

PROPOSTAS DA FENAJ SOBRE OUTORGA E RENOVAÇÃO DE CANAIS DE RÁDIO E TV NO BRASIL

A Federação Nacional dos Jornalistas com o objetivo de contribuir com as mudanças nas normas de apreciação dos atos de outorga e renovação de concessão, permissão ou autorização de serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagem construiu este documento, que é resultado de análise e discussão de sua Diretoria e pauta-se pela postura histórica da FENAJ ao longo dos seus mais de 60 anos de luta pela organização da categoria, liberdade de imprensa e democratização das comunicações no Brasil.

Histórico

O processo de outorgas da radiodifusão brasileira tem se caracterizado ao longo da história pela centralização do Poder Executivo Federal. Esta tradição vem desde 1931, com a edição do primeiro decreto, o 20.047, que regulamentava a matéria pelo governo Vargas. Em 1932, o Decreto 21.111 regravava o “Serviço de Rádio Comunicação”, os procedimentos de outorga de rádios. Ao longo dos anos os dois decretos, com inúmeras alterações por leis complementares e decretos, foram as bases legais das concessões. Tal era o caos do marco regulatório que o Governo Federal, em 1953, editou um projeto de lei criando um Código Brasileiro de Comunicações que atendesse a telefonia, a radiodifusão e outras tecnologias de comunicações. Este PL ficou nove anos em discussão no Congresso e, em 27 de agosto de 1962, foi aprovada a Lei 4.117, que instituiu o Código Brasileiro de Telecomunicações, com muitas alterações do projeto original e inúmeros vetos do Presidente João Goulart, todos derrubados pelo Congresso Nacional.

Por ser de interesse público e utilizar o espectro eletromagnético, a outorga de radiodifusão deveria ser regrada pelo Estado. Portanto, mantinha-se a centralização do Governo Federal sobre a mesma. Em 1967, o Governo Militar, editou o decreto-lei 236, concentrando ainda mais o poder do Estado sobre outorgas e concessões.

Constituição de 1988

No Brasil, a legislação das comunicações está fragmentada, mantendo como questões diferentes os serviços de telecomunicações e de radiodifusão. A Constituição Federal de 1988 não resolveu a organização e a exploração da comunicação social eletrônica. Os serviços da radiodifusão (Rádio e TV aberta) continuam sob a vigência do Código Brasileiro de Telecomunicações (Lei 4.117/62) e respondem ao Ministério das Comunicações. Já os demais serviços observam a Lei Geral de Comunicações (Lei 9.472/97) e respondem a ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações.

Os cinco artigos do Capítulo V da Constituição Federal, que tratam da Comunicação Social, são os menos regulamentados do título “Da Ordem Social”:

A COMUNICAÇÃO SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

<p>Art. 220, I - regular as diversões e espetáculos públicos, cabendo ao Poder Público informar sobre a natureza deles, as faixas etárias a que não se recomendem, locais e horários em que sua apresentação se mostre inadequada;</p>	<p>REGULAMENTADO</p>
<p>Art. 220, II - estabelecer os meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem</p>	<p>SEM REGULAMENTAÇÃO</p>
<p>Art. 220, § 4º - A propaganda comercial de tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias estará sujeita a restrições legais, nos termos do inciso II do parágrafo anterior, e conterá, sempre que necessário, advertência sobre os malefícios decorrentes de seu uso.</p>	<p>REGULAMENTADO</p>
<p>Art. 220, § 5º - Os meios de comunicação social não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio.</p>	<p>SEM REGULAMENTAÇÃO</p>
<p>Art. 221. A produção e a programação das emissoras de rádio e televisão atenderão aos seguintes princípios: I - preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas; II - promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação; III - regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei; IV - respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família.</p>	<p>SEM REGULAMENTAÇÃO</p>
<p>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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 36, de 2002)</p>	<p>REGULAMENTADO</p>
<p>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.</p>	<p>SEM REGULAMENTAÇÃO</p>
<p>Art. 224. Para os efeitos do disposto neste capítulo, o Congresso Nacional instituirá, como seu órgão auxiliar, o Conselho de Comunicação Social, na forma da lei.</p>	<p>REGULAMENTADO 8.389, de 30.12.91 - Institui o Conselho de Comunicação Social, na forma do art. 224 da Constituição Federal e dá outras providências.</p>

