

# PARECER N° , DE 2014

SF/14564.83168-74  


Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 229, de 2011, que *disciplina e regulamenta a gestão, administração e o funcionamento de canais e emissoras de rádio e televisão mantidos pelos legislativos federal, distrital, estaduais e municipais e dá outras providências.*

RELATOR: Senador **PAULO BAUER**

## I – RELATÓRIO

Vem à análise da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), com base no disposto no art. 101, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 229, de 2011, de autoria da então Senadora Marinor Brito, que *disciplina e regulamenta a gestão, administração e o funcionamento de canais e emissoras de rádio e televisão mantidos pelos legislativos federal, distrital, estaduais e municipais e dá outras providências.*

O projeto de lei em comento é composto por trinta artigos (na numeração original, o texto vai até o art. 28, mas a numeração dos arts. 13 e 14 foi repetida).

O art. 1º fixa o objeto da proposição, que consiste na disciplina dos objetivos, do funcionamento, da gestão e da utilização dos canais legislativos federal, distrital, estaduais e municipais e das emissoras de rádio operadas pelo Poder Legislativo, bem como dos trabalhos por eles produzidos.

O Capítulo “Das Disposições Comuns” é integrado pelos arts. 2º a 7º do PLS nº 229, de 2011.

O art. 2º conceitua emissora legislativa e canal legislativo, que são denominados, nesta proposição, de mídias legislativas.



SF/14564.83168-74

O art. 3º fixa o objetivo das mídias legislativas, qual seja, o de incentivar a transparência dos feitos públicos e a construção da cidadania por intermédio da divulgação das atividades legislativas e dos fatos que digam respeito ao Poder Legislativo.

O art. 4º veicula o objetivo fundamental das mídias legislativas, que é o de contribuir para elevar o nível de informação da sociedade.

O art. 5º traz objetivos complementares aos fixados nos arts. 3º e 4º, como, por exemplo, difundir a educação continuada a distância (alínea *a*) e contribuir para a integração entre os Legislativos federal, distrital, estaduais e municipais (alínea *d*).

O art. 6º trata das formas de que dispõem as mídias legislativas para a realização de suas atividades, como, por exemplo, valer-se de convênios de cooperação com outras emissoras (alínea *a*) e distribuir sua programação via teleradiodifusão aberta (alínea *b*), entre outras.

O art. 7º estabelece que as atividades jornalísticas e culturais terão caráter apartidário e imparcial.

O Capítulo “Do Tratamento Editorial” abrange os arts. 8º a 18 da proposição.

O art. 8º estabelece que as mídias legislativas assegurarão tratamento isonômico e plural às manifestações dos parlamentares.

O art. 9º pugna pela clareza da linguagem dos noticiários das mídias legislativas de modo a torná-los comprehensíveis ao público em geral.

O art. 10 assegura aos jornalistas e radialistas das mídias legislativas, quando no exercício da função legislativa, acesso às dependências restritas dos parlamentares.

O art. 11 determina que as mídias legislativas manterão arquivos de som e imagens abertos à consulta pública.

O art. 12 veda a utilização dos recursos humanos e equipamentos das mídias legislativas em campanhas eleitorais e institucionais partidárias, para fins de interesse publicitário ou pessoal.

O art. 13 prevê a possibilidade de cobrança, pelas mídias legislativas, de cópias de seus acervos.

O art. 14 prevê a possibilidade de cessão gratuita das notícias, imagens e áudios das mídias legislativas, desde que não sejam alvo de comercialização e seja identificada a origem do material jornalístico.

O art. 15 (numerado originariamente como art. 13) dispõe sobre as hipóteses em que as imagens e sons captados pelos canais legislativos poderão ser cedidos a outras emissoras em tempo real.

O art. 16 (numerado originariamente como art. 14) prevê que a cobertura e a edição jornalísticas deverão evitar a publicidade pessoal dos parlamentares.

O art. 17 (numerado originariamente como art. 15) estabelece que as atividades de interesse individual do parlamentar e/ou do partido político não serão objeto de cobertura pelas mídias legislativas.

