

CUESTIONARIO EN MATERIA DE LIBERTAD DE EXPRESIÓN, DIVERSIDAD, PLURALISMO Y CONCENTRACIÓN DE MEDIOS

RELATORÍA ESPECIAL PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN

Respostas Artigo 19 e Intervozes – Coletivo Brasil de Comunicação Social

1. ¿Cuál es la legislación que regula los requisitos, procedimientos y condiciones de acceso, asignación y uso de medios de comunicación en su país, en concreto en las siguientes áreas?:

Televisión abierta (analógica y digital) tanto para medios comerciales, públicos o comunitarios.

*** Radiodifusão geral**

- Artigos 220 a 224 da Constituição Federal Brasileira¹;
- Código Brasileiro de Telecomunicações (Lei Federal n. 4.117/1962)²;
- Regulamento dos Serviços de Radiodifusão (Decreto Federal n. 52.795/1963)³ ;
- Decreto-lei n. 236/1967⁴;
- Regulamento de Sanções Administrativas (Portaria do Ministério das Comunicações n. 112/2013)⁵;
- Participação de capital estrangeiro (Lei Federal n. 10.610/2002)⁶.

*** Televisão aberta**

- Regulamento do Serviço de Retransmissão e Repetição de Televisão (Decreto Federal n. 5.371/2005)⁷;

[Classificação indicativa para crianças e adolescentes]

1 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

2 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4117.htm

3 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D52795.htm

4 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0236.htm

5 <http://www.comunicacoes.gov.br/legislacao/por-ano/2013/portaria-n-112-de-22-de-abril-de-2013>

6 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10610.htm

7 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/D5371.htm

- Artigos 76 e 254 do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei Federal n. 8.069/1990)⁸ (A constitucionalidade do art. 254 está sendo impugnada no Supremo Tribunal Federal);
- Portaria do Ministério da Justiça n. 1.220/2007⁹.

*** Televisão Digital Geral**

- Decreto Federal n. 4.901/2003¹⁰ (embora não tenha sido revogado, muito da política ali prevista não se concretizou ou não se pratica atualmente);
- Decreto Federal n. 5.820/2006¹¹;
- Portaria no Ministério das Comunicações n. 24/2009, que aprova a Norma n.01/2009¹² (novamente nesse caso, alguns pontos importantes dessa Norma não se concretizaram, como os canais reservados ao sistema público e radiodifusão e a constituição de um Operador de Rede);
- Portaria Ministerial do Ministério das Comunicações n. 925/2014¹³;
- Portaria Ministerial do Ministério das Comunicações n. 932/2014¹⁴.

*** Radiodifusão pública e educativa (analógica e digital)**

- Regras para outorga de serviço de radiodifusão educativa – Portaria Ministerial do Ministério das Comunicações n. 355/2012¹⁵;
- Princípios e objetivos dos serviços de radiodifusão públicos operados pelo Poder Executivo ou concedidos às entidades de sua administração indireta; autoriza o Poder Executivo para formar a Empresa Brasil de Comunicação (EBC) (Lei Federal n. 11.652/2008)¹⁶;
- Estatuto Social da Empresa Brasil de Comunicação (Decreto Federal n.6.689/2008)¹⁷;
- Multiprogramação nos los canais públicos digitais – Portaria Ministerial do Ministério das Comunicações n. 106/2012¹⁸;
- Norma regulamentar do Canal da Cidadania (Portaria do Ministério das Comunicações n.

8 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069.htm

9 http://www.cultura.gov.br/legislacao/-/asset_publisher/siXI1QMnlpZ8/content/portarias-do-ministerio-da-justica/10937

10 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4901.htm

11 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5820.htm

12 <http://www.mc.gov.br/portarias/26730-portaria-n-24-de-11-de-fevereiro-de-2009>

13 <http://comunicacoes.gov.br/index.php?>

[option=com_mtree&task=att_download&link_id=695&cf_id=24](http://comunicacoes.gov.br/index.php?option=com_mtree&task=att_download&link_id=695&cf_id=24)

14 http://comunicacoes.gov.br/index.php?option=com_mtree&task=att_download&link_id=696&cf_id=24

15 <http://www.mc.gov.br/portarias/25701-portaria-n-355-de-12-de-julho-de-2012>

16 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/11652.htm

17 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6689.htm

18 <http://www.comunicacoes.gov.br/portarias/25688-portaria-n-106-de-2-de-marco-de-2012>

489/2012)¹⁹.

Televisión de pago o por suscripción o para abonados en sus diferentes sistemas de transmisión (satélite, cable, ondas terrestres, MMDS/LMDS, IPTV).

- Lei Geral do Serviço de Acesso Condicionado (que abarca todas as tecnologias de televisão por assinatura) – Lei Federal n. 12.485/2011²⁰;
- Regulamentação da Agência Nacional do Cinema (Instrução Normativa n.100/2012)²¹;
- Regulamentação da Agência Nacional de Telecomunicações (Resolução n.581/2012)²².

Radiodifusión sonora (analógica y digital) tanto para medios comerciales, públicos o comunitarios.

*** Radiodifusão geral**

- Artigos 220 a 224 da Constituição Federal Brasileira²³;
- Código Brasileiro de Telecomunicações (Lei Federal n. 4.117/1962)²⁴;
- Regulamento dos Serviços de Radiodifusão (Decreto Federal n. 52.795/1963)²⁵ ;
- Decreto-lei n. 236/1967²⁶;
- Regulamento de Sanções Administrativas (Portaria do Ministério das Comunicações n. 112/2013)²⁷;
- Regulamento Técnico para Emissoras de Radiodifusão Sonora em Frequência Modulada (Resolução nº 67, de 12 de novembro de 1998, da Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel).
- Participação de capital estrangeiro (Lei Federal n. 10.610/2002)²⁸

*** Radiodifusão Comunitária**

- Lei de Radiodifusão Comunitária (Lei Federal n. 9.612/1998)²⁹

¹⁹ <http://www.mc.gov.br/component/content/article/404-lex/normas/26251-norma-regulamentar-do-canal-da-cidadania>

²⁰ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2011-2014/2011/Lei/L12485.htm

²¹ <http://ancine.gov.br/legislacao/instrucoes-normativas-consolidadas/instru-o-normativa-n-100-de-29-de-maio-de-2012>

²² <http://www.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2012/139-resolucao-581>

²³ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

²⁴ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4117.htm

²⁵ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D52795.htm

²⁶ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0236.htm

²⁷ <http://www.comunicacoes.gov.br/legislacao/por-ano/2013/portaria-n-112-de-22-de-abril-de-2013>

²⁸ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10610.htm

²⁹ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9612.htm

- Decreto que regulamenta o serviço de radiodifusão comunitária (Decreto nº 2.615/1998)³⁰;
- Normas do Ministério das Comunicações que se aplicam à radiodifusão comunitária (Portaria nº 462, de 14 de outubro de 2011, Norma n. 1/2011 e Portaria n.197, de 1º de julho de 2013)³¹;
- Normas da Anatel que se aplicam à radiodifusão comunitária (Resolução Anatel n.60, de 24 de setembro de 1998, que designa canal para a execução do Serviço de Radiodifusão Comunitária e Resolução Anatel nº 356, de 11 de março de 2004, que destina a faixa de radiofrequências de 87,4 MHz a 87,8 MHz, para o Serviço de Radiodifusão Comunitária, em caráter secundário).

*** Radiodifusão pública e educativa**

- Estatuto Social da Empresa Brasil de Comunicação (Decreto Federal n. 6.689/2008).
- Regras para outorga de radiodifusão educativa – Portaria do Ministério das Comunicações n. 355/2012³²

Prensa escrita. Explicar los requisitos que establece la legislación para fundar y publicar medios escritos (versión papel y/o digital).

- Art. 220 da Constituição Federal Brasileira
- Participação de capital estrangeiro (Lei Federal n. 10.610/2002)³³

2. ¿La legislación reseñada incluye disposiciones específicas para definir, limitar o impedir la concentración de medios de comunicación en radio, televisión, otros servicios de comunicación audiovisual o en relación a la convergencia?

En particular si existen disposiciones con:

*** Os links das legislações citadas abaixo já constam da resposta ao item 1.*

Límites a la multiplicidad de licencias y/o uso de frecuencias de espectro radioeléctrico bajo control de una misma persona física o jurídica y/o un mismo

³⁰ <http://www.anatel.gov.br/legislacao/decretos/123-decreto-2615>

³¹ http://www.mc.gov.br/index.php?option=com_mtree&task=att_download&link_id=607&cf_id=24

³² <http://www.mc.gov.br/portarias/25701-portaria-n-355-de-12-de-julho-de-2012>

³³ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10610.htm

grupo económico.

O § 5º do artigo 220 da Constituição Federal determina que “*Os meios de comunicação social não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio*”.

O artigo 12 do Decreto-lei 236/1967 dispõe que:

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

I) Estações radiodifusoras de som (rádio):

a - Locais:

Ondas médias - 4

Frequência modulada – 6

b - Regionais:

Ondas médias - 3

Ondas tropicais - 3

sendo no máximo 2 por Estados

c - Nacionais:

Ondas médias - 2

Ondas curtas – 2

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

Ainda, o §7º do artigo 12 restringiu a formação de redes:

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

O Decreto-lei 236/1967 também estabelece que não poderão ter concessão ou permissão as **entidades** das quais faça parte **acionista ou cotista** que integre o quadro social de outras empresas executantes do serviço de radiodifusão além desses limites. Ainda, nenhuma **pessoa** poderá participar da **direção** de mais de uma empresa de radiodifusão, em localidades diversas, em excesso a esses limites. As estações repetidoras e retransmissoras de televisão não entram nessa contagem.

Já o artigo 38, g, do Código Brasileiro de Telecomunicações (Lei n. 4.117/1962) prevê que 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.

No processo de digitalização, foram alocados às emissoras já em operação um novo canal de 6 MHz para a transmissão digital, observando a quantidade de outorgas previamente existente.

No Decreto nº 2.615/1998, que regulamenta o serviço de radiodifusão comunitária está previsto que:

Art. 18. A cada entidade será expedida apenas uma autorização para execução do RadCom.

Parágrafo único. É vedada a expedição de autorização para entidades prestadoras de qualquer outra modalidade de serviço de radiodifusão ou de serviços de distribuição de sinais de televisão mediante assinatura, bem como a entidade que tenha como integrante de seus quadros de sócios e de administradores pessoas que, nestas condições, participem de outra entidade detentora de outorga para execução de qualquer dos serviços mencionados.

Nesse mesmo Decreto, está previsto que:

Artigo 29. É vedada a formação de redes na execução do RadCom, excetuadas as situações de guerra, calamidade pública e epidemias, bem como as transmissões obrigatórias dos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo, definidas em lei.

Uma outra limitação importante no que diz respeito à radiodifusão comunitária trata da restrição de um único canal em FM que poderá ser utilizado por apenas uma rádio comunitária (potência máxima de 25Watts) no raio de 1km em cada município (Decreto nº2.615, de 3 de junho de 1998), é uma forma de limitar consideravelmente a propriedade dos meios comunitários.

Límites a la propiedad cruzada (dentro y fuera del sector, vertical u horizontal)

O limite à propriedade cruzada que temos na legislação brasileira foi introduzido pela Lei n. 12.485/2011 (Lei do Serviço de Acesso Condicionado - TV paga), que está presente em seu art. 5º, nos seguintes termos:

Art. 5º O controle ou a titularidade de participação superior a 50% (cinquenta por cento) do capital

total e votante de empresas prestadoras de serviços de telecomunicações de interesse coletivo não poderá ser detido, direta, indiretamente ou por meio de empresa sob controle comum, por concessionárias e permissionárias de radiodifusão sonora e de sons e imagens e por produtoras e programadoras com sede no Brasil, ficando vedado a estas explorar diretamente aqueles serviços.

