

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SETOR DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
FACULDADE DE DIREITO

MARWAN GLOCK MALTACA

**CONTROLE ECONÔMICO DA MÍDIA: fundamentos e análise de propostas
legislativas**

Curitiba

2015

MARWAN GLOCK MALTACA

**CONTROLE ECONÔMICO DA MÍDIA: fundamentos e análise de propostas
legislativas**

Monografia apresentada como requisito parcial à
obtenção do grau de Bacharel em Direito, ao
Curso de Direito, Setor de Ciências Jurídicas,
Universidade Federal do Paraná.

Orientador: **Prof. Dr. Daniel Wunder Hachem**

Curitiba

2015

TERMO DE APROVAÇÃO

MARWAN GLOCK MALTACA

CONTROLE ECONÔMICO DA MÍDIA: fundamentos e análise de propostas legislativas

Monografia aprovada como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Direito no Curso de Direito, Faculdade de Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

Orientador:

Prof. Dr. Daniel Wunder Hachem

Departamento de Direito Público
Universidade Federal do Paraná

Membros:

Profª. Drª. Eneida Desiree Salgado

Departamento de Direito Público
Universidade Federal do Paraná

Prof. Me. Tarso Cabral Violin

Curso de Direito
Faculdade de Pinhais

Curitiba, 01 de dezembro de 2015.

*À minha mãe, Janete, e ao meu pai, José,
por todo apoio, amor e carinho.
Sem vocês nada disso seria possível.*

Nada é impossível de mudar

Desconfiai do mais trivial, na aparência singelo.

E examinai, sobretudo, o que parece habitual.

Suplicamos expressamente: não aceiteis o que é de hábito como coisa natural, pois em tempo de desordem sangrenta, de confusão organizada, de arbitrariedade consciente, de humanidade desumanizada, nada deve parecer natural nada deve parecer impossível de mudar.

Bertolt Brecht

RESUMO

A presente monografia parte do seguinte problema: a Constituição Federal veda, em seu art. 220, §5º, que os meios de comunicação social sejam objeto de monopólio ou oligopólio. O referido dispositivo não foi objeto, passados quase trinta anos da promulgação da Constituição, de regulação pelo Poder Legislativo. Por sua vez, os meios de comunicação social comumente bradam que projetos que visam regular o setor ferem a liberdade de expressão. Desta forma, procura-se desconstruir o argumento analisando as particularidades da liberdade de expressão. Ainda, aponta-se o grande poder político dos meios de comunicação, bem como eventuais abusos que podem decorrer deste poder. Defende-se, assim, a regulação do setor. Dentre as possibilidades, aborda-se o controle econômico da mídia, única possibilidade de regulação defendida pela Presidenta da República. São analisados os fundamentos e três propostas legislativas que tangenciam, entre outros, o supracitado dispositivo constitucional.

Palavras-chave: meios de comunicação; liberdade de expressão; controle econômico da mídia; democratização da mídia;

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	09
CAPÍTULO 1: LIBERDADE DE EXPRESSÃO E REGULAÇÃO DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL.....	12
1.1. Liberdade de expressão e meios de comunicação social.....	12
1.1.1. <i>Liberdade de expressão e comunicação.....</i>	12
1.1.2. <i>Liberdade de comunicação social.....</i>	15
1.1.3. <i>Concepção libertária e democrática da liberdade de expressão.....</i>	16
1.2. Meios de comunicação social, regulação e democracia.....	19
1.2.1. <i>Meios de Comunicação Social e sua influência na sociedade moderna.....</i>	19
1.2.2. <i>Meios de comunicação social e a necessidade de regulação para garantia da democracia.....</i>	22
CAPÍTULO 2: A COMUNICAÇÃO SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO.....	26
2.1. O modelo constitucional.....	27
2.1.1 <i>Princípios da comunicação social.....</i>	27
2.1.1.1. <i>Art. 220.....</i>	27
2.1.1.2. <i>Art. 221.....</i>	31
2.1.1.3. <i>Art. 222.....</i>	31
2.1.2. <i>Concessão, permissão e autorização para prestação de serviços de radiodifusão sonora e de sons de imagens.....</i>	33
2.1.3. <i>O Conselho de Comunicação Social.....</i>	34
2.2. Proibição do monopólio e oligopólio dos meios de comunicação social.....	36
CAPÍTULO 3: CONTROLE ECONÔMICO DA MÍDIA - ANÁLISE DE PROPOSTAS LEGISLATIVAS.....	43
3.1. Projeto de lei nº 4.026/2004.....	45
3.1.1. <i>Justificativas do Projeto de Lei.....</i>	45
3.1.2. <i>Pontos relevantes e considerações sobre o Projeto de Lei.....</i>	46
3.2. Projeto de lei nº 6.667/2009.....	49
3.2.1. <i>Justificativas do Projeto de Lei.....</i>	49
3.2.2. <i>Pontos relevantes e considerações sobre o Projeto de Lei.....</i>	50
3.3. “Lei da mídia democrática”	52

CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	55
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	58

10 MOTIVOS PARA UMA REGULAMENTAÇÃO DA MÍDIA



INTRODUÇÃO

O presente trabalho visa estudar o controle econômico da mídia, uma proposta de regulação dos meios de comunicação social que ganhou destaque, sobretudo, nas eleições de 2014. Certo é que a Constituição brasileira fez previsão de um projeto de comunicação para o país, projeto esse que vem sendo sistematicamente descumprido desde 1988. Daí a necessidade do presente estudo, pois a comunicação, tal como idealizada, não se faz presente na realidade do país. Note-se que a Constituição já indicou o caminho a ser seguido, de modo que a não efetivação da norma - em razão da inércia do Poder Legislativo - se mostra incompatível com o regime democrático brasileiro. Veja-se que a comunicação só será verdadeiramente democrática quando todos os dispositivos constitucionais forem regulados - com a condicionante de serem regulados de modo a possibilitar a maior efetivação das respectivas normas. Portanto, necessária a discussão sobre a regulação da comunicação social.

Dentre as possibilidades de regulação, optou-se pelo controle econômico da mídia pelo maior destaque recebido nos últimos anos, bem como pela maior aceitação. Em verdade, a proposta possui mais adeptos do que as propostas de regulação de controle social (que envolvem diretamente questões atinentes ao conteúdo veiculado). Vale apontar que a Presidenta da República, Dilma Rousseff, já afirmou que se alinha aos que defendem a regulação econômica dos meios de comunicação.

De toda forma, importante desde já apontar que a regulação econômica não encerra, muito menos resolve, todos os problemas da comunicação. Trata-se de um primeiro passo em um longínquo caminho rumo à democratização da mídia. Assim, o trabalho será desenvolvido sob duas perspectivas: análise dos fundamentos que norteiam o controle econômico da mídia e; análise de propostas legislativas que visam, entre outras questões, a regulação do art. 220, §5º, da Constituição. Tal dispositivo estabelece que “*os meios de comunicação social não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio*”. Por conseguinte, a contribuição deste trabalho não é apresentar uma nova proposta, mas sim fortalecer o coro pela regulação econômica da mídia, apresentando seus fundamentos e analisando propostas vigentes.

A urgência da regulação econômica da mídia é evidente. Veja-se que os meios de comunicação social, instrumentos de produção e distribuição de informações, são propriedades de poucos. O oligopólio da mídia é notório, resultando num claro atentado à democracia, haja vista que o poder de transmitir e difundir ideias está centralizado nas mãos de poucas famílias. Como assevera Maria Piá Matta, os meios de comunicação possuem o papel primordial de incutir no imaginário um sentido social, uma vez que a partir deles formulamos a ideia de bem-estar e progresso. Para ela, os meios de comunicação constituem o espaço que “concretiza a visão e a representação das relações sociais”, bem como constrói “a ideia de sujeito e de desenvolvimento democrático”. Portanto, “os meios de comunicação não nos dizem o que fazer, mas apontam caminhos”, razão pela qual são um campo de disputa social e política.¹

O trabalho inicia envolto nesta discussão, apontando que tal disputa é verdadeira, tanto que os meios de comunicação social não medem esforços para criticar propostas que visam regular o setor. Nesse sentido, o argumento mais utilizado para criticar as propostas é o direito à *liberdade de expressão*. Sendo assim, o primeiro tema a ser tratado no capítulo inicial é o direito à *liberdade de expressão*. Na sequência, será abordado o poder de influência dos meios de comunicação social, bem como a questão da necessidade de regulação do setor.

O segundo capítulo, por sua vez, apresentará o modelo de comunicação previsto na Constituição. Muito embora a maioria dos dispositivos não façam parte do que se denomina controle econômico da mídia, a abordagem do capítulo da comunicação social se faz necessária para uma compreensão geral do tema. Ora, não existindo hierarquia entre as normas constitucionais, e sendo o capítulo diminuto, entendeu-se que proceder de tal forma seria mais adequado neste trabalho monográfico. Note-se que a análise global possui suas vantagens, demonstrando que a regulação econômica da mídia pode se tornar inútil, sem muitos efeitos práticos, se não for bem debatida - assim como aconteceu com a regulação do art. 224, que originou o Conselho de Comunicação Social.

Por fim, o terceiro capítulo encerra a monografia com uma análise de três propostas legislativas. São elas: o PL nº 4.026/2004, de autoria do ex-Deputado

¹ MATTA, Maria Piá. *Mídia e democracia na América Latina*. **Le Monde Diplomatique Brasil**. São Paulo, 02.08.2011. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=978>>. Acesso em 25 out. 2014.

Federal Cláudio Magrão (PPS-SP); o PL nº 6667/2009, de autoria do Deputado Federal Ivan Valente (PSol-SP) e; Projeto de Lei de Iniciativa Popular da Comunicação Social Eletrônica (Lei da Mídia Democrática), projeto de iniciativa popular que se encontra em fase de coleta de assinaturas. A escolha dos dois primeiros se justifica por recente debate realizado na Câmara dos Deputados. A escolha pelo projeto da Lei da Mídia Democrática se justifica por ser uma contribuição dos movimentos sociais, que estão se mobilizando, por intermédio da campanha “Para expressar a liberdade”,² para debater o tema da regulação com os mais diversos segmentos da sociedade em diversos Estados da Federação. A análise será restringida aos dispositivos que versam sobre a regulação do art. 220, §5º, da Constituição, propósito maior desta monografia.

² Site da campanha: <<http://www.paraexpressarliberdade.org.br/>>. Acesso em 25 out. 2014.

CAPÍTULO 1: LIBERDADE DE EXPRESSÃO E REGULAÇÃO DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

Os meios de comunicação social comumente invocam o direito à *liberdade de expressão* para defender a sua faculdade, ampla e irrestrita, para divulgação dos mais diversos fatos. Também recorrem ao mesmo direito para bradar contra qualquer pretensão legislativa de regulação do setor da comunicação. Nesse sentido, este primeiro capítulo pretende abordar a questão da relação entre *liberdade de expressão* e regulação dos meios de comunicação social. O intuito é demonstrar que a regulação do setor não afronta, necessariamente, a *liberdade de expressão*. E mais, pode se mostrar benéfica para o regime democrático.

Desta forma, primeiramente será apontado o que é precisamente a *liberdade de expressão*, delineando sua abrangência e seus limites. A conceituação teórica também se mostra necessária em decorrência dos diversos termos³ para se referir a propagação de ideias, crenças e juízos de valor na doutrina brasileira. Para além de uma análise conceitual, se relacionará a *liberdade de expressão* com os meios de comunicação social, uma vez que, como se demonstrará, tais órgãos são essenciais para a efetividade deste direito fundamental na sociedade moderna.

Após, será levantada a questão do poder de influência dos meios de comunicação social na sociedade capitalista. Assim, a regulação será apresentada como possibilidade de mitigar a força dos veículos de comunicação de massa.

1.1. Liberdade de expressão e meios de comunicação social

1.1.1. Liberdade de expressão e comunicação

A *liberdade de expressão* é um direito consagrado em diversos textos constitucionais, sendo garantia imprescindível para qualquer sociedade que se proponha democrática. Serve como instrumento para assegurar a autonomia e

³ Conforme exemplifica Edilsom Farias: “*liberdade de pensamento, liberdade de palavra, liberdade de opinião, liberdade de consciência, liberdade de expressão, liberdade de imprensa, liberdade de expressão e informação, direito à informação, liberdade de informação jornalística, direito de comunicação, liberdade de manifestação do pensamento e da informação, dentre muitas outras*”. FARIAS, Edilsom. **Liberdade de expressão e comunicação: teoria e proteção constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 52.

autorrealização da personalidade humana. É, verdadeiramente, um termômetro do regime democrático.

A *liberdade de expressão* se apresenta em diversos tratados internacionais, entre os quais a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 da ONU (art. 19), o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos de 1966 (art. 19) e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1969 (art. 13) – conhecida como Pacto de San José da Costa Rica. Os dois últimos foram ratificados pelo Brasil em 1992, razão pela qual são direitos constitucionalmente garantidos, conforme art. 5º, §2º, da Constituição Federal.⁴

No Brasil, a *liberdade de expressão* se apresenta no rol dos direitos subjetivos fundamentais (art. 5º, IV, V, VI, VIII, IX, XIV, CF/88),⁵ bem como garantia institucional objetiva da Comunicação Social (arts. 220 a 224, CF/88).⁶

A Constituição brasileira, ao contrário de outros ordenamentos, não optou pelo termo *liberdade de expressão* como gênero que abarca as diversas manifestações particulares (liberdade de crença, liberdade de comunicação, entre outras), tratando-as, assim, de forma específica no texto constitucional. Contudo, a doutrina costuma abordar a *liberdade de expressão* em um sentido amplo, como gênero, contemplando as diversas liberdades específicas (liberdade de manifestação do pensamento, liberdade de expressão artística, liberdade de ensino e pesquisa, liberdade de comunicação e de informação, liberdade de expressão religiosa), ressaltando as peculiaridades relativas a cada uma. A razão trazida para o tratamento em bloco é a sustentação de uma proteção ampla para tais liberdades, vistas não como um conglomerado, mas como partes interligadas. De toda forma, no que diz respeito à *liberdade de expressão* propriamente dita, a Constituição não

⁴ FARIAS, Edilsom. *Idem*, p.17.

⁵ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:(...)

IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato;

V - é assegurado o direito de resposta, proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou à imagem;

VI - é inviolável a liberdade de consciência e de crença, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e a suas liturgias;(...)

VIII - ninguém será privado de direitos por motivo de crença religiosa ou de convicção filosófica ou política, salvo se as invocar para eximir-se de obrigação legal a todos imposta e recusar-se a cumprir prestação alternativa, fixada em lei;

IX - é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença;(...)

XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

⁶ Os dispositivos serão aprofundados no próximo capítulo.

utilizou terminologia uniforme, sendo que ao longo do texto constitucional são utilizados os termos *liberdade de expressão* e *livre manifestação do pensamento*.⁷

Para compreender a *liberdade de expressão*, importante a refinada conceituação teórica trazida por Edilsom Farias.⁸ Em suas lições, o autor diferencia a *liberdade de expressão* da *liberdade de comunicação*, entendendo que ambas representam “o conjunto dos direitos, liberdades e garantias relacionadas à difusão das ideias e das notícias”. São duas as justificativas. Em primeiro lugar porque a *liberdade de expressão*, vista como gênero, abarcaria as liberdades de manifestação do pensamento, da opinião e da consciência (espécies). Em segundo lugar, porque o termo *liberdade de comunicação* refletiria o “complexo processo de comunicação de fatos ou notícias existente na vida social” de maneira mais ideal que os termos liberdade de imprensa e liberdade de informação. No que diz respeito ao objeto, a *liberdade de expressão* teria como intuito a manifestação de pensamentos, ideias, opiniões, crenças e juízos de valor. Por seu turno, o objeto da *liberdade de comunicação* seria a difusão de fatos ou notícias.

