



VOTO EM SEPARADO

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em caráter terminativo, sobre o Projeto de Lei do Senado Nº 222, de 2005, que altera a Lei Nº 10.610, de 20 de dezembro de 2002 e a Lei Nº 4.117, de 27 de agosto de 1962, para dispor sobre alterações societárias das empresas jornalísticas e de radiodifusão sonora e de sons e imagens.

I – RELATÓRIO

Vem à análise desta Comissão, para decisão terminativa, o Projeto de Lei do Senado Nº 222, de 2005, que altera a Lei Nº 10.610, de 20 de dezembro de 2002 e a Lei Nº 4.117, de 27 de agosto de 1962, para dispor sobre alterações societárias das empresas jornalísticas e de radiodifusão sonora e de sons e imagens.

Da leitura do processado, verifica-se, com clareza, que a Proposta tem por objetivo liberar as empresas jornalísticas, as empresas de radiodifusão sonora e as empresas de radiodifusão de sons e imagens da obrigação de comunicarem as mudanças societárias realizadas em seu capital, inclusive quando das alterações no seu quadro de sócios, conforme sevê:

- no art. 2º, o Projeto dispensa a exigência de comunicação de alterações societárias ao Congresso Nacional, salvo se a empresa possui estrangeiros ou brasileiros naturalizados há menos de dez anos em seu quadro social. Pela lei em vigor, todas as empresas jornalísticas e de radiodifusão sonora, ou de sons e imagens, tenham ou não participação de estrangeiros em seu capital social, devem comunicar ao Congresso Nacional suas alterações societárias;

- no art. 3º, o PLS dispensa a exigência de prévia anuência do órgão competente do Poder Executivo para as alterações que envolvam objetivos sociais, modificação do quadro direutivo, alteração do controle societário das empresas e transferência da concessão, da permissão ou da autorização, salvo se a cessão de cotas ou ações for realizada em favor de estrangeiros ou brasileiros naturalizados há menos de dez anos; ou se as alterações (modificação do quadro direutivo, alteração do controle societário das empresas e transferência da concessão, da permissão ou da autorização) envolverem empresa de radiodifusão sonora com potência superior a 50 KW ou empresa de radiodifusão de sons e imagens cuja programação básica seja transmitida por outras emissoras em âmbito estadual, regional ou nacional. Pela lei vigente, dependem de prévia anuência do órgão competente do Poder Executivo as alterações (objetivos sociais, modificação do quadro direutivo, alteração do controle societário das empresas e



transferência da concessão, da permissão ou da autorização) de todas as empresas de radiodifusão sonora e de sons e imagens;

- no art. 3º, ainda, a Proposta reduz, de sessenta para quarenta e cinco dias, a necessidade de mera comunicação ao órgão do Poder Executivo competente das demais alterações que não envolvam temas relacionados no item anterior;

- no art. 3º são criadas, por fim, duas exigências, não previstas na lei em vigor: uma pela qual a transferência direta da outorga apenas será admitida após a assinatura do contrato de concessão ou permissão; outra pela qual as alterações contratuais ou estatutárias só serão admitidas após a homologação do respectivo procedimento licitatório;

- no art. 4º, a propositura ratifica as alterações societárias que à época não foram, em descumprimento à legislação vigente, submetidas à anuência prévia do Poder Executivo, e que, pelas novas regras do Projeto, deixam de ter que cumprir essa exigência, bastando a comunicação de tais alterações ao Poder Concedente, no prazo de quarenta e cinco dias, para que a ratificação produza efeitos;

- no art. 5º do Projeto ora analisado revoga o art. 4º da Lei nº 10.610, de 2002, para dispensar as empresas jornalísticas de apresentar anualmente ao órgão de registro civil ou empresarial relação de seu quadro de sócios que comprove estar, ao menos 70% do capital, sob a propriedade de brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos; e

- no art. 6º, o PLS revoga a alínea “i” do art. 38 da Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962, para dispensar as empresas de radiodifusão sonora e de sons e imagens de apresentar anualmente ao órgão de registro civil ou empresarial relação de seu quadro de sócios que comprove estar, ao menos 70% do capital, sob a propriedade de brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos.

