

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

## PROJETO DE LEI Nº 1.354, DE 2021

(Apensados os PLs nº 1.586/2021, nº 2.950/2021 e nº 78/2022)

Altera o MCI, com a finalidade de criar estímulo à pluralidade e diversidade de notícias, assegurar medidas de proteção ao jornalismo nacional e combate às fake news, para adotar política de tratamento não discriminatório das empresas de mídia de jornais, revistas, rádio e televisão legalmente constituídas bem como para criar mecanismos de equanimidade, pluralidade e diversidade de conteúdo na internet.

**Autor:** Deputado DENIS BEZERRA

**Relator:** Deputado LUIZ PHILIPPE DE ORLEANS E BRAGANÇA

### I – RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei de autoria do ilustre deputado Denis Bezerra, que visa alterar a Lei 12.965/2014 – Marco Civil da Internet - com a finalidade de estimular a pluralidade e a diversidade de notícias, assegurar medidas de proteção ao jornalismo nacional e o tratamento não discriminatório das empresas de jornalismo legalmente constituídas no país.

Como justificativa, o autor argumenta que “A remuneração das empresas de jornalismo pelas plataformas de internet, quando estas se utilizam ou republicam as notícias por elas produzidas, transformou-se em importante assunto, tanto para empresas de jornalismo, quanto para as plataformas de internet.(...) Olhando para esse panorama de tensão existente no Brasil entre as plataformas e os veículos de jornalismo, em conjunto com as soluções legislativas apresentadas pelos outros países, temos a certeza de que é necessário agir de forma equilibrada. (...)”.



Houve apensamento dos PLs nº 1.586/2021, nº 2.950/2021 e nº 78/2022. Foi determinada a apreciação do projeto pela Comissão de Comunicação e pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em caráter terminativo.

Na Comissão de Comunicação foi designado o nobre Deputado Gervásio Maia como relator, que concluiu pela aprovação dos PLs mencionados. Houve apresentação de 14 emendas, tendo sido todas elas rejeitadas pelo senhor Relator e mantida a **APROVAÇÃO** nos termos do SUBSTITUTIVO por ele apresentado.

Nesta Comissão, compete a análise dos aspectos de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa. A proposição está sujeita a apreciação conclusiva pelas comissões.

É o relatório.

## II – VOTO DO RELATOR

A iniciativa da proposição em epígrafe é válida, pois trata de matéria atual, que está sendo discutida em âmbito global, qual seja, o estímulo à pluralidade e à diversidade de notícias, especialmente as veiculadas pelos meios digitais.

Porém, cabe a esta Comissão apenas a análise da constitucionalidade e de juridicidade, conforme art. 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. E neste sentido, em relação à análise da constitucionalidade material e da juridicidade, a proposição não deve prosperar por violar preceitos constitucionais e jurídicos.

A seguir, trago os artigos que merecem atenção.

O art. 2º do Substitutivo assim dispõe:

Art. 2º A **Lei nº 12.965**, de 23 de abril de 2014 passa a vigorar com a **seguinte redação**:

[...]

**Art. 21-A.** Os conteúdos jornalísticos utilizados pelas plataformas digitais de conteúdos de terceiros que tenham mais de 2 (dois) milhões de usuários no Brasil, produzidos em quaisquer formatos, que incluam texto, vídeo, áudio ou imagem, ensejarão remuneração



às pessoas jurídicas que produzem conteúdo jornalístico.

§ 1º Caso o usuário final compartilhe o conteúdo jornalístico sem fins econômicos, a remuneração a que se refere o caput:

I – não deve onerar o usuário que o compartilhou; e

II – não ensejará pagamento às pessoas jurídicas previstas no § 2º, desde que a plataforma digital de conteúdos de terceiros não adicione elementos, resumos ou se utilize de outras ferramentas para ampliar as informações contidas no conteúdo compartilhado.

§ 2º Farão jus à remuneração prevista no caput as pessoas jurídicas, mesmo individuais, constituídas há pelo menos 12 (doze) meses, que produzam conteúdo jornalístico, de maneira original, regular, organizada e profissional, e que mantenham registro empresarial de pessoa jurídica, endereço físico e editor responsável no país.