O autor reconhece que tais liberdades, de opinar e informar, podem se mostrar conexas, mas a dicotomia seria importante para delimitar a responsabilidade pelo exercício das mesmas. A *liberdade de expressão* teria conteúdo subjetivo e abstrato, não suscetível ao limite interno da verdade. Já a *liberdade de comunicação* teria conteúdo objetivo, submetida, portanto, à comprovação da verdade. Desta forma, em caso de concorrência seria possível, analisando o caso concreto, determinar se o aspecto objetivo ou subjetivo seria preponderante.⁹

Interessante, portanto, verificar o cuidado com o trato do que se denomina *liberdade de expressão e comunicação*. A abordagem dicotômica dessas liberdades é importante, sobretudo no que diz respeito, como aponta Edilsom Farias, ao direito de receber informações verdadeiras. Ora, o manejo da transmissão de informações deve se dar de forma séria¹⁰, principalmente quando se está diante de informações veiculadas por meios de comunicação social. A diligência esperada nem sempre é atendida, de modo que esta concepção, do conteúdo objetivo da *liberdade de*

⁷ SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 450-451; 455-456.

⁸ Não obstante a excelente distinção conceitual realizada por Edilsom Farias, ao longo deste trabalho o termo *liberdade de expressão* deverá ser entendido de forma ampla (abarcando a *liberdade de comunicação*). De toda forma, será utilizado o termo *liberdade de comunicação* quando oportuno.

⁹ FARIAS, Edilsom. *Op. Cit.*, p. 52 e ss.

¹⁰ Importante frisar que manejar a transmissão de forma séria não significa que o conteúdo deva ser transmitido de forma séria (vide programas humorísticos).

comunicação, é salutar para refletirmos sobre como os assuntos são, por vezes, propagados irresponsavelmente pela mídia.

Veja-se que a verdade, como critério interno da *liberdade de comunicação*, é uma verdade subjetiva. Isso significa que se espera do emissor de uma notícia toda cautela e prudência, a fim de que a informação veiculada seja correta e honesta. A verdade não é propriamente a dos fatos, mas sim a atitude subjetiva do sujeito emissor. Desta forma, é possível que determinada notícia não seja condizente com a realidade dos fatos, mas o emissor terá cumprido o critério interno da verdade se demonstrar que fez uso de todos os meios que lhe eram disponíveis para difundir uma informação correta.¹¹

Portanto, não se espera que todos os conteúdos propagados sejam plenamente verdadeiros, mas sim que o emissor tenha se precavido para difundir uma informação verossímil. A razão é simples: não há como determinar o que seja objetivamente verdadeiro. Seria irresponsabilidade defender como critério interno da *liberdade de comunicação* uma verdade objetiva. Tal situação se apresentaria como verdadeira ofensa à *liberdade de expressão e comunicação*.

1.1.2. *Liberdade de comunicação social*

A comunicação se apresenta em dois níveis: a comunicação intersubjetiva e a comunicação massiva. A comunicação intersubjetiva é a que ocorre em um contexto interpessoal, entre sujeitos, ou restringida a pequenos grupos. Por outro lado, a comunicação massiva se refere àquela realizada por intermédio dos meios de comunicação social. No que tange a *liberdade de expressão e comunicação*, ela é exercida concomitantemente nos dois níveis comunicativos, ou seja, tanto pelos cidadãos como por veículos de comunicação de massa. Não obstante o exercício simultâneo, é evidente o maior alcance das informações difundidas no nível da comunicação massiva.¹²

Ora, tal distinção é fundamental para demonstrar que a diferença do modo de se comunicar vai além da forma, pois atinge também a concretização da *liberdade de expressão*. Por concretização deve-se entender não apenas o exercício da

¹¹ FARIAS, Edilsom. *Op. Cit.*, p. 90-92.

¹² FARIAS, Edilsom. *Idem*, p. 99-100.

liberdade de expressão, obviamente importante, mas também o alcance, ou seja, o número de pessoas envolvidas na relação de comunicação.

Não é outra a razão pela qual existe tratamento jurídico diverso aos dois níveis de comunicação. As pessoas têm muitas dificuldades em expressar suas opiniões e fatos que possam ter conhecimento sem a mediação dos órgãos de comunicação social, haja vista que estes detêm os meios técnicos indispensáveis para difundir informações com eficiência. Por isso não se deve confundir a tutela intersubjetiva da comunicação com sua tutela massiva.¹³

Veja-se que é evidente que a maioria da população possui dificuldades para acessar os meios de comunicação social. Também é indubitável que as informações veiculadas pelos meios de comunicação social têm muito mais alcance. Daí a necessidade de tratamento jurídico diverso para o exercício da *liberdade de expressão e comunicação* pelos meios de comunicação social, uma vez que suas informações são disseminadas com desempenho muito superior. Não por outra razão a própria Constituição trata da *liberdade de expressão* em ambas as esferas.

Desta forma, considerando todas essas particularidades, envolvendo a comunicação massiva, cunhou-se o conceito jurídico da *liberdade de comunicação social*, que designa o uso, pelos meios de comunicação social, da *liberdade de expressão e comunicação*.¹⁴

1.1.3. Concepção libertária e democrática da liberdade de expressão

A *liberdade de expressão* é um direito fundamental essencial para o regime democrático. Para Ingo Sarlet, a *liberdade de expressão* constitui um dos direitos fundamentais mais preciosos, pois fornece embasamento, para além da dignidade da pessoa humana (autonomia e livre desenvolvimento do indivíduo), para garantia da democracia e do pluralismo político. Por isso, é também um direito político, haja vista que assegura um *livre mercado de ideias*.¹⁵ A *liberdade de expressão*, como aponta Daniel Sarmento, é inerente a qualquer regime que se proponha democrático. Somente a sua existência permite que a vontade coletiva se forme pelo

¹³ FARIAS, Edilsom. *Idem*, p. 100-101.

¹⁴ FARIAS, Edilsom. *Idem*, p. 101-102.

¹⁵ SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Op. Cit.*, p. 455-456.

embate de ideias, em que todos os membros da sociedade possam participar, seja exprimindo ou ouvindo opiniões.¹⁶

Nesta senda, importante ressaltar que existem duas concepções sobre a *liberdade de expressão*. É Owen Fiss, envolto ao debate constitucional norte-americano sobre a *liberdade de expressão*, que mostra a tensão existente entre as duas concepções para garantia deste direito. De um lado, a *liberdade de expressão* é vista como uma proteção da autonomia discursiva dos indivíduos, devendo o Estado se abster de qualquer tentativa de interferência – a chamada teoria libertária. Os adeptos de tal teoria veem o Estado como possível violador da *liberdade de expressão*. Contrapondo-se a tal entendimento, existe a posição de que a *liberdade de expressão* possui a finalidade de promover a diversidade na esfera pública, de modo que cabe ao Estado proporcionar um maior espaço para diversos grupos no debate democrático – a denominada teoria democrática. Os adeptos deste posicionamento veem o Estado como entidade essencial para garantir a *liberdade de expressão*.¹⁷ Alexander Meiklejohn, um defensor do Estado regulador e um dos precursores dessa teoria, defendia que “o essencial não é que todos falem, mas que o que merece ser dito seja dito”.¹⁸

O debate, portanto, é sobre como tal direito deve ser garantido. A questão fundamental é se o Estado deve intervir ou não para efetivar a *liberdade de expressão*.

Em sua obra, Owen Fiss aponta que a visão libertária sobre a Primeira Emenda da Constituição dos Estados Unidos¹⁹ – de que o mandamento seria uma proteção da autoexpressão – encontra respaldo no *ethos* individualista que comanda a cultura popular e política do país. A Primeira Emenda é vista como uma deificação da máxima do liberalismo clássico de que os poderes do Estado sejam limitados.

¹⁶ SARMENTO, Daniel. Liberdade de expressão, pluralismo e o papel promocional do Estado. **Revista Diálogo Jurídico**. Salvador, nº. 16, mai/ago, 2007. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. p. 20.

¹⁷ BINENBOJM, Gustavo; PEREIRA NETO, Caio Mário da Silva. Prefácio. Prefácio *In*: FISS, Owen M. **A ironia da liberdade de expressão**: estado, regulação e diversidade na esfera pública. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p. 2.

¹⁸ MEIKLEJOHN, Alexander *Apud* BINENBOJM, Gustavo; PEREIRA NETO, Caio Mário da Silva.. Prefácio *In*: FISS, Owen M. *Idem*. p. 7.

¹⁹ “Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the Government for a redress of grievances”. Tradução literal: “O Congresso não editará leis estabelecendo uma religião oficial ou proibindo o livre exercício religioso; ou cerceando a liberdade de expressão ou de imprensa; ou o direito das pessoas se reunirem pacificamente, e de peticionar ao governo para a reparação de danos”.

Contudo, para o professor tal teoria não explicaria as razões para que os interesses dos que produzem o discurso prevaleçam sobre os interesses dos indivíduos a que o discurso é direcionado, na hipótese dos interesses conflitarem.²⁰ De toda forma, a Suprema Corte dos Estados Unidos possui a leitura de que tal dispositivo não seria uma vedação absoluta à regulação estatal do discurso, mas sim um comando para demarcar os limites da atuação estatal. Tal limite se modifica de tempos em tempos, dependendo da composição da Suprema Corte, mas sempre reflete uma ponderação entre interesses em conflito: de um lado o valor da *liberdade de expressão*, de outro os interesses promovidos pelo Estado para sustentar a regulação (contravalores).²¹

Gustavo Binjenbojm, ao analisar a teoria libertária e a teoria democrática, aponta algumas críticas. No que diz respeito a teoria libertária, constata que o controle do discurso público entregue ao mercado acaba por excluir a voz daqueles que não são proprietários dos meios de comunicação social. De outro lado, a teoria democrática apresentaria dois problemas emblemáticos: os critérios a serem utilizados no controle do que deve ser dito, bem como quem realizaria tal controle.²²

Os apontamentos são importantes, pois, de fato, a visão libertária, ainda muito proclamada, ou é ingênua ao não refletir sobre a dificuldade de acesso aos meios de comunicação social, ou é leviana ao preferir que o mercado, por si só, veicule o que bem entender. Por outro lado, crucial toda cautela no que tange à intervenção estatal sobre o discurso, uma vez que o controle pelo Estado pode resultar em censura, violando, assim, a *liberdade de expressão*.

No Brasil, a lembrança dos tempos da ditadura, em que havia grande censura e restrições impostas pelo Estado, auxiliou para uma percepção da *liberdade de expressão* muito próxima àquela vigente nos Estados Unidos, ou seja, uma garantia da autonomia individual.²³ Mas é certo que essa visão tradicional, da *liberdade de expressão* como um direito negativo que impõe um dever de abstenção do Estado, perde espaço por aqui. Como salienta Daniel Sarmento, tal visão não é incorreta, mas incompleta. E isso porque em uma sociedade demasiadamente desigual, como

²⁰ FISS, Owen M. *Op. Cit.*, p. 29-30.

²¹ FISS, Owen M. *Idem*, p. 33.

²² BINENBOJM, Gustavo. Meios de comunicação de massa, pluralismo e democracia deliberativa: as liberdades de expressão e de imprensa nos Estados Unidos e no Brasil. **Revista Brasileira de Direito Público – RBDP**, Belo Horizonte, ano 3, n. 9, p. 191-211, abr./jun.2005. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=30026>>. Acesso em: 16 mar. 2015. p. 3.

²³ BINENBOJM, Gustavo; PEREIRA NETO, Caio Mário da Silva. Prefácio. *In*: FISS, Owen M. *Op. Cit.*, p. 10.

é a brasileira, a garantia desse direito necessita de ações positivas pelo Estado. Só assim existiriam condições reais para o exercício do debate público.²⁴

Como aponta Owen Fiss, alguns temas são sensíveis, não sendo possível simplesmente colocar a discussão entre liberdade *versus* igualdade. O autor exemplifica com as questões que envolvem a regulação estatal do discurso de incitação ao ódio, pornografia e financiamento de campanhas.²⁵ Para o professor, tais regulações podem ser vistas como uma promoção, e não limitação, da *liberdade de expressão*, sendo que a regulação não deveria ser vista como um conflito entre os valores da liberdade e igualdade, e sim entre liberdade e liberdade. O Estado interviria, assim, para impedir o efeito silenciador do discurso, de modo que estaria exercendo seu poder de polícia para promover um fim legítimo. Tal fim seria a concepção de democracia que não tolera que o discurso dos poderosos soterre o discurso dos menos poderosos. Daí que algumas vezes deve-se reduzir as vozes de alguns para que se ouça as vozes de outros.²⁶

Por conseguinte, no que diz respeito à *liberdade de expressão*, o Estado pode ser tanto um violador, como também uma necessária fonte de liberdade. Como afirma Owen Fiss: “o Estado pode ser tanto um inimigo como um amigo do discurso”, o Estado “*pode fazer coisas terríveis para enfraquecer a democracia, mas também algumas coisas maravilhosas para fortalecê-la*”. Como assevera categoricamente, trata-se de uma verdade repleta de ironia e contradição.²⁷

1.2. Meios de comunicação social, regulação e democracia

1.2.1. Meios de comunicação social e sua influência na sociedade moderna

Os meios de comunicação social são importantíssimos para a sociedade moderna, influenciando diretamente em aspectos políticos e culturais do cotidiano. Exercem controle permanente sobre governantes, na medida em que podem dar publicidade a fatos considerados reprováveis para a crítica pública. Os meios de comunicação social são também o principal instrumento dos cidadãos para o

²⁴ SARMENTO, Daniel. Liberdade de expressão, pluralismo... *Op. Cit.*, p. 2.

²⁵ Owen Fiss, abordando posicionamentos da Suprema Corte, aponta que dinheiro também é discurso, de modo que o ato de gastar dinheiro (como por exemplo o financiamento de campanhas políticas) é um dos métodos de promover valores políticos.

²⁶ FISS, Owen M. *Op. Cit.*, p. 45-49.

