

# Concessões de RTV: serviço público vs. interesse privado

Venício A. de Lima

As concessões do serviço público de rádio e televisão constituem uma das áreas de interface mais visível do Estado brasileiro com o amplo setor das comunicações. A consolidação sistemática de um conjunto de normas legais e procedimentos burocráticos contraditórios e/ou desatualizados permitiu que, ao longo dos anos, essas concessões se transformassem em *locus* privilegiado no qual interesses privados, de pessoas ou grupos políticos, disfarçados de interesse público, fossem negociados, estabelecidos, reproduzidos e preservados. Exemplo maior é o que se convencionou chamar de *coronelismo eletrônico*, prática de barganha política que se mantém como uma das principais características da radiodifusão brasileira desde a metade do século passado.<sup>1</sup>

O que se pretende aqui é apresentar uma pequena lista comentada de algumas normas e procedimentos regulatórios das concessões de radiodifusão no país que, historicamente, têm contribuído para a perpetuação da prevalência de interesses privados na execução de um serviço público.

**Primeiro:** existem normas legais *diferentes* para a concessão dos serviços de televisão aberta e de televisão paga ou por assinatura. A primeira é considerada *radiodifusão*, regida por legislação específica (Lei 4.117/62). Já a televisão paga é tratada como *telecomunicações* e é regida por normas que dependem da tecnologia utilizada: a televisão via cabo obedece a uma lei (Lei 8977/95); e as televisões via microondas (MMDS), via satélite (DTH) ou chamadas de “serviço especial” (TVA) são reguladas por decreto (Decreto 2.196/97).

Essa assimetria regulatória tem implicações que ultrapassam a questão das concessões e, algumas, chegam até mesmo a ser cômicas. O mesmo telejornal (por exemplo, o Bom dia, Brasil da Rede Globo) é legalmente considerado “radiodifusão” quando transmitido por uma TV aberta e “telecomunicações” quando retransmitido em canal de televisão a cabo (GloboNews da operadora NET).

Considerando que a TV aberta e o rádio estão presentes em 91,4% e 88% dos domicílios brasileiros, respectivamente, e que abocanham juntos 63,5% do faturamento publicitário bruto do país (cerca de 5,2 bilhões em 2007),<sup>2</sup> trata-se aqui apenas das normas e procedimentos legais referentes à concessão do serviço público de radiodifusão comercial<sup>3</sup>

**Segundo:** as emissoras de rádio e TV aberta são concessões de um serviço público outorgadas pela União – com a participação do Congresso Nacional – por prazo determinado: 10 anos para as emissoras de rádio e 15 anos para as de televisão.

A imensa duração desses prazos tem contribuído, historicamente, para que as concessões sejam, na prática, tratadas como e transformadas em *propriedade* e não como concessões temporárias.

**Terceiro:** as emissoras de rádio e TV aberta são concessões de um serviço público por prazo determinado e também sob determinadas condições. No entanto, as regras consagradas no texto Constitucional para (i) a renovação e (ii) o cancelamento das concessões criam uma assimetria em relação aos demais contratos de prestação de serviços públicos porque favorecem claramente aos concessionários.

(i) a não renovação precisa ser votada no Congresso Nacional por 2/5 dos seus membros, em votação nominal (§ 2º do Artigo 223).

Considerando o papel chave da TV para a visibilidade da atividade política e sua centralidade na disputa de poder (cf. Lima, 2006a), é improvável que um processo de não renovação de uma concessão de TV chegue a ser votado no plenário do Congresso Nacional, sobretudo, em votação nominal aberta, e seja aprovado por 2/5 do total de deputados e senadores que “dependem” da própria televisão para sua sobrevivência nas disputas eleitorais. Nos últimos vinte anos, isto é, desde que a norma foi inserida na Constituição, não há registro de qualquer processo de não renovação de concessão de radiodifusão que tenha sido sequer votado no plenário do Congresso Nacional.

(ii) o cancelamento durante a vigência do contrato só pode ocorrer com decisão judicial (§ 4º do Artigo 223).

O poder concedente, ao contrário do que ocorre em todas as outras concessões de um serviço público, não tem o poder de interromper os contratos de concessão quando julgar que houve descumprimento de normas que regem a prestação do serviço. É necessário que se abra um processo que será decidido não pelo poder concedente, mas pelo Judiciário.

Até recentemente não se tinha conhecimento de que houvesse sido aberto um único processo de cancelamento de concessão de radiodifusão durante a vigência do contrato. No entanto, em texto-resposta publicado em janeiro de 2008 no *Observatório da Imprensa*, o ministro das Comunicações, Hélio Costa, afirma:

“Só no final do ano passado, foram encaminhadas pela primeira vez cerca de 20 processos de outorga para cassação pelo Judiciário, como mais uma vez reza a Constituição. Esse fato é inédito e histórico. O

Ministério também adotou uma postura rígida nas transferências de outorga, inclusive que envolvam retransmissoras. Tem combatido decisões judiciais que sustentam rádios e TVs ilegalmente no ar e alterações de características técnicas irregulares e sem fundamentos” (Costa, 2008).