O art. 18 (numerado originariamente como art. 16) veda a cessão de recursos humanos e equipamentos para produções pessoais dos parlamentares.

O art. 19 (numerado originariamente como art. 17) prevê que os programas produzidos pelos canais legislativos serão elaborados e apresentados por servidores do quadro de pessoal permanente da Casa Legislativa.

O art. 20 (numerado originariamente como art. 18) dispõe que o uso indevido das instalações, equipamentos e materiais dos canais legislativos, bem como a interferência nos processos de apuração e edição dos conteúdos jornalísticos constituem violação ao decoro parlamentar.

O Capítulo “Das Disposições Administrativas” engloba os arts. 21 (numerado originariamente como art. 19) a 30 (numerado originariamente como art. 28).

O art. 21 (numerado originariamente como art. 19) estabelece que os canais legislativos serão dirigidos por um conselho editorial e artístico e por uma direção executiva.

O art. 22 (numerado originariamente como art. 20) determina que o conselho editorial e artístico terá sua composição definida pela Mesa Diretora da Casa a que for vinculado o canal legislativo.

O art. 23 (numerado originariamente como art. 21) fixa a composição mínima do conselho e disciplina sua representação.

O art. 24 (numerado originariamente como art. 22) fixa as competências do conselho editorial e artístico.

O art. 25 (numerado originariamente como art. 23) estabelece o mandato dos membros do conselho.

O art. 26 (numerado originariamente como art. 24) dispõe sobre as reuniões ordinárias e extraordinárias do conselho.

O art. 27 (numerado originariamente como art. 25) assevera que as decisões do conselho editorial e artístico serão tomadas pela maioria de seus membros.

O art. 28 (numerado originariamente como art. 26) determina que os canais legislativos contarão com orçamento próprio.

O art. 29 (numerado originariamente como art. 27) prevê que a lista tríplice elaborada pelo conselho editorial com a sugestão de nomes para ocupar o cargo de diretor executivo do canal legislativo deverá ser composta por integrantes do quadro permanente da Casa Legislativa, observadas as exigências legais para o desempenho da função, após avaliação pública de suas competências.

Por fim, o art. 30 (numerado originariamente como art. 28) veicula a cláusula de imediata vigência da lei que eventualmente resultar da aprovação desta proposição na data de sua publicação.

Na justificação do PLS nº 229, de 2011, sustenta-se a necessidade de ser elaborada legislação que fixe as principais balizas para o funcionamento de rádios e televisões legislativas, com o principal objetivo de conferir transparência ao funcionamento do Poder Legislativo, sempre em atenção ao interesse público e não ao de determinados grupos político-partidários.

Após a deliberação da CCJ, o PLS nº 229, de 2011, será apreciado, em decisão terminativa, pela Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT).

No prazo regimental, não foram oferecidas emendas.

## **II – ANÁLISE**

Cabe à CCJ, nos termos regimentais, a análise quanto à constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e regimentalidade. Sobre o mérito, melhor dirá a CCT.

No que concerne à análise da constitucionalidade da matéria, temos a aduzir o que se segue.

As rádios e televisões legislativas integram a estrutura da respectiva Casa Legislativa: no âmbito da União, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal; no Distrito Federal, da Câmara Distrital; nos Estados, das respectivas Assembleias Legislativas; e nos Municípios, das correspondentes Câmaras de Vereadores.

A prerrogativa de auto-organização dos Poderes, prevista no art. 2º da Constituição Federal (CF) e petrificado pelo art. 60, § 4º, inciso III, da CF, é decorrência lógica do princípio da independência e harmonia dos Poderes

Em outras palavras, os Poderes da República dispõem, em qualquer esfera da Federação, da prerrogativa de dispor privativamente sobre a melhor forma de estruturar seus órgãos, alocar recursos orçamentários, distribuir competências e regular seu funcionamento para que cumpram, de forma adequada, a missão que constitucionalmente lhes foi imposta.

Centremos nossa análise no caso do Poder Legislativo da União. A Constituição Federal estabelece, em seu art. 51, inciso IV, a competência privativa da Câmara dos Deputados de dispor, *verbis*:

Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

.....  
 ....  
**IV – dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;**

.....(grifamos)

No mesmo sentido, o art. 52, inciso XIII, da CF, ao dispor sobre as competências privativas do Senado Federal.



Essa competência privativa das Casas Legislativas não se submete ao princípio da reserva legal em sentido estrito, devendo ser veiculada por resoluções que prescindem da manifestação – sanção ou veto – do respectivo Chefe do Poder Executivo. Trata-se de competência que se inicia e se exaure no âmbito do próprio Parlamento.

Tome-se, como exemplo do alegado, a Rádio Senado e a TV Senado.

Ambas possuem a forma de Coordenações da Secretaria de Comunicação Social do Senado Federal, nos termos dos incisos IX e X do § 1º do art. 272 do Regulamento Administrativo do Senado Federal, instituído pela Resolução nº 58, de 1972, com a redação conferida pelo Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013.

É esse normativo interno que disciplina o funcionamento das mídias legislativas do Senado Federal: fixa seus objetivos, dispõe sobre a direção dos trabalhos, estabelece diretrizes, formas de operacionalização de atividades e vedações quanto à utilização de seus recursos humanos e materiais. Nesse sentido, veja-se o que estabelecem os arts. 276 e 277 e os arts. 329 a 347 do aludido Regulamento.

Listamos, apenas a título ilustrativo, alguns dos dispositivos anteriormente referidos, muitos dos quais têm sua redação reproduzida no PLS nº 229, de 2011, que ora se analisa:

**Art. 276.** À Coordenação Rádio Senado compete administrar e promover a cobertura jornalística dos trabalhos do Plenário, das Comissões, do Gabinete da Presidência e de outros órgãos da Casa, objetivando a elaboração do noticiário "Voz do Brasil", parte referente ao Senado; a redação e veiculação dos programas jornalísticos diários; a produção de programas jornalísticos especiais, assim como da programação musical e cultural; e a administração e provimento de toda a programação veiculada pelo sistema de radiodifusão do Senado Federal.

**§ 1º** São órgãos da Coordenação Rádio Senado:

.....  
**§ 2º** Os órgãos da Coordenação Rádio Senado têm as seguintes atribuições:

.....

SF/14564.83168-74



SF/14564.83168-74



**Art. 277.** À Coordenação TV Senado compete administrar e promover a realização das transmissões de teledifusão ao vivo ou produzir gravações em vídeo especialmente das atividades do Plenário, das comissões permanentes e temporárias, além da cobertura diária do Gabinete do Presidente e do Primeiro-Secretário para exibição pelo canal reservado da TV Senado, criada pela Resolução n.º 62, de 9 de junho de 1995; bem como pelo sistema interno e para distribuição às emissoras de televisão.

**§ 1º** São órgãos da Coordenação TV Senado:

.....

**§ 2º** Os órgãos da Coordenação TV Senado têm as seguintes atribuições:

.....

**Art. 331.** As notícias veiculadas pelos veículos da Secretaria de Comunicação Social do Senado Federal terão caráter apartidário, imparcial e não opinativo.

**Parágrafo único.** Os senadores receberão tratamento equânime por parte dos veículos de comunicação da Casa.

**Art. 332.** As atividades internas dos partidos, ocorridos no Congresso Nacional ou fora dele, não terão cobertura dos veículos de comunicação da Casa.

**Art. 339.** A TV Senado e a Rádio Senado deverão também:

I – difundir a educação continuada à distância;

II – incentivar a implantação e a operação em todo o país de rede legislativa de emissoras de televisão e de rádio;

III – contribuir para a integração entre os Legislativos Federal, Distrital, Estaduais e Municipais;

**Art. 340.** Para a realização de suas atividades, a TV Senado e a Rádio Senado poderão:

I – valer-se de convênios de cooperação com outras emissoras, entidades e empresas;

II – realizar produtos em regime de co-produção;

III – distribuir sua programação via telecabodifusão, redes de comunicação por computador, além de outros recursos de comunicação que vierem a se tornar disponíveis;

IV – valer-se de convênios com vistas ao desenvolvimento das televisões e rádios comunitárias, educativas, universitárias e legislativas.