²⁷ FISS, Owen M. *Idem*, p. 144.

fornecimento de informações e pontos de vistas distintos, auxiliando sobremaneira para que embasem seus posicionamentos frente a temas públicos ou privados. Evidente, portanto, que desfrutam de descomunal poder na formação da opinião pública, definindo a agenda de debate na sociedade. Outrossim, é notório sua influência na formação cultural, tornando-se um dos principais meios de entretenimento de grande parcela da população. Isso resulta em influência demasiadamente importante nos hábitos culturais.²⁸

Note-se, contudo, que nem sempre os meios de comunicação social são utilizados da forma mais apropriada, como demonstra Noam Chomsky. Tecendo comentários a respeito da influência da propaganda política, o autor recorda que Walter Lippmann, jornalista americano e teórico da democracia liberal, defendia que os interesses comuns escapavam da opinião pública, uma vez que só poderiam ser entendidos e administrados por uma classe especializada,²⁹ composta por “homens responsáveis” capazes de entender o funcionamento das coisas. Pois bem, Lippmann logo percebeu a força que a mídia exercia sobre a política, de modo que defendia que a propaganda política – a qual denominava “revolução na arte da democracia” – poderia ser utilizada para construção do consenso. Neste aspecto, compreendia o consenso como a obtenção da aprovação pela população sobre assuntos dos quais ela não era favorável, utilizando-se para isso das técnicas da propaganda política. Chomsky também recorda do caso de Hitler, alertando que a propaganda política, patrocinada pelo Estado, pode ter graves consequências quando apoiada por “classes instruídas” e sem espaço para contestá-la.³⁰

O que se quer destacar é a força que a mídia possui sobre a opinião pública, independentemente da vertente política do governante. Esta é a razão pela qual Noam Chomsky entende que a *“propaganda política está para uma democracia assim como o porrete está para um Estado totalitário”*, pois por intermédio da

²⁸ SARMENTO, Daniel. Comentário ao artigo 220. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 4791.

²⁹ Para Noam Chomsky, essa teoria, que divide os cidadãos em classes, equipara-se com a teoria leninista, na qual uma vanguarda de intelectuais revolucionários conduziria as massas ignorantes para um futuro que elas não vislumbrariam sozinhas. Por isso, para o autor, a teoria liberal democrática e o marxismo-leninismo seriam muito próximos em seus pressupostos ideológicos.

³⁰ CHOMSKY, Noam. **Mídia: propaganda política e manipulação**. São Paulo: Martins Fontes, 2013. p. 13-15.

propaganda política “os *interesses comuns escapam ao rebanho desorientado: ele não consegue decifrá-los*”.³¹

Por sua vez, Fábio Konder Comparato afirma que nenhum sistema de poder permanece como legítimo na consciência coletiva sem um esforço constante para justificá-lo. Por isso a legitimidade seria sempre, em maior ou menor medida, o resultado de uma técnica de legitimação. Assim, ao realizar um retrospecto das formas de legitimação do poder ao longo dos séculos, aponta que a grande mudança ocorrida no século XX teria sido a criação dos grandes órgãos de comunicação de massa. Tais órgãos, sob o modelo de entidades estatais ou privadas, seriam os responsáveis por manter a legitimação da ordem estabelecida dos grupos dominantes, em regimes de concentração do poder estatal, e da classe empresarial, em países de capitalismo liberal.³²

A organização do espaço público de comunicação ocorre de forma alheia ao povo, ou ainda com a transformação do povo em massa de manobra dos setores dominantes. Em regimes autocráticos constituiria um monopólio dos governantes. Já em regimes considerados democráticos o espaço de comunicação deixa de ser público para tornar-se um oligopólio, bem como servir aos interesses, da classe empresarial. Comparato também entende estar defasada a concepção do constitucionalismo liberal de que o Parlamento seria o local de deliberação e decisão pública das questões políticas. Isso porque o debate parlamentar, em si, não seria tão importante para democracia, uma vez que os partidos políticos não alteram seus posicionamentos diante dos argumentos apresentados pelos partidos opositores. Em muitos países, ainda, seria o governo quem controlaria a ordem do dia das sessões parlamentares. Conseqüentemente, os Parlamentos, mesmo nos países em que o parlamentarismo é adotado como forma de governo, teriam se tornado meros “*ratificadores das decisões políticas previamente tomadas na esfera do Executivo*”. Esta é a razão pela qual o verdadeiro espaço público das deliberações políticas seria, portanto, o espaço oferecido pelos veículos de comunicação de massa. São os meios de comunicação de massa (e quem os controla) que decidem sobre a

³¹ CHOMSKY, Noam. *Idem*, p. 21.

³² COMPARATO, Fábio Konder. A democratização dos meios de comunicação de massa. In: **Revista USP**, São Paulo, n. 48, dezembro/fevereiro 2000-2001. p. 8-9.

divulgação ou não das questões discutidas e votadas no Parlamento. São quem, de fato, propõe diversos debates ao Parlamento.³³

A crítica de Comparato é oportuna. Discorda-se, com todo respeito, que o debate parlamentar não é importante para democracia ou que os Parlamentos tornaram-se meros ratificadores de decisões do Executivo³⁴, mas é interessante a reflexão sobre a influência da mídia no debate do Parlamento - notadamente sobre influir no que será debatido.

Owen Fiss também evidencia com precisão a influência que o mercado pode acabar exercendo sobre a imprensa. O professor aponta que uma imprensa dirigida por entidades privadas pode até ser livre do domínio econômico do Estado, mas certamente será coagida pela estrutura econômica na qual está inserida. Os donos de jornais e estações de rádio e televisão, assim como outros empresários, procuram obter lucro, sendo que a decisão sobre o que informar e como informar perpassa esse desejo. Desta forma, o mercado, pressionando a imprensa, determina como ela efetua suas críticas ao governo ou a candidatos. A imprensa também pode ser tendenciosa quando determinadas políticas públicas lhe são favoráveis economicamente. A questão da busca pelo lucro também pode fazer com que a imprensa deixe de veicular certas questões porque não lhe gerariam a receita esperada. Por tais motivos, segundo o autor, vários teóricos começaram a defender uma atuação mais positiva do Estado, para contrapor esses indesejáveis efeitos que o mercado exerce sobre a imprensa.³⁵

Certo é que novas tecnologias, como a TV a cabo, alteraram o cenário dos meios de comunicação. Contudo, como relata Fiss, a revolução tecnológica no ambiente das comunicações pode até propiciar um grande número de canais, “*mas enquanto todos eles forem governados pelo mercado, permanece o risco de que a cobertura seja distorcida*”.³⁶

1.2.2. Meios de comunicação social e a necessidade de regulação para garantia da democracia

³³ COMPARATO, Fábio Konder. *Idem*, p. 10/12.

³⁴ Não sendo esse debate o propósito da presente monografia, não se entrará no mérito da questão.

³⁵ FISS, Owen M. *Op. Cit.*, p. 101-102.

³⁶ FISS, Owen M. *Idem*, p. 110.

Para Owen Fiss, democracia é um exercício de autogovernança coletiva, de modo que os representantes devem ser escolhidos pelo povo e o Estado deve estar atento aos interesses da população. Os cidadãos, para exercerem suas prerrogativas, necessitam de algumas instituições para que sejam informados sobre as posições dos candidatos a cargos governamentais e para que relatem e avaliem as políticas e práticas do governo. Daí que para o autor a instituição mais importante, na sociedade moderna, para desenvolver esta função seria a imprensa organizada (incluindo a televisão), de modo que para cumprir sua responsabilidade democrática necessita de certo grau de autonomia em relação ao Estado.³⁷

Veja-se que a defesa é de uma imprensa com certa autonomia perante o Estado. Desta forma, importante verificar até que ponto o Estado pode ou deve intervir. Note-se que tal intervenção é necessária para segurança da democracia e garantia da *liberdade de expressão*.

A *liberdade de expressão*, em contexto intersubjetivo, visa proteger tanto os interesses do emissor da mensagem, que se manifesta livremente, como do receptor, que tem acesso a posicionamentos diversos. Por outro lado, em contexto massivo visa proteger e promover os direitos e interesses dos cidadãos, que são o público dos meios de comunicação social, sendo que a defesa dos interesses dos detentores dos veículos deve ficar em segundo plano.

Como aponta Daniel Sarmiento, se uma visão tradicional da *liberdade de expressão* visava proteger o orador ou escritor individual, a modificação das formas de se comunicar confrontou tal direito. Num cenário em que os meios de comunicação social possuem grande poder social, movimentando altíssimos recursos econômicos, surgiu a necessidade de um tratamento constitucional específico – daí o tratamento diverso à *liberdade de comunicação social* -, harmonizando os valores libertários da *liberdade de expressão* com a necessária democratização dos meios de comunicação social. Tal democratização possui o intuito de conter eventuais abusos dos titulares dos veículos de comunicação, que concentram grande poder.³⁸

Desta forma duas questões estão elucidadas. Em primeiro lugar, os meios de comunicação social são instrumentos importantíssimos para democracia. Em segundo, na mesma medida que em são essenciais para promover a democracia, a

³⁷ FISS, Owen M. *Idem*, p. 99.

³⁸ SARMENTO, Daniel. Comentário ao artigo... *Op. Cit.*, p. 4773.

sua regulação também o é. Uma sociedade que se proponha democrática não pode ser refém do poder exercido pela mídia.

A grande questão, portanto, é estabelecer os limites da intervenção estatal. A regulação pode ser substancial para possibilitar o pluralismo nos meios de comunicação, abrindo espaço para vozes normalmente excluídas. Contudo, a mesma regulação pode cometer excessos e favorecer os interesses dos que governam. Por isso a necessidade de que a regulação não permita nem o controle governamental, nem o controle privado.³⁹

Tratar da regulação dos meios de comunicação social não é tarefa fácil. Não significa, todavia, que o tema não deva ser enfrentado. Uma sociedade que se furta de regular a mídia inevitavelmente estará com sua democracia ameaçada.

Pedro Guareschi chega a afirmar que não existirá democracia no Brasil sem que exista democracia na mídia. Para ele a democratização dos meios de comunicação social é condição necessária para o avanço da democracia nas outras instâncias da sociedade.⁴⁰

A ausência de regulação dos meios de comunicação enfraquece a democracia brasileira. Certo é que as novas tecnologias no campo da comunicação, notadamente a *internet*, tornam o cenário um pouco mais razoável, mas não menos preocupante. O acesso à *internet* é muito mais abrangente atualmente, é verdade, mas a influência da mídia tradicional – que possui maior alcance - ainda é muito grande.

Como assevera Alexandre Faraco, “os meios de comunicação de massa em regra apresentam uma abrangência e alcance maior do que qualquer outra forma de divulgação de informações”.⁴¹

A pauta da democratização dos meios de comunicação social é antiga. Fábio Konder Comparato, em entrevista concedida em 1997, afirmou que a pauta estava em primeiro lugar dentre as prioridades de modificação do sistema oligárquico.⁴² Portanto, debater a regulação da mídia é, também, refletir sobre modelo de sociedade que queremos.

³⁹ SARMENTO, Daniel. *Idem*, p. 4791.

⁴⁰ GUARESCHI, Pedrinho A. **O direito humano à comunicação**: pela democratização da mídia. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013. p. 24.

⁴¹ FARACO, Alexandre Ditzel. **Democracia e regulação das redes eletrônicas de comunicação**: rádio, televisão e internet. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 37.

⁴² COMPARATO, Fábio Konder. Desenvolvimento econômico e solidariedade para viver a democracia. In: HADDAD, Fernando (org.). **Desorganizando o consenso**: nove entrevistas com intelectuais à esquerda. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998. p. 127.

Como aponta Alexandre Faraco, um regime democrático não se caracteriza apenas com a realização de eleições periódicas, mas sim com a viabilidade dos cidadãos participarem do processo de exercício e controle do poder político em outros níveis. Para ele, em termos ideais existiria um espaço público em que todos os cidadãos poderiam debater as mais diversas questões, mas em uma sociedade complexa, como a atual, “*os meios de comunicação é que criam um referencial comum em relação ao qual se pode idealizar a existência de um debate*”. Assim, a partir deles as pessoas podem ultrapassar sua realidade. Daí que o controle de tais meios pode influenciar diretamente o poder político, não sendo meramente econômico. Nesse sentido afirma que regular a concentração e o exercício desse poder seria um imperativo democrático, haja vista que o acúmulo e concentração representariam, em verdade, concentração de poder político, com capacidade para descaracterizar o funcionamento do espaço público de uma democracia.

Faraco reconhece que os limites para tal regulação são tênues, e que em nome da democracia cometem-se diversas atrocidades. Daí que tais limites não devem pretender desconstruir ou estatizar esse poder. Deve-se ter em mente que tal regulação não é apenas de poder econômico, mas sobretudo o exercício de poder político numa sociedade democrática. Por conseguinte, compreender isso resulta na percepção de que uma norma que vise regular o setor não deve ter como foco apenas a concorrência, bem como a promoção de fins não econômicos pode levar a resultados não muito bons sob o enfoque da eficiência econômica. Por isso que os limites à concentração não podem ser pensados em abstrato, e deve-se reconhecer que algum nível de concentração pode ser importante até mesmo sob o enfoque democrático da regulação.⁴³

Portanto, evidente que o poder detido pelos meios de comunicação social, assim como outros existentes numa sociedade democrática, deve ser objeto de regulação e limitação, evitando uma concentração excessiva que resulta em diversos abusos.⁴⁴

Desta forma, defender a regulação dos meios de comunicação social é defender a democracia. Trata-se de repudiar a concentração de poder político e, como se verá no próximo capítulo, defender o cumprimento dos ditames constitucionais.

⁴³ FARACO, Alexandre Ditzel. **Democracia e regulação...** *Op. Cit.*, p. 11-15;.

⁴⁴ FARACO, Alexandre Ditzel. *Idem*, p. 42-43.

CAPÍTULO 2: A COMUNICAÇÃO SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO

O primeiro capítulo trabalhou a questão dos meios de comunicação social e a *liberdade de expressão*. Primeiramente debateu-se a *liberdade de expressão*, apontando as diferenças existentes entre *liberdade de expressão* e *liberdade de comunicação*, abordando o seu exercício no âmbito de uma comunicação massiva - a *liberdade de comunicação social*. Após, foram tratadas as concepções existentes sobre como garantir tal direito fundamental - de um lado a concepção libertária, que exige uma abstenção do Estado; de outro a concepção democrática, que clama pela intervenção estatal -, demonstrando o que o Owen Fiss nomeia de ironia da *liberdade de expressão*. Em um segundo momento, tratou-se do poder de influência dos meios de comunicação de massa na sociedade. Apontou-se que a regulação destes veículos não fere a *liberdade de expressão*, bem como se mostra necessária para qualquer regime que se proponha democrático.

Este segundo capítulo, por sua vez, desenvolverá o tratamento constitucional da comunicação social. Desta forma, será analisado o capítulo referente à comunicação social na ordem social da Constituição Federal. A questão referente à proibição do monopólio e oligopólio da mídia será, contudo, tratada ao final. A importância de trabalhar o capítulo inteiro da comunicação social é, justamente, demonstrar qual o projeto de comunicação quis o constituinte, compreendendo-o como um todo, com as particularidades de cada dispositivo.

Os cursos de Direito Constitucional, em geral, tratam brevemente sobre os meios de comunicação social. E no que tange à proibição do monopólio e oligopólio, alguns sequer mencionam o dispositivo.⁴⁵ Outros fazem tal observação,⁴⁶ ressaltando a importância da medida para o regime democrático, que possui o intuito

⁴⁵ Cf.: SILVA, José Afonso da Silva. **Curso de direito constitucional positivo**. 25.ed. São Paulo: Malheiros, 2005; MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 4.ed. São Paulo: Saraiva, 2009; MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 29.ed. São Paulo, Atlas, 2013; FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 38. Ed. São Paulo: Saraiva, 2012; BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 1999; NOVELINO, Marcelo. **Manual de direito constitucional**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2014.

