

PARECER Nº , DE 2006

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, ao Projeto de Lei da Câmara nº 59, de 2003, que *regulamenta o disposto no inciso III, do artigo 221, da Constituição Federal, referente à regionalização da programação cultural, artística e jornalística e a produção independente nas emissoras de rádio e TV e dá outras providências.*

RELATOR: Senador CÉSAR BORGES

I – RELATÓRIO

Vem a esta Comissão, para parecer, o Projeto de Lei da Câmara nº 59, de 2003, que *regulamenta o disposto no inciso III, do artigo 221, da Constituição Federal, referente à regionalização da programação cultural, artística e jornalística e a produção independente nas emissoras de rádio e TV e dá outras providências.*

De autoria da Deputada Jandira Feghali, a proposição tem por objetivo regulamentar dispositivo constitucional referente à regionalização da programação cultural, artística e jornalística nas emissoras de rádio e TV, cujos percentuais deverão ser definidos em lei.

Nesse sentido, o art. 1º do projeto obriga as emissoras de televisão a veicular programas totalmente emitidos e produzidos nos Estados onde estão localizadas as suas respectivas sedes, no horário entre cinco e vinte e quatro horas, nos seguintes limites mínimos: 22 horas semanais, no caso de áreas geográficas com mais de um milhão e quinhentos mil domicílios com televisores; 17 horas semanais nas áreas com menos de um milhão e quinhentos mil domicílios com televisores, e 10 horas semanais nas áreas com menos de quinhentos mil domicílios com televisores.

Nos dois primeiros casos, a iniciativa determina que os valores estabelecidos deverão, *no prazo de cinco anos, alcançar respectivamente trinta e duas horas e vinte e duas horas, com o aumento, ao final de cada ano, de duas horas no primeiro caso e de uma hora no segundo* (§ 1º), e, na Amazônia Legal, os valores estabelecidos no caput serão atendidos considerando-se programas produzidos e emitidos na região (§ 2º).

Das horas semanais estabelecidas conforme o art. 1º, pelo menos 40% deverão ser cumpridas com a veiculação de produção independente, de cujo total *pelo menos 40% deverão ser destinados à apresentação de documentários, de obras audiovisuais de ficção e de animação, incluindo teledramaturgia, a até 5% à apresentação de obras audiovisuais de publicidade comercial.* (art. 2º).

O art. 3º do projeto define, em seus incisos, o que seja produção regional, produção independente, programas culturais, artísticos e jornalísticos, teledramaturgia e programação jornalística.

O art. 4º determina que *as emissoras de televisão deverão exibir em sua programação, pelo menos, uma obra cinematográfica ou videofonográfica nacional por semana, sendo, no mínimo, cinqüenta por cento de longa metragem.*

A proposição obriga a que operadoras de televisão por assinatura dediquem canal à veiculação de produção cultural e educativa brasileira (art. 5º).

O art. 6º estabelece que *as emissoras de rádio são obrigadas a destinar, diariamente, pelo menos vinte por cento de seu tempo de transmissão para a veiculação de programação musical ou jornalística de caráter nacional e dez por cento para a de caráter regional.*

O art. 7º versa sobre as penalidades a serem aplicadas no caso de não cumprimento dos limites mínimos fixados, e o art. 8º concede prazo de dois anos para que as emissoras adaptem suas programações aos quantitativos fixados.

A proposição, aprovada pela Câmara dos Deputados, foi, nesta Casa, distribuída para as Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania e de Educação. De modo prévio, todavia, encaminhou-se o projeto para exame do Conselho de Comunicação Social, que manifestou-se mediante o Parecer nº 1, de 2004 – CCS, em que recomenda a aprovação da matéria.

Cumpre consignar a apresentação de quatro emendas ao projeto.

A Emenda nº 1, de autoria dos Senadores Leonel Pavan e Flexa Ribeiro, propõe a supressão do § 2º do art. 4º do projeto. O dispositivo inquinado cuida da obrigatoriedade de exibição de conteúdo de produção nacional em serviços de vídeo sob demanda.

De autoria do Senador Leonel Pavan, a Emenda nº 2 propõe a supressão do art. 2º e seu parágrafo único. Cuida-se aqui da obrigatoriedade de veiculação de produção independente por parte das emissoras de televisão.

A Emenda nº 3, de autoria do Senador Leonel Pavan, pretende substituir, no art. 1º do projeto, a expressão “ficam obrigadas”, pela locução “serão estimuladas”. O art. 1º do PLC nº 59, de 2003, estabelece a obrigatoriedade de veiculação de produção regional por parte das emissoras de televisão.

Por derradeiro, a Emenda nº 4, dos Senadores Leonel Pavan e Flexa Ribeiro, altera a redação do art. 1º do PLC nº 59, de 2003, para estabelecer novo sistema de gradação dos quantitativos mínimos de produção regional a serem veiculados pelas emissoras de televisão.

II – ANÁLISE

Ao tratar da comunicação social, a Constituição Federal, em seu art. 221, estabeleceu os princípios que devem nortear a programação das emissoras de rádio e televisão. Posteriormente, por meio da Emenda Constitucional nº 36, de 2002, tais valores foram estendidos à programação de todos os meios de comunicação social eletrônica, independentemente da tecnologia utilizada. É pertinente, portanto, que venham a ser regulamentados em lei; especialmente quanto ao disposto no inciso II do comando mencionado, que trata da veiculação de programação regional nos percentuais que a lei estabelecer.

Nesse sentido, o PLC nº 59, de 2003, representa a mais longa e abrangente discussão do tema no legislativo federal. É possível identificar, nas alterações que lhe foram impostas ainda na Câmara dos Deputados, o atendimento às demandas apresentadas por diversos segmentos do setor de comunicação social. No entanto, é mister reconhecer que a proposição demanda reparos e aperfeiçoamentos, conforme passamos a descrever.

Primeiramente, em função do disposto no art. 7º da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, o art. 1º do projeto deveria indicar o objetivo da norma e seu âmbito de aplicação; o que não ocorre no caso em tela.

O art. 2º da proposição torna obrigatória a veiculação de produção independente por parte das emissoras de televisão. Determina-se que pelo menos 40% de toda a produção regional obrigatória seja fornecida por produtores independentes. Tal dispositivo pode ser questionado, vez que não consta do texto constitucional menção à obrigatoriedade de transmissão desse tipo de programação. De fato, o inciso II, do art. 221 da Constituição Federal contempla apenas **estímulo** à produção independente. Entendemos pertinente a objeção quanto a esse ponto do projeto, tendo em vista a distinção que se estabelece em relação ao inciso III, do mesmo artigo, que determina que as emissoras de rádio e televisão deverão veicular programação regional de acordo com os percentuais estabelecidos em lei. Faz-se assim, distinção, no texto constitucional, entre o que é de veiculação obrigatória – programação de caráter regional – e o que deve ser alvo de estímulo – a produção independente.

O mesmo pode ser dito em relação ao parágrafo único do mesmo artigo, que define que, do total reservado à produção independente, pelo menos 40% deverão ser destinados à apresentação de documentários, de obras audiovisuais de ficção e de animação, incluindo teledramaturgia. Ainda que se admita a obrigatoriedade da veiculação de produção independente, a determinação da composição dessa programação por certo ultrapassa o comando constitucional.

O conceito de produção independente, contido no art. 3º, inciso II, também é passível de críticas por sua imprecisa redação. O projeto define produção independente como aquela realizada por produtor *que não tenha qualquer relação econômica ou de parentesco próximo com os proprietários, cotistas ou acionistas da emissora exibidora*. Primeiramente, é necessário ressaltar a expressão *qualquer relação econômica*. O ato de vender produto audiovisual para uma emissora de televisão por certo constitui relação de cunho econômico. Indaga-se se isso já seria suficiente para impedir a emissora de adquirir outros programas do mesmo produtor. Leitura mais acurada do dispositivo, contudo, revela que a ausência de *qualquer relação econômica* deve dar-se não em relação à emissora, mas sim a seus sócios, cotistas ou proprietários.

Dessa forma, está-se a admitir que o produtor dito independente seja financiado, coligado, controlado ou mesmo empregado da emissora exibidora. O mesmo pode ser dito dos contratos celebrados entre as grandes emissoras e suas afiliadas. Uma vez que a relação econômica se dá entre as empresas, e não entre seus sócios, a formulação apresentada no projeto dá margem a que a programação comprada por uma afiliada de sua “cabeça de rede” seja considerada produção independente. De fato, toda a programação adquirida no exterior, de que se destacam os famosos “enlatados”, também estaria em consonância com o conceito de produção independente constante da proposição.

No mesmo dispositivo, a expressão *parentesco próximo* padece de equivalente imprecisão. Mais adequado seria definir qual o grau de parentesco aceitável, de acordo com os conceitos do direito civil.

Outro ponto polêmico é conceito de programa cultural, artístico e jornalístico, constante do inciso III do art. 3º. Incluem-se nessa categoria, além de obras de ficção, espetáculos de teatro, dança, entre outros, os programas religiosos, desde que *no limite de dez por cento do total*. Primeiramente, cumpre registrar que, ao se pretender estabelecer limite à programação religiosa, a restrição deverá ser expressa em dispositivo específico, e não no rol de definições da lei, como parte do conceito de uma espécie de programação. Além disso, o comando é por demais impreciso, pois resta dúvida do que seja o *total* a partir do qual se deve calcular o limite, se o total da programação ou apenas da programação cultural obrigatória.

Cumpre registrar também que, a nosso ver, tal delimitação ultrapassa o escopo da regulamentação prevista na Constituição Federal. Esta cinge-se a estabelecer preferência à programação de cunho artístico, cultural e jornalístico. Não se concede aqui amparo para que se definam limites ou cotas máximas para cada uma dessas subespécies. Ao contrário, tal postura está a confrontar-se com o princípio da liberdade de expressão.

A requerer reparos, por imprecisão, está também o art. 4º da proposição. Reza ele que as emissoras de televisão deverão exibir pelos menos uma obra cinematográfica ou videofonográfica nacional por semana, *sendo, no mínimo, cinqüenta por cento de longa metragem*. A manter-se essa redação, as emissoras serão obrigadas a exibir, ao menos, meio longa metragem a cada semana, mesmo que transmitam outras obras nacionais. Em outros termos, ainda que transmita um ou mais filmes de curta-metragem nacionais durante a semana, a emissora ainda terá de transmitir ao menos metade de um longa metragem, o que é absurdo.

O § 2º do mesmo dispositivo também requer reparos. Trata ele dos serviços de vídeo sob demanda explorados por operadoras de serviços de telecomunicações. Estabelece, em tais casos, *a obrigatoriedade de exibição de um mínimo de cinqüenta por cento de programas ou obras audiovisuais de produção nacional*. Cabe indagar sobre a exeqüibilidade técnica da obrigatoriedade de exibição de conteúdo em serviço de vídeo sob demanda.

Diante da necessidade de reparar as falhas aqui apontadas, somos levados a apresentar proposição substitutiva que preserve a intenção original do projeto, escoimado de seus vícios de constitucionalidade e técnica legislativa.

Nesse mister, a proposta que apresentamos resume-se a regulamentar o disposto no inciso III do art. 221 da Constituição Federal. Dessa forma, cuida unicamente da regionalização da produção cultural, artística e jornalística nas emissoras de rádio e televisão. Deixa-se, portanto, para outra oportunidade, o debate acerca do estímulo à produção independente de que trata o inciso II do mesmo dispositivo magno. Da mesma forma, omite-se menção a serviços de telecomunicações, que não se confundem com os de radiodifusão, vez que deverão ser contemplados em legislação específica.

Quanto a Emenda nº 1, a alteração proposta é procedente, tendo em vista que não se vislumbra exeqüibilidade técnica de obrigatoriedade de exibição de conteúdo em serviço de vídeo sob demanda. Da mesma forma a Emenda nº 2, merece acolhida, tendo em vista a possível constitucionalidade contida no dispositivo inquinado Portanto, merecem acolhimento referidas emendas conforme apresentamos, no texto substitutivo.

No art. 2º do substitutivo, buscamos definir os principais conceitos da proposição, quais sejam, o de produção cultural, artística e jornalística e o de produção de caráter regional. Para o primeiro, socorremos, com ligeiros ajustes redacionais, das definições que constam no projeto aprovado pela Câmara dos Deputados.

Já para o segundo, entendemos que o tema merece abordagem distinta da até aqui adotada. Nos debates travados sobre o projeto, prevaleceu a interpretação de que o art. 221, inciso III, da Carta Magna deveria ser tratado em seu aspecto territorial/econômico. Em outros termos, entendeu-se que programação regional é aquela efetivamente feita em uma determinada região que, no projeto, foi limitada ao Estado da federação em que se situa a emissora. Nesse sentido, o comando constitucional a ser regulamentado teria

o objetivo de incentivar a criação de pólos de produção audiovisual em todas as regiões do País.

Entendemos que o dispositivo deva ser interpretado pela óptica cultural. Nesse contexto, produção de caráter regional deve ser entendida como aquela cujo conteúdo seja voltado a uma determinada região geográfica do País. Nesse entendimento, o texto constitucional teria o propósito de estimular a divulgação das culturas das diferentes regiões, sendo indiferente o local de produção dos programas. Assim procedendo, estamos a acolher as pertinentes observações lançadas pelo constitucionalista Luís Roberto Barroso, em parecer sobre o projeto, apenso ao processado:

11. O outro dispositivo constitucional sobre o tema é o inciso III do mesmo art. 221, que prevê a *regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei*. O sentido do texto constitucional nesse ponto não é unívoco. Uma primeira leitura, que o harmoniza com o restante do sistema do qual ele faz parte, é a que comprehende a *regionalização* como um conceito material, isto é: a produção cultural, artística e jornalística deve abordar temas regionais e a cultura regional, podendo a lei estabelecer percentuais mínimos para a veiculação de programas com essa espécie de conteúdo. Nessa linha, são aplicáveis aqui as mesmas objeções antes apresentadas ao projeto de lei com fundamento no art. 221, II. Ao pretender impor a veiculação compulsória de programas produzidos nos Estados, o projeto erra o alvo constitucional, que não se ocupa aqui de prestigiar o local onde a produção se desenvolve, e sim o conteúdo regional dessa produção.

13. Ainda que se visualize no dispositivo a preocupação com o desenvolvimento econômico das diferentes regiões do país, é certo que o objetivo principal do artigo como um todo é a divulgação da cultural regional; esse é o objeto do capítulo, que disciplina a comunicação social e não a ordem econômica (que ocupa outro título do texto constitucional). Nessa linha, mais uma vez, o projeto não se conforma ao fim constitucional, pois limita-se a empregar um critério puramente territorial. Pela lógica do projeto, uma vez que, *e.g.*, a Fox Filmes instale uma produtora em Pernambuco, sua programação de seriados sobre adolescentes nas *highschools* norte-americanas será considerada regional. O especial de TV *Morte e Vida Severina*, no entanto, produzido no Rio de Janeiro, estaria desqualificado como programa regional. Seria indispensável, portanto, associar um critério material ao parâmetro espacial.

O art. 3º da proposta que apresentamos trata dos limites mínimos de produção regional a serem insertos na programação das emissoras de televisão. Nesse ponto, promovemos alterações de forma a promover melhor

adequação entre o porte da emissora e o quantitativo mínimo de produção regional que está obrigada a veicular.

No que tange às emissoras de rádio, contempladas no art. 4º, fixamos o quantitativo mínimo de produção regional a ser veiculada em proporção ao tempo de transmissão, tendo em vista os diferentes regimes de funcionamento a que se submetem essas empresas.

O descumprimento dos limites mínimos estabelecidos nos arts. 3º e 4º, conforme o art. 5º do substitutivo, ensejará a aplicação da pena de suspensão, prevista no art. 59, alínea *b*, da Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962. Cumpre ressaltar que essa é a pena atualmente prevista para casos semelhantes, como a não transmissão do programa “A Voz do Brasil” e a não observância do limite mínimo de 5% do tempo de funcionamento para veiculação de programa noticioso (art. 63, alínea *a*, combinado com o art. 38, alíneas *e* e *h*, da Lei nº 4.117, de 1962).

Por fim, com o propósito de conferir prazo adequado a que as emissoras adaptem-se às novas condições de prestação do serviço, estipulamos, na cláusula de vigência, *vacatio legis* de três anos.

Sobre a Emenda nº 3, estabelece o estímulo a veiculação de produção regional por parte das emissoras de televisão, não merece prosperar pelos motivos expostos.

Por derradeiro, a Emenda nº 4, estabelece um limite único para todas as emissoras localizadas em uma região; o que desconsidera os contrastes que podem existir entre os diferentes mercados, como o de uma capital de estado e o de uma pequena cidade do interior, por isso, não se recomenda sua aprovação.

Assim vazado, entendemos que o substitutivo que ora apresentamos conforma-se ao disposto no inciso III do art. 221 da Constituição Federal, de forma a merecer o referendo deste colegiado.

III – VOTO

Diante do exposto, o voto é pela rejeição das Emendas 3 e 4, **aprovação** do Projeto de Lei da Câmara nº 59, de 2003, com acolhimento das Emendas 1 e 2, nos termos do texto substitutivo, a seguir apresentado:

**EMENDA N° 1-CCJ (SUBSTITUTIVO)
PROJETO DE LEI DA CÂMARA N° 59 (SUBSTITUTIVO), DE 2003**

Dispõe sobre a regionalização da produção cultural, artística e jornalística na programação das emissoras de rádio e televisão, nos termos do art. 221, inciso III, da Constituição Federal.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A regionalização da produção cultural, artística e jornalística, na programação das emissoras de rádio e televisão, nos termos do art. 221, inciso III, da Constituição Federal, rege-se pelo disposto nesta Lei.

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - produção cultural, artística e jornalística: programações e apresentações musicais, espetáculos de teatro, ópera, circo, dança, teledramaturgia, obras audiovisuais de ficção, documentários, animação, telejornais, debates, mesas-redondas, entrevistas e eventos esportivos;

II – produção de caráter regional: produção cultural, artística e jornalística cuja temática aborde predominantemente uma determinada região geográfica do País.

Art. 3º As emissoras de televisão veicularão produção cultural, artística e jornalística, de caráter regional, das regiões geográficas em que se encontram sediadas, nos seguintes limites mínimos:

I – 20 (vinte) horas semanais, para as emissoras em cuja localidade de execução do serviço, definida no respectivo ato de outorga da concessão, haja mais de 2.000.000 (dois milhões) de domicílios com televisores;

II – 15 (quinze) horas semanais, para as emissoras em cuja localidade de execução do serviço, definida no respectivo ato de outorga da concessão, haja mais de 1.000.000 (um milhão) de domicílios com televisores;

III – 10 (dez) horas semanais, para as emissoras em cuja localidade de execução do serviço, definida no respectivo ato de outorga da concessão, haja mais de 500.000 (quinhentos mil) domicílios com televisores;

IV – 7 (sete) horas semanais, para as emissoras em cuja localidade de execução do serviço, definida no respectivo ato de outorga da concessão, haja até 500.000 (quinhentos mil) domicílios com televisores

Parágrafo único. Os valores estabelecidos nos incisos I, II e III deste artigo deverão, no prazo de 5 (cinco) anos contados a partir da entrada em vigor desta Lei, alcançar, respectivamente, 25 (vinte e cinco), 20 (vinte) e 15 (quinze) horas semanais, com aumentos anuais de 1 (uma) hora.

Art. 4º As emissoras de rádio destinarão, diariamente, pelo menos 10% (dez por cento) de seu tempo de transmissão para a veiculação de programação cultural, artística e jornalística de caráter regional.

Art. 5º A não observância dos limites mínimos previstos nos arts. 3º e 4º desta Lei sujeita o infrator à pena prevista no art. 59, alínea *b*, da Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962, com a redação dada pelo Decreto-Lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor após decorridos 3 (três) anos de sua publicação oficial.

Sala da Comissão, 06 de setembro de 2006.

, Presidente

, Relator