



NOTA SOBRE MATÉRIAS DE RADIODIFUSÃO SONORA E DE SONS E IMAGENS NO CONGRESSO

JOSÉ VERÍSSIMO TEIXEIRA DA MATA

Consultor Legislativo da Área I

Direito Constitucional, Eleitoral, Municipal,

Direito Administrativo, Processo Legislativo e Poder Judiciário

SETEMBRO/2004

NOTA TÉCNICA

SUMÁRIO

1. O CASO DO PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 24, DE 2003.....	4
2. NOVOS CAMINHOS PARA AS OUTORGAS DE RENOVAÇÃO DE CONCESSÃO PARA SERVIÇOS DE RADIODIFUSÃO SONORA DE IMAGENS	6

© 2004 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citado o autor e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu autor, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.



Câmara dos Deputados
Praça 3 Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF

NOTA SOBRE MATÉRIAS DE RADIODIFUSÃO SONORA E DE SONS E IMAGENS NO CONGRESSO

As proposições pelas quais o Congresso reconhece as outorgas de concessões, permissões ou autorizações de serviço de radiodifusão sonora e imagens, ou as suas renovações, são cada vez mais numerosas, com o seu número crescendo, a cada ano, de forma espetacular. A importância do tema para o país e para o Congresso são patentes.

Desde de 1990, a Câmara dispensa essas proposições, que são projetos de decreto legislativo, da apreciação em Plenário, nos casos de outorga, entregando-as ao poder conclusivo da comissão competente, consoante o estabelecido pela Comissão de Constituição e Justiça em consulta da Mesa, depois aprovada pelo Plenário da Casa. Foi o relator dessa consulta, que constituiu o Parecer nº 9-A, de 1990, o então Deputado Nelson Jobim. Esse Parecer estabeleceu que o Plenário só se manifestaria nos casos de recursos ou nos casos de não renovação, sendo essa última hipótese o mero reconhecimento do que já está posto no texto da Constituição.

Desde então, a Comissão competente, a Comissão de Ciência e Tecnologia, elabora Projeto de Decreto Legislativo, que é avaliado pela Comissão de Constituição e Justiça, no que toca a juridicidade, a constitucionalidade e a técnica legislativa.

O Senado Federal recentemente, baseado no parecer nº 34, de 2003, seguiu caminho semelhante, também entregando a matéria à competência conclusiva de sua comissão de mérito, no caso a Comissão de Educação. Essa, porém, por força de peculiaridade do Regimento Interno daquela Casa, também se pronuncia sobre a constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do Projeto. Desse modo, tais matérias são examinadas no Senado Federal apenas por uma Comissão, a qual lança tanto o juízo de mérito quanto o de constitucionalidade e de juridicidade.

É interessante notar que o constituinte originário deu a tais atos de outorga e renovação de outorga caráter complexo, envolvendo dois dos Poderes de Estado. Estabeleceu para esse ato, que viria a se tornar quase corriqueiro, uma materialização do sistema de contrapesos. Naturalmente, que a implantação desse sistema de co-

responsabilidade tem um objetivo cristalino: a tutela da liberdade de imprensa, questão sempre viva na sociedade e no direito.

Sendo espécie desse gênero que se denomina liberdade, a liberdade de imprensa, como qualquer liberdade tem características engendradas pela natureza do bem. Uma delas é que se trata de gênero insusceptível de tutela retroativa. Enfim, a liberdade é gênero de essência prospectiva. Isso significa que um juiz pode dar a alguém um direito de natureza puramente econômico, a partir de data recuada no tempo, mas não faria sentido que o fizesse em relação à liberdade. Esse fato é determinado pela natureza do bem, não sendo, portanto, nem escolha do julgador, nem do legislador.

O constituinte originário alicerçou bem a tutela de bem tão caro à democracia, fundando-a no art. 223 de nossa Constituição. Ele estabeleceu prazos-garantia para o livre exercício dos serviços de radiodifusão sonora e para os serviços de televisão: dez anos para os primeiros; quinze anos, para os segundos. Dentro desses prazos-garantia somente decisão judicial pode impor o cancelamento da concessão ou permissão. Desse modo, uma vez obtida a concessão, estando essa vigendo, só o Poder Judiciário pode cancelá-la. Durante a vigência da concessão nem o Poder Executivo, nem Legislativo podem suspender serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens, ainda que tenham tido o poder de conceder ou não conceder, no momento da outorga ou de sua renovação. Assegurado o prazo-garantia, a empresa tem dez ou quinze anos, conforme a natureza do serviço prestado, de inteira liberdade e tranqüilidade, sem ter que viver mesmo o democrático “stress” congressual, próprio do momento de origem ou de renovação.

1. O CASO DO PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 24, DE 2003

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania decidiu pela inconstitucionalidade e injuridicidade do Projeto de Lei nº 24, de 2003 (titular da outorga-Rádio Verdes Mares Ltda., de Fortaleza, Ceará).

O argumento principal do parecer do relator, Deputado Marcelo Ortiz, é de que não pode haver tutela retroativa da liberdade de imprensa. Assim, ao considerar que o projeto se referia a concessão praticamente esgotada (renovava-se em 2003, por dez anos, concessão que deveria ter iniciado em 1993), concluiu por sua inconstitucionalidade e injuridicidade. O parecer do Deputado Marcelo Ortiz ressaltava, porém, a possibilidade de que a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania viesse no futuro examinar proposição que pudesse “preencher os requisitos de juridicidade e constitucionalidade” e desse à Rádio Verdes Mares a oportunidade que ela devia ter.

Enfim, ficava aberto o caminho para o reexame da matéria, por meio de projeto que tutelasse prospectivamente a liberdade de imprensa. Ficava, assim, aberto o caminho para uma renovação de concessão que já não nascesse esgotada, que contemplasse futuramente a Rádio Verdes Mares com concessão prospectiva, isto é, com verdadeira renovação de outorga. Evidentemente que a emissora não pode ser prejudicada, pelo enorme atraso no exame de sua situação, fato a que não dera causa. Porém, pelo que se depreende do parecer do Deputado Marcelo Ortiz, não se rejeitou a renovação da concessão, mas apenas se concluiu pela injuridicidade e inconstitucionalidade da Projeto, uma vez que, pelos prazos ali propostos, a renovação já nasceria exaurida, caduca. Não seria, de fato, renovação, mas mera ficção sem sentido, natimorta.

O Projeto de Decreto Legislativo foi arquivado pela Casa.

A Consultoria Jurídica do Ministério da Comunicações, em sua Nota/MC/Conjur/OLRJ/Nº 0550-1.13/2004 entendeu que se tratava de rejeição de renovação de outorga, e defendeu a reapresentação pura e simples da matéria no Congresso Nacional. Sustentou que a renovação fora rejeitada e como tal deveria, constitucionalmente, ir a Plenário.

Há que se entender, no sentido contrário aos argumentos da douta Consultoria do Ministério das Comunicações, que o Projeto foi rejeitado exatamente por não ensejar a renovação. No máximo, ensejava renovação meramente nominal.

Uma questão que pode eventualmente trazer dúvida é se poderia haver renovação que sucedesse depois de transcorrido longo interregno? Aqui a resposta é afirmativa. O termo subintrante ou imediatamente subsequente não é elemento essencial da renovação. A esse propósito diz Hely Lopes Meirelles, “renovação de contrato é a inovação no todo ou em parte do ajuste, mantido, porém, seu objeto inicial.” (Direito Administrativo, ed. Revista dos Tribunais, 1985, p.193). Plácido e Silva, em seu Vocabulário Jurídico (Forense, Rio, 2003, p. 701), “A renovação não é prorrogação, no sentido jurídico. A prorrogação é a dilatação do prazo, quanto este ainda não era terminado, para que se amplie ou aumente. A renovação é o revigoreamento do que estava extinto ou não estava vigorando.”

Considerando o que vimos de alinhar, pode-se conceder o prazo-garantia à Rádio Verdes Mares Ltda., por um novo Projeto de Decreto Legislativo, que tenha natureza prospectiva e não retroativa.

2. NOVOS CAMINHOS PARA AS OUTORGAS DE RENOVAÇÃO DE CONCESSÃO PARA SERVIÇOS DE RADIODIFUSÃO SONORA DE IMAGENS

A quase mecânica dos pareceres de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa permitiu, como demonstrou o caso do Senado, que a comissão de mérito naquela Casa, a Comissão de Educação, assumisse também esses aspectos sem grandes transtornos. Esse caminho, já trilhado e provado, seria uma forma de aliviar a sobrecarga de trabalho da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados, dando-lhe a oportunidade para discutir com mais vagar e substância outros temas de relevância para o país.

Para além do papel das Comissões, parece também oportuno rediscutir o papel do Congresso frente as concessões de serviços de radiodifusão sonora e de imagens. Aqui se impõe mesmo redefinir a posição constitucional da matéria.

Sempre sem perder de vista a tutela da liberdade de imprensa, o valor maior protegido pelo art. 223 de nossa Constituição, se poderiam, isso é mera sugestão, restringir as manifestações do Poder Legislativo às concessões e às não renovações dessas. Deve-se ainda estabelecer prazos para o processamento das renovações por motivos que o caso Verdes Mares tornou óbvios.

São essas, porém, questões a serem discutidas, e uma eventual Proposta de Emenda deve ser aqui o coroamento (e não o ponto de partida) de um processo em que os atores na matéria sejam ouvidos, através de audiência públicas, de manifestações na imprensa, etc.