL 2.735/1992 não elenca mais condições para ser transformado em uma lei que venha a trazer dividendos à sociedade.

De todo modo, voltando ao ponto em comum das proposições legislativas aqui em análise – a classificação indicativa – vale lembrar que uma sua provável evolução é através da massificação do *software* conhecido como *v-chip*, abreviatura de *violence-chip*, nos aparelhos televisores brasileiros.

Esse dispositivo já é largamente utilizado nos Estados Unidos e permite, através do bloqueio da recepção de programas televisivos, uma forma mais efetiva de seleção da programação, possibilitando aos pais e responsáveis evitar os conteúdos considerados por eles mesmos impróprios, atendendo ao que decidido até aqui pelo STF, pois conforme bem sintetizado pelo ministro Ayres Britto, “o Estado não está autorizado a tutelar ninguém, sobretudo no plano ético. A família é quem decide sobre a que programa de rádio ou TV assistir”.





Aliás, também no Brasil o *v-chip* encontra-se regulamentado há anos, mais precisamente pela Lei nº 10.359, de 27 de dezembro de 2001, que dispõe sobre a obrigatoriedade de os novos aparelhos de televisão conterem dispositivo que possibilite o bloqueio temporário da recepção de programação inadequada, ou seja, da obrigatoriamente do *software*, cujo objetivo é possibilitar o bloqueio, pela família, da recepção de programas que contenham conteúdo considerado inapropriado.

No entanto, mesmo a Lei tendo entrado em vigor desde 30 de junho de 2004<sup>8</sup>, esse sistema não foi, ainda, devidamente implantado no Brasil, tão somente pela falta de adequação das fábricas de aparelhos televisores.

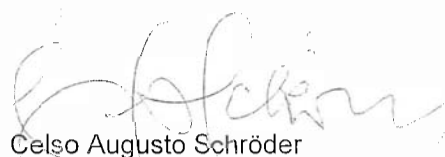
### CONCLUSÃO

Nesse sentido, é este parecer contrário aos Projetos de Lei nºs 4.360/1998, 2.375/1992 e 6.045/1990, no que se refere à classificação indicativa, mas favorável a que sejam envidados todos os esforços, por parte do Poder Executivo, no sentido da efetiva regulamentação da implantação do *v-chip*, possibilitando verdadeira evolução do sistema de classificação indicativa atualmente existente no País, dando concretude ao direito da família assegurado constitucionalmente de decidir a que programas ela ou seus integrantes devem assistir.

É o parecer

Wrana Panizzi – relatora

Daniel Pimentel Slaviero



Celso Augusto Schröder

---

<sup>8</sup> Artigo 8º da Lei nº 10.359, com a redação dada pela Lei nº 10.672, de 15.5.2003.

**Comissão de Liberdade de Expressão e Participação Social****Conselheira Wrana Panizzi****OBJETO DE ANÁLISE****PL 743/2011****Autor:** Marcelo Crivella - PRB/RJ.

**Ementa:** Acrescenta artigo 166-A a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei n. 5452, de 1º de maio de 1943, para determinar o fornecimento de coletes a prova de bala e Equipamentos de Proteção Individual – EPI's aos profissionais do Jornalismo.

**PL 2658/2011****Autor:** Lindomar Garçon - PV/RO.

**Ementa:** Dispõe sobre a obrigatoriedade dos órgãos de comunicação social fornecerem coletes a prova de bala, com as especificações técnicas descritas, para os seus funcionários que façam cobertura jornalística de operações policiais.

**PLS 699/2011****Autor:** Vital do Rêgo - PMDB/PB.

**Ementa:** Disciplina a utilização de coletes a prova de bala por profissionais que fazem cobertura jornalística e acompanham operações policiais.



## RELATO

Trata o presente parecer da **análise e consideração** de proposta legislativa de medidas relativas à proteção dos profissionais de comunicação social e do fornecimento de coletes à prova de bala (PL 743), a obrigatoriedade de seu fornecimento por parte dos órgãos de comunicação social (PL 2658) e, também disciplina o seu uso por profissionais de comunicação social quando da cobertura jornalística e o acompanhamento de operações policiais (PLS 699).