Durante a tramitação da matéria, na Comissão de Educação, Cultura e Esporte, foram apresentadas, pelo Senador Geraldo Mesquita Júnior, três emendas: uma, suprimindo o art. 2º do projeto, por julgar que o dispositivo é inconstitucional, na medida em que compromete a função fiscalizadora atribuída ao Congresso Nacional; outra, suprimindo os arts. 5º e 6º, por entender que esses artigos dificultam o processo de fiscalização dos órgãos do Governo responsáveis pelo acompanhamento do setor; e, uma terceira, modificando o art. 3º, por vislumbrar a possibilidade de formação de um mercado secundário para as outorgas desse serviço público.

II – ANÁLISE

O presente voto em separado escuda-se no inciso I, do § 6º, do art. 132, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

É de competência desta Comissão, com base no art. 101, inciso I, do Regimento da Casa, emitir parecer sobre as matérias que lhe forem submetidas por despacho da Presidência.



Inicialmente, deve-se ter a lembrança de que a Constituição da República (CR), quando organiza o Estado, define que compete à União explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações e de radiodifusão sonora e de sons e imagens (CR, art. 21, XI e XII). Vale dizer, a exploração das telecomunicações e da radiofusão sonora e de sons e imagens é um serviço público, exercido diretamente pela União que, por autorização, concessão ou permissão desta, pode ser executado por particulares, não deixando, contudo, de ser esta exploração uma atividade pública.

Além disso, é de competência exclusiva do Congresso Nacional apreciar os atos de concessão e renovação de concessão de emissoras de rádio e televisão (CR, art. 49, XII). Ao tratar da Comunicação Social, no capítulo V, do Título VIII, o texto constitucional estabelece:

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.

§ 1º Em qualquer caso, pelo menos setenta por cento do capital total e do capital votante das empresas jornalísticas e de radiodifusão sonora e de sons e imagens deverá pertencer, direta ou indiretamente, a brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, que exercerão obrigatoriamente a gestão das atividades e estabelecerão o conteúdo da programação.

[...]

§ 4º Lei disciplinará a participação de capital estrangeiro nas empresas de que trata o § 1º.

§ 5º As alterações de controle societário das empresas de que trata o § 1º serão comunicadas ao Congresso Nacional.

Art. 223. Compete ao Poder Executivo outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens, observado o princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal.

§ 1º - O Congresso Nacional apreciará o ato no prazo do art. 64, § 2º e § 4º, a contar do recebimento da mensagem.

§ 2º - A não-renovação da concessão ou permissão dependerá de aprovação de, no mínimo, dois quintos do Congresso Nacional, em votação nominal.

[...]

§ 5º - O prazo da concessão ou permissão será de dez anos para as emissoras de rádio e de quinze para as de televisão.

Quando o Projeto de Lei do Senado Nº 222, de 2005 – sob o argumento de “reduzir a burocracia que inibe o investimento produtivo” – altera o conteúdo da Lei Nº 10.610, de 2002, para prever que as empresas jornalísticas e de radiodifusão sonora e de imagens somente devem comunicar ao Congresso Nacional as alterações de controle societário quando tiverem a participação de estrangeiros ou de brasileiros naturalizados há menos de dez anos, ele inviabiliza o controle exercido pelo Poder Legislativo, sendo, portanto, inconstitucional.



No que tange ao Princípio da Publicidade na Administração Pública, verifica-se outro ponto de colisão do PLS Nº 222, de 2005, com o texto constitucional. Na medida em que desobriga as empresas de radiodifusão e de TV de informar suas alterações societárias, a Proposição limita a transparência sobre o controle societário das empresas e, por via de consequência, deixa de atender ao citado princípio constitucional.

Para que o Congresso Nacional possa averiguar, com base no § 5º do art. 222 da Constituição da República, se as determinações do § 1º, do mesmo artigo, estão sendo cumpridas, ele precisa ser informado de todas as alterações de controle societário ocorridas. As competências do Congresso Nacional – previstas no inciso XII do art. 49, no § 5º do art. 222 e no § 1º do art. 223, do texto constitucional – não podem ser reduzidas por meio de lei ordinária. As emendas do Senador Geraldo Mesquita Júnior, apresentadas na Comissão de Educação, Cultura e Esporte, corroboram essa linha de raciocínio, na medida em que argumenta que a função fiscalizadora atribuída ao Congresso Nacional estaria comprometida com a aprovação deste Projeto.

Outro aspecto, de igual importância, que deve ser considerado, é a questão que envolve a possibilidade de parlamentares, deputados e senadores, serem proprietários, controladores ou diretores de empresa detentora de concessão, permissão ou autorização para a exploração de serviços de radiodifusão sonora ou de sons e imagens. Sobre o tema, protocolamos, em 5 de julho de 2006, Requerimento de consulta ao Presidente do Senado (RQS Nº 782/2006), sobre a interpretação que deveria a Casa dar ao texto da vedação constitucional prevista no art. 54, II, “a”, da Constituição da República. A matéria foi despachada à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ).

