



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Lasier Martins

PARECER Nº , DE 2016

Da Comissão Mista da Medida Provisória nº 744, de 2016, sobre a Medida Provisória nº 744, de 1º de setembro de 2016, que altera a Lei nº 11.652, de 7 de abril de 2008, que institui os princípios e objetivos dos serviços de radiodifusão pública explorados pelo Poder Executivo ou outorgados a entidades de sua administração indireta e autoriza o Poder Executivo a constituir a Empresa Brasil de Comunicação – EBC.

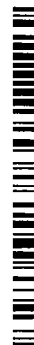
Relator: Senador LASIER MARTINS

I – RELATÓRIO

Vem à análise desta Comissão, nos termos do § 9º do art. 62 da Constituição Federal, a Medida Provisória (MPV) nº 744, de 1º de setembro de 2016, que altera a Lei nº 11.652, de 7 de abril de 2008, que institui os princípios e objetivos dos serviços de radiodifusão pública explorados pelo Poder Executivo ou outorgados a entidades de sua administração indireta e autoriza o Poder Executivo a constituir a Empresa Brasil de Comunicação – EBC.

Com três artigos, a proposição altera os contornos da organização legal e institucional a que estava submetida a EBC, notadamente em relação ao Conselho de Administração, ao Conselho Curador e à Diretoria-Executiva da empresa.

Em primeiro lugar, o novo modelo proposto pela MPV prevê a extinção do Conselho Curador, órgão de natureza consultiva e deliberativa, que integrava a estrutura da empresa, ao lado do Conselho de Administração





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Lasier Martins

da Diretoria-Executiva e do Conselho Fiscal, embora sem funções administrativas ou de gestão (art. 12).

Para tanto, o art. 1º da proposição suprime as referências ao Colegiado contidas nos arts. 12; 18, *caput*; e 20, § 3º, III, da Lei que autorizou a criação da EBC. Com o mesmo objetivo, a Medida, por meio de seu art. 2º, revoga os arts. 8º, VIII, e 15 a 17 do mesmo diploma legal.

O inciso VIII do art. 8º da mencionada Lei conferia ao Conselho Curador e à Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (SECOM) a possibilidade de atribuir à EBC o desenvolvimento de “outras atividades afins”.

Os revogados arts. 15 a 17, tratavam da composição, do funcionamento e das competências do Conselho Curador.

O art. 18 da lei versava sobre a exigência de se ser brasileiro nato ou naturalizado há mais de dez anos para ser membro do Conselho Curador e dos órgãos de administração da EBC, ter a responsabilidade editorial ou exercer as atividades de seleção e de direção da programação – estas duas últimas já especificadas na Constituição Federal, em seu art. 222, § 2º.

No que respeita às alterações apresentadas à estrutura de administração da empresa, a MPV modifica o art. 13 da Lei nº 11.652, de 2008, e estabelece uma nova composição para o Conselho de Administração da empresa, que passa a ser integrado por:

- um Presidente, a ser indicado pelo Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República, anteriormente indicado pelo Ministro de Estado Chefe da Secom, cargo extinto pela Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016;
- um Diretor-Presidente da Diretoria Executiva;
- quatro membros indicados pelos Ministros de Estado da Educação; da Cultura; do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; e da Ciência, Tecnologia





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Lasier Martins

Inovações e Comunicações. Antes, eram apenas dois Conselheiros indicados pelos Ministros de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, e das Comunicações; e

- um membro representante dos empregados da EBC, escolhido na forma estabelecida por seu Estatuto; a previsão anterior determinava apenas que este membro deveria ser indicado conforme o Estatuto da empresa.

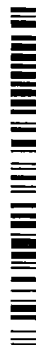
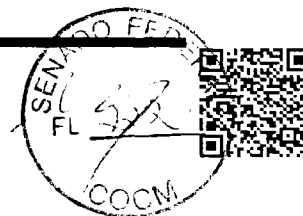
Além disso, a alteração do *caput* do art. 19 da lei prevê nova composição para a Diretoria-Executiva da empresa, com a alteração do número de diretores de até seis para quatro, além do Diretor-Presidente e do Diretor-Geral.

Saliente-se que a Lei nº 11.652, de 2008, estabelecia que os membros da Diretoria-Executiva, exceto Diretor-Presidente e Diretor-Geral, seriam eleitos e destituíveis pelo Conselho de Administração da EBC (art. 19, *caput*). Também previa que os membros da Diretoria-Executiva poderiam ser destituídos caso recebessem dois votos de desconfiança do Conselho Curador, no período de doze meses, emitidos com interstício mínimo de trinta dias (art.19, § 3º).

Por sua vez, a nova redação do art. 19, § 2º, dispõe que “o prazo máximo de ocupação de cargo na Diretoria-Executiva é de quatro anos, vedada recondução”. A Lei nº 11.652, de 2008, estabelecia mandato fixo de quatro anos para o Diretor-Presidente. Nesse sentido, o § 1º do art. 19, previsto pela MPV nº 744, de 2016, determina que todos os membros dessa Diretoria, inclusive o Diretor-Presidente e o Diretor-Geral, passem a ser nomeados e exonerados, a qualquer tempo, pelo Presidente da República.

Em virtude da alteração do art. 20, § 3º, III, da lei modificada pela MPV nº 744, de 2016, os relatórios sobre a atuação da empresa elaborados pelo Ouvidor, anteriormente encaminhados aos membros do Conselho Curador, passaram a ser dirigidos aos membros do Conselho de Administração.

Por fim, o art. 3º da MPV estabelece a cláusula de vigência, que é a data de sua publicação.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Lasier Martins

Ao justificar a iniciativa, o Poder Executivo, por meio da Exposição de Motivos (EM) nº 00121/2016 MP/C.Civil-PR, destaca a urgente necessidade de se garantir maior eficiência à gestão da EBC. Nos termos da proposta, esse fim será atingido com a extinção do Conselho Curador e com a determinação de que o mandato do Diretor-Presidente da empresa se enquadra entre aqueles que são passíveis de interrupção por interesse da administração pública.

Findo o prazo regimental, foram apresentadas 47 emendas à MPV, de autoria dos seguintes Parlamentares:

- Senador Cristovam Buarque (Emendas 1 e 7);
- Deputado André Figueiredo (Emendas 2, 4, 36, 37, 38, 39, 40 e 41);
- Deputado Ônyx Lorenzoni (Emenda 3);
- Deputado Weverton Rocha (Emendas 5 e 6);
- Deputado Marco Maia (Emendas 8, 9, 10, 11, 12, 13 e 14);
- Deputado Pedro Uczai (Emendas 15, 16 e 17);
- Senador José Pimentel (Emendas 18, 19, 20 e 21);
- Deputado José Carlos Aleluia (Emenda 22);
- Senador Humberto Costa (Emendas 23, 24, 25, 26, 27, 28 e 29);
- Deputada Erika Kokay (Emenda 30);
- Deputado Daniel Almeida (Emendas 31, 32, 33, 34 e 35);
- Senador Lindbergh Farias (Emenda 42);
- Senadora Vanessa Grazziotin (Emendas 43, 44, 45, 46 e 47).

Foram ainda apresentados nove requerimentos solicitando a realização de audiências públicas para discutir a matéria, de autoria dos





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Lasier Martins

Senadores Paulo Rocha, Lindbergh Farias e Randolfe Rodrigues, e do Deputado Jean Wyllys.

Nesse contexto, esta Comissão, de forma a atender as solicitações para debater a MPV nº 744, de 2016, sem prejudicar o cronograma de sua aprovação, realizou duas audiências públicas.

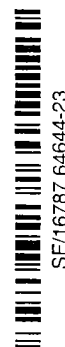
A primeira audiência pública, realizada no último dia 24 de novembro, contou com a presença do Senhor Laerte Rímoli, atual Diretor-Presidente da EBC, e do Senhor Ricardo Melo, ex-Diretor-Presidente da empresa.

Estiveram presentes, na segunda audiência, realizada em 29 de novembro passado, o Senhor Gilberto Rios, Diretor da Associação Brasileira das Emissoras Públicas, Educativas e Culturais (ABEPEC); o Senhor Miguel Ângelo Cançado, Presidente do Conselho de Comunicação Social do Congresso Nacional; a Senhora Tereza Cruvinel, Jornalista e ex-Presidente da EBC; a Senhora Akemi Nitahara, Representante dos Trabalhadores da EBC; a Senhora Renata Mielli, Coordenadora-Geral do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC); a Senhora Rita Freire, Jornalista e ex-Presidente do Conselho Curador da EBC; e o Senhor Venício Lima, Jornalista e ex-membro do Conselho Curador da EBC.

Importante ainda relatar que foi recebido por esta Comissão, no último dia 25 de outubro, o Parecer CCS nº 3, de 2016, por meio do qual o Conselho de Comunicação Social do Congresso Nacional manifesta-se sobre a matéria.

II – ANÁLISE

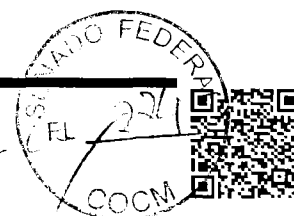
Quanto à constitucionalidade da MPV nº 744, de 2016, a União é competente para legislar sobre radiodifusão, nos termos do art. 22, IV da Constituição Federal (CF). A matéria não consta do rol de vedações à edição de medida provisória prevista no § 1º do art. 62 da CF nem da lista de competências exclusivas do Congresso Nacional ou de qualquer de suas Casas expressa nos arts. 49, 51 e 52 da CF.



SF/16787.64644-23

Página: 5/29 06/12/2016 13:20:43

4afab8d18bb6b90a2ce1e55ab7d6abdf71deb29e0





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Lasier Martins

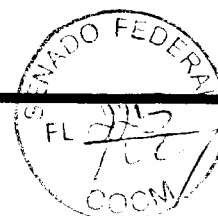
Sobre eventual afronta ao art. 223 da CF, que prevê a complementaridade dos sistemas privado, público e estatal de radiodifusão, é nosso entendimento que a comunicação pública não é exclusividade da EBC, sendo prestada por uma série de emissoras de rádio e televisão, mantidas por vários Estados da Federação.

A MPV nº 744, de 2016, foi editada pelo Presidente da República com observância dos requisitos formais e materiais constantes do art. 62 da mesma Carta. Nesse sentido, cumpre ressaltar que a Lei nº 11.652, de 2008, alterada pela MPV em tela tem origem em outra medida provisória: a MPV nº 398, de 10 de outubro de 2007.

O exame de juridicidade evidencia o atendimento dos requisitos atinentes: à adequação do meio eleito para o alcance dos objetivos pretendidos, dado que a lei ordinária pode ser modificada pela normatização veiculada em MPV, com força de lei; à presunção de inovação do ordenamento jurídico vigente; à caracterização do atributo de generalidade na medida adotada; e, por fim, à compatibilização e harmonização da norma com o ordenamento legal vigente e com os princípios gerais do Direito.

Ademais, restam respeitados os comandos da Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional, mormente no que se refere ao § 1º do art. 2º. Observa-se que a norma foi encaminhada ao Congresso Nacional no dia de sua publicação, acompanhada da Mensagem Presidencial e da Exposição de Motivos, com informações para a formação de juízo quanto às razões, relevância, urgência e mérito da matéria.

No que se refere à adequação orçamentária e financeira, a Nota Técnica nº 43, de 2016, da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, concluiu que “por não proporcionar expectativa de redução de receita ou aumento de despesa, o impacto orçamentário e financeiro da referida Medida Provisória não afetará negativamente a execução orçamentária do presente exercício e dos seguintes, nem a meta de resultado primário estabelecida na LDO 2016. Pelo contrário, o que se observa é uma expectativa de impacto positivo para a referida meta”.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Lasier Martins

Quanto à técnica legislativa, a MPV obedece à Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis.