⁴⁶ Cf.: BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. 9.ed. São Paulo: Saraiva, 2015; FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 4.ed. Salvador: Jus Podivm, 2012; CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de direito constitucional**. 8.ed. Salvador: Jus Podivm, 2014; AGRA, Walber de Moura. **Curso de direito constitucional**. 8.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

de fazer preponderar a pluralidade de informações, impedindo a prevalência de pontos de vista unos, diversificando as fontes da comunicação.

2.1. O modelo constitucional

A Constituição Federal de 1988 conferiu um tratamento especial à comunicação social, disciplinando-a em capítulo específico no título referente à Ordem Social (arts. 220 a 224). Isso se deve, sobretudo, ao fato de que o país estava saindo de um longo período ditatorial. Foi a primeira vez que uma Constituição brasileira tratou o tema de forma apartada, uma vez que nas Constituições anteriores os dispositivos se encontravam esparsos. Comparando-se com outros ordenamentos, é possível apontar semelhança de tratamento com a Constituição portuguesa (arts. 38 e 39).⁴⁷

2.1.1. Princípios da comunicação social

Os primeiros dispositivos do capítulo tratam sobre o que se pode denominar princípios da comunicação social. Desta forma, são princípios, por vias transversas, da *liberdade de comunicação social* (tratada no capítulo anterior).

2.1.1.1. Art. 220

A Constituição inicia discorrendo, no *caput* do art. 220⁴⁸, sobre a *liberdade de comunicação social*. Como visto no capítulo anterior, trata-se do exercício da *liberdade de expressão e comunicação* por intermédio dos meios de comunicação social. Tal liberdade não sofrerá restrições, observando-se os limites impostos pelo texto constitucional. O dispositivo é claro ao estabelecer que não é possível compreender essa liberdade em termos absolutos, haja vista que deve se harmonizar com outros direitos de estatura constitucional.⁴⁹ É o caso, por exemplo, das particularidades enumeradas no art. 220, §§ 1º a 6º.

⁴⁷ Cf. BULOS, Uadi Lammêgo. *Op. Cit.*, p. 1609; SARMENTO, Daniel. Comentário ao artigo... *Op. Cit.*, p. 4774.

⁴⁸ Art. 220. *A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição.*

⁴⁹ SARMENTO, Daniel. Comentário ao artigo... *Op. Cit.*, p. 4791.

A Constituição veda atos legislativos de cunho cerceatório.⁵⁰ Desta forma, é defeso a qualquer espécie normativa constranger a *liberdade de comunicação social*.⁵¹ Nada obstante, é vedado o anonimato, bem como assegurado o direito de resposta⁵² e a indenização por danos morais, materiais ou à imagem; o livre exercício do trabalho e; o sigilo da fonte.⁵³

A *liberdade de comunicação social* é imprescindível para o enfrentamento dos males que afligem a sociedade. Tal liberdade propicia que a população tome conhecimento de fatos e versões para formar suas convicções. Não é absoluta, de modo que pode ser restringida por outros bens jurídicos, tutelados constitucionalmente, não apontados no art. 220, §1º.⁵⁴

A Constituição também veda toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística.⁵⁵ Uadi Lammêgo Bulos aponta que essa proibição não significa que limites não possam ser estipulados. Nesse sentido, não existiria impedimento para que o Conselho de Comunicação Social ou o Poder Judiciário, em caso *sub judice*, coibissem exageros.⁵⁶

A proibição da censura é uma das questões centrais do regime constitucional brasileiro. É um compromisso da Constituição com a democracia e a *liberdade de expressão*. O constituinte se preocupou em afastar da seara comunicativa posturas do Estado de cunho autoritário e paternalista.

A censura pode ser entendida em sentido estrito ou amplo. Em um sentido estrito, é compreendida como uma restrição prévia daquilo que se pretende comunicar por autoridades administrativas, ou seja, um controle preventivo. Em um sentido amplo, também podem ser compreendidas como censura restrições posteriores ao exercício da *liberdade de comunicação social*, bem como o impedimento de divulgação de ideias por outras fontes que não autoridades administrativas, como decisões judiciais. O primeiro sentido é totalmente proibido

⁵⁰ Art. 220, § 1º, CF: *Nenhuma lei conterà dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social, observado o disposto no art. 5º, IV, V, X, XIII e XIV.*

⁵¹ A Constituição utiliza o termo “liberdade de informação jornalística”. Contudo, tal termo não se revela mais apropriado do que a locução “liberdade de comunicação social” para representar o exercício público da *liberdade de expressão e comunicação*. Conforme FARIAS, Edilsom. *Op. Cit.*, p. 103.

⁵² O direito de resposta foi regulado recentemente, com a sanção da Lei nº 13.188/2015.

⁵³ BULOS, Uadi Lammêgo. *Op. Cit.*, p. 1610.

⁵⁴ SARMENTO, Daniel. Comentário ao artigo... *Op. Cit.*, p. 4792-4794.

⁵⁵ Art. 220, § 2º, CF: *É vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística.*

⁵⁶ BULOS, Uadi Lammêgo. *Op. Cit.*, p. 1610.

pela Constituição, não podendo ser relativizado. Já a segunda acepção não pode ser considerada em termos absolutos, uma vez que existem situações de colisão entre bens constitucionalmente amparados.

O regime constitucional brasileiro não admite a interdição administrativa de veiculação de conteúdos pelos meios de comunicação social, cabendo ao Poder Judiciário, em hipóteses excepcionais, vedar a divulgação de certas mensagens pelos meios de comunicação. A medida deve ser justificada, devendo ser tomada após diligente juízo de proporcionalidade. Desta forma, a regra geral é de que eventuais abusos pelo exercício da *liberdade de comunicação social* que lesem direitos de terceiros devem ser compensados e reprimidos posteriormente, por intermédio da responsabilidade civil e penal.⁵⁷

Outra limitação imposta pela Constituição diz respeito à regulação de espetáculos públicos.⁵⁸ O constituinte autorizou tal restrição, de competência da União, com o objetivo de proteger os direitos da criança e do adolescente. O entendimento foi de que o acesso a certos conteúdos podem ser prejudiciais para formação da criança e do adolescente, considerando o seu estágio de desenvolvimento psíquico. Necessário salientar que tal restrição não configura censura, uma vez que o Poder Público não pode proibir a diversão ou espetáculo público ou impedir veiculação de programas no rádio ou televisão. O que ocorre é uma restrição pontual à criança e ao adolescente, no intuito de compatibilizar interesses protetivos em conflito.⁵⁹

Sobre os limites desta competência restritiva, existem dois posicionamentos sobre a classificação indicativa estabelecida pelo poder público. A primeira entende que a finalidade da classificação é a de oferecer informação aos espectadores, não obrigando os meios de comunicação social a tomarem determinada conduta. Nesse sentido, caberia aos responsáveis permitir ou não o acesso da criança ou adolescente a determinados conteúdos. Assim, a classificação teria efeito indicativo, não sendo, portanto, norma cogente. De outro lado, existe o posicionamento de que as emissoras são obrigadas a seguir os horários estabelecidos pela União, de modo

⁵⁷ SARMENTO, Daniel. Comentário ao artigo... *Op. Cit.*, p. 4794.

⁵⁸ Art. 220, § 3º, I CF: *Compete à lei federal:*

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.

⁵⁹ SARMENTO, Daniel. Comentário ao artigo... *Op. Cit.*, p. 4794-4795.

que o caráter indicativo da classificação destina-se somente aos responsáveis. Por conseguinte, a classificação teria efeitos indicativos e cogentes.

A segunda posição foi a adotada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (art. 254), de modo que as emissoras devem observar os horários estipulados pela classificação indicativa, sob pena de sanções. O tema é controverso, e é objeto de impugnação no STF (ADIn 2.404).⁶⁰

A Constituição também determinou que fossem estabelecidos, pela União, mecanismos que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defender de programas de rádio ou televisão que descumpram os princípios elencados no art. 221, ou de propagandas de produtos, práticas e serviços que possam ser prejudiciais à saúde e ao meio ambiente.⁶¹ Na mesma linha determinou a restrição de propagandas de tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias.⁶²

No que se refere às restrições à propaganda, foram dois os objetivos. O primeiro o de corrigir o nível de conhecimento de informações existentes entre o fornecedor e o consumidor, visando que o consumidor possa fazer uma escolha mais bem informada no campo do consumo, como os possíveis danos que determinado produto ou serviço são causadores. O segundo foi proteger outros bens jurídicos relevantes, previstos constitucionalmente. Assim, a regulação busca não estimular o consumo de produtos ou serviços nocivos à saúde e ao meio ambiente. Como aponta Daniel Sarmiento, tais restrições devem respeitar o princípio da proporcionalidade, seja no aspecto tradicional, não cometendo excessos, seja na proibição de proteção deficiente, não restringindo insuficientemente. A saber, a Lei Federal nº 9.294/96, regulamentada pelo Decreto Federal nº 2.018/96, institui restrições aos produtos relacionados no art. 220, §4º, da Constituição.⁶³

⁶⁰ SARMENTO, Daniel. *Idem*, p. 4795-4796.

⁶¹ Art. 220, § 3º, II, CF: *Compete à lei federal:*

II - estabelecer os meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programas ou programações de rádio e televisão que contrariem o disposto no art. 221, bem como da propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente.

⁶² Art. 220, § 4º, CF: *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 conterà, sempre que necessário, advertência sobre os malefícios decorrentes de seu uso.*

⁶³ SARMENTO, Daniel. Comentário ao artigo... *Op. Cit.*, p. 4796-4798.

A Constituição ainda garantiu aos veículos impressos que suas publicações independem de licença por autoridade.⁶⁴ Tal dispositivo é uma garantia para mídia impressa, que pode ser explorada livremente, sem a necessidade de autorização estatal, diferentemente dos serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens. O tratamento diverso ocorre pela escassez do espaço no espectro eletromagnético, razão pela qual os serviços de radiodifusão necessitam de autorização do Poder Público, conforme art. 21, XII, “a”, da Lei Maior. Como a mídia impressa não está sujeita a limites materiais, a norma constitucional enalteceu a *liberdade de expressão*, impedindo uma eventual restrição por governantes, compatibilizando-se com a vedação constitucional à censura.⁶⁵

2.1.1.2. Art. 221

Por sua vez, o art. 221 enumera princípios que devem ser observado pelas emissoras de rádio e televisão, em sua produção e programação, quais sejam: 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*. Celso Ribeiro Bastos destaca o enaltecimento, pelos princípios, da questão do âmbito regional, que se apresenta tanto na promoção da cultura, como na regionalização da produção cultural. Por produção independente deve-se entender aquela que não está ligada aos grandes blocos comerciais.⁶⁶

2.1.1.3. Art. 222

A propriedade das empresas de comunicação social é tratada no artigo 222.⁶⁷ Originalmente, a propriedade de empresa jornalística e de radiodifusão sonora e de

⁶⁴ Art. 220, § 6º, CF: *A publicação de veículo impresso de comunicação independe de licença de autoridade.*

⁶⁵ SARMENTO, Daniel. Comentário ao artigo... *Op. Cit.*, p. 4800-4802.

⁶⁶ BASTOS, Celso Ribeiro. *Op. Cit.*, p. 961 (versão digital).

⁶⁷ 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)*

sons e imagens era privativa de brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos. Contudo, após a promulgação da Emenda Constitucional nº 36/2002 permitiu-se a participação de pessoas jurídicas constituídas de acordo com as leis brasileiras e que tenham sede no Brasil. A mesma Emenda dispôs que alterações no controle societário devem ser comunicadas ao Congresso Nacional. Veja-se, portanto, que após 2002 se autorizou a possibilidade de empresas estrangeiras ingressarem no setor de comunicação. O capital estrangeiro, todavia, não pode ultrapassar o montante de 30%, cabendo a lei infraconstitucional disciplinar tal participação. No que diz respeito à responsabilidade editorial e às atividades de seleção e direção de programação veiculados, essas são privativas, em todos os meios de comunicação social, de brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos.

A EC nº 36/2002 permitiu a entrada de capital estrangeiro nas empresas de comunicação social, reservando para brasileiros a responsabilidade pelo conteúdo veiculado. A intenção da norma restritiva é fazer com que os meios de comunicação social não atuem sob orientação estrangeira, mas, como aponta Manoel Gonçalves Ferreira Filho, é facilmente contornável.⁶⁸

Ora, existia uma razão importante para não se permitir o ingresso de capital estrangeiro nas empresas de comunicação quando da promulgação da Constituição: a soberania nacional. Os meios de comunicação social, como exposto no capítulo anterior, têm forte influência na democracia. Uma mídia comandada por interesses do mercado externo poderia, hipoteticamente, fazer forte oposição a governantes que não lhe interessariam no poder, por motivos políticos e econômicos, divulgando diversas notícias alarmantes para assustar a população. É fantasioso imaginar que

§ 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 36, de 2002)*

§ 2º *A responsabilidade editorial e as atividades de seleção e direção da programação veiculada são privativas de brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, em qualquer meio de comunicação social. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 36, de 2002)*

§ 3º *Os meios de comunicação social eletrônica, independentemente da tecnologia utilizada para a prestação do serviço, deverão observar os princípios enunciados no art. 221, na forma de lei específica, que também garantirá a prioridade de profissionais brasileiros na execução de produções nacionais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 36, de 2002)*

§ 4º *Lei disciplinará a participação de capital estrangeiro nas empresas de que trata o § 1º. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 36, de 2002)*

§ 5º *As alterações de controle societário das empresas de que trata o § 1º serão comunicadas ao Congresso Nacional. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 36, de 2002)*

⁶⁸ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 38. Ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 582 (versão digital).

investidores estrangeiros, com capital em empresas de comunicação, não influenciarão em certas decisões.

Por fim, a EC nº 36/2002 ainda dispôs que os meios de comunicação social eletrônica, independente da tecnologia empregada para prestação do serviço, deverão observar os princípios enunciados no art. 221, na forma de lei específica, lei essa que também deverá garantir a prioridade de profissionais brasileiros na execução de produções nacionais.

2.1.2. Concessão, permissão e autorização para prestação de serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens

Os meios de comunicação social que prestam serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens, o rádio e a TV aberta, são, em verdade, empresas prestadoras de serviço público. São autorizadas, pelo Estado, a utilizar o espectro eletromagnético para transmitir o seu sinal. Daí a necessidade de um tratamento diferenciado sobre sua prestação em relação aos demais meios de comunicação social (jornais, revistas, TV a cabo e internet). Importante ressaltar que a TV Digital, em processo de implementação no país, não altera o cenário jurídico, uma vez que o que se modifica é a tecnologia empregada para transmissão do sinal.

O regime de concessão, permissão e autorização para esse serviço é apresentado no art. 223 da Constituição.⁶⁹ O ato de outorga ou renovação é de competência do Poder Executivo. Ao realizar tal ato, deve o Poder Executivo observar o princípio da complementaridade. Tal princípio demanda a configuração dos sistemas de radiodifusão em privado (gerenciado pelo setor privado), público (mantido pelo poder público, via políticas públicas, sem finalidade comercial) e estatal (gestão estatal, sem finalidade comercial). O dispositivo se refere às TV's e

⁶⁹ 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.*

§ 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 da concessão ou permissão será de dez anos para as emissoras de rádio e de quinze para as de televisão.*

rádios, analógicos ou digitais. Veja-se, portanto, que se impõe limites ao uso do espectro eletromagnético para coexistência das três modalidades.

O Poder Executivo deverá comunicar o Congresso Nacional, sendo que cada Casa deverá apreciar, sucessivamente, o ato em até 45 dias, contados a partir do recebimento da mensagem. O não cumprimento do prazo acarreta no sobrestamento das demais deliberações legislativas, com exceção das que tenham prazo constitucional, até que a respectiva Casa aprecie o ato. A primeira Casa a se manifestar, obrigatoriamente, é a Câmara dos Deputados. Importante ressaltar que o ato de outorga ou renovação só produzirá efeitos após deliberação pelo Congresso.

O prazo da concessão ou permissão será de dez anos para os serviços de radiofusão sonora e de quinze anos para os serviços de radiofusão de sons e imagens. Uadi enaltece a existência do prazo no próprio texto constitucional, pois caso não o fosse estipulado poderia sofrer mudanças repentinas e injustificadas através de lei infraconstitucional.⁷⁰

Caso o Poder Executivo decida pela não renovação, o ato deverá ser aprovado por voto nominal de 2/5 dos membros do Congresso Nacional. A Constituição não faz previsão de quórum para o ato de concessão, de modo que se entende que nessa situação basta a maioria simples do Congresso para a aprovação.⁷¹

A Constituição também estabelece que, antes de vencido o prazo, o cancelamento da concessão ou permissão depende de decisão judicial. Tal disposição é uma garantia para os concessionários ou permissionários dos serviços de comunicação.

2.1.3. O Conselho de Comunicação Social

A Constituição, com a finalidade de proporcionar maior efetividade ao capítulo da comunicação social, fez previsão do Conselho de Comunicação Social (CCS).⁷² O CCS foi criado para ser um órgão auxiliar do Congresso Nacional, cabendo ao Poder Legislativo instituí-lo na forma de lei infraconstitucional. Dos dispositivos do

⁷⁰ BULOS, Uadi Lammêgo. *Op. Cit.*, p.1613.

⁷¹ BULOS, Uadi Lammêgo. *Idem, Ibidem*.

⁷² 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.*

capítulo da Comunicação Social, foi o primeiro a ser regulamentado. Em 30 de dezembro de 1991 o Congresso aprovou a Lei nº 8389, que o regulamenta.

Suas atribuições são a realização de estudos, pareceres, recomendações e outras solicitações, que digam respeito ao capítulo da comunicação social, encaminhadas pelo Congresso. Há também um rol de temas especiais (art. 2º). O CCS é composto por 13 membros, cada qual com um suplente, com representantes das empresas de rádio, de televisão e imprensa escrita, um engenheiro com notórios conhecimentos na área, representantes da categoria profissional dos jornalistas, dos radialistas, dos artistas e de cinema e vídeo, bem como por cinco representantes da sociedade civil (art. 4º).

Como se percebe, o CCS possui competências muito importantes e uma composição heterogênea. Trata-se do único canal institucional com espaço para sociedade civil se manifestar. Contudo, algumas questões fizeram com que o órgão, até hoje, não tenha a influência de que deveria gozar. Primeiramente, muito embora o CCS tenha sido criado três anos após a promulgação da Constituição, sua primeira composição só ocorreu uma década após a aprovação de sua regulamentação. Tal situação ocorreu mesmo com a previsão do art. 8º da referida lei, que previa uma eleição em até sessenta dias. A primeira eleição ocorreu somente em 05 de junho de 2002.

O mandato dos membros do Conselho é de dois anos, sendo que a segunda eleição ocorreu em 22 de dezembro de 2004, com um pequeno atraso. É justamente na forma como ocorrem as eleições que reside outro grave problema. Compete ao Congresso Nacional, em sessão conjunta, eleger os membros do CCS, de modo que o órgão torna-se refém do Poder Legislativo para funcionar adequadamente. Tanto o é que após o segundo mandato do CCS o Congresso não realizou eleições. Como consequência ficou por quase seis anos desativado. A omissão do Poder Legislativo em não eleger o seu órgão auxiliar, único espaço institucionalizado para debater o setor de comunicações no Brasil, foi muito criticado.⁷³

⁷³ LIMA, Venício. Cinco anos de ilegalidade. **Observatório da Imprensa**. Ed. 667. 09.11.2011. Disponível em: <<http://observatoriodaimprensa.com.br/feitos-desfeitas/cinco-anos-de-ilegalidade/>>. Acesso em 28 jul. 2015.

Novas eleições ocorreram somente em junho de 2012. E as eleições para quarta composição, contestada por supostas irregularidades,⁷⁴ ocorreram em 08 de julho de 2015.

Além de sua fragilidade em face de eventual não convocação de eleições pelo Congresso, outro problema que se mostrou evidente foi a própria composição da CCS. Isso em virtude de que os representantes da sociedade civil podem eventualmente - e conforme está sendo contestado agora em 2015 - não representar os interesses da população. Empresários e políticos, ligados de alguma forma aos conglomerados de comunicação, podem, hipoteticamente, ocupar as vagas reservadas para a sociedade civil. Como consequência se estabelece uma falsa representação de toda sociedade, mas que na verdade só reforça os interesses do mercado.

Ainda, no que tange a sua produtividade, o CCS já elaborou trinta e dois pareceres - quatro em 2003, dois em 2004, seis em 2005 e dois em 2006 (em suas duas primeiras composições), dez em 2013 e oito em 2014 (em sua terceira composição) -, uma média de aproximadamente cinco pareceres por ano de funcionamento.

Contudo, alguns temas nunca foram efetivamente trabalhados pelo CCS. É o caso do monopólio ou oligopólio dos meios de comunicação social, incluso nos temas especiais que deveria tratar (art. 2º, e, da Lei nº 8389/1991).

Isso tudo só demonstra que o órgão, embora pensado para efetivar discussões sobre a comunicação social, possui pouca eficiência prática para temas sensíveis. Em verdade, pode acabar servindo para fornecer mais credibilidade aos interesses do mercado. O CCS também demonstra que uma regulação pode se tornar uma verdadeira farsa, não alterando o *status quo* e servindo como mero artifício retórico (no caso do CCS afirmar que existe um local plural de discussões sobre a comunicação social). Outrossim, resta claro que buscar o CCS como alternativa para discutir a regulação econômica da mídia é, atualmente, ineficaz.

2.2. Proibição do monopólio e oligopólio dos meios de comunicação social

⁷⁴ FÓRUM NACIONAL PELA DEMOCRATIZAÇÃO DA MÍDIA. Conselho de comunicação social sub judice. 15.07.2015. Disponível em: <<http://www.fndc.org.br/noticias/conselho-de-comunicacao-social-sub-judice-924610/>>. Acesso em 28 jul. 2015.

Das limitações referentes à *liberdade de comunicação social*, restou tratar da contida no art. 220, §5º. Assim dispõe a Constituição:

Art. 220. A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição.

(...)

§ 5º Os meios de comunicação social não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio.

Veja-se, portanto, que dentro das particularidades da *liberdade de comunicação social* existe a expressa proibição, pela Constituição, do monopólio ou oligopólio dos meios de comunicação social. Desta forma, compete ao Estado instituir regra que impeça tal fenômeno no âmbito da comunicação social.

Importante frisar que a referida norma, assim como as demais do capítulo da comunicação social, possui eficácia. É que, como ensina José Afonso da Silva, todas as normas constitucionais irradiam efeitos jurídicos, uma vez que são uma inovação em relação a ordem jurídica preexistente. Desta forma, o que se admite afirmar é que algumas normas não se manifestam “*na plenitude dos efeitos jurídicos pretendidos pelo constituinte*”, haja vista que necessitam da emissão de “*uma norma jurídica ordinária ou complementar executória, prevista ou requerida*”.⁷⁵

Note-se, portanto, que o controle econômico da mídia busca, justamente, conferir a plenitude dos efeitos jurídicos da norma constitucional. A proibição já existe, de modo que a regulação é necessária para concretizar o modelo previsto constitucionalmente.

A norma do art. 220, §5º, embora simples, representa o elemento central do controle econômico da mídia. A regulação visa fortalecer a *liberdade de expressão* e garantir que o poder decorrente da concentração não afete o regime democrático. Como já exposto, não se trata de mera regulação de poder econômico, mas também, e fundamentalmente, de controle do poder político.

Ericson Meister Scorsim afirma que a finalidade da norma é “*assegurar a pluralidade das fontes de informação, com ampliação do número de emissoras e conteúdos audiovisuais (programas e programações)*”. O autor aponta que não

⁷⁵ SILVA, José Afonso da. Aplicabilidade das normas constitucionais. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do (coord.). **Tratado de direito constitucional**. v. 1. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 242 (versão digital)

basta aumentar o número de empresas no mercado, pois isso não impediria a uniformização na oferta da programação.⁷⁶

Para Alexandre Faraco, a norma “*estabelece, no plano normativo, uma determinada configuração estrutural para as atividades de comunicação social, visando a sua melhor adequação ao processo democrático*”.⁷⁷

Como já apresentado, a *liberdade de expressão e comunicação* possui uma dupla dimensão, demandando, simultaneamente, garantias liberais defensivas e garantias democráticas positivas. O Estado, portanto, não deve ter condutas que violem a *liberdade de expressão*, mas ao mesmo tempo deve regular o exercício de atividades expressivas visando fomentar a inclusão de mais grupos sociais e opiniões distintas no mercado de ideias.

É certo que o controle estatal dos meios de comunicação social é nocivo à democracia, da mesma forma que o controle por um reduzido número de particulares também é prejudicial. O controle dos meios de comunicação por um pequeno número de pessoas abre margem para manipulação dos debates sociais em favor de seus interesses, sejam econômicos e/ou políticos.⁷⁸

Um dos pilares da Constituição é o pluralismo político, que deve ser compreendido de forma ampla, ou seja, alcançando todas as questões pertinentes para o comportamento político coletivo. Esta é uma das razões da necessidade de intervenção estatal na comunicação social, a promoção do pluralismo político. Esse pluralismo pode ser promovido de duas formas, que são complementares: o *pluralismo externo* e o *pluralismo interno*.

O *pluralismo interno* diz respeito à atuação dos veículos de comunicação social, que devem garantir espaço equitativo aos diversos pontos de vista. Nesse sentido, cabe ao Estado tomar medidas para garantir essa pluralidade, sem, contudo, interferir demasiadamente na autonomia editorial dos respectivos veículos.

O *pluralismo externo*, por outro lado, prega a existência de um espaço comunicativo pluricêntrico, com a presença de diversos agentes veiculando informações e pontos de vista diferentes. Desta forma, quanto maior e mais efetivo o

⁷⁶ SCORSIM, Ericson Meister. Comunicação social e democracia: regime jurídico dos serviços de televisão aberta. In: CLÉVE, Clèmerson Merlin (coord.). **Direito constitucional brasileiro: constituições econômica e social**. v. 3. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 516-517.

⁷⁷ FARACO, Alexandre Ditzel. **Democracia e regulação...** *Op. Cit.*, p. 45.

⁷⁸ SARMENTO, Daniel. Comentário ao artigo... *Op. Cit.*, p. 4800.

pluralismo externo, menos justificada intervenção estatal que vise promover o *pluralismo interno*.

A norma do art. 220, §5º visa justamente promover o *pluralismo externo* dos meios de comunicação social, evitando um controle do mercado de ideias por um ou por poucos grupos econômicos.⁷⁹

Contudo, se por um lado o texto constitucional explicitamente proíbe o monopólio ou oligopólio, por outro deu total liberdade ao legislador infraconstitucional para criar mecanismos para impedir a prática. É justamente aí que reside o grande problema: como grande parte das questões pertinentes aos meios de comunicação social, notadamente as limitações impostas à *liberdade de comunicação social*, o Poder Legislativo, passado quase três décadas da promulgação da Constituição de 1988, não tratou do tema. Como aponta Venício Lima, “a ausência de regulamentação implica que não há uma definição legal do que se considera monopólio ou oligopólio nos meios de comunicação social. Mais grave, significa, por óbvio, que a norma constitucional não é cumprida”.⁸⁰ Notória, portanto, a necessidade de se efetivar o *pluralismo externo*, previsto constitucionalmente.

No que diz respeito à propriedade dos meios de comunicação social, importante apontar que existe legislação, embora ultrapassada, para as empresas que prestam serviços de radiodifusão. Trata-se de legislação do período ditatorial, a saber o art. 12 do Decreto-Lei nº 236, de 1967,^{81 82} não condizente com o atual panorama da comunicação, bem como com a nova ordem constitucional.

⁷⁹ SARMENTO, Daniel. *Idem*, p. 4800-4801.

⁸⁰ LIMA, Venício. Monopólio ou oligopólio? Contribuição ao debate. **Observatório da Imprensa**. Ed. 833. 13.01.2015 Disponível em: <http://observatoriodaimprensa.com.br/interessepublico/_ed833_monopolio_ou_oligopolio_contribuicao_ao_debate/>. Acesso em 28 jul. 2015.

⁸¹ Art 12. Cada entidade só poderá ter concessão ou permissão para executar serviço de radiodifusão, em todo o país, dentro dos seguintes limites:

l) Estações radiodifusoras de som:

a - Locais:

Ondas médias - 4

Frequência modulada - 6

b - Regionais:

Ondas médias - 3

Ondas tropicais - 3

sendo no máximo 2 por Estados

c - Nacionais:

Ondas médias - 2

Ondas curtas - 2

2) Estações radiodifusoras de som e imagem - 10 em todo território nacional, sendo no máximo 5 em VHF e 2 por Estado.

Retornando ao dispositivo constitucional, temos que os termos monopólio e oligopólio são de fácil compreensão e amplamente conhecidos. Também não são conceitos novos, de modo que previstos na literatura jurídica clássica. Oscar Joseph de Plácido e Silva, por exemplo, denominava o monopólio como “o regime em que se dá o direito ou a faculdade a uma pessoa ou a um estabelecimento para que, com exclusividade, produza e venda certas espécies de produtos”.⁸³ Já por oligopólio “a situação de mercado dominada por reduzido número de produtores, cada qual bastante forte para influenciá-lo, mas não o suficiente para desprezar a concorrência”.⁸⁴

Note-se que a questão é muito simples. O monopólio ocorre quando determinando mercado é dominado por apenas uma empresa ou por organizações que se instituem para esse fim. Importante salientar que há quem entenda, como Calixto Salomão Filho, que a empresa não necessita ser exclusiva no mercado, configurando-se também quando “um dos produtores detém parcela substancial do mercado (por hipótese, mais de 50%) e seus concorrentes são todos atomizados, de tal forma que nenhum deles tem qualquer influência sobre o preço de mercado”.⁸⁵ Por sua vez, o oligopólio ocorre quando poucas empresas dominam determinando mercado.

§ 1º - Cada estação de ondas curtas poderá, fora das limitações estabelecidas no artigo, utilizar uma ou várias frequências, que lhe tenham sido consignadas em leque.

§ 2º - Não serão computadas para os efeitos do presente artigo, as estações repetidoras e retransmissoras de televisão, pertencentes às estações geradoras.

