

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 4.085, DE 1998

Obriga todas as emissoras de rádio e televisão do País a veicularem propaganda oficial do governo, gratuitamente, nos casos de calamidade e campanhas de saúde pública.

Autor: Deputado ENIO BACCI

Relator: Deputado PAULO MAGALHÃES

I - RELATÓRIO

Trata-se de proposição que autoriza o governo federal a utilizar gratuitamente as redes de rádio e televisão do País para veicular propaganda oficial gratuita, em horário nobre, nas hipóteses de calamidade e campanhas de saúde pública. A utilização será pelo período que a Administração entender necessário, com inserções de até dez minutos por dia na programação, que poderão ser divididas pelas emissoras em blocos de um minuto.

O Deputado Enio Bacci justifica sua iniciativa apontando que a concessão de rádio e televisão é gratuita, o que a seu ver legitimaria a imposição do ônus em questão às emissoras, em benefício da sociedade. A aprovação do presente projeto, prossegue o autor, evitaria o dispêndio de vultosos recursos públicos em propaganda oficial.

A Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática manifestou-se unanimemente pela rejeição do PL n.º 4.085, de 1998. A Comissão de Seguridade Social e Família, por sua vez, votou pela aprovação do projeto, nos termos do Substitutivo do relator, que substitui a expressão propaganda por campanhas educativas.

A proposição recebeu pareceres divergentes nas Comissões desta Casa, pelo que passa a ser apreciada pelo Plenário, conforme despacho da Presidência datado de 18 de março de 2002.

Em apenso, acham-se os Projetos de Lei n.º 2.091, de 2003, e n.º 2.088, de 2003, de autoria do Deputado ZICO BRONZEADO, que obrigam as emissoras de rádio e televisão à difusão de comunicados da defesa civil e da vigilância sanitária, respectivamente.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Compete à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, nos termos regimentais, pronunciar-se quanto à constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa dos projetos.

De seu exame, verifica-se que foram obedecidas as disposições constitucionais relativas à competência legislativa da União (CF, art. 22, IV), sendo atribuição do Congresso Nacional dispor sobre a matéria, com posterior sanção do Presidente da República (CF, art. 48), mediante iniciativa legislativa concorrente (CF, art. 61, *caput*). Não há, portanto, vício de inconstitucionalidade formal nas proposições.

No que toca à constitucionalidade material, entretanto, os projetos se revelam inconstitucionais, em primeiro lugar, por não ser lícito ao poder público exigir tempo gratuito das emissoras de rádio e televisão sem violar a obrigação de preservar o equilíbrio econômico do contrato, expressa no art. 37, XXI da Constituição Federal. Como sabemos, o sistema privado de exploração de radiodifusão – adotado no Brasil desde 1950 – pressupõe o lucro para sua manutenção, em um regime de competição.¹ Além disso, a delegação dos serviços de radiodifusão é hoje onerosa, realizada mediante edital, obedecendo-se o critério da oferta do melhor preço e atendidas as exigências de ordem técnica. Nessas circunstâncias, mostra-se inconstitucional que a Administração requisiute tempo às emissoras de rádio e televisão sem a necessária contrapartida

¹ FONTES Jr., João Bosco Araújo. *Liberdades e Limites na Atividade de Rádio e Televisão – Teoria Geral da Comunicação Social na Ordem Jurídica Brasileira e no Direito Comparado*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 78.

financeira, ante a conseqüente redução na renda de publicidade que financia a atividade em questão. Semelhante requisição fere o direito fundamental e adquirido do delegatário à remuneração do serviço nas bases inicialmente ajustadas, nos termos do citado art. 37.²

Vale registrar que outras utilizações gratuitas do tempo de transmissão no rádio e televisão – o horário eleitoral e o programa “A Voz do Brasil” – não se enquadram nessa vedação constitucional. Isto porque as empresas recebem compensação fiscal pelo tempo de programação despendido com o horário eleitoral gratuito, conforme dispõe o Decreto n.º 5.331, de 04 de Janeiro de 2005. A obrigação de retransmitir a “Voz do Brasil”, por sua vez, acha-se em vigor há setenta e cinco anos, sendo condição pré-existente à delegação e integrando tacitamente o ato delegatório, conforme decidido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região.³

Em segundo lugar, os projetos são inconstitucionais porque o Estado possui canais próprios de comunicação e poderá realizar a divulgação de suas campanhas por essa via. A Constituição permite ao Estado explorar diretamente os serviços de rádio e televisão (CF, art. 21, XII) – como efetivamente o faz a União, por meio das emissoras mantidas pela Câmara, pelo Senado e pelo Judiciário, dentre outros. Nesse contexto, não cabe ao poder público exigir que informações ou campanhas estatais sejam divulgadas gratuitamente pelos delegatários do serviço de radiodifusão, pois poderá fazê-lo ele próprio, conforme já reconheceu o Tribunal Regional Federal da 3ª Região.⁴ Esse entendimento encontra apoio em doutrina, e Aluizio Ferreira aponta que

*“o exercício do direito à comunicação implica a disponibilidade de um **canal** utilizável em comum pelos sujeitos do processo de comunicação (...). No contexto da comunicação institucional [do poder público, decorrente do dever de prestar informações imposto pelo art. 5º, XXXIII e LXXII da Constituição Federal], esse **canal** será a) o **veículo oficial** do órgão ou entidade (hipótese de publicação ou transmissão), ou b) o **evento** oficial (hipótese de presença ou assistência) ou, ainda, c) o **documento** em que esteja contida a mensagem oficial (termos de autos, etc.) ou a do interessado, cidadão ou parte (requerimento,*

² Vide MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 29.ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 376. Sobre o direito à preservação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de delegação, vide STJ, AgRg na SS 1404 / DF, relator Min. Edson Vidigal, D.J. 06/12/2004, p. 178; RESP 216018 / DF, relator Min. Franciulli Netto, DJ 10.09.2001 p. 370.

³ AC 550803/RS, relator juiz Amaury Chaves de Athayde, D.J. 30/06/2004, p. 792.

⁴ AG 93153/SP, relatora juíza Terezinha Cazerta, D.J. 29/11/2002, p. 560.

petição) etc.”⁵

Em terceiro lugar, o regramento constitucional da comunicação social (CF, arts. 220 a 224) não autoriza a pretendida requisição de tempo gratuito. João Bosco de Araújo Fontes Jr. Observa que o direito à comunicação sofre limitações de ordem constitucional por força do próprio art. 220, as quais dizem respeito apenas aos direitos fundamentais (CF, art. 220, § 1º) e aos princípios de conteúdo que devem ser seguidos pela programação, consubstanciados num “*direito a uma programação de rádio e televisão sadia*” (CF, art. 221).⁶ Não se encontra aí, portanto, autorização para que o poder público imponha às emissoras a prestação de serviços gratuitos.

De todo o exposto se conclui que a pretensão contida nos projetos de lei em exame não encontra respaldo na ordem constitucional vigente, seja do ponto de vista do regime geral de delegação de serviços públicos, seja nos princípios que regem a comunicação social na Constituição de 1988.

Para além disso, o PL n.º 4.085/98 emprega a expressão “propaganda oficial”, cujo significado poderá conflitar com o princípio da impessoalidade expresso no art. 37, § 1º, da Constituição Federal, que veda a promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos na publicidade e nas campanhas oficiais.

Os PLs n.º 2.091/03 e n.º 2.088/03, por sua vez, incorrem em inconstitucionalidade ao determinar que suas disposições sejam regulamentadas pelo Poder Executivo no prazo de 90 dias. Não obstante a meritória preocupação com a rapidez na implementação das medidas propostas nos projetos, o Supremo Tribunal Federal já decidiu ser inconstitucional a fixação de prazo para que o Poder Executivo exerça prerrogativa que lhe é própria, na ADI 546-4 RS.

⁵ FERREIRA, Aluizio *Direito à Informação, Direito à Comunicação – Direitos Fundamentais na Constituição Brasileira*. São Paulo: Celso Bastos, 1997, p. 261. (grifos do autor).

⁶ FONTES Jr., op. cit., p. 85 e ss.

Ante o exposto, voto pela inconstitucionalidade dos Projetos de Lei n.º 4.085, de 1998, n.º 2.091, de 2003, e n.º 2.088, de 2003, prejudicados os outros temas a serem examinados neste parecer.

Sala da Comissão, em de de 2005.

Deputado PAULO MAGALHÃES
Relator