§ 1o O controle ou a titularidade de participação superior a 30% (trinta por cento) do capital total e votante de concessionárias e permissionárias de radiodifusão sonora e de sons e imagens e de produtoras e programadoras com sede no Brasil não poderá ser detido, direta, indiretamente ou por meio de empresa sob controle comum, por prestadoras de serviços de telecomunicações de interesse coletivo, ficando vedado a estas explorar diretamente aqueles serviços.

Esse é também um limite à concentração de propriedade vertical, pois cria uma separação entre os responsáveis pela produção/programação e os responsáveis pela distribuição (empresas prestadoras do serviço de telecomunicações denominado “Serviço de Acesso Condicionado” - SeAC).

No momento, a constitucionalidade desse artigo está sendo questionada no Supremo Tribunal Federal. Interessa mencionar que, embora ele tenha introduzido na legislação brasileira regra voltada a controlar em alguma medida a concentração de propriedade vertical e cruzada, sua avaliação é polêmica mesmo no âmbito da sociedade civil ligada à democratização da comunicação. Isso porque, considerado o atual cenário das programadoras de canais no país e do mercado de produção de conteúdo, ele terminou por assegurar uma posição dominante do Grupo Globo nessas atividades, restringindo o fortalecimento de novos *players* advindos do setor de telecomunicações.

Uma outra forma de limitar a propriedade cruzada está prevista no Decreto nº 2.615/1998, que regulamenta o serviço de radiodifusão comunitária, em seu artigo 18, parágrafo único:

É vedada a expedição de autorização para entidades prestadoras de qualquer outra modalidade de serviço de radiodifusão ou de serviços de distribuição de sinais de televisão mediante assinatura, bem como a entidade que tenha como integrante de seus quadros de sócios e de administradores pessoas que, nestas condições, participem de outra entidade detentora de outorga para execução de qualquer dos serviços mencionados.

Límites de audiência o mercado potencial

Não há.

Leyes antimonopolio de carácter general que sean aplicables a los medios de comunicación.

Em 2011, foi aprovada uma nova lei geral de defesa da concorrência no Brasil – a Lei 12.529/2011³⁴. Antes dela, havia outra lei, conhecida como Lei Antitruste (Lei n.8.884/1994), que foi revogada. Apesar da existência dessas leis, não temos conhecimento de ações ou iniciativas representativas de controle à concentração da propriedade nos meios de comunicação de massa que tenham tido essa legislação como base.

3. ¿Qué instituciones u órganos de la Administración de su país son competentes en materia de concentración de medios de comunicación y/o defensa de la competencia?

a) Organismos que regulan los medios de comunicación en general

De uma forma mais ampla, atualmente os seguintes organismos estão envolvidos na regulação ou autorregulação dos serviços de comunicação social eletrônica no Brasil:

- Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel): agência reguladora responsável pelos serviços de telecomunicações, por administrar o espectro de radiofrequências e fiscalizar os aspectos técnicos dos serviços de radiodifusão (artigo 163 da Lei nº 9.472/1997 - LGT).
- Ministério das Comunicações: braço do Executivo Federal responsável por desenvolver e implantar a política pública de comunicações, além de fiscalizar a exploração dos serviços de radiodifusão nos aspectos referentes ao conteúdo de programação das emissoras, bem como à composição societária e administrativa e às condições de capacidade jurídica, econômica e financeira das pessoas jurídicas executantes desses serviços (artigo 8 do Decreto nº 7.462/2011).
- Congresso Nacional: os pedidos de outorga são encaminhados pelo Ministério das Comunicações para a Casa Civil da Presidência, que burocraticamente assina a renovação, e por fim ao Congresso Nacional (artigo 223 da Constituição Federal). Na Câmara dos Deputados, durante a apreciação pela Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI), apenas as decisões pela não renovação vão a Plenário (Ato Normativo

³⁴ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12529.htm

nº 1, de 2007).

- Conselho de Comunicação Social: atua como órgão consultivo do Congresso Nacional em questões que digam respeito ao Capítulo de Comunicação Social da Constituição Federal (Lei nº 8.389/1991).
- Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom): braço do governo federal responsável por elaborar estratégias para as comunicações governamentais (Lei n.6.650, de 23 de maio de 1979, alterada pela Lei n.11.754, de 23 de julho de 2008). A Empresa Brasil de Comunicação (EBC) está vinculada à Secom.
- Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação: seção do Ministério da Justiça que supervisiona a classificação dos programas de televisão, [filmes](#) e [jogos eletrônicos](#) ([Portaria Nº 368, de 11 de fevereiro de 2014](#), do Ministério da Justiça).
- Ministério Público Federal e Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC): órgãos encarregados das recomendações, termo de ajustamento de conduta e processos judiciais por violação à lei.
- Agência Nacional do Cinema (Ancine): autarquia reguladora responsável pelo mercado cinematográfico e audiovisual, inclusive a produção regulamentada que recebe incentivos públicos, cuja finalidade é regular e/ou fiscalizar o setor audiovisual (Lei nº 10.454/2002). Também é responsável pela fiscalização da Lei de Serviço de Acesso Condicionado (TV paga).
- Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa): agência responsável pela saúde pública, inclusive pelo monitoramento da publicidade em sua esfera ([Lei n.9.782](#)).
- Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE): conselho regulador da concorrência, que responde ao Ministério da Justiça ([Lei n.12.529/2011](#)).
- Conselho de Autorregulamentação Publicitária (Conar): conselho autorregulador da publicidade, composto por representantes dos setores de mídia impressa, radiodifusão e publicidade, além dos próprios anunciantes.

- Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.Br): responsável pela administração dos domínios e acompanhamento do setor e levantamento de informações (Portaria Interministerial N° 147, de 31 de Maio de 1995)³⁵.
- Ministério da Justiça³⁶: responsável pelo acompanhamento da regulamentação do Marco Civil da Internet.

b) Organismos que regulan la radio, la televisión y los servicios de comunicación audiovisual

O regime brasileiro de outorgas de rádio e TV envolve até quatro atores diferentes: Anatel, que administra e fiscaliza o espectro, Ministério das Comunicações, que avalia a viabilidade jurídica, legal e econômica da submissão da licença, e o Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado Federal), que faz a outorga final da concessão e, em alguns casos, o gabinete da Presidência da República.

No campo da radiodifusão, a transferência do poder de outorga das concessões para a União, que antes cabia a Estados e Municípios, data de 1962, quando foi instituído o Código Brasileiro de Telecomunicações - CBT (Lei 4.117/1962). Através do CBT foi consolidado o Conselho Nacional de Telecomunicações (Contel) - primeiro organismo brasileiro de regulação para o setor - que era responsável por elaborar o Plano Nacional de Telecomunicações, fiscalizar a prestação dos serviços e os processos licitatórios, dentre outras atribuições.

O Decreto 52.795/63, ainda vigente, trouxe alguns parâmetros para a prestação do serviço de radiodifusão, tendo estabelecido que: “Os serviços de radiodifusão tem finalidade educativa e cultural, mesmo em seus aspectos informativo e recreativo, e são considerados de interesse nacional, sendo permitida, apenas, a exploração comercial dos mesmos, na medida em que não prejudique esse interesse e aquela finalidade “. Já o Decreto nº 236/1967 estabeleceu limites em relação ao número de outorgas que cada entidade pode ter³⁷.

O Contel foi substituído pelo Ministério das Comunicações em 1967, durante o governo de

35 <http://www.cgi.br/portarias/numero/147>

36 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/decreto/d6061.htm

37 No caso da radiodifusão de sons e imagens, cada entidade só poderá ter concessão ou permissão para executar, em todo o país, dentro dos seguintes limites: II - Estações radiodifusoras de som e imagem - 10 em todo território nacional, sendo no máximo 5 VHF e 2 por Estado.

Castelo Branco, responsável pela edição do decreto-lei 200 que unificou as funções desempenhadas pelo Contel, Dentel e Empresa Brasileira de Telecomunicações, centralização que permitiu maior controle pelo regime militar da época.

A partir da transição para o regime democrático, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu um capítulo dedicado à Comunicação Social. Nesse capítulo está previsto a necessidade de introduzir leis para regular os meios de comunicação social, inclusive para proibir o monopólio e oligopólio nesses meios (artigo 220).

Com relação à radiodifusão, especificamente, a Constituição Federal determinou, por exemplo, a complementariedade entre os sistemas privado, público e estatal de emissoras e o compromisso com princípios como o de promover a cultura regional e nacional, o de estimular a produção independente e o de sustentar padrões gerais de conteúdo que respeitem valores éticos e sociais (artigo 221).

Com a Emenda Constitucional n.º 03, de 15 de agosto de 1995, os serviços públicos de telecomunicações e radiodifusão foram definitivamente distinguidos, como fica evidenciado pelo artigo 21 da Constituição Federal, assim modificado:

Art. 21. Compete à União:

XI - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais;

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

a) os serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens.

Em 1997, foi promulgada a Lei Geral de Telecomunicações - LGT (Lei nº 9.472/1997), que, ao mesmo tempo em que definiu o modelo do regime jurídico de regulação dos serviços de telecomunicações, instaurando, assim, um novo marco legal para o setor, criou, tal como previsto no texto constitucional, a Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel, integrante da Administração Pública Federal Indireta, submetida a regime autárquico especial e vinculada ao Ministério das Comunicações, com a função de órgão regulador dos serviços de telecomunicações³⁸.

A LGT estipula que à ANATEL cabe a administração do espectro, e ainda a manutenção do plano com a atribuição, distribuição e destinação de radiofrequências. Também é sua função expedir licenças de instalação e funcionamento das estações transmissoras de

38 http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12520

radiodifusão sonora e de sons e imagens, fiscalizando-as permanentemente. Caso constate alguma infração, deve comunicar ao MiniCom, encaminhando-lhe cópia dos autos de constatação, notificação, infração, lacração e apreensão.

De acordo com o [Decreto n.7.462, de 19 de abril de 2011](#), a responsabilidade por toda operação referente aos serviços de radiodifusão é da Secretaria de Serviços de Comunicação Eletrônica, pertencente ao Ministério das Comunicações. Além de formular e propor políticas, diretrizes e metas relativos à radiodifusão, a Secretaria de Serviços de Comunicação Eletrônica é quem faz a avaliação “técnica, operacional, econômica e financeira das pessoas jurídicas executantes dos serviços de radiodifusão” e a fiscalização da “exploração dos serviços de radiodifusão e de seus ancilares e auxiliares nos aspectos referentes ao conteúdo de programação das emissoras, bem como à composição societária e administrativa e às condições de capacidade jurídica, econômica e financeira das pessoas jurídicas executantes desses serviços”.

A referida Secretaria se subdivide no Departamento de Outorga de Serviços de Comunicação Eletrônica e no Departamento de Acompanhamento e Avaliação de Serviços de Comunicação Eletrônica.

Apesar da fiscalização da radiodifusão ser uma atribuição originária do MiniCom, em 2007 foi firmado o Convênio nº 01/20075 em que o órgão delega à Anatel a competência para “executar a fiscalização” em relação a alguns aspectos técnicos e de conteúdo. Ainda assim, somente em janeiro de 2011 o Ministério publicou parecer³⁹ definitivo, encerrando uma longa indefinição jurídica, motivada por sucessivas discordâncias entre a Consultoria Jurídica do Minicom e a Procuradoria da Anatel em relação às competências de cada um dos órgãos. O novo parecer definiu que, materialmente, cabe a Anatel proceder à outorga de autorização de uso de radiofrequência para o serviço de radiodifusão, bem como à certificação de equipamentos destinados à exploração de serviço de radiodifusão. Correlatamente, a Agência poderá fiscalizar e aplicar sanções a irregularidades definidas pelo Convênio além de instaurar e conduzir o processo administrativo.

A Constituição Federal condiciona a aprovação e a renovação das outorgas ao Congresso Nacional. Do MiniCom, o pedido vai para Casa Civil da Presidência, que burocraticamente assina a renovação, encaminhando o processo para o Congresso Nacional. Na apreciação pela Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) da Câmara dos Deputados, apenas as decisões pela não renovação vão a Plenário. As decisões favoráveis serão apreciadas pelo conjunto dos deputados se houver recurso de pelo menos 10% dos

39 Registrada no Parecer nº 0036 – 1-16/2011 da Advocacia Geral da União

parlamentares.

