



Congresso Nacional
Conselho de Comunicação Social

RECOMENDAÇÃO CCS Nº 2, DE 2024

Recomenda ao Congresso Nacional a deliberação de um projeto de lei para alterar a composição do Conselho de Comunicação Social e disciplinar o procedimento de eleição dos seus membros.

O Conselho de Comunicação Social do Congresso Nacional recomenda às Senhoras e aos Senhores Congressistas a deliberação de um projeto de lei para alterar a composição do Colegiado e disciplinar o procedimento de eleição dos seus membros, na forma do anteprojeto e da justificação anexas.

Brasília, 4 de novembro de 2024.

Assinatura manuscrita de Miguel Matos, com uma linha horizontal decorativa abaixo.

Conselheiro MIGUEL MATOS
Presidente do Conselho de Comunicação Social do Congresso Nacional



Congresso Nacional
Conselho de Comunicação Social

ANTEPROJETO DE LEI Nº , DE 2024

Modifica a Lei nº 8.389, de 30 de dezembro de 1991, a fim de alterar a composição do Conselho de Comunicação Social e disciplinar o procedimento de eleição dos seus membros.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei modifica a Lei nº 8.389 de 30 de dezembro de 1991, a fim de alterar a composição do Conselho de Comunicação Social e disciplinar o procedimento de eleição dos seus membros.

Art. 2º O art. 2º da Lei nº 8.389, de 30 de dezembro de 1991, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 2º O Conselho de Comunicação Social do Congresso Nacional terá como atribuição a realização de estudos, pareceres e recomendações a respeito da Comunicação Social, encaminhadas pelo Congresso Nacional ou por solicitação de pelo menos um dos membros do Conselho ou de entidades da sociedade civil. (NR)

§1º O Conselho de Comunicação Social deve atender quaisquer solicitações do Congresso Nacional a respeito do Título VIII, Capítulo V, da Constituição Federal.

§2º As solicitações da sociedade civil serão analisadas a critério do Conselho de Comunicação Social do Congresso Nacional.

§3º Para cumprir suas atribuições, sempre que considerar necessário, o Conselho de Comunicação Social do Congresso Nacional poderá realizar seminários, debates ou audiências públicas sobre os temas que estiver examinando.

§4º O Conselho de Comunicação Social poderá desempenhar outras atribuições que lhe sejam conferidas pelo Congresso Nacional, com amparo na art. 224 da Constituição Federal ou em leis que disciplinem matérias de comunicação social.”



Congresso Nacional
Conselho de Comunicação Social

Art. 3º O art. 4º da Lei nº 8.389, de 30 de dezembro de 1991, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 4º

I - um representante das entidades representativas das empresas de rádio; (NR)

II – um representante das entidades representativas das empresas de televisão; (NR)

III - um representante das entidades representativas de empresas da imprensa escrita; (NR)

IV – um representante das entidades representativas das empresas de telecomunicações; (NR)

V – um engenheiro com notório saber na área de comunicação social; (NR)

VI – um representante das entidades sindicais nacionais da categoria profissional dos jornalistas; (NR)

VII - um representante das entidades sindicais nacionais da categoria profissional dos radialistas; (NR)

VIII - um representante das entidades sindicais nacionais da categoria profissional dos artistas; (NR)

IX - um representante das entidades sindicais nacionais das categorias profissionais de cinema e vídeo; (NR)

X – um representante das entidades sindicais nacionais da categoria profissional de telecomunicações;

XI – sete representantes da sociedade civil.

.....
§2º Os membros do Conselho e seus respectivos suplentes serão eleitos em sessão conjunta do Congresso Nacional, obedecidos os critérios e procedimentos estabelecidos nos arts. 4º-A e 4º-B. (NR)

.....
§6º Em caso de vacância na titularidade, o respectivo suplente assume o mandato como titular”.



Congresso Nacional
Conselho de Comunicação Social

Art. 4º Serão acrescidos os arts. 4º-A, 4º-B, 4º-C e 4º-D na Lei nº 8.389, de 30 de dezembro de 1991, nos seguintes termos:

“Art. 4º-A O preenchimento das vagas do Conselho de Comunicação Social, previstas no artigo anterior, será feito mediante indicação de instituições de âmbito nacional representativas da categoria, obedecidos os seguintes critérios:

I – Os representantes previstos nos incisos I a V do art. 4º deverão ser indicados pelas entidades representativas de cada segmento previsto nos incisos respectivos;

II – Os representantes previstos nos incisos VI a X do art. 4º deverão ser indicados pelas entidades sindicais representativas das categorias dos jornalistas, radialistas, artistas, profissionais do cinema e vídeo e profissionais de telecomunicações;

III – Os representantes da sociedade civil, previstos no inciso XI do art. 4º, deverão ser indicados por instituições de atuação nacional que comprovadamente representem segmentos expressivos da sociedade.

Parágrafo único. As indicações da representação da sociedade civil serão feitas por meio de chamada pública, nos termos do art. 4º-B, devendo ser fruto de assembleia, votação de maioria da diretoria da instituição que fez a indicação ou reunião pública, com suas respectivas atas.

Art. 4º-B O procedimento eleitoral para preenchimento das vagas no Conselho de Comunicação Social dar-se-á da seguinte forma:

§1º O Congresso Nacional deverá eleger a composição do Conselho de Comunicação Social em sessão conjunta, até três meses antes do encerramento do mandato da composição em vigor.

§2º Previamente às eleições previstas no §1º, deverá o Conselho de Comunicação Social:

a) Consultar as entidades mencionadas nos incisos I e II do art. 4º-A sobre os nomes dos titulares e suplentes que serão indicados para compor as respectivas vagas;

b) Divulgar chamada pública às instituições mencionadas no inciso III do art. 4º-A para habilitação de candidatos às vagas referentes à representação da sociedade civil;



Congresso Nacional
Conselho de Comunicação Social

c) Encaminhar à Mesa do Congresso Nacional lista e relatório circunstanciado com os nomes indicados para todas as vagas, respeitado o disposto nesta lei.

§3º As entidades e instituições mencionadas nos incisos do art. 4º-A podem enviar diretamente à Mesa do Congresso Nacional indicações de nomes para compor o Conselho de Comunicação Social.

Art. 4º-C A posse dos membros do Conselho de Comunicação Social do Congresso Nacional deverá ser efetivada em até 30 (trinta) dias após o encerramento do mandato anterior.

Art. 4º-D Em caso de descumprimento do §1º do art. 4º-B ou do art. 4º-C, ficam prorrogados os mandatos dos membros correntes do Conselho de Comunicação Social do Congresso Nacional até a realização da eleição e posse de sua nova composição.

Art. 6º O art. 5º da Lei nº 8.389, de 30 de dezembro de 1991, passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 5º O presidente e vice-presidente serão eleitos pelo conselho dentre os sete membros a que se refere o inciso XI do art. 4º desta lei. (NR)

Parágrafo único.
.....

Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.



Congresso Nacional
Conselho de Comunicação Social

JUSTIFICAÇÃO

Criado pela Constituição Federal de 1988, o Conselho de Comunicação Social do Congresso Nacional (CCS) foi instituído pela Lei nº 8.389/1991, resultante de projeto de lei do Senador Pompeu de Souza. As lacunas da lei começaram a ser identificadas logo após a sua promulgação, visto que, apesar de instituído em dezembro de 1991, o Conselho de Comunicação Social foi instalado somente em junho de 2002, configurando um hiato de dez anos e cinco meses entre a instituição e a implantação.

A instalação do Conselho foi viabilizada dentro da negociação estabelecida entre parlamentares, empresários da comunicação e representantes do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC) para a aprovação da então Proposta de Emenda à Constituição nº 203, de 1995, na Câmara dos Deputados, e nº 5, de 2002, no Senado Federal, que alterou o art. 222 da Constituição Federal, para permitir a participação de pessoas jurídicas no capital social das empresas jornalísticas e de radiodifusão sonora e de sons e imagens. Houve o compromisso do então presidente do Senado, Senador Ramez Tebet, de implantar o Conselho, antes da votação final da permissão para a entrada do capital estrangeiro nas empresas de comunicação.

Nos mais de dez anos que separaram a instituição de CCS de sua efetiva implantação, houve várias tratativas para sua instalação e todas esbarraram nas dificuldades para as eleições de seus membros. Houve, inclusive, uma tentativa de normatizar as indicações por meio da apresentação do Projeto de Resolução nº 3, de 1995, do Congresso Nacional, que definia que entidades representativas poderiam sugerir nomes ao Congresso Nacional, e que uma Comissão Mista deveria avaliar os nomes, antes da votação em plenário, em sessão conjunta das duas Casas.

Também na década de 1990, outro aspecto da Lei nº 8.389/1991 foi objeto de discussão no Congresso Nacional. O Projeto de Lei da Câmara nº 232, de 1993, de autoria do Deputado Cunha Bueno, propunha o acréscimo de dois membros à composição do Conselho, representando as empresas de propaganda e os profissionais da área. O projeto foi considerado “prejudicado”, após a eleição dos primeiros conselheiros/as, em 5 de junho de 2002.

O processo da primeira eleição do CCS, que requereu reuniões da Mesa Diretora com líderes partidários e a constituição de uma comissão para receber as indicações das entidades e dos próprios líderes dos partidos, assim como as tentativas anteriores, revelou as imperfeições da Lei nº 8.389/1991.

O debate sobre a necessidade de uma atualização da Lei foi mantido, nas décadas seguintes, especialmente no âmbito do próprio CCS. Às lacunas identificadas anteriormente somou-se a ocorrência de transformações na área das comunicações. Estas mudanças, decorrentes principalmente do acesso à internet, foram profundas, com grande repercussão na vida dos cidadãos e cidadãs de praticamente todos os países do mundo.



Congresso Nacional
Conselho de Comunicação Social

Nesse sentido, faz-se necessário rediscutir o papel do CCS, sua composição, seu funcionamento, bem como as obrigações do Congresso Nacional para o Conselho atue ininterruptamente, cumprindo as atribuições que lhe conferem a Constituição Federal.

Da natureza e das atribuições do Conselho

O Conselho de Comunicação Social foi criado pela Constituição Federal de 1988, que em seu Capítulo V, dedicado à Comunicação Social, estabeleceu:

“Art. 224. Para os efeitos do disposto neste capítulo, o Congresso Nacional instituirá, como seu órgão auxiliar, o Conselho de Comunicação Social, na forma da lei.”

Com clareza inequívoca, o CCS tem natureza de órgão auxiliar do Congresso Nacional e sua função é tratar do conjunto das disposições do Capítulo V.

A Lei nº 8.389, de 30 de dezembro de 1991, que instituiu o Conselho de Comunicação Social, estabeleceu:

“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;
- 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) complementariedade 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;
- l) outorga e renovação de concessão, permissão e autorização de serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens;
- m) legislação complementar quanto aos dispositivos constitucionais que se referem à comunicação social.”



Congresso Nacional
Conselho de Comunicação Social

A abrangência e amplitude dos temas afeitos ao CCS está consignada na Lei nº 8.389/1991, assim como sua autonomia. Entretanto, mais de uma vez, conselheiros/as suscitaram o debate sobre esta autonomia, tentando restringir ao papel do Conselho, a partir da interpretação de que o Colegiado somente poderia se manifestar se provocado pelo Congresso Nacional.

O *caput* do artigo estabelece como atribuições “a realização de estudos, pareceres, recomendações e outras solicitações que lhe forem encaminhadas pelo Congresso Nacional”.

Conselheiros/as de composições anteriores, debruçaram-se sobre a questão e mais de uma vez prevaleceu a interpretação de que não há restrições ao trabalho do CCS, que pode ser manifestar por meio de estudos, pareceres e recomendações e por outras solicitações que lhes forem encaminhadas pelo Congresso Nacional.

Para garantir a autonomia do CCS e evitar controversas, os conselheiros/as da atual composição entendem que o art. 2º da Lei nº 8.389/1991 deve ser modificado, evitando interpretações equivocadas. A título de exemplo apresentamos:

O Conselho de Comunicação Social terá como atribuição a realização de estudos, pareceres, recomendações a respeito da Comunicação Social, encaminhadas pelo Congresso Nacional ou por solicitação de pelo menos um de seus membros ou de entidades da sociedades civil.

§1º - O Conselho de Comunicação Social deve atender quaisquer solicitações do Congresso Nacional a respeito do Título VIII, Capítulo V, da Constituição Federal.

§2º - Para cumprir suas atribuições, sempre que considerar necessário, o Conselho de Comunicação Social do Congresso Nacional poderá realizar seminários, debates, audiências públicas sobre os temas que estiver examinando.

§3º - O Conselho de Comunicação Social poderá desempenhar outras atribuições que lhe sejam conferidas pelo Congresso Nacional, com amparo na art.224 da Constituição Federal ou em leis que disciplinem matérias de comunicação social.

Da composição do Conselho

De acordo com o art. 4º da Lei nº 8.389/1991, o CCS é composto por:

- I - um representante das empresas rádio;
- II - um representante das empresas de televisão;
- III - um representante das empresas da imprensa escrita;



Congresso Nacional
Conselho de Comunicação Social

IV – um engenheiro com notório saber na área de comunicação social;

V - um representante da categoria profissional dos jornalistas;

VI - um representante da categoria profissional dos radialistas;

VII - um representante da categoria profissional dos artistas;

VIII - um representante das categorias profissionais de cinema e vídeo;

IX- cinco membros representantes da sociedade civil.

Assim como a natureza e as atribuições do Conselho, sua composição tem sido objeto de discussão interna e externa, desde a sua efetiva instalação. Uma das preocupações presentes nos debates, inclusive no âmbito do Congresso Nacional, com apresentações de Projetos de Leis, é a participação de setores da comunicação social que não estão representados no Conselho, seja por lacuna da lei seja por terem se configurado no bojo das transformações tecnológicas ocorridas posteriormente.

O setor das telecomunicações, por exemplo, reivindica assento no CCS desde a sua implantação. Justifica-se, portanto, que empresas e profissionais das telecomunicações estejam representados.

Igualmente, faz-se necessário analisar a participação das plataformas digitais, que em alguns aspectos de sua atuação adquirem caráter de meio de comunicação social, notadamente nas chamadas redes sociais, serviços de mensageria e de exibição/armazenamento de vídeos.

A dificuldade neste caso específico é que esse segmento é dominado por grandes empresas estrangeiras, com sede em outros países e apenas uma representação formal no Brasil. E é um segmento que não tem trabalhadores para produção de conteúdos, utilizando e disseminando conteúdos de terceiros.

Por último, ao analisar e propor alterações na composição do CCS, é preciso observar a intenção do legislador que na Lei nº 8.389/1991 estabeleceu a paridade entre representantes das empresas de comunicação e representantes das categorias profissionais setor e a maioria numérica à representação da sociedade civil. Quis o legislador que a representação da sociedade civil atuasse como mediadora de possíveis interesses corporativos, em benefício dos interesses coletivos.

Diante do exposto, afirmamos a necessidade de ampliação da representação no CCS, recomendando:

I - um representante das entidades representativas das empresas de rádio;

II – um representante das entidades representativas das empresas de televisão;



Congresso Nacional
Conselho de Comunicação Social

- III - um representante das entidades representativas de empresas da imprensa escrita;
- IV – um representante das entidades representativas das empresas de telecomunicações;
- V – um engenheiro com notório saber na área de comunicação social;
- VI – um representante das entidades sindicais nacionais da categoria profissional dos jornalistas;
- VII - um representante das entidades sindicais nacionais da categoria profissional dos radialistas;
- VIII - um representante das entidades sindicais nacionais da categoria profissional dos artistas;
- IX - um representante das entidades sindicais nacionais das categorias profissionais de cinema e vídeo;
- X – um representante das entidades sindicais nacionais da categoria profissional de telecomunicações;
- XI – sete representantes da sociedade civil.

Dos critérios para a eleição dos/as conselheiros/as

O art. 4º da Lei nº 8.389/1991, em seu § 2º, estabelece que os membros do CCS e seus respectivos suplentes serão eleitos em sessão do Congresso Nacional, podendo as entidades representativas dos setores mencionados no caput do artigo sugerir nomes à mesa do Congresso Nacional. E, no § 3º do mesmo artigo, a lei estabelece que “Os membros do conselho deverão ser brasileiros, maiores de idade e de reputação ilibada”.

O disposto no § 3º é o único critério estabelecido para a eleição dos/as conselheiros/as, o que, historicamente, tem se mostrado insuficiente, principalmente para as eleições dos representantes da sociedade civil. Subentende-se que a intenção do legislador ao propor a representação da sociedade civil foi a de permitir a eleição de pessoas que representem grupos sociais significativos e diversos e que possam opinar e intervir sob a perspectiva do conjunto das cidadãs e dos cidadãos brasileiros.

Quanto às representações dos segmentos empresariais e de trabalhadores, ainda que não haja determinação legal, o Congresso Nacional tem respeitado às indicações das entidades representativas de cada segmento.

Vale ressaltar que, mais de uma vez, o debate sobre os critérios para a escolha dos membros do Conselho foi suscitado por entidades da sociedade civil, pela Frente Parlamentar pelo Direito à Comunicação e Liberdade de Expressão (FrenteCom) e também pelo CCS, que discutiu e aprovou a Recomendação nº 01/2017, a respeito.



Congresso Nacional
Conselho de Comunicação Social

Para os objetivos do Projeto, é suficiente conceituarmos sociedade civil como conjunto de organizações/instituições que atuam política e culturalmente, incidindo sobre toda sociedade. Ressalta-se que essas organizações/instituições não podem integrar o Estado e as vagas destinadas à sociedade civil não devem ser preenchidas por pleitos individuais. Deve-se buscar garantir condições de debates e deliberações acerca da área da comunicação, com a participação efetiva e qualificada de pessoas que tenham conhecimento dos temas, mas que tragam as percepções e reflexões coletivas e não individuais.

Para garantir uma representação ampla e diversa, estamos recomendando que um dos critérios seja a indicação por organizações/instituições de âmbito nacional.

Não há dúvidas quanto à competência dos congressistas para a eleição dos membros do CCS, mas a observância de critérios para a escolha vai eliminar as distorções passadas, que permitiram a indicação de membros do governo federal e de representantes das empresas de comunicação para as vagas da sociedade civil. O objetivo é assegurar maior transparência e participação efetiva dos representantes da sociedade civil.

Acreditamos que a representação da sociedade civil no Conselho, observados os critérios sugeridos, será diversa, plural e qualificada, contribuindo para que o interesse maior da sociedade brasileira prevaleça nas deliberações que o CCS-CN tomar, sempre com o objetivo de auxiliar o Congresso Nacional.

Diante do exposto, o CCS recomenda ao Congresso Nacional a adoção dos critérios balizadores abaixo relacionados para as eleições dos/as membros do Conselho, já observando a composição recomendada no tópico anterior:

I- Representantes das empresas de comunicação e do setor de engenharia

Indicados/as pelas entidades representativas de cada segmento (rádio, televisão, imprensa escrita e telecomunicações), além do engenheiro com notórios conhecimentos na área de comunicação social.

II – Representantes das categorias profissionais

Indicados/as pelas entidades sindicais representativas das categorias dos artistas, jornalistas, radialistas, profissionais do cinema e vídeo e telecomunicações.

IV – Sete representantes da sociedade civil

Indicados/as por organizações/instituições de âmbito nacional.



Congresso Nacional
Conselho de Comunicação Social

Do processo eleitoral e posse dos conselheiros/as

Em sua breve história, o Conselho de Comunicação Social enfrentou dificuldades para o seu funcionamento. Entre elas, destacaram-se o longo período da criação à implantação e, posteriormente, os interstícios entre uma formação e outra. A terceira composição, por exemplo, somente foi eleita e tomou posse quase oito anos após o encerramento da segunda.

Para evitar a descontinuidade nos trabalhos do CCS, recomendamos que na atualização da Lei nº 8.389/1991, seja incluído dispositivo estabelecendo que as eleições para a escolha dos/as conselheiros devem ser realizadas até três meses antes do encerramento dos mandatos. Recomendamos que a posse dos/as conselheiros/as eleitos seja imediatamente após o término dos mandatos. Em caso desses prazos não serem cumpridos, ficariam prorrogados os mandatos dos membros correntes do Conselho até a realização da eleição e posse de sua nova composição.

Recomendamos ainda que, na atualização da lei, sejam estabelecidos, além dos critérios para a escolha dos/das conselheiros/as, normas para o processo eleitoral. Não se questiona a legitimidade de o Congresso Nacional eleger os/as conselheiros/as, mas se busca estabelecer transparência e ampla participação nas eleições.

Inovamos ainda ao definir que o Conselho, após consulta pública, encaminhará ao Congresso Nacional lista e relatório circunstanciado com os nomes indicados para todas as vagas, respeitados o disposto na lei. E também ao exigir que as indicações dos nomes pelas entidades passem pelo crivo de assembleias, ou reuniões públicas ou por decisão de maioria das diretorias das entidades, com o registro em ata.

Nesse sentido, recomendamos que na atualização da lei conste que os/as membros do Conselho e seus/suas respectivos/as suplentes serão eleitos em sessão conjunta do Congresso Nacional, precedida de:

- I – consulta, pelo CCS, às entidades representativas das empresas e das categorias profissionais representadas no Conselho para a indicação de seus representantes e respectivos suplentes;
- II – chamada pública às entidades, pelo CCS, para habilitação de candidatos/as às vagas referentes à representação da sociedade civil;
- III – elaboração, pelo CCS, à luz desta lei, da lista e relatório circunstanciado com as candidaturas a ser votada pelo Congresso Nacional.

Por fim, mesmo com a adoção de tais critérios, mantém-se a possibilidade de as entidades representativas dos setores mencionados nos incisos I a XI do art. 4º sugerir nomes à mesa do Congresso Nacional.



Congresso Nacional
Conselho de Comunicação Social

LEGISLAÇÃO CITADA

Constituição Federal

https://planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

PEC 203/1995 CD

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14541&fichaAmigavel=nao>

PEC 5/2002 SF

<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/49561>

Lei 8.389, de 30 de dezembro de 1991

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8389.htm

Projeto de Lei da Câmara nº 232, de 1993

<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/1075>

Projeto de Resolução nº 3, de 1995, CN

<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/1735>

Recomendação nº 01/2017 CCS

<https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/130000>