## PARECER

A sociedade contemporânea é conhecida como a sociedade da informação e do conhecimento, daí a importância do trabalho realizado pelo conjunto dos diferentes profissionais da comunicação. Sua fundamentação reside sobretudo na natureza deste fazer cuja sustentação se apoia no princípio da liberdade de expressão. Esta se constitui *não só em* um direito individual em si mesmo, *mas sim, ao se potencializar* pelos meios de comunicação, assume um caráter de direito coletivo. Lembramos aqui Hannah Arendt quando apresenta um conjunto de argumentos a nos ensinar que não somos só no singular, mas sim, somos no plural. E esta concepção é aqui, especialmente importante. Assim, é por meio das diferentes atividades dos profissionais da comunicação que esse direito – a liberdade de expressão – adquire dimensões sociais e atinge dimensões públicas e faz com que o debate de ideias e de fatos relevantes à Nação seja do conhecimento de todos e que a cidadania brasileira possa efetivamente se inserir no encaminhamento de soluções às questões nacionais. Na verdade, trata-se aqui, de um trabalho cujo objeto dos processos de produção, consumo e divulgação de informações conferem a esta atividade a condição de bem público de valor social, político e econômico. Daí o seu papel e relevância no tempo presente. E, talvez por essa significação no conjunto das relações que se estabelecem entre os diferentes agentes sociais é que este trabalho e o conjunto dos seus profissionais são hoje objeto de atentados, de riscos e de violências. E estas se fazem presentes, no Brasil, na América Latina e no mundo. Sem dúvida pelo caráter de universalidade da atividade de comunicação e pela sua natureza, os profissionais, atualmente passam por inúmeras situações de risco. Isso tem provocado muitos questionamentos, advindos de diferentes direções, colocando a pergunta: será esta uma profissão de risco? Apesar de sua aparente afirmação há uma consciência bastante disseminada e fundamentada de que a violência atualmente contatada junto aos profissionais da área não é natural, não é intrínseca à profissão. A ocorrência de riscos e atos violentos acontece em determinadas ocasiões em que os profissionais são expostos à situações de vulnerabilidade, muitas delas de caráter mais amplo e social, cuja exposição a essas situações ocorrem sem que sejam adotadas medidas mitigatórias do risco e sem as devidas ações de proteção ao exercício da atividade profissional.

Vejamos aqui alguns números que nos auxiliam no dimensionamento e nas características das diferentes situações vividas pelos homens e mulheres dedicados a essa profissão.



Antes, porém, é interessante que seja lembrado do fato de que a questão do risco e da violência aos profissionais da área, está historicamente relacionado de forma restrita às coberturas de guerras e de conflitos sociais explícitos, ainda hoje observados. Trate-se aqui muito especialmente de focar a questão sob o ângulo da escalada da violência em relação aos profissionais em trabalho junto às situações sociais de conflitos, de disputas e do cotidiano, sejam nas áreas urbanas ou rurais, nas grandes metrópoles e nas pequenas cidades, nos centros urbanizados e nas periferias, de norte a sul do Brasil e de outros países. Este certamente não é um problema só da sociedade brasileira!

A Federação Internacional de Jornalistas, com um afirmativo grau de certeza, aponta que atualmente existem mais de 100 jornalistas presos em todo mundo. Informa que o país que detém o maior número de jornalistas presos é a Turquia, e que o argumento do governo turco é sempre o mesmo: os jornalistas estão envolvidos em ações separatistas dos curdos. São, portanto, caracterizados como terroristas, e muitos estão encarcerados e um grande número deles há muito tempo.

Ainda, a FIJ registra que 108 jornalistas e outros profissionais da comunicação foram mortos em 2013, cujos os números maiores por região, em ordem decrescente se apresentam de seguinte forma: Ásia/Pacífico 29%; Oriente Médio/ Mundo Árabe 27%.

Em 2013, a Síria registrou o maior número de casos de assassinatos com 15 vítimas. O Iraque apareceu em segundo lugar com 13, o Paquistão, as Filipinas e a Índia com 10 casos e o Egito com 6 assassinatos. Observa-se que praticamente em todos esses países há conflitos declarados e graves.