Em relação aos serviços audiovisuais, foi criada, em 2001 (referência da Medida Provisória n.º 2.228-1¹, posteriormente regulamentada pela Lei nº 10.454/2002), a Agência Nacional do Cinema (Ancine), "cujo objetivo é fomentar, regular e fiscalizar a indústria cinematográfica e videofonográfica nacional". É como a Anatel, porém voltada para o mercado audiovisual. A sua competência fiscalizatória se estende aos serviços de TV por assinatura conforme a [Lei n.12.485, de 12 de setembro de 2011](#).

c) Organismos que regulan las telecomunicaciones, incluyendo los servicios audiovisuales

Atualmente o serviço de telecomunicações é regulamentado pela Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, Lei Geral de Telecomunicações (LGT). Essa lei institui a Anatel, agência reguladora vinculada ao Ministério das Comunicações com a função de órgão regulador das telecomunicações. O Regimento Interno da Anatel, aprovado em 2013, dispõe o seguinte:

"Art. 1º Este Regimento dispõe sobre a organização e o funcionamento da Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel, em observância ao disposto nos [arts. 19, XXVII, e 22, X](#), da Lei Geral de Telecomunicações – LGT, Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, e nos [arts. 16, XXVIII, e 35, VIII](#) de seu Regulamento, aprovado pelo Decreto nº 2.338, de 7 de outubro de 1997.

Parágrafo único. Na condição de órgão regulador, compete à Agência organizar a exploração dos serviços de telecomunicações, em especial quanto aos aspectos de regulamentação e de seu acompanhamento, outorga de concessão e permissão, expedição de autorização, uso dos recursos de órbita e de radiofrequências, fiscalização e aplicação de sanções."

A Ancine, por sua vez, tem papel na regulação dos serviços audiovisuais:

Lei 12.485 - Parágrafo único. As atividades de programação e de empacotamento serão objeto de regulação e fiscalização pela Agência Nacional do Cinema - Ancine no âmbito das competências atribuídas a ela pela Medida Provisória no 2.228-1, de 6 de setembro de 2001.

§ 3º Para efeito do cumprimento do disposto no Capítulo V, a Ancine poderá solicitar à programadora documentos comprobatórios de que o conteúdo exibido é brasileiro, incluindo o Certificado de Produto Brasileiro, para os casos de que trata a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001.

d) Organismos de defensa de la competencia (indique si actúan de manera excluyente o complementaria a la regulación específica sobre medios).

A legislação brasileira não possui critérios claros e objetivos sobre o papel dos órgãos para fiscalizar, prevenir e reprimir abusos do poder econômico no campo da comunicação. A Constituição Federal, porém, traz uma determinação expressa em seu Artigo 220, segundo o qual, “os meios de comunicação social não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio”.

À Anatel, segundo a LGT, cabe:

Art. 19. À Agência compete adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento das telecomunicações brasileiras, atuando com independência, imparcialidade, legalidade, impessoalidade e publicidade, e especialmente:

XIX - exercer, relativamente às telecomunicações, as competências legais em matéria de controle, prevenção e repressão das infrações da ordem econômica, ressalvadas as pertencentes ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE’)

O CADE é uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Justiça. Desse modo, deveria ser responsável por aplicar as leis de concorrência na radiodifusão, mas, segundo relatório produzido pela UNESCO⁴⁰, o órgão não conta com expertise própria específica para o setor, tampouco mantém vínculos e parcerias com outros órgãos que têm esse conhecimento. Dadas essas limitações de recursos e de capacidade técnica, práticas importantes das empresas de radiodifusão deixam de ser analisadas à luz da legislação que protege e estimula a competição.

Como exemplo de legislação anticoncentração, pode-se apontar o Decreto-lei 236/1967, que em seu artigo 12 prevê limite de concessões para radiodifusão por entidade e restringe a formação de redes. Mas é evidente a violação dessa legislação por acordos entre os operadores de rede e suas afiliadas em todo o país.

O Ministério das Comunicações (MiniCom), por meio do Secretário de Serviços de Comunicação Eletrônica, também responsável pela fiscalização dessa área, se manifestou em 2004 sobre o assunto, por meio do Memorando 323/2003-SSCE/MC de 01/08/2003:

“Conforme os quesitos acima descritos, temos a informar a Vossa Senhoria que realizamos pesquisas, no que diz respeito ao Plano Básico de Distribuição de Canais de Radiodifusão, relativos aos serviços de radiodifusão sonora (onda média, ondas curtas, ondas tropicais e frequência modulada); serviços

40 <http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001916/191622por.pdf>

de radiodifusão de sons e imagens (televisão); e radiodifusão comunitária, e constatamos a inexistência de entidades que estariam contrariando o artigo 12 do Decreto-Lei n. 236/67. Consequentemente, este ministério não instaurou procedimento administrativo, visando apurar irregularidade por descumprimento do referido dispositivo”.

Essa conclusão só é possível porque o MiniCom desconsidera que uma mesma entidade pode dispor de vários CNPJs sob seu controle e, dentro da avaliação do quadro societário de cada CNPJ, não considera o grau de parentesco entre os sócios. Vale observar, contudo, que o Ministério Público Federal vem adotando uma postura diferente. Para o MPF, há indícios da existência de entidades que possuem outorgas de radiodifusão acima dos limites permitidos em lei. Essas empresas estão sendo investigadas em procedimentos administrativos conduzidos pelo órgão⁴¹.

Ainda, o Decreto-lei 236/1967, no § 7º do artigo 12 proibiu a formação de “cadeias ou associações” com o objetivo de “estabelecer direção ou orientação única”:

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

Apesar de todas as evidências em contrário, o MiniCom não considera as “redes” formadas com a afiliação contratual de emissoras como “cadeias ou associações” constituindo subordinação “com a finalidade de estabelecer direção ou orientação única” e, por isso, não interfere na sua formação. Ademais, estudo elaborado pela AncineE, em 2010, admite que “a relação contratual entre uma cabeça de rede e suas afiliadas, embora existente, é desconhecida pelos órgãos do governo”⁴².

Até o momento não existem no Brasil normas que proíbam ou limitem a propriedade cruzada por grupos empresariais de mídia, salvo dois dispositivos da Lei 12.485/2011 [artigos 5º e 6º] que se restringem à produção e distribuição de conteúdo na prestação de Serviço de Acesso Condicionado, que deverão ser fiscalizados pela Ancine. Também não há atualmente regras que limitem a propriedade simultânea dos serviços de acesso condicionado⁴³.

41 “A Corrupção está no ar”. *Blog do Intervezes*, 14 jan. 2014. [Disponível aqui](#), acesso em 15.03.2014

42 TV Aberta – Mapeamento, [disponível aqui](#), p. 26

43 <http://observatoriodaimprensa.com.br/interesse-publico/ed833-monopolio-ou-oligopolio-contribuicao-ao-debate/>

4. ¿Qué tipo de decisiones regulatorias se han implementado en su país para garantizar la diversidad y el pluralismo e impedir o limitar la concentración indebida de medios de comunicación?

¿Existe algún tipo de proceso administrativo en su país para aplicar normas/decisiones/disposiciones antimonopólicas o para reducir la concentración en el campo de los medios de comunicación?

As leis brasileiras devem respeitar um trâmite entre Câmara dos Deputados e Senado Federal, com sanção da Presidência da República, para serem aprovadas. Elas podem ser propostas por qualquer uma das casas, pelo Governo Federal, pela população (modelo chamado de iniciativa popular), por tribunais ou pelo Ministério Público. Alguns tipos de projeto só podem ser apresentados por instituições específicas. As matérias devem ser apreciadas tanto na Câmara quanto no Senado. Quando sua tramitação inicia em uma Casa e sofre alterações na outra, deve retornar à primeira. O quórum mais comum é a maioria simples, mas para determinadas matérias, como emendas à Constituição, há quóruns diferenciados (3/5 dos parlamentares de cada Casa, com dois turnos de votação). O Executivo pode editar Medidas Provisórias, de efeito imediato, mas que só se convertem em leis se forem aprovadas nas duas Casas. Depois de aprovados pelo Congresso, os projetos de lei vão à sanção da Presidência da República, que pode cancelar ou vetar a matéria parcial ou integralmente. Os vetos podem ser derrubados pelo Parlamento.

As normas infra-legais, como decretos e portarias, podem ser emitidas apenas pelo Governo Federal. Decretos são normas do conjunto do governo, e são editados pela Presidência da República. Portarias são instrumentos que podem ser de um ou mais ministérios. As políticas públicas têm ciclo mais centrado no Poder Executivo. Elas podem estar previstas em normas legais ou infra-legais ou serem apenas ações/programas. Sua origem pode estar em um ou mais ministérios ou órgãos. Há a possibilidade de iniciativas interinstitucionais reunindo órgãos do Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público. As políticas públicas podem ser originadas também de Conferências, espaços de reunião, recomendação e deliberação com participação de representantes da sociedade. O acompanhamento das políticas públicas pode ser feito apenas pelo órgão promotor, por uma estrutura de diversos órgãos semelhantes, como câmaras, ou por estruturas interinstitucionais com ou sem a participação da sociedade (neste último caso, os espaços mais comuns são os conselhos).

Não há, entretanto, no presente momento, nenhum processo nos órgãos reguladores da área de comunicação no âmbito do Executivo (Ministério das Comunicações, Agência Nacional de Telecomunicações, Agência Nacional do Cinema) de medidas antimonopólicas no âmbito dos meios de comunicação de massa.

Do ponto de vista do fomento à diversidade e pluralismo, o Ministério das Comunicações criou recentemente um Grupo de Trabalho para promover a desburocratização dos processos de outorgas, com vistas a dar celeridade aos mesmos. A medida deve ter impacto positivo para os pedidos de autorização para rádios comunitárias, com a redução dos documentos exigidos das emissoras. Entretanto, ainda não é possível medir seus resultados práticos concretos. O grupo de trabalho deve concluir suas atividades no final de 2015.

Na Câmara dos Deputados, tramita o Projeto de Lei PL 6667 de 2009, de autoria do deputado Ivan Valente (PSOL-SP), que estabelece “limites para a concentração horizontal e vertical dos grupos empresariais de comunicação social, proibindo a propriedade cruzada nos meios de comunicação”⁴⁴. Pela proposta, um concessionário de radiodifusão não pode controlar também periódicos impressos nem prestadores de serviço de TV por assinatura. Já o PL 4026/2004 determina que a operação de emissoras em rede não poderá alcançar audiência nacional superior a 50% dos lares, em qualquer horário. Contudo, até o momento, os limites previstos na regulação brasileira são os apresentados na resposta à questão 2.

¿Se han adoptado decisiones legislativas o administrativas en su país en el marco de la transición de la televisión analógica a la televisión digital para dotar de mayor pluralismo y diversidad al sistema de medios?

Não, ao contrário. O Decreto 5.820 de 2006⁴⁵, que disciplinou o que foi chamado de Sistema Brasileiro de TV Digital Terrestre, respondeu aos anseios dos grupos empresariais de comunicação. Enquanto a sociedade civil pleiteava uma nova organização do espectro, na qual o espaço ocupado seria proporcional ao estritamente necessário para a prestação do serviço, o decreto prevê a entrega de uma licença adicional de 6 MHz (espaço necessário para a transmissão de um canal analógico) para as mesmas concessionárias operarem na forma de *simulcasting* as transmissões digitais. Com isso, assegurou-se às

44 Disponível em:

http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=20C6093B8F9A613BF0E7B4484D74235C.proposicoesWeb2?codteor=727351&filename=PL+6667/2009

45 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5820.htm

empresas espaço além do necessário para a transmissão de sinal digital (seja em SD ou em HD) e impediu-se a abertura do espectro para um número maior de entrantes do que o atual. Há um cronograma de desligamento da TV analógica terrestre que começa no fim de 2015 e vai até 2018. A Portaria No 481, de 9 de julho de 2014⁴⁶, estabeleceu o cronograma para cada cidade e as condições de desligamento.