Em resposta, a Comissão aprovou, em 7 de abril de 2009, o Relatório do Senador Pedro Simon, que passou a constituir Parecer da CCJ, cujo voto tem o seguinte teor:

Diante do exposto, votamos no sentido de que, em resposta à consulta formulada, fique esclarecido que:

- a) incide na vedação de que trata o art. 54, inciso II, aliena a, da Constituição Federal o parlamentar que seja proprietário, controlador ou diretor de pessoa jurídica detentora de concessão, permissão ou autorização para exploração de serviços de radiodifusão sonora ou de sons e imagens;
- b) deve ser rejeitado o ato de outorga ou renovação de concessão, permissão ou autorização para a exploração de serviço de radiodifusão de pessoa jurídica que se enquadre na situação acima mencionada, observado, no caso de renovação, o disposto no art. 223, § 2º, da Constituição.

Disso, conclui-se que a questão já foi decidida pela CCJ. Assim, avaliamos que o PLS Nº 222, de 2005, cerceia, de maneira capital, a atribuição de o Congresso Nacional detectar a possibilidade de um parlamentar infringir a proibição constante do art. 54, inciso II, letra “a”, da Constituição da República, o que o levaria a perder o mandato. Esse é outro aspecto que mostra que o projeto em tela é inconstitucional.

Como se viu, a justificativa da Proposição se apóia no fato de que “os principais documentos normativos que regem a atividade das emissoras de rádio e televisão datam da década de sessenta, época em que se entedia necessário rígido controle estatal de tais entidades”. Contudo, grande parte das mudanças é feita sobre artigos da Lei Nº



10.610, de 2002, ou de artigos que ela modificou no Código Brasileiro de Telecomunicações (Lei Nº 4.117, de 1962).

No mérito, consideramos que a matéria em análise afeta as atividades de acompanhamento do setor de radiodifusão sonora e de sons e imagens, principalmente no que se refere à dificuldade de monitoramento da propriedade das empresas de rádio e televisão e à dificuldade na definição do que constitui produtora independente e obra audiovisual independente. As alterações propostas pelo Projeto dificultam o monitoramento do setor de radiodifusão, tornando mais difícil à sociedade e ao Estado aferir se as empresas do setor respeitam preceitos constitucionais como o artigo 220, § 5º da Constituição Federal, que proíbe o monopólio ou o oligopólio dos meios de comunicação social.

Não julgamos ser uma mudança positiva para o nosso ordenamento jurídico a decisão de deixar de exigir anuênciam do Poder Executivo para alterações de controle societário em emissoras de rádio de menos de 50kW e de emissoras de TV que não sejam cabeças-de-rede. Ora, a legislação tem poucos, mas essenciais, limites à concentração horizontal de propriedade e direção das empresas. Ao desobrigar boa parte dos radiodifusores da anuênciam prévia para mudanças de controle societário, o Projeto dá espaço para que sejam feitas modificações que firam a legislação do setor, criando fatos consumados difíceis de reverter. Além disso, o Projeto cria uma diferença inexistente em qualquer outra parte da legislação entre emissoras de grande porte e de pequeno porte, no caso do rádio, e entre cabeças-de-rede e afiliadas, no caso da TV. Devemos considerar que emissoras afiliadas são, muitas vezes, as principais emissoras de determinada região. Assim, não há motivos para exigir anuênciam prévia apenas das primeiras e deixar as últimas descobertas.

Outro ponto a criticar é a determinação que o Projeto faz de que as únicas alterações societárias de empresas de rádio e de televisão a serem comunicadas ao Congresso passam a ser aquelas em que há participação de estrangeiros ou naturalizados há menos de 10 anos. Sobre esse aspecto, entendemos que, fruto do amadurecimento democrático, desde a Constituição Federal de 1988, as concessões e permissões precisam ser aprovadas também pelo Poder Legislativo para terem validade. Isso confere ao Congresso Nacional o papel de participante no acompanhamento das concessões, buscando diminuir o risco de discricionariedades do Poder Executivo.