Os números da violência são expressivos tanto em termos internacionais como em termos nacionais como adiante veremos. Entretanto, a falta de padronização, de sistematização e atualização permanente, bem como das diferentes metodologias utilizadas, e eu diria mais, da falta de uma maior interação entre os múltiplos agentes, instituições, organizações... a coletar e a registrar os dados e a trabalhar na busca e na análise das informações tornam difícil uma clara e qualificada visão das situações encontradas como também apresentam controvérsias nas considerações. Entretanto salientamos aqui algumas estatísticas apresentadas na audiência pública com o tema Violência contra Jornalistas, Radialistas e outros Comunicadores, realizada no dia 05/05/2014, na quarta Reunião Ordinária de 2014 do CCS. (ver ata).

Os dados referem-se a casos de violência aos profissionais da área provenientes de relatórios que explicitam situações graves como assassinatos de profissionais, sequestros, agressões, intimidações e medidas judiciais. É nesta direção que o representante da ABERT, apresentou dados em que salienta a estatística lamentável que é o número de mortes de profissionais, ou seja: em 2010 - duas; em 2011 - seis; em 2012 - sete; em 2013 - quatro; e, em 2014, em apenas quatro meses cinco registros de morte de profissionais.

Em 2013, com relação a casos de violência à atividade dos jornalistas a ABERT registrou de forma detalhada, 136 casos de violação à atividade jornalística o que significa um aumento de praticamente três vezes em relação às violações das atividades jornalísticas registradas em 2012, quando ocorreram "apenas" 50 casos.



Outra informação importante são os registro de ataques às emissoras, depredação de equipamentos, carros, unidades moveis, cujos dados revelam um crescimento de 170% nas violações de um ano para o outro: 2012 à 2013.

Já a representante da FIJ indicou – com dados mais recentes – que em 2013, o Brasil registrou a assassinato de 5 profissionais da comunicação. Destes, dois são jornalista, dois são radialistas e um diretor de um jornal. As investigações até o momento apontam que um jornalista e dois radialistas foram assassinados efetivamente em razão do seu exercício profissional. São eles o jornalista Rodrigo Neto e Minas Gerais, que denunciou um esquema de extermínio no Estado; o radialista Mafaldo Bezerra e o diretor de jornal José Roberto Ornelas.

Em 2014, já foram registrados 3 assassinatos de jornalista e dois radialista. Os jornalistas Santiago Andrade e Pedro Palma no Rio de Janeiro; e Gel Lopes na Bahia. Ainda Carlos Dias e Ed Wilson radialistas, sendo este o último profissional de uma rádio comunitária do Estado do Espírito Santo.

Os dados a cima e outros tantos divulgados em notícias, informativos, debates, conferências e estudos mostram que os profissionais da comunicação social tem sido submetidos a vários riscos e que, correlata a sua atuação profissional, como em outras profissões, há risco eminente de morte em serviço e/ou decorrência de sua atuação profissional, como no caso de assassinato, ou ainda, de danos a sua integridade física e psicológica. Sendo assim o perigo e o risco no exercício da profissão da área deixou de ser algo restrito das zonas de guerra e conflitos sociais como em tempos outros, e chegou atualmente à cobertura diária.

Tal violência cotidiana que observamos não é natural e tem causa concretas que, invariavelmente, atentam contra a liberdade de expressão e de imprensa, assim como ao direito constitucional de todos terem acesso à informação de qualidade e pertinente à realidade dos fatos. Outrossim, como os dados apresentados também mostram, o número de atentados, riscos e violências aumentou. E de modo especial pode se observar esse movimento diante de um novo fenômeno que marcou o Brasil a partir de 2013. E o que é esse novo fenômeno? Um grande número de ameaças e agressões sofridas por jornalistas e outros profissionais da comunicação que foram atingidos durante a cobertura de manifestações populares públicas, principalmente nas chamadas "Jornada de Junho". Esse fenômeno que começou em 2013, tem perdurado no corrente ano, onde foram registrado 21 agressões à jornalistas, sendo 17 delas em manifestações: 16 em um único ato em São Paulo e uma em manifestação acontecido em Goiás. Outras quatro agressões foram registradas fora de manifestações populares.

Os números são reveladores de uma realidade bastante cruel e de insegurança profissional e social a exigir urgentes, eficientes e eficazes ações do Estado brasileiro. Mas, tão importante quanto essas ações políticas é o conhecimento e identificação de quem são os atores desces atos presentes em diferentes territórios do país. E, ainda, como se caracterizam, de onde são provenientes e como se configuram.

É incrível que tais agressões, ameaças e atos violentos não tem partido de traficantes, bandidos ou políticos corruptos, mas sim, de policias e manifestantes a quem a



imprensa sempre serviu e cujas tarefas profissionais buscam atender o legítimo direito ao trabalho e o seguro de obter informações para divulgá-las junto ao conjunto da sociedade. Suas causas, como ficou evidente nas "Jornadas de Junho" em grande parte, se relacionam à não aceitação dos princípios democráticos, sobretudo, no que se refere à exposição do contraditório e a prevalência do interesse público em detrimento ao interesse privado, característica essa, própria ao trabalho de comunicação social.

Diante desses fatos, da sua amplitude e complexidade a FIJ há dois anos foi à ONU solicitar manifestação bem como medidas e orientações aos Estados-membros visando o tratamento do tema com a sua qualificação como uma questão de Estado. A resposta foi positiva e, em dezembro de 2013 a ONU aprovou o dia 2 de novembro como o Dia Internacional pelo fim da Impunidade e lançou um plano de promoção à segurança dos profissionais de comunicação no exercício de suas atividades, para além das situações de conflitos e guerras. Este plano apresenta um conjunto de recomendações dirigidas aos Estados-membros, às empresas de comunicação, às entidades e às organizações representativas dos profissionais da comunicação e ONGs que atuam na proteção dos mesmos.

Portanto há muito o que fazer. E nesse sentido é o momento da Comissão de Liberdade de Expressão e Participação Social apresentar junto ao plenário do Conselho de Comunicação Social sugestões e recomendações visando o combate a essas situações acima pontuadas as quais revelam a grande complexidade e abrangência do tema. O que por sua vez nos leva também a identificar a fragilidade e mesmo a pouca efetividade das medidas e ações até o momento existentes e os limites das propostas relativas aos PLs aqui em voga e reforçar a convicção de que o compartilhamento de responsabilidades sobre o enfrentamento de tais atos de violência, entre o poder público - Executivo e Legislativo - as empresas, os profissionais e a sociedade, se constituem no caminho para construção de propostas e ações.

Daí as seguintes recomendações advindas de diferentes oitivas e fruto de discussões e debates ocorridos no contexto deste fórum:

- 1) Conhecer, caracterizar e tipificar os atos de violência praticados em relação aos profissionais de Comunicação Social, bem como suas origens.
- 2) Promover a organização e compatibilização dos diferentes sistemas de informações e registro de dados visando a sua permanente atualização, padronização e uso Universal.



3) Incentivar e apoiar, estudos, análises, reflexões, debates que permitam a construção de um conhecimento técnico-científico aplicado sobre a questão.

4) Estabelecer programas de qualificação e treinamento das policiais buscando assim qualificar o seu trabalho - especialmente no que se refere a sua atuação em grandes eventos - como uma atividade de proteção e respeito ao direito de manifestação e participação social.

5) Construir um diálogo efetivo produtivo e célere entre todos os diferentes atores vinculados a questão em pauta, no sentido da elaboração de políticas públicas de proteção ao bom desempenho das atividades dos profissionais da comunicação com a elaboração de instrumentos concretos à sua real efetividade.

Destaca-se especialmente nesses processos o papel de liderança, transparência e coordenação a ser exercido pelo Estado através de suas instâncias específicas e inerentes às questões postas pelo tema.


### Conclusão

Sugere a análise a adoção de políticas públicas e ações visando a realização e implementação das propostas acima bem como o estabelecimento de mecanismos de acompanhamento e monitoramento permanente, e reiterar a sua posição contra qualquer tipo de agressão aos profissionais da comunicação.


É o parecer.

Porto Alegre, 3 de agosto de 2014

Wrana Maria Panizzi-Relatora



Alexandre Kruef Jobim



Celso Augusto Schroder

Ilustríssimo Senhor

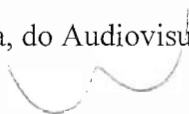
Dom Orani João Tempesta

D.D. Presidente do Conselho de Comunicação Social

REF.: Utilização de recursos para FOMENTO da Cultura, do Audiovisual e da Televisão Pública

O Conselho de Comunicação Social do Congresso Nacional deliberou a avaliação do tema supra referido, no âmbito da Comissão Temática de Conteúdos em Meios de Comunicação a Leitura, para posterior discussão e votação do relatório, sobre a aplicação de recursos de FOMENTO da Cultura, do Audiovisual e da Televisão Pública.

A Comissão de Relatoria integrada pelos Conselheiros Walter Vieira Ceneviva, Maria José Braga e Luiz Antonio Gerace, vem perante Vossa Senhoria, nos termos do artigo 33 do Regimento Interno deste Conselho, submeter à análise dos demais Conselheiros o seguinte Relatório, para posterior deliberação do Pleno do Conselho, sobre o FOMENTO da Cultura, do Audiovisual e da Televisão Pública, nos seguintes termos:





1. Os custos de produção de audiovisual são elevados. Para assegurar que novos atores, além das grandes corporações produtoras e dos grandes centros produtores, o Congresso Nacional debateu e aprovou leis federais que garantem: os produtores brasileiros terão recursos para produção de cultura e especialmente de audiovisual. Esse dinheiro destina-se, inclusive, à produção de programas pela televisão pública.

i. Dentre as fontes, podemos citar<sup>1</sup>:

1. 1112.04.33 - Retido nas Fontes - Remessa ao Exterior

a. Incide sobre o rendimento bruto das Remessas ao Exterior.

b. Fato gerador: Importâncias pagas, creditadas, entregues, empregadas ou remetidas ao exterior por fonte localizada no Brasil referentes a royalties e pagamentos de assistência técnica, juros e concessões em geral, juros sobre o capital

---


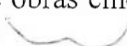
<sup>1</sup> Ementário de Classificação das Receitas Orçamentárias (2014) - Brasília. Secretaria de Orçamento Federal - SOF. 1. Finanças Públicas 2. Orçamento Federal 3. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasil. Secretaria de Orçamento Federal, disponível em [www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/arquivos-receitas-publicas/ementario-2014-atualizacao-1.doc](http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/arquivos-receitas-publicas/ementario-2014-atualizacao-1.doc), acessado em 04/08/2014.

próprio, aluguel e arrendamento, renda e proventos de qualquer natureza, fretes internacionais, previdência privada e remuneração de direitos e obras audiovisuais, e ainda sobre aplicações em fundos de conversão de débitos externos e aplicações financeiras por entidades de investimento coletivo, nos dois casos com participação exclusiva de residentes ou domiciliados no exterior.

2. Amparo legal: Decreto no 3.000, de 26 de março de 1999; Decreto no 5.533, 06 de setembro de 2005.

ii. 1220.06.01 - Receita de Remessa de Rendimentos da Exploração de Obras Cinematográficas e Videofonográficas

1. Registra as contribuições incidentes sobre o pagamento, o crédito, o emprego, a remessa ou a entrega, aos produtores, distribuidores ou intermediários no exterior, de importâncias relativas a rendimento decorrente da exploração de obras cinematográficas e videofonográficas ou



por sua aquisição ou importação, a preço fixo, nos termos do parágrafo único do art. 32 da Medida Provisória - MP no 2.228-1, de 6 de setembro de 2001.

2. Fato gerador: Pagamento, crédito, emprego, remessa ou entrega, aos produtores, distribuidores ou intermediários no exterior, de importâncias relativas a rendimento decorrente da exploração de obras cinematográficas e videofonográficas ou por sua aquisição ou importação, a preço fixo.
3. Destinação legal: Fundo Nacional de Cultura, em categoria de programação específica no âmbito do Fundo Setorial do Audiovisual, descontados os 20% destinados à Desvinculação de Recursos à União - DRU.
4. Amparo legal: Parágrafo único do art. 32 da Medida Provisória - MP no 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, além dos arts. 33, 35, 36, 38, 47 e 48, e do Anexo I da referida MP; Arts. 2º a 4º, da Lei no 11.437, de 28 de dezembro de 2006; e Art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

iii. 1220.06.02 - Receita de Veiculação de Obras Cinematográficas e Videofonográficas com Fins Comerciais

1. Registra as contribuições incidentes sobre a veiculação, a produção, o licenciamento e a distribuição de obras cinematográficas e videofonográficas com fins comerciais, por segmento de mercado a que forem destinadas, bem como sobre a veiculação ou distribuição de obra audiovisual publicitária incluída em programação internacional, nos termos dos incisos I e III do art. 32 da Medida Provisória - MP no 2.228-1, de 6 de setembro de 2001.
2. Fato gerador: Veiculação, produção, licenciamento e distribuição de obras cinematográficas e videofonográficas com fins comerciais, por segmento de mercado a que forem destinadas, bem como sobre a veiculação ou distribuição de obra audiovisual publicitária incluída em programação internacional.
3. Destinação legal: Fundo Nacional de Cultura, em categoria de programação específica no âmbito



do Fundo Setorial do Audiovisual, descontados os 20% destinados à Desvinculação de Recursos à União - DRU.

4. Amparo legal: Incisos I e III do art. 32 da MP no 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, além dos arts. 33, 35, 36, 38, 47 e 48, e do Anexo I da referida MP; Arts. 2º a 4º da Lei no 11.437, de 28 de dezembro de 2006; e Art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

iv. 1220.06.03 - Receita de Distribuição de Conteúdos Audiovisuais por Prestadores de Serviço de Acesso Condicionado

1. Registra as contribuições incidentes sobre a prestação de serviços que se utilizem de meios que possam, efetiva ou potencialmente, distribuir conteúdos audiovisuais nos termos da lei que dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado, listados no Anexo I da Medida Provisória - MP no 2.228-1, de 6 de setembro de 2001.
2. Fato gerador: A prestação de serviços que se utilizem de meios que possam, efetiva ou

potencialmente, distribuir conteúdos audiovisuais nos termos da lei que dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado, listados no Anexo I da referida Medida Provisória.

3. Destinação legal: Fundo Nacional de Cultura, em categoria de programação específica no âmbito do Fundo Setorial do Audiovisual, descontados os 20% destinados à Desvinculação de Recursos à União - DRU. De forma específica, os arts. 27 e 40 da Lei no 12.485 de 12 de setembro de 2011, estabelecem que a partir de 2012 o § 3º do art. 4º da Lei no 11.437, de 28 de dezembro de 2006, entrará em vigor e destinará parte destes recursos conforme abaixo:

- a. no mínimo, 30% (trinta por cento) deverão ser destinadas a produtoras brasileiras estabelecidas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, nos critérios e condições estabelecidos pela Agência Nacional do Cinema - Ancine, que deverão incluir, entre outros, o local da produção da obra audiovisual, a residência de artistas e

técnicos envolvidos na produção e a contratação, na região, de serviços técnicos a ela vinculados;

- b. no mínimo, 10% (dez por cento) deverão ser destinadas ao fomento da produção de conteúdo audiovisual independente veiculado primeiramente nos canais comunitários, universitários e de programadoras brasileiras independentes de que trata a lei que dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado.

4. Amparo legal: Inciso II do art. 32 da MP no 2.228-1, de 2001, além dos arts. 33, 35, 36, 38, 47 e 48, e do Anexo I da referida MP; Arts. 2º a 4º, da Lei no 11.437, de 28 de dezembro de 2006; Arts. 27 e 40 da Lei no 12.485 de 12 de setembro de 2011; e Art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

v. 1923.01.00 - Retorno de Investimentos Mediante Participação em Empresas e Projetos



1. Registra o retorno de recursos decorrentes da participação em empresas e aquisição de direitos sobre os resultados de projetos.
  2. Fato gerador: Participação a título de comissão e/ou de venda de projetos durante o prazo definido para o retorno financeiro.
  3. Destinação legal: Conforme definida na legislação específica.
  4. Amparo legal: Por exemplo, os arts. 2º a 4º, da Lei no 11.437, de 28 de dezembro de 2006, no caso do Fundo Setorial do Audiovisual.
- vi. 1990.06.00 - Receita Decorrente da Não-Aplicação de Incentivos Fiscais em Projetos Culturais e pela Indústria Cinematográfica
1. Fato gerador: Abatimento de Imposto de Renda devido, não aplicado no desenvolvimento de projetos culturais, produção de obras audiovisuais e cinematográficas brasileiras no devido prazo legal.
  2. Destinação legal: Às unidades orçamentárias do Ministério da Cultura, para aplicação em projetos culturais e de fomento à produção, distribuição e



exibição de obras cinematográficas e videofonográficas de produção independente.

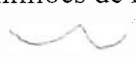

3. Amparo legal: Lei no 10.454, de 13 de maio de 2002; Lei no 8.685, de 20 de julho de 1993; Lei no 8.313, de 23 de dezembro de 1991; e Lei no 7.505, de 2 de julho de 1986.

vii. FONTE 30 - Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional

1. Fonte composta pela receita da contribuição incidente sobre a veiculação, a produção, o licenciamento e a distribuição de obras cinematográficas e videofonográficas com fins comerciais, por segmento de mercado a que forem destinadas, conforme disposto na Medida Provisória no 2.228, de 6 de setembro de 2001, alterada pela Lei no 10.454, de 13 de maio de 2002.
2. O produto da arrecadação é destinado ao custeio das atividades da Agência Nacional de Cinema - ANCINE, às atividades de fomento ao cinema e audiovisual desenvolvidas pelo Ministério da Cultura e ao Programa de Apoio ao



Desenvolvimento do Cinema Nacional -  
PRODECINE.

- viii. Por fim, há a Contribuição para financiamento da EBC – Empresa Brasil de Comunicação, com fundamento na Lei nº 11.652/2008, que não fomenta propriamente o audiovisual, mas fomenta a produção pública de programas para televisão.
2. Oficiada para esclarecer especificamente quanto aos recursos arrecadados e investidos no Audiovisual, a Agência Nacional do Cinema – ANCINE, encaminhou o Ofício 39/2014/ANCINE/DIR-PRES, que, por sua vez, encaminha o Despacho SEF/CPF nr. 49/2014, subscrito por Rodrigo Camargo, ilustre Coordenador de Planejamento de Fomento da ANCINE.
- a. Como se verifica de tal documentação, no exercício de 2013, o Fundo Setorial do audiovisual arrecadou R\$ 1.115.939.315. Não é pouco: mais de um bilhão para o audiovisual do Brasil.
- b. Mas, o mesmo documento esclarece, de tal cifra, apenas R\$ 699.441.520 foram efetivamente investidos no Audiovisual. Portanto, R\$ 416.497.795,00 tiveram outra destinação. A sociedade pagou sua contribuição para o Audiovisual, mas a confusa rede orçamentária desviou quatrocentos e tantos milhões de reais.
- 
- 

3. Essas fontes todas de receitas para Fomento merecem nossa atenção, porque, por exemplo:

- i. Algumas delas pagam um ‘pedágio’ de 20% sobre seu montante, que é destinado à Desvinculação de Recursos à União – DRU (uma rubrica orçamentária que abarca qualquer montante não consumido em sua destinação original).
- ii. Há previsão de destinação específica às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, vinculando o dinheiro, por exemplo, aos locais de residência de artistas e técnicos envolvidos na produção e a contratação, na região, de serviços técnicos a elas vinculados; Mas não há notícia sobre o efetivo emprego do dinheiro a favor dos produtores e profissionais daquelas regiões.
- iii. Há previsão de destinação específica ao fomento da produção de conteúdo audiovisual independente.
- iv. Essas produções geram lucro ao FSA – Fundo Setorial do Audiovisual (mediante participação em empresas e projetos)
- v. Há dinheiro que sobra no caixa do governo, decorrente da não-aplicação de incentivos fiscais arrecadados, mas



não investidos em projetos culturais e pela indústria cinematográfica.

4. Esse dinheiro, que monta em bilhões de reais, é arrecadado, ano a ano. É emblemático o contido no item 6 da Ata da 50ª Reunião ordinária do conselho curador da Empresa Brasil de Comunicação S/A – EBC, de 16 de abril de 2014, que recebemos recentemente. Nela, seu Presidente descreve a situação grave: a EBC “acumulou em sua conta cerca de R\$ 480 milhões, mas a EBC não tem autorização do Congresso Nacional, nem do Tesouro Nacional para gastar este valor, uma vez que o Orçamento da empresa não previu este aumento de receitas.” “(...) destes R\$ 480 milhões, apenas R\$ 91 milhões estão previstos no Orçamento, tendo em vista que o Congresso Nacional trocou a fonte das dotações orçamentárias da EBC e não permitiu a ampliação do orçamento, negando o pleito da Empresa, que agora está lutando para ampliar em R\$ 40 milhões seu orçamento, o que pode ser autorizado por Decreto Presidencial.”

- a. É eloquente: o Conselho de Comunicação Social deve estar atento para o fato de que os brasileiros que usam serviços de telecomunicações (especialmente os telefones celulares) pagaram a contribuição à EBC; as empresas de telefonia arrecadaram tais contribuições à EBC, mas a EBC não pode

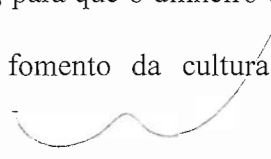




gastar o dinheiro e precisa negociar com o governo, para ficar com 10% do dinheiro.

b. Trata – se de *exemplo* muito recente, que merece destaque. E que é *recrudescido* pela fragilidade da EBC ante à autoridade do Poder Executivo.

5. O Orçamento Federal desvia o dinheiro da cultura e do audiovisual, assim como o da televisão pública. As entidades e pessoas beneficiárias desses recursos precisam de um esforço adicional, para receber o fomento que a Lei já lhes garantiu.
6. Ironicamente, os atores dessa cena vivem em desacerto. Produtores grandes, produtores independentes, trabalhadores eventuais e permanentes, não alcançam os recursos de que tanto necessitam, nem as garantias trabalhistas asseguradas por Lei. Mas o dinheiro aí está, arrecadado. Precisa circular.
7. O Ministério da Fazenda e credores do governo implementam sua lógica: o dinheiro deixa de promover a cultura, o audiovisual, a televisão pública e se destina-se a rolar a dívida pública.
8. É preciso que o *dinheiro arrecadado* alcance a finalidade legal dessa arrecadação: fomentar a cultura, o audiovisual e a televisão pública.
9. É preciso que *dinheiros* outros, privados e públicos, alcancem a produção cultural, o audiovisual e a televisão pública.



10. As “regras do jogo” devem ser observadas, o que inclui assegurar e expandir o direito ao trabalho, nos termos da Lei, observar o direito à propriedade intelectual e à liberdade de expressão.
11. Adicionalmente, deveria o Parlamento considerar a possibilidade de desoneração da folha de pagamento dos produtores de audiovisual, como forma de estímulo à própria produção e ao cumprimento das garantias legais aos trabalhadores do setor.
12. O que se propõe, concretamente é que:
- a. Com o apoio da Secretaria do Conselho, sejam apurados os montantes previstos no Orçamento Federal, ano a ano, tanto na ARRECADAÇÃO quanto na DESPESA e no CUSTEIO. Em caso de não funcionamento do Conselho, que sejam tais informações enviadas à Mesa do Senado, até a instalação de nova composição do Conselho. Noutras palavras, ainda que o CCS não esteja em funcionamento, a proposta é de que se mantenha esse controle sistemático, para uma próxima legislatura do CCS.
  - b. Seja aprovada moção, pelo Conselho de Comunicação Social, a ser submetida ao Presidente do Congresso Nacional, diante da discrepância de valores a ser documentada (arrecadação x fomento efetivo), para que o dinheiro efetivamente arrecadado e destinado ao fomento da cultura, do audiovisual e da
- 
- 
- 


televisão pública alcance, de forma integral, a esse destino: ao fomento.

- c. Sejam convidados, no futuro, conforme venha a deliberar o Conselho de Comunicação Social, em sua nova composição, os principais destinatários de tais contribuições (notadamente o Ministro da Cultura, o Presidente da ANCINE e o Presidente da EBC) a, ano a ano, informar, nas suas esferas de atribuições, como ficou a proporção entre montante arrecadado e montante empregado no fomento. Com tais informações anuais, o Conselho de Comunicação Social e a sociedade brasileira poderão conhecer e atuar sobre a seiva do fomento: o Orçamento Federal.

Sala de Reunião, em 05 de agosto de 2014.



Luiz Antonio Gerace  
CONSELHEIRO



Maria José Braga  
CONSELHEIRA



Walter Vieira Ceneviva  
CONSELHEIRO

Edição de hoje: 232 páginas  
(O.S. 13675/2014)

Secretaria de Editoração  
e Publicações – SEGRAF

SENADO  
FEDERAL