O Decreto 5.820/2006 previu apenas, em seu artigo 13, que a União (esfera Federal do Poder Executivo) poderia explorar quatro canais, em parte públicos:

I - Canal do Poder Executivo: para transmissão de atos, trabalhos, projetos, sessões e eventos do Poder Executivo (em diferentes esferas - municipal, estadual e federal);

II - Canal de Educação: para transmissão destinada ao desenvolvimento e aprimoramento, entre outros, do ensino à distância de alunos e capacitação de professores;

III - Canal de Cultura: para transmissão destinada a produções culturais e programas regionais; e

IV - Canal de Cidadania: para transmissão de programações das comunidades locais, bem como para divulgação de atos, trabalhos, projetos, sessões e eventos dos poderes públicos federal, estadual e municipal.

Destes, o I corresponde atualmente à TV NBR. O Canal da Educação foi anunciado em 2015, mas ainda não entrou em operação. O Canal da Cidadania foi regulamentado e depende de parceria do Ministério das Comunicações com prefeituras ou Câmaras de Vereadores. Segundo dados do Ministério das Comunicações, até agosto de 2015, 361 municípios já haviam solicitado o canal. O Canal da Cultura ainda está sendo debatido no âmbito do Ministério da Cultura.

¿Se han adoptado en su país decisiones para evitar una mayor concentración frente a concursos o llamados a interesados en ofrecer servicios de radiodifusión para proveer nuevas licencias o ante la existencia de procesos de adquisición de medios (compras, fusiones, etc.)?

Não há medidas recentes para evitar uma maior concentração frente aos processos licitatórios. Para a radiodifusão comercial, o procedimento adotado tem como critério determinante a fase da licitação, estabelecendo um parâmetro para a escolha dos outorgados a partir da sua capacidade econômica, e não da proposta editorial ou de sua contribuição para a promoção da diversidade na localidade. Embora a legislação preveja

46 Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=10/07/2014&jornal=1&pagina=64&totalArquivos=88>

uma etapa da licitação em que a proposta de programação é considerada (art. 16 do Decreto 52.795/1963), isso não se observa efetivamente na prática. O Ministério das Comunicações aumentou recentemente o peso da produção local de conteúdo no processo licitatório, mas o critério econômico continua tendo maior valor na decisão.

Quanto à alteração de controle societário ou transferência da outorga para outra entidade, atualmente o Código Brasileiro de Telecomunicações (Artigo 38) exige anuência prévia do Ministério das Comunicações em casos de alteração do controle acionário de outorgas. Fusões de grupos econômicos são analisadas após a sua realização em alguns casos pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE).

5. ¿Cómo evalúa el impacto de la implementación de la legislación en esta materia y las decisiones de los órganos regulatorios?

No Brasil, a regulação da propriedade dos meios de comunicação é marcada pela precariedade da legislação específica, normas esparsas, falta de regulamentação dos preceitos constitucionais e ausência de fiscalização das poucas previsões legais que existem. Embora a Constituição em seu Artigo 220 proíba práticas de monopólio e oligopólio, não há regulamentação que defina mecanismos mais efetivos. Os limites à concentração de propriedade previstos no Decreto-Lei n. 236, de 1967, não são fiscalizados e são facilmente burlados por meio da formação de redes. A única alteração legislativa na Constituição foi apenas para assegurar a abertura dos prestadores de serviço ao capital estrangeiro em até 30%.

Não houve qualquer medida legislativa nos últimos 15 anos para a área da radiodifusão com vistas a alterar a situação do setor. A implantação da TV digital no país, que poderia ter sido uma oportunidade para ampliar o número de canais, significou a manutenção da distribuição do espectro de radiofrequências para os atuais concessionários.

Uma alternativa para promover o pluralismo seria o fortalecimento da comunicação pública e comunitária. No entanto, apesar da criação da Empresa Brasil de Comunicação (EBC) por meio da Lei 11.652, de 2008, a empresa segue com pouca capacidade financeira de constituir-se como alternativa. As demais emissoras públicas estaduais, essenciais à Rede Nacional de Comunicação Pública, também possuem graves problemas de sustentabilidade. Para além desses problemas históricos, os poucos mecanismos criados para o fortalecimento do setor estão sendo minados. A Contribuição para o Fomento da

Radiodifusão Pública, fonte de financiamento prevista na Lei 11.652 e formada basicamente por parte de um imposto pago pelas operadoras de telecomunicações, segue bloqueada em grande medida por um questionamento judicial das empresas de telefonia. Apenas uma parte dos recursos foi liberada mas não há regulamentação de parte da Contribuição (22,5%) que deve ir para outras emissoras que não a EBC.

A reserva de canais das emissoras públicas no sinal digital (canais 61 a 69) foi destruída com a destinação dos canais 51 a 69 (que ocupam a faixa dos 700 MHz) para a banda larga móvel 4G. Isso não apenas desalojou emissoras já em operação como criou sérias dificuldades para que novos canais (das próprias emissoras públicas já existentes) ou novas emissoras previstas (como o Canal da Cidadania, o Canal da Educação e o Canal da Cultura) consigam espaço no espectro nas capitais ou cidades mais populosas.

Na área de TV por assinatura, a aprovação da Lei do Serviço de Acesso Condicionado estabeleceu limites entre a programação e a distribuição, bem como cotas de programação nacional. Neste último caso, a instituição das cotas ampliou a produção audiovisual nacional transmitida pelos canais de TV paga. No entanto, se considerada a propriedade dos grupos que distribuem o serviço, a lei não estabeleceu limites claros para frear a concentração de propriedade no setor, que configura-se dividido em três grandes atores: a mexicana Telmex (Embratel/Claro/NET), a espanhola Telefónica (Telefônica/Vivo/GVT) a brasileira/portuguesa Oi e a TIM⁴⁷.

Dados ainda revelam uma eficiência muito maior dos órgãos reguladores para impor sanções às rádios comunitárias do que às comerciais. Em resposta ao pedido de informação feito pela Artigo19, a Anatel revelou que em 2010 foram fechadas 940 rádios, 363 com mais de 25 Watts de potência e 449 de potência reduzida. Em 2011, o total de rádios fechadas foi de 698, 284 operando com mais de 25 Watts e 333 com potência inferior. Importante mencionar que 54% de todas as ações judiciais propostas após o fechamento das rádios comunitárias são de natureza penal. Mesmo as rádios comunitárias que possuem outorga continuam sob ataque do Estado. De acordo com balanço publicado referente a 2012, o Ministério das Comunicações aplicou 741 sanções (advertência, multa ou suspensão) para emissoras de rádio e TV. Dessas, a maioria (377 ou 50,8% do total de casos) teve como alvo as rádios comunitárias. Recente tabela divulgada pelo Ministério das Comunicações mostra que apenas nos três primeiros meses de 2014 o total de sanções administrativas chegou a 340, sendo 193 (57,7%) aplicadas às rádios

⁴⁷ Dados sobre mercado podem ser encontrados em <http://www.teleco.com.br/Operadoras/grupos.asp>

comunitárias⁴⁸.

Por isso, entidades da sociedade civil reivindicam um novo marco regulatório para as comunicações. O Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação elaborou um projeto de lei de iniciativa popular (que pode ser apresentado ao Congresso se receber assinaturas de mais de 1,5 milhão de eleitores), que ficou conhecido como Lei da Mídia Democrática⁴⁹.

6. ¿Cómo se garantiza en su país el derecho de la sociedad a saber quién controla los medios a través de los cuáles se informa y participa de la esfera pública?

a) ¿Existe legislación y prácticas concretas para garantizar la transparencia y el acceso a la información sobre la propiedad y control de medios de comunicación?

No Brasil, mesmo com a aprovação da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), persistem as dificuldades de se obter dados referentes à identificação dos proprietários e empresas que controlam os meios de comunicação. Isso decorre muitas vezes devido à ausência de fiscalização efetiva do Estado, que facilita que as outorgas sejam transferidas ilegalmente a terceiros, dentre outros problemas que dificultam identificar o proprietário das emissoras, como será exposto abaixo.

Em primeiro lugar, não existem normas específicas que estabeleçam a obrigação e forma de divulgação desses dados, apenas o pressuposto de que tratam de informações públicas tendo em vista o caráter público do serviço de radiodifusão. Apenas a lei de Serviço de Acesso Condicionado se refere explicitamente ao acesso à informação como um princípio na prestação do serviço de radiodifusão:

Art. 3º A comunicação audiovisual de acesso condicionado, em todas as suas atividades, será guiada pelos seguintes princípios:

I - liberdade de expressão e de acesso à informação

No site do Ministério das Comunicações, existe uma planilha atualizada com a lista de sócios e diretores de concessionárias de radiodifusão⁵⁰. Dessa lista consta, além dos nomes, a especificação sobre cada um como sócio e/ou diretor, o logradouro, o telefone, e

48 http://amarcbrazil.org/wp-content/uploads/2014/08/AMARC_11_vezes_RadCom_web.pdf

49 O endereço da campanha pela Lei é: <http://www.paraexpressaraliberdade.org.br/>

50 Disponível em: <http://www.mc.gov.br/dados-do-setora>

o CNPJ (ou CPF do diretor).

Dessa forma, existe informação pública disponível com a relação de todos os que receberam a outorga do Ministério das Comunicações para funcionar. Porém não existem informações desagregadas sobre quantas outorgas foram distribuídas para o mesmo grupo empresarial, político ou família, por exemplo, e mesmo as informações existentes muitas vezes não estão atualizadas e não são codificadas de forma acessível. Ainda mais difícil é a obtenção de informação pública sobre propriedade cruzada, ou seja, a presença de grupos que controlam tanto jornal, quanto rádio, televisão e portal de internet.

Os dados sobre gastos com publicidade também são de difícil acesso. Existe uma página no site da SECOM (Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República) em que deveriam estar publicadas informações referentes à produção publicitária e mídia, porém o download para abrir o documento não funciona⁵¹. A resistência da SECOM, órgão público responsável por distribuir as verbas publicitárias do governo, na divulgação desses dados já foi inclusive objeto de ação judicial ajuizada pelo jornal *Folha de S.Paulo* que culminou com a sentença do Superior Tribunal de Justiça para obrigar a SECOM fornecer dados relativos à distribuição de verbas publicitárias entre órgãos federais, conforme a categoria de publicidade, o tipo de mídia, o veículo de comunicação e a agência de publicidade⁵². Mesmo com tal determinação judicial, a SECOM divulgou apenas os gastos com publicidade relativos ao período do ano 2000 a 2012. Com base na informação que foi divulgada em 2012 pela SECOM, foi possível constatar que uma única emissora, a Rede Globo, possui cerca de 40% da audiência da TV aberta e concentra mais de 70% do mercado publicitário⁵³.

A Subcomissão Especial da Câmara dos Deputados - Formas de financiamento de mídias alternativas⁵⁴ - comissão não renovada em 2014 e 2015 - publicou em 2013 um relatório em que apresenta uma série de dados sobre a concentração dos meios de comunicação. Dentre eles, chama a atenção os dados referentes ao faturamento bruto anual das diversas plataformas de comunicação no Brasil. Em 2012, o faturamento total dos meios foi superior a R\$ 16,6 bilhões, incluindo emissoras de rádio e de televisão, jornais, revistas,

51 <http://www.secom.gov.br/orientacoes-gerais/publicidade/planilha-de-acao-de-divulgacao-pad>

52 https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=18601846&num_registro=201101162679&data=20121219&tipo=91&formato=PDF

53 <http://www.viomundo.com.br/denuncias/gastodasecom.html>

54 <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cctci/conheca-a-comissao/subcomissoes/Subcomissoes%20Especiais/2013/relatorio-final-pendente-de-deliberacao-sub-midias-alternativas-2013>

mídia exterior, TV por assinatura, internet, guias e listas e cinema. Deste total, a televisão se apoderou de mais de R\$ 10,8 bilhões – ou 64,87%. Este bolo foi majoritariamente distribuído entre as 4 maiores empresas do setor: Globo, Record, SBT e Band. Mas, mesmo entre essas oligopolistas, a distribuição é desigual, já que a Rede Globo, sozinha, recebeu algo próximo a 70% das verbas destinadas à televisão, segundo pesquisa realizada pelo Projeto Intermeios.

b) ¿Existen normas que obliguen a los medios a publicar y hacer conocer al público quién o quiénes son propietarios, titulares y/o controlan las empresas detrás de los medios?

No sistema brasileiro de radiodifusão convivem emissoras públicas e privadas, entre entes públicos e concessionários, sujeitos a um regime de Direito Público, que devem obediência ao interesse público e às normas constitucionais e infraconstitucionais⁵⁵. Nesse sentido, em teoria, o conjunto das emissoras está sujeito às obrigações previstas na Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), que regulamenta o direito constitucional de acesso à informação.

No entanto, como dito anteriormente, somente a lei de serviço de acesso condicionado estabelece explicitamente o acesso à informação como um princípio na prestação do serviço de radiodifusão. E, devido à persistente falta de transparência no setor, poucas informações sobre a propriedade dos meios são divulgadas pelas próprias empresas.

As grandes emissoras de televisão, muitas das quais compõem grupos econômicos que detêm o controle sobre outros meios de comunicação, divulgam apenas a cobertura (isto é, o alcance de suas emissoras pelas cidades do país), por meio de um instrumento denominado "atlas de cobertura"⁵⁶. Além disso, em alguns casos, o acompanhamento é dificultado por falhas técnicas ou exigência de cadastros para obtenção de acesso a esses documentos. Por fim, há também algumas informações esparsas nos sites das corporações, como por exemplo a grade de programação.

55 <http://www.scribd.com/doc/102688984/A-PROBLEMATICA-DA-CONCEPCAO-LIBERAL-DA-DEMOCRACIA-NO-CONTEXTO-DA-RADIODIFUSAO-NO-BRASIL-POS-DITADURA-MILITAR#scribd>

56 <http://comercialgazeta.com/atlas-de-cobertura>
<http://comercial.rederecord.com.br/AtlasdeCobertura/tabid/54/Default.aspx>
<http://comercial2.redeglobo.com.br/atlasdecobertura/Paginas/Home.aspx>
<http://convergecom.com.br/telaviva/01/04/2004/sbt-lanca-atlas-de-cobertura-com-dados-socio-economicos/>

Em relação aos dados existentes sobre audiência e o mercado publicitário são produzidos por agências privadas de pesquisa, publicidade e propaganda, como o IBOPE. O IBOPE, por meio de seu site⁵⁷ (além de divulgações específicas em outros meios de comunicação), fornece dados referentes à audiência de televisão nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro, a partir de análises semanais. Nessas análises, faz-se uma divisão por emissoras e programas, comparando os níveis de audiência entre eles em determinados horários. Elenca-se, então, a ordem das emissoras a partir de sua audiência naquele período. Os parâmetros são total de domicílios e total de indivíduos.

A Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (ABERT) desenvolveu pesquisa em 2007 sobre “as receitas da indústria de radiodifusão” e reconheceu as dificuldades na obtenção de dados sobre o setor⁵⁸.

c) ¿Los organismos estatales que regulan el sistema de medios publican y actualizan la información sobre titularidad, control, asignación y transferencias de medios de comunicación?

Os organismos que regulam o sistema de radiodifusão tem adotado algumas práticas recentes de divulgação de informações sobre a propriedade dos meios de comunicação. Em relação à radiodifusão, o Ministério das Comunicações divulga dados de emissoras (educativas, comerciais e comunitárias) pela Internet, desde maio de 2011⁵⁹. Publica-se, além de números de emissoras, também a composição acionária do setor de radiodifusão. O portal "Dados do setor de radiodifusão", no site do Ministério, atualmente conta com duas seções: "Planilha com dados numéricos de emissoras em todo o país" e "Lista de sócios e diretores"⁶⁰.

No primeiro caso, trata-se de uma tabela geral, relacionando a quantidade de emissoras a localidades específicas do país, com especificação de frequência, além de endereços. No segundo, constam, por município, a razão social, nome fantasia, nome dos diretores e sócios, acompanhados de CPF ou CNPJ, além do logradouro e telefone da emissora. Entretanto, não há informações a respeito de transferência das outorgas e a última

57 Disponível em <http://www.ibopemedia.com/conteudo/dados-rankings/>

58 <http://www.abert.org.br/web/index.php/dados-do-setor/estatisticas/faturamento-do-setor>

59 <http://www.brasil.gov.br/governo/2011/10/ministerio-das-comunicacoes-atualiza-lista-com-dados-de-emissoras>

60 <http://www.comunicacoes.gov.br/dados-do-setora>

atualização ocorreu em Outubro de 2014⁶¹, cerca de um mês após a criação da página.

A Anatel oferece um serviço de "Consulta de Entidades Outorgadas"⁶², em que se pode pesquisar por Unidade Federativa e tipo de serviço (radiodifusão comunitária, TV a cabo, etc) e obter as razões sociais, localidade e endereço de estúdios, canais, etc. Além disso, há o portal "Sistema de Controle de Radiodifusão", que conta com uma série de dados, normalmente relacionados a questões técnicas.

Em relação a questões de propriedade há o "Sistema de Acompanhamento de Controle Societário", que oferece uma pesquisa de "Perfil das Empresas" (em aberto), mas não há a disponibilização de dados compilados em um documento. Para "funcionalidades não listadas", é necessário identificar-se no site para obter as informações.

Em relação à possibilidade de vendas de canais, no Brasil trata-se de prática proibida. A outorga de radiodifusão, por ser um serviço público, somente pode ser obtida mediante processo de licitação do órgão competente. Porém, devido à omissão no dever de fiscalização do Estado, é comum observar venda e negociação de canais de rádio e televisão. Exemplo disso é o caso da MTV, de propriedade do grupo Abril, que negociou a venda da licença de forma ilegal à empresa Spring por R\$ 290 mil, violando a Lei 4.117/62 e o Decreto 52.795/63, que proíbem o repasse desse direito a terceiros sem processo licitatório adequado.⁶³

Segundo relatório da Ancine⁶⁴, nem a Anatel nem o MiniCom possuem o mapeamento atualizado da formação de redes com as suas afiliadas. Segundo o estudo, essa é a relação fundamental que define o mercado de rádio e TV, em instâncias locais e regionais. Isso porque essas afiliadas basicamente oferecem audiência às emissoras, em troca de programação, gerando assim mais audiência e anúncios a ambas. Na prática, isso faz com que a maior parte das geradoras se comporte como meras retransmissoras, embora legalmente não o sejam. Nem mesmo tais redes possuem figura jurídica, apenas se associam convenientemente se abstendo de gerar seu próprio conteúdo ou de promover espaço para produções regionais independentes.

Com relação aos dados sobre o mercado de TV por assinatura, não foram encontrados dados atualizados, o último relatório encontrado foi da Ancine em 2012⁶⁵.

61 <http://www.comunicacoes.gov.br/dados-do-setora>

62 <http://sistemas.anatel.gov.br/siscom/consulta/default.asp>

63 <http://www.conjur.com.br/2015-abr-10/canal-mtv-foi-vendido-abril-forma-ilegal-afirma-mpf>

64 http://www.ancine.gov.br/media/SAM/Estudos/Mapeamento_TVAberta_Publicacao.pdf

65 <http://www.ancine.gov.br/sites/default/files/anexos/DadosTVPagav5.pdf>

d) ¿Los dirigentes que ocupan cargos políticos electivos pueden ser titulares de medios de comunicación en su país o tienen alguna limitación?

A Constituição Federal brasileira, a fim de proteger o princípio da impessoalidade e moralidade na Administração Pública, proíbe deputados e senadores de serem concessionários de qualquer serviço público, incluindo, portanto, o serviço de radiodifusão, assim como determina o artigo 54:

'Art. 54. Os Deputados e Senadores não poderão:

I - desde a expedição do diploma:

a) firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes

O pesquisador Bráulio Araujo⁶⁶ publicou artigo em que comprova que a propriedade de radiodifusão por políticos viola determinados preceitos constitucionais fundamentais – a liberdade de expressão e a autonomia da imprensa, o direito à informação, a divisão entre os sistemas estatal, público e privado de radiodifusão estabelecida pelo artigo 223 da Constituição, a garantia constitucional de realização de eleições livres, a soberania popular, o pluralismo político, a norma da isonomia, o direito à cidadania, os impedimentos e incompatibilidades inerentes ao exercício de mandato eletivo estabelecidos pelos artigos 54, I, “a” e 54, II, “a” da Constituição, a proibição administrativa e a democracia. O artigo conclui que a participação direta ou indireta de políticos titulares de mandato eletivo como sócios ou associados de pessoas jurídicas concessionárias, permissionárias ou autorizadas de radiodifusão é inconstitucional, pois viola os preceitos constitucionais fundamentais acima indicados.

O desrespeito a esse dispositivo constitucional, além de representar um fator de concentração na radiodifusão, uma vez que permite que os mesmos negociem concessões de rádio e TV no Congresso Nacional, podendo privilegiar suas próprias outorgas ao invés de se pautar pelo interesse público na igualdade do acesso ao espectro, afeta a diversidade de conteúdos, já que muitos assuntos políticos divergentes não são abordados por existir um protecionismo de determinadas visões que os próprios políticos donos da mídia impõem. Estima-se que atualmente cerca de 40 deputados federais e senadores

66 2014 ARAÚJO, Bráulio Santos Rabelo de . Limites à concentração de propriedade dos meios de comunicação - poder do Estado e papel do SBDC. Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico - RFDFFE , v. 4, p. 105-137, 2014.

tenham pelo menos 1 canal de rádio ou TV⁶⁷.

O relatório publicado pela Ancine também aponta os prejuízos na relação entre o serviço de radiodifusão e o controle político, inclusive a nível dos municípios, ao afirmar que “a soma destes dois fatores afeta tanto a distribuição geográfica das autorizações de serviço de Retransmissão de Televisão (RTV) outorgadas para prefeituras, como a opção dos governos locais por servir a esta ou àquela emissora. Na prática, as prefeituras municipais de Norte a Sul do país dão suporte à formação das redes nacionais de televisão, ou seja, a infraestrutura pública acaba favorecendo os interesses dos negócios privados. Este, portanto, é o perfil da TV comercial brasileira traçado pelo estudo do Instituto de Estudos e Pesquisas em Comunicação (Epcom)”.

O tema, contudo, não é consensual. Em relação à posição do governo sobre o assunto, em nota enviada ao site jornalístico *Congresso em Foco*⁶⁸, a Secretaria de Serviços de Comunicação Eletrônica (SSCE) do MiniCom afirmou que “a Constituição não veda a propriedade. O parlamentar só não pode ser gerente ou diretor de meio de comunicação neste caso como em outros casos, a família não está impedida. Não há previsão legal para esse impedimento.” A ressalva estaria fundamentada na existência de cláusulas uniformes no contrato⁶⁹.

Devido às divergências com relação aos artigos 54, I, “a” e 54, II, “a” da Constituição, cuja interpretação é controversa em virtude das expressões “contratos que obedecem a cláusulas uniformes” e “favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público”, está em andamento no Supremo Tribunal Federal, a partir de proposta do Intervozes, uma ação (ADPF n.246) para que seja reconhecida a inconstitucionalidade na prática de propriedade por políticos.

7. ¿Existe alguna disposición legal encaminada a reconocer e incluir efectivamente al sector de medios de carácter social-comunitario en los distintos sistemas de medios?

