



SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Arolde de Oliveira

PARECER N° , DE 2019

SF/19625.54803-22

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 99, de 2017, do Senador Thieres Pinto, que *disciplina a veiculação de publicidade comercial nos serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens explorados por entidades estatais.*

Relator: Senador **AROLDE DE OLIVEIRA**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 99, de 2017, de autoria do Senador Thieres Pinto, que *disciplina a veiculação de publicidade comercial nos serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens explorados por entidades estatais.*

O Projeto constitui-se de sete artigos. O primeiro corresponde ao objeto da norma, em redação equivalente à da sua ementa.

O art. 2º dispõe que os serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens explorados por entidades estatais das esferas federal, estadual e municipal poderão veicular, por tempo não superior a 50% (cinquenta por cento) do total de sua programação e mediante remuneração, peças de publicidade comercial de entidades de direito público e de direito privado, inclusive anúncios de produtos e de serviços. O art. 3º estabelece que a remuneração obtida com a veiculação de publicidade comercial deverá custear pelo menos 50% (cinquenta por cento) da programação.

O art. 4º altera o inciso VII do art. 11 da Lei nº 11.652, de 7 de abril de 2008, que *institui os princípios e objetivos dos serviços de radiodifusão pública explorados pelo Poder Executivo ou outorgados a*



SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Arolde de Oliveira

entidades de sua administração indireta; autoriza o Poder Executivo a constituir a Empresa Brasil de Comunicação (EBC). O dispositivo, na redação vigente, veda a veiculação de anúncios de produtos ou serviços, admitindo somente a publicidade institucional de entidades de direito público e de direito privado na formação da receita da EBC. Na forma proposta pelo Projeto, passa a ser permitida a publicidade comercial.

O art. 5º do Projeto modifica o art. 19 da Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, que dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais. A redação proposta dispõe que as entidades que absorverem atividades de rádio e televisão educativa poderão veicular publicidade comercial, o que hoje não é permitido.

O art. 6º do PLS revoga o § 5º do art. 32 da Lei nº 12.485, de 12 de setembro de 2011, que dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado. Com essa revogação, pretende-se permitir a publicidade comercial nos canais da TV por assinatura que não têm caráter privado (como o da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, do Supremo Tribunal Federal, do Poder Executivo, de radiodifusão pública pelo Poder Executivo, canal educativo e cultural organizado pelo Governo Federal, canal comunitário, canal de cidadania organizado pelo Governo Federal, canal legislativo municipal ou estadual e canal universitário).

O sétimo e último artigo do Projeto é a cláusula que determina a imediata vigência da Lei que dele resultar.

A justificação argumenta que as fontes de recursos dos serviços de radiodifusão explorados por entidades estatais são limitadas, em virtude da proibição da veiculação de publicidade comercial. Com isso, essas emissoras ficam dependentes de recursos públicos. Como consequência, especialmente em tempos de crise fiscal, têm seus orçamentos reduzidos, o que compromete a qualidade da programação. Além disso, a dependência financeira leva à dependência política, forçando a emissora a adotar postura de subserviência, o que igualmente compromete sua função.

Nesse sentido, o projeto visa a possibilitar a arrecadação de recursos para suprir a necessidade periódica de manutenção dos equipamentos e pagamentos de colaboradores e prestadores de serviços, o

SF/19625.54803-22



SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Arolde de Oliveira

que, enfim, garantiria meios de sobrevivência e a real independência aos serviços de radiodifusão explorados por entidades estatais.

O projeto foi distribuído para as Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ); e de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicações e Informática (CCT), cabendo à última a decisão terminativa.

Não foram apresentadas emendas à iniciativa.

II – ANÁLISE

Compete à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) manifestar-se sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe são submetidas, segundo o inciso I do art. 101 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF). No caso, além da CCJ, a matéria foi distribuída à CCT, à qual caberá a análise do mérito, nos termos do inciso VII do art. 104-C do RISF.

De início, sob o ponto de vista da constitucionalidade, vale observar que a Constituição Federal (CF) atribui à União a competência legislativa para dispor sobre telecomunicações e radiodifusão (art. 22, IV). A matéria objeto do Projeto sob análise não está, ainda, entre aquelas às quais a Constituição atribui alguma reserva de iniciativa (v.g., art. 61, § 1º).

Portanto, é legítima a apresentação de projeto de lei por parlamentar para tratar desse tema (art. 61, *caput*). Não há ressalvas, ainda, quanto à juridicidade e regimentalidade do Projeto.

A nosso ver, contudo, o Projeto apresenta graves entraves sob o ponto de vista da constitucionalidade material e de mérito. Afinal, trata-se de alteração do modelo de custeio das emissoras estatais e públicas de radiodifusão sonora e de sons e imagens, que hoje tem esteio nos recursos orçamentários. Pretende-se ampliar a fonte de recursos, admitindo-se a publicidade e propaganda comercial, atualmente vedadas expressamente pelas leis que regulam o sistema público de radiodifusão.

SF/19625.54803-22



SF/19625.54803-22

Os autores do Projeto argumentam que as emissoras passam por restrições financeiras, o que pode comprometer a qualidade de sua programação e sua independência política. Permitir a publicidade e a propaganda comercial poderia viabilizar a sobrevivência, a aquisição e manutenção de equipamentos e a prestação de serviços de qualidade pelas emissoras estatais e viria a resultar em alívio para os cofres públicos.

Ocorre, porém, que, sob o ponto de vista constitucional, tal medida configura concorrência desleal e enseja ofensa ao princípio da livre concorrência, albergado pelo inciso IV do art. 170 da Constituição. Isso porque os recursos da publicidade e propaganda comercial deixariam de ir exclusivamente para as emissoras privadas, que têm intuito de lucro e basicamente dependem deles para seu sustento e crescimento.

Além disso, as emissoras estatais passariam a acumular o custeio público e o privado, o que deixaria as demais em desvantagem, o que representaria evidente assimetria e desprestígio ao princípio da isonomia.

Aqui, é preciso registrar as distinções jurídicas e econômicas entre a radiodifusão comercial e a radiodifusão educativa ou estatal. As outorgas concedidas às empresas comerciais são onerosas e precedidas de procedimento licitatório, conforme regulamentado pelo Decreto nº 52.795, de 31 de outubro de 1963. Segundo disposto no art. 31 desse Decreto, somente após o pagamento pelo valor ofertado pela outorga da exploração dos serviços, será publicado o respectivo ato de concessão, permissão ou autorização. Essas empresas estão submetidas a elevada carga tributária e desenvolvem atividade com fins lucrativos.

De outro lado, a licitação é dispensável para outorga de serviços de radiodifusão com fins educativos (art. 13, § 1º, do Decreto nº 52.795, de 1963) e não se aplica às consignações para a execução dos serviços de radiodifusão estatal. Esses serviços devem ser desprovidos de finalidade comercial, vale dizer, são prestados sem intuito de obter lucro.

Demarcadas essas distinções, fica evidente a impropriedade da liberação da publicidade comercial para os serviços de radiodifusão estatal e educativo. Tal medida caracterizaria evidente assimetria, na medida em que os regimes distintos, na origem e destinação, estariam igualmente habilitados



SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Arolde de Oliveira

a captar recursos provenientes da propaganda comercial. Tal assimetria pode conduzir à inviabilidade da exploração privada do serviço de radiodifusão ou causar grande dificuldade no desempenho dessa atividade econômica.

Vale recordar, ainda, que o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens, nos termos do art. 223 da Constituição, é objeto de concessão, permissão ou autorização pelo Poder Executivo, *observado o princípio da complementaridade dos serviços privado, público e estatal.* Com efeito, o art. 32 do Código Brasileiro de Telecomunicações (Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962) dispõe que *os serviços de radiodifusão, nos quais se compreendem os de televisão, serão executados diretamente pela União ou através de concessão, autorização ou permissão.*

Permitir a publicidade e a propaganda comercial poderia representar uma forma de sobrevivência das emissoras estatais e públicas, mas é preciso considerar que tal possibilidade configura concorrência desleal e leva a uma quebra do modelo constitucional do serviço de radiodifusão, que prevê a *complementaridade* dos serviços privado, público e estatal, na medida em que a modalidade estatal passaria a admitir contribuições privadas para o seu custeio (tornando-se, na verdade, parte estatal e parte privada).

Ainda no tema da constitucionalidade do projeto, cabe considerar que tramitam nesta Casa projetos com tema correlato, mas dessa vez envolvendo o custeio das rádios comunitárias. São eles o PLS nº 55, de 2016, e o Projeto de Lei (PL) nº 666, de 2019. Não se cogita de tramitação em conjunto deles com o PLS nº 99, de 2017, pois esses versam sobre o segmento das rádios comunitárias e alteram legislação própria, a Lei nº 9.612, de 19 de fevereiro de 1998, não alcançada por aquele. Contudo, é interessante notar que o objetivo é equivalente, pois todos pretendem permitir a publicidade e propaganda comercial.

O Conselho de Comunicação Social (CCSCN), órgão auxiliar do Congresso Nacional, opinou, em 5 de novembro de 2018, por meio do Parecer nº 3, de 2018, que o PLS nº 55, de 2016, “*fere o inciso IV do art. 170 da Constituição Federal, que garante a livre concorrência, na medida em que afeta diretamente a atividade econômica das rádios comerciais*”. Por isso, emitiu parecer contrário àquele Projeto. Verifica-se, portanto, que o

SF/19625.54803-22



SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Arolde de Oliveira

Conselho chegou à mesma conclusão que ora apresentamos, embora se refira a outro segmento do setor da comunicação social.

Finalmente, outra ressalva, já no que toca ao mérito da proposição, diz respeito à possível captura da emissora estatal ou pública por interesses privados, tendo em vista que se pode evoluir para verdadeira dependência da prestação de serviço aos recursos angariados com a publicidade ou propaganda comercial de determinada empresa, ou grupo de empresas. Assim, a preocupação atual de interferência política pela dependência de recursos públicos poderá vir a ser substituída pela interferência ou dependência financeira de recursos privados, que poderá se afigurar até mais deletério para a finalidade de comunicação pública da emissora.

III – VOTO

Por todo o exposto, o voto é pela inconstitucionalidade material do PLS nº 99, de 2017, por ofensa aos princípios da livre concorrência (art. 170, IV, CF) e da isonomia (art. 5º, CF) e, no mérito, pela sua rejeição.

AROLDE DE OLIVEIRA
Senador-PSD/RJ

SF/19625.54803-22