Desde o Governo Fernando Henrique Cardoso se tenta formular uma proposta de Lei de Comunicação Eletrônica de Massa. Já foram elaborados seis anteprojetos, que não tiveram nenhum resultado efetivo. Portanto, a década anterior foi marcada apenas por regulamentações pontuais:

MARCO REGULATÓRIO

Norma	Ementa
4.117, de 27.8.62	Institui o Código Brasileiro de Telecomunicações.
5.250, de 9.2.67	Lei de Imprensa. Regula a liberdade de manifestação do pensamento e de informação.
8.389, de 30.12.91	Institui o Conselho de Comunicação Social, na forma do art. 224 da Constituição Federal e dá outras providências.
8.977, de 06.01.95	Dispõe sobre o Serviço de TV a Cabo e dá outras providências.
9.295, de 19.07.96	Dispõe sobre os serviços de telecomunicações e sua organização, sobre o órgão regulador e dá outras providências.
Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997 (LGT)	Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995.
Lei nº 9.612 de 19/02/98	Institui o Serviço de Radiodifusão Comunitária e dá outras providências
Lei nº 9.998, de 17 de agosto de 2000:	Institui o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust).
Lei nº 10.052, de 28 de novembro de 2000	Institui o Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (Funttel).
E.C. 36 – art.222	Autoriza a entrada de capital estrangeiro até 30% em empresas jornalísticas, rádio e Tvs brasileiras.
Decreto nº 4.901, de 26 de novembro de 2003:	Institui o Sistema Brasileiro de Televisão Digital - (SBTVD).

Segundo o FNDC - Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação -, existem alguns problemas que devem ser resolvidos para a construção de um marco regulatório para o setor:

Qual o conceito de comunicação social eletrônica?

Qual o conceito de radiodifusão pública?

Como fiscalizar a política de criação de redes nacionais de TV?

Como assegurar o direito à propriedade das emissoras sem permitir a formação de monopólios e oligopólios?

Como organizar a exploração dos canais de rádio e TV com o advento da digitalização?

Como estabelecer um controle público sobre o conteúdo veiculado pela mídia sem cair na censura ou no moralismo?

Como regular a internet sem afrontar a liberdade de expressão?

Em janeiro de 2006, o presidente Lula criou uma Comissão Interministerial para elaborar um Anteprojeto de Lei para regulamentar os artigos 221 e 222 da Constituição Federal que tratam da organização dos serviços de comunicação eletrônica, entretanto não fixa prazo para a apresentação do anteprojeto.

A Constituição Federal de 1988 atacou a histórica centralização da competência pela outorga de radiodifusão pelo Poder Executivo Federal, fazendo com que o Congresso Nacional também fizesse parte da análise desses processos:

Art. 49. É de competência exclusiva do Congresso Nacional

(...)

XII – apreciar os atos de concessão e renovação de concessão de emissoras de rádio e televisão;

(...)

Art. 223. Compete ao Poder Executivo outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens, observando 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.

§3º. O ato de outorga ou renovação somente produzirá efeitos legais após deliberação do Congresso Nacional, na forma dos parágrafos anteriores.

§4º. O cancelamento da concessão ou permissão, antes de vencido o prazo, depende de decisão judicial.

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

Portanto a partir da Constituição de 1988, o Legislativo Federal passou a ser responsável pela apreciação dos atos de outorga, dividindo assim com o Executivo a responsabilidade de outorgar e de renovar outorgas de concessões, permissões e autorizações de emissoras de rádio e televisão. Do mesmo modo, a regra do parágrafo 2º do art. 223, segundo a qual a não renovação de outorga depende de aprovação de, no mínimo, dois quintos do Congresso Nacional, em votação nominal, transfere a responsabilidade adicional para o Poder Legislativo no que concerne à apreciação dos atos de outorga e renovação de radiodifusão.

As propostas dos Jornalistas

A FENAJ – Federação Nacional dos Jornalistas - apóia o [relatório da Subcomissão Especial da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática](#), presidida pela Deputada Luiza Erundina e tendo como relatora a Deputada Maria do Carmo Lara e propõe a incorporação das seguintes propostas nas mudanças das normas de apreciação dos atos de outorga e renovação de concessão, permissão ou autorização de serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens:

Do ponto de vista geral, a FENAJ considera importante destacar a observância dos seguintes princípios:

- a implantação de mecanismos de transparência, participação popular e controle público no processo de outorga e renovação, na gestão do espectro e no monitoramento das concessões;
- a realização de audiências públicas – de âmbito local, regional e nacional - no processo de renovação, como já indicadas no Ato Normativo da CCTCI;
- a apresentação por parte do concessionário e do Ministério, no ato de renovação, de levantamento, com resultados de pesquisa de opinião ou outros dispositivos, com a avaliação dos serviços prestados à comunidade, comprovando o atendimento dos compromissos firmados no ato da concessão, permissão ou autorização;
- o estabelecimento de contrapartidas sociais, como por exemplo, a constituição – por parte dos radiodifusores – de um fundo de financiamento à radiodifusão pública, educativa /universitária e comunitária;
- a inclusão na estrutura das empresas de Rádio e TV de mecanismos que estimulem e permitam o controle público sobre a programação, como conselhos com participação da sociedade, conselhos editoriais e serviços de ouvidoria.
- no ato de outorga, observar o impedimento de pessoas físicas investidas em cargo público ou no gozo de imunidade parlamentar ou de foro especial, e seus parentes até terceiro grau, em nome próprio ou de terceiros, no controle, gerência ou direção de empresa de radiodifusão sonora e de sons e imagens;

Em relação aos aspectos específicos a FENAJ, em consonância com sua missão principal, destaca a necessidade de:

- na outorga, na exposição de motivos, a apresentação de projetos que estimulem a produção artística, cultural e jornalística regionais, a produção independente e o fomento ao emprego formal e, na renovação, a comprovação desses compromissos;
- no ato de outorga ou renovação, a apresentação de certidões negativas de pessoa jurídica, proprietários e diretores (ou positivas com efeito de negativas) das Fazendas

federal, estadual e municipal, INSS e FGTS e RAIS; com validade no momento do ato - ou, mais precisamente, da data da portaria do Ministério;

- no ato de renovação da concessão, permissão ou autorização, a comprovação do cumprimento da legislação trabalhista, especialmente nos aspectos relativos à remuneração, jornadas de trabalho e regularidade nos contratos de trabalho;

- no ato de renovação da concessão, permissão ou autorização, a comprovação do respeito às regulamentações das atividades profissionais envolvidas na cadeia produtiva da radiodifusão, notadamente das profissões de jornalista e radialista;

- a comprovação do cumprimento do tempo mínimo (cinco por cento) destinado à programação jornalística, como determina o item h do artigo 39 da Lei 4.117, de 27 de agosto de 1962, bem como a identificação dos profissionais responsáveis, com a apresentação dos respectivos registros legais, conforme previsto na Lei 5.250, de 09 de fevereiro de 1967.

Justificativa

É correto, pois, afirmar que, ao tratar dos princípios gerais da atividade econômica, a Carta de 1988 aponta para a reestruturação de um sistema econômico descentralizado ao declarar que a ordem econômica é fundada na valorização do trabalho e da iniciativa privada, consagrando os princípios da propriedade privada, ainda que compreendida na sua função social, e da livre concorrência (art. 170, caput, e incisos II, III e IV).

Este entendimento dos constituintes é reforçado ainda mais quando a iniciativa privada explora serviços de concessão pública, como é o caso dos radiodifusores, reafirmando a necessidade de valor social do trabalho e o respeito à regulamentação profissional por parte dos concessionários como condição de explorar ou continuar explorando serviços de concessão pública.

Brasília, dezembro de 2007.

Diretoria da FENAJ

Fontes:

Lara, Dep. Maria do Carmo, relatora da Subcomissão Especial da Comissão de Ciência e tecnologia, Comunicação e Informática, Brasília, Mai/2007.

Pieranti, Octávio Penna, Políticas públicas para radiodifusão e imprensa: ação e omissão do Estado no Brasil pós-1964, Editora FGV, Rio de Janeiro, 2005.

Revista Mídia e Democracia, FNDC, Porto Alegre, Fevereiro, 2006.
FNDC, Documentos, Porto Alegre, Outubro, 2007, www.fndc.org.br