§ 3º - Não poderão ter concessão ou permissão as entidades das quais faça parte acionista ou cotista que integre o quadro social de outras empresas executantes do serviço de radiodifusão, além dos limites fixados neste artigo. (Vide Lei nº 10.610, de 2002)

§ 4º Os atuais concessionários e permissionários de serviços de radiodifusão, bem como os cotistas e acionistas dessas empresas, que não atendem às limitações estipuladas neste artigo, deverão a êle ir-se adaptando, na razão de vinte e cinco por cento (25%) do excesso ao ano, a contar de um ano da data da publicação desta lei. (Redação dada pela Lei nº 5.397, de 1968)

§ 5º - Nenhuma pessoa poderá participar da direção de mais de uma empresa de radiodifusão, em localidades diversas, em excesso aos limites estabelecidos neste artigo.

§ 6º - É vedada a transferência direta ou indireta da concessão ou permissão, sem prévia autorização do Governo Federal.

§ 7º - As empresas concessionárias ou permissionárias de serviço de radiodifusão não poderão estar subordinada a outras entidades que se constituem com a finalidade de estabelecer direção ou orientação única, através de cadeias ou associações de qualquer espécie.

⁸² O Decreto-Lei complementou e modificou a Lei nº 4.117/62 (Código Brasileiro de Telecomunicações).

⁸³ MONOPÓLIO. In: SILVA, De Plácido e; **Vocabulário jurídico conciso**. 1.ed. Atualizadores: Nagib Slaibi Filho e Gláucia Carvalho. Rio de Janeiro: Forense, 2008. p. 508.

⁸⁴ OLIGOPÓLIO. In: SILVA, De Plácido e; *Idem*, p. 537.

⁸⁵ SALOMÃO FILHO, Calixto. **Direito Concorrencial**: as estruturas. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 144.

De modo geral, é disso que se trata. A dificuldade da efetivação é oriunda do formato genérico da norma constitucional, que não apontou em quais situações se evidenciarão tais fenômenos. Daí a necessidade da regulação do dispositivo, pois embora sejam conceitos de fácil compreensão necessitam de tipificação, por uma questão de segurança jurídica, para que se verifique a violação ou não no caso concreto. É uma necessidade da própria norma constitucional.

Para Venício Lima, para ser efetivada a norma necessita de três coisas: que seja definido as hipóteses de monopólio ou oligopólio nos meios de comunicação social; que seja regulamentado o sistema de redes e os contratos de afiliação das empresas prestadoras de serviços de radiodifusão; que se estabeleça limites para a propriedade cruzada dos meios de comunicação social, como já ocorre em outros países democráticos.⁸⁶

Os pontos são, de fato, essenciais. Veja-se que a tipificação, fundamentalmente, é apontar a situação fática para eventual enquadramento do descumprimento da norma. A regulamentação do sistema de redes e dos contratos de afiliação também se faz necessária, haja vista que de nada adianta proprietários distintos se, por vias transversas, o conteúdo propagado for o mesmo. Por fim, limites para a propriedade cruzada são essenciais para a democracia, e tal característica deve ser um dos pilares de qualquer norma que vise regulamentar a mídia.

No Brasil, existe uma tendência à concentração multimídia, haja vista a ausência de limitações desta espécie. Como afirma Alexandre Faraco, deveriam ser fixados alguns limites mínimos com o propósito de dispersão do poder político.⁸⁷

É evidente que a consequência de uma mesma empresa concentrar diversos meios de comunicação social (como televisão, rádio, jornais, entre outros) é uma desproporcional influência política na sociedade, um poder desarrazoado. Uma proposta de controle econômico da mídia, que se pretenda atual e eficiente, não pode deixar de prever algum tipo de limitação a tal concentração.

A Folha de São Paulo, em notícia publicada em 2001, acertadamente apontava que a política de mídia do governo brasileiro, então presidido por Fernando Henrique Cardoso (PSDB), estava na contramão dos países desenvolvidos – infelizmente o posicionamento é bem diferente do atual. Isso em razão do

⁸⁶ LIMA, Venício. Monopólio ou oligopólio?... *Op. Cit.*

⁸⁷ FARACO, Alexandre Ditzel. **Democracia e regulação...** *Op. Cit.*, p. 192.

anteprojeto da Lei de Serviços de Radiodifusão, elaborado pelo ex-Ministro das Comunicações Pimenta da Veiga, pretender eliminar os limites de propriedade dos meios de comunicação. Ainda, a Folha alertava que o anteprojeto não criava limites para a propriedade cruzada, “*permitindo que uma mesma empresa possua jornal diário, TV aberta, rádio e TV por assinatura na mesma localidade*”. A matéria apontou, ademais, políticas de limitação da propriedade cruzada nos Estados Unidos, França, Reino Unido e Itália.⁸⁸

Interessante que não houve qualquer afirmação no sentido de que os países que estabeleciam limites afrontavam a *liberdade de expressão* ou teriam tendências bolivarianas. Isso só demonstra o quão fraco é o argumento propagado atualmente pela mídia brasileira.

É certo que com o advento das novas tecnologias o cenário melhora, resultando que certas informações cheguem ao conhecimento da população. Contudo, a melhora do cenário não significa que o tema perca sua importância, pois se trata de norma constitucional que deve ser efetivada. Nesse sentido, o próximo capítulo irá analisar propostas legislativas sobre o tema, que compõe a denominada regulação econômica da mídia.

⁸⁸ LOBATO, Elvira. Política de mídia está na contramão da de EUA e Europa. **Folha de São Paulo**. 14.10.2001. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1410200106.htm#_=_>. Acesso em 25 jul. 2015.

CAPÍTULO 3: CONTROLE ECONÔMICO DA MÍDIA - ANÁLISE DE PROPOSTAS LEGISLATIVAS

No primeiro capítulo foram apresentadas questões atinentes à *liberdade de expressão*, demonstrando a diferença quando utilizada em esfera subjetiva e massiva – quando exercida pelos meios de comunicação social -, bem como a necessidade de certa atuação do Estado para garantia deste direito fundamental. Desta forma, evidenciou-se que eventual regulação dos meios de comunicação social não fere, necessariamente, a *liberdade de expressão*. A principal motivação apontada para a regulação foi a defesa do regime democrático, haja vista a forte influência que os meios de comunicação exercem na sociedade.

Por sua vez, o segundo capítulo procurou apresentar o arcabouço constitucional da comunicação social. Assim, evidenciou-se que as normas carecem de regulação para que exerçam a plenitude de seus efeitos. Também se verificou que o Conselho de Comunicação Social, primeiro dispositivo regulado, se mostrou ineficaz como instrumento para pressionar o Poder Legislativo. Por fim, foi destacado o art. 220, §5º, norma central do controle econômico da mídia, que proíbe o monopólio e oligopólio da mídia. Passadas quase três décadas da promulgação da Constituição, a regulação deste dispositivo se mostra urgente.

A democratização da mídia voltou à tona no debate eleitoral de 2014, ganhando ainda mais notoriedade após a reeleição da Presidenta Dilma Rousseff, com a informação de que a regulação seria discutida em seu segundo mandato.⁸⁹ Conforme a informação, em janeiro deste ano a Presidenta emitiu comunicado nas redes sociais, defendendo a regulação econômica da mídia. A Presidenta fez questão de afirmar que tal regulação “*não tem nada a ver com controle do conteúdo ou censura. Na verdade, vai evitar monopólios e oligopólios e garantir a pluralidade de opiniões e manifestações culturais, tudo já previsto na nossa Constituição, mas sem ter sido regulamentado*”. De acordo com o comunicado, os dispositivos que envolvem a regulação econômica da mídia, no seu entender, são os arts. 220, §5º, e 221 da Lei Maior.⁹⁰

⁸⁹ A informação foi divulgada pelo partido da Presidenta Dilma, o PT. Disponível em: <<http://www.pt.org.br/dilma-ira-discutir-regulacao-da-midia-no-segundo-mandato/>>. Acesso em 20 mai. 2015.

⁹⁰ O comunicado foi publicado na página oficial da Presidenta no *facebook*. Disponível em: <<https://www.facebook.com/video.php?v=846634052056854>>. Acesso em 20 mai. 2015.

Contudo, tem-se que, em meio à crise política vivida no país, a discussão da pauta não ocorrerá tão cedo.⁹¹ Salienta-se que se tratou apenas de um comunicado, sem que nada mais propositivo foi apresentado. Em verdade, mais pareceu uma estratégia para agradar a militância do partido, cada vez mais distante. Necessário recordar que o PT está há mais de uma década no poder, de modo que pelas escolhas realizadas até o momento, como a governabilidade,⁹² dificilmente o Governo encamparia de fato a pauta.

Vale lembrar que a democratização da mídia é uma pauta histórica do Partido dos Trabalhadores. Todavia, foram poucos os avanços desde que o partido chegou à Presidência em 2003. Durante o governo do ex-Presidente Luiz Inácio Lula da Silva foram dados pequenos passos, como a criação da Empresa Brasil de Comunicação (EBC),⁹³ a realização da 1ª Conferência Nacional de Comunicação (Confecom) em 2009 e a elaboração de anteprojeto de lei pelo ex-Ministro da Secretaria de Comunicação Social Franklin Martins, que versava sobre “controle social da mídia”. O anteprojeto, contudo, foi abandonado pela Presidenta Dilma.

Não obstante, o tema está em debate no Poder Legislativo. Em 11 de junho de 2015 ocorreu audiência pública sobre a regulação econômica dos meios de comunicação na Câmara dos Deputados. Na oportunidade foram debatidos o Projetos de Lei nº 4.026/2004, de autoria do ex-Deputado Cláudio Magrão (PPS-SP), e nº 6667/2009, de autoria do Deputado Ivan Valente (PSol-SP).

A oposição aos projetos é grande. Ambos receberam parecer contrário do relator na Comissão, Deputador Paulo Abi-Ackel (PSDB-MG).⁹⁴ O Presidente da Casa, Deputado Eduardo Cunha (PMDB-RJ), também manifestou sua

⁹¹ A notícia foi publicada na Carta Capital. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/blogs/intervozes/governo-enterrou-de-novo-o-debate-da-regulacao-da-midia-3331.html>>. Acesso em 20 mai. 2015.

⁹² Em nome da governabilidade o PT deixou pautas históricas de lado, como, por exemplo, a reforma agrária. O projeto petista prioriza, infelizmente, a manutenção do poder, de modo que o partido está cada vez mais distante do que foi em suas origens.

⁹³ A EBC foi criada pelo Governo Federal em 2007, quando da publicação no Diário Oficial da União do Decreto nº 6.246/2007, tendo sua criação autorizada pela Medida Provisória nº 398, de 2007, convertida na lei nº 11.652/2008. Seu estatuto social foi aprovado pelo Decreto nº 6.689/2008.

⁹⁴ A notícia é do portal da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/COMUNICACAO/490034-ESPECIALISTAS-DEFENDEM-LIMITES-PARA-A-CONCENTRACAO-ECONOMICA-NA-MIDIA.html>>. Acesso em 15 jun. 2015.

contrariedade, afirmando que “*tentativas de controle dos meios de comunicação não prosperarão no Legislativo*”.⁹⁵

Percebe-se, portanto, que o percurso para uma eventual regulação econômica da mídia não será nada fácil. Daí a justificativa para realização desta monografia: uma singela contribuição ao debate. Desta forma, considerando a necessidade de regulação dos meios de comunicação social, pelos motivos apresentados anteriormente, serão analisados neste capítulo projetos de lei que tangenciam, entre outras questões, a regulação do art. 220, §5º, dispositivo central para o controle econômico da mídia.

Ressalta-se, novamente, que o controle econômico da mídia é apenas uma das etapas necessárias para democratização da mídia. Vale apontar que outros países já possuem regulações próprias, como a França, os Estados Unidos, o Reino Unido, a Itália e, recentemente, a Argentina com a Ley de Medios.

Como apresentando no segundo capítulo, outros dispositivos também demandam atenção por parte do Poder Legislativo. Ainda, como toda regulação, deve ser analisada com cautela, pois, como assevera Alexandre Faraco, há de se reconhecer que, por vias transversas, a regulação econômica da mídia pode causar um efeito silenciador.⁹⁶ A necessidade, de todo modo, se mostra imperativa.

3.1. Projeto de Lei nº 4.026/2004

O Projeto de Lei nº 4.026/2004 - que “*dispõe sobre os limites à concentração econômica nos meios de comunicação social, e dá outras providências*” - foi proposto por Cláudio Magrão, ex-Deputado Federal (PPS-SP) e atual Presidente da Federação dos Metalúrgicos do Estado de São Paulo. O projeto possui sete artigos.

3.1.1. Justificativas do Projeto de Lei

Como justificativa, o ex-parlamentar apontou que a Constituição Federal determinou que a concentração econômica no setor da comunicação social deveria

⁹⁵ A notícia é do Estadão. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,cunha-diz-que-tentativas-de-controle-da-midia-nao-prosperarao-no-parlamento,1701668>>. Acesso em 15 jun. 2015.

⁹⁶ FARACO, Alexandre Ditzel. A “regulação econômica da mídia”. **Gazeta do Povo**. Curitiba. 05.07.2014. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/opiniao/artigos/a-regulacao-economica-da-midia-eaim1219f7bbww6cx7pkylowe>>. Acesso em 15 mai. 2015.

ser reprimida, como estabelece o art. 220, §5º. Relatou que as disposições da Lei nº 4.117/1962, modificada pelo Decreto-Lei nº 236/1967, seriam insuficientes. Isso por se tratar de legislação antiga, que refletiria uma realidade em que as emissoras operavam isoladamente ou em pequenas redes. Em sua visão, hoje existiriam emissoras cobrindo todo o território nacional, com grandes níveis de audiência. Daí a necessidade de administrar essa situação, regulando o poder de mercado dessas empresas.

Avaliando as práticas adotadas em outros países, observou que a limitação ao número de emissoras não era o único critério adotado para delimitar a concentração econômica. Apontou assim, que nos Estados Unidos e outros países também existia limitação para a audiência. Citou que a França e outros países também restringem a propriedade cruzada de veículos.

Das três limitações relatadas, entendeu que a limitação à propriedade cruzada não seria aplicável no Brasil, uma vez que a Constituição “*assegura à mídia impressa ampla liberdade de funcionamento, independente de autorização*”. O raciocínio do ex-Deputado é equivocado, uma vez que o art. 220, §6º, da Constituição estabelece que “*a publicação de veículo impresso de comunicação independe de licença de autoridade*”, ou seja, é um mecanismo, conforme exposto no segundo capítulo, que impede a censura do Estado. Restringir que donos de veículos impressos sejam também donos de veículos que prestam serviços de radiodifusão não é vedado pela Constituição. Aliás, parece ser justamente essa a vontade do art. 220, §5º, que proíbe o monopólio ou oligopólio, direta ou indiretamente, da mídia.

Por fim, asseverou que sua proposta limita em 50% a audiência nacional de veículos de radiodifusão, bem como atualiza os limites à propriedade de veículos, atualmente tratados no art. 12 do Decreto-Lei nº 236/1967, prevendo “*outros serviços de radiodifusão, estabelecendo, assim, limite à propriedade de emissoras digitais*”.

Existe aí uma inadequação, haja vista que outras tecnologias não são serviços de radiodifusão. Ao procurar inovar se cometeu erro técnico, haja vista que só existem dois tipos de transmissão por radiodifusão: a radiodifusão sonora e a radiodifusão por sons e imagens.

3.1.2. Pontos relevantes e considerações sobre o Projeto de Lei

O PL estabelece, em seu art. 6º, a revogação do art. 12 do Decreto-Lei nº 236/1967. O dispositivo que se pretende revogar estabelece atualmente os limites para concessão de serviços de radiodifusão. Assim, o art. 2º do PL estabelece que os veículos de imprensa, emissoras de radiodifusão sonora e de sons e imagens e mais meios de comunicação social, independente da tecnologia utilizada para oferecer o serviço, deverão atender a três limites sobre concentração econômica. Como se verá a seguir, um ponto negativo é de que tais limites são todos referentes a serviços de radiodifusão. Não são, portanto, estabelecidos limites, por exemplo, para propriedade de meios de comunicação impressos ou serviços de TV por assinatura.

A primeira limitação (art. 2º, I) diz respeito à concessão, permissão ou autorização para executar serviços de radiodifusão no Brasil, de modo que cada entidade só poderá possuir:

a) Estações de radiodifusão sonora:

1 – ondas médias: 10, sendo no máximo duas por Estado;

2 – ondas tropicais: 3, sendo no máximo duas por Estado;

3 – ondas curtas: 3;

4 – frequência modulada: 6.

b) Estações de radiodifusão de sons e imagens: 10, sendo no máximo duas por Estado.

c) Estações de radiodifusão destinadas a outros serviços ou modalidades: 10, sendo no máximo duas por Estado.

Comparando-se com o dispositivo que se pretende revogar, cada entidade poderá ter no máximo 22 estações de radiodifusão sonora (a atual legislação permite no máximo 20), diferenciando-se por não estabelecer o limite das ondas entre estações locais, regionais e nacionais (áreas de serviço). Deste modo, à guisa de exemplo, uma mesma entidade poderia possuir dez estações que operam com ondas médias em nível nacional, sendo no máximo duas por Estado, ao contrário da legislação vigente que determina que cada entidade poderá ter no máximo duas estações que operam com ondas médias em nível nacional. Desta forma, o PL aparenta ser prejudicial, pois proporcionaria que uma mesma entidade dominasse grande parte do mercado nacional. No que tange as estações de radiodifusão de som e imagem, nada relevante se alterou. O item “c”, como exposto no ponto 3.1.1, é equivocado.

Vale dizer que, conforme o art. 2º, §2º, para efeitos dos limites apontados acima, “*não serão computadas as estações repetidoras e retransmissoras de*

televisão pertencentes às estações geradoras". Ainda, conforme o art. 2º, §3º, tais limites "*não se aplicam ao serviço de radiodifusão comunitária, sendo vedada, neste caso, a participação de seus diretores ou de membros do seu conselho em qualquer outra emissora de radiodifusão*". Isto é um ponto positivo, pois impossibilitaria que donos de empresas de radiodifusão interferissem, por exemplo, em rádios comunitárias.

A segunda limitação (art. 2º, II) estabelece que "*a operação em rede de emissoras de radiodifusão sonora e de sons e imagens não poderá alcançar audiência efetiva, em nível nacional, superior a cinquenta por cento dos lares, em qualquer horário*". A limitação é importante, pois determina limites de audiência para emissoras de radiodifusão, de rádio e televisão, que operam em rede. A restrição impediria, em tese, a dominação da audiência do mercado por determinada rede. Em caso de infração a tal disposição, o art. 5º, §1º, prevê a suspensão da outorga de retransmissoras e repetidoras à emissora até emissão de decisão do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), sem prejuízo de outras providências tomadas pelo Conselho.

O *caput* do art. 5º faz referência ao art. 20, II, da Lei nº 8.884/94, para relatar que a infração ao inciso II do art. 2º caracterizaria o domínio de mercado relevante – e daí as razões para providências e emissão de decisão pelo CADE. Contudo, tal dispositivo foi revogado pela Lei nº 12.529/2011. Desta forma, seria necessário, em eventual deliberação deste Projeto de Lei, emenda com a finalidade de trocar o dispositivo revogado pelo art. 36, II, da Lei nº 12.529/2011, que possui mesma redação.

A terceira limitação (art. 2º, III) impõe que "*a programação de uma emissora de radiodifusão poderá ser veiculada por apenas uma estação em cada localidade*". Tal limitação não permite que duas estações, na mesma localidade, transmitam o mesmo conteúdo. Todavia, o conceito de localidade não é claro, de modo que não se pode afirmar se a abrangência seria estadual ou municipal.

O art. 2º, §4º, condiciona aos limites do art. 2º, I, a participação de pessoas na propriedade ou direção de empresas de radiodifusão. A norma parece ter o intuito de coibir que acionistas invistam em grande número de empresas, impedindo que pessoas com grande poder econômico dominem o mercado.

Por sua vez, o art. 2º, §5º, veda a transferência, direta ou indireta, da concessão, permissão ou autorização sem prévia autorização do concedente.

Aparentemente, a norma parece proibir que emissoras de radiofusão tornem-se meros espaços de aluguel. Isso porque é muito comum, atualmente, que certas emissoras tenham quase a totalidade de sua programação voltada para fins publicitários ou para entidades religiosas. Todavia, o dispositivo poderia ser mais claro – principalmente no que diz respeito à transferência indireta.

O projeto, como visto, possui algumas questões positivas, outras nem tanto. Diferentemente do projeto de Ivan Valente – que será tratado no próximo ponto (3.2) -, não proíbe a existência da propriedade cruzada. Chega a dizer, na justificativa, que tal medida seria inconstitucional – uma interpretação completamente equivocada. Em verdade, é um projeto que pouco altera o *status quo*, de modo que sua maior virtude é conclamar o debate sobre o tema.

3.2. Projeto de Lei nº 6.667/2009

O Projeto de Lei nº 6.667/2009 - que “*estabelece limites para a propriedade de empresas de comunicação social, proíbe a propriedade cruzada nos meios de comunicação, e dá outras providências*” - foi proposto pelo Deputado Federal Ivan Valente (PSol-SP). O projeto possui seis artigos.

3.2.1. Justificativas do Projeto de Lei

Em sua justificativa, o Deputado expôs que “*democracia pressupõe a existência de pluralidade. A existência de pluralidade pressupõe o livre fluxo de informações. E o livre fluxo de informações pressupõe a multiplicidade de fontes*”. Para ele, a multiplicidade de fontes só é viável com uma regulação que impeça a concentração da propriedade, algo recorrente na comunicação social.

O Deputado faz referência aos arts. 220, §5º, e 221, II, da Constituição, afirmando que não são cumpridos, uma vez que atualmente o oligopólio seria a regra, sendo que a cultura regional e a produção independente não são valorizadas pelas grandes emissoras de rádio e televisão. Para combater essa realidade declarou que o projeto visa estabelecer limites para a propriedade de empresas de comunicação social, bem como proibir a propriedade cruzada dos meios de comunicação social.

O projeto de Ivan Valente está, atualmente, apenso ao de Cláudio Magrão, razão pela qual foram discutidos na mesma audiência pública.

3.2.2. Pontos relevantes e considerações sobre o Projeto de Lei

O art. 1º do PL estabelece que existem limites para a concentração horizontal e vertical das empresas de comunicação social, proibindo, ainda, a propriedade cruzada. Tais conceitos são esclarecidos pelo §1º do art. 1º. Assim, por concentração horizontal deve-se entender o grupo que possui “*várias operadoras da mesma plataforma*”. Já por concentração vertical, deve-se entender o grupo que controla “*várias etapas da cadeia produtiva de comunicação – produção, programação, empacotamento e distribuição*”. Por sua vez, a propriedade cruzada deve ser entendida como “*a exploração dos dois serviços pelo mesmo grupo empresarial*”. Embora redação não tenha sido a melhor possível, os outros dispositivos do projeto de lei impedem sua ocorrência.

O art. 2º determina que só poderão possuir concessão, permissão ou autorização para prestar serviços de radiodifusão entidades que não tenham, em seu quadro social, acionistas ou cotistas integrantes de empresas que editam jornais, revistas ou outros periódicos impressos, bem como de empresas de televisão por assinatura ou de telecomunicações. Veja-se que nesse ponto o dispositivo já apresenta algumas vedações à propriedade cruzada.

No que tange aos limites para prestação de serviços de radiodifusão, o art. 3º estabelece que cada entidade só poderá ter concessão, permissão ou autorização nos seguintes moldes:

- I – estações radiodifusoras de som:*
 - a) locais: Ondas Médias – 2 e Frequência modulada – 2; sendo no máximo 1 por Estado;*
 - b) regionais: Ondas Médias – 2 e Ondas Tropicais – 2, sendo no máximo 1 por Estado;*
 - c) nacionais: Ondas Médias - 1 e Ondas Curtas – 1*
- II – estações radiodifusoras de som e imagem (televisão) – 5 em todo o território nacional, sendo no máximo 1 por Estado.*

O projeto prevê que cada entidade poderá ter no máximo 10 estações de radiodifusão sonora, ao contrário das 20 permitidas pela atual legislação – o projeto de Cláudio Magrão permite 22 estações. Ainda, diminui para 5 o número de estações

radiofusoras de som e imagem, sendo no máximo 1 estação por Estado. A atual legislação - e o projeto de Cláudio Magrão - estabelece o máximo de 10 estações, com o limite de 2 por Estado. Veja-se, portanto, que o projeto de Ivan Valente pretende alterar radicalmente o atual cenário da radiodifusão sonora. Diferentemente do PL nº 4.024/2004, não há previsão alguma sobre estações retransmissoras e repetidoras do serviço de radiodifusão de sons e imagens.

Outra restrição para propriedade cruzada se encontra no §1º do art. 3º, que determina que *“não poderá executar o serviço de radiodifusão de som e imagem (televisão) entidade que seja detentora de outorga para o serviço de radiodifusão sonora (rádio) no mesmo município de prestação do serviço”*. Tal limitação impede que uma mesma empresa detenha a outorga para executar serviços de rádio e televisão na mesma municipalidade, não possibilitando uma grande concentração de poder local.

No que tange às redes, o §2º do art. 3º estabelece que devem ser submetidas a regras, impedindo que um grupo *“organize um conjunto de afiliadas que ultrapasse 10% dos entes exploradores daquele serviço de comunicação”*, excetuando os integrantes do sistema público e estatal. Ainda, a existência de qualquer rede só será permitida se cada afiliado veicular um mínimo de 50% de conteúdos próprios.

Por sua vez, o art. 4º dispõe que *“a entidade detentora de outorga para exploração dos serviços de radiodifusão pode realizar alterações em seus atos constitutivos e modificar a composição do seu quadro social, sem prévia anuência do Poder Concedente”*, desde que cumpridas alguns termos e condições. Tal dispositivo, contudo, padece de inconstitucionalidade material ou, pelo menos, uma de suas interpretações é inconstitucional. Isso porque o art. 222, §5º, da Constituição determina que *“as alterações de controle societário das empresas de que trata o § 1º serão comunicadas ao Congresso Nacional”*. Desta forma, a Lei Maior explicitamente indica que empresas que possuem capital estrangeiro devem, necessariamente, comunicar o Congresso Nacional.

O projeto determina, ao final, em seu art. 5º, que as entidades detentoras de outorgas de radiodifusão deverão se adequar às regras em 180 dias.

Comparando-o com o projeto analisado no ponto anterior, é perceptível que são substancialmente diferentes. É verdade que os projetos são simples e necessitarão da inclusão de mais elementos caso sejam debatidos, haja vista que uma legislação que pretenda tratar sobre controle econômico da mídia deve ser

mais robusta. Ambos são importantes, obviamente, por procurar dar efetividade aos ditames constitucionais. Contudo, o grande mérito e diferencial do projeto de Ivan valente é dispor sobre a limitação à propriedade cruzada. Tal medida já existe em outros países e é um dos pontos centrais do controle econômico da mídia.

Note-se que já seria um grande avanço se apenas esse medida fosse implatada no Brasil.

3.3. “Lei da Mídia Democrática”

A campanha *“Para Expressar a Liberdade – Uma nova lei para um novo tempo”* surgiu com a mobilização de dezenas de entidades do movimento social. A campanha tem como foco a coleta de assinaturas para o Projeto de Lei de Iniciativa Popular da Comunal Social Eletrônica – a “Lei da Mídia Democrática”.

O projeto possui trinta e três artigos, divididos em seis capítulos. O art. 1º deixa claro que a finalidade do projeto é regulamentar os arts. 5º, 21, 220, 221, 222 e 223 da Constituição Federal. O projeto, portanto, visa uma regulamentação global dos dispositivos constitucionais. Daí que o projeto é uma grande contribuição dos movimentos sociais para o debate da democratização da mídia.

Note-se que o projeto extrapola os fins do presente estudo - o controle econômico da mídia -, de modo que a análise será voltada para o capítulo 4 (“dos mecanismos para impedir a concentração, o monopólio ou oligopólio”). O capítulo 4 é composto de cinco artigos (art. 14 ao art. 18), sendo que nota de rodapé já indica que o capítulo visa regulamentar o art. 220, § 5º da Constituição. Importante ressaltar que as definições dos serviços estão elencadas no capítulo 1.

O art. 14 estabelece que *“o mesmo grupo econômico não poderá controlar diretamente mais do que cinco emissoras no território nacional”*. Em nota de rodapé indica-se que tal limite está previsto no Decreto-Lei 236/1967.

Fazer referência ao dispositivo de 1967 parece equivocado. Veja-se que o decreto-lei é do período ditatorial, de modo que o mais correto seria fazer previsão dos limites de modo mais detalhado – como se fez nos projetos dos parlamentares. A questão não é alterar os limites existentes, mas sim superar uma legislação ultrapassada. Desta forma, notória a contradição – simbólica – do projeto que busca democratizar a mídia.

O art. 15 estabelece que um mesmo grupo econômico não pode obter outorgas “*do mesmo tipo de serviço de comunicação social eletrônica que ocupem mais de 3% do espectro reservado àquele serviço na mesma localidade*”. Em nota de rodapé aponta-se que tal dispositivo já consta na legislação do setor, sendo adaptado ao cenário de convergência.

O dispositivo adaptado é o art. 14, §3º, do “Regulamento dos Serviços de Radiofusão” (Decreto nº 52.795/1963), com redação dada pelo Decreto nº 2.108/1996, que estabelece que “*a mesma entidade ou as pessoas que integram o seu quadro societário e diretivo não poderão ser contempladas com mais de uma outorga do mesmo tipo de serviço de radiodifusão na mesma localidade*”. Em verdade, o regulamento dos serviços de radiofusão aparenta ser mais abrangente, uma vez que sua vedação atinge a figura das pessoas que integram o quadro societário.