SF/14564.83168-74

Art. 345. As instalações, os materiais e os equipamentos dos veículos da Secretaria de Comunicação Social do Senado Federal somente poderão ser utilizados para a realização de atividades no cumprimento dos objetivos estabelecidos neste Capítulo.

Art. 346. Serão punidos, nos termos da legislação em vigor, todos aqueles que utilizarem as instalações, materiais e equipamentos dos veículos da Secretaria de Comunicação Social do Senado Federal de forma indevida e para finalidades distintas daquelas para as quais os veículos foram criados.

Nem se alegue que a criação e funcionamento da TV Senado foram disciplinados pela Lei nº 8.977, de 1995, que *dispõe sobre o Serviço de TV a Cabo e dá outras providências*. Na verdade, seu art. 23, inciso I, alínea *d*, apenas determinou que as operadoras de TV a cabo tornassem disponíveis em suas respectivas áreas de prestação do serviço, canais básicos de utilização gratuita, entre eles, um canal reservado para o Senado Federal para a documentação de seus trabalhos, assim como o fez para a Câmara dos Deputados (alínea *c*) e para as Câmaras de Vereadores e Assembléias Legislativas (alínea *b*).

O art. 335 do Regulamento Administrativo do Senado Federal (Resolução nº 58, de 1972) faz referência expressa a essa circunstância, *verbis*:

Art. 335. À TV Senado, criada pela Resolução do Senado Federal nº 24, de 1995, cumpre o que determina a Lei nº 8.977, de 1995 (Lei de Cabodifusão).

Atualmente, a Lei nº 12.485, de 12 de setembro de 2011, que *dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado; altera 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 dá outras providências*, prevê, em seu art. 32, na mesma linha que a Lei nº 8.977, de 1995, que a prestadora de serviço de acesso condicionado disponibilize, sem quaisquer ônus adicionais para seus assinantes, em todos os pacotes ofertados, canais de distribuição obrigatória destinados à Câmara dos Deputados (inciso II), ao Senado Federal (inciso III) e aos Poderes Legislativos distrital, estaduais e municipais (inciso X).

Essa determinação legal impõe às prestadoras de serviço de acesso condicionado, mais conhecido como “serviço de televisão por assinatura”, não se confunde com a competência dos Poderes Legislativos de dispor, privativa e internamente, sobre a criação, organização e funcionamento de suas mídias.

Nesse sentido, entendemos que o tratamento dessa questão por intermédio de projeto de lei viola de forma inexorável os dispositivos constitucionais que asseguram a independência e a prerrogativa de auto-organização do Poder Legislativo.

Não nos esqueçamos, ainda, no que tange ao juízo de constitucionalidade da proposição, que o PLS nº 229, de 2011, ao determinar que seu âmbito de abrangência abarque as mídias legislativas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, invade esfera normativa dos Poderes Legislativos subnacionais, malfere a autonomia dos entes federados, estatuída pelo *caput* do art. 18 da CF, e incide na violação da cláusula pétreia prevista no art. 60, § 4º, inciso I, que trata da necessária preservação da forma federativa do Estado.

Assim – e nesse ponto estendemos nossa análise para o campo da juridicidade e regimentalidade –, há que se acrescentar que a reformulação do aparato normativo referente às rádios e televisões legislativas, caso necessária quanto ao mérito, deve ser efetivada por intermédio de projeto de resolução que trate do regulamento administrativo da respectiva Casa Legislativa, em cada esfera da federação, e não de projeto de lei genérico, pelas razões já expostas neste relatório.

### **III – VOTO**

Em face do exposto, votamos pela rejeição, por inconstitucionalidade, do PLS nº 229, de 2011.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

SF/14564.83168-74