§ 3º Para os fins previstos no § 2º, entende-se como jornalístico o conteúdo de cunho eminentemente informativo, que trata de fatos, opiniões, eventos e acontecimentos em geral de interesse público, independentemente do tipo ou formato, observados os princípios e padrões éticos de conduta no exercício da atividade de jornalismo.  
[...]"

O dispositivo em questão, salvo melhor juízo, apresenta uma série de inadequações ao violar dispositivos constitucionais.

No que diz respeito à previsão do § 3º, do art. 21-A é imperioso considerar que se mostra em desacordo com art. 5º, IV e IX, assim como com o art. 220, ambos da **Constituição Federal**.

#### “DOS DIREITOS E DEVERES INDIVIDUAIS E COLETIVOS

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;

[...]

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

#### DA COMUNICAÇÃO SOCIAL

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.

§ 1º **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**".

Resta evidente que tal previsão é diametralmente oposta ao que prevê a CF, na medida em que **interfere e limita** a liberdade de expressão e a atividade jornalística, na qual, é assegurada a plena liberdade de informação.

Não é possível que Lei possa dizer o que é ou não conteúdo jornalístico e é o que faz o dispositivo em questão, mostrando-se, portanto, inconstitucional.

Inclusive, em outra oportunidade já houve pretensão no mesmo sentido, tendo sido o STF instado a manifestar-se, através de uma Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF. Este tipo de instrumento tem como objetivo proteger os preceitos fundamentais estabelecidos na Constituição.

Assim, na ADPF 130<sup>1</sup>, o STF entendeu que a plena liberdade de imprensa é um princípio fundamental, proibindo qualquer tipo de censura prévia, e que essa liberdade deve ser vista como uma extensão das liberdades de manifestação do pensamento, informação, e expressão, protegendo diretamente a dignidade da pessoa humana.

Trecho destacado do julgamento da **ADPF 130** de 2008 assim dispõe:

**"8. NÚCLEO DURO DA LIBERDADE DE IMPRENSA E A INTERDIÇÃO PARCIAL DE LEGISLAR.** A uma atividade que já era "livre" (incisos IV e IX do art. 5º), **a Constituição Federal acrescentou o qualificativo de "plena"** (§ 1º do art. 220). Liberdade plena que, repelente de qualquer censura prévia, diz respeito à essência mesma do jornalismo (o chamado "núcleo duro" da atividade). [...] **não cabe ao Estado, por qualquer dos seus órgãos, definir previamente o que pode ou o que não pode ser dito por indivíduos e jornalistas.** As **matérias reflexamente de imprensa, suscetíveis, portanto, de conformação legislativa, são as indicadas pela própria Constituição [...]**".

Como pode ser observado no julgado acima, o **preceito fundamental da Liberdade de Expressão** e sua expressão através da **atividade jornalística não** pode sofrer qualquer **limitação** ou pretensão de **fixação de critérios** do que seja ou não conteúdo jornalístico.

<sup>1</sup> Julgada em 30/04/2009, pelo Tribunal Pleno.



O objetivo de definir “conteúdo jornalístico”<sup>2</sup> para delimitar o objeto da obrigação de remuneração (art. 21-A, §3º do art. 2º do Substitutivo), parece-me evidentemente inconstitucional, pois afronta os incisos IV e IX do art. 5º e também o art. 220, todos da CF.

O vício de inconstitucionalidade da previsão do § 2º, art. 21-A, que pretende ser inserido à Lei 12965/2014, através do art. 2º do presente PL, ainda pode ser mencionado em relação ao previsto no art. 1º, IV; art. 5º, XIII e art. 170, IV da CF.

O Substitutivo do 1.354/2021, no §2º, art. 21-A viola a livre iniciativa e liberdade de empresa insculpidas na CF/88 e, ainda, representa a intervenção injustificada do Estado na iniciativa privada.

A obrigação de remuneração de conteúdo interfere na livre iniciativa e na liberdade de empresa, pois antecipa a modalidade de contratação entre plataformas digitais de conteúdos de terceiro e empresas que produzem conteúdo jornalístico, limitando outros arranjos que podem ser de interesse desses agentes.

Não cabe ao Estado intervir de forma pormenorizada na atividade empresarial, como o fez no §2º, art. 21-A, pois interfere na organização das empresas, impõe de forma desarrazoada e injustificada uma obrigação de relação negocial e contratual entre empresas contratantes e, ainda, cria requisitos que apenas cabe a cada empresa estabelecer, ancorados na livre iniciativa.

Ainda nesta esteira, inconstitucionalidade flagrante aos mesmos artigos pode ser visualizada no estabelecimento da vedação à indisponibilização de conteúdo pelas plataformas, previsto no §4º, art. 21-A, constante do art. 2º do Substitutivo.

Ao estabelecer que as plataformas digitais de conteúdos de terceiro não poderão promover a remoção de conteúdos jornalísticos com o intuito de se eximir da obrigação de remuneração, o Substitutivo viola a livre iniciativa e representa intervenção injustificada do Estado na atividade privada.

<sup>2</sup> Trecho do Julgado ADPF 130: “são irregulamentáveis os bens de personalidade que se põem como o próprio conteúdo ou substrato da liberdade de informação jornalística, por se tratar de bens jurídicos que têm na própria interdição da prévia interferência do Estado o seu modo natural, cabal e ininterrupto de incidir (...)”.



A obrigação prejudica o modelo de negócio e a organização econômica e financeira das plataformas digitais e aplica-se à prestação de um serviço privado que não pode ser tratado pelo Estado como se público fosse.

Essa violação é especialmente flagrante no que toca às plataformas de rede sociais que abrigam conteúdo de terceiros e que serão impactadas pela proposta. A inclusão do conteúdo jornalístico nas redes sociais não é decisão da própria empresa, mas dos usuários.

Diferentemente de serviços de busca que varrem proativamente a internet em busca do conteúdo, o conteúdo jornalístico nas redes sociais é inserido por terceiros, usuários no geral e também as próprias empresas jornalísticas. Impedir a remoção do conteúdo criaria um modelo em que as empresas não podem sequer optar pelo serviço que prestam, ficando obrigadas a manter o conteúdo jornalístico publicado por terceiros e, além disso, ainda remunerar o conteúdo.

Resta evidente, mais uma vez, a **inconstitucionalidade** do Substitutivo por afronta direta ao **art. 1º, IV; art. 5º, XIII e art. 170, IV todos da CF/88**.

Verifico ainda a dupla inconstitucionalidade do art. 21-B trazida pelo art. 2º do Substitutivo, posto que **fere o princípios basilares** de nosso ordenamento jurídico: **isonomia e livre concorrência**. O princípio da isonomia encontra-se especialmente previsto nos art. 5º, caput e art. 37 da CF. Já o da livre concorrência, está no art. 170, da Constituição.

A previsão do art. 21-B está assim disposta:

“Art. 21-B. O **valor da remuneração a ser paga** pela plataforma digital de conteúdos de terceiros **às pessoas jurídicas** previstas no § 2º do art. 21-A deverá considerar, os **seguintes critérios**, de forma **cumulativa**, sem prejuízo de outros:

I – o **volume de conteúdo** jornalístico original produzido;

II – a **audiência**, nas plataformas digitais de conteúdos de terceiros, dos conteúdos jornalísticos produzidos pelas pessoas jurídicas, desconsideradas técnicas de manipulação artificial de métricas de aferição; e

III – o investimento em jornalismo aferido pelo **número de profissionais do jornalismo regularmente contratados pela empresa**, registrados em folha de pagamento e submetidos à Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) [...]”



A previsão trazida pelo Substitutivo fere o tratamento isonômico, ou seja, viola o princípio constitucional de que todos são iguais perante a lei. Neste caso, os critérios para remuneração jornalística centram-se no volume de conteúdo produzido, na audiência que ele produz e no número de profissionais que a empresa possui. Ora, há **tratamento diferente para empresas de porte diferentes** e, ao contrário do que poderia se imaginar, os privilégios e benefícios são destinados às empresas de maior porte. Claramente inconstitucional tal pretensão.

As pequenas empresas de produção de conteúdo jornalísticos não poderão concorrer em igualdade com as grandes empresas, na medida em que, há valorização do **tamanho** da empresa, **número de funcionários** e do seu **alcance e visualização** para **fixação da remuneração a ser paga**. A remuneração menor às pequenas e médias empresas revela que não há tratamento isonômico, assim como a livre concorrência não ocorrerá, já que as maiores terão evidentes privilégios e receberão mais.

Aliás, de se fazer constar neste Parecer que tanto na justificativa, quanto na ementa apresentada, consta que o PL busca o tratamento não discriminatório das empresas de jornalismo legalmente instituídas no país. Contudo, a redação do art. 21-B constante no art. 2º do PL revela exatamente o oposto da alegada pretensão.

Constitucionalmente todos devem ser submetidos às mesmas regras jurídicas, mas **não** é o que prevê o **art. 21-B do art. 2º do Substitutivo**, revelando-se, portanto, **inconstitucional**.

Por fim, mas não menos importante, ainda é preciso que conste neste parecer a violação à liberdade de imprensa, no que diz respeito às exigências fixadas pelo PL 1354/2021 para a remuneração pelas plataformas digitais a produtores de conteúdo jornalísticos, isto porque o projeto traz como requisito a estruturação como pessoa jurídicas, o que fere a Constituição Federal.

A CF/88 garante a liberdade de imprensa e neste sentido oportuniza que **qualquer pessoa que se dedique ao exercício da liberdade de expressão seja considerada jornalista** e possa perceber remuneração por tal atividade.

É inconstitucional a exigência da constituição em como determina o art.



3º do Substitutivo<sup>3</sup>.

A liberdade de imprensa prevista nos inc. IV e IX do art. 5º e no art. 220, ambos da CF, se expressa, entre outras garantias, naquela que estabelece que não haja requisitos a serem preenchidos para o exercício da atividade de jornalista.

O STF já se manifestou neste sentido, ao julgar o **Recurso Extraordinário 511.961/SP**<sup>4</sup>, no qual adotou o entendimento de que a **profissão de jornalista não pode** estar sujeita a **requisitos formais e de profissionalização** para ser exercida<sup>5</sup>.

Ao obrigar a constituição em pessoa jurídica para fazer jus à remuneração prevista o Substitutivo limita a liberdade de imprensa e de expressão, sugerindo que apenas pessoas jurídicas são reconhecidas como atores que produzem conteúdo jornalístico. Desta forma, a exigência feita pelo Substitutivo mostra-se inconstitucional, tendo a Suprema Corte brasileira já se manifestado no sentido de confirmar tal tese.

Há inúmeras inadequações diretas ao texto constitucional, inclusive já confirmadas por julgamentos proferidos pelo STF em ADPF e Recurso Extraordinário.

Por fim, entendemos que os pontos de inconstitucionalidade do Substitutivo já mencionados se aplicam ao PL 1.354/2021 (principal) e a todos os apensados.

Diante do exposto, o voto é pela inconstitucionalidade e injuridicidade do Projeto de Lei nº 1.354/2021, dos Projetos de Lei nºs 1.586/2021, 2.950/2021 e

<sup>3</sup> “Art. 3º A pessoa física que enseje remuneração conforme previsto nos arts. 21-A a 21-C, da Lei no 12.965, de 23 de abril de 2014, e que já esteja produzindo e sendo remunerada pelo conteúdo jornalístico por plataforma digital de conteúdos de terceiros, de forma organizada e profissional, há pelo menos 12 (doze) meses antes da aprovação desta Lei, deverá se constituir na forma de pessoa jurídica no prazo de 6 (seis) meses da aprovação desta Lei para fazer jus à remuneração.”

<sup>4</sup> 511.961/SP DE 2000, julgado em 17/06/2009, pelo Tribunal Pleno.

<sup>5</sup> O STF entendeu que “os jornalistas são aquelas pessoas que se dedicam profissionalmente ao exercício pleno da liberdade de expressão. O jornalismo e a liberdade de expressão, portanto, são atividades que estão imbricadas por sua própria natureza e não podem ser pensadas e tratadas de forma separada [...]. As liberdades de expressão e de informação e, especificamente, a liberdade de imprensa, somente podem ser restringidas pela lei em hipóteses excepcionais, sempre em razão da proteção de outros valores e interesses constitucionais igualmente relevantes, como os direitos à honra, à imagem, à privacidade e à personalidade em geral”, conferir em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=605643>.



78/2022, apensados, e do Substitutivo da Comissão de Comunicação, restando prejudicada a análise da técnica legislativa.

Sala da Comissão, em      de                      de 2024.

Deputado LUIZ PHILIPPE DE ORLEANS E BRAGANÇA  
Relator