O art. 16 estabelece que uma prestadora não poderá obter outorga para exploração de serviços de comunicação social eletrônica “*se já explorar outro serviço de comunicação social eletrônica na mesma localidade, se for empresa jornalística que publique jornal diário ou ainda se mantiver relações de controle com empresas nestas condições*”. O §1º faz exceção para as cidades com até 100.000 habitantes, em que “*um mesmo grupo poderá explorar mais de um serviço de comunicação social eletrônica ou manter o serviço e a publicação de jornal diário desde que um dos veículos de comunicação não esteja entre os três de maior audiência ou tiragem*”. Já o §2º dispõe que a exceção não se aplica a quem explorar serviço de acesso condicionado.⁹⁷

Tal dispositivo é uma clara vedação à propriedade cruzada. Tal proibição se faz necessária, e sua implementação seria um grande avanço. Vale lembrar que o projeto de lei de Ivan Valente também faz menção a tal proibição, já existente em

⁹⁷ O art. 3º, II, do projeto estabelece: “*Serviço de acesso condicionado: serviço definido pela Lei 12.485/2011*”.

Conforme define a Anatel: “*Serviço de Acesso Condicionado - SeAC é o serviço de telecomunicações de interesse coletivo, prestado no regime privado, cuja recepção é condicionada à contratação remunerada por assinantes e destinado à distribuição de conteúdos audiovisuais na forma de pacotes, de canais de programação nas modalidades avulsa de programação e avulsa de conteúdo programado e de canais de programação de distribuição obrigatória, por meio de tecnologias, processos, meios eletrônicos e protocolos de comunicação quaisquer*.” Disponível em: <http://www.anatel.gov.br/Portal/exibirPortalPaginaEspecial.do?acao=&codItemCanal=1714&nomeVisao=Cidad%E3o&nomeCanal=TV%20por%20Assinatura&nomeItemCanal=SeAC>. Acesso em: 15 set. 2015

outros países. A exceção prevista no §1º é outro ponto positivo, pois a realidade de localidades com poucos habitantes é distinta de grandes metrópoles.

O art. 17 estabelece que emissoras de televisão e rádio “*não poderão manter média anual de participação em receita de venda de publicidade e conteúdo comercial superior em 20% à sua participação na audiência*”, sendo que para cumprimento da norma serão observados critérios e mercados relevantes definidos em regulamento. O dispositivo, portanto, necessitaria de outra norma para ser efetivado.

Outrossim, o art. 18 estabelece que órgãos reguladores devem monitorar práticas anticompetitivas ou de abuso de poder de mercado nos serviços de comunicação social eletrônica, podendo, para esse fim, promover regulação sobre alguns contratos ou ações.⁹⁸ O projeto trata sobre órgãos reguladores em seu capítulo 6, prevendo a criação, no art. 29, do Conselho Nacional de Políticas de Comunicação.

⁹⁸ “Art. 18 (...):

I. afiliação entre emissoras;

II. relação das emissoras ou programadoras com as produtoras;

III. relação dos operadores de rede com as emissoras ou programadoras;

IV. relação dos fabricantes de equipamento com provedores de aplicação e emissoras ou programadoras;

V. práticas comerciais das emissoras e programadoras com agências e anunciantes;

VI. aquisição de direitos de exibição, especialmente de eventos de notório interesse público;

VII. gestão de direitos que afetem o pluralismo ou a diversidade na programação de serviços de comunicação social eletrônica.”

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve como foco o controle econômico da mídia. Tal regulação não resolve, por si só, todos os problemas da comunicação, mas é um primeiro passo, no cenário brasileiro, rumo à democratização da mídia. Procurou-se contribuir ao debate, de forma singela, expondo argumentos, analisando fundamentos e, por fim, verificando pontos positivos e negativos de algumas propostas legislativas.

Percorreu-se, para tanto, o seguinte caminho:

i. Liberdade de expressão e regulação dos meios de comunicação social

O primeiro capítulo abordou a relação existente entre *liberdade de expressão* e a regulação dos meios de comunicação social. Na primeira parte, tratou-se primeiramente da *liberdade de expressão*, um direito utilizado como argumento para refutar qualquer proposta legislativa que vise regular o setor da comunicação. Abordou-se seus fundamentos, a diferença existente entre *liberdade de expressão* e *liberdade de comunicação*, bem como a existência da *liberdade de comunicação social* – que se trata do exercício da *liberdade de expressão e comunicação* pelos meios de comunicação de massa. Abordou-se o que Owen Fiss aponta como uma verdade repleta de ironia e contradição: o fato do Estado poder ser tanto um inimigo como um amigo do discurso. Deste modo, demonstrou-se que a regulação dos meios de comunicação não é, por si só, uma afronta à *liberdade de expressão*, embora possa vir a se tornar.

Na segunda parte, abordou-se especificamente a relação entre meios de comunicação social, regulação e democracia. Apontou-se a importância dos meios de comunicação social para a sociedade moderna, haja vista sua influência em aspectos políticos e culturais. Destacou-se o poder da mídia sobre a opinião pública, mostrando a possibilidade de eventuais abusos com consequências desastrosas para democracia. Nesse sentido, a regulação se apresentou como uma necessidade para garantir a democracia. Frisou-se que a regulação dos meios de comunicação social não possui como fim único o controle do poder econômico, mas também, e principalmente, controle do poder político.

ii. A comunicação social na constituição

No segundo capítulo, para melhor compreensão do projeto de comunicação brasileiro abordou-se o tratamento constitucional sobre a matéria. Analisou-se todos os dispositivos do capítulo referente à comunicação social. Verificou-se grave inércia do Poder Legislativo, que não regulou a maioria das disposições constitucionais sobre a comunicação. Demonstrou-se que, no Brasil, a regulação da comunicação social se mostra imperativa, haja vista a necessidade de conferir eficácia plena das normas constitucionais. Alertou-se que qualquer projeto que vise a regulação deve ser bem planejado, para não se repetir o que aconteceu com o Conselho de Comunicação Social.

Enfatizou-se a norma constante do art. 220, §5º da Constituição, apontando que se trata de elemento central para o controle econômico da mídia. Discorreu-se sobre suas particularidades, destacando que uma regulação adequada do dispositivo deve tratar sobre a limitação da propriedade cruzada.

iii. Controle econômico da mídia – análise de propostas legislativas

O último capítulo, considerando os fundamentos que norteiam a regulação dos meios de comunicação social, bem como o atual cenário político brasileiro, analisou três propostas legislativas que visam, entre outras questões, regular o art. 220, §5º.

Da análise do PL nº 4.026/2004, proposto por Cláudio Magrão, apontou-se que sua maior virtude é debater o tema, haja vista que pouco modifica o atual cenário das comunicações. Indicou-se como seu maior problema o fato de considerar, erroneamente, inconstitucional a limitação à propriedade cruzada.

Da análise do PL nº 6.667/2009, proposto por Ivan Valente, destacou-se o fato de prever limitações à propriedade cruzada. Apontou-se que sua simplicidade (possui seis artigos) demanda a inclusão de mais elementos.

Por fim, da análise da “Lei da Mídia Democrática”, projeto popular em fase de coleta de assinaturas, analisou-se seu capítulo quarto. Como ponto positivo, indicou-se o fato de prever, tal qual o PL de Ivan Valente, limitações à propriedade cruzada. Como aspectos negativos destacou-se o fato de fazer referências a diplomas normativos ultrapassados (negativo, portanto, do ponto de vista simbólico), bem como conter dois dispositivos que demandam outra regulação.

Da análise dos temas discutidos, pode-se afirmar:

- i. a regulação dos meios de comunicação social não fere, necessariamente, a *liberdade de expressão*. Ocorre justamente o oposto: a *liberdade de expressão* demanda uma intervenção estatal;
- ii. a regulação dos meios de comunicação social se torna imperativa em decorrência do elevado grau de influência da mídia sobre a sociedade. Desta forma, regular a mídia é, por vias transversas, defender o regime democrático;
- iii. no Brasil, defender a democratização da mídia é também lutar para que se concretize o modelo de comunicação previsto na Constituição;
- iv. a experiência demonstra que a regulação, por si só, não altera o *status quo*. Uma regulação dos meios de comunicação deve ser bem elaborada, pois caso contrário não atingirá os fins constitucionais;
- v. o controle econômico da mídia não resolverá os problemas da comunicação, é apenas um primeiro passo rumo à democratização;
- vi. uma regulação econômica que não imponha limites à propriedade cruzada será um retrocesso, haja vista que legitimará situação prejudicial ao regime democrático.

A presente monografia não pretendeu exaurir o tema. Certamente muitas outras questões devem ser debatidas e aprofundadas. Desta forma, espera-se que a leitura deste trabalho instigue novas pesquisas. A democratização da mídia é necessária e deve ser discutida. A jornada é longa, o caminho árduo, mas a luta deve continuar.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGRA, Walber de Moura. **Curso de direito constitucional**. 8.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

ANATEL. Disponível em: <http://www.anatel.gov.br/Portal/exibirPortalPaginaEspecial.do?acao=&codItemCanal=1714&nomeVisao=Cidad%E3o&nomeCanal=TV%20por%20Assinatura&nomeItemCanal=SeAC>>. Acesso em 15 set. 2015

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

BINENBOJM, Gustavo. Meios de comunicação de massa, pluralismo e democracia deliberativa: as liberdades de expressão e de imprensa nos Estados Unidos e no Brasil. **Revista Brasileira de Direito Público – RBDP**, Belo Horizonte, ano 3, n. 9, p. 191-211, abr./jun.2005. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=30026>>. Acesso em: 16 mar. 2015.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. 9.ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 4.026, 2004.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 6.667, 2009.

BRASIL. Constituição Federal, 1988.

BRASIL. Decreto-Lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967

BRASIL. Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962.

BRASIL. Lei nº 13.188, de 11 de novembro de 2015.

CÂMARA DOS DEPUTADOS DO BRASIL. Especialistas defendem limites para a concentração econômica na mídia. 11.06.2015. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/COMUNICACAO/490034-ESPECIALISTAS-DEFENDEM-LIMITES-PARA-A-CONCENTRACAO-ECONOMICA-NA-MIDIA.html>>. Acesso em 15 jun. 2015.

CHOMSKY, Noam. **Mídia: propaganda política e manipulação**. São Paulo: Martins Fontes, 2013.

COMPARATO, Fábio Konder. A democratização dos meios de comunicação de massa. In: **Revista USP**, São Paulo, n. 48, dezembro/fevereiro 2000-2001.

COMPARATO, Fábio Konder. Desenvolvimento econômico e solidariedade para viver a democracia. In: HADDAD, Fernando (org.). **Desorganizando o consenso: nove entrevistas com intelectuais à esquerda**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de direito constitucional**. 8.ed. Salvador: Jus Podivm, 2014.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Constituição dos Estados Unidos, 1787.

FARACO, Alexandre Ditzel. A “regulação econômica da mídia”. **Gazeta do Povo**. Curitiba. 05.07.2014. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/opiniao/artigos/a-regulacao-economica-da-midia-eaim1219f7bbww6cx7pkylowe>>. Acesso em 15 mai. 2015.

FARACO, Alexandre Ditzel. **Democracia e regulação das redes eletrônicas de comunicação: rádio, televisão e internet**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

FARIAS, Edilsom. **Liberdade de expressão e comunicação: teoria e proteção constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 4.ed. Salvador: Jus Podivm, 2012.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 38. Ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

FISS, Owen M. **A ironia da liberdade de expressão: estado, regulação e diversidade na esfera pública**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

FÓRUM NACIONAL PELA DEMOCRATIZAÇÃO DA MÍDIA. Campanha “Para expressar a liberdade”. Disponível em: <<http://www.paraexpressaraliberdade.org.br/>>. Acesso em 25 out. 2014.

FÓRUM NACIONAL PELA DEMOCRATIZAÇÃO DA MÍDIA. **Conselho de comunicação social sub judice**. Disponível em: <<http://www.fndc.org.br/noticias/conselho-de-comunicacao-social-sub-judice-924610/>>. Acesso em 28 jul. 2015.

FÓRUM NACIONAL PELA DEMOCRATIZAÇÃO DA MÍDIA. Projeto de Lei de Iniciativa Popular da Comunicação Social Eletrônica (Lei da Mídia Democrática). Disponível em: <<http://www.paraexpressaraliberdade.org.br/projeto-de-lei/>>. Acesso em 25 out. 2014.

GUARESCHI, Pedrinho A. **O direito humano à comunicação: pela democratização da mídia**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

INTERVOZES. O governo enterrou de novo o debate da regulação da mídia? **Carta Capital**. 30.04.2015. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/blogs/intervozes/governo-enterrou-de-novo-o-debate-da-regulacao-da-midia-3331.html>>. Acesso em 20 mai. 2015.

LIMA, Venício. Cinco anos de ilegalidade. **Observatório da Imprensa**. Ed. 667. 09.11.2011. Disponível em: <<http://observatoriodaimprensa.com.br/feitos-desfeitas/cinco-anos-de-ilegalidade/>>. Acesso em 28 jul. 2015.

LIMA, Venício. Monopólio ou oligopólio? Contribuição ao debate. **Observatório da Imprensa**. Ed. 833. 13.01.2015 Disponível em: <http://observatoriodaimprensa.com.br/interessepublico/_ed833_monopolio_ou_oligopolio_contribuicao_ao_debate/>. Acesso em 28 jul. 2015.

LOBATO, Elvira. Política de mídia está na contramão da de EUA e Europa. **Folha de São Paulo**. 14.10.2001. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1410200106.htm#_=_>. Acesso em 25 jul. 2015.

LOPES, Elizabeth. Tentativas de controle da mídia não vão prosperar, diz Cunha. **Estadão**. 07.06.2015. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,cunha-diz-que-tentativas-de-controle-da-midia-nao-prosperarao-no-parlamento,1701668>>. Acesso em 15 jun. 2015.

MATTA, Maria Pía. *Mídia e democracia na América Latina*. **Le Monde Diplomatique Brasil**. São Paulo, 02.08.2011. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=978>>. Acesso em 25 out. 2014.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 4.ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 29.ed. São Paulo, Atlas, 2013.

NOVELINO, Marcelo. **Manual de direito constitucional**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO , 2014.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Dilma irá discutir regulação da mídia no segundo mandato. 28.10.2014. Disponível em: <<http://www.pt.org.br/dilma-ira-discutir-regulacao-da-midia-no-segundo-mandato/>>. Acesso em 20 mai. 2015.

ROUSSEFF, Dilma. Comunicação democrática. **Facebook**. 18.01.2015. Disponível em: <<https://www.facebook.com/video.php?v=846634052056854>>. Acesso em 20 mai. 2015.

SALOMÃO FILHO, Calixto. **Direito Concorrencial**: as estruturas. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

SARMENTO, Daniel. Comentário ao artigo 220. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

SARMENTO, Daniel. Liberdade de expressão, pluralismo e o papel promocional do Estado. **Revista Diálogo Jurídico**. Salvador, nº. 16, mai/ago, 2007. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>.

SCORSIM, Ericson Meister. Comunicação social e democracia: regime jurídico dos serviços de televisão aberta. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin (coord.). **Direito constitucional brasileiro**: constituições econômica e social. V. 3. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

SILVA, De Plácido e; **Vocabulário jurídico conciso**. 1.ed. Atualizadores: Nagib Slaibi Filho e Gláucia Carvalho. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

SILVA, José Afonso da Silva. **Curso de direito constitucional positivo**. 25.ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, José Afonso da. Aplicabilidade das normas constitucionais. *In*: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do (coord.). **Tratado de direito constitucional**. v. 1. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2012.