67 <http://www.cartacapital.com.br/blogs/intervozes/coroneis-eletronicos-continuam-no-congresso-5968.html>

68 http://congressoemfoco.uol.com.br/noticia.asp?cod_canal=21&cod_publicacao=32376

69 Entende-se como aquelas que se estabelecem indistintamente a todos os cidadãos, os chamados “contratos de adesão”, aonde não se transige na prestação do serviço e no seu preço, aderindo às condições do contrato, tais como: fornecimento de telefone, luz, água, contrato de transporte, seguros, serviços bancários, etc.

a) Leyes que reconozcan al sector y establezcan reservas de espectro para incluir al sector comunitario.

No Brasil, desde 1998 o serviço de radiodifusão comunitária sonora foi reconhecido por meio da Lei 9.612/1998. Embora tenha trazido amparo legal para uma atividade da maior importância social (e que já se realizava em escala considerável antes de obter reconhecimento jurídico, vale dizer), trata-se de uma lei que impõe uma série de restrições ilegítimas ao direito à liberdade de expressão e barreiras que dificultam a inclusão do setor comunitário no espectro⁷⁰.

Embora a Constituição Federal estabeleça a complementaridade dos sistemas, não há uma divisão paritária de espaço no espectro entre os meios comunitário, público e privado, uma vez que privilegia-se de modo desproporcional o número de concessões para o meio privado⁷¹, limitando também ilegitimamente o alcance territorial e potência dos meios comunitários (rádios comunitárias somente podem operar no limite de 25 Watts e estão restritas a um único e específico canal na faixa de frequência do serviço de radiodifusão sonora em frequência modulada).

Para as comunitárias, há a restrição de um canal único, em cada localidade, em somente uma das modalidades de radiodifusão, o rádio FM. Com isso, no Brasil, as emissoras de TV comunitárias não tem direito a ocuparem o espectro da televisão aberta (por lei, tem espaço garantido somente na TV paga) e, no caso das rádios, ao sistema AM e de Ondas Curtas.

Do ponto de vista das políticas públicas, o Estado brasileiro pouco incentiva e investe em ações de fomento para a criação e subsistência de sistemas de radiodifusão comunitárias, e ainda cria entraves burocráticos excessivos para obtenção e renovação das outorgas. Um exemplo que vem sendo muito debatido e reivindicado por tais setores diz respeito à destinação desproporcional das verbas publicitárias ao setor privado, sendo que as emissoras comunitárias sequer estão autorizadas a receber esse tipo de incentivo⁷² e tem sido sancionadas também por receber apoio cultural⁷³.

Além disso, vale destacar que os prestadores de serviços comunitários frequentemente

70 https://audienciapublicaradioscomunitarias.files.wordpress.com/2014/08/artigo-19_cidh-radcom-documento-final-3.pdf

71 Estimativas da AMARC indicam que há uma desproporcionalidade de até 90%, em alguns períodos, das concessões de rádio e TV para a modalidade comercial.

72 <http://artigo19.org/wp-content/uploads/2013/03/CIDH-RadCom-Documento-final-3.pdf>

73 <http://www.conjur.com.br/2014-out-28/radios-comunitarias-nao-podem-propaganda-comercial>

sofrem restrições. O movimento de rádios comunitárias estima que foram fechadas cerca de 11 mil emissoras comunitárias nos últimos anos⁷⁴. A prática da criminalização ocorre também por via judicial, através de processos contra comunicadores⁷⁵. O tema foi objeto de documento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (OEA), em junho último. Nele, a Relatoria manifestou preocupação em relação à criminalização de radiodifusores que operam emissoras sem autorização como método de silenciar as vozes e o exercício da liberdade de expressão.

b) Concursos y/o procesos de asignación de frecuencias y/o licencias dirigidas especialmente al sector comunitario.

Em relação às outorgas do serviço de radiodifusão comunitária, a Lei 9.612/1998 determina, no artigo 6º que:

'Compete ao Poder Concedente outorgar à entidade interessada autorização para exploração do Serviço de Radiodifusão Comunitária, observados os procedimentos estabelecidos nesta Lei e normas reguladoras das condições de exploração do Serviço.

Parágrafo único. A outorga terá validade de dez anos, permitida a renovação por igual período, se cumpridas as exigências desta Lei e demais disposições legais vigentes.

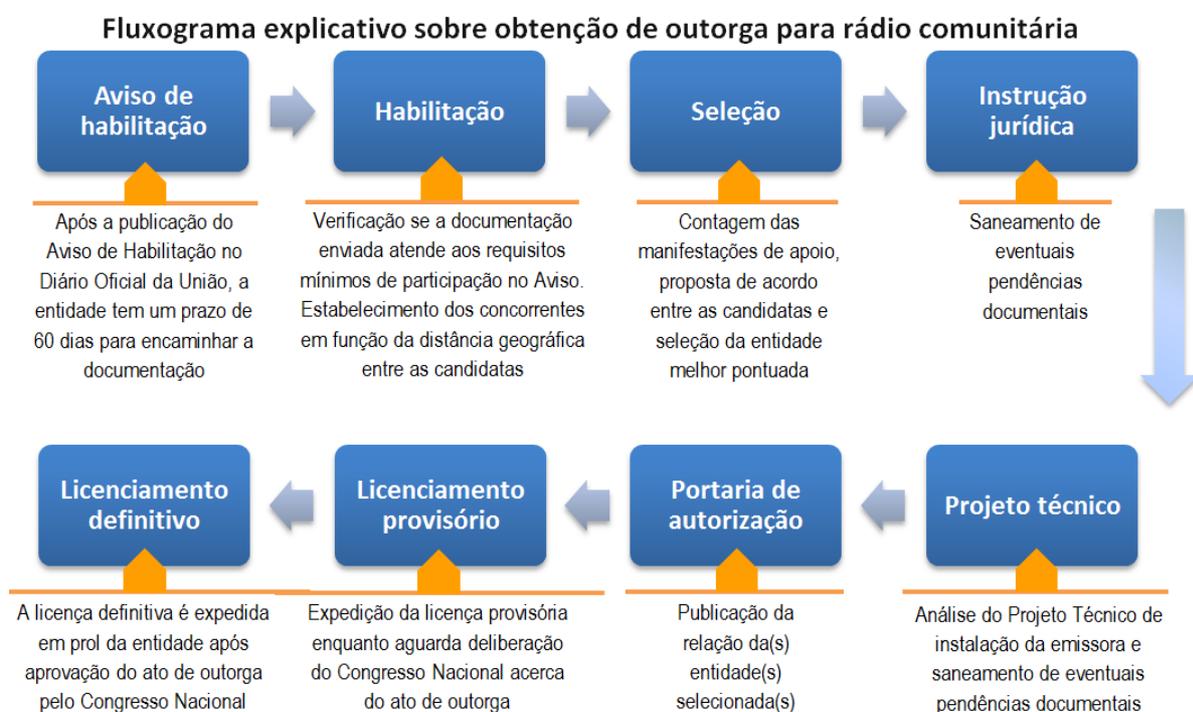
O Poder Concedente, no caso, concentra-se no Ministério das Comunicações, mais especificamente na Coordenação-Geral de Radiodifusão Comunitária. Aqueles interessados ("as fundações e associações comunitárias, sem fins lucrativos, desde que legalmente instituídas e devidamente registradas, sediadas na área da comunidade para a qual pretendem prestar o Serviço, e cujos dirigentes sejam brasileiros natos ou naturalizados há mais de 10 anos", segundo o art.7º) devem encaminhar manifestação de interesse ao Ministério das Comunicações e aguardar a publicação, no Diário Oficial da União, do Aviso de Habilitação para que as entidades interessadas possam apresentar toda a documentação requerida pelo processo.

A partir disso, seguem-se fases de análise de documentação para verificação de cumprimento de requisitos, além de inspeção das coordenadas geográficas, e outros requisitos. Posteriormente, a entidade pode corrigir eventuais pendências, antes de o processo ser enviado à apreciação do Ministro das Comunicações, para aprovação da Portaria de Autorização. De acordo com a Portaria 197, o processo de análise deve ocorrer

74 http://observatoriodaimprensa.com.br/interesse-publico/ed763_estado_brasileiro_processa_militante_e_criminaliza_radios_comunitarias/

75 <http://obscomcom.org/>

dentro de um prazo de 90 dias⁷⁶, mas esse prazo poderá ser estendido. Por fim, em consonância com os procedimentos de outorga do serviço de radiodifusão, em geral, é necessária a aprovação do Congresso Nacional.⁷⁷



Fonte: Ministério das Comunicações

Apesar de recentes medidas⁷⁸ do Ministério das Comunicações indicarem possíveis avanços na redução da burocracia e maior agilidade nos processos, favorecendo comunidades tradicionais e afastadas dos centros urbanos, ainda persistem inúmeros problemas decorrentes da ausência de um órgão regulador independente com participação da sociedade civil que possa administrar de forma igualitária o espectro eletromagnético, como pode ser verificado no Relatório apresentado à CIDH sobre o diagnóstico da situação das rádios comunitárias no Brasil⁷⁹.

c) Políticas públicas de promoción específica del sector comunitario.

Apesar da promulgação da lei de rádios comunitárias ter ocorrido em 1998, apenas mais

76 http://www.mc.gov.br/index.php?option=com_mtree&task=att_download&link_id=607&cf_id=24

77 www.mc.gov.br/espaco-do-radiodifusor/radio-comunitaria/como-obter-outorga

78 <http://abraconacional.rom232.com.br/minicom-anuncia-plano-nacional-de-outorgas-para-radios-comunitarias-em-699-municipios/>

79 <http://artigo19.org/wp-content/uploads/2013/03/CIDH-RadCom-Documento-final-3.pdf>

recentemente, a partir de 2011, devido à intensa pressão por parte da sociedade civil e recomendações dos organismos internacionais de direitos humanos, a exemplo da CIDH, iniciou-se a implantação de planos, por parte do Ministério das Comunicações, para sistematizar e, por meio de divulgação mais ampla aos interessados, facilitar o processo de requerimento de autorização para as rádios comunitárias. Na visão do movimento de rádios comunitárias, tratam-se ainda, no entanto, de medidas insuficientes para garantir o fomento das rádios comunitárias no país.

A medida recente mais concreta é o 'Plano Nacional de Outorgas, implantado pela primeira vez em 2011 e que já contemplou PNOs de TV Educativa (2011), Rádio Educativa (2011/2012) e Rádio Comunitária (2011 e 2012/2013).⁸⁰ Recentemente, em julho de 2015, o Ministério das Comunicações lançou um novo PNO para emissoras comunitárias e educativas: "ao todo, 699 municípios serão contemplados com novas rádios comunitárias e outras 235 localidades serão beneficiadas com rádios e TVs educativas."⁸¹

Segundo informações divulgadas pelo Ministério das Comunicações, juntamente com o PNO, o órgão também vai simplificar os procedimentos para os interessados em obter outorgas para os serviços de radiodifusão. Pelas novas regras, que serão detalhadas em agosto, o número de documentos que as entidades deverão apresentar para concorrer a uma outorga de rádio comunitária deve reduzir de 33 para 7. No caso das emissoras educativas, a relação de documentos também será simplificada e vai cair dos atuais 18 para 8, menos da metade. A iniciativa é resultado das propostas do Grupo de Trabalho de Desburocratização dos Processos de Outorga, lançado no início do ano.

É importante ressaltar que, ainda com essas medidas, o setor de rádios comunitárias carece de políticas públicas abrangentes que promovam e assegurem a atividade. Portanto, a ausência de incentivos se agrava com a severidade com que se aplicam as fiscalizações às rádios comunitárias, muitas vezes com a utilização de violência física e pressões psicológicas, além dos processos judiciais de caráter criminal. Tal vigor fiscalizatório contrasta também com a ineficiência no processamento das outorgas⁸².

Em resposta à criminalização e tratamento prejudicial dado às rádios comunitárias em

80 <http://www.mc.gov.br/acoes-e-programas/radiodifusao/planos-nacionais-de-outorga/316-temas/radiodifusao/planos-nacionais-de-outorga/23936-pno-2012-2013-radiodifusao-comunitaria>

81 <http://informabr.com/noticias/5086/plano-nacional-de-outorgas-contempla-699-municipios-com-radios-comunitarias>

<http://abraconacional.rom232.com.br/minicom-divulga-a-lista-de-cidades-contempladas-no-plano-nacional-de-outorgas/>

82 <http://artigo19.org/wp-content/uploads/2013/03/CIDH-RadCom-Documento-final-3.pdf>

relação às comerciais, uma Recomendação⁸³ da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC), encaminhada à Anatel, sugeriu critérios que devem ser respeitados pelos agentes públicos a fim de preservar os direitos humanos e liberdade de expressão.

Alguns projetos de lei também tem sido elaborados com o objetivo de impedir a criminalização das rádios comunitárias, permitir a veiculação de publicidade nas e meios de sustentabilidade, garantir anistia com relação às multas aplicadas pela Anatel, dentre outras medidas para implementar as obrigações constitucionais de igualdade no acesso ao espectro e aproximar o Brasil dos padrões internacionais. Mas esses projetos têm sido rejeitados ou relegados ao limbo legislativo, depois de tramitarem por muitos anos.

8. ¿Existe alguna disposición legal encaminada a promover e incluir efectivamente al sector de medios de carácter público en los distintos sistemas de medios?

a) Leyes que regulen al sector de medios públicos, en especial sobre su gobernanza.

A Constituição Federal de 1988 prevê, em seu Artigo 223, a complementaridade entre os sistemas público, privado e estatal. No entanto, este dispositivo não está regulamentado integralmente. Não há uma previsão legal do que sejam os sistemas público e estatal. Apenas a Lei 11.652, de 2008⁸⁴, regulamenta o sistema público operado pelo Poder Executivo Federal, criando a Empresa Brasil de Comunicação. A lei estabelece princípios, objetivos e os modelos de gestão e financiamento. Também prevê a criação da Rede Nacional de Comunicação Pública, que deve ser coordenada pela EBC.

Parte das emissoras públicas estaduais opera com a outorga de televisão educativa, prevista no Decreto-Lei 236, de 1967⁸⁵. Segundo a norma, este tipo de serviço se “*destinará à divulgação de programas educacionais, mediante a transmissão de aulas, conferências, palestras e debates*”. No entanto, esta restrição de conteúdo não é seguida. Embora a licença de televisão educativa não seja exclusivamente para entes públicos (pode ser explorada por fundações privadas também), ela é o principal tipo de outorga das emissoras públicas estaduais.

83 <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/temas-de-atuacao/comunicacao-social/radios-comunitarias/docs-atuacao-do-mpf/recomendacao-pfdc-1-2015>

84 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2008/lei/111652.htm

85 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0236.htm

A Lei da TV Paga (12.485/2011) atualizou a Lei do Cabo (8.977/1995) e manteve os canais básicos de acesso gratuito. Entre eles estão a TV Câmara, TV Senado, TV Justiça, Canais Comunitários, Canais Universitários e Canal do Executivo Federal (NBR). Essas emissoras também compõem o chamado campo público de televisão, conceito (informal) que designa emissoras não comerciais, sejam elas dentro do sistema público sejam dentro do sistema estatal.

Como já citado, o Decreto 5.820, de 2006, previu quatro canais que poderiam ser explorados pela União: um canal do Poder Executivo, um Canal da Cidadania, um Canal da Cultura e um Canal da Educação.

b) Mecanismos de designación de autoridades y de participación del público en ese proceso.

A Lei 11.652 prevê para a EBC uma estrutura de gestão formada por um Conselho de Administração, um Conselho Curador e um Conselho Fiscal. O Conselho de Administração é formado por:

- I - de 1 (um) Presidente, indicado pelo Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República;
- II - do Diretor-Presidente da Diretoria Executiva;
- III - de 1 (um) Conselheiro, indicado pelo Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão
- IV - de 1 (um) Conselheiro, indicado pelo Ministro de Estado das Comunicações; e
- V - de 1 (um) Conselheiro, indicado conforme o Estatuto.

Foi acrescida a esta composição um integrante eleito pelos empregados da casa.

O Conselho Curador é formado por:

- I - 4 (quatro) Ministros de Estado;
- II - 1 (um) representante indicado pelo Senado Federal e outro pela Câmara dos Deputados;
- III - 1 (um) representante dos funcionários, escolhido na forma do Estatuto;
- IV - 15 (quinze) representantes da sociedade civil, indicados na forma do Estatuto, segundo critérios de diversidade cultural e pluralidade de experiências profissionais, sendo que cada uma das regiões do Brasil deverá ser representada por pelo menos 1 (um) conselheiro.

As nomeações são feitas pela Presidência da República. Para as vagas da sociedade civil, foi incorporada uma consulta pública promovida pelo Conselho Curador, que embasa a indicação de nomes pelo próprio Conselho à Presidência da República. Não necessariamente o Conselho deve respeitar a consulta pública nem a Presidência deve respeitar a indicação do Conselho. A sociedade civil também pode contribuir em audiências públicas que são promovidas sem periodicidade definida pelo Conselho Curador.

A sociedade pode participar ainda por meio da Ouvidoria da empresa, que recebe críticas, comentários e sugestões por e-mail, telefone e pelo sítio da empresa. Essas mensagens são encaminhadas a responsáveis e respondidas. Recentemente a EBC lançou uma cartilha e um espaço em seu site para explicar à população as formas de participação⁸⁶.

c) Mecanismos de transparencia y rendición de cuentas sobre la gestión de medios públicos.

A EBC segue as obrigações dos demais órgãos públicas estabelecida na Lei de Acesso à Informação Pública. Além disso, a empresa formula um Plano de Trabalho Anual que inclui o balanço do ano anterior e as intenções para o ano corrente. Este Plano de Trabalho é submetido ao Conselho Curador e publicado. A EBC tem estimulado que as emissoras que integram a Rede de Televisão Pública sigam a mesma prática.

d) Políticas públicas de promoción específica del sector de medios de carácter público.

Pelo contrário, como afirmado no ponto cinco, duas medidas atingiram a comunicação pública no sentido de seu enfraquecimento: 1) A Contribuição para o Fomento da Radiodifusão Pública, fonte de financiamento prevista na Lei 11.652, segue bloqueada em grande medida por um questionamento judicial das empresas de telecomunicação. Apenas uma parte dos recursos foi liberada e não há regulamentação da parte do fundo (22,5%) que deve ser destinada para outras emissoras públicas que não a EBC. 2) A reserva de canais das emissoras públicas no sinal digital (canais 61 a 69) foi destruída com a destinação dos canais 51 a 69 (também conhecidos como faixa dos 700 Mhz) para a banda larga móvel 4G. Isso não apenas desalojou emissoras já em operação como impossibilitou que novos canais (das próprias emissoras públicas já existentes) ou novas emissoras

86 <http://www.ebc.com.br/participacao>

(como o Canal da Cidadania, o Canal da Educação e o Canal da Cultura) consigam espaço no espectro nas capitais.

Para além destes dois aspectos, o governo desistiu do projeto para implantar uma infraestrutura de transmissão para o Campo Público no sinal digital, que se chamava Operador de Rede. O objetivo do projeto era custear uma infraestrutura única que pudesse assegurar as transmissões. No entanto, sem o projeto, cada emissora busca agora uma saída para a cara e custosa aquisição de novos transmissores, torres e antenas. As emissoras legislativas optaram por mecanismos de parceria e já implantaram parte importante de seu parque. A TV Brasil já possui TV digital em várias cidades. Já as emissoras públicas locais vem buscando isso sem apoio financeiro. Para outros canais, como o da Cidadania, não há previsão de um programa de financiamento.

9. ¿Existe jurisprudencia de los Tribunales de su país o decisiones de organismos administrativos, en materia de concentración y diversidad de los medios de comunicación?

En el orden constitucional

Em 2015, o julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) 4679, 4747, 4756 e 4923⁸⁷, ajuizadas contra a Lei do Serviço de Acesso Condicionado (12.485/2011) teve um capítulo importante, não só para os atores diretamente envolvidos no mercado de TV por assinatura, mas para a defesa da regulação democrática dos meios de comunicação como um todo⁸⁸.

Movidas pelo DEM (Partido dos Democratas) e por associações comerciais como a Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert), a Associação Brasileira de Radiodifusores (Abra) e a Associação Brasileira de Televisão por Assinatura em UHF (ABTVU), as ações questionam principalmente dois aspectos da lei, que em 2011 colocou em vigor um novo marco legislativo para todos os serviços de TV paga no país: o impedimento de que uma mesma empresa seja produtora e distribuidora de conteúdo, e a

87 <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4382158>
<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4220426>
<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4224526>
<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4172054>

88 <http://www.cartacapital.com.br/blogs/intervozes/ministro-do-stf-regulacao-da-midia-e-necessaria-a-liberdade-de-expressao-1816.html>

determinação de cotas de conteúdo nacional na programação dos canais.

O relator da matéria, ministro Luiz Fux, não apenas invalidou praticamente todas as alegações das autoras, considerando a quase totalidade dos artigos da lei como constitucionais, como proferiu um voto que mostra, de forma inequívoca, a validade – e mesmo a necessidade – da regulação dos meios de comunicação de massa para a garantia da liberdade de expressão, diversidade e pluralidade no sistema de comunicação do País⁸⁹.

Algumas passagens do voto merecem ser rememoradas, pois lançam luz sobre um debate feito em geral de forma enviesada pela própria mídia brasileira. Segundo Fux, os dispositivos da lei *“respaldam, a toda evidência, uma postura não meramente passiva do Estado na regulação da TV por assinatura, viabilizando (e porque não dizer: reclamando) verdadeira atuação positiva do Poder Público na promoção dos valores constitucionais pertinentes ao setor”*.

Indo, inclusive, além do debate sobre a estruturação do mercado de tevês pagas, o ministro do Supremo destacou a necessidade de se estabelecer mecanismos que garantam a diversidade nos meios de comunicação. Referindo-se às cotas para conteúdo nacional e independente garantidas na lei, afirmou que *“o mercado audiovisual – deixado por si próprio – é incapaz de promover a diversidade de conteúdo e o pluralismo que se espera dos meios de comunicação de massa”* – conforme previsão da Constituição Federal de 1988.

Ratificou, ainda, que a lei ora questionada atende à concretização não apenas do que dispõe a Constituição, mas também a Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, promulgada pela Unesco e ratificada pelo Brasil. O tratado internacional diz que *“cada parte poderá adotar medidas destinadas a proteger e promover a diversidade das expressões culturais em seu território”*. Entre as medidas, a convenção cita aquelas destinadas a *“fornecer às indústrias culturais nacionais independentes e às atividades no setor informal acesso efetivo aos meios de produção, difusão e distribuição das atividades, bens e serviços culturais.”*

O ministro do STF foi categórico ao afirmar que a 12.485 contribui para a diversificação do conteúdo e *“tende a evitar que o mercado de TV por assinatura se feche, ampliando as fontes de informação disponíveis e o espaço para a manifestação de novos entrantes”*. O posicionamento de Fux, como ele mesmo afirmou, considerou o papel crucial da comunicação social e sua enorme capacidade de influenciar a opinião da população.

Outra iniciativa relevante na Corte Suprema ocorreu em 2007, quando o PSOL (Partido

89 <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4172054>

Socialismo e Liberdade) apoiado pela Procuradoria Geral da República (PGR), entrou no STF com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) alegando que os dispositivos (artigo 5º ao 10º) do Decreto 5.820/2006, que trata da transição para a radiodifusão digital, são inconstitucionais por violarem o disposto no § 5º do artigo 220 da Carta Magna, - que veda o monopólio ou oligopólio dos meios de comunicação -, bem como por entender que a televisão digital é novo serviço de radiodifusão, e não continuidade do serviço atual, demandando, portanto, apreciação e deliberação da outorga da concessão pelo Congresso Nacional, nos termos do artigo 223 da Constituição Federal.

Porém, no dia 05 de agosto de 2010, os ministros do STF decidiram, por sete votos a um, manter as regras de implantação do SBTVD e a transição da transmissão analógica para a digital, vencendo o argumento de que o decreto apenas estabeleceu a transição do serviço de radiodifusão analógico para o digital, sem mudança no conceito de concessão do serviço.

Os dois casos tratam, ainda, de jurisprudência isolada, tendo em vista que a maioria das ações judiciais sobre o assunto estão pendentes de julgamento. Desde outubro de 2010, por exemplo, tramitam no Supremo Tribunal Federal as Ações Diretas de Inconstitucionalidade por Omissão de número 9, 10 e 11 que pedem seja declarada a omissão inconstitucional do Congresso Nacional em legislar, dentre outros, sobre o § 5º do artigo 220 da Constituição Federal, que proíbe o monopólio ou oligopólio no setor. As ações questionam o fato de que a ausência de regulamentação acarreta em uma indefinição legal do que se considera monopólio ou oligopólio nos meios de comunicação social.

A ADO 10, que corre como ação principal à qual as outras estão apensadas, "*pede que o STF determine ao Congresso Nacional a regulamentação de três artigos da Constituição Federal (220, 221 e 223), relativos à proibição do monopólio e do oligopólio na comunicação, o cumprimento de princípios que devem nortear a programação em rádio e TV, além da regulação do direito de resposta.*" A ação obteve parecer jurídico favorável da Procuradoria-Geral da República, mas ainda não foi julgada.

Outra ação nesse sentido é a ADPF 246, ajuizada pelo PSOL no STF para questionar a outorga e a renovação de concessões de radiodifusão a pessoas jurídicas que possuam políticos com mandato como sócios ou associados. Segundo os autores, tal prática contribui para a concentração dos meios. A ação também não foi julgada ainda em seu mérito.

En otros órdenes jurisdiccionales

No âmbito da Justiça Federal, a Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão em São Paulo ajuizou Ação Civil Pública com pedido de liminar contra a emissora Rádio Vida FM, a Comunidade Cristã Paz e Vida e seus respectivos representantes devido a irregularidades na execução do serviço público de radiodifusão, visto que a rádio concedia a totalidade de sua programação à Comunidade Cristã mediante pagamento, além de exceder a área permitida para a transmissão.⁹⁰ Embora não tenha abordado as questões relacionadas à falta de diversidade e concentração que tal prática acarreta, a decisão liminar estabeleceu que a União (estendendo-se a decisão à Anatel) deve se abster de conceder novas outorgas aos réus.

Outra Ação Civil Pública na Justiça Federal, de autoria do Ministério Público Federal, questiona a legalidade de acordo firmado entre a Igreja Universal e a Rede CNT, que teria cedido, mediante contrato, cerca de 22 horas da programação para a transmissão de conteúdo religioso, o que excede o limite previsto, além de caracterizar alienação de concessão (como sustentam pareceres de juristas como Celso Antônio Bandeira de Mello e Fábio Konder Comparato). O pedido liminar de suspensão das concessões foi negado, mas a decisão determinou a instauração de fiscalização (tanto pelo Ministério das Comunicações quanto pela Anatel).

Decisiones de organismos administrativos (defensa de la competencia, etcétera)

No âmbito administrativo, recente caso da negociação dos direitos de transmissão do campeonato brasileiro de futebol demonstrou o poder efetivo da Rede Globo de alterar unilateralmente as regras de mercado, atuando de forma independente em relação a seus concorrentes⁹¹.

A negociação dos direitos de transmissão do campeonato brasileiro de futebol era feita de maneira conjunta pelos times – organizados em torno de uma associação chamada Clube dos Treze – junto aos meios de comunicação interessados. Não obstante, a Globo possuía uma cláusula de preferência que lhe dava o direito de cobrir a oferta vencedora. Por coibir

90 http://noticias.pgr.mpf.mp.br/noticias/noticias-do-site/copy_of_geral/09-04-15-2013-a-pedido-do-mpf-em-sao-paulo-justica-suspende-transmissao-da-radio-vida-e-bloqueia-bens-de-pastor-e-ex-deputado

91 <http://observatoriodaimprensa.com.br/interesse-publico/ed833-monopolio-ou-oligopolio-contribuicao-ao-debate/>

a concorrência, essa forma de negociação foi submetida ao CADE que, em decisão de outubro de 2010, celebrou acordos proibindo a Globo de utilizar o seu direito de preferência, e obrigando o Clube dos Treze a negociar os direitos de transmissão dos jogos de modo separado para cada uma das cinco modalidades de comunicação (televisão aberta, televisão fechada, pay-per-view, internet e telefonia móvel), sem cláusula de preferência e com a permissão de sublicenciamento dos direitos adquiridos a terceiros, autorizados, nesse caso, a escolher livremente os jogos a serem transmitidos⁹².

Para frustrar a realização do leilão sem cláusula de preferência e não perder seu direito de exclusividade, a Globo negociou separadamente com os clubes, sem a intervenção do Clube dos Treze, e, não obstante a concorrência com as demais emissoras, conseguiu adquirir o direito de transmissão dos jogos de todos os times do campeonato, em todas as mídias e sem a obrigatoriedade de, em caso de sublicenciamento, permitir a livre escolha dos jogos para transmissão. A vitória da Globo demonstrou sua capacidade de alterar unilateralmente as regras do jogo, evidenciando que a emissora detém posição dominante no mercado, fato reconhecido, inclusive, pela Secretaria de Direito Econômico⁹³. Com a mudança na forma de negociação dos direitos de transmissão do campeonato brasileiro, a Globo reiterou as mesmas práticas julgadas prejudiciais à concorrência e ao interesse público pelo CADE e impediu a realização do leilão que fomentaria a concorrência entre as redes.

10. ¿Su país ha realizado o dispone de informes o investigaciones en materia de concentración, diversidad, o competencia en el sector de los medios de comunicación?

a) Estudios e informes oficiales (gobierno u organismos reguladores o sectoriales)

- Anatel: divulga anualmente o "Relatório de Gestão"⁹⁴, em que, dentre outros temas, aborda novas iniciativas nos setores de telecomunicações e radiodifusão, além de

92 CADE – Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Termo de Compromisso de Cessação entre CADE e Clube dos Treze. 20.10.2010. 2010a. Disponível aqui, acesso em: 14.03.2014

93 SDE – Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça. Parecer referente ao Processo 08012.006504/1997-11. 9 abr. 2008, p. 12. Disponível aqui, acesso em: 09.04.2010

94 <http://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documento.asp?numeroPublicacao=331582&assuntoPublicacao=Relat%F3rio%20de%20Gest%E3o%20da%20Anatel-Exerc%EDcio%20de%202014&caminhoRel=null&filtro=1&documentoPath=331582.PDF>

conclusões obtidas a partir do acompanhamento realizado durante o ano. Não trata, especificamente, de questões relativas à concentração.

- Ancine: divulgou em 2010 estudo com objetivo de proporcionar um mapeamento do mercado de TV Aberta, identificando, quando possível, seus agentes econômicos, as tecnologias de transmissão, o modelo de negócio e o cenário atual de mercado⁹⁵. Por meio da Superintendência de Acompanhamento de Mercado (SAM), monitora a grade de programação das emissoras cabeças de rede nacionais.

- Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara dos Deputados: divulgou em 2013 Relatório Final da Subcomissão Especial sobre Formas de financiamento de mídias alternativas⁹⁶.

- EBC: Divulga periodicamente seu Relatório de Atividades.

- UNESCO: estudo "O Ambiente Regulatório para a Radiodifusão: uma Pesquisa de Melhores Práticas para os Atores-chave Brasileiros", de 2011, que explora, dentre outras questões importantes, os meios pelos quais a concentração se opera no país.⁹⁷

b) Estudos e informes de Universidades

- Livro "Mercado Brasileiro de Televisão", do professor César Bolaño

- Diversos estudos do Centro de Estudos de Políticas de Comunicação da Universidade de Brasília (Ccom/UnB)⁹⁸.

- Grupos de Estudos: Ulepicc Brasil; PEIC (UFRJ) – Grupo de Pesquisa em Políticas e Economia da Informação e da Cultura; UFS – Obscom.

- Estudos do Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo, com destaque para A Televisão Brasileira na Era Digital.

- Fundação Getúlio Vargas (FGV): conduziu projeto da Open Society Foundations denominado Mapping Digital Media.

- "A Televisão Brasileira na Era Digital exclusão, esfera pública e movimentos

95 http://www.ancine.gov.br/media/SAM/Estudos/Mapeamento_TVAberta_Publicacao.pdf

96 <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cctci/conheca-a-comissao/subcomissoes/Subcomissoes-%20Especiais/2013/relatorio-final-pendente-de-deliberacao-sub-midias-alternativas-2013>

97 <http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001916/191622por.pdf>

98 <http://observatoriodaimprensa.com.br/interesse-publico/ed833-monopolio-ou-oligopolio-contribuicao-ao-debate/>

estruturantes" , de autoria dos professores e César Bolaño e Valério Brittos: trata dos problemas que afetam a TV digital no Brasil e exploram a temática da concentração.

- Dissertação de mestrado "Entre Mercadoria e Democracia nas Políticas para a Televisão no Brasil"⁹⁹, Veridiana Alimonti, pesquisadora e militante na área.

- Site "Observatório do Direito à Comunicação", do Coletivo Intervozes: disponibiliza uma biblioteca com outras dissertações e teses que contemplam a temática e pode ser consultada na Internet.¹⁰⁰ Da mesma forma, o "Observatório da Imprensa" oferece biblioteca com livros digitais acerca do tema¹⁰¹, incluindo obras acadêmicas de autores como Venício de Lima, além de publicações de outras organizações.

c) Estudios e informes del sector empresarial o la sociedad civil

- ABERT (Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão): conta com biblioteca digital com publicações sobre o tema¹⁰², disponibilizando desde documentos técnicos e legislação, até publicações próprias, como relatórios e cartilhas. A Fundação Getúlio Vargas (FGV) realizou pesquisa entre as emissoras de televisão, a pedido da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert), com a finalidade de desenhar um perfil da atividade de radiodifusão no país. Foram contatadas 351 emissoras, mas somente 148 responderam ao questionário com informações qualitativas e quantitativas (dados de 2007)¹⁰³.

- Informe das organizações da sociedade civil apresentaram sobre a situação da concentração na radiodifusão em Audiência Temática realizada na Comissão Interamericana de Direitos Humanos em março de 2015, tendo capítulo específico sobre o tema relativo à concentração da radiodifusão no Brasil.

- Relatório apresentado à CIDH sobre a situação das rádios comunitárias no Brasil¹⁰⁴.

- Projeto Donos da Mídia, do Instituto de Estudos e Pesquisas em Comunicação (Epcom)¹⁰⁵

- Compilação das propostas realizadas na I Conferência Nacional de Comunicação

99 http://www.intervozes.org.br/direitoacomunicacao/?wpfb_dl=3

100 http://www.intervozes.org.br/direitoacomunicacao/?page_id=28372

101 <http://observatoriodaimprensa.com.br/biblioteca/>

102 <http://www.abert.org.br/web/index.php/bibliotecas/2013-05-22-13-32-13/category/teses-dissertacoes-e-estudos>

103 www.cenp.com.br/PDF/CN_07.pdf

104 <http://artigo19.org/wp-content/uploads/2013/03/CIDH-RadCom-Documento-final-3.pdf>

105 <http://www.donosdamidia.com.br> (última atualização em 2009)

(CONFECOM).

- Fundação Perseu Abramo: pesquisa de opinião pública, a respeito do tema "Democratização da Mídia"¹⁰⁶, medida que envolve a desconcentração dos meios (2013).

¿Desea añadir alguna información o comentario adicional en relación con el objeto de este cuestionario?

Não.

106 http://novo.fpabramo.org.br/sites/default/files/fpa_pesquisa_democratizacao_da_midia_1.pdf