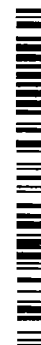
Analizados os requisitos formais, e antes do exame de mérito, relevante que se reflita sobre a questão central que envolve a matéria em tela: a distinção entre comunicação pública e comunicação estatal.

De fato, resultou do debate constituinte de 1988, no *caput* do art. 223 da Carta Magna, a existência de uma forma mista de exploração dos serviços de radiodifusão que, mantendo o direito à exploração comercial dos meios eletrônicos, desde que atendidas exigências mínimas, e suprimindo as necessidades de programações institucionais do governo, por meio do sistema estatal, garantisse voz a crescentes segmentos da sociedade mediante um sistema público de comunicação.

A distinção conceitual entre o sistema público e o sistema estatal mereceu, portanto, a atenção dos Parlamentares Constituintes, pondo fim ao falso entendimento de que a “coisa pública” é necessariamente “do governo”. Prevaleceu o entendimento de que o sistema estatal (ou governamental) de comunicação é aquele controlado pelo Poder Público, e o sistema público de comunicação, aquele a ser gerido por organizações autônomas, com estatuto próprio, e sob o controle da sociedade civil.

O sistema estatal de comunicação, por óbvio, tem sua narrativa calcada em valores-notícia que se coadunam com as funções principais de prover informação oficial sobre os atos do governo, além de divulgar campanhas sanitárias, educativas e outras de utilidade pública. Os jornalistas atuam quase como assessores de imprensa responsáveis pela política de comunicação governamental, em busca da construção da imagem pública do governo e do governante, sempre com a perspectiva de conquistar a legitimação de suas ações.

De outra parte, o serviço público de rádio e televisão se caracteriza idealmente pelos seguintes requisitos mínimos: ser majoritariamente financiado com dinheiro público; possuir autonomia e independência diante dos Poderes e dos grupos econômicos privados; ser um





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Lasier Martins

serviço não-governamental; e, possuir algum mecanismo de controle social, com a participação da sociedade. A programação deve ser plural, diversa, inovadora e com variedade de programas com alto padrão ético e de qualidade, e que oportunize espaços para a discussão de temas de interesse universal. O jornalismo deve ser imparcial e independente.

A bem de ver-se, os sistemas públicos das grandes democracias do mundo, embora com estruturas de governança distintos, possuem alguma forma de participação social. Boa parte dos países mantém conselhos consultivos, deliberativos ou órgãos de assessoramento, instâncias compostas por cidadãos escolhidos segundo critérios de diversidade, que considere as diferentes perspectivas culturais, étnicas e regionais de cada país. O intuito dessas estruturas ou conselhos é justamente impedir a influência ou ingerência governamental excessiva no sistema.

Por exemplo, na BBC (*British Broadcasting Corporation*), modelo de referência de comunicação pública em todo o mundo, o *BBC Trust* é o Conselho representativo dos interesses dos usuários e estabelece a estratégia geral para a prestação de serviço das emissoras, em conformidade com os propósitos inerentes ao serviço público. O Colegiado é composto por doze membros, indicados pela Rainha com base em um processo de seleção conduzido por um servidor do Departamento de Cultura, Mídia e Esportes, pelo presidente da BBC e um assessor independente. Há, também, outros mecanismos que contribuem para a manutenção dos padrões de excelência das emissoras, como os Conselhos de Audiência e o Comitê de Padrões Editoriais.

Na França, a participação da sociedade nas instituições de rádio e televisão públicas se dá por meio de conselhos de administração, que preveem em suas composições pelo menos um membro de associações ligadas à criação e à produção cinematográficas, indicado pelo Conselho Superior do Audiovisual, além de dois representantes da sociedade, podendo ser uma personalidade ou representantes de usuários, além de estarem reservadas cadeiras para representantes de trabalhadores nos conselhos de emissoras como a France 2, France 3 e France 5.