A alteração proposta pelo PLS Nº 222, de 2005, diminui o poder de o Congresso Nacional fiscalizar essas questões. É importante salientar que o formato atual não traz ônus aos radiodifusores, dado que, no caso das alterações feitas por eles, a notificação ao Congresso é feita pelo próprio Poder Executivo. Hoje, apenas as empresas jornalísticas, que não são de radiodifusão, têm de comunicar as alterações diretamente ao Congresso.

Noutro momento, o PLS Nº 222, de 2005, desobriga as empresas jornalísticas e as concessionárias de rádio e TV de apresentar, a cada ano, declaração com a composição de seu capital social. Em sua justificativa, o Projeto afirma que “desde a década de sessenta, em que o marco jurídico do setor foi estabelecido, o número de emissoras multiplicou-se, tornando excessivamente onerosa, senão mesmo impossível, ao Estado a execução dessas funções”. Mas, por seu turno, a Proposição em tela torna ainda mais difícil a tarefa de fiscalização, ao fazer com o que o pequeno ônus antes distribuído entre



todos os radiodifusores (o de fazer a notificação anual) seja agora transferido, *in totum*, ao Estado. Nesse sentido, o projeto apresenta-se como um retrocesso.

O Projeto, também, retira a obrigação de se esperar cinco anos após a concessão para efetivar a transferência direta, constante do art. 91 do Decreto Nº 52.795/63, conforme sevê:

Art. 91 Não será autorizada a transferência, direta ou indireta, da concessão ou permissão, durante o período de instalação da estação e nem nos 5 (cinco) anos imediatamente subsequentes à data de expedição do certificado de licença para funcionamento. (Redação dada pelo Decreto nº 91837, de 25.10.1985)

No nosso entender, essa modificação pode se prestar à transformação de concessões de rádio e TV em mercadoria, o que não é coerente, por facilitar, na prática, a especulação sobre o uso de um bem público (o espectro eletromagnético). Se já é questionável a possibilidade, hoje prevista, de transferência direta da outorga após cinco anos, que dá grande lucro às empresas, por meio da venda de um bem público (o uso do espaço no espectro eletromagnético), é ainda mais inaceitável que uma empresa se proponha a prestar um serviço público e repasse essa obrigação antes de completados cinco anos da outorga.

Não se pode, também, julgar como oportuna a regularização, como determina o Projeto, de emissoras que tenham feito alterações até então dependentes de anuência do Poder Executivo, uma vez que avaliamos que as empresas devem responder por possíveis ilegalidades cometidas.

É nítida a impressão de que o Projeto não contribui para o incremento da transparência no setor de rádio e TV. Diz a Proposição que a notificação de propriedade é inibidora dos investimentos. Em outras palavras, que os investimentos são mais incentivados, quanto mais obscuras são as alterações societárias. Essa defesa é incompatível com a prestação de um serviço público, configurando-se como que num recuo, no momento em que a transparência é cada vez mais exigida no trato com o serviço público.

Por fim, deve-se apontar a dificuldade que o PLS Nº 222, de 2005, trará para a produção independente em nosso país. O conceito de produção independente está diretamente relacionado com o cruzamento de dados sobre o quadro societário entre empresas de produção de conteúdo e empresas de radiodifusão, pois a produção independente se configura justamente quando não há coincidência de sócios entre as empresas. Quando o Projeto não permite a identificação clara de quem são os sócios das empresas, ele se torna um obstáculo à aplicação do conceito de produção independente.

Isso pode levar ao fim da produção independente, na medida em que grandes empresas podem, com a aprovação deste Projeto, injetar capital em pequenas produtoras, sem que apareçam no quadro de sócios. Em termos práticos, a dificuldade de identificação clara das alterações societárias de empresas de rádio e televisão prejudicaria a execução de diversas ações relativas à produção independente no setor do audiovisual.

São exemplos de ações prejudicadas pelas alterações do PLS a concessão de benefícios fiscais aos contribuintes que invistam na produção de obras audiovisuais



cinematográficas brasileiras de produção independente, conforme determinado pela Lei Nº 8.685, de 20 de julho de 1993; e o credenciamento de canais de programação composta por obras cinematográficas e audiovisuais brasileiras de produção independente para o serviço de TV a cabo.

Em síntese, o Projeto de Lei do Senado Nº 222, de 2005, impede que o Congresso Nacional cumpra sua atribuição constitucional de controlar as alterações societárias das empresas jornalísticas e de radiodifusão sonora e de sons e imagens, disciplinada pelo art. 222 da Constituição da República.

III – VOTO

Diante de todo o exposto, opinamos pela **rejeição** do Projeto de Lei do Senado Nº 222, de 2005.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator