

## PARECER Nº , DE 2013

Da COMISSÃO DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA,  
INOVAÇÃO, COMUNICAÇÃO E  
INFORMÁTICA, ao Projeto de Lei da Câmara nº

59, de 2003 (Projeto de Lei nº 256, de 1991, na origem), da Deputada Jandira Feghali, que *regulamenta o disposto no inciso III do art. 221, da Constituição Federal, referente à regionalização da programação cultural, artística e jornalística e à produção independente nas emissoras de rádio e TV e dá outras providências.*

RELATOR: Senador **VALDIR RAUPP**

### I – RELATÓRIO

Em exame na Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT), o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 59, de 2003 (Projeto de Lei nº 256, de 1991, na origem), que tem por objetivo regulamentar o disposto no inciso III do art. 221 da Constituição. O dispositivo magno objeto de regulamentação refere-se à regionalização da programação cultural, artística e jornalística e à produção independente nas emissoras de rádio e TV, cujos percentuais deverão ser definidos em lei.

De autoria da Deputada Jandira Feghali, a proposição foi originalmente apresentada na Câmara dos Deputados no ano de 1991 e recebeu substitutivo naquela Casa.

Em seu art. 1º, o projeto determina que as emissoras de televisão veiculem programas totalmente produzidos e transmitidos nos estados onde estão localizadas as sedes das emissoras e/ou suas afiliadas, no horário entre cinco e vinte e quatro horas. Em áreas geográficas com

mais de um milhão e quinhentos mil domicílios com televisores estão previstas 22 horas semanais; nas áreas com menos de um milhão e quinhentos mil domicílios com televisores, 17 horas semanais; e nas áreas com menos de quinhentos mil domicílios com televisores, 10 horas semanais.

Os percentuais estabelecidos para os dois primeiros casos deverão alcançar, no prazo de cinco anos, 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 (art. 1º, § 1º). Na Amazônia Legal, serão considerados os programas produzidos e emitidos na região (art. 1º, § 2º).

O projeto também torna obrigatória a veiculação de programação independente por parte das emissoras de televisão, determinando que pelo menos 40% das horas semanais destinadas à produção regional obrigatória seja fornecida por produtores independentes (art. 2º, *caput*).

O parágrafo único desse artigo estabelece que, do tempo total reservado à produção independente, pelo menos 40% deverá ser destinado à apresentação de documentários, de obras audiovisuais de ficção e de animação, incluindo teledramaturgia, e até 5% à apresentação de obras audiovisuais de publicidade comercial.

Nesse contexto, o inciso II do art. 3º define a atividade de produção independente como “aquela realizada por produtor ou produtora independente que não tenha qualquer relação econômica ou de parentesco próximo com os proprietários, quotistas ou acionistas da emissora exibidora, seja pessoa física ou jurídica” (art. 3º, inciso II).

Ademais, as emissoras de televisão deverão exibir em sua programação pelo menos uma obra cinematográfica ou videofonográfica nacional por semana, sendo, no mínimo, 50% de longa metragem (art. 4º). Se a obra for de produção independente, a exibição será computada em dobro para os fins do disposto no art. 1º (art. 4º, §1º).

Com relação aos serviços de vídeo sob demanda prestados pelas operadoras de serviços de telecomunicações, o projeto prevê a obrigatoriedade de exibição de um mínimo de 50% de programas ou obras audiovisuais de produção nacional (art. 4º, § 2º).

A proposição também obriga que operadoras de televisão por assinatura destinem canal à veiculação de produção cultural e educativa brasileira, e que um mínimo de 60% da respectiva programação seja fornecida por produtores independentes, mediante contrato (art. 5º).

Por fim, estabelece que as emissoras de rádio são obrigadas a destinar, diariamente, pelo menos 20% de seu tempo de transmissão para a veiculação de programação musical ou jornalística de caráter nacional e 10% para a de caráter regional (art. 6º).

As penalidades a serem aplicadas no caso de descumprimento dos percentuais mínimos previstos estão fixadas no art. 7º. O art. 8º concede às emissoras um prazo de dois anos para se adaptarem às determinações da proposição.

No Senado Federal, o PLC nº 59, de 2003, foi distribuído às Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e de Educação, Cultura e Esporte (CE). Antes, porém, foi encaminhada ao Conselho de Comunicação Social (CCS), onde recebeu parecer favorável da Comissão de Regionalização e Qualidade da Programação, mediante o Parecer nº 1, de 2004 – CCS.

Na CCJ, o projeto recebeu parecer favorável do relator, Senador César Borges, nos termos do substitutivo por ele apresentado.

Por força do Requerimento nº 385, de 2008, de autoria do Senador Flexa Ribeiro, a proposição veio ao exame da CCT, tendo em vista que a matéria está no âmbito de competência desta Comissão. Designado relator da matéria na legislatura anterior, o Senador Papaléo Paes apresentou parecer pela aprovação da matéria, embora sua manifestação não tenha sido apreciada.

Arquivado nos termos do art. 332 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), o projeto voltou a tramitar em vista da apresentação do Requerimento nº 185, de 2011, de autoria do Senador Inácio Arruda e subscrito por outros senadores e senadoras.

Não houve apresentação de emendas ao projeto nesta Comissão.

## II – ANÁLISE

A matéria conforma-se ao rol de atribuições desta Comissão, nos termos do art. 104-C, inciso VII, do Regimento Interno do Senado Federal, cabendo-nos o exame do mérito da iniciativa.

Desse ponto de vista, consideramos que o projeto merece ser acolhido. Diga-se que é a própria Constituição Federal, em seu art. 221, que justifica a elaboração da presente iniciativa.

Nesse dispositivo, a Carta Magna estabelece como princípios para a programação das emissoras de rádio e televisão a “preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas”, a “promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação” e a “regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei”.

Convém mencionar que a concepção desses preceitos pelo Constituinte de 1988 derivou do entendimento a respeito das características da evolução da indústria da radiodifusão no País.

De fato, o desenvolvimento técnico-industrial da televisão gerou uma centralização da produção no Sudeste, especialmente Rio de Janeiro e São Paulo, e a consequente hegemonia cultural da região. A estruturação do sistema de radiodifusão em redes nacionais, ao mesmo tempo em que oportunizou a construção de uma “identidade nacional”, relegou a difusão autônoma da cultura regional e local a segundo plano. Olhares independentes e visões diferentes praticamente ficaram de fora das telas de nossa televisão.

Apesar da diversidade cultural e da pluralidade de opiniões existente em um País de dimensões continentais e das diversas possibilidades de formatos e experiências possíveis de serem feitas, o que se vê na TV, com raras exceções, é uma maioria absoluta de conteúdos – ficcionais ou jornalísticos – abordando ou baseando-se na realidade do Sudeste.

Considere-se, por outro lado, que a peculiar economia da indústria de comunicação, considerada pela teoria econômica como exemplo de um mercado imperfeito, faz a livre competição praticamente

impossível. O fenômeno de economia de escala característico do setor torna a entrada de novos operadores extremamente difícil.

Os crescentes custos de produção de programas consolidaram a tendência à integração vertical entre os segmentos de produção e veiculação de conteúdo. No Brasil, as emissoras geradoras de televisão aberta, ao mesmo tempo, produzem, programam e distribuem os conteúdos por elas veiculados, numa verticalização dessas atividades.

Assim, são necessários mecanismos legais de regulação que possibilitem o estímulo à produção nacional independente e à regionalização da produção cultural, artística e jornalística.

Mencione-se, nesse passo, por oportuno, nosso entendimento com relação à necessidade de se alterar a ementa do PLC nº 59, de 2003, de modo a deixar clara a real intenção do projeto. Observe-se que, da maneira em que está redigida, a ementa faz referência apenas ao inciso III do art. 221, da Constituição Federal, que se cinge à regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei.

É preciso ressaltar que o Substitutivo aprovado na CCJ, nas palavras do seu autor, Senador César Borges, sanou os aspectos de inconstitucionalidades levantados pelo Deputado Roberto Magalhães. O texto foi, ainda, aperfeiçoado, em especial, no reconhecimento de que o Brasil é muito heterogêneo; que a produção de programação de qualidade depende de investimentos significativos, sendo um desafio permanente para as emissoras que se espraiam por um País tão distinto em seus indicadores sociais e econômicos regionais; e que modela a lógica do setor de radiofusão para o conceito de economia de escala é fundamental.

O art. 1º incorre em dúplice errônea ao tomar como regional a produção nos estados sedes de emissoras e ao adotar critério geográfico de “produção”, e não o conteúdo cultural regional da “produção”. Ainda nesse artigo, o projeto transmuta o cumprimento da “regionalização cultural” em critério por “área geográfica”, atrelado ao quantitativo de domicílios com televisores, mesmo que dita área ou domicílios sejam computados em regiões diversas do País.

O art. 2º estabelece veiculação obrigatória de pelo menos 40% das horas semanais de produção independente, no entanto, o dispositivo constitucional somente admite “estímulo” – e não imposição percentual de

veiculação obrigatória – à produção independente, e não é qualquer uma, ou qualquer conteúdo, mas desde que esta “objetive a divulgação da cultura nacional e regional”. Assim, a imposição de percentuais de produção independente não tem amparo na Lei Maior.

O conceito de produção independente, previsto no art. 3º do projeto, revela-se inaplicável ao vedar relação econômica e, ao mesmo tempo, impor a aquisição e veiculação do produto “independente” pelas emissoras. Além da ambiguidade ou indefinição no que tange à “proximidade” do parentesco, por outro lado, se o produtor é pessoa jurídica, também resta incongruente o vínculo familiar.

A exibição semanal obrigatória de obra cinematográfica ou videofonográfica nacional, prevista no art. 4º, diversamente do enunciado objetivo de regionalização, abriga conceito não versado no Projeto, incorrendo em percentual antinômico, que permite inferir como sendo bastante exibir metade de um longa metragem por semana.

O art 5º destoa da finalidade do projeto ao ocupar-se da produção nacional, eis que a imposição de percentual para produção independente não tem guarida na regra do inciso II e III do art. 221 da Constituição Federal.

Quanto ao prazo de dois anos para que as emissoras se adaptem ao disposto no projeto em tela, esse revela-se muito exíguo. Seria exigível maior elasticidade de prazo, eis que para a devida implantação do projeto as emissoras dependem, fundamentalmente, do quantitativo disponível de produções de conteúdo regional e por produtores independentes.

Resta, ainda, a necessidade de disciplinar tanto a questão da regionalização quanto a da produção independente, levando-se em consideração, na construção do texto, determinados princípios.

O aprimoramento conceitual do que seja produção cultural, artística e jornalística, produção de caráter regional, atrelada à sede da emissora, produtor independente e, finalmente, o que se entende por temática regional.

A previsão de tempo em minutos, de veiculação ou exibição dos programas, com apuração semanal, para permitir a flexibilização da grade e a compensação dos espaços temporais em diferentes dias, em consonância com a dinâmica inerente às programações das emissoras.

Os mecanismos de fomento à produção independente, bem como ao cinema nacional, assegurando a contagem em dobro do tempo de exibição de produções dessa natureza.

A vedação de transporte via satélite de programações não codificadas, salvo no caso de programação das emissoras abertas, para conter práticas dissonantes do marco regulatório incidente na comunicação social.

Nesse sentido, sendo meritória a matéria e levando em consideração o acima exposto, apresentamos texto substitutivo no sentido de aperfeiçoar o projeto.

### **III – VOTO**

Nos termos do exposto, somos pela aprovação do Projeto de Lei da Câmara nº 59, de 2003, nos termos da seguinte emenda substitutiva:

#### **EMENDA Nº – CCT (SUBSTITUTIVO)**

#### **PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 59, DE 2003**

“Regulamenta o disposto nos incisos II e III do art. 221 da Constituição Federal, referente à produção independente nas emissoras de rádio e televisão e à regionalização da programação cultural, artística e jornalística”.

**O CONGRESSO NACIONAL decreta:**

**Art. 1º.** Esta Lei dispõe sobre a regionalização da produção cultural, artística e jornalística, na programação das emissoras de rádio e televisão, e o fomento à produção independente, em consonância com os incisos II e III da Constituição Federal.

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

I - produção cultural, artística e jornalística: produção que abranja conteúdos audiovisuais tais como programações e apresentações musicais, espetáculos de teatro, ópera, circo, dança teledramaturgia, obras audiovisuais de ficção, religiosas, documentários, animação, telejornais, debates, mesas-redondas, entrevistas, atualidades, programas de auditório, eventos esportivos;

II - produção de caráter regional: produção cultural, artística e jornalística produzida na região geográfica do País onde localizada a emissora de radiodifusão de sons e imagens;

III - produção de caráter local: produção cultural, artística e jornalística produzida, no Estado onde localizada a emissora de radiodifusão de sons e imagens;

IV - produtora independente regional: pessoa jurídica com sede na região, com atividade regular e contínua, não vinculada societariamente, direta ou indiretamente, à concessionária, permissionária ou autorizada do serviço de radiodifusão de sons e imagens;

*Parágrafo único* - Para fins desta Lei, entende-se como região aquelas estatuídas pelo Decreto nº 67.647, de 23 de novembro de 1970.

**Art. 3º** Na programação diária das emissoras de televisão, destinar-se-ão os seguintes valores em minutos, semanalmente, para veiculação de produção cultural, artística e jornalística, de caráter regional e local:

I - Localidades com até 500.000 habitantes: 420 minutos de produção regional, da qual 210 minutos de produção local;

II - Localidades com 500.001 a 1.000.000 habitantes: 490 minutos de produção regional, da qual 245 minutos de produção local;



III - Localidades com 1.000.001 a 5.000.000 habitantes: 630 minutos de produção regional, da qual 315 minutos de produção local;

IV - Localidades com mais de 5.000.001 habitantes: 840 minutos de produção regional, da qual 420 minutos de produção local.

§1º. Os tempos estabelecidos nos incisos II, III e IV deste artigo deverão, no prazo de 5 anos contados à partir da entrada em vigor desta Lei, alcançar, respectivamente, 630 minutos, dos quais 315 minutos de produção local, 770 minutos, dos quais 385 minutos de produção local e 1050 minutos, dos quais 525 minutos de produção local.

§2º. Nas localidades que sejam capitais dos respectivos Estados, para efeito de contabilização, basta que seja atendido o percentual estabelecido para exibição de produção de caráter regional.

§3º. Consideram-se habitantes da localidade, a população do município da outorga da emissora de radiodifusão de sons e imagens.

**Art. 4º** Como incentivo à produção independente, os conteúdos produzidos por produtoras independentes regionais e transmitidos pelas emissoras de radiodifusão de sons e imagens da região serão contabilizados pelo tempo dobrado de sua efetiva exibição, para efeito de atendimento aos limites mínimos respectivos à veiculação de produção de caráter regional e local.

**Art. 5º** Como incentivo ao Cinema Nacional, a exibição de filmes nacionais, independentemente da região onde tenham sido produzidos, pelas emissoras de radiodifusão de sons e imagens terá seu tempo de duração contabilizado para efeito de atendimento aos limites mínimos à veiculação de produção de caráter regional e local.

**Art. 6º** As entidades detentoras de direito de exploração de satélite brasileiro ou estrangeiro que operam no país ficam proibidas de transportar quaisquer conteúdos audiovisuais de forma aberta, sem prévia autorização do Ministério das Comunicações.

*Parágrafo único.* Excepciona-se do disposto no *caput* o transporte de programação das emissoras abertas, outorgadas pelo Poder Público.

**Art. 7º** A não observância dos limites mínimos previstos no art. 3º sujeita o infrator à penalidade prevista no art. 59, alínea “a”, 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. 8º.** Esta Lei entra em vigor depois de decorridos 3 (três) anos de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator