

CAROLINA ALVES DE TOLEDO

**MÍDIA E DEMOCRACIA:
CONSIDERAÇÕES SOBRE O CASO BRASILEIRO**

Dissertação de Mestrado

Orientador: Professor Titular Dr. Enrique Ricardo Lewandowski

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO
São Paulo-SP
2019**

CAROLINA ALVES DE TOLEDO

MÍDIA E DEMOCRACIA:

CONSIDERAÇÕES SOBRE O CASO BRASILEIRO

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, na área de concentração Direito do Estado, sob a orientação do Professor Titular Dr. Enrique Ricardo Lewandowski.

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO
São Paulo-SP
2019**

Catálogo da Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

Toledo, Carolina Alves de
Mídia e democracia: considerações sobre o caso brasileiro /
Carolina Alves de Toledo. - São Paulo: USP / Faculdade de Direito,
2019.
116f.

Orientador: Professor Titular Dr. Enrique Ricardo Lewandowski.
Dissertação (Mestrado), Universidade de São Paulo, USP,
Programa de Pós-Graduação em Direito, área de concentração
Direito do Estado, 2019.

1. Teoria Geral do Estado. 2. Mídia e democracia. 3. Direito do
Estado. I. Lewandowski, Enrique Ricardo. II. Título.

CDU

FOLHA DE APROVAÇÃO

Nome: Carolina Alves de Toledo

Título: Mídia e Democracia: considerações sobre o caso brasileiro

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, na área de concentração Direito do Estado, sob a orientação do Professor Titular Dr. Enrique Ricardo Lewandowski.

Aprovado em: ___/___/___

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Assinatura: _____ Julgamento: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Assinatura: _____ Julgamento: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Assinatura: _____ Julgamento: _____

TOLEDO, Carolina Alves de. *Mídia e democracia: considerações sobre o caso brasileiro*. 116f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

RESUMO

Este trabalho busca analisar a relação entre mídia e democracia, especialmente considerado o cenário brasileiro. Inicia-se adentrando no desenvolvimento do direito à informação e comunicação desde a retórica, destacando que estes direitos se tornaram basilares da sociedade contemporânea. Em sequência, minucia-se o desenvolver da questão em nossos textos constitucionais, até a Constituição Federal de 1988. Analisou-se minuciosamente o Código Brasileiro de Telecomunicações, bem como a problemática da Lei de Imprensa. Ao final, discorre-se sobre a concentração da mídia no Brasil e o descompasso com a sociedade plural verificada, explicitando a questão das rádios comunitárias.

Palavras-chave: Mídia; Democracia; Imprensa; Direitos; Constituição Federal.

TOLEDO, Carolina Alves de. *Media and democracy: considerations regarding the brazilian case*. 116f. Master – Faculty of Law, University of São Paulo, São Paulo, 2019.

ABSTRACT

This essay intends to analyse the relationship between media and democracy, specially regarding the brazilian scenario. It begins with the analysis of the development of the right to information and communication based on rhetoric, emphasizing that these rights have become the basis of contemporary society. Subsequently, the development of the issue in our constitutional texts, until the Federal Constitution of 1988. The Brazilian Telecommunications Act, as well as the problems of the Press Law, were analyzed in detail. At the end, a discussion about the concentration of the media in Brazil and the disagreement with the verified plural society is presented, explaining the community radios case.

Keywords: Media; Democracy; Press; Rights; Federal Constitution.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
CAPÍTULO 1. O PODER DA MÍDIA A PARTIR DA ANÁLISE HISTÓRICA E SUA FORÇA POLÍTICA	9
1.1. O Direito à informação desde a retórica e a importância da prensa gráfica	9
1.2. A informação e a comunicação nas Declarações do século XVIII	12
1.3. O Constitucionalismo e as liberdades de expressão e imprensa	15
1.4. A Mídia como força estruturadora.....	19
CAPÍTULO 2. O HISTÓRICO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO DO DIREITO À COMUNICAÇÃO	23
2.1. A Constituição de 1824	23
2.2. A Constituição de 1891	24
2.3. A Constituição de 1934	26
2.4. A Constituição de 1937	28
2.5. A Constituição de 1946	32
2.6. A Constituição de 1967 e os atos institucionais.....	34
CAPÍTULO. A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E SUAS GARANTIAS QUANTO À COMUNICAÇÃO	39
3.1. As garantias individuais do direito à comunicação	40
3.2. O tratamento institucional do direito à comunicação.....	40
3.3. Da Comunicação Social	42
CAPÍTULO 4. O CÓDIGO BRASILEIRO DE TELECOMUNICAÇÕES	49
4.1. Organização e principais dispositivos	49
4.2. Principais alterações.....	60
CAPÍTULO 5. O CASO DA LEI DE IMPRENSA	67
5.1. O histórico da Lei de Imprensa no Brasil	67
5.2. A Lei de Imprensa em outros países	69
5.3. Principais dispositivos da Lei Federal nº 5.250/1967	73
5.4. O julgamento pelo Supremo Tribunal Federal	79

CAPÍTULO 6. O CASO BRASILEIRO	85
6.1. O descompasso do direito brasileiro em relação ao observado em outros países.....	85
6.2. A concentração da mídia no Brasil.....	90
6.3. A sociedade brasileira como organização plural.....	93
6.4. As redes públicas.....	98
6.5. O caso das rádios comunitárias.....	99
CONCLUSÃO	105
REFERÊNCIAS	109

INTRODUÇÃO

O direito à informação está intimamente ligado ao direito à comunicação, especialmente considerada a forma como se dá a comunicação de massas nos dias de hoje.

Desde os primórdios da democracia, na Grécia antiga, a igualdade entre os cidadãos estava intimamente ligada à possibilidade de comunicação entre eles.

Com o desenvolver da sociedade ocidental estes direitos ganharam cada vez mais importância, restando assegurados nas Declarações de Direitos que marcaram o início do constitucionalismo. Considerado o desenvolvimento da imprensa, o direito a sua liberdade também adentrou aos basilares da sociedade contemporânea.

Nos dias de hoje a mídia possui força estruturadora, haja vista os aspectos econômicos e ideológicos que a permeiam, de modo que os direitos supracitados ganharam enorme relevância.

No cenário brasileiro os direitos relacionados às liberdades de expressão e de imprensa figuram em todas as Constituições desde de 1824. Alternando-se a história brasileira entre períodos de maior autoritarismo ou de maior democracia, fato é que os textos constitucionais nunca conseguiram se eximir de relevante temática.

Com efeito, a Constituição Federal de 1988 inova ao trazer capítulo específico à comunicação social, o que demonstra mais uma vez a centralidade do tema mesmo nas discussões dos constituintes e na seara da sociedade que almejada a retomada da democracia em nosso país.

Contudo, o texto constitucional não supre todas as questões da temática que são verificadas a sociedade. Assim, a legislação infraconstitucional também possui relevante papel na questão da comunicação do Brasil.

O Código Brasileiro de Telecomunicações traz disposições importantes a serem analisadas, além do trazido por suas principais alterações. Por outro lado, consequências de sua desatualização também merecem análise pormenorizada.

Ademais, a Lei de Imprensa possui relevância reconhecida internacionalmente, apesar da sua não recepção pela Constituição de 1988. Neste ponto, vale abarcar as razões tomadas pelo Supremo Tribunal Federal, bem como o que ela dispunha.

Por fim, considerando a temática proposta, impera verificar como se dá a organização da mídia e da sociedade no caso brasileiro. Nesse sentido, traz-se o comparativo com algumas das principais democracias liberais do mundo.

A questão das redes públicas também não merece passar despercebida e, considerada a recente discussão, esclarece-se o que se vê em relação às rádios comunitárias.

CAPÍTULO 1. O PODER DA MÍDIA A PARTIR DA ANÁLISE HISTÓRICA E SUA FORÇA POLÍTICA

“Jornal, rádio e TV são um instrumento político¹.”

1.1. O Direito à informação desde a retórica e a importância da imprensa gráfica

Na antiga Grécia, a manutenção da democracia ateniense baseou-se, essencialmente, nos princípios que traziam a igualdade aos cidadãos.

Referida igualdade possuía três frentes: isonomia; isocracia; isegoria.

O conceito de isonomia², que nos é mais recorrente na sociedade contemporânea, relaciona-se ao fato de todos serem tratados da mesma maneira. É dizer, está ligado ao conceito de que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza”, conforme trazido no artigo 5º do nosso texto constitucional.

Por sua vez, a isocracia³ é a garantia de que os cidadãos possam participar da vida política, intervindo na Administração Pública e na busca do bem comum.

Considerando o trabalho ora desenvolvido destaca-se a importância do conceito de isegoria⁴, que garante a todo cidadão o direito de se manifestar e ser ouvido. Com efeito, a isegoria em si é garantidora do direito de opinião e manifestação, basilar da democracia.

¹Palavras atribuídas a Assis Chateaubriand. In: AMORIM, Paulo Henrique. *O quarto poder*. 1. ed. São Paulo: Hedra, 2015. p. 77.

²Qualidade de isónimo; igualdade; equidade. Igualdade perante a lei; justiça. ISONOMIA. In: DICIONÁRIO Infopédia da Língua Portuguesa. Porto: Porto Ed., 2003-2019. Disponível em: <<https://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/isonomia>>. Acesso em: 06 jan. 2019.

³Princípio de igualdade no acesso ao poder ou ao exercício de cargos políticos. ISOCRACIA. In: DICIONÁRIO Infopédia da Língua Portuguesa. Porto: Porto Ed., 2003-2019. Disponível em: <<http://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/isocracia>>. Acesso em: 06 jan. 2019

⁴Princípio de igualdade de direito à participação (uso da palavra, voto, etc.) em uma assembleia. ISEGORIA. In: DICIONÁRIO Infopédia da Língua Portuguesa. Porto: Porto Ed., 2003-2019. Disponível em: <<https://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/isegoria>>. Acesso em: 06 jan. 2019.

Para além dos desdobramentos de igualdade verificados na democracia grega, a retórica – arte de se comunicar oralmente e por escrito – teve grande desenvolvimento e valorização da Grécia e Roma antigas⁵.

Vale destacar que Innis Harold escreveu que “A civilização grega era um reflexo do poder da palavra falada”⁶.

É certo que a ação de se comunicar de forma clara, com a consequente transmissão de ideias, está intimamente ligada ao direito à comunicação e, para além, de informação.

Ao mesmo tempo em que a retórica garante ao sujeito transmissor da ideia a capacidade de transmitir o que deseja/pensa/convém, ela também permite ao sujeito ouvinte que receba a informação de maneira que a absorva e entenda, uma vez que corresponde à formulação de um pensamento através da fala

Vale destacar que a retórica seguiu tendo papel fundamental no desenvolvimento da sociedade ocidental, tendo importância da Idade Média e, ainda mais, na era do Renascimento⁷.

A Europa medieval também possuía a cultura essencialmente oral⁸. Nesse sentido, os sermões eram meios importantes para disseminação da cultura, considerando-se tratar-se de “público ouvinte, e não para público leitor⁹”.

Com o desenvolvimento da sociedade moderna, existindo maior número de relações e necessidade de negociações, a retórica passou a ser instrumento fundamental no desenvolvimento de relações entre os mais diversos núcleos de poder – cidades, Estados, comércio, etc.

Com efeito, destacada a importância da retórica no direito à informação, vale ressaltar a fundamental função da impressão.

Ainda que a escrita tenha começado a ser empregada a papas e reis já no século XI¹⁰, bem como ao fato de os primórdios da impressão remeterem aos

⁵BRIGGS, A.; BURKE, P. *Uma história social da mídia: de Guttemberg à internet*; tradução Maria Carmelita Pádua Dias. Rio de Janeiro: Zahar, 2016. p. 13.

⁶Id. *Ibid.*, p. 18.

⁷Id. *Ibid.*, p. 13.

⁸Id. *Ibid.*, p. 21.

⁹CHAYTOR, H.J. *From script to print*. Cambridge: Cambridge University Press, 1945.

¹⁰CLANCHY, M. *From memory to written record: England, 1066-1307*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1979. p. 22.

egípcios – desenvolvimento de técnica de reprodução em papiros -, foi por volta de 1450 que o mundo ocidental passou a conhecer a prensa gráfica, fruto de invenção de Johann Gutemberg de Mainz¹¹.

E aqui está ponto fundamental do desenvolvimento da garantia do direito à informação, haja vista que o armazenamento dos registros escritos e a possibilidade de reprodução mais veloz passou a permitir a difusão da informação com maior facilidade, em patamares não alcançados pela simples escrita.

A prática da impressão gráfica espalhou-se pela Europa Ocidental durante a segunda metade do século XV, permitindo que a informação fosse difundida em proporções não antes vistas, sendo instrumento essencial ao direito à informação nos primórdios da Idade Moderna.

É dizer, a prensa gráfica permitiu reproduções do mesmo texto em quantidades muito superiores, permitindo a difusão da informação e do conhecimento.

Vale destacar que o desenvolvimento de referida tecnologia permitiu, ademais, o desenvolvimento da liberdade de expressão e de pensamento¹². O professor Fábio Konder Comparato expõe que desde a possibilidade de impressão da Bíblia, e, a partir da Idade Média, com outras diversas evoluções no estado da técnica, a ideia de liberdade de expressão e de pensamento tornou-se cada vez mais coletiva na sociedade.

Nesse contexto surgem meios impressos de notícia na Inglaterra e no Novo Mundo, que tiveram a prensa como instrumento que permitiu a constante reprodução de conteúdo¹³.

Referido desenvolvimento tecnológico permitiu que existissem mais emissores e mais receptores de informações e opiniões.

Assim, têm-se que o direito à informação data dos primórdios da sociedade ocidental, remetendo aos períodos em que a retórica era o principal meio pelo qual a informação se difundia. Com efeito, a prensa gráfica permitiu a

¹¹BRIGGS, A.; BURKE, P. op. cit., p. 27.

¹²COMPARATO, Fábio Konder. A democratização dos meios de comunicação de massa. In: GRAU, Eros; GUERRA FILHO, Willis Santiago (Orgs.). *Direito constitucional*. São Paulo: Malheiros Ed., 2001.

¹³BRIGGS, A.; BURKE, P. op. cit., p. 35.

desenvolvimento da informação a níveis antes não alcançados, seja em termos de distância, seja considerando-se a possibilidade de registro para transporte em tempo e espaço.

Configurada a sociedade ocidental sobre estas bases, os principais textos marcos da sociedade contemporânea não se furtaram da garantia do direito à informação.

1.2. A informação e a comunicação nas Declarações do século XVIII

No século XVIII a sociedade passou por grande transformação estrutural com o advento das primeiras Declarações de Direitos. Estas são “documentos jurídicos que enunciam o núcleo irredutível dos direitos de liberdade a ser preservado na vida em sociedade”, configurando-se produtos do pensamento jusnaturalista do século XVIII, conforme trazido pela Professora Nina Ranieri¹⁴.

Referidos documentos são fruto da mudança de mentalidade observada no período imediatamente anterior, em que os direitos, que antes eram considerados atributos de determinados povos, passaram a ser entendidos como direitos atribuídos a todos os seres humanos – direitos humanos em si. É dizer, direitos naturais universais, que os franceses chamaram de *leis droits de l’homme*, ou “os direitos do homem”¹⁵.

Passando à análise das declarações do século XVIII, impõe-se destacar que a Declaração de Virgínia, datada de 1776, é precursora do reconhecimento da liberdade de expressão como direito do indivíduo, tratando da liberdade de imprensa em seu artigo 12¹⁶, do qual se extrai o seu viés liberal.

Referido dispositivo preocupou-se essencialmente em garantir o direito da liberdade de imprensa, protegendo-o de restrições de diversas esferas e, ademais, vinculando a ideia de restrição a governos despóticos.

¹⁴RANIERI, Nina. *Teoria do Estado: do Estado de Direito ao Estado Democrático de Direito*. São Paulo: Manole, 2013. p. 274.

¹⁵HUNT, Lynn. *A invenção dos direitos do homem: uma história*. Tradução Rosaura Eichenberg. São Paulo: Companhia das Letras, 2009. p. 20.

¹⁶Art. 12. Que a liberdade de imprensa é um dos grandes baluartes da liberdade, não podendo ser restringida jamais, a não ser por governos despóticos.

Assim, observa-se que a garantia já avança para a comunicação em massa, por meio de veículos especializados, garantindo a obtenção de informações pelos indivíduos mas, mais que isso, garantindo a estrutura de transmissão da informação.

Com efeito, ainda tratando da matéria no âmbito da América, a constitucionalização da questão nos Estados Unidos veio com a ratificação da Primeira Emenda¹⁷, em 1791.

Foi acrescentada à Constituição Americana, de 1787, a garantia de que o Congresso não legislaria no sentido de cerceamento da liberdade da palavra ou da imprensa. Garantiu-se o direito à expressão individual, tanto quanto a coletiva.

Por sua vez, a Declaração dos Direitos do Homem e Cidadão¹⁸ francesa, de 1789, também trouxe a questão, especialmente em seus artigos 10 e 11, porém com viés mais universalista e com a possibilidade de restrições legais.

Ressaltou a impossibilidade de que o indivíduo fosse molestado em razão de opiniões, observando, contudo, a hipótese de perturbação da ordem pública.

Ademais, consignou a importância da livre comunicação, especificando que ela contempla “falar, escrever, escrever, imprimir livremente”, com a previsão de que o indivíduo responda pelos abusos.

Assim, importante destacar a diferenciação de abordagem existente entre a Primeira Emenda americana e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão francesa.

Dos textos legais extrai-se a universalidade adotada pelo documento francês, bem como a possibilidade de restrições.

Vale observar, portanto, diferenciação clara entre ambas, entre o direito libertário ou visando o autogoverno democrático.

¹⁷Primeira Emenda de 1791: O Congresso não legislará no sentido de estabelecer uma religião, ou proibindo o livre exercício dos cultos; ou cerceando a liberdade de palavra, ou de imprensa, ou o direito do povo de se reunir pacificamente, e de dirigir ao Governo petições para a reparação de seus agravos.

¹⁸Art. 10. Ninguém pode ser molestado por suas opiniões, incluindo opiniões religiosas, desde que sua manifestação não perturbe a ordem pública estabelecida pela lei.
Art. 11. A livre comunicação das ideias e das opiniões é um dos mais preciosos direitos do homem; todo cidadão pode, portanto, falar, escrever, imprimir livremente, respondendo, todavia, pelos abusos desta liberdade nos termos previstos na lei.

Enquanto os Estados Unidos da América priorizam a liberdade em si, a garantia do direito individualmente aos seus cidadãos, ou coletivamente apenas no sentido dos prestadores/fornecedores desta informação, a sociedade francesa já teve por base conceitos fundamentalmente ligados ao autogoverno democrático.

Impõe-se, na sociedade francesa, a garantia dos direitos do indivíduo, contudo com a possibilidade de restrição em razão da priorização de outros direitos da sociedade.

É dizer, o autogoverno democrático pode restringir a liberdade individual em caso de necessidade maior ao interesse coletivo, universal.

Por outro lado, a emenda americana garante a liberdade ampla, restringindo cerceamentos em geral.

Com efeito, também foi a partir das declarações de direitos do final do século XVIII que surgiu a distinção entre liberdade pública - aquela com o sentido político de autogoverno ou autopoder - e liberdades privadas - como contrapoderes. Estas se configuram próprios instrumentos de defesa do cidadão perante os poderes oficiais¹⁹.

Neste ponto, vale aprofundar os conceitos de poder e contrapoder.

Em “Mídia, poder e contrapoder – Da concentração monopólica à democratização da comunicação”²⁰, os autores debatem a importância da democratização dos meios de comunicação contemporâneos, enfatizando a necessidade do posicionamento contra-hegemônico em relação às estratégias mercantis das grandes corporações.

Com efeito, os autores fazem alusão ao período da Revolução Francesa – movimento essencial à sociedade contemporânea e que culminou na elaboração da Declaração de Direitos -, destacando que a imprensa em funcionamento era tida como poder paralelo aos poderes propostos por Montesquieu (Executivo,

¹⁹COMPARATO, Fábio Konder. Prefácio. In: LIMA, Venício A. de. Liberdade de expressão x liberdade de imprensa. São Paulo: Publisher Brasil, 2012. p. 12-13.

²⁰“Mídia, Poder e Contrapoder – Da concentração monopólica à democratização da informação” é um livro lançado em 2013, resultante do trabalho em parceria de três jornalistas brasileiros, Dênis de Moraes, Ignácio Ramonet e Pascual Serrano. MORAES, Dênis de (Org.); RAMONET, Ignácio; SERRANO, Pascual. *Mídia, poder e contrapoder: da concentração monopólica à democratização da informação*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2013.

Legislativo e Judiciário)²¹.

Assim, a imprensa funcionaria como vigia das atuações dos outros poderes, diagnosticando e expondo seus abusos.

Nesse sentido, os meios de comunicação seriam um “poder” sem “contrapoder”, uma vez que não existe oposição em face a eles.

Ao passo que o poder econômico, especialmente o burguês que ascendia, encontrava a constituição e fortalecimento do movimento sindical como contrapontos, criticando e contradizendo as suas expectativas e vontades, o poder midiático desde sua configuração não encontra quem se oponha a ele.

Assim, as declarações de direito do século XVIII foram vanguarda ao distinguir as liberdades públicas, - aquela com o sentido político de autogoverno ou autopoder - e liberdades privadas - como contrapoderes.

Os autores sugerem, nesse contexto, a falta de um contrapoder formado pela autêntica opinião pública, considerando que a mídia em si está mais próxima à expressão dos grupos privados que são seus proprietários.

1.3. O Constitucionalismo e as liberdades de expressão e imprensa

As Declarações do século XVIII – especialmente a Constituição dos Estados Unidos da América, de 1787, firmada após a independência das treze Colônias, bem como a Francesa, de 1791 – marcam a origem formal do constitucionalismo, por demarcarem o início das constituições escritas e rígidas²².

Essas possuem como traços marcantes a preocupação com a organização do Estado e a limitação do poder estatal, haja vista fundamentarem os direitos e as garantias fundamentais.

Com efeito, as constituições são elaboradas para exercer dupla função, quais sejam a de garantir o já existente, bem como a de estabelecer o programa,

²¹MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat. *Do espírito das leis*. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

²²MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. São Paulo: Atlas, 2004.p. 37.

a linha de direção, para o futuro²³.

Da análise de referidos textos verifica-se que historicamente as liberdades de imprensa e de expressão são entendidas como distintas²⁴.

Nesse sentido a liberdade de expressão está ligada ao indivíduo, pessoa, ao passo que a liberdade de imprensa é condição para a liberdade individual, ou liberdade da “sociedade” com a imprensa e os meios de comunicação.

A Declaração de Virgínia, de 1776, em seu artigo XIV, especificamente se refere a liberdade de imprensa (“*freedom of the press*”)²⁵.

Por sua vez, a Primeira Emenda da Constituição dos Estados Unidos, de 1791, assegura a liberdade de expressão (“*freedom of speech*”) e a liberdade de imprensa (“*freedom of the press*”)²⁶.

A Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão francesa, de 1789, também não se omitiu da questão, garantindo a “livre comunicação das ideias e das opiniões”, e que “todo cidadão pode, portanto, falar, escrever, imprimir livremente”²⁷.

A Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948, em seu artigo 19 afirma:

Todo o homem tem direito à liberdade de opinião e expressão; esse direito inclui o de não ser molestado por causa de suas opiniões, o de investigar e receber informações e opiniões e o de difundir-las, sem limitação de fronteiras, por qualquer meio de expressão²⁸.

É dizer, referido documento garante a liberdade individual de expressão garantindo sua não violação, ao mesmo tempo em que garante o recebimento de informações e opiniões e a ampla difusão, por qualquer meio.

²³CANOTILHO, J. J. Gomes. *Constituição dirigente e vinculação do legislador*. Coimbra: Coimbra Ed., 1994. p. 151.

²⁴LIMA, Venício A. de. *Liberdade de expressão x liberdade de imprensa*. 1. ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2012. p. 29.

²⁵Artigo 14. A liberdade de imprensa é um dos mais fortes baluartes da liberdade do Estado e só pode ser restringida pelos governos despóticos. (livre tradução).

²⁶O congresso não deverá fazer qualquer lei a respeito de um estabelecimento de religião, ou proibir o seu livre exercício; ou restringindo a liberdade de expressão, ou da imprensa; ou o direito das pessoas de se reunirem pacificamente, e de fazerem pedidos ao governo para que sejam feitas reparações de queixas. (livre tradução)

²⁷Art. 11. A livre comunicação dos pensamentos e das opiniões é um dos direitos mais preciosos do homem; todo cidadão pode, pois, falar, escrever, imprimir livremente, sob condição de responder pelo abuso desta liberdade nos casos determinados pela lei. (tradução livre).

²⁸ONU, 1948, art. 19.

Assim, verifica-se que restou garantida a liberdade de expressão individual, ao mesmo tempo em que se garante, já, a liberdade de imprensa.

Neste ponto vale destacar que o avanço das tecnologias, já com a ampla difusão das rádios e jornais impressos por todos os continentes, e início da popularização da televisão, proporcionou que os textos legais observassem objetivamente já a liberdade de divulgação ampla e até mesmo profissional das informações, conhecida como liberdade de imprensa, haja vista o viés profissional já adotado.

Assim, verifica-se que, com o triunfo do constitucionalismo, os direitos à liberdade de expressão e de imprensa, já anteriormente prestigiados, passam a ser positivados como direitos estruturantes também da sociedade ocidental contemporânea.

Vale destacar que com o advento do constitucionalismo a maior parte das constituições dos países democráticos, seguindo os passos definidos pela Declaração Universal dos Direitos do Homem, assegura, no que tange o direito à comunicação, tanto a liberdade de expressão como a liberdade imprensa²⁹.

Com efeito, o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, de 1966, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, de 1969, e a Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão, em seus artigos 19, 13 e no Princípio 1º, falam sobre o direito do indivíduo à liberdade de opinião e expressão, especificando que este direito inclui “a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras”³⁰.

²⁹CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lênio Luiz. *Comentários à Constituição do Brasil*. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 2.380.

³⁰Art. 19. 1. Ninguém poderá ser molestado por suas opiniões.

2. Toda pessoa terá direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza, independentemente de considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro meio de sua escolha.

3. O exercício do direito previsto no parágrafo 2 do presente artigo implicará deveres e responsabilidades especiais. Consequentemente, poderá estar sujeito a certas restrições, que devem, entretanto, ser expressamente previstas em lei e que se façam necessárias para:

a) assegurar o respeito dos direitos e da reputação das demais pessoas;
b) proteger a segurança nacional, a ordem, a saúde e a moral públicas.

Art. 13. Liberdade de pensamento e de expressão

1. Toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito compreende a liberdade de buscar, receber e difundir informações e ideias de toda natureza, sem

Nesse sentido, ademais, ressalta-se que com o encurtamento das distâncias e maior rapidez das relações, a sociedade caracteriza-se por ser "midiacentrada", tendo em vista que "a mídia é estruturadora ou reestruturadora de percepções e cognições, funcionando como uma espécie de agenda coletiva³¹".

Nas sociedades de massa contemporâneas a comunicação dos cidadãos entre si em longa escala exige a mediação da imprensa, do rádio, da televisão ou da internet. Assim, a mídia exerce influência sobre os cidadãos, bem como em relação à agenda governamental, como será aprofundado mais à frente no presente trabalho.

Pelo exposto observa-se que os tratados e pactos internacionais, bem como os textos que iniciaram o constitucionalismo e as constituições, todos eles, observaram e se atentaram à importância que a liberdade de expressão e a liberdade de imprensa possuem na sociedade contemporânea, não se omitindo de garanti-los abarcando-os em seus textos.

É dizer, verifica-se que a liberdade de expressão e a liberdade de imprensa, dentro do direito à comunicação, são basilares da sociedade ocidental, tendo papel de suma importância no constitucionalismo, sendo condição *sine qua non* a uma democracia substantiva³².

consideração de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro processo de sua escolha.

2. O exercício do direito previsto no inciso precedente não pode estar sujeito a censura prévia, mas a responsabilidades ulteriores, que devem ser expressamente fixadas pela lei e ser necessárias para assegurar:

- a) o respeito aos direitos ou à reputação das demais pessoas; ou
- b) a proteção da segurança nacional, da ordem pública, ou da saúde ou da moral.

3. Não se pode restringir o direito de expressão por vias ou meios indiretos, tais como o abuso de controles oficiais ou particulares de papel de imprensa, de frequências radioelétricas ou de equipamentos ou aparelhos usados na difusão de informação, nem por quaisquer outros meios destinados a obstar a comunicação e a circulação de ideias e opiniões.

4. A lei pode submeter os espetáculos públicos a censura prévia, com o objetivo exclusivo de regular o acesso a eles, para a proteção moral da infância e da adolescência, sem prejuízo do disposto no inciso 2.

5. A lei deve proibir toda propaganda a favor da guerra, bem como toda apologia ao ódio nacional, racial ou religioso que constitua incitação à discriminação, à hostilidade, ao crime ou à violência.

Princípio 1º - A liberdade de expressão, em todas suas formas e manifestações, é um direito fundamental e inalienável, inerente a todas as pessoas. É, além disso, um requisito indispensável para a própria existência das sociedades democráticas.

³¹SODRÉ, Muniz. *A mídia e seus múltiplos significados*. Rio de Janeiro: Nova América, 2000. n.º 87, p. 20 a 27.

³²Para a Professora Marilena Chauí uma democracia substantiva é aquela que se dedica à criação de direitos, criando-os e assegurando-os. Defende o direito à informação como condição *sine qua non* à democracia, inclusos o direito a informação e o de divulgar a informação. In: CHAUI, Marilena. *Simulacro e poder: uma análise da mídia*. 1. ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006.

1.4. A Mídia como força estruturadora

Os meios de comunicação de massa são aqueles que são capazes de transmitir a mesma informação para um vasto público ou para a massa. Já se referiu ao rádio e ao cinema, tendo se estendido à imprensa, publicidade, fotografia e televisão³³.

Referidas tecnologias são os meios pelos quais a informação é transmitida ou comunicada.

Ensina a Professora Marilena Chauí:

Em latim, “meio” se diz médium e, no plural, “meios” se diz media. Os primeiros teóricos dos meios de comunicação empregaram a palavra latina media. Como eram teóricos da língua inglesa, diziam: “mas media”, isto é os meios de massa. A pronúncia, em inglês, do latim media é “mídia”. Quando os teóricos de língua inglesa diziam “the media”, estão dizendo: “os meios”. Por apropriação da terminologia desses teóricos no Brasil, a palavra “mídia” passou a ser empregada como se fosse uma palavra feminina no singular – a mídia³⁴.

Assim, mostra-se correto afirmar que o termo “mídia” refere-se aos meios de comunicação de massa.

Com efeito, os principais textos legais que regem a sociedade contemporânea, como visto, garantem a liberdade de imprensa, de modo que asseguram a existência e função da mídia.

Nesse sentido vale destacar que a mídia possui força estruturadora na sociedade essencialmente por dois aspectos observados: o econômico e o ideológico³⁵.

O pesquisador Caio Túlio Costa bem verificou a existência de sete grandes corporações globais – Disney, Time Warner, Sony, News Corporation, Viacom, Vivendi-Universal e Bertelsmann -, norte-americanas, europeias e japonesas. Dentre as latino-americanas, destaca a existência de quatro – Televisa, Globo,

³³CHAUÍ, Marilena. op. cit., p. 35.

³⁴Id., loc. cit.

³⁵Id. Ibid., p. 72.

Clarín e Cisneros³⁶.

Verifica-se, portanto, a alta concentração dos meios de comunicação de massa, de modo que a questão econômica atribui ainda mais poder aos detentores dos meios que possibilitam em si a comunicação.

É dizer, as fusões e aquisições que proporcionaram o cenário de concentração verificado acabaram, ademais, por proporcionar que o porte dos investimentos e a perspectiva de lucros em longa escala tornem a indústria de telecomunicações uma das mais importantes também considerando o fator econômico³⁷, possibilitando ainda mais aquisições e fusões, tendendo à concentração.

Referida concentração propicia a existência do que pode ser chamado como indústria da comunicação.

Nesse sentido, os Professores Eugênio Bucci e Maria Rita Kehl formulam que os sujeitos de poder em questão não são mais os proprietários dos meios de comunicação ou os Estados, uma vez que o poder midiático é um “mecanismo de tomada de decisões que permite ao modo de produção capitalista, transubstanciado em espetáculo, sua reprodução automática”³⁸.

É dizer, os meios de comunicação em massa atuam no interesse do grande capital concentrado, de modo que sua concentração de poder também está ligada à concentração econômica existente no mundo.

Passado o aspecto econômico analisa-se o aspecto ideológico como fator da força estruturadora da mídia.

Vale destacar, neste ponto, a ideia de ideologia contemporânea como ideologia invisível³⁹. É dizer, a ideologia vigente aparece como se não construída ou proferida por determinado agente ou determinado grupo, mas sim como discurso anônimo e impessoal, espontâneo da sociedade.

³⁶COSTA, Caio Túlio. Modernidade líquida, comunicação concentrada. *Observatório da Imprensa*, jul. 2005.p. 1. Disponível em: <<http://observatorio.ultimosegundo.ig.com.br/artigos.asp?cod=3511PB012>>.

³⁷CHAUÍ, Marilena. *Simulacro e poder*: uma análise da mídia, cit., p. 73.

³⁸BUCCI, Eugênio; KEHL, Maria Rita. *Videologias*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2004.

³⁹LEFORT, Claude. Esboço de uma gênese da ideologia nas sociedades modernas. In: LEFORT, Claude. *As formas da história*. São Paulo: Brasiliense, 1982.

Da obra de Claude Lefort vale destaque o seguinte trecho:

O rádio, a televisão, o cinema, os jornais e as revistas de divulgação tornam viáveis sistemas de representação que seriam impossíveis sem eles. Com efeito, para que a ideologia possa ganhar generalidade suficiente para homogeneizar a sociedade no seu todo é preciso que a mídia cumpra seu papel de veicular a informação não de um polo particular a outro polo particular, mas de um foco central circunscrito que se dirige ao todo indeterminado da sociedade. Com os debates públicos virando espetáculo e discutindo tudo (...) cria-se a imagem de reciprocidade entre emissor e receptor, que deve aparecer como reciprocidade verdadeira e definida nas relações sociais⁴⁰.

O autor ainda destaca a dupla eficácia da situação diagnosticada, uma vez que se verifica a exaltação da comunicação independentemente de seu conteúdo e agentes, ao mesmo tempo em que simula a existência de pessoas.

Pois bem.

Considerada a concentração de poder na mão dos poucos que detém meios de comunicação de massa, considerado ainda o poder econômico que passam a ter, é certo que os poderes dominantes aparecem como cúmplices da força exercida pela mídia.

Assim, sendo a grande mídia, tal como hoje existente, concentrada, veículo de interesse das classes dominantes e dos grupos de poder, passa-se à necessidade de um contrapoder, aquele que de fato represente autenticamente a opinião pública.

Nesse sentido muitas são as propostas – regulação da mídia, democratização dos meios de comunicação de massa, exigência do cumprimento da função social, dentre outros – objetivando, a partir da crítica ao funcionamento da mídia tal qual se dá hoje, a mudança da situação atual.

Com efeito, o Professor Noam Chomsky desenvolve que “a propaganda política patrocinada pelo Estado, quando apoiada pelas classes instruídas e quando não existe espaço para contestá-la, pode ter consequências importantes”⁴¹, ressaltando que esta foi uma lição aprendida por Hitler e outros líderes, e adotada por outros até os dias de hoje.

⁴⁰LEFORT, Claude. op. cit., p. 320-321.

⁴¹CHOMSKY, Noam. *Mídia: propaganda política e manipulação*. 1. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2013.

CAPÍTULO 2. O HISTÓRICO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO DO DIREITO À COMUNICAÇÃO

2.1. A Constituição de 1824

Passando ao caso brasileiro, verifica-se que os direitos relacionados à liberdade de expressão e à liberdade de imprensa figuram em todas as constituições desde 1824.

Nesse sentido vale destacar o contexto em que foi firmado o texto constitucional de 1824.

A Carta de 1824 foi inspirada nos princípios do constitucionalismo inglês, segundo o qual é constitucional apenas aquilo que diz respeito aos poderes do Estado e aos direitos e garantias individuais⁴².

Neste ponto vale destacar o texto do artigo 178:

Artigo 178 – É só constitucional o que diz respeito aos limites e atribuições respectivas dos poderes políticos, e aos direitos políticos e individuais dos cidadãos; tudo o que não é constitucional pode ser alterado, sem as formalidades referidas, pelas legislaturas ordinárias.

Embora outorgada, a Constituição de 1824 marcou o início da institucionalização da monarquia constitucional, instituindo os Poderes do Estado, garantindo direitos e contendo abusos.

Destaca-se que do Título 8º - “Das Disposições Gerais, e Garantias dos Direitos Civis, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros” constou do artigo 179:

Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte:

I. Nenhum Cidadão póde ser obrigado a fazer, ou deixar de fazer alguma cousa, senão em virtude da Lei.

⁴²NOGUEIRA, Octaciano. *Constituições brasileiras*. Brasília-DF: Senado Federal, 2012. v. 1, p. 11.

II. Nenhuma Lei será estabelecida sem utilidade pública.

III. A sua disposição não terá efeito retroactivo.

IV. Todos podem comunicar os seus pensamentos, por palavras escriptos, e publical-os pela Imprensa, sem dependência de censura; com tanto que hajam de responder pelos abusos, que commetterem no exercicio deste Direito, nos casos, e pela fórmula, que a Lei determinar.

Sendo assim, observa-se que a monarquia constitucional já garantia a inviolabilidade dos direitos civis e políticos dos cidadãos, tendo por base a liberdade, a segurança individual e a propriedade.

Com efeito, dentro desta seara, destacava-se, já, a garantia no tocante à manifestação de pensamentos, bem como da possibilidade de veiculação pela imprensa.

Ademais, realça-se a previsão expressa de independência de censura, existindo a previsão de responsabilização do indivíduo em caso de abuso no exercício de referido direito, conforme previsto em lei.

2.2. A Constituição de 1891

Passada a euforia da independência, o Brasil enquanto país sofria turbulência econômico-social mesmo com as garantias trazidas pela Constituição de 1824.

A Primeira República nasceu da deposição do Imperador por parte de setores do Exército e da elite econômica, que fundaram o novo regime a partir de uma “quartelada”. Desse movimento decorreu a ascensão do militar Deodoro da Fonseca, que presidiu o país na Assembleia Constituinte que fez nascer a primeira constituição Republicana no Brasil.

No que tange ao direito à comunicação, a Constituição Republicana de 1891, em sua Secção II – Declaração de Direitos, previu:

Art. 72. A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no paiz a inviolabilidade dos direitos concernentes á liberdade, á segurança individual e á propriedade nos termos seguintes:

(...)

§12. Em qualquer assumpto é livre a manifestação de pensamento pela imprensa, ou pela tribuna, sem dependencia de censura, respondendo cada um pelos abusos que commetter, nos casos e pela fórma que a lei determinar. Não é permitido o anonymato.

Assim, observa-se que a garantia de livre manifestação de pensamento foi repetida, inclusive quanto à previsão desta manifestação ser divulgada pela imprensa.

Com efeito, a expressa vedação à censura também foi repetida, do mesmo modo em que a previsão de que o indivíduo responde em caso de abuso do direito.

Por outro lado, é clara a inovação no sentido de ser vedado o anonimato. A Carta de 1824 não trazia referida previsão.

O período seguinte foi marcado pela consolidação de um sistema político que privilegiava a força e os interesses das oligarquias regionais⁴³ em detrimento da participação democrática dos cidadãos.

O ocaso desse período se deu também através de uma grave crise institucional. Os anos de 1920 foram marcados por forte efervescência social, gerando forte instabilidade política que iniciou o colapso da República Velha. A reação política do regime a esse processo de ebulição social foi a reforma constitucional de 1926.

O desfecho da República Velha foi o movimento revolucionário de 1930⁴⁴, fruto da insubordinação de grupos oligárquicos, em razão das eleições gerais de 1929. O resultado foi a deposição do então Presidente da República Washington

⁴³Cláudia Maria Ribeiro Viscardi descreve em sua obra como se dava a articulação e organização do poder no período da Primeira República, e propõe uma nova leitura da chamada “política do café com leite”. - VISCARDI, Cláudia Maria Ribeiro. *O teatro das oligarquias*. 2. ed. Belo Horizonte: Ed. Fino Traço, 2012.

⁴⁴“O agravamento das tensões no curso da década de 1920, as peripécias eleitorais das eleições de 1930, a crise econômica propiciam a criação de uma frente difusa, em marco/outubro de 1930, que traduz a ambiguidade da resposta à dominação classe hegemônica: em equilíbrio instável, contado com o apoio das classes médias de todos os centros urbanos, reúnem-se o setor militar, agora ampliado com alguns quadros superiores, e as classes dominantes regionais.” - FAUSTO, Boris. *A Revolução de 1930*. 16. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2011. p. 150.

Luís e o impedimento da posse do Presidente eleito Júlio Prestes. Foi então alçado ao poder o civil Getúlio Vargas, que iniciou um novo ciclo do período republicano.

2.3. A Constituição de 1934

Getúlio Vargas inaugura em seu Governo Provisório um governo autoritário e centralizador, passando a governar pela edição de decretos lei e pela nomeação de interventores regionais no lugar do antigos Presidentes Estaduais.

O principal fator de instabilidade para o recém-criado regime de Vargas foi justamente a insatisfação por parte de São Paulo, derrotado politicamente na revolução de 30, com o aspecto autoritário do regime na nomeação dos interventores e na demora em se convocar uma Assembleia Nacional Constituinte.

O Movimento Constitucionalista de 1932 foi marcado por uma reivindicação muito forte por eleições e por uma nova Constituição. O Governo central derrotou pelas armas o movimento revolucionário dos paulistas, mas ao mesmo tempo teve de ceder e convocou uma Assembleia Nacional Constituinte.

O que se notou foi que esse primeiro período do Governo Vargas teve forte influência desse ideário autoritário que via na “democracia” da República Velha um mau a ser combatido. Se de um lado tínhamos os defensores de uma democracia liberal, maculada pelo modelo da Primeira República, do outro tínhamos os defensores de um Estado centralizado e autoritário, inspirado no modelo castilhistas gaúcho. O fim do movimento de 1932 marca o início do período de democratização do país que culminou com a eleição para a Assembleia Nacional Constituinte de 1933.

O período que se sucede é o da Assembleia Nacional Constituinte de 1933 cujo fruto é a Constituição de 1934.

No que toca ao direito à comunicação, a Constituição de 1934, em seu Título III – Da Declaração de Direitos, Capítulo II – Dos Direitos e Garantias Individuais, garante em seu artigo 113 o seguinte:

Art. 113. A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

9) Em qualquer assumpto é livre a manifestação do pensamento, sem dependência de censura, salvo quanto a espetáculos e diversões públicas, respondendo cada um pelos abusos que cometer, nos casos e pela forma que a lei determinar. Não é permitido anônimo. É assegurado o direito de resposta. A publicação de livros e periódicos independe de licença do poder público. Não será, porém, tolerada propaganda de guerra ou de processo violentos para subverter a ordem policial ou social.

Verifica-se, portanto, mais uma vez, a repetição da garantia do direito à livre manifestação, sem dependência de censura.

Por outro lado, passou a existir a ressalta na seara dos espetáculos e diversões públicas, sendo possível nestes casos a censura.

Neste ponto, vale observar que o período então vivido, de um governo com traços autoritários que acabara de derrotar movimento insurgente, temia grandes aglomerações que pudessem nutrir sentimentos e inflar a população contra o regime.

Portanto, aqui existe ponto especial de diferenciação a tendência de garantia das liberdades de manifestação até então vista no Brasil constitucional.

Com efeito, restaram repetidas a vedação ao anonimato, bem como a possibilidade de o indivíduo responder em caso de abuso do direito em questão.

Contudo, outra inovação a ser destacada de referido texto constitucional é a de direito de resposta.

Deve-se destacar neste ponto, que os jornais já possuíam, agora, maior amostragem e veiculação, alcançando maior número de pessoas.

Sendo assim, cresce a preocupação com os efeitos de falsas afirmações ou acusações serem veiculadas em longa escala, e os danos por ela causados sem que se pudesse miná-los pela simples responsabilização do indivíduo em caso de abusos.

Assim, surge no direito constitucional brasileiro a previsão do direito de resposta, com a finalidade de assegurar que o cidadão lesado pela veiculação de falsa afirmação a seu respeito tenha garantido o direito de veicular esclarecimento para o mesmo público e na mesma proporção.

Acrescenta-se a expressa previsão de que a publicação de livros e periódicos independeria de licença ou autorização do poder público. Mais uma vez, considerado o caráter autoritário e a insurgência social que culminou no texto constitucional ora estudado, a expressa previsão foi a garantia da liberdade de expressão, sem censura, inclusive para livros e jornais.

Por fim, a previsão de que “não será, porém, tolerada propaganda de guerra ou de processo violentos para subverter a ordem policial ou social” teve por finalidade, novamente, garantir a ordem estabelecida pelo Governo, desestimulando e cerceando movimentos contra a ordem então estabelecida.

Com efeito, referidos período e texto perduraram apenas até o ano de 1937. Isso porque, com a crescente radicalização ideológica na sociedade, principalmente nos centros urbanos, verificou-se o golpe de estado de 1937. O processo de radicalização então verificado deu substrato ao golpe do Estado Novo.

2.4. A Constituição de 1937

Em 1937, usando de pretexto um plano fictício de tomada do poder pelos comunistas (Plano Cohen), Getúlio Vargas deu o golpe do Estado Novo com o apoio das Forças Armadas e sem reação popular. Restaram suspensas as garantias políticas, as eleições, e foi, então, outorga a Constituição de 1937.

A Constituição de 1937, conhecida como “Polaca”, foi por muitos tida como fascista, de inspiração nos modelos polonês e italiano.

No que tange ao direito à comunicação, no Capítulo “Dos Direitos e Garantias Individuais”, a Constituição de 1937 garantia, em seu artigo 122, o seguinte:

Artigo 122. A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no paiz o direito á liberdade, á segurança individual e á propriedade, nos termos seguintes:

(...)

15 – Todo cidadão tem o direito de manifestar o seu pensamento, oralmente, ou por escripto, impresso ou por imagens, mediante as condições e nos limites escriptos em lei.

A lei póde prescrever:

- a) com o fim de garantir a paz, a ordem e a segurança publica, a censura prévia da imprensa, do theatro, do cinematographo, da radio-difusão, facultando á autoridade competente prohibir a circulação, a difusão ou a representação;
- b) medidas para impedir as manifestações contrarias á moralidade publica e aos bons costumes, assim como as especialmente destinadas á proteção da infanacia e da juventude;
- c) providencias destinadas á proteção do interesse publico, bem estar do povo e segurança do Estado.

A imprensa regular-se-á por lei especial, de acordo com os seguintes princípios:

- a) a imprensa exerce uma função de caracter publico;
- b) nenhum jornal póde recusar a inserção de comunicados do Governo, nas dimensões taxadas em lei;
- c) é assegurado a todo cidadão o direito de fazer inserir gratuitamente, nos jornaes que o infamarem ou injuriarem, resposta, defesa ou rectificação;
- d) é prohibido o anonymato;
- e) a responsabilidade se tornará effectiva por pena de prisão contra o diretor responsável e pena pecuniária aplicada á empresa;
- f) as machinas, caracteres e outros objetos typographicos utilizados na impressão do jornal constituem garantia do pagamento da multa, reparação ou indemnização e das despesas com o processo nas condemnações pronunciadas por delicto de imprensa, excluídos os privilégios eventuais derivados do contracto de trabalho da empresa jornalística com os seus empregados. A garantia poderá ser substituída por uma caução depositada no princípio de cada anno e arbitrada pela autoridade competente, de acordo com a natureza, a importância e a circulação do jornal;
- g) não podem ser proprietários de empresas jornalísticas as sociedades por acções ao portador e os estrangeiros, vedado tanto a estes como ás pessoas jurídicas participar de taes empresas como acionistas. A direção dos jornaes, bem como a sua orientação intellectual, politica e administrativa, só poderá ser exercida por brasileiros natos.

Assim, a Constituição de 1937, embora originada de movimento autoritário e com finalidade ditatorial, garantiu os direitos à liberdade, à segurança individual e à propriedade.

No que tange ao direito à comunicação, previu, mais uma vez, o direito à manifestação do pensamento, oralmente ou por escrito, impresso ou por imagens, contudo deixando expresso a dependência das condições e limites trazidos em lei.

É dizer, pela primeira vez o Estado Constitucional brasileiro viu o direito à manifestação expresso em seu texto constitucional como dependente de limites previstos legalmente.

Referido fato merece grande destaque, uma vez que a imposição de limites e condições é manifestação implícita, justamente, no cerceamento e impedimento de seu exercício livre.

Com efeito, o texto constitucional deixou expresso que a lei poderia prescrever censura prévia à imprensa, ao teatro, ao cinema e à radiodifusão, com possibilidade de proibição da circulação, difusão e representação por faculdade da autoridade competente.

Assim, o texto constitucional em estudo previu claramente a faculdade da autoridade em cercear a manifestação de pensamento, desde que sob a justificativa de se garantir a paz, a ordem e a segurança pública.

Observa-se, portanto, a finalidade do cerceamento da manifestação de pensamento, como já visto, no sentido de se impedir insurgências contra a ordem então estabelecida, de caráter ditatorial.

Ademais, a possibilidade de censura também veio prevista para o caso de manifestações contrárias à moralidade pública e aos bons costumes, especialmente destinadas à proteção da infância e da juventude.

Neste ponto, vale destacar a flexibilidade dos conceitos de moralidade pública e bons costumes.

Ainda que a sociedade das décadas de 1930 e 1940 sabidamente tivesse seu viés mais conservador, é certo que a definição de referidos conceitos é demasiadamente flexível, de modo que práticas e condutas não se enquadram neles sem discussões ou divergências.

Portanto, referida previsão facilita o cerceamento da manifestação de pensamento pelo simples enquadramento pela autoridade como violadora da moralidade pública e dos bons costumes.

Destaca-se, ademais, que a aventada proteção à infância e juventude do texto constitucional é até hoje levantada como motivo para cerceamento da liberdade de manifestação, gerando grande polêmica contemporânea.

Com efeito, o texto constitucional de 1937 inovou positivamente ao prever que a regulação da imprensa se daria por lei especial, inclusive delimitando seu caráter público.

Nesse sentido o texto previu que nenhum jornal poderia recusar a inserção de comunicados do Governos, nas dimensões taxadas em lei.

Aqui observa-se importante inovação: a previsão constitucional do caráter público da imprensa, bem como a obrigação de veiculação de comunicados do Governo.

Restou inclusa a previsão, ademais, de ser assegurado aos cidadãos o direito de resposta, defesa ou retificação gratuita em caso de injúria e difamação por jornais.

É dizer, o texto constitucional previu expressamente o direito de resposta, esmiuçando os caracteres de resposta, defesa ou retificação, no caso de veiculação de informação que difame ou injurie o cidadão.

Vale apontar que mais uma vez restou vedado o anonimato.

No que tange à responsabilidade em caso de abuso do direito, o texto constitucional previu a possibilidade de pena de prisão ao diretor responsável, além da pena pecuniária a ser aplicada à empresa.

A previsão de pena de prisão ao diretor responsável mostra inovação, à medida em que o texto constitucional pela primeira vez prevê o limite da responsabilização pessoal àquele que administra o jornal.

Com efeito, considerado o caráter ditatorial do então governo é possível afirmar que referida previsão mostrou-se como mais uma garantia ao então regime de que a responsabilidade em caso de abuso seria direta, trazendo mais um fator desestimulante à oposição. No mesmo sentido é a pena pecuniária à empresa.

Acresceu-se, ainda, a previsão de que as máquinas e outros objetos utilizados na impressão dos jornais constituiriam garantia do pagamento da multa e reparações. É dizer, garantiu-se que em caso de abuso do direito os valores devidos ou seriam pagos em espécie ou seriam pagos em equipamentos, inviabilizando a continuidade do jornal.

Por fim, uma das inovações mais relevantes de referido texto constitucional foi a limitação de propriedade de empresas jornalísticas.

Restou previsto que não poderiam ser proprietários de empresas jornalísticas as sociedades por ações ao portador e estrangeiros.

Sendo assim, observa-se que a Constituição já reconhecia o caráter estratégico possuído pela mídia. Como visto, foi reconhecido anteriormente seu caráter público e, agora, as limitações quanto à sua propriedade também demonstram a centralidade e relevância do papel pela imprensa exercido.

Por fim, a Constituição de 1937 previu que a direção dos jornais, sua orientação intelectual, política e administrativa somente poderia ser exercida por brasileiros natos.

Portanto, mais uma vez restou demonstrado o entendimento do caráter central da imprensa, uma vez que se cuidou para que o viés adotado pelos jornais não tomasse como fundamento interesses internacionais.

Com efeito, com o fim da Segunda Guerra Mundial e a vitória dos Aliados, fortaleceu-se no Brasil o sentimento da redemocratização. Em dezembro de 1945 foram realizadas eleições para Presidente da República e para os representantes de uma nova Assembleia Nacional Constituinte.

2.5. A Constituição de 1946

Em 1946 foi promulgada uma Nova Constituição Federal, que representou importante avanço para a questão democrática: reestabeleceu os direitos políticos, reinstituíu o calendário eleitoral, recriou a separação dos poderes, dentre outros avanços.

Quanto ao direito à comunicação, em seu Capítulo II – Dos Diretos e das Garantias Individuais, a Constituição então promulgada previu em seu artigo 141 o seguinte:

Art. 141. A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

§ 5º. É livre a manifestação do pensamento, sem que dependa de censura, salvo quanto a espetáculos e diversões públicas, respondendo cada um, nos casos e na forma que a lei preceituar, pelos abusos que cometer. Não é permitido o anonimato. É assegurado o direito de resposta. A publicação de livros e periódicos não dependerá de licença do poder público. Não será, porém, tolerada propaganda de guerra, de processos violentos para subverter a ordem política e social, ou de preconceitos de raça ou de classe.

Pode-se observar que o texto adotado se assemelha em muito ao texto da Constituição de 1934, com diferenças em apenas dois pontos: possibilidade de censura no que tange a espetáculos e diversões públicas; a expressa vedação a propaganda de preconceitos de raça e de classe.

Em relação à possibilidade de censura em espetáculos e diversões públicas o constituinte optou por manter a previsão adotada pela constituição do Estado Novo.

Possivelmente a democracia brasileira naquele período tentava manter o controle social a fim de se evitar novas insurgências ou movimentos totalitários sob a justificativa de contê-los que a todo momento se iniciavam.

Com efeito, importante ressaltar, ainda, a vedação de veiculação de preconceitos de raça e classe.

O mundo de então acabara de se chocar com os feitos de Adolf Hitler na Alemanha e em toda a Europa, o que justifica a previsão expressa de vedação ao preconceito de raça. A sociedade brasileira ainda tão desigual e permeada pelos efeitos dos séculos de escravatura também adotou a vedação ao preconceito de classe.

2.6. A Constituição de 1967 e os atos institucionais

Sobreveio, então, o Golpe Militar de 1964. Apoiado por civis da oposição e sustentado pelas Forças Armadas o Presidente da República foi deposto. Tratou-se de um período notadamente de suplantação do regime democrático.

O desenrolar da Ditadura se deu por diversos Atos Institucionais.

O Ato Institucional nº 1, de 9 de abril de 1964, assinado pela junta militar que recém tinha tomado o poder, teve por objetivo justamente afastar qualquer forma de oposição e legitimar o golpe então efetuado. Deu ao governo militar o poder de alteração do texto constitucional.

Foi promulgada a Constituição de 1967, que previu em seu Capítulo IV – Dos Direitos e Garantias Individuais, quanto à liberdade de expressão, o seguinte:

Art. 150. A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

§8º - É livre a manifestação de pensamento, de convicção política ou filosófica e a prestação de informação sem sujeição a censura, salvo quanto a espetáculos e diversões públicas, respondendo cada um, nos termos da lei, pelos abusos que cometer. É assegurado o direito de resposta. A publicação de livros, jornais e periódicos independe de licença da autoridade. Não será, porém, tolerada a propaganda de guerra, da subversão da ordem ou de preconceitos de raça ou de classe.

Observa-se, assim, que o texto constitucional de 1967 entendeu por necessário reafirmar o direito à livre manifestação de pensamento, incluindo expressamente a extensão do direito à convicção política e filosófica.

Com efeito, mais uma vez, a censura restou prevista para casos de espetáculos e diversões públicas, demonstrando mais uma vez o receio de insurgências populares contra o governo então instaurado.

O texto repetiu as previsões anteriores no tocante ao direito de resposta, bem como quanto ao fato de que a publicação de livros, jornais e periódicos prescindiria de licença da autoridade.

Ademais, restou reafirmada a vedação a propaganda de guerra, subversão da ordem ou preconceitos de raça ou de classe.

Com efeito, vale destacar outra garantia trazida por referido texto constitucional:

Art. 153, §20. Dar-se-á *habeas corpus* sempre que alguém sofrer ou se achar ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção, por ilegalidade ou abuso de poder. Nas transgressões disciplinares não caberá *habeas corpus*.

Extraí-se, portanto, a previsão da concessão de *habeas corpus* para o caso de violência ou ameaça de violência ou coação da liberdade de locomoção, por ilegalidade ou abuso de poder.

Com efeito, conjuntamente constou a previsão que não cabimento do instrumento nos casos de transgressões disciplinares.

Verifica-se, assim, que o texto constitucional previu instrumento que poderia ser utilizado para garantir a liberdade de locomoção no caso de abuso das autoridades.

Foi editado, então, o Ato Institucional nº 5, em 13 de dezembro de 1968. Referida norma manteve a Constituição de 1967 e adentrou especificamente na seara da liberdade de manifestação. Veja-se:

Art. 5º. A suspensão dos direitos políticos, com base neste Ato, importa, simultaneamente, em:

- I – cessação de privilégio de foro para prerrogativa de função;
- II – suspensão do direito de votar e de ser votado nas eleições sindicais;
- III – proibição de atividades ou manifestação sobre assunto de natureza política;
- IV – aplicação, quando necessária, das seguintes medidas de segurança:
 - a) liberdade vigiada;
 - b) proibição de frequentar determinados lugares;
 - c) domicílio determinado.

§1º - O ato que decretar a suspensão dos direitos políticos poderá fixar restrições ou proibições relativamente ao exercício de quaisquer outros direitos públicos ou privados.

§2º - As medidas de segurança de que trata o item IV deste artigo serão aplicadas pelo Ministro de Estado da Justiça, defesa e apreciação de seu ato pelo Poder Judiciário.

Do texto verifica-se que a suspensão dos direitos políticos prevista implicou, ainda, no cerceamento da liberdade de manifestação sobre assuntos de natureza política.

Assim, restou prevista a possibilidade de cerceamento à liberdade de manifestação dos indivíduos.

Ademais, restou prevista a proibição de que se frequentasse determinados lugares ou até mesmo o livre estabelecimento de domicílio, configurando mais uma limitação imposta à liberdade de pensamento.

Com efeito, o dispositivo que trouxe maiores implicações foi o parágrafo primeiro, que previu ilimitadamente a possibilidade de restrições ou proibições ao exercício de outros direitos públicos e privados.

É dizer, o dispositivo trouxe indistintamente a possibilidade de restrição aos diversos direitos e garantias consolidados constitucionalmente no país, estendendo-se às liberdades de expressão e de imprensa.

Vale destacar, ademais, que a Lei de Imprensa então em vigor também sofreu grandes abalos pelo Ato Institucional nº 5. Seu artigo 9º conferiu ao Presidente da República poderes para a imposição de censura prévia sobre os meios de comunicação, bastando que julgasse ser “necessário à defesa da Revolução”.

Referida prerrogativa foi vastamente utilizada nos anos subsequentes.

Valem destacar, ainda, outros dois artigos trazidos pelo Ato Institucional nº 5:

Art. 10. Fica suspensa a garantia de *habeas corpus*, nos casos de crimes políticos, contra a segurança nacional, a ordem econômica e social e a economia popular.

Artigo 11 – Excluem-se de qualquer apreciação judicial todos os atos praticados de acordo com este Ato institucional e seus Atos Complementares, bem como os respectivos efeitos.

Restou suspensa, portanto, a garantia de *habeas corpus* em caso de crime contra a segurança nacional.

Com efeito, a ampla possibilidade de censura prevista no texto constitucional no caso de “subversão da ordem” enquadra-se em crime contra a segurança nacional, motivando ampla violação ao direito à liberdade de expressão e comunicação.

Por fim, a exclusão da apreciação judicial para os casos de atos enquadrados como violadores do referido ato institucional finaliza a lógica de cerceamento de direitos e garantias sem que fosse possibilitada a defesa ou questionamento.

Em 14 de outubro de 1969 os Ministros da Marinha de Guerra, do Exército e da Aeronáutica Militar promulgaram a Emenda Constitucional nº 1, que editou novo texto à Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967.

O novo texto, em seu Capítulo IV – Dos Direitos e Garantias Individuais, previu quanto à liberdade de manifestação de pensamento o seguinte:

Art. 153. A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade (...)

§ 8º É livre a manifestação de pensamento, de convicção política ou filosófica, bem como a prestação de informação independentemente de censura, salvo quanto a diversões e espetáculos públicos, respondendo cada um, nos termos da lei, pelos abusos que cometer. É assegurado o direito de resposta. A publicação de livros, jornais e periódicos não depende de licença da autoridade. Não serão, porém, toleradas a propaganda de guerra, de subversão da ordem ou de preconceitos de religião, de raça ou de classe, e as publicações e exteriorizações contrárias à moral e aos bons costumes.

Assim, mais uma vez a garantia se estendeu entre liberdade de manifestação de pensamento, convicção política e filosófica, possibilitada a censura em caso de diversões e espetáculos públicos e prevista a responsabilidade em caso de abusos.

Restou assegurado, ademais, o direito de resposta, bem como a garantia de publicação de livros, jornais e periódicos independente de qualquer tipo de licença.

Contudo, o novo texto manteve a previsão de impossibilidade de propaganda de guerra e subversão da ordem.

Com efeito, quanto aos preconceitos, efetuou a inclusão de impossibilidade no que tange à religião.

Reiterou-se, ademais, a intolerância às publicações e exteriorizações contrárias à moral e bons costumes.

Vale destacar, ademais, a nova redação trazida ao artigo 154:

Art. 154. O abuso de direito individual ou político, com o propósito de subversão do regime democrático ou de corrupção, importará a suspensão daqueles direitos de dois a dez anos, a qual será declarada pelo Supremo Tribunal Federal, mediante representação do Procurador Geral da República, sem prejuízo da ação cível ou penal que couber, assegurada ao paciente ampla defesa.

Parágrafo único. Quando se tratar de titular de mandato eletivo, o processo não dependerá de licença da Câmara a que pertencer.

Observa-se, assim, a previsão de suspensão dos direitos em caso de o abuso de direito individual ou político.

Dos dispositivos vistos verifica-se que o caráter autoritário ditatorial do referido período teve como substrato, também, o cerceamento às liberdades de expressão e de imprensa.

O silenciamento de qualquer tipo de oposição democrática fez-se necessário para a garantia da chamada ordem então estabelecida.

Com o esfacelamento do Regime Militar, gradativamente os direitos políticos e garantias democráticas foram reintroduzidas no ordenamento político brasileiro, culminando no novo texto constitucional, de 1988, ainda em vigor, que prestigiou o direito à liberdade de expressão e imprensa, como será visto mais a frente.

CAPÍTULO 3. A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E SUAS GARANTIAS QUANTO À COMUNICAÇÃO

A Constituição Federal de 1988 foi promulgada democraticamente, reinserindo no cenário brasileiro as garantias democráticas constitucionais, incluídas nestas as garantias relacionadas à comunicação.

No que tange ao presente trabalho, a principal inovação trazida pela Constituição Federal de 1988 se constitui na abertura de um capítulo específico sobre comunicação social, com a submissão da mídia a um regime constitucional próprio.

Defende-se que mencionada inovação é reflexo da relevante mudança ocorrida no quadro empírico, relacionada à importância cada vez maior atribuída aos meios de comunicação de massa, tanto para a vida das sociedades contemporâneas quanto para o funcionamento das democracias.

Ademais, é de se consignar que o foco tradicional da liberdade de expressão era a proteção do orador ou do escritor individual, enquanto hoje, com o protagonismo dos grandes veículos de comunicação, a Constituição conferiu um tratamento específico, de forma a conciliar os valores libertários da liberdade de expressão com as preocupações com a democratização dos meios de comunicação de massa, bem como com o combate aos possíveis abusos dos titulares dos veículos de comunicação.

Registra-se que a Constituição brasileira possui inspiração na concepção europeia quanto ao tratamento da liberdade de expressão, constando clara a possibilidade de limitação pelo Estado. Nesse sentido, não é possível conceber as liberdades de comunicação em termos absolutos, sob pena de serem impostos sacrifícios desproporcionais a outros bens jurídicos também dotados de estatura constitucional, seja quanto à forma ou conteúdo.

Analisa-se a baixa efetividade dos dispositivos constitucionais, caso a caso, destacando a concentração do poder comunicativo nas mãos de um reduzido grupo de pessoas e agentes econômicos como justificativa.

3.1. As garantias individuais do direito à comunicação

O direito à livre manifestação do pensamento consta do rol dos direitos fundamentais do artigo 5º, no inciso IV, restando expresso que “é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato”.

A experiência da sociedade contemporânea demonstrou que a vedação ao anonimato se mostrou garantia importante a evitar abusos do direito.

Com efeito, ainda restou assegurado o direito de resposta no texto constitucional.

Prevê o artigo 5º, V, o seguinte: “é assegurado o direito de resposta, proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou à imagem”.

Ademais, o mesmo artigo trouxe a liberdade de manifestação no que tange à atividade intelectual, artística e científica, para além da de comunicação, consignando a independência de censura ou licença, conforme consta do inciso IX.

A inviolabilidade da intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas também está inserida nos incisos dos artigos 5º. Seu inciso X traz em seu texto referida garantia, acrescentando a previsão do direito a indenização em caso de violação.

Por sua vez, o inciso XII garante que “é inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal”.

3.2. O tratamento institucional do direito à comunicação

A Constituição Federal de 1988 traz importantes determinações no que tange ao tratamento institucional a ser dispendido ao direito de comunicação.

Inicialmente, vale consignar o trazido pelo artigo 22, I, segundo o qual é de competência privativa da União legislar sobre direito civil, dentre outros.

Ademais, o mesmo artigo, em seu inciso IV, determina também a competência quanto a “águas, informática, telecomunicações e radiofusão”.

Assim, restou devidamente prevista a competência da União para legislar acerca da comunicação, como é o caso do Código Brasileiro de Telecomunicações e da lei de imprensa – leis de fundamental importância que trataremos à frente.

Com efeito, nos termos do artigo 48, “Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República (...), dispor sobre todas as matérias de competência da União”. Do inciso XII restou especificado o caso das telecomunicações e radiofusão, não pairando dúvida a respeito.

Mais atinente às questões práticas é o artigo 49, XII, segundo o qual “É da competência exclusiva do Congresso Nacional” “apreciar os atos de concessão e renovação de concessão de emissoras de rádio e televisão”.

O texto constitucional optou por adentrar à questão da renovação das concessões, dispondo pela responsabilidade do Congresso Nacional.

Importante opção política trazida pelos constituintes foi a instituição de imunidade tributária em relação a livros e jornais.

Nesse sentido é o artigo 150, inciso VI alínea “d”, que assegura que sem prejuízo de outras garantias asseguradas, é vedada a instituição de impostos, por todo e qualquer ente federativo, sobre “livros, jornais, periódicos e o papel destinado a sua impressão”.

Importante garantia relacionada ao direito à comunicação é extraída deste dispositivo. Imagine-se determinado governo autoritário contrário à ampla divulgação de ideias na sociedade. O instrumento de instituição e cada vez maior majoração dos impostos poderia culminar na inviabilidade da difusão das ideias propostas.

Assim, a imunidade tributária trazida garante também o direito à comunicação

3.3. Da Comunicação Social

Importante inovação trazida pela Constituição Federal de 1988 configura-se na constituição de capítulo específico para tratar sobre a comunicação social – “Capítulo V – Da Comunicação Social”, artigos 220 a 224.

Esta inovação deve ser considerada como reflexo da relevante mudança ocorrida no quadro empírico, relacionada à importância cada vez maior atribuída aos meios de comunicação de massa, tanto para a vida das sociedades contemporâneas quanto para o funcionamento das democracias.

Vale observar, neste ponto, que o foco tradicional da liberdade de expressão era a proteção do orador ou do escritor individual. Todavia, hoje, com o protagonismo dos grandes veículos de comunicação, observa-se que a Constituição conferiu um tratamento específico a este importante domínio da vida social, de forma a conciliar os valores corolários da liberdade de expressão com as preocupações com a democratização dos meios de comunicação de massa⁴⁵ e com o combate aos possíveis abusos dos titulares dos veículos de comunicação, em razão do grande poder que concentram⁴⁶.

Assim, por garantias, a própria Constituição Federal de 1988 contempla os princípios que devem ser utilizados no sopesamento das dimensões defensiva e positiva da liberdade de expressão. Passemos à análise dos principais dispositivos que tratam da questão.

De se registrar que se verifica na Constituição brasileira inspiração na concepção europeia quanto ao tratamento da liberdade de expressão, constando clara a possibilidade de limitação pelo Estado.

Neste sentido, os artigos 220 a 224 trazem a necessidade de 12 leis, tais quais as que regulam a classificação indicativa e a propaganda de nocivos à saúde. Ademais, certo é que outros limites estão previstos esparsamente no texto constitucional, exemplificando a vedação ao anonimato prevista no artigo 5º, IV, conforme visto.

⁴⁵Este ponto será mais profundamente analisado mais a frente.

⁴⁶SARMENTO, Daniel. Liberdade de expressão, pluralismo e o papel promocional do Estado. *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador, n. 16, maio/ago. 2007.

O artigo 220⁴⁷, caput, da Constituição Federal, traz a ampla liberdade de manifestação de pensamento e a impossibilidade de restrição à informação, observada o disposto na própria.

Com efeito, os §§1º e 2º reiteram a impossibilidade de constituição de embaraço à plena liberdade de informação jornalística, bem como vedam a imposição de censura de natureza política, ideológica e artística.

É dizer, reiteram a ampla liberdade trazida no caput.

Por outro lado, o §3º traz especificada a competência da lei federal no que tange às limitações possíveis ao direito à comunicação.

Seu inciso I bem determina que cabe a ela “regular as diversões e espetáculos públicos, cabendo ao Poder Público informar sobre a natureza deles, as faixas etárias a que não se recomendam, locais e horários em que sua apresentação se mostre inadequada”.

Portanto, limitações quanto à natureza e faixas etárias constam previstas do texto constitucional.

O inciso II, por sua vez, consigna que também cabe à lei federal “estabelecer os meios legais que garantem à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programas e programações de rádio e televisão que contrariem o disposto no art. 221, bem como da propaganda de produtos, práticas

⁴⁷Art. 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 conterá 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.

§ 2º É vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística.

§ 3º 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;

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.

§ 4º A propaganda comercial de tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias estará sujeita a restrições legais, nos termos do inciso II do parágrafo anterior, e conterá, sempre que necessário, advertência sobre os malefícios decorrentes de seu uso.

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

§ 6º A publicação de veículo impresso de comunicação independe de licença de autoridade.

e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente”.

Assim, restou prevista a competência da lei federal para prever os meios pelos quais o indivíduo pode se defender do abuso do direito de comunicação veiculado nas transmissões dos meios de comunicação de massa, incluso as violações relacionadas à saúde e ao meio ambiente.

Esta previsão já se relaciona ao trazido pelo §4º, segundo o qual “a propaganda comercial de tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias estará sujeita a restrições legais, nos termos do inciso II do parágrafo anterior, e conterá, sempre que necessária, advertência sobre os malefícios decorrentes de seu uso”.

A disposição supra, à bem da verdade, nos termos do direito constitucional, poderia ter sido relegada já à lei federal que dispusesse sobre os limites do direito à comunicação, adentrando à questão da propaganda.

Contudo, como sabido, a Constituição Federal de 1988 traz diversas disposições que não necessariamente deveriam estar em seu texto, e esta é mais uma delas.

Observa-se que o texto definiu dentro do sopesamento de direitos e liberdades próprios do Estado Democrático de Direito, de modo que restou priorizado o direito à saúde, em detrimento da livre divulgação de produtos sem os alertas das consequências relacionadas ao uso.

Com efeito, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 220, § 5º, prevê que os meios de comunicação não podem ser objeto de monopólio ou oligopólio, de forma direta ou indireta.

Restou prevista a proibição da sujeição dos meios de comunicação social, tanto impressos quanto eletrônicos, de forma direta ou indireta, a monopólio ou oligopólio.

Referida norma se volta à promoção do pluralismo externo nos meios de comunicação social brasileiros, ponto fundamental para sua democratização, e tem por objetivo evitar o controle do “mercado de ideias” por um ou alguns poucos grupos econômicos.

Assim, a norma constitucional confirma que não é possível conceber as liberdades de comunicação em termos absolutos, sob pena de serem impostos sacrifícios desproporcionais a outros bens jurídicos também dotados de estatura constitucional – tais como o direito à honra, à imagem, à privacidade, à igualdade, a proteção da criança e do adolescente e do devido processo legal.

Ainda no artigo 220, o §6º garante que “a publicação de veículo impresso de comunicação independe de licença de autoridade”.

Para além do afastamento do processo democrático que poderia desestimular a veiculação de ideias, referida disposição assegura a impossibilidade de que a Administração Pública obste ou dificulte a ampla divulgação de publicações.

Com efeito, o controle previsto pelo texto constitucional não se dá apenas quanto à forma, existindo previsão em relação ao conteúdo, conforme se observa do no artigo 221, da Constituição⁴⁸.

Este dispositivo traz limitações relacionadas à produção e à programação das emissoras de rádio e televisão, determinando que deve reger-se pelos princípios de: preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas; promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação; regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei; respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família.

Extraí-se, portanto, que o legislador constituinte já se atentava ao papel social dos meios de comunicação.

O vasto alcance ao qual está sujeito o exercício dos meios de comunicação de massa faz com que sua atuação também tenha importância social, de modo que o constituinte optou por deixar consignada a prioridade que deve ser dada às finalidades educativo-informativas, bem como a possibilidade de promoção da

⁴⁸Art. 221. A produção e a programação das emissoras de rádio e televisão atenderão aos seguintes princípios:

I - preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas;

II - promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação;

III - regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei;

IV - respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família.

cultura regional e nacional.

Ademais, o vasto alcance e possibilidade de desenvolvimento regional também foi observado, consignando que lei federal estabelecerá os patamares a serem observados.

A obrigação de respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família também restou prevista.

O artigo 222⁴⁹, caput, por sua vez, a partir da redação trazida pela Emenda Constitucional nº 36 de 2002, prevê que “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”.

Mais uma vez restou reconhecido o papel estratégico da comunicação social.

Com efeito, o §1º limita que ao menos 70% do capital das empresas jornalísticas e de radiodifusão sonora e de sons e imagens deve pertencer a brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, que deverão exercer a gestão das atividades e estabelecerão o conteúdo da programação.

Referida limitação tem por objetivo evitar que os serviços de comunicação atenham-se a interesses internacionais a despeito dos interesses da sociedade brasileira.

⁴⁹Art. 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).

§ 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).

Por sua vez, o §2º estende a limitação aos natos e naturalizados há mais de dez anos no que tange à responsabilidade editorial e às atividades de seleção e direção da programação.

Em relação aos meios de comunicação social eletrônica o §3º avança e garante inclusive a prioridade de profissionais brasileiros na execução de produções nacionais.

Restou determinado, ainda, que a lei federal disciplinará acerca da participação de capital estrangeiro nas empresas de que trata o §1º, o que será visto à frente.

Por fim, o §5º assegura que as alterações de controle societário deverão ser comunicadas ao Congresso Nacional.

O artigo 223, da nossa Carta Constitucional⁵⁰, traz a ideia do papel do Estado na concepção tripartite das concessões, explicitando as formas de concessão, e, especialmente, dispondo sobre a ideia de pluralizar os meios de comunicação e pensamento, principalmente na liberdade de expressão.

Por sua vez, o artigo 224 do texto Constitucional⁵¹ prevê a instalação do Conselho de Comunicação Social, pelo Congresso Nacional, que nunca teve efetividade⁵².

⁵⁰Art. 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.

⁵¹Artigo 224. Para os efeitos do disposto neste Capítulo, o Congresso Nacional instituirá, como órgão auxiliar, o Conselho da Comunicação Social, na forma da lei.

⁵²AMORIM, Paulo Henrique. op. cit., p. 112-113.

CAPÍTULO 4. O CÓDIGO BRASILEIRO DE TELECOMUNICAÇÕES

Como visto, da análise constitucional do tema verifica-se que as Constituições brasileiras, tenham sido promulgadas ou outorgadas, desde 1824, preocupam-se com a questão da comunicação, essencialmente consideradas as liberdades de expressão e de imprensa.

Nesse sentido, urge questionar o posicionamento da legislação infraconstitucional, considerando-se a atuação do legislativo brasileiro neste âmbito.

Com efeito, para infelices dos que se debruçam sobre a questão, salta aos olhos a desatualização das normas que regem a matéria.

É dizer, ainda que existam leis reguladoras da questão da comunicação, é verdade que estas não acompanharam as transformações da sociedade, tampouco das novas tecnologias, com poucas exceções.

Vale ressaltar, neste ponto, que considerando-se a limitação do tema proposto, a presente pesquisa não avança sobre o marco regulatório da internet⁵³ e outras leis que disponham sobre essa nova tecnologia.

4.1. Organização e principais dispositivos

Até meados dos anos 1950 as concessões dos serviços de telecomunicações eram distribuídas indistintamente pelos governos federal, estaduais e municipais. Referida política fez com que as telecomunicações se expandissem no país sem uma análise estratégica ou coordenada, ocasionando desordem no setor.

Com a finalidade de solucionar referida situação o Código Brasileiro de Telecomunicações foi instituído pela Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962, e

⁵³Marco Civil da Internet – Lei 12.965/14.

estabeleceu que constituem serviços de telecomunicações aqueles que transmitam informações⁵⁴.

Merece destaque a organização de referida lei.

Ela se deu pela sistematização dos artigos em oito capítulos: Capítulo I – Introdução; Capítulo II – Das Definições; Capítulo III – da Competência da União; Capítulo IV – Do Conselho Nacional de Telecomunicações; Capítulo V – Dos Serviços de Telecomunicações; Capítulo VI – Do Fundo Nacional de Telecomunicações; Capítulo VII – Das Infrações e das Penalidades; e Capítulo VIII – Das Taxas e Tarifas.

Do primeiro e segundo capítulo vale destacar o enfoque dado ao serviço de telegrafia, hoje pouco utilizado, ao passo que é expressa definição de “telefonia”, exarando que referido serviço também se enquadra dentro do conceito de telecomunicação.

Destes recortes já se verifica o anacronismo do referido código. Como sabido, o serviço de telegrafia nos dias atuais caiu em desuso, à medida em que a telefonia se popularizou tanto que uma definição não se mostra mais necessária.

A passagem de mais cinquenta anos, nos quais ocorreram diversas mudanças e avanços tecnológicos, acabam por destacar a desatualização de referida lei.

Com efeito, ainda do segundo capítulo extraem-se as seguintes classificações dos serviços de telecomunicações:

Art. 5º. Quanto ao seu âmbito, os serviços de telecomunicações se classificam em:

- a) serviço interior, estabelecido entre estações brasileiras, fixas ou móveis, dentro dos limites da jurisdição territorial da União;
- b) serviço internacional, estabelecido entre estações brasileiras, fixas ou móveis, e estações estrangeiras, ou estações brasileiras móveis, que se achem fora dos limites da jurisdição territorial da União.

⁵⁴Art. 4º. Para os efeitos desta lei, constituem serviços de telecomunicações a transmissão, emissão ou recepção de símbolos, caracteres, sinais, escritos, imagens, sons ou informações de qualquer natureza, por fio, rádio, eletricidade, meios óticos ou qualquer outro processo eletromagnético. Telegrafia é o processo de telecomunicação destinado à transmissão de escritos, pelo uso de um código de sinais. Telefonia é o processo de telecomunicação destinado à transmissão da palavra falada ou de sons.

Art. 6º. Quanto aos fins a que se destinam, as telecomunicações assim se classificam:

- a) serviço público, destinado ao uso do público em geral;
- b) serviço público restrito, facultado ao uso dos passageiros dos navios, aeronaves, veículos em movimento ou ao uso do público em localidades ainda não atendidas por serviço público de telecomunicação;
- c) serviço limitado, executado por estações não abertas à correspondência pública e destinado ao uso de pessoas físicas ou jurídicas nacionais. Constituem serviço limitado entre outros:
 - 1) o de segurança, regularidade, orientação e administração dos transportes em geral;
 - 2) o de múltiplos destinos;
 - 3) o serviço rural;
 - 4) o serviço privado;
- d) serviço de radiodifusão, destinado a ser recebido direta e livremente pelo público em geral, compreendendo radiodifusão sonora e televisão;
- e) serviço de rádio-amador, destinado a treinamento próprio, intercomunicação e investigações técnicas, levadas a efeito por amadores, devidamente autorizados, interessados na radiotécnica unicamente a título pessoal e que não visem a qualquer objetivo pecuniário ou comercial;
- f) serviço especial, relativo a determinados serviços de interesse geral, não abertos à correspondência pública e não incluídos nas definições das alíneas anteriores, entre os quais:
 - 1) o de sinais horários;
 - 2) o de frequência padrão;
 - 3) o de boletins meteorológicos;
 - 4) o que se destine a fins científicos ou experimentais;
 - 5) o de música funcional;
 - 6) o de Radiodeterminação.

Da análise de referidos dispositivos verifica-se que as telecomunicações tais como hoje organizadas não seguem as delimitações exatas expostas pela lei. A classificação trazida no que tange ao “âmbito” mostra-se muito mais coerente com as tecnologias existentes até a edição do referido código.

No mesmo sentido é a classificação quanto aos fins. Torna-se difícil o enquadramento dos serviços de telecomunicações em público, público restrito ou limitado, quando pensamos em redes sociais em geral. A própria delimitação

trazida pelo que seriam “serviços especiais” mostra o descolamento com os dias de hoje.

Vale destacar que o Código Brasileiro de Telecomunicações trouxe a política básica das telecomunicações que deveria vigorar no país, a sistemática tarifária e o planejamento de integração

Com efeito, importante previsão ainda do capítulo segundo diz respeito ao planejamento de integração das telecomunicações em um Sistema Nacional de Telecomunicações (SNT). Observe-se:

Art. 7º. Os meios, através dos quais se executam os serviços de telecomunicações, constituirão troncos e rêsdes contínuos, que formarão o Sistema Nacional de Telecomunicações.

§ 1º O Sistema Nacional de Telecomunicações será integrado por troncos e rêsdes a êles ligados.

§ 2º Objetivando a estruturação e o emprêgo do Sistema Nacional de Telecomunicações, o Govêrno estabelecerá as normas técnicas e as condições de tráfego mútuo a serem compulsòriamente observadas pelos executores dos serviços, segundo o que fôr especificado nos Regulamentos.

Ademais, restou prevista a criação do Conselho Nacional de Telecomunicações, subordinado à Presidênciã da Repùblica, tendo por atribuições coordenar, supervisionar e regulamentar o setor de telecomunicações⁵⁵.

Por sua vez o capítulo terceiro trouxe as competências da União, prevendo ser de sua responsabilidade a manutenção e exploração dos troncos que integram o SNT e os serviços públicos de radiofusão e outros, bem como a fiscalização dos serviços de telecomunicações concedidos.

No que tange aos Estados e Municípios restou previsto que estes podem organizar, regular e executar os serviços de telefones, diretamente ou mediante

⁵⁵Art. 9º. O Conselho Nacional de Telecomunicações ao planejar o Sistema Nacional de Telecomunicações, discriminará os troncos e os centros principais de telecomunicações.

§ 1º Na discriminação a que se refere este artigo serão incluídas, na medida das possibilidades e conveniências entre os centros principais de telecomunicação, a Capital da República e as Capitais de todos os Estados e Territórios.

§ 2º O Conselho Nacional de Telecomunicações estabelecerá as prioridades, segundo as quais se procederá à instalação dos troncos e redes do Sistema Nacional de Telecomunicações.

concessão, desde que obedecidas as normas gerais fixadas pelo Conselho Nacional de Telecomunicações.

O capítulo quarto cuidou da organização do Conselho Nacional de Telecomunicações, dispondo que a ele caberia a organização do seu Regimento Interno, bem como toda a organização dos serviços de sua administração, dentre outras atribuições⁵⁶.

⁵⁶Art. 29. Compete ao Conselho Nacional de Telecomunicações:

- a) elaborar o seu Regimento Interno;
- b) organizar, na forma da lei os serviços de sua administração;
- c) elaborar o plano nacional de telecomunicações e proceder à sua revisão, pelo menos, de cinco em cinco anos, para a devida aprovação pelo Congresso Nacional; d) adotar medidas que assegurem a continuidade dos serviços de telecomunicações, quando as concessões, autorizações ou permissões não forem renovadas ou tenham sido cassadas, e houver interesse público na continuação desses serviços;
- e) promover, orientar e coordenar o desenvolvimento das telecomunicações, bem como a constituição, organização, articulação e expansão dos serviços públicos de telecomunicações;
- f) estabelecer as prioridades previstas no art. 9º, § 2º, desta lei.
- g) propor ou promover as medidas adequadas à execução da presente lei;
- h) fiscalizar o cumprimento das obrigações decorrentes das concessões, autorizações e permissões de serviços de telecomunicações e aplicar as sanções que estiverem na sua alçada;
- i) rever os contratos de concessão ou atos de autorização ou permissão, por efeito da aprovação, pelo Congresso, de atos internacionais;
- j) fiscalizar as concessões, autorizações e permissões em vigor; opinar sobre a respectiva renovação e propor a declaração de caducidade e preempção;
- l) estudar os temas a serem debatidos pelas delegações brasileiras, nas conferências e reuniões internacionais de telecomunicações, sugerindo e propondo diretrizes;
- m) estabelecer normas para a padronização da escrita e contabilidade das empresas que explorem serviços de telecomunicação;
- n) promover e superintender o tombamento dos bens e a perícia contábil das empresas concessionárias ou permissionárias de serviços de telecomunicação, e das empresas subsidiárias, associadas ou dependentes delas, ou a elas vinculadas, inclusive das que sejam controladas por acionistas estrangeiros ou tenham como acionistas pessoas jurídicas com sede no estrangeiro, com o objetivo de determinação do investimento efetivamente realizado e do conhecimento de todos os elementos, que concorram para a imposição do custo do serviço, requisitando para esse fim os funcionários federais que possam contribuir para a apuração desses dados;
- o) estabelecer normas técnicas dentro das leis e regulamentos em vigor, visando à eficiência e integração dos serviços no sistema nacional de telecomunicações;
- p) propor ao Presidente da República o valor das taxas a serem pagas pela execução dos serviços concedidos, autorizados ou permitidos, e destinadas ao custeio do serviço de fiscalização;
- q) cooperar para o desenvolvimento do ensino técnico profissional dos ramos pertinentes à telecomunicação;
- r) promover e estimular o desenvolvimento da indústria de equipamentos de telecomunicações, dando preferência àqueles cujo capital na sua maioria, pertençam a acionistas brasileiros;
- s) estabelecer ou aprovar normas técnicas e especificações a serem observadas na planificação da produção industrial e na fabricação de peças, aparelhos e equipamentos utilizados nos serviços de telecomunicações;
- t) sugerir normas para censura nos serviços de telecomunicações, em caso de declaração de estado de sítio;
- u) fiscalizar a execução dos convênios firmados pelo Governo brasileiro com outros países;
- v) encaminhar à autoridade superior os recursos regularmente interpostos de seus atos, decisões ou resoluções;

Por sua vez, o capítulo quinto esmiuçou os serviços de telecomunicações. Previu que a exploração se daria diretamente, ou mediante concessão, autorização ou permissão, determinando que os chamados troncos seriam explorados através de empresa pública.

Com efeito, importante previsão trazida pelo código diz respeito à possibilidade de desapropriação ou requisição dos serviços de telecomunicações⁵⁷.

De referida previsão extrai-se o entendimento da centralidade do serviço de telecomunicações, ensejando sua subordinação ao superior interesse público.

x) outorgar ou renovar quaisquer permissões e autorizações de serviço de radiodifusão de caráter local (art. 33, § 5º) e opinar sobre a outorga ou renovação de concessões e autorizações (art. 34, §§ 1º e 3º);

z) estabelecer normas, fixar critérios e taxas para redistribuição de tarifa nos casos de tráfego mútuo entre as empresas de telecomunicações de todo o País;

aa) expedir certificados de licença para o funcionamento das estações de radiocomunicação e radiodifusão uma vez verificado, em vistoria, o atendimento às condições técnicas exigidas;

ab) estabelecer as qualificações necessárias ao desempenho de funções técnicas e operacionais pertinentes às telecomunicações, expedindo os certificados correspondentes;

ac) solicitar a prestação de serviços de quaisquer repartições ou autarquias federais;

ad) aplicar as penas de multa e suspensão à estação de radiodifusão que transmitir ou utilizar, total ou parcialmente, as emissões de estações congêneres sem prévia autorização;

ae) fiscalizar, durante as retransmissões de radiodifusão, a declaração do prefixo ou indicativo e a localização da estação emissora e da estação de origem;

af) fiscalizar o cumprimento, por parte das emissoras de radiodifusão, das finalidades e obrigações de programação, definidas no art. 38;

ag) estabelecer ou aprovar normas técnicas e especificações para a fabricação e uso de quaisquer instalações ou equipamentos elétricos que possam vir a causar interferências prejudiciais aos serviços de telecomunicações, incluindo-se nessa disposição as linhas de transmissão de energia e as estações e subestações transformadoras;

ah) propor ao Presidente do Conselho a imposição das penas da competência do Conselho;

ai) opinar sobre a aplicação da pena de cassação ou de suspensão, quando fundada em motivos de ordem técnica;

aj) propor, em parecer fundamentado, a declaração da caducidade ou perempção, da concessão, autorização ou permissão;

al) opinar sobre os atos internacionais de natureza administrativa, antes de sua aprovação pelo Presidente da República (artigo 3º);

am) aprovar as especificações das redes telefônicas de exploração ou concessão estadual ou municipal.

⁵⁷Art. 37. Os serviços de telecomunicações podem ser desapropriados, ou requisitados nos termos do artigo 141 § 16 da Constituição, e das leis vigentes.

Parágrafo único. No cálculo da indenização serão deduzidos os favores cambiais e fiscais concedidos pela União e pelos Estados.

Constituição de 1946, artigo 141 – A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança individual e à propriedade nos termos seguintes:

§16. É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, se assim o exigir o bem público, ficando, todavia, assegurado o direito a indenização ulterior.

Outras importantes previsões do capítulo quinto de referida lei foram alteradas por leis recentes – especialmente Lei nº 10.610/2002, Lei nº 13.424/2017 e Lei nº 13.644/2018 -, questão que será melhor detalhadas à frente.

Vale destacar que referido código trouxe, já em sua redação original, a exigência de que 5% do tempo de transmissão fosse destinado para transmissão de serviço noticioso⁵⁸, que demonstra já a preocupação com cumprimento de fim social das telecomunicações.

Também atenta à função social das telecomunicações a previsão de reserva de horários à propaganda partidária gratuita⁵⁹.

A Lei Federal nº 4.737/1965, que criou o Código Eleitoral Brasileiro, estabeleceu com detalhes o funcionamento, de acordo com as previsões do Código Brasileiro de Telecomunicações.

Contudo, ainda que os dispositivos ora estudados não tenham sido revogados, esses não se aplicam mais, uma vez que o horário eleitoral brasileiro hoje é regulado pela Lei Federal nº 9.504/97, que estabelece normas para as eleições, com as alterações dadas pela Lei Federal nº 13.165/2015⁶⁰.

Por fim, ainda dentro do capítulo quinto ressaltam-se outras imposições que demonstram a centralidade dos serviços de telecomunicações: obrigação de divulgação de comunicações da Justiça Eleitoral; previsão de possibilidade de

⁵⁸Art. 38. (...)

h) as emissoras de radiodifusão, inclusive televisão, deverão cumprir sua finalidade informativa, destinando um mínimo de 5% (cinco por cento) de seu tempo para transmissão de serviço noticioso.

⁵⁹Art. 39. As estações de radiodifusão, nos 90 (noventa) dias anteriores às eleições gerais do País ou da circunscrição eleitoral, onde tiverem sede, reservarão diariamente 2 (duas) horas à propaganda partidária gratuita, sendo uma delas durante o dia e outra entre 20 (vinte) e 23 (vinte e três) horas e destinadas, sob critério de rigorosa rotatividade, aos diferentes partidos e com proporcionalidade no tempo de acordo com as respectivas legendas no Congresso Nacional e Assembleias Legislativas.

§ 1º Para efeito deste artigo a distribuição dos horários a serem utilizados pelos diversos partidos será fixada pela Justiça Eleitoral, ouvidos os representantes das direções partidárias.

§ 2º Requerida aliança de partidos, a rotatividade prevista no parágrafo anterior será alternada entre os partidos requerentes de alianças diversas.

§ 3º O horário não utilizado por qualquer partido será redistribuído pelos demais, não sendo permitida cessão ou transferência.

§ 4º Caberá à Justiça Eleitoral disciplinar as divergências oriundas da aplicação deste artigo.

⁶⁰Art. 47. As emissoras de rádio e de televisão e os canais de televisão por assinatura mencionados no art. 57 reservarão, nos trinta e cinco dias anteriores à antevéspera das eleições, horário destinado à divulgação, em rede, da propaganda eleitoral gratuita, na forma estabelecida neste artigo. (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)

(...)

constituição de empresa pública, de natureza autônoma, pelo Poder Executivo, com a finalidade de explorar os serviços de telecomunicações; vedação de concessão ou autorização do serviço de radiodifusão a sociedades por ações ao portador ou a empresas que não sejam constituídas exclusivamente por brasileiros natos.

O capítulo sexto do Código Brasileiro de Telecomunicações, que tratava do Fundo Nacional de Telecomunicações, teve todos seus dispositivos revogados pelo Decreto-Lei nº 2.186/1984.

Referido Decreto-Lei cuidou especificamente da instituição do imposto sobre serviços de comunicações⁶¹, prevendo os casos de isenção, a alíquota, contribuinte e base de cálculo. Ademais, estabeleceu a incidência de juros e multa de mora, bem como os meios administrativos de cobrança deste.

Com efeito, o capítulo sétimo estabeleceu as infrações e penalidades, consignando expressamente o entendimento de que “A liberdade de radiodifusão não exclui a punição dos que praticam abusos no seu exercício”, conforme redação do artigo 52.

Outro importante ponto que demonstra a desatualização do código diz respeito ao rol dos fatos que constituem abuso no exercício de liberdade da radiodifusão. Nesse sentido é o artigo 53:

Art. 53. Constitui abuso, no exercício de liberdade da radiodifusão, o emprêgo desse meio de comunicação para a prática de crime ou contravenção previstos na legislação em vigor no País, inclusive: (Redação dada pelo Decreto-Lei nº 236, de 1968)

a) incitar a desobediência às leis ou decisões judiciais; (Redação dada pelo Decreto-Lei nº 236, de 1968)

b) divulgar segredos de Estado ou assuntos que prejudiquem a defesa nacional; (Redação dada pelo Decreto-Lei nº 236, de 1968)

c) ultrajar a honra nacional; (Redação dada pelo Decreto-Lei nº 236, de 1968)

d) fazer propaganda de guerra ou de processos de subversão da ordem política e social; (Redação dada pelo Decreto-Lei nº 236, de 1968)

⁶¹Art 1º. O imposto sobre serviços de comunicações tem com fato gerador a prestação de serviços de telecomunicações destinados ao uso do público (art. 6º, letras "a" e "b", da Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962).

e) promover campanha discriminatória de classe, côr, raça ou religião; (Redação dada pelo Decreto-Lei nº 236, de 1968)

f) insuflar a rebeldia ou a indisciplina nas forças armadas ou nas organizações de segurança pública; (Redação dada pelo Decreto-Lei nº 236, de 1968)

g) comprometer as relações internacionais do País; (Redação dada pelo Decreto-Lei nº 236, de 1968)

h) ofender a moral familiar, pública, ou os bons costumes; (Redação dada pelo Decreto-Lei nº 236, de 1968)

i) caluniar, injuriar ou difamar os Poderes Legislativos, Executivo ou Judiciário ou os respectivos membros; (Redação dada pelo Decreto-Lei nº 236, de 1968)

j) veicular notícias falsas, com perigo para a ordem pública, econômica e social; (Redação dada pelo Decreto-Lei nº 236, de 1968)

l) colaborar na prática de rebeldia desordens ou manifestações proibidas. (Incluído pelo Decreto-Lei nº 236, de 1968)

Parágrafo único. Se a divulgação das notícias falsas houver resultado de êrro de informação e fôr objeto de desmentido imediato, a nenhuma penalidade ficará sujeita a concessionária ou permissionária. (Partes mantidas pelo Congresso Nacional)

O rol de abusos trazidos pelos incisos de referido artigo teve a redação dada pelo Decreto-Lei nº 236/1968, que complementou e modificou a lei instituidora do código de comunicações.

Contudo, é relevante se atentar ao período em que foram previstas as condutas tomadas como abusivas: período ditatorial brasileiro, em que as liberdades e garantias individuais foram enormemente cerceadas, já às vésperas da edição do Ato Institucional nº 05.

É dizer, hoje vivemos em um Estado Democrático de Direito, em que as liberdades de comunicação, expressão e de imprensa são basilares e objetivos da sociedade como um todo.

Contudo, conforme se pode observar do artigo trazido, os abusos destas liberdades – que mesmo na Democracia, à evidência existem – tiveram seu rol delimitado em outra lógica de limites dos direitos individuais.

Referido anacronismo acaba por violar as liberdades de comunicação esperadas como previstas na sociedade contemporânea.

Por outro lado, por mais contraditório que possa parecer, os artigos seguintes reafirmam a liberdade de críticas possíveis a serem formuladas ao Estado, bem como a inviolabilidade da telecomunicação. Veja-se:

Art. 54. São livres as críticas e os conceitos desfavoráveis, ainda que veementes, bem como a narrativa de fatos verdadeiros, guardadas as restrições estabelecidas em lei, inclusive de atos de qualquer dos poderes do Estado

Art. 55. É inviolável a telecomunicação nos termos desta lei.

Observa-se, assim, que ao passo que os abusos são definidos por governo antidemocrático (que limite as liberdades individuais), em seguida resta expressa e reafirmada a liberdade de comunicação e sua garantia.

Dentro da mesma lógica contraditória com o Estado Democrático de Direito enquadram-se os artigos 58 e 59, que incluem penas aos casos de crimes de violação da telecomunicação⁶².

Considerado o período em que estabelecidas as penas, verifica-se que estas estavam de acordo com a lógica de endurecimento existente no período, especialmente relacionadas aos abusos do direito de comunicação, orientando-se

⁶²Art. 58. Nos crimes de violação da telecomunicação, a que se referem esta Lei e o artigo 151 do Código Penal, caberão, ainda as seguintes penas:

I - Para as concessionárias ou permissionárias as previstas nos artigos 62 e 63, se culpados por ação ou omissão e independentemente da ação criminal.

II - Para as pessoas físicas:

a) 1 (um) a 2 (dois) anos de detenção ou perda de cargo ou emprego, apurada a responsabilidade em processo regular, iniciado com o afastamento imediato do acusado até decisão final;

b) para autoridade responsável por violação da telecomunicação, as penas previstas na legislação em vigor serão aplicadas em dobro;

c) serão suspensos ou cassados, na proporção da gravidade da infração, os certificados dos operadores profissionais e dos amadores responsáveis pelo crime de violação da telecomunicação.

Art. 59. As penas por infração desta lei são:

a) multa, até o valorNCR\$ 10.000,00;

b) suspensão, até trinta (30) dias;

c) cassação;

d) detenção;

§ 1º Nas infrações em que, o juízo do CONTEL, não se justificar a aplicação de pena, o infrator será advertido, considerando-se a advertência como agravante na aplicação de penas por inobservância do mesmo ou de outro preceito desta Lei.

§ 2º A pena de multa poderá ser aplicada isolada ou conjuntamente, com outras sanções especiais estatuídas nesta Lei.

§ 3º O valor das multas será atualizado de 3 em 3 anos, de acordo com os níveis de correção monetária.

pela lógica de cerceamento das liberdades individuais com a finalidade de impossibilitar ou diminuir manifestações contrárias ao governo ditatorial.

Passado o período de redemocratização e o avanço da democracia brasileira por mais de trinta anos, de fato, mostra-se desarrazoada a manutenção do mesmo endurecimento de penas para cenários completamente distintos no que tange aos limites das liberdades de expressão e imprensa.

Para finalizar as considerações quanto ao Código Brasileiro de Telecomunicações de rigor analisar o trazido pelo capítulo oitavo, que dispõe sobre taxas e tarifas.

Restou estabelecido que “A execução de qualquer serviço de telecomunicações, por meio de concessão, autorização ou permissão, está sujeita ao pagamento de taxas cujo valor será fixado em lei”, conforme redação do artigo 100.

Referida redação mostrou inteligência do legislador ao manter a validade da norma mesmo com a alteração das taxas por outras leis.

Com efeito, também é certo o estabelecimento dos parâmetros para a determinação da tarifa. Observe-se:

Art. 101. Os critérios para determinação da tarifa dos serviços de telecomunicações, excluídas as referentes à Radiodifusão, serão fixados pelo Conselho Nacional de Telecomunicações de modo a permitirem:

- a) cobertura das despesas de custeio;
- b) justa remuneração do capital;
- c) melhoramentos e expansão dos serviços (Constituição, art. 151, parágrafo único).

§ 1º As tarifas dos serviços internacionais obedecerão aos mesmos princípios deste artigo, observando-se o que estiver ou vier a ser estabelecido em acordos e convenções a que o Brasil esteja obrigado.

§ 2º Nenhuma tarifa entrará em vigor sem prévia aprovação pelo Conselho Nacional de Telecomunicações.

No mesmo sentido são os demais dispositivos.

Pelo levantado é possível afirmar que o Código Brasileiro de Telecomunicações, embora ainda aplicado, está em descompasso com a sociedade brasileira contemporânea.

O Código foi iniciativa louvável com a finalidade de regular os serviços de telecomunicações que já avançavam país a dentro.

Nesse sentido, a sistematização cumpriu importante papel ao ordenar o setor, abarcando regramento que vai desde as definições até as taxas e tarifas aplicáveis.

Contudo, impossível deixar de destacar o anacronismo de referida norma.

Sua criação deu-se em período que em muito se distingue do atual por diversos aspectos.

Um deles diz respeito à evolução tecnológica observada no período.

Ao passo que o código se vincula em demasiado a serviços como os telegráficos, nos dias de hoje serviços semelhantes caíram demasiadamente em desuso, sendo certo que um código que fosse editado hoje daria como ênfase serviços de telefonia móvel, televisão, e até mesmo os ligados a comunicação instantânea e mídias sociais possibilitadas pela internet.

Com efeito, a delimitação de abusos no exercício da liberdade da radiodifusão do período ditatorial também se mostra problemática.

À evidência o legislador brasileiro deveria repensar os limites do exercício da liberdade no período democrático, uma vez que a delimitação é fruto da intenção de cercear qualquer voz opositora ao governo antidemocrático então existente.

4.2. Principais alterações

Ainda no estudo do Código Brasileiro de Telecomunicações, vale destacar algumas leis que trouxeram modificações relevantes a esse.

A Lei Federal nº 10.610/2002 dispõe sobre a participação de capital estrangeiro nas empresas jornalísticas e de radiodifusão sonora e de sons e imagens, estabelecendo essencialmente a possibilidade de participação de capital estrangeiro nas empresas.

Nesse sentido referida lei determinou:

Art. 2º. A participação de estrangeiros ou de brasileiros naturalizados há menos de dez anos no capital social de empresas jornalísticas e de radiodifusão não poderá exceder a trinta por cento do capital total e do capital votante dessas empresas e somente se dará de forma indireta, por intermédio de pessoa jurídica constituída sob as leis brasileiras e que tenha sede no País.

§ 1º As empresas efetivamente controladas, mediante encadeamento de outras empresas ou por qualquer outro meio indireto, por estrangeiros ou por brasileiros naturalizados há menos de dez anos não poderão ter participação total superior a trinta por cento no capital social, total e votante, das empresas jornalísticas e de radiodifusão.

§ 2º É facultado ao órgão do Poder Executivo expressamente definido pelo Presidente da República requisitar das empresas jornalísticas e das de radiodifusão, dos órgãos de registro comercial ou de registro civil das pessoas jurídicas as informações e os documentos necessários para a verificação do cumprimento do disposto neste artigo.

(...)

Art. 6º Será nulo de pleno direito qualquer acordo entre sócios, acionistas ou cotistas, ou qualquer ato, contrato ou outra forma de avença que, direta ou indiretamente, confira ou objetive conferir, a estrangeiros ou a brasileiros naturalizados há menos de dez anos, participação no capital total e no capital votante de empresas jornalísticas e de radiodifusão, em percentual acima do previsto no art. 2º, ou que tenha por objeto o estabelecimento, de direito ou de fato, de igualdade ou superioridade de poderes desses sócios em relação aos sócios brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos.

§ 1º Será também nulo qualquer acordo, ato, contrato ou outra forma de avença que, direta ou indiretamente, de direito ou de fato, confira ou objetive conferir aos sócios estrangeiros ou brasileiros naturalizados há menos de dez anos a responsabilidade editorial, a seleção e direção da programação veiculada e a gestão das atividades das empresas referidas neste artigo.

§ 2º Caracterizada a prática dos crimes tipificados no art. 1º da Lei no 9.613, de 3 de março de 1998, aplicar-se-á a sanção prevista no art. 91, inciso II, letra a, do Código Penal à participação no capital de empresas jornalísticas e de radiodifusão adquirida com os recursos de origem ilícita, sem prejuízo da nulidade de qualquer acordo, ato ou contrato ou outra forma de avença que vincule ou tenha por objeto tal participação societária.

Assim, restou firmada, desde 2002, a possibilidade de participação de estrangeiros ou brasileiros naturalizados há menos de dez anos no capital social de empresas jornalísticas e de radiodifusão até o limite de 30% do capital total e do capital volante.

Manteve-se a garantia de que a maior parte das empresas jornalísticas e de radiodifusão fossem de propriedade de brasileiros natos ou naturalizados há dez anos ou mais, o que demonstra mantido o entendimento da importância da regra de a propriedade estar vinculada a brasileiros, de forma a proteger os veículos e a comunicação em si dos interesses internacionais em detrimento dos brasileiros.

Contudo, abriu-se a possibilidade de que parte das empresas passassem ao patrimônio de não brasileiros.

Referida possibilidade, trazida no início dos anos 2000, é condizente com a grande internacionalização da informação verificada no período, verificada especialmente a ascensão dos veículos internacionais de comunicação.

Ademais, a lei trouxe nova redação aos artigos 38 e 64 da Lei Federal nº 4.117/1962, passando a constar o seguinte:

Art. 38. Nas concessões, permissões ou autorizações para explorar serviços de radiodifusão, serão observados, além de outros requisitos, os seguintes preceitos e cláusulas:

a) os administradores ou gerentes que detenham poder de gestão e de representação civil e judicial serão brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos. Os técnicos encarregados da operação dos equipamentos transmissores serão brasileiros ou estrangeiros com residência exclusiva no País, permitida, porém, em caráter excepcional e com autorização expressa do órgão competente do Poder Executivo, a admissão de especialistas estrangeiros, mediante contrato;

b) as alterações contratuais ou estatutárias que não impliquem alteração dos objetivos sociais ou modificação do quadro diretivo e as cessões de cotas ou ações ou aumento de capital social que não resultem em alteração de controle societário deverão ser informadas ao órgão do Poder Executivo expressamente definido pelo Presidente da República, no prazo de sessenta dias a contar da realização do ato;

c) a alteração dos objetivos sociais, a modificação do quadro diretivo, a alteração do controle societário das empresas e a transferência da concessão, da permissão ou da autorização dependem, para sua validade, de prévia anuência do órgão competente do Poder Executivo;

g) a mesma pessoa não poderá participar da administração ou da gerência de mais de uma concessionária, permissionária ou autorizada do mesmo tipo de serviço de radiodifusão, na mesma localidade

i) as concessionárias e permissionárias de serviços de radiodifusão deverão apresentar, até o último dia útil de cada ano, ao órgão do Poder Executivo expressamente definido pelo Presidente da República e aos órgãos de registro comercial ou de registro civil de pessoas jurídicas, declaração com a composição de seu capital social, incluindo a nomeação dos brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos titulares, direta ou indiretamente, de pelo menos setenta por cento do capital total e do capital votante.

Parágrafo único. Não poderá exercer a função de diretor ou gerente de concessionária, permissionária ou autorizada de serviço de radiodifusão quem esteja no gozo de imunidade parlamentar ou de foro especial.

Art. 64. (...)

g) não-observância, pela concessionária ou permissionária, das disposições contidas no art. 222, caput e seus §§ 1o e 2o, da Constituição."

Por sua vez, a Lei Federal nº 13.424/2017 trouxe inovações no tocante aos prazos de renovação do prazo das concessões e permissões dos serviços de radiofusão.

Além das determinações de caráter administrativo quanto a prazos de pedido de renovação, a lei trouxe nova redação ao artigo 33 e 38 do Código Brasileiro de Telecomunicações:

Art. 33. Os serviços de telecomunicações, não executados diretamente pela União, poderão ser explorados por concessão, autorização ou permissão, observadas as disposições desta Lei.

(...)

§ 3º Os prazos de concessão, permissão e autorização serão de dez anos para o serviço de radiodifusão sonora e de quinze anos para o de televisão, podendo ser renovados por períodos sucessivos e iguais.

§ 4º (Revogado).

§ 5º (Revogado).

§ 6º (Revogado)." (NR)

"Art. 34. As novas concessões ou permissões para o serviço de radiodifusão serão precedidas de edital, publicado com sessenta dias de antecedência pelo órgão competente do Poder Executivo,

convidando as entidades interessadas a apresentar suas propostas em prazo determinado.

a) (revogada);

b) (revogada);

c) (revogada).

§ 1º A outorga da concessão ou permissão é prerrogativa do Presidente da República, depois de ouvido o órgão competente do Poder Executivo sobre as propostas e requisitos exigidos pelo edital e de publicado o respectivo parecer.

Art. 38.

a) pelo menos 70% (setenta por cento) do capital total e do capital votante 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;

b) as alterações contratuais ou estatutárias deverão ser encaminhadas ao órgão competente do Poder Executivo, no prazo de sessenta dias a contar da realização do ato, acompanhadas de todos os documentos que comprovam atendimento à legislação em vigor, nos termos regulamentares;

c) a transferência da concessão ou permissão de uma pessoa jurídica para outra depende, para sua validade, de prévia anuência do órgão competente do Poder Executivo;

(...)

j) declaração de que nenhum dos dirigentes e sócios da entidade se encontra condenado em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado nos ilícitos previstos nas alíneas b, c, d, e, f, g, h, i, j, k, l, m, n, o, p e q do inciso I do art. 1º da Lei Complementar no 64, de 18 de maio de 1990.

§ 1º (VETADO).

§ 2º (Revogado).

§ 3º A falsidade das informações prestadas nos termos da alínea j deste artigo sujeitará os responsáveis às sanções penais, civis e administrativas cabíveis.

O legislador decidiu por manter os prazos de dez anos para o para o serviço de radiodifusão sonora e de quinze anos para o de televisão, com a possibilidade de renovação pelo mesmo período sucessivo.

Contudo, a inovação se deu essencialmente no tocante à exclusão da exigência de cumprimento de “todas as obrigações legais e contratuais, mantida a mesma idoneidade técnica, financeira e moral, e atendido o interesse público”.

Referida alteração teve por fim diminuir as condições para que a renovação de prazos de concessão e autorização fossem concedidas, bem como incluir as permissões na regra estabelecida.

Com efeito, a Lei Federal nº 13.424/2017 trouxe relevantes alterações à Lei Federal nº 9.612/1998, que trata do “Serviço de Radiodifusão Comunitária a radiodifusão sonora”, que será tratada em tópico próprio.

Por fim, ainda no tocante ao Código Brasileiro de Telecomunicações, teçamos considerações sobre as modificações trazidas pela Lei Federal nº 13.654/2018.

Referida norma, de 04 de abril de 2018 trouxe modificações quanto ao horário de retransmissão obrigatória do programa oficial dos Poderes da República pelas emissoras de radiodifusão sonora, passando a constar:

Art. 38. (...)

e) as emissoras de radiodifusão sonora são obrigadas a retransmitir, diariamente, no horário compreendido entre as dezenove horas e as vinte e duas horas, exceto aos sábados, domingos e feriados, o programa oficial de informações dos Poderes da República, ficando reservados sessenta minutos ininterruptos, assim distribuídos: vinte e cinco minutos para o Poder Executivo, cinco minutos para o Poder Judiciário, dez minutos para o Senado Federal e vinte minutos para a Câmara dos Deputados;

§ 4 O programa de que trata a alínea e do caput deste artigo deverá ser retransmitido sem cortes, com início:

I - às dezenove horas, horário oficial de Brasília, pelas emissoras educativas;

II - entre as dezenove horas e as vinte e duas horas, horário oficial de Brasília, pelas emissoras educativas vinculadas aos Poderes Legislativos federal, estadual ou municipal, nos dias em que houver sessão deliberativa no plenário da respectiva Casa Legislativa.

§ 5º Os casos excepcionais de flexibilização ou dispensa de retransmissão do programa serão regulamentados pelo Poder Executivo.

§ 6º As emissoras de radiodifusão sonora são obrigadas a veicular, diariamente, às dezenove horas, exceto aos sábados, domingos e feriados, inserção informativa sobre horário de retransmissão do programa de que trata a alínea e do caput deste artigo.

Ainda que os horários em si, que foram definidos, não tenham grande relevância no presente estudo, das modificações trazidas pode-se verificar a centralidade ainda tomada pelos meios de telecomunicação tradicionais, especialmente o rádio, para comunicação e propaganda do governo.

A mudança de horários no sentido de se adequar à realidade da sociedade, de modo a otimizar a transmissão para que alcance de forma mais adequada aos cidadãos, demonstra a importância e centralidade, ainda, dos meios de comunicação na transmissão de informações em larga escala, destacando a função social destes.

CAPÍTULO 5. O CASO DA LEI DE IMPRENSA

5.1. O histórico da Lei de Imprensa no Brasil

A Lei de Imprensa é o documento legal instituído para regular direitos e deveres referentes à liberdade de imprensa.

Buscando a origem da regulação das atividades da imprensa no Brasil verifica-se que esta é anterior até mesmo à Proclamação da Independência⁶³.

No Brasil Colônia, é bem verdade, não existia legislação específica referente à regulação da imprensa. Contudo, aplicava-se à questão a Lei Portuguesa de 12 de julho de 1821, posta em execução na Bahia⁶⁴.

Referida lei objetivava limitar os abusos no exercício do direito à livre manifestação de pensamento pela imprensa, determinando que os excessos seriam contidos pelo Júri.

Com efeito, os imbróglios jurídicos e sociais persistiram mesmo após a virada do século⁶⁵.

Passada a Proclamação de Independência e outorga da Constituição de 1824, sobreveio a Lei de Imprensa de 20 de setembro de 1830⁶⁶, que se limitou a regular o artigo 179, §4º, da Constituição, onde se mantinham as penas corporais e pecuniárias, além especificar a respeito do Tribunal de Imprensa.

Com a Proclamação da República, os crimes de imprensa passaram a constar do Código Penal de 11 de outubro de 1890.

Já na vigência da Constituição de 1891 foi assinado o Decreto nº 4.291 de 17 de janeiro de 1921, que trouxe restrições e penalidades à imprensa⁶⁷.

⁶³COSTELLA, Antônio F. *O controle da informação no Brasil*. Rio de Janeiro: Vozes, 1970.

⁶⁴RIBEIRO, Lavina Madeira. *Imprensa e espaço público: a institucionalização do jornalismo no Brasil (1808 -1964)*. Rio de Janeiro: E-Papers Serviços Editoriais, 2004.

⁶⁵PEREIRA, Moacir. *O direito à informação na nova Lei de Imprensa*. São Paulo: Global, 1993.

⁶⁶RIBEIRO, Lavina Madeira. op. cit.

⁶⁷Id. Ibid.

Referido Decreto, composto por 14 artigos, contudo, não pode ser tomado como novo código para regular as atividades da imprensa⁶⁸. Sua importância histórica está ligada essencialmente à sua utilização como instrumento para cercear a liberdade de expressão.

Governos o utilizavam para justificar fechamento de associações, sindicatos e sociedades civil, haja vista seu intuito de repreensão ao anarquismo.

Com efeito, os condenados por delitos de imprensa passaram a ter atribuídas penas privativas de liberdade, o que representou uma inovação.

Em 31 de outubro de 1923 sobreveio a Lei nº 4.743, conhecida como Lei Adolfo Gordo, referência a seu relator no Senado.

Em referido período vigia Estado de Sítio no Brasil, além de conturbada instabilidade política⁶⁹, o que para muitos justificou a inovação no sentido da responsabilidade solidária em substituição da responsabilidade sucessiva para os crimes de imprensa e censura prévia.

A partir da Revolução de 1930, dois dias antes da promulgação da Constituição de 1934, Vargas baixou o Decreto nº 24.776, em 14 de julho do mesmo ano, para revogar as disposições vigentes.

O Decreto é considerado a segunda Lei de Imprensa da Era Republicana, ainda que contrariasse princípios da liberdade de expressão⁷⁰.

Com a queda do Estado Novo o Decreto-Lei nº 8.356, de 12 de dezembro de 1945, procurou restabelecer as regras liberais.

Com efeito, o retorno de Getúlio Vargas à Presidência após as eleições de 1950 deu-se em clima de grande oposição, realçada a atuação dos jornais do Rio de Janeiro.

Foi editada, então, a Lei de Imprensa nº 2.083, de 12 de novembro de 1953.

Segundo Moacir Pereira, referida lei buscou oferecer algumas "vantagens" aos jornalistas, ao passo que também exigiu dos profissionais e das publicações

⁶⁸PEREIRA, Moacir. op. cit.

⁶⁹Id. Ibid.

⁷⁰Id. Ibid.

medidas preventivas que conduziram à autocensura ou ao exercício parcial da liberdade inserida na própria Constituição de 1946.

Essa vigorou até a edição da Lei nº 5.250/67.

Historicamente o legislador brasileiro se ateuve à importância da regulação do exercício da imprensa.

Nesse sentido é a disposição trazida já no Decreto de 22 de novembro de 1823: “Considerando que, assim como a liberdade da imprensa é um dos mais firmes sustentáculos dos Górnernos Constitucionaes, tambem o abuso dela os leva ao abysmo da guerra civil, e da anarchia”⁷¹.

Com efeito, a Lei de Imprensa, pelo visto, tem a função de determinar limites e impor penalidades aos abusos eventualmente praticados pelos profissionais da área.

Ademais, a Lei de Imprensa é responsável por ater a regulação da atividade aos princípios trazidos pelo texto constitucional. É dizer, reitera e especifica o objetivo de difusão de conhecimento

5.2. A Lei de Imprensa em outros países

Buscando como a situação é tratada em outros países, verifica-se que a experiência internacional é no sentido de edição de regra legal infraconstitucional com a finalidade de regulação da atividade da imprensa.

O Direito Português conta com a Lei nº 2, de 13 de janeiro de 1999, chamada de Lei de Imprensa⁷².

Esta garante a liberdade de imprensa nos termos da Constituição, definindo que abrange o direito de informar e de ser informado, sem

⁷¹BRASIL. *Decreto de 22 de novembro de 1823*. Manda executar provisoriamente o projecto de lei da Assembléa Constituinte sobre liberdade de imprensa. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dim/dim-22-11-1823.htm>. Acesso em: 13 jan. 2019.

⁷²PORTUGAL. *Lei n.º 2/99, de 13 de janeiro*. Lei de Imprensa. Disponível em: <http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=138&tabela=leis>. Acesso em: 13 jan. 2019.

impedimentos nem discriminações⁷³, ao mesmo tempo em que reconhece a sujeição do direito às limitações trazidas pelo texto da lei e Constituição⁷⁴.

Também merece destaque o reconhecimento legal do que a lei chama de interesse público da imprensa, dispondo o artigo 4º o seguinte:

Artigo 4º. Interesse público da imprensa

1 – Tendo em vista assegurar a possibilidade de expressão e confronto das diversas correntes de opinião, o Estado organizará um sistema de incentivos não discriminatórios de apoio à imprensa, baseado em critérios gerais e objetivos, a determinar em lei específica.

2 – REVOGADO

3 – É aplicável às empresas jornalísticas ou noticiosas o regime geral de defesa e promoção da concorrência, nomeadamente no que diz respeito às práticas proibidas, em especial o abuso de posição dominante, e à concentração de empresas.

4 – As decisões da Autoridade da Concorrência relativas a operações de concentração de empresas em que participem entidades referidas no número anterior estão sujeitas a parecer prévio da Entidade Reguladora para a Comunicação Social, o qual deverá ser negativo quando estiver comprovadamente em causa a livre expressão e confronto das diversas correntes de opinião, sendo neste caso vinculativo para a Autoridade da Concorrência.

Referida lei traz, em seus 40 artigos, traz determinações acerca da liberdade de imprensa; liberdade de empresa; da imprensa; da organização das empresas jornalísticas; dos direitos à informação; das formas de responsabilidade; das disposições especiais de processo.

A França, como sabido, é berço da República.

A “*Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen*”, como visto, garantiu a livre comunicação das ideias e das opiniões como um dos direitos do cidadão.

⁷³Artigo 1º. Garantia de liberdade de imprensa 1 - É garantida a liberdade de imprensa, nos termos da Constituição e da lei.

2 - A liberdade de imprensa abrange o direito de informar, de se informar e de ser informado, sem impedimentos nem discriminações.

3 - O exercício destes direitos não pode ser impedido ou limitado por qualquer tipo ou forma de censura.

⁷⁴Artigo 3º.

Limites A liberdade de imprensa tem como únicos limites os que decorrem da Constituição e da lei, de forma a salvaguardar o rigor e a objectividade da informação, a garantir os direitos ao bom nome, à reserva da intimidade da vida privada, à imagem e à palavra dos cidadãos e a defender o interesse público e a ordem democrática.

A regulamentação da mídia na França iniciou-se já nos anos seguintes, com a Lei de Imprensa de 29 de julho de 1881, ainda em vigor no país.

Com efeito, referida lei mostra-se como precursora da regulação da mídia no mundo, servindo de inspiração para diversos outros países.

Essa garante a liberdade de expressão e a livre circulação de jornais, sem qualquer regulação governamental. Todavia, restam estabelecidos limites aos órgãos de imprensa, especialmente relacionados aos abusos do direito.

Importante garantia trazida por esta lei diz respeito à vedação de que os grupos de mídia controlem mais que 30% da mídia impressa diária⁷⁵.

É dizer, ainda que vigente há mais de cem anos, a lei já se ateve à problemática do monopólio ou oligopólio do meio midiático.

A referida lei proíbe, ademais, incitações ao crime, à discriminação, ao ódio e à violência, prevendo multa e até mesmo detenção⁷⁶.

Com efeito, outra previsão surpreendente do texto francês relaciona-se à garantia de maior participação da sociedade civil na mídia. Restou determinado o chamado “direito de antena”, que visa garantir espaço para movimentos organizados e instituições representativas da sociedade civil⁷⁷.

Destaca-se na França, ademais, a existência de diversos órgãos reguladores, como a Agência Reguladora Independente para os meios audiovisuais; o Conselho Superior do Audiovisual (CSA), responsáveis por monitorar a atuação da mídia dentro dos parâmetros legais.

Nos Estados Unidos, por sua vez, a liberdade de imprensa remete à primeira emenda, que assegurou a liberdade de expressão como direito fundamental.

Todavia, a regulamentação da mídia não se encontra em uma única Lei de Imprensa. As regras existentes estão contidas em diversas leis editadas desde sua Declaração dos Direitos dos Cidadãos.

⁷⁵Lei de Imprensa de 29 de julho de 1881 (França).

⁷⁶Lei de Imprensa de 29 de julho de 1881 (França).

⁷⁷SARAVIA, Enrique J. *Democracia e regulação dos meios de comunicação de massa*. São Paulo: FGV, 2008. p. 79.

No mesmo sentido da diferença de suas declarações, a regulação da mídia nos Estados Unidos atém-se mais ao sentido liberal do direito, regendo-se especialmente pelo mercado e opinião pública.

Com efeito, ainda assim, existem determinações no sentido de se ater ao papel social da mídia, valendo destacar a obrigação quanto a conteúdos educativos⁷⁸.

Ademais, as previsões legais que impedem a propriedade cruzada já possuem quase um século de vigência⁷⁹. Essas impedem que uma pessoa física ou jurídica possua diferentes mídias dentro de um mesmo mercado, como será melhor visto à frente.

Por sua vez, o órgão regulatório é o “*Federal Communications Commission*”. Criado em 1934⁸⁰ ele é responsável por supervisionar os canais de televisão e rádio. Ainda constam as comissões do Senado e da Câmara dos Representantes.

Com efeito, a legislação norte-americana garante a livre circulação de jornais, sem regulação governamental.

Na Argentina a Lei nº 26.522, promulgada em 10 de outubro de 2009, regula a mídia no país.

Conhecida como “*Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual*” ou “*Ley de Medios*”, ela revogou a Lei nº 22.285/1980, instituída durante a ditadura militar que acometeu o país de 1976 a 1983.

Dentre suas disposições, vale destacar a declaração de que as radiofrequências são bens públicos, concedidos por dez anos, podendo a concessão ser renovada por igual período por meio de licitações públicas⁸¹.

Outra disposição importante diz respeito à distinção de mídia comunitária, mídia privada e mídia do serviço público⁸².

⁷⁸Debate sobre liberdade de imprensa e regulação da mídia avança no mundo. In Opera Mundi, consultado em 6 de outubro de 2010

⁷⁹SARAVIA, Enrique J. op. cit., p. 79.

⁸⁰PERFORMANCE and Accountability Report. In Federal Communications Commission. Disponível em: <file:///C:/Users/user/AppData/Local/Microsoft/Windows/Temporary%20Internet%20Files/Content.IE5/2ZK7HCWS/ar2008.pdf>. Acesso em: 06 out. 2010.

⁸¹Lei 26.522 de Serviços de Comunicação Audiovisual (Argentina).

⁸²Lei 26.522 de Serviços de Comunicação Audiovisual (Argentina).

Com efeito, atendo-se à função social e papel estratégico, a lei argentina adentra a produção de conteúdo. Determina níveis mínimos da difusão de 70% de produção nacional, 30% de música nacional e 50% de música produzida de forma independente.

5.3. Principais dispositivos da Lei Federal nº 5.250/1967

A Lei nº 5.250/1967 foi instituída com a finalidade de regular a liberdade de manifestação do pensamento e de informação.

Organizava-se em sete capítulos, a saber: Capítulo I – Da Liberdade de Manifestação do Pensamento e da Informação; Capítulo II – Do Registro; Capítulo III – Dos Abusos no Exercício da Liberdade de Manifestação do Pensamento e Informação; Capítulo IV – Do Direito de Resposta; Capítulo V – Da Responsabilidade Penal; Capítulo VI – Da Responsabilidade Civil; Capítulo VII - Disposições Gerais.

Já do primeiro capítulo verifica-se o descompasso das disposições em relação ao período posterior à Constituição Federal de 1988.

O artigo 1º, em seu §1º, limita a livre manifestação do pensamento em caso do que chama de “processos de subversão da ordem política e social”⁸³.

Referida expressão não condiz com o Estado Democrático de Direito, uma vez que se trata de conceito subjetivo e variável de acordo com as circunstâncias políticas.

No mesmo sentido é a previsão do artigo 2º, que determina em seu caput a liberdade da publicação e circulação de livros de jornais, impondo a condição de

⁸³Art. 1º. É livre a manifestação do pensamento e a procura, o recebimento e a difusão de informações ou idéias, por qualquer meio, e sem dependência de censura, respondendo cada um, nos termos da lei, pelos abusos que cometer.

§ 1º Não será tolerada a propaganda de guerra, de processos de subversão da ordem política e social ou de preconceitos de raça ou classe.

§ 2º O disposto neste artigo não se aplica a espetáculos e diversões públicas, que ficarão sujeitos à censura, na forma da lei, nem na vigência do estado de sítio, quando o Governo poderá exercer a censura sobre os jornais ou periódicos e empresas de radiodifusão e agências noticiosas nas matérias atinentes aos motivos que o determinaram, como também em relação aos executores daquela medida.

que não se atente contra a moral e os bons costumes⁸⁴.

O subjetivismo dos conceitos de “moral” e “bons costumes” permitiram grande exercício de censura ao invés da liberdade de manifestação e comunicação.

Outras importantes disposições da antiga Lei de Imprensa constam dos artigos 3º e 4º, e relacionam-se à vedação de propriedade de empresas jornalísticas por estrangeiros e a restrição a brasileiros natos da orientação administrativa das empresas de radiodifusão.

Com efeito, a vedação ao anonimato também restou contemplada, no artigo 7º, prevendo-se, contudo, o respeito ao sigilo de fonte.

Do Capítulo II constavam disposições acerca do Registro dos jornais, empresas de radiodifusão e que tenham por objeto o agenciamento de notícias⁸⁵, consignando considerarem-se clandestinos os não registrados⁸⁶.

Por sua vez, o Capítulo III - Dos Abusos no Exercício da Liberdade de Manifestação do Pensamento e Informação bem demonstra o descompasso a Lei de Imprensa com o Estado Democrático de Direito.

É bem verdade que limitações aos abusos de direito são aceitáveis na democracia. Nesse sentido, o artigo 12 não se mostraria óbice⁸⁷.

⁸⁴Art. 2º. É livre a publicação e circulação, no território nacional, de livros e de jornais e outros periódicos, salvo se clandestinos (art. 11) ou quando atentem contra a moral e os bons costumes.

§ 1º A exploração dos serviços de radiodifusão depende de permissão ou concessão federal, na forma da lei.

§ 2º É livre a exploração de empresas que tenham por objeto o agenciamento de notícias, desde que registradas nos termos do art. 8º.

⁸⁵Art. 8º. Estão sujeitos a registro no cartório competente do Registro Civil das Pessoas Jurídicas:

I - os jornais e demais publicações periódicas;

II - as oficinas, impressoras de quaisquer naturezas, pertencentes a pessoas naturais ou jurídicas;

III - as empresas de radiodifusão que matenham serviços de notícias, reportagens, comentários, debates e entrevistas;

IV - as empresas que tenham por objeto o agenciamento de notícias.

⁸⁶Art. 11. Considera-se clandestino o jornal ou outra publicação periódica não registrado nos termos do art. 9º, ou de cujo registro não constem o nome e qualificação do diretor ou redator e do proprietário.

⁸⁷Art.12. Aquêles que, através dos meios de informação e divulgação, praticarem abusos no exercício da liberdade de manifestação do pensamento e informação ficarão sujeitos às penas desta Lei e responderão pelos prejuízos que causarem.

Parágrafo único. São meios de informação e divulgação, para os efeitos deste artigo, os jornais e outras publicações periódicas, os serviços de radiodifusão e os serviços noticiosos.

Contudo, do rol trazido pelos artigos 14 a 28 verificam-se situações que constituem crimes que demonstram a incompatibilidade.

Já do artigo 14 restou previsto constituir crime o ato de fazer propaganda de “processos para subversão da ordem política e social”, já levantada a problemática quanto à expressão.

Mais uma vez, do artigo 16, I, restou consignado o cuidado com o que chama de “perturbação da ordem pública ou alarma social”⁸⁸.

Com efeito, o artigo que talvez melhor reflita a subjetividade da qual se aproveitou a censura da Ditadura é o artigo 17, que previu ser crime “ofender a moral pública e os bons costumes”.

Os crimes de calúnia, difamação e injúria constaram dos artigos 20, 21 e 22.

Com efeito, do artigo 27 restou expresso aquilo que não constitui abuso no exercício da liberdade de manifestação do pensamento e de informação, dentre os quais: noticiar e comentar os atos do Poder Legislativo; a divulgação, a discussão e a crítica de decisões do Poder Executivo; críticas às leis e demonstração de sua inconveniência⁸⁹.

⁸⁸Art. 16. Publicar ou divulgar notícias falsas ou fatos verdadeiros truncados ou deturpados, que provoquem:

I - perturbação da ordem pública ou alarma social;

⁸⁹Art. 27. Não constituem abusos no exercício da liberdade de manifestação do pensamento e de informação:

I - a opinião desfavorável da crítica, literária, artística, científica ou desportiva, salvo quando inequívoca a intenção de injuriar ou difamar;

II - a reprodução, integral ou resumida, desde que não constitua matéria reservada ou sigilosa, de relatórios, pareceres, decisões ou atos proferidos pelos órgãos competentes das Casas legislativas;

III - noticiar ou comentar, resumida ou amplamente, projetos e atos do Poder Legislativo, bem como debates e críticas a seu respeito;

IV - a reprodução integral, parcial ou abreviada, a notícia, crônica ou resenha dos debates escritos ou orais, perante juízes e tribunais, bem como a divulgação de despachos e sentenças e de tudo quanto fôr ordenado ou comunicado por autoridades judiciais;

V - a divulgação de articulados, quotas ou alegações produzidas em juízo pelas partes ou seus procuradores;

VI - a divulgação, a discussão e a crítica de atos e decisões do Poder Executivo e seus agentes, desde que não se trate de matéria de natureza reservada ou sigilosa;

VII - a crítica às leis e a demonstração de sua inconveniência ou inoportunidade;

VIII - a crítica inspirada pelo interesse público;

IX - a exposição de doutrina ou idéia.

Parágrafo único. Nos casos dos incisos II a VI deste artigo, a reprodução ou noticiário que contenha injúria, calúnia ou difamação deixará de constituir abuso no exercício da liberdade de informação, se forem fiéis e feitas de modo que não demonstrem má-fé.

Referidas disposições demonstram a preocupação quanto a restar expresso o que não configura abuso do direito à livre manifestação.

O contexto e justificativas autoritárias da Lei de Imprensa explicam a menção destes.

Por sua vez, o artigo 28 trouxe a preocupação de atribuir a responsabilidade por texto escrito ao autor. No caso da ausência de indicação, considera-se redigido pelo diretor ou redator-chefe, pelo gerente ou pelo proprietário das oficinas impressoras⁹⁰.

Importante previsão da antiga Lei de Imprensa consubstanciava-se em seu Capítulo VI – Do Direito de Resposta, segundo o qual “Tôda pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade pública, que fôr acusado ou ofendido em publicação feita em jornal ou periódico, ou em transmissão de radiodifusão, ou a cujo respeito os meios de informação e divulgação veicularem fato inverídico ou, errôneo, tem direito a resposta ou retificação”.

O Capítulo V – Da Responsabilidade Penal traz disposições acerca dos responsáveis e da ação e do processo penal.

Quanto a estes, nos crimes cometidos através da imprensa e das emissoras de radiodifusão, determina a responsabilidade sucessiva em relação a autor, diretor ou redator-chefe do jornal, gerente ou proprietário das oficinas impressoras e até mesmo distribuidores.

Esta determinação deve ser lida na lógica autoritária então existente.

Havendo o que então se entendia como abuso do direito à informação e comunicação alguém responderia nos termos legais.

⁹⁰Art. 28. O escrito publicado em jornais ou periódicos sem indicação de seu autor considera-se redigido: I - pelo redator da seção em que é publicado, se o jornal ou periódico mantém seções distintas sob a responsabilidade de certos e determinados redatores, cujos nomes nelas figuram permanentemente;

II - pelo diretor ou redator-chefe, se publicado na parte editorial;

III - pelo gerente ou pelo proprietário das oficinas impressoras, se publicado na parte ineditorial.

§ 1º Nas emissões de radiodifusão, se não há indicação do autor das expressões faladas ou das imagens transmitidas, é tido como seu autor:

a) o editor ou produtor do programa, se declarado na transmissão;

b) o diretor ou redator registrado de acôrdo com o art. 9º, inciso III, letra b, no caso de programas de notícias, reportagens, comentários, debates ou entrevistas;

c) o diretor ou proprietário da estação emissora, em relação aos demais programas.

§ 2º A notícia transmitida por agência noticiosa presume-se enviada pelo gerente da agência de onde se origine, ou pelo diretor da empresa.

Por sua vez, concomitantemente à responsabilidade penal, o Capítulo VI trazia previsões acerca da responsabilidade civil, determinando que “Aquêles que no exercício da liberdade de manifestação de pensamento e de informação, com dolo ou culpa, viola direito, ou causa prejuízo a outrem, fica obrigado a reparar” os danos morais e matérias, conforme consta do artigo 49.

Vale destacar, ainda, a previsão de responsabilidade civil limitada do jornalista profissional que concorra para o dano⁹¹.

Com efeito, restaram consignados como parâmetros para indenização o trazido pelos incisos do artigo 53:

Art. 53. No arbitramento da indenização em reparação do dano moral, o juiz terá em conta, notadamente:

I - a intensidade do sofrimento do ofendido, a gravidade, a natureza e repercussão da ofensa e a posição social e política do ofendido;

II - A intensidade do dolo ou o grau da culpa do responsável, sua situação econômica e sua condenação anterior em ação criminal ou cível fundada em abuso no exercício da liberdade de manifestação do pensamento e informação;

III - a retratação espontânea e cabal, antes da propositura da ação penal ou cível, a publicação ou transmissão da resposta ou pedido de retificação, nos prazos previstos na lei e independentemente de intervenção judicial, e a extensão da reparação por êsse meio obtida pelo ofendido.

⁹¹Art. 51. A responsabilidade civil do jornalista profissional que concorre para o dano por negligência, imperícia ou imprudência, é limitada, em cada escrito, transmissão ou notícia:

I - a 2 salários-mínimos da região, no caso de publicação ou transmissão de notícia falsa, ou divulgação de fato verdadeiro truncado ou deturpado (art. 16, ns. II e IV).

II - a cinco salários-mínimos da região, nos casos de publicação ou transmissão que ofenda a dignidade ou decôro de alguém;

III - a 10 salários-mínimos da região, nos casos de imputação de fato ofensivo à reputação de alguém;

IV - a 20 salários-mínimos da região, nos casos de falsa imputação de crime a alguém, ou de imputação de crime verdadeiro, nos casos em que a lei não admite a exceção da verdade (art. 49, § 1º).

Parágrafo único. Consideram-se jornalistas profissionais, para os efeitos dêste artigo:

a) os jornalistas que mantêm relações de emprêgo com a empresa que explora o meio de informação ou divulgação ou que produz programas de radiodifusão;

b) os que, embora sem relação de emprêgo, produzem regularmente artigos ou programas publicados ou transmitidos;

c) o redator, o diretor ou redator-chefe do jornal ou periódico, a editor ou produtor de programa e o diretor referido na letra b, nº III, do artigo 9º, do permissionário ou concessionário de serviço de radiodifusão; e o gerente e o diretor da agência noticiosa.

O Capítulo VII – Disposições Gerais trouxe a obrigação da manutenção dos arquivos pelo prazo de 60 dias⁹²; a previsão da livre entrada de jornais, periódicos e livros publicados no estrangeiro⁹³; dentre outras.

Por fim, cabe destaque a previsão do artigo 61, que discrimina os impressos sujeitos a apreensão.

Mais uma vez observa-se a preocupação com a divulgação de ideias que incitem a “subversão da ordem política e social”, bem como que ofendam “a moral pública e os bons costumes”⁹⁴.

⁹²Art. 58. As empresas permissionárias ou concessionárias de serviços de radiodifusão deverão conservar em seus arquivos, pelo prazo de 60 dias, e devidamente autenticados, os textos dos seus programas, inclusive noticiosos.

§ 1º Os programas de debates, entrevistas ou outros que não correspondam a textos previamente escritos, deverão ser gravados e conservados pelo prazo, a contar da data da transmissão, de 20 dias, no caso de permissionária ou concessionária de emissora de até 1 kw, e de 30 dias, nos demais casos.

§ 2º O disposto no parágrafo anterior aplica-se às transmissões compulsoriamente estatuídas em lei.

§ 3º Dentro dos prazos referidos neste artigo, o Ministério Público ou qualquer interessado poderá notificar a permissionária ou concessionária, judicial ou extrajudicialmente, para não destruir os textos ou gravações do programa que especificar. Neste caso, sua destruição dependerá de prévia autorização do juiz da ação que vier a ser proposta, ou, caso esta não seja proposta nos prazos de decadência estabelecidos na lei, pelo juiz criminal a que a permissionária ou concessionária pedir autorização.

⁹³Art. 60. Têm livre entrada no Brasil os jornais, periódicos, livros e outros quaisquer impressos que se publicarem no estrangeiro.

§ 1º O disposto neste artigo não se aplica aos impressos que contiverem algumas das infrações previstas nos arts. 15 e 16, os quais poderão ter a sua entrada proibida no País, por período de até dois anos, mediante portaria do Juiz de Direito ou do Ministro da Justiça e Negócios Interiores, aplicando-se neste caso os parágrafos do art. 63.

§ 2º Aquê que vender, expuser à venda ou distribuir jornais periódicos, livros ou impressos cuja entrada no País tenha sido proibida na forma do parágrafo anterior, além da perda dos mesmos, incorrerá em multa de até Cr\$10.000 por exemplar apreendido, a qual será imposta pelo juiz competente, à vista do auto de apreensão. Antes da decisão, ouvirá o juiz o acusado, no prazo de 48 horas.

⁹⁴Art. 61. Estão sujeitos à apreensão os impressos que:

I - contiverem propaganda de guerra ou de preconceitos de raça ou de classe, bem como os que promoverem incitamento à subversão da ordem política e social.

II - ofenderem a moral pública e os bons costumes.

§ 1º A apreensão prevista neste artigo será feita por ordem judicial, a pedido do Ministério Público, que o fundamentará e o instruirá com a representação da autoridade, se houver, e o exemplar do impresso incriminado.

§ 2º O juiz ouvirá, no prazo máximo de 24 (vinte e quatro) horas, o responsável pela publicação ou distribuição do impresso, remetendo-lhe cópia do pedido ou representação.

~~§ 3º Findo esse prazo, com a resposta ou sem ela, serão os autos conclusos e, dentro de 24 (vinte e quatro) horas, o juiz dará a sua decisão.~~

§ 3º Findo esse prazo, com a resposta ou sem ela, serão os autos conclusos e, dentro de vinte e quatro horas, o Juiz proferirá sentença. (Redação dada pela Lei nº 6.071, de 03.7.1974)

§ 4º No caso de deferimento de pedido, será expedido um mandado e remetido à autoridade policial competente, para sua execução.

~~§ 5º Da decisão caberá recurso, sem efeito suspensivo, para o tribunal competente.~~

5.4. O julgamento pelo Supremo Tribunal Federal

Da análise dos dispositivos supracitados percebe-se que, de fato, a validade da referida Lei de Imprensa mostrava-se inadequada à ordem constitucional instaurada pela Constituição Federal de 1988.

Em abril de 2009 o Supremo Tribunal Federal julgou a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 130, proposta pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT) que questionava a constitucionalidade da Lei de Imprensa.

A ação foi inicialmente proposta objetivando a “declaração, com eficácia geral e efeito vinculante, de que determinados dispositivos da Lei de Imprensa (a) não foram recepcionados pela Constituição Federal de 1988 e (b) outros carecem de interpretação conforme com ela compatível (...)”

Em referido julgamento a maioria dos Ministros entendeu pela não recepção da Lei Federal nº 5.250/1967 pela Constituição Federal de 1988⁹⁵.

Os ministros Eros Grau, Menezes Direito, Cármen Lúcia, Ricardo Lewandowski, Cezar Peluso e Celso de Mello acompanharam o Ministro Relator Carlos Ayres Britto e votaram pela total procedência da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 130. Restaram vencidos os ministros Joaquim Barbosa, Ellen Gracie e Gilmar Mendes, que se pronunciaram pela parcial procedência da ação e o ministro Marco Aurélio, pela improcedência.

Constou da Ementa de referido julgamento o seguinte:

EMENTA: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL (ADPF). LEI DE IMPRENSA. ADEQUAÇÃO DA AÇÃO. REGIME CONSTITUCIONAL DA “LIBERDADE DE INFORMAÇÃO JORNALÍSTICA”, EXPRESSÃO SINÔNIMA DE LIBERDADE DE IMPRENSA. A “PLENA” LIBERDADE DE IMPRENSA COMO CATEGORIA JURÍDICA PROIBITIVA DE

§ 5º Da sentença caberá apelação que será recebida somente no efeito devolutivo. (Redação dada pela Lei nº 6.071, de 03.7.1974)

§ 6º Nos casos de impressos que ofendam a moral e os bons costumes, poderão os Juízes de Menores, de ofício ou mediante provocação do Ministério Público, determinar a sua apreensão imediata para impedir sua circulação.

⁹⁵SUPREMO julga Lei de Imprensa incompatível com a Constituição Federal. *Notícias STF*, 30 abr 2009. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/vernoticiadetalle.asp?idconteudo=107402>>. Acesso em: 12 jan. 2019.

QUALQUER TIPO DE CENSURA PRÉVIA. A PLENITUDE DA LIBERDADE DE IMPRENSA COMO REFORÇO OU SOBRETUTELA DAS LIBERDADES DE MANIFESTAÇÃO DO PENSAMENTO, DE INFORMAÇÃO E DE EXPRESSÃO ARTÍSTICA, CIENTÍFICA, INTELECTUAL E COMUNICACIONAL. LIBERDADES QUE DÃO CONTEÚDO ÀS RELAÇÕES DE IMPRENSA E QUE SE PÕEM COMO SUPERIORES BENS DE PERSONALIDADE E MAIS DIRETA EMANAÇÃO DO PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. O CAPÍTULO CONSTITUCIONAL DA COMUNICAÇÃO SOCIAL COMO SEGMENTO PROLONGADOR DAS LIBERDADES DE MANIFESTAÇÃO DO PENSAMENTO, DE INFORMAÇÃO E DE EXPRESSÃO ARTÍSTICA, CIENTÍFICA, INTELECTUAL E COMUNICACIONAL. TRANSPASSE DA FUNDAMENTALIDADE DOS DIREITOS PROLONGADOS AO CAPÍTULO PROLONGADOR. PONDERAÇÃO DIRETAMENTE CONSTITUCIONAL ENTRE BLOCOS DE BENS DE PERSONALIDADE: O BLOCO DOS DIREITOS QUE DÃO CONTEÚDO À LIBERDADE DE IMPRENSA E O BLOCO DOS DIREITOS À IMAGEM, HONRA, INTIMIDADE E VIDA PRIVADA. PRECEDÊNCIA DO PRIMEIRO BLOCO. INCIDÊNCIA A POSTERIORI DO SEGUNDO BLOCO DE DIREITOS, PARA O EFEITO DE ASSEGURAR O DIREITO DE RESPOSTA E ASSENTAR RESPONSABILIDADES PENAL, CIVIL E ADMINISTRATIVA, ENTRE OUTRAS CONSEQUÊNCIAS DO PLENO GOZO DA LIBERDADE DE IMPRENSA. PECULIAR FÓRMULA CONSTITUCIONAL DE PROTEÇÃO A INTERESSES PRIVADOS QUE, MESMO INCIDINDO A POSTERIORI, ATUA SOBRE AS CAUSAS PARA INIBIR ABUSOS POR PARTE DA IMPRENSA. PROPORCIONALIDADE ENTRE LIBERDADE DE IMPRENSA E RESPONSABILIDADE CIVIL POR DANOS MORAIS E MATERIAIS A TERCEIROS. RELAÇÃO DE MÚTUA CAUSALIDADE ENTRE LIBERDADE DE IMPRENSA E DEMOCRACIA. RELAÇÃO DE INERÊNCIA ENTRE PENSAMENTO CRÍTICO E IMPRENSA LIVRE. A IMPRENSA COMO INSTÂNCIA NATURAL DE FORMAÇÃO DA OPINIÃO PÚBLICA E COMO ALTERNATIVA À VERSÃO OFICIAL DOS FATOS. PROIBIÇÃO DE MONOPOLIZAR OU OLIGOPOLIZAR ÓRGÃOS DE IMPRENSA COMO NOVO E AUTÔNOMO FATOR DE INIBIÇÃO DE ABUSOS. NÚCLEO DA LIBERDADE DE IMPRENSA E MATÉRIAS APENAS PERIFERICAMENTE DE IMPRENSA. AUTORREGULAÇÃO E REGULAÇÃO SOCIAL DA ATIVIDADE DE IMPRENSA. NÃO RECEPÇÃO EM BLOCO DA LEI Nº 5.250/1967 PELA NOVA ORDEM CONSTITUCIONAL. EFEITOS JURÍDICOS DA DECISÃO. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.

Com efeito, o v. acórdão atestou estarem presentes as condições para a propositura da ADPF.

Ademais, retomou o regime constitucional da liberdade de imprensa, aduzindo o reforço das liberdades de manifestação do pensamento, de informação e de expressão, consignando abarcar os direitos à produção

intelectual, artística, científica e comunicacional.

Neste ponto inclusive definiu “A imprensa como plexo ou conjunto de “atividades” ganha a dimensão de instituição-ideia, de modo a poder influenciar cada pessoa de per se e até mesmo formar o que se convencionou chamar de opinião pública”.

Exarou o entendimento de que a Constituição destinou a esta o direito de controlar e revelar as coisas respeitantes à vida do Estado e da sociedade, além de pontuar que o direito tratado está relacionado à dignidade da pessoa humana e ao mais evoluído estado de civilização.

O v. acórdão, ademais, adentrou a análise específica do capítulo constitucional da “Comunicação Social”.

Neste ponto, o Supremo Tribunal Federal afirmou tratar-se de “segmento prolongador de superiores bens de personalidade que são a mais direta emanção da dignidade da pessoa humana”.

Em suma, especifica que o artigo 220 alarga o regime de plena liberdade de atuação da imprensa.

Ressalta, ainda, que o texto constitucional versa a prevalência das relações de imprensa como superiores bens jurídicos e natural forma de controle social sobre o poder do Estado, sobrevivendo as demais relações, como é a previsão de responsabilização ou consequência do pleno gozo das primeiras.

Acrescenta, ainda, que a expressão constitucional “observado o disposto nesta Constituição” demonstra que incidem os dispositivos que tratam de outros bens de personalidade.

Em sequência, o v. acórdão adentra à questão da calibração de princípios.

Ressalta a instantânea observância dos artigos que tratam das liberdades de “pensamento, criação, expressão e informação que, de alguma forma, se veiculem pelos órgãos de comunicação social”, consignando que isso se dá sem prejuízo da aplicabilidade dos direitos individuais relacionados.

Com efeito, o Supremo Tribunal Federal não se omite à questão da proporcionalidade entre liberdade de imprensa e responsabilidade civil por danos morais e matérias.

Neste ponto aduz que referida relação se opera no âmbito interno da potencialidade da ofensa e da concreta situação do ofendido.

Também merecem destaque as considerações de “relação de mútua causalidade entre liberdade de imprensa e democracia”.

O v. acórdão expressou que “a plena liberdade de imprensa é um patrimônio imaterial que corresponde ao mais eloquente atestado de evolução político-cultural de todo um povo”, realçando que “a Imprensa passa a manter com a democracia a mais entranhada relação de mútua dependência e retroalimentação”.

Avança, ainda, ao afirmar que “visualizada como verdadeira irmã siamesa da democracia, a imprensa passa a desfrutar de uma liberdade de atuação ainda maior que a liberdade de pensamento, de informação e de expressão dos indivíduos em si mesmos considerados”.

Vale destacar, ainda, que o v. acórdão traz considerações acerca do pluralismo, afirmando que a norma do §5º do artigo 220 mostra-se como concretização de um pluralismo compreendido como fundamento das sociedades autenticamente democráticas, expressamente consignando “o pluralismo como a virtude democrática da respeitosa convivência dos contrários”.

Demonstra o entendimento, ainda, de que a imprensa livre é plural na medida em que são proibidos o monopólio e o oligopólio.

Com efeito, aborda a relação de inerência entre pensamento crítico e imprensa livre.

Consigna, neste ponto, que a imprensa é instância natural da formação da opinião pública, servindo de alternativa à versão oficial dos fatos, bem como que o pensamento crítico é parte integrante da informação plena e fidedigna.

Acrescenta que “o exercício concreto da liberdade de imprensa assegura ao jornalista o direito de expender críticas a qualquer pessoa, ainda que em tom áspero ou contundente, especialmente contra as autoridades e os agentes do Estado”

Em sequência, tratando do núcleo duro da liberdade de imprensa e da interdição parcial de legislar, registra que não cabe ao Estado, por qualquer dos seus órgãos, definir o que pode ou não ser dito por jornalistas e indivíduos, destacando que as matérias suscetíveis de conformação legislativa são aquelas já abarcadas no texto constitucional – direito de resposta e de indenização proporcionais ao agravo; responsabilidade penal por calúnia, injúria e difamação; proteção ao sigilo de fonte; limites estabelecidos às diversões e espetáculos públicos; independência e proteção remuneratória dos profissionais de imprensa; participação de capital estrangeiro; composição e funcionamento do Conselho de Comunicação Social.

Acrescenta, ainda, ser da lógica encampada pela Constituição Federal a autorregulação e regulação social da atividade de imprensa, servindo de mecanismo de permanente ajuste de limites da sua liberdade.

Assim, o Supremo Tribunal Federal julgou pela não recepção em bloco da Lei nº 5.250/1967 pela nova ordem constitucional, em razão de incompatibilidade material insuperável, afirmando a “impossibilidade de se preservar, após artificiosa hermenêutica de depuração, a coerência ou o equilíbrio interno de uma lei (Lei Federal nº 5.250/67) que foi ideologicamente concebida e normativamente apetrechada para operar em bloco ou como um todo *pro indiviso*”.

Vale, ademais, destacar alguns pontos trazidos pelos ministros que constituíram a maioria em seus votos.

O Ministro Menezes Direito pontuou que a imprensa é a única instituição “dotada de flexibilidade para publicar as mazelas do Executivo”, possuindo missão democrática que exige a própria autonomia em relação ao Estado. Acrescentou que “a sociedade democrática é valor insubstituível que exige, para a sua sobrevivência institucional, proteção igual a liberdade de expressão e a dignidade da pessoa humana e esse balanceamento é que se exige da Suprema Corte em cada momento de sua história”.

Por sua vez, a Ministra Carmen Lúcia foi enfática no sentido de que a finalidade da Lei de Imprensa foi “garrotear” a liberdade de expressão em si. Neste ponto, afirmou que o direito tem “mecanismos para cortar e repudiar todos os abusos que eventualmente [ocorram] em nome da liberdade de imprensa”.

Aduziu, ainda, que a dignidade da pessoa humana é reforçada diante de uma sociedade com imprensa livre.

O Ministro Enrique Ricardo Lewandowski consignou que a Lei de Imprensa era totalmente incompatível com os valores e princípios abrigados na Constituição Federal de 1988.

Com efeito, o Ministro César Peluso ressaltou que “A Constituição tem a preocupação não apenas de manter um equilíbrio entre os valores que adota segundo as suas concepções ideológicas entre os valores da liberdade de imprensa e da dignidade da pessoa humana”, de modo que a liberdade de imprensa é plena dentro dos limites trazidos pela Constituição.

Para o Ministro Celso de Mello “Nada mais nocivo e perigoso do que a pretensão do Estado de regular a liberdade de expressão e pensamento”. Nesse sentido pontuou que os direitos de informação e sua busca estão incorporados ao sistema constitucional em vigor no Brasil, tratando-se de um dos pilares da democracia brasileira.

CAPÍTULO 6. O CASO BRASILEIRO

“O termômetro que mede a democracia numa sociedade é o mesmo que mede a participação dos cidadãos na comunicação⁹⁶”

6.1. O descompasso do direito brasileiro em relação ao observado em outros países

A discussão contemporânea sobre liberdade de expressão e liberdade de imprensa nas principais democracias liberais representativas do mundo se concentra nas diferentes formas de regulação da mídia⁹⁷.

Ainda em 1969, a Suprema Corte de Justiça dos Estados Unidos decidiu que a interpretação do significado da Primeira Emenda da Constituição norte-americana é clara no sentido de que o direito dos espectadores e ouvintes é soberano, e não o dos radiodifusores - *“It is the right of the viewers and listeners, not the right of the boadcasters, which is Paramount”* (“É o direito dos espectadores e ouvintes, não o direito dos radiodifusores, que é soberano”; 395 U.S. 367, June 9, 1969).

Owen Fiss, professor de Yale especialista em Primeira Emenda, traz o conceito de “efeito silenciador⁹⁸”, ponderando que, ao contrário do que apregoam os liberais clássicos, o Estado não é um inimigo natural da liberdade, podendo ser fonte desta. Neste sentido, defende que é o que acontece quando atua promovendo a robustez do debate público em circunstâncias nas quais poderes fora do Estado estão inibindo o discurso. Exemplifica que “ele pode ter que alocar recursos públicos – distribuir megafones – para aqueles cujas vozes não seriam escutadas na praça pública de outra maneira. Ele pode até mesmo ter que silenciar as vozes de alguns para ouvir as vozes dos outros. Algumas vezes não há outra forma”.

⁹⁶Frase atribuída ao sociólogo Herbert de Souza, o Bentinho. In: GUARESCHI, Pedrinho A. *Paradigmas em psicologia social*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

⁹⁷LIMA, Venício A. de. Liberdade de expressão x liberdade de imprensa, cit., p. 76.

⁹⁸Cf. FISS, Owen. *A ironia da liberdade de imprensa: estado, regulação e diversidade na esfera pública*. São Paulo: Renovar, 2005.

O autor cita como exemplos os discursos de incitação ao ódio, a pornografia e os gastos ilimitados nas campanhas eleitorais, casos em que “o efeito silenciador vem do próprio discurso”. É dizer, a agência que ameaça o discurso não é o Estado, cabendo ao ele promover e garantir que o debate se dê de maneira aberta e integral, assegurando “que o público ouça a todos que deveria” e garantindo a democracia ao exigir “que o discurso dos poderosos não soterre”.

Assim, especificamente no caso da liberdade de expressão, existem situações em que o remédio liberal clássico de mais discurso, ao invés da regulação do Estado, simplesmente não funciona. Aqueles que supostamente poderiam responder ao discurso dominante não têm acesso às formas de fazê-lo⁹⁹, como trataremos melhor à frente.

De se mencionar que para Stuart Mill¹⁰⁰, referência da doutrina liberal, o poder dos “costumes”, da uniformidade do pensamento, constituía verdadeira ameaça à individualidade, à diversidade e à pluralidade.

Defendia, nesse sentido, que a liberdade de imprensa encontra sua justificativa na medida em que permite a circulação da diversidade e da pluralidade de ideias existentes na sociedade. Assim, para ele a liberdade de imprensa tinha por fim a universalidade da liberdade de expressão individual ou do direito à comunicação, condição *sine qua non* para o aparecimento da verdade.

Com efeito, no cenário internacional, desde a década de 1970, o PICA-Index (“Press Independence and Critical Ability”) incluiu entre seus indicadores para aferição da liberdade de imprensa as “restrições econômicas”, entendidas estas como as consequências da concentração da propriedade ou de problemas que decorram da instabilidade econômica das empresas jornalísticas.

O próprio *Press Freedom Survey*, publicado anualmente pela Freedom House americana, trabalha com uma definição de liberdade de imprensa que inclui variáveis econômicas. Vale dizer, considera que restrições à liberdade de

⁹⁹LIMA, Venício A. de. Liberdade de expressão x liberdade de imprensa, cit., p. 128.

¹⁰⁰MILL, John Stuart. *Sobre a Liberdade*. São Paulo: LePM Ed., 2016.

imprensa podem decorrer de outros fatores que não exclusivamente a interferência do Estado.

Assim, internacionalmente é privilegiado o entendimento de que um marco regulatório se refere à regulação do mercado de mídia e à garantia de direitos humanos fundamentais, estabelecendo regras à radiodifusão (concessão pública) e às novas tecnologias (internet, banda larga, telefonia móvel, etc.), e não violação às liberdades de expressão e imprensa.

Quanto à referida questão, temos que o relatório da Comissão MacBride, publicado no início da década de 1980 pela UNESCO, expressamente refere-se à dimensão política da comunicação que aumenta constantemente em função de uma “contradição fundamental”¹⁰¹. Veja-se:

“À medida que ia se estendendo, em cada país e no mundo inteiro, o número daquelas a quem a alfabetização, a ‘conscientização’ e o desenvolvimento da independência nacional transformavam em solicitantes de informação, ou em candidatos à emissão de mensagens, uma contradição inegável, relacionada com as exigências financeiras de progressos técnicos, talvez não de forma absoluta, mas pelo menos relativamente, reduzia o número de emissores, ao mesmo tempo em que intensificava (o seu poder).”

Ademais, patente é a omissão do ordenamento brasileiro quanto a normas internacionalmente reconhecidas como relevantes para a melhor garantia da liberdade de expressão e de imprensa.

Dentre elas, a norma da Comissão Federal de Comunicação dos Estados Unidos tida como a mais eficaz para combater a concentração, a “Cross-Ownership Rule”. Esta proíbe a “propriedade cruzada”.

O termo “propriedade cruzada” no caso dos meios de comunicação nada mais é que a concentração de mais de um tipo meio nas mãos de um grupo empresarial ou de uma família¹⁰².

No caso brasileiro, a ausência de norma semelhante acaba por permitir “licença para serviços de radiodifusão a interessado que seja proprietário de jornal

¹⁰¹MILL, John Stuart. op. cit., p. 36.

¹⁰²QUERINO, Ana Carolina. Os limites da propriedade cruzada. *Observatório da Imprensa*, 18 jul. 2001.

diário”, rádio e TV na mesma área¹⁰³, e, por consequência, a formação de grandes concentrações de domínios midiáticos.

Outra problemática traduz-se no não estabelecimento, pelo Código, de limites ou normas às ‘afiliadas’. Inexiste previsão legal, hoje, que determine que os contratos entre a “cabeça da rede” e as afiliadas sejam públicos, como ocorre, por exemplo, nos Estados Unidos. Ademais, não há limites para a duração destes contratos.

Da mesma forma não se consideram as “redes” – formadas com a “afiliação” contratual de emissora – como vinculadas por subordinação “com finalidade de estabelecer direção ou orientação única”, o que torna a norma legal totalmente ineficaz¹⁰⁴.

Neste ponto, vale mencionar a norma da legislação americana conhecida como “Duopoly Rule”, que limita a concentração, dificultando a criação de um duopólio: “um licenciado não pode ter mais de uma emissora do mesmo tipo, numa mesma área”. Referida norma foi alterada, mantendo essencialmente seu conteúdo, em março de 1992, quando o limite foi aumentado a até três emissoras de acordo com o tamanho do mercado¹⁰⁵.

No Direito brasileiro o Decreto-Lei 236, de 1967¹⁰⁶ teve como relevante disposição limitar a dez o número de concessões que uma pessoa física ou jurídica pode controlar - cinco em VHF e mais cinco em UHF. Todavia, o que se observa é sua “flexibilização”, de forma a favorecer a concentração¹⁰⁷.

Isso porque, o entendimento hoje adotado é o de que a limitação não é extensível aos membros de uma mesma família, por exemplo. Assim, cada membro de uma mesma família tem direito a dez concessões, o que possibilita que uma mesma família controle dezenas de emissoras – como melhor se verá à

¹⁰³ALMEIDA, André Mendes de. *Mídia eletrônica: seu controle nos EUA e no Brasil*. Rio de Janeiro: Forense, 1993. p. 121.

¹⁰⁴LIMA, Venício A. de. Liberdade de expressão x liberdade de imprensa, cit., p 98.

¹⁰⁵ALMEIDA, André Mendes de. op. cit., p. 121.

¹⁰⁶BRASIL. *Decreto-Lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967*. Complementa e modifica a Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0236.htm>.

¹⁰⁷Id. Ibid.

frente -, o que permitiu, ainda, que políticos, na prática, controlassem emissoras, o que é proibido pelo Código Brasileiro de Comunicações de 1962¹⁰⁸.

Ademais, o Decreto nº 91.837¹⁰⁹, de 1985, impediu duas concessões para uma mesma pessoa numa mesma localidade. No entanto, referida norma também pertence ao rol das não efetivadas¹¹⁰.

Essa desatualização das normas inclusive no comparativo internacional tem como uma de suas consequências as constantes buscas ao Poder Judiciário, especialmente ao Supremo Tribunal Federal, para esclarecimento ou atualização – com verdadeira extensão e inovação – da norma.

Vale destacar que a doutrina brasileira também adentra à questão, reiteradamente dispondo que a imprensa livre é uma instituição social. Nas lições do Professor Eugenio Bucci:

“É muito mais ampla, mais alta e mais profunda do que o simples somatório de todos os veículos de comunicação. É uma instituição não estatal, que deve ser entendida como o lugar público em que a liberdade de expressão é exercida com o propósito de atender ao direito à informação. O que distingue o jornalismo de outras formas de relato factual tem tudo a ver com isso. O jornalismo, que podemos entender como o discurso pelo qual a imprensa se expressa, tem como marca distintiva não os seus atributos intrínsecos, ‘mas justamente aquele a quem se dirige’, ou seja, o cidadão, o titular do direito À informação. Dessa instituição não estatal, que podemos definir como a imprensa, fazem parte não apenas os grandes diários ou as redes continentais de TV, mas cada blog, cada pequena emissora, cada iniciativa de comunicação que esteja amparada por esses direitos (liberdade de expressão e direito à informação) e que, pelo simples fato de existir, concorre para expandi-los. Essa é a imprensa que construiu a democracia e que por ela foi construída. Ela é muito maior que o conjunto formado pelos órgãos que a compõe.”¹¹¹

Ponto que merece destaque é a experiência adotada pela Bolívia e Argentina, que concedera canais de TV e emissoras de rádio para movimentos

¹⁰⁸AMORIM, Paulo Henrique. op. cit., p. 407.

¹⁰⁹BRASIL. Câmara dos Deputados. *Decreto nº 91.837, de 25 de outubro de 1985*. Altera dispositivos do Regulamento dos Serviços de Radiodifusão, aprovado pelo Decreto nº 52.795, de 31 de outubro de 1963. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-91837-25-outubro-1985-442314-publicacaooriginal-1-pe.html>>.

¹¹⁰AMORIM, Paulo Henrique. op. cit., p. 408.

¹¹¹BUCCI, Eugênio. *O Estado de Narciso*. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2015. p. 202 e 203.

sociais¹¹². Referidas políticas podem ser alternativa para a concentração verificada.

6.2. A concentração da mídia no Brasil

Faz-se necessária a análise da conformação histórica da mídia no Brasil.

A imprensa brasileira se desenvolveu nos marcos do que a historiadora Emília Viotti chama de um “liberalismo antidemocrático”, no qual as normas e procedimentos relativos a outorgas e renovações de concessões de radiodifusão são responsáveis pela concentração da propriedade nas mãos de tradicionais oligarquias políticas regionais e locais, impedindo a efetiva pluralidade e diversidade nos meios de comunicação.

Referida situação gerou um sistema de mídia predominantemente comercial e concentrado, uma vez que nunca tivemos restrições à propriedade cruzada, o que implica na sensível presença de políticos profissionais e representantes de diferentes religiões como concessionários do serviço público de radiodifusão¹¹³.

Temos como resultado dessa ausência de regulação da propriedade cruzada a grande concentração da mídia brasileira. Conforme levantado por Venício A. de Lima:

“Nos anos 1990, cerca de nove grupos de empresas familiares controlavam a grande mídia. As famílias eram Abravanel (SBT), Bloch (Manchete), Civita (Abril), Frias (Folha), Levy (Gazeta), Marinho (Globo), Mesquita (O Estado de São paulo), Nascimento Brito (Jornal do Brasil) e Saad (Band). Hoje esse número está reduzido a cinco. A famílias Bloch, Levy, Nascimento Brito e Mesquita já não exercem mais o controle sobre seus antigos veículos¹¹⁴”.

¹¹²MARINGONI, Gilberto; GLASS, Verena. A regulação da mídia na América Latina. *IPEA*, ano 9, ed. 71, 08 maios 2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2723:catid=28&Itemid=23>. Acesso em: 13 jan. 2019.

¹¹³COSTA, Emília Viotti da. *Da Monarquia à República*. 9. ed. São Paulo: UNESP, 2007.

¹¹⁴LIMA, Venício A. de. Liberdade de expressão x liberdade de imprensa, cit., p. 99.

O pesquisador continua: “Atualmente, no Brasil, apenas quatro megaempresas dominam o setor de televisão: a Globo concentra 342 veículos; a SBT, 195; a Bandeirantes, 166; a Record 142, e cada uma dessas “redes” representa um segmento de um grupo, que explora também o rádio, jornais e revistas¹¹⁵”.

Por sua vez, o jornalista e professor Caio Túlio Costa afirma o seguinte cenário¹¹⁶:

“No caso do Brasil, até os anos 1990, dez grupos familiares controlavam quase a totalidade dos meios de comunicação: Marinho (Globo), Abravanel (SBT), Bloch (Manchete), Civita (Abril), Frias (Folha de S. Paulo), Levy Gazeta (Gazeta Mercantil), Mesquita (O Estado de São Paulo), Nascimento Brito (Jornal do Brasil), Saad (Bandeirantes) e Sirotsky (Rede Brasil).”

E continua:

“A crise econômica do início do século e as mudanças constitucionais (permissão da participação de capital estrangeiro e de pessoa jurídica) derrubaram quatro grupos, restando Abravanel, Civita, Frias, Marinho, Saad e Sirotsky. O grupo Abril vendeu 13% de suas ações a fundos norte-americanos; o grupo Globo vendeu 36% do capital da NET para a Telmex e tornou-se sócio minoritário da Sky Brasil (do australiano Murdoch), o grupo Folha cedeu 20% de todo seu capital para a Portugal Telecom, que anteriormente era sua sócia na operação de internet, a UOL. Além disso, empresas totalmente estrangeiras praticam jornalismo no país por meio da comunicação eletrônica”.

Assim, verifica-se que a formação das organizações midiáticas no Brasil já se deu de forma bastante centralizada. Contudo, o movimento de centralização ainda é verificado.

Com efeito, nos cenários regionais, especialmente no que tange às detentoras de redes afiliadas e de jornais de circulação, a concentração também ocorre.

A bem da verdade, a concentração é econômica e global¹¹⁷. Faltam pluralidade e diversidade nos mais diversos âmbitos econômicos. Todavia,

¹¹⁵COMPARATO, Fábio Konder. Prefácio, cit., p. 15.

¹¹⁶COSTA, Caio Túlio. op. cit., p. 1.

¹¹⁷LIMA, Venício A. de; LOPES, Cristiano. *Rádios comunitárias: coronelismo eletrônico de novos tipos* (1999-2004). Disponível em: <http://observatoria.ultimosegundo.ig.com.br/download/Coronelismo_eletronico_de_novo_tipo>.

tratando-se de importante direito e garantia contemporânea, outra abordagem se faz necessária no âmbito da comunicação de massa.

Nesse sentido levanta o pesquisador Caio Túlio Costa, que consigna que a concentração das empresas de mídia da América-Latina se dá em principalmente em três conglomerados: Televisa (México); Globo (Brasil); Clarín (Argentina)¹¹⁸.

Ademais, no mundo como um todo destaca-se a atuação de sete grandes corporações globais¹¹⁹.

Verifica-se, assim, que a mídia no Brasil se distribui e configura de maneira pouquíssimo democrática, o que prejudica, inclusive, a própria democracia.

Observa-se, assim, a falta de efetividade do disposto no artigo 220, §5º, haja vista a concentração, no Brasil, de imenso poder comunicativo nas mãos de um reduzido grupo de pessoas e agentes econômicos¹²⁰.

No Brasil, assim como em vários outros países, os meios de comunicação de massa, ainda excetuada somente a internet, foram ocupados e apropriados por particulares que deles se servem em proveito próprio, ou das classes e entidades a que estão ligadas¹²¹.

De se observar que a apropriação empresarial dos meios de comunicação de massa inverteu os papéis: de garantias da liberdade de expressão, eles passaram a compor o complexo do poder estabelecido¹²².

Vale mencionar, ainda, que além de se transformar em *empresa* e operar dentro da lógica do capital, a imprensa passou a deter o monopólio virtual da construção, manutenção e reprodução de capital simbólico e, portanto, a funcionar dentro de uma lógica do poder.

Sendo estes organizados sob a forma de empresas privadas, atuando livres de qualquer regulamentação, os meios de comunicação de massa se tornam os grandes mentores da opinião pública, da maneira que quiserem forma-las¹²³.

¹¹⁸COSTA, Caio Túlio. op. cit., p. 1.

¹¹⁹Ponto tratado no capítulo primeiro, item 1.4.

¹²⁰LIMA, Venício A. de. As bases do novo coronelismo eletrônico. In: Disponível em: <<http://www.observatorio.ultimosegundo.ig.com.br>>.

¹²¹COMPARATO, Fábio Konder. Prefácio, cit., p. 14.

¹²²Id. Ibid., p. 16.

¹²³Id., loc. cit.

Vale destacar, ainda, que a falta de pluralidade também está ligada ao fato de a mídia brasileira ser constituída principalmente por jornais com baixa circulação e orientados predominantemente para a elite política, além de centrar-se na eletrônica (televisão e rádio) no mercado de informação.

Como origens dessa configuração, destaca-se o fato de que, para além do desenvolvimento da mídia comercial ser relativamente tardio e recente, os jornais serem frágeis do ponto de vista econômico e dependentes de subsídios e ajuda governamental para sobreviver, o que faz predominar até os dias de hoje um jornalismo opinativo orientado para a defesa de interesses ideológicos¹²⁴.

Apesar de se caracterizar por um discurso público repousado sobre a imparcialidade e a impessoalidade, “crenças e atitudes permanecem nos textos e caracterizam-se não somente pela personificação do narrador em afirmações do tipo ‘eu acho’, ou ‘ouvi dizer que’, como também pela seleção e elaboração dos temas, critérios de noticiabilidade, características esquemáticas, estilo e palavras escolhidas para constituir a notícia¹²⁵”.

Ademais, o professor Comparato defende que o problema para a democracia está nas opiniões individuais pautarem as informações dos meios de radiodifusão¹²⁶.

Por todo o exposto, vê-se que a estrutura colocada implica em que a mídia brasileira possua demasiada força institucional, restando a sociedade brasileira impedida de exercer o poder soberano, seja pela impossibilidade de manifestar publicamente suas opiniões ou protestos, seja pela concentração dos meios¹²⁷.

6.3. A sociedade brasileira como organização plural

A sociedade brasileira contemporânea se configura como uma sociedade plural e democrática.

Nos dias atuais as relações sociais, políticas e econômicas na sociedade

¹²⁴AZEVEDO, Antônio Fernando. Democracia e mídia no Brasil: um balanço dos anos recentes. In: GOULART, Jefferson O. (Org.). *Mídia e democracia*. 1. ed. São Paulo: Annablume, 2006.

¹²⁵FAUSTO NETO, Antônio. *A construção do presidente: estratégias jornalísticas da política*. Salvador: FACOM UFBA, 1995. v. 13, n. 3.

¹²⁶COMPARATO, Fabio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 10 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

¹²⁷Id. Prefácio, cit., p. 11.

brasileira estão cada vez mais diversificadas impondo assim desafios importantes para as ciências sociais. As novas formas de se comunicar e interagir das pessoas tornou ainda mais complexa a necessidade de se rever a unidimensionalidade de algumas áreas econômicas.

Assim, é impossível que a mídia seja unidimensional e monolítica¹²⁸, o que faz com que seus órgãos ou se contraponham ideologicamente uns aos outros ou compartilhem os mesmos conteúdos e informações, exercendo, neste momento, seu papel político.

Neste caso se encaixa a mídia no Brasil. Em seu resumo clássico, Cohen diz que “a mídia pode não ser muitas vezes bem-sucedida dizendo às pessoas o que fazer, mas a mídia é incrivelmente bem sucedida dizendo à sua audiência sobre o que pensar.”¹²⁹.

Com efeito, deve-se ter em mente que nas sociedades de massas contemporânea a comunicação dos cidadãos entre si exige a mediação da imprensa, do rádio, da televisão ou da internet.

Sendo assim, a garantia de pluralidade de versões, sobretudo em matéria controversa, seria a garantia das liberdades de informar e ser informado em si.

O entendimento deve ser de que o Estado não é um inimigo natural da liberdade, podendo ser inclusive fonte desta, promovendo a robustez do debate público em circunstâncias nas quais poderes fora do Estado estão inibindo o discurso.

Assim, a regulação da mídia não se opõe à democracia. Considerando que a imprensa faz funcionar a democracia e atende a direitos essenciais dos cidadãos, configura-se em atividade que não se limita ao mercado e que não se resolve exclusivamente no âmbito do mercado.

Ora, em uma sociedade de massas, as opiniões, ideias, protestos ou propostas só podem ser manifestados publicamente através dos meios institucionais de comunicação social, o que chamamos de imprensa, restando evidente ser este espaço de natureza pública, que não pode, por assim dizer, ser

¹²⁸Em sentido figurada é aquilo que é rígido, inflexível e avesso à mudanças. MONOLÍTICO. In: DICIONÁRIO Infopédia da Língua Portuguesa. Porto: Porto Ed., 2003-2019. Disponível em: <<https://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/monolitico>>. Acesso em: 06 jan. 2019.

¹²⁹LIMA, Venício A. de. *Mídia: teoria e política*. São Paulo: Fundação Perseu Abreu, 2001.

apropriado por particulares. É a busca da igualdade na constituição da democracia.

No caso brasileiro os empresários de mídia continuam a defender seus interesses sob a velha doutrina liberal, não se atentando à responsabilidade social daqueles que escolheram a mídia como atividade profissional e empresarial.

Neste sentido privilegiam a defesa da liberdade de expressão individual, que tem como fim assegurar um debate político democrático onde todas as vozes sejam ouvidas, transformando a liberdade de expressão num fim em si mesmo. Deixam fora do debate a realidade de que, no Brasil, o debate público não só é pautado pela grande mídia como uma imensa maioria da população a ele não tem acesso e é dele historicamente excluída.

O que se verifica hoje é que a sociedade brasileira enfrenta uma interdição no debate público de questões relativas à democratização da mídia.

Essa “censura disfarçada” é praticada exatamente por parte dos mencionados atores e detentores de interesses que cobram permanentemente garantias à liberdade de imprensa que se materializam em verdadeiros privilégios. Assim, resta mantida a hegemonia dos grupos de mídia, que têm conseguido interditar o debate público amplo e integral, condição necessária para a autodeterminação coletiva e razão última da liberdade individual de expressão.

É dizer, os veículos de comunicação concentrados restringem a liberdade de expressão de pessoas e grupos não representados, que restam impedidos de trazer ao debate público sua opinião e diversidade de sua cultura¹³⁰.

Nesse sentido, defende-se que o que se vê hoje no caso brasileiro é que a própria comunicação resta prejudicada, uma vez as mensagens são unilateralmente transmitidas ao público, e a este, salvo em hipóteses excepcionais, não é reconhecido o direito de contestá-las ou discuti-las.

Certo é que a liberdade de expressão se exerce atualmente pela mediação necessária dos meios de comunicação de massa, conforme já ressaltado, e estes

¹³⁰LIMA, Venício A. de. Liberdade de expressão x liberdade de imprensa, cit., p. 43.

últimos não poderiam, portanto, ser objeto de propriedade empresarial, no interesse privado, como defendido pelo Professor Fábio Konder Comparato¹³¹.

Contudo, o que se vê hoje no Brasil é que a própria comunicação resta prejudicada, uma vez que no campo das transmissões radiofônicas e televisivas, bem como no da imprensa periódica, as mensagens são unilateralmente transmitidas ao público, e a este, salvo em hipóteses excepcionais, não é reconhecido o direito de contestá-las ou discuti-las.

Neste sentido, defende o Professor:

“A originária liberdade de expressão ou de imprensa acabou esbarrando, na sociedade de massas, num obstáculo técnico insuperável: o acesso aos meios técnicos de difusão das mensagens. A sociedade de antanho era a comunidade do face a face. A sociedade contemporânea é a da comunicação (...) telemática: as relações já não são pessoais, mas globais. A liberdade de expressão hodierna só se concebe para aqueles que têm meios – materiais e pessoais – de montar instituições de teletransmissão das mensagens: os controladores das empresas de imprensa, rádio e televisão¹³²”.

Existe nesse campo, portanto, tensão latente. Em um contexto fático de grande concentração do poder comunicativo, a intervenção do Estado é indispensável para viabilizar o pluralismo nos meios de comunicação e dar voz aos excluídos, devendo-se cuidar, todavia, para que a superação do controle privado, exercido por uma pequena elite dos titulares dos veículos de comunicação, também não se torne em controle da comunicação, mas sim em sua necessária democratização.

Assim, em relação à mídia, para que a Democracia reste satisfeita é necessário o equilíbrio da liberdade, para que esta não se contraponha à igualdade.

De se consignar que o vínculo entre liberdade de expressão, liberdade de imprensa e democracia “passa pela crença liberal de que o livre debate feito por indivíduos racionais e bem informados no mercado de ideias conduzirá necessariamente à formação de uma opinião pública independente capaz de

¹³¹COMPARATO, Fábio Konder. Prefácio, cit., p. 14.

¹³²Id. Nótula sobre o direito à comunicação de massa. In: CAVALCANTI FILHO, José Paulo (Org.). *Informação e poder*. São Paulo: Record, 1994.

tomar as melhores decisões para o conjunto da sociedade e, mais ainda, à prevalência da verdade¹³³.

Em seu “A Teoria da Democracia Revisitada”, Giovanni Sartori afirma que uma das duas condições que permitem uma opinião pública relativamente autônoma é “uma estrutura global de centros de influência e informação plurais e diversos”. E ainda, que:

“A essência do argumento é que uma opinião pública livre deriva de uma estruturação policêntrica dos meios de comunicação e de sua interação competitiva, e é sustentada por elas. Em síntese, a autonomia da opinião pública pressupõe condições semelhantes às condições de mercado. (...) Os benefícios da descentralização e competição dos meios de comunicação de massa são, nesse argumento, mecânicos em grande parte, e de dois tipos. Primeiro, a multiplicidade dos que querem persuadir reflete-se na pluralidade de públicos; o que produz, por sua vez, uma sociedade pluralista. Segundo, um sistema de informação semelhante ao sistema de mercado é um sistema autocontrolado, um sistema de controle recíproco, pois todo o canal de informação está exposto à vigilância dos outros.”. (vol. 1, páginas 139-140)¹³⁴

Portanto, a presente pesquisa defende que cabe ao Estado não apenas respeitar a liberdade de expressão, abstendo-se de violar este direito fundamental, mas também regular o exercício de atividades expressivas, com o objetivo de fomentar a inclusão do maior número possível de grupos sociais e pontos de vista distintos no mercado de ideias.

Estas regulações estatais visam, em última razão, garantir o funcionamento da democracia, que não ocorre com o controle oligopolizado das fontes de informação. A apropriação empresarial dos meios de comunicação de massa inverteu os papéis: de garantias da liberdade de expressão, eles passaram a compor o complexo do poder estabelecido.

¹³³Cf. conceito habbermasiano de “esfera pública”. In: HABBERMAS, Jurgen. *Mudança estrutural da esfera pública*: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

¹³⁴SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada*. São Paulo: Ática, 1994. 2 v.

6.4. As redes públicas

A radiofusão é serviço público, sendo a função primordial e essencial de um veículo de comunicação social fazer jornalismo e levar cultura à população, ou seja, informar, debater e criticar.

Foi com o intuito de criar um veículo de comunicação social que servisse ao interesse público, que foram criadas na Europa e nos Estados Unidos as emissoras públicas de televisão ¹³⁵.

As redes públicas europeias de televisão e rádio detiveram, até meados da década de 1980, fatia dominante, quando não a totalidade, da audiência, quando alguns canais passaram a ser privatizados, estabelecendo-se um novo equilíbrio. Todavia, certo é que mencionado processo não afetou a convicção que hoje ainda prevalece de que só pode falar de esfera pública democrática na existência de uma legislação.

A comunicação pública, conforme desenvolvido pelo Professor Eugenio Bucci a partir dos estudos de Jaramillo López, abrange tudo aquilo que possua três aspectos em comum: "(a) o conteúdo ou o meio empregado contenham algo relacionado ao que é público (ou mesmo ao próprio público); (b) os conteúdos ou os meios se reportem de algum modo à esfera estatal, à esfera política, ao ambiente organizacional ou midiático; e, por fim, (c) essa comunicação dê visibilidade a ações que pretendem promover inclusão ou participação" ¹³⁶.

Assim, a comunicação pública pode ser definida como:

*"conjunto de temas, definições, fatos e metodologias referentes à forma como os sujeitos lutam por intervir na vida coletiva e na evolução dos processos políticos provenientes da convivência com "o outro" por participar da esfera pública, concebida como o lugar de convergência das distintas vozes presentes na sociedade"*¹³⁷.

¹³⁵BUCCI, Eugênio. *O Estado de Narciso*, cit., p. 108.

¹³⁶Id. *Ibid.*, p. 41.

¹³⁷Id. *Ibid.*, p. 42.

Assim, deparamos com o seguinte impasse: em um contexto fático de grande concentração do poder comunicativo, a intervenção do Estado é indispensável para viabilizar o pluralismo nos meios de comunicação e dar voz aos excluídos; todavia, a superação do controle privado, exercido por uma pequena elite dos titulares dos veículos de comunicação, não pode se tornar controle da comunicação.

Assim, cabe ao Estado não apenas respeitar a liberdade de expressão, abstendo-se de violar este direito fundamental, mas também regular o exercício de atividades expressivas, com o objetivo de fomentar a inclusão do maior número possível de grupos sociais e pontos de vista distintos no mercado de ideias. Estas regulações estatais visam, em última razão, garantir o funcionamento da democracia, que não ocorre com o controle oligopolizado das fontes de informação.

6.5. O caso das rádios comunitárias

As rádios comunitárias são um tipo especial de emissora sonora que opera sem a finalidade lucrativa, com potência limitada e finalidade de promoção de informação, cultura, entretenimento e lazer a pequenas comunidades no Brasil.

Foram regulamentadas pela Lei Federal nº 9.612/1998, que criou o Serviço de Radiodifusão Comunitária¹³⁸, e devem obedecer aos mandamentos da legislação que rege a comunicação no Brasil¹³⁹.

A lei em questão especifica seus objetivos. Observe-se:

¹³⁸Art. 1º Denomina-se Serviço de Radiodifusão Comunitária a radiodifusão sonora, em frequência modulada, operada em baixa potência e cobertura restrita, outorgada a fundações e associações comunitárias, sem fins lucrativos, com sede na localidade de prestação do serviço.

§ 1º Entende-se por baixa potência o serviço de radiodifusão prestado a comunidade, com potência limitada a um máximo de 25 watts ERP e altura do sistema irradiante não superior a trinta metros.

§ 2º Entende-se por cobertura restrita aquela destinada ao atendimento de determinada comunidade de um bairro e/ou vila.

¹³⁹Art. 2º O Serviço de Radiodifusão Comunitária obedecerá aos preceitos desta Lei e, no que couber, aos mandamentos da Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962, modificada pelo Decreto-Lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967, e demais disposições legais. (Vide Medida Provisória nº 2.216-37, de 2001).

Parágrafo único. O Serviço de Radiodifusão Comunitária obedecerá ao disposto no art. 223 da Constituição Federal. (Vide Medida Provisória nº 2.216-37, de 2001).

Art. 3º O Serviço de Radiodifusão Comunitária tem por finalidade o atendimento à comunidade beneficiada, com vistas a:

I - dar oportunidade à difusão de idéias, elementos de cultura, tradições e hábitos sociais da comunidade;

II - oferecer mecanismos à formação e integração da comunidade, estimulando o lazer, a cultura e o convívio social;

III - prestar serviços de utilidade pública, integrando-se aos serviços de defesa civil, sempre que necessário;

IV - contribuir para o aperfeiçoamento profissional nas áreas de atuação dos jornalistas e radialistas, de conformidade com a legislação profissional vigente;

V - permitir a capacitação dos cidadãos no exercício do direito de expressão da forma mais acessível possível.

Assim, verifica-se que sua finalidade está mesmo intrinsecamente ligada ao melhor desenvolvimento da comunicação na região em que atua, proporcionando a difusão de ideias e até mesmo contribuindo para o aperfeiçoamento profissional.

Com efeito, restou consignado os princípios que devem reger a programação, destacando-se a preferência por finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas em benefício do desenvolvimento geral da comunidade¹⁴⁰ - ponto que será especificamente abordado à frente.

Ademais, a lei previu competir ao Poder Concedente outorgar à entidade interessada a autorização para exploração do Serviço de Radiodifusão Comunitária, conforme consta do artigo 6º, consignando a validade de três ou dez anos, permitida renovação por igual período.

¹⁴⁰Art. 4º As emissoras do Serviço de Radiodifusão Comunitária atenderão, em sua programação, aos seguintes princípios:

I - preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas em benefício do desenvolvimento geral da comunidade;

II - promoção das atividades artísticas e jornalísticas na comunidade e da integração dos membros da comunidade atendida;

III - respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família, favorecendo a integração dos membros da comunidade atendida;

IV - não discriminação de raça, religião, sexo, preferências sexuais, convicções político-ideológico-partidárias e condição social nas relações comunitárias.

§ 1º É vedado o proselitismo de qualquer natureza na programação das emissoras de radiodifusão comunitária.

§ 2º As programações opinativa e informativa observarão os princípios da pluralidade de opinião e de versão simultâneas em matérias polêmicas, divulgando, sempre, as diferentes interpretações relativas aos fatos noticiados.

§ 3º Qualquer cidadão da comunidade beneficiada terá direito a emitir opiniões sobre quaisquer assuntos abordados na programação da emissora, bem como manifestar idéias, propostas, sugestões, reclamações ou reivindicações, devendo observar apenas o momento adequado da programação para fazê-lo, mediante pedido encaminhado à Direção responsável pela Rádio Comunitária.

Atento às finalidades propostas, a lei determinou a instituição de Conselho Comunitário, com o objetivo de acompanhar a programação da emissora¹⁴¹.

Restou vedada a subordinação a qualquer forma de gerência ou orientação de outra entidade, conforme consta do artigo 11¹⁴², bem como a formação de redes¹⁴³.

Já no artigo 20, a referida lei determinou a responsabilidade do Estado no sentido de estímulo ao desenvolvimento do Serviço de Radiodifusão Comunitária, nos seguintes termos:

Art. 20. Compete ao Poder Concedente estimular o desenvolvimento de Serviço de Radiodifusão Comunitária em todo o território nacional, podendo, para tanto, elaborar Manual de Legislação, Conhecimentos e Ética para uso das rádios comunitárias e organizar cursos de treinamento, destinados aos interessados na operação de emissoras comunitárias, visando o seu aprimoramento e a melhoria na execução do serviço.”.

Destacados seus principais dispositivos, impera adentrar ao entendimento do Supremo Tribunal Federal quanto ao chamado proselitismo – atividade que tem por objetivo converter pessoas a uma doutrina, ideia, sistema, partido ou religião.

Como visto, o artigo 4º, §1º, dispôs: “É vedado o proselitismo de qualquer natureza na programação das emissoras de radiodifusão comunitária”.

Com efeito, foi impetrada Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 2566) contra referido dispositivo pelo Partido Liberal (PL).

¹⁴¹Art. 8º. A entidade autorizada a explorar o Serviço deverá instituir um Conselho Comunitário, composto por no mínimo cinco pessoas representantes de entidades da comunidade local, tais como associações de classe, beneméritas, religiosas ou de moradores, desde que legalmente constituídas, com o objetivo de acompanhar a programação da emissora, com vista ao atendimento do interesse exclusivo da comunidade e dos princípios estabelecidos no art. 4º desta Lei.

¹⁴²Art. 11. A entidade detentora de autorização para execução do Serviço de Radiodifusão Comunitária não poderá estabelecer ou manter vínculos que a subordinem ou a sujeitem à gerência, à administração, ao domínio, ao comando ou à orientação de qualquer outra entidade, mediante compromissos ou relações financeiras, religiosas, familiares, político-partidárias ou comerciais.

¹⁴³Art. 16. É vedada a formação de redes na exploração do Serviço de Radiodifusão Comunitária, excetuadas as situações de guerra, calamidade pública e epidemias, bem como as transmissões obrigatórias dos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo definidas em leis.

Em maio de 2002 o Supremo Tribunal Federal resolveu por indeferir o pedido de medida liminar.

O Ministro Sydney Sanches, Relator do processo, consignou que não existem direitos absolutos e que a radiodifusão comunitária deve servir aos interesses da comunidade, e não daqueles que controlam as emissoras. Por fim, enfatizou que eventuais abusos ocorridos deveriam ser analisados caso a caso pelas instâncias judiciais.

Acompanhou o relator o Ministro Sepúlveda Pertence, realçando que o seu voto não autoriza a censura prévia.

Divergiu de referido entendimento o Ministro Celso de Mello, que discorreu que o controle jurisdicional feito posteriormente harmoniza-se com o estado democrático de direito. Avançou, ainda, ao afirmar que “o proselitismo é consequência inerente à difusão de ideias”.

Por sua vez, o Ministro Marco Aurélio, acompanhando a divergência, exarou que a vedação analisada caracterizaria censura prévia, o que é vedado pela Constituição.

Restaram vencidos, assim, os ministros Celso de Mello e Marco Aurélio.

Já em maio de 2018 o Supremo Tribunal Federal julgou definitivamente a ação.

Ao contrário do decidido quando da não concessão da medida liminar, o Plenário julgou inconstitucional a proibição a proselitismo de qualquer natureza na programação das emissoras de radiodifusão comunitária. O entendimento exarado foi de que a vedação constitui censura prévia, o que ofende a liberdade de expressão.

O Ministro Edson Fachin foi o primeiro a proferir voto divergente, ressaltando que a jurisprudência do STF tem enfatizado a primazia do princípio da liberdade de expressão, sendo inadmissível que o Estado exerça controle prévio sobre o que é veiculado por meios de comunicação.

Por sua vez, o Ministro Celso de Mello observou que a própria lei assegura a qualquer cidadão da comunidade beneficiada a possibilidade de manifestar suas ideias, propostas, sugestões, reclamações ou reivindicações na programação da rádio comunitária, devendo apenas encaminhar solicitação à direção. Assim, nas palavras do Ministro, vedar o proselitismo “é bloquear a livre difusão de ideias, ainda que se cuide de ideia que possamos abominar, pois a liberdade de expressão não existe apenas para amparar as ideias com as quais concordamos, mas também para viabilizar e possibilitar o livre exercício, a livre circulação de pensamento que possa até mesmo contrariar essa corrente “*mainstream*” (majoritária) que se estabelece numa dada formação social”.

Acompanharam o entendimento de inconstitucionalidade da norma os ministros Luís Roberto Barroso, Rosa Weber, Ricardo Lewandowski, Marco Aurélio e Cármen Lúcia.

Restou vencido o Ministro Relator Alexandre de Moraes, que entendeu pela constitucionalidade fundamentando que a vedação legal visa assegurar o respeito recíproco entre as diversas correntes de pensamento e evitar a veiculação, de forma autoritária, de ideias políticas, religiosas, filosóficas ou científicas sem que se permita a contestação. Assim, por seu entendimento, o Estado não pode autorizar o funcionamento de uma rádio comunitária com o objetivo de difundir uma ideia única. Também restou vencido o Ministro Luiz Fux.

CONCLUSÃO

Os direitos à informação e à comunicação permeiam o constitucionalismo a formação das democracias liberais do mundo.

Considerado o desenvolvimento da sociedade contemporânea e como se deu formação dos meios de comunicação de massa a mídia possui força estruturadora da sociedade, seja por aspectos econômicos ou ideológicos.

No caso brasileiro, os textos constitucionais sempre prestigiaram referidos direitos, mesmo em períodos autoritários, servindo como álibi aos autoritarismos que seriam verificados e dando retorno à sociedade de sua observância.

Com efeito, a Constituição Federal de 1988, promulgada democraticamente após longo período ditatorial, reinseriu garantias constitucionais dentre as quais as relacionadas à comunicação.

Da análise de referida Carta verifica-se a opção do legislador constituinte do tratamento da temática em diversas searas: no rol das garantias individuais; na determinação do tratamento institucional; no capítulo da comunicação social.

Neste ponto verifica-se a conciliação entre os valores corolários da liberdade de expressão com as preocupações com a democratização dos meios de comunicação de massa e com o combate aos possíveis abusos dos titulares dos veículos de comunicação, em razão do grande poder que concentram.

Assim, a Constituição traz os princípios que devem nortear o sopesamento das dimensões defensiva e positiva da liberdade de expressão.

No que tange ao Código Brasileiro de Telecomunicações, verifica-se que esse não acompanhou as transformações da sociedade e da tecnologia, com poucas exceções. Seu advento em 1962 deu-se com a finalidade de solucionar a configuração dos serviços de telecomunicações até então, quando as concessões eram distribuídas indistintamente pelos governos federal, estaduais e municipais, gerando desordem no setor e necessitando de coordenação.

É dizer, ainda que alterações tenham sido trazidas – Lei Federal nº 10.610/2002, que dispõe sobre a participação de capital estrangeiro nas empresas jornalísticas e de radiodifusão; Lei Federal nº 13.424/2017, que alterou

prazos para concessões e permissões dos serviços de radiodifusão; e Lei Federal nº 13.654/2018 -, o Código padece de desatualização, trazendo as consequências à sociedade brasileira.

Com efeito, o histórico legislativo brasileiro demonstra o reconhecimento da importância da Lei de Imprensa em sua função de regular direitos e deveres relacionados à liberdade de imprensa.

Contudo, a mais recente, Lei Federal nº 5.250/67, foi editada por governo autoritário, trazendo dispositivos que cerceavam os direitos de expressão e relacionados de modo estritamente restrito, próprio de período antidemocrático com viés de impossibilitar qualquer meio de oposição.

Por esses motivos, acertadamente o Supremo Tribunal Federal julgou sua não recepção pela Constituição Cidadã, e o legislador brasileiro ainda não criou lei em substituição.

Em outras democracias liberais verifica-se que suas leis de imprensa possuem fundamental importância na regulação do setor.

Verifica-se, portanto, que a situação brasileira está em descompasso com o observado no restante do mundo democrático. A tendência mundial está centrada na discussão entre as diferentes formas de regulação da mídia.

Por outro lado, embora gritante a concentração cada vez maior dos meios de comunicação no Brasil, em que apenas quatro megaempresas dominam o setor de televisão – situação de concentração assemelhada ao restante do mundo -, aqui utiliza-se a liberdade de expressão, comunicação e imprensa para justificar a manutenção da situação verificada.

Deste modo, os meios de comunicação de massa ganham ainda mais relevância, considerada a representação dos mesmos interesses, tornando-se os grandes mentores da opinião pública. O discurso público adotado, repousado sobre imparcialidade e impessoalidade, bem como a seleção e elaboração dos temas, servem a este fim.

Referida concentração mostra-se contrária à sociedade brasileira, que possui organização plural nas mais diversas searas – social, política, econômica e outras.

Assim, o Estado não deve ser tomado como inimigo da liberdade de expressão e comunicação. É, pelo contrário, fonte desta, na medida em que promove a robustez do debate público.

Avançando em referido entendimento, a regulação da mídia não se opõe à democracia. A imprensa tem função de fazer funcionar a democracia e atender a direitos essenciais do cidadão.

As redes públicas de telecomunicações são alternativas adotadas no mundo com o intuito de prestigiar o interesse público.

No Brasil, questão polêmica levantada judicialmente referiu-se à possibilidade de vedação legal do proselitismo às rádios comunitárias.

Em julgamento recente o Supremo Tribunal Federal entendeu que a vedação configurava censura prévia, vedada pela Constituição Federal de 1988, julgando inconstitucional o dispositivo.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, Perseu. *Os padrões de manipulação da grande imprensa*. 1. ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

ALMEIDA, André Mendes de. *Mídia eletrônica: seu controle nos EUA e no Brasil*. Rio de Janeiro: Forense, 1993.

ALMEIDA, Débora de Souza; GOMES, Luís Flávio. *Populismo penal midiático*. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

AMORIM, Paulo Henrique. *O quarto poder*. 1. ed. São Paulo: Hedra, 2015.

ANTUNES, Américo. *Uma lei de imprensa democrática e cidadã*. Brasília-df: Fenaj, 1997.

AZEVEDO, Antônio Fernando. Democracia e mídia no Brasil: um balanço dos anos recentes. In: GOULART, Jefferson O. (Org.). *Mídia e democracia*. 1. ed. São Paulo: Annablume, 2006.

BAGDIKIAN, Bem H. *O monopólio da mídia*. 1. ed. São Paulo: Ed. Scritta, 1993.

BARBOSA, Rui. *A imprensa e o dever da verdade*. 3. ed. São Paulo: Papagaio, 2004.

BORGES, Altamiro. *A ditadura da mídia*. 2. ed. São Paulo: Anita Garibaldi, 2009.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Decreto nº 91.837, de 25 de outubro de 1985*. Altera dispositivos do Regulamento dos Serviços de Radiodifusão, aprovado pelo Decreto nº 52.795, de 31 de outubro de 1963. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-91837-25-outubro-1985-442314-publicacaooriginal-1-pe.html>>.

_____. *Decreto-Lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967*. Complementa e modifica a Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0236.htm>.

_____. *Decreto de 22 de novembro de 1823*. Manda executar provisoriamente o projecto de lei da Assembléa Constituinte sobre liberdade de imprensa. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dim/dim-22-11-1823.htm>. Acesso em: 13 jan. 2019.

BRIGGS, A.; BURKE, P. *Uma história social da mídia: de Guttemberg à internet*; tradução Maria Carmelita Pádua Dias. Rio de Janeiro: Zahar, 2016.

BUCCI, Eugenio. *Brasil em tempo de TV*. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 1997.

_____. *O Estado de Narciso*. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

_____. *A imprensa e o dever da liberdade*. 1. ed. São Paulo: Ed. Contexto, 2009.

_____. *Sobre ética e imprensa*. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

_____; KEHL, Maria Rita. *Videologias*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2004.

BUDÓ, Marília de Nardin. *Mídia e controle social*. 1. ed. São Paulo: Ed. Raven, 2013.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Constituição dirigente e vinculação do legislador*. Coimbra: Coimbra Ed., 1994.

_____; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lênio Luiz. *Comentários à Constituição do Brasil*. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

CAPARELLI, Sérgio; LIMA, Venício A. de. *Comunicação e televisão*. 1. ed. São Paulo: Ed. Hacker, 2004.

CARVALHO FILHO, Luiz F. Diapositivos do texto são inconstitucionais. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 21 out. 1990.

CHAUÍ, Marilena. *Convite à filosofia*. 13. ed. São Paulo: Ática, 2003.

_____. *Cultura e democracia*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2015.

_____. *Simulacro e poder: uma análise da mídia*. 1. ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006.

CHAYTOR, H.J. *From script to print*. Cambridge: Cambridge University Press, 1945.

CHOMSKY, Noam. *Mídia: propaganda política e manipulação*. 1. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2013.

CLANCHY, M. *From memory to written record: England, 1066-1307*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1979.

COMPARATO, Fabio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 10 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

_____. A democratização dos meios de comunicação de massa. In: GRAU, Eros; GUERRA FILHO, Willis Santiago (Orgs.). *Direito constitucional*. São Paulo: Malheiros Ed., 2001.

_____. Nótula sobre o direito à comunicação de massa. In: CAVALCANTI FILHO, José Paulo (Org.). *Informação e poder*. São Paulo: Record, 1994.

_____. Prefácio. In: LIMA, Venício A. de. *Liberdade de expressão x liberdade de imprensa*. São Paulo: Publisher Brasil, 2012.

COSTA, Caio Túlio. Modernidade líquida, comunicação concentrada. *Observatório da Imprensa*, jul. 2005. Disponível em: <<http://observatorio.ultimosegundo.ig.com.br/artigos.asp?cod=351IPB012>>.

COSTA, Emília Viotti da. *Da Monarquia à República*. 9. ed. São Paulo: UNESP, 2007.

COSTELLA, Antônio F. *O controle da informação no Brasil*. Rio de Janeiro: Vozes, 1970.

DIZARD JR, Wilson. *A nova mídia*. 2. ed. São Paulo: Ed. Jorge Zahar, 2000.

ELLIOTT, Deni. *Jornalismo versus privacidade*. Tradução de Celso Vargas. Rio de Janeiro: Nordica, 1986.

FAUSTO, Boris. *A Revolução de 1930*. 16. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

FAUSTO NETO, Antônio. *A construção do presidente: estratégias jornalísticas da política*. Salvador: FACOM UFBA, 1995. v. 13, n. 3.

FERRIGOLO, Noemi Mendes Siqueira. *Liberdade de expressão: direito na sociedade da informação*. 1. ed. São Paulo: Ed. Pillares, 2006

FISCHER, Desmond. *O direito de comunicar*. Tradução de Luiz Roberto Seabra Malta. São Paulo: Brasiliense, 1982.

FISS, Owen. *A ironia da liberdade de imprensa: estado, regulação e diversidade na esfera pública*. São Paulo: Renovar, 2005.

FORD, Sam; GREEN, Joshua; JENKINS, Henry. *Cultura da conexão: criando valor e significado por meio da mídia propagável*. 1. ed. São Paulo: Ed. Aleph, 2015.

FRAZÃO NETO, Angelo. *Midialização: o poder da mídia*. 1. ed. São Paulo: Ed. Nobel, 2006.

GONÇALVES, Antônio Baptista. *O Direito e a mídia no século XXI*. 1. ed. São Paulo: Ed. Quartier Latin, 2010.

GOULART, Jefferson O. (Org.). *Mídia e democracia*. 1. ed. São Paulo: Ed. Annablume, 2006.

GUARESCHI, Pedrinho A. *Paradigmas em psicologia social*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

_____; BIZ, Osvaldo. *Mídia e democracia*. 1. ed. Porto Alegre: Ed. Evangraf, 2005.

HABBERMAS, Jurgen. *Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

HUNT, Lynn. *A invenção dos direitos do homem: uma história*. Tradução Rosaura Eichenberg. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

ISEGORIA. In: DICIONÁRIO Infopédia da Língua Portuguesa. Porto: Porto Ed., 2003-2019. Disponível em: <<https://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/isegoria>>. Acesso em: 06 jan. 2019.

ISOCRACIA. In: DICIONÁRIO Infopédia da Língua Portuguesa. Porto: Porto Ed., 2003-2019. Disponível em: <<http://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/isocracia>>. Acesso em: 06 jan. 2019.

ISONOMIA. In: DICIONÁRIO Infopédia da Língua Portuguesa. Porto: Porto Ed., 2003-2019. Disponível em: <<https://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/isonomia>>. Acesso em: 06 jan. 2019.

KARAM, Francisco José. *A ética jornalística e o interesse público*. 1. ed. São Paulo: Ed. Summus, 2004.

LEAL FILHO, Laurindo. *A TV sob controle*. 1. ed. São Paulo: Ed. Summus, 2006.

LEFORT, Claude. Esboço de uma gênese da ideologia nas sociedades modernas. In: LEFORT, Claude. *As formas da história*. São Paulo: Brasiliense, 1982.

LIMA, Venício A. de. As bases do novo coronelismo eletrônico. In: Disponível em: <<http://www.observatorio.ultimosegundo.ig.com.br>>.

_____. Liberdade de expressão x liberdade de imprensa. 1. ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2012.

_____. Mídia, crise política e poder no Brasil. 1. ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006.

_____. *Mídia: teoria e política*. São Paulo: Fundação Perseu Abreu, 2001.

_____; LOPES, Cristiano. *Rádios comunitárias: coronelismo eletrônico de novos tipos* (1999-2004). Disponível em: <http://observatoria.ultimosegundo.ig.com.br/download/Coronelismo_eletronico_d_e_novo_tipo>.

LINS, Bernardo. *A revisão da Lei de Imprensa num contexto democrático*. Brasília: Fenaj, 1995.

LUHMANN, Nikkas. *A realidade dos meios de comunicação*. 2. ed. São Paulo: Ed. Paulus, 2011.

MARCONDES FILHO, Ciro. *O espelho e a máscara: o enigma da comunicação no caminho do meio*. 1. ed. São Paulo: Ed. Unijui, 2002.

_____. *Para entender a comunicação*. 1. ed. São Paulo: Ed. Paulus, 2008.

MARINGONI, Gilberto; GLASS, Verena. A regulação da mídia na América Latina. *IPEA*, ano 9, ed. 71, 08 maios 2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2723:catid=28&Itemid=23>. Acesso em: 13 jan. 2019.

MARTÍNEZ, Ângela Vivanco. *A mídia: entre regulamentação e concentração*. 1. ed. São Paulo: Ed. Konrad Adenauer Stiftung, 2007.

MARTINO, Luís Mauro As. *Mídia e poder simbólico*. 1. ed. São Paulo: Ed. Paulus, 2003.

MATOS, Carolina. *Jornalismo e política democrática no Brasil*. 1. ed. São Paulo: Ed. Publifolha, 2008.

_____. *Mídia e política na América Latina*. 1. ed. São Paulo: Ed. Civilização Brasileira, 2013.

MATTOS, Sérgio. *O contexto midiático*. 1. ed. São Paulo: Instituto Geográfico, 2009.

_____. *A história da televisão brasileira*. 2. ed. São Paulo: Ed. Vozes, 2010.

_____. *Imparcialidade é mito*. 1. ed. Salvador: Ed. UniBahia, 2001.

_____. *Jornalismo, fonte e opinião*. 1. ed. São Paulo: Ed. Quarteto, 2011.

_____. *Mídia controlada: a história da censura no Brasil e no mundo*. 1. ed. São Paulo: Ed. Paulus, 2005.

_____. *A mídia nas páginas dos jornais*. 1. ed. São Paulo: Ed. Contexto Arte, 2009.

MEYER, Thomas; HINCHMAN, Lew. *Democracia midiática: como a mídia coloniza a política*. 1. ed. São Paulo: Ed. Loyola, 2008.

MILL, John Stuart. *Sobre a Liberdade*. São Paulo: LePM Ed., 2016.

MIRANDA, Darcy Arruda. *Comentários à Lei de Imprensa*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

MONOLÍTICO. In: DICIONÁRIO Infopédia da Língua Portuguesa. Porto: Porto Ed., 2003-2019. Disponível em: <<https://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/monolítico>>. Acesso em: 06 jan. 2019.

MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat. *Do espírito das leis*. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. São Paulo: Atlas, 2004.

MORAES, Denis de. *Mídia: poder e contrapoder*. 1. ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2013.

_____; RAMONET, Ignácio; SERRANO, Pascual. *Mídia, poder e contrapoder: da concentração monopólica à democratização da informação*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2013.

NOBRE, Freitas. *Imprensa e liberdade: os princípios constitucionais e a nova legislação*. São Paulo: Summus, 1988.

NOGUEIRA, Octaciano. *Constituições brasileiras*. Brasília-DF: Senado Federal, 2012. v. 1.

PARRY, Roger. *A ascensão da mídia*. 1. ed. São Paulo: Ed. Elsevier, 2012.

PEREIRA, Moacir. *O direito à informação na nova Lei de Imprensa*. São Paulo: Global, 1993.

PERFORMANCE and Accountability Report. In Federal Communications Commission. Disponível em: <file:///C:/Users/user/AppData/Local/Microsoft/Windows/Temporary%20Internet%20Files/Content.IE5/2ZK7HCWS/ar2008.pdf>. Acesso em: 06 out. 2010.

PORTUGAL. *Lei n.º 2/99, de 13 de janeiro*. Lei de Imprensa. Disponível em: <http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=138&tabela=leis>. Acesso em: 13 jan. 2019.

QUERINO, Ana Carolina. Os limites da propriedade cruzada. *Observatório da Imprensa*, 18 jul. 2001.

RAMOS, Roberto. *O sensacionalismo dos sensacionalismos*. 1. ed. São Paulo: Ed. Sulina, 2012.

RANIERI, Nina. *Teoria do Estado: do Estado de Direito ao Estado Democrático de Direito*. São Paulo: Manole, 2013.

RIBEIRO, Lavina Madeira. *Imprensa e espaço público: a institucionalização do jornalismo no Brasil (1808 -1964)*. Rio de Janeiro: E-Papers Serviços Editoriais, 2004.

SARAVIA, Enrique J. *Democracia e regulação dos meios de comunicação de massa*. São Paulo: FGV, 2008.

SARMENTO, Daniel. Liberdade de expressão, pluralismo e o papel promocional do Estado. *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador, n. 16, maio/ago. 2007.

SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada*. São Paulo: Ática, 1994. 2 v.

SCHREIBER, Anderson. *Direito e mídia*. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 34. ed. São Paulo: Malheiros Ed., 2011.

SIMÕES, Inimá. *A nossa TV brasileira: por um controle social da televisão*. 2. ed. São Paulo: Ed. Senac, 2003.

SINGER, André. A mídia influenciando no sistema político. *Intercom*, v. 7, n. 5, 1984.

SODRÉ, Muniz. *A mídia e seus múltiplos significados*. Rio de Janeiro: Nova América, 2000.

SORJ, Bernardo. *Poder político e meios de comunicação*. 1. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2010.

STEINBERGER, Margareth Born. *Discursos geopolíticos da mídia*. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

SUPREMO julga Lei de Imprensa incompatível com a Constituição Federal. *Notícias STF*, 30 abr 2009. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/vernoticiadetalle.asp?idconteudo=107402>>. Acesso em: 12 jan. 2019.

VALENTE, Jonas. *Regulação democrática dos meios de comunicação*. 1. ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

VISCARDI, Cláudia Maria Ribeiro. *O teatro das oligarquias*. 2. ed. Belo Horizonte: Ed. Fino Traço, 2012.

WAINBERG, Jacques. *A Casa Grande e Senzala com antena parabólica*. 1. ed. São Paulo: Ed. Edipucrus, 2001.

_____. *A. Império das palavras*. 2. ed. São Paulo: Ed. Edipucrus, 2003.

_____. *A. mídia e terror: comunicação e violência política*. 1. ed. São Paulo: Paulus, 2005.

_____. *A. Turismo e comunicação: a indústria da diferença*. 1. ed. São Paulo: Ed. Contexto, 2003.