**Quarto:** apesar de estarem claramente definidos os princípios que devem orientar a produção e a programação das emissoras de rádio e TV aberta, eles não são utilizados como critério para outorga, cancelamento e/ou renovação das concessões.

De fato, o Artigo 221 da Constituição reza que esses princípios são: preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas; promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação; regionalização da produção cultural, artística e jornalística; e respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família.

Também não é utilizada como critério a determinação Constitucional de que os meios de comunicação não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio (§ 5º do Artigo 220) e nem o princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal (Artigo 223).

Ao contrário, o Decreto 88.066/83 determina que se o concessionário do serviço requerer a renovação e não houver decisão dos órgãos competentes no prazo de 120 dias a renovação será automaticamente deferida. Uma das conseqüências dessa norma é que emissoras de rádio e televisão funcionam sem renovação formal por períodos iguais ou até mesmo superiores ao próprio prazo legal de concessão.<sup>4</sup>

Registre-se a importante aprovação, na Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) da Câmara dos Deputados, do Ato Normativo nº 1 de 2007 que institui novas regras para a apreciação dos processos de outorga e de renovação de concessões de radiodifusão em vigor a partir de 1º de julho de 2007.

Apesar de ainda não incluir a avaliação do cumprimento dos princípios constitucionais da produção e da programação das emissoras de radiodifusão (Artigo 221), nem a complementaridade entre os sistemas privado, público e estatal (Artigo 223), as novas normas representam uma mudança significativa no procedimento do Poder Legislativo que, historicamente, vinha sendo de mera homologação dos atos de outorga e renovação do Poder Executivo.

A título de exemplo, estão reproduzidos a seguir, os itens que devem integrar os processos de outorga e de renovação de outorga de radiodifusão comercial de acordo com as novas normas do Ato Normativo nº 1 de 2007:

### **(1) Outorgas de radiodifusão comercial:**

- exposição de motivos do Ministro das Comunicações;
- cópia do edital que abriu a concorrência;
- cópia de todos os documentos apresentados pela entidade vencedora da concorrência, em atendimento aos termos do edital, relativos à habilitação jurídica, qualificação econômico-financeira, regularidade fiscal e nacionalidade e outras exigências relacionadas com os sócios e dirigentes;
- cópia das propostas técnica e de preço da entidade vencedora da concorrência;
- cópia da minuta do contrato ou do termo de concessão ou permissão, e respectivos adendos;
- extrato da tramitação do processo no Poder Executivo em que constem as seguintes informações, entre outras: descrição sucinta das ações realizadas na tramitação do processo no Ministério das Comunicações e na Presidência da República, bem como os respectivos prazos de tramitação; resumo das eventuais denúncias apresentadas durante o processo licitatório e providências adotadas pelo Poder Executivo para sua apuração, ou a declaração da não existência de denúncia; pendências da emissora verificadas na tramitação do processo e prazo de cumprimento das exigências;
- cópia dos recursos apresentados em todas as etapas do processo licitatório contra a entidade vencedora, bem como das decisões do Ministério das Comunicações que opinaram pelo não provimento aos recursos.

### **(2) Renovação de outorgas de radiodifusão comercial:**

- exposição de motivos do Ministro das Comunicações;
- documentação do processo de renovação desde a petição inicial até o parecer conclusivo do Ministério das Comunicações e da Presidência da República;
- declaração da entidade de que não infringe as vedações do § 5º do Art. 220 da Constituição Federal;<sup>5</sup>
- certidão de quitação ou prova de regularidade relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS);
- prova de regularidade para com as Fazendas Municipal e Estadual, para com a Fazenda Federal (certidão relativa a tributos fornecida pela Receita Federal e certidão quanto à dívida ativa da União);
- cópia da Relação Anual de Informações Sociais (Rais);
- documentos atualizados revelando a composição acionária da emissora e eventuais alterações havidas em seu contrato social durante o período de vigência da outorga, ou, no caso de fundação, cópia atualizada do estatuto;

- cópia do contrato ou termo de concessão ou permissão, e respectivos adendos;

- extrato da tramitação do processo no Poder Executivo em que constem as seguintes informações, entre outras: descrição sucinta das ações realizadas na tramitação do processo no Ministério das Comunicações e na Presidência da República, bem como os respectivos prazos de tramitação; resumo das eventuais denúncias apresentadas durante o processo licitatório e providências adotadas pelo Poder Executivo para sua apuração, ou a declaração da não existência de denúncia; pendências da emissora verificadas na tramitação do processo e prazo de cumprimento das exigências; sanções aplicadas à emissora durante a vigência da outorga.

**Quinto:** o vínculo histórico de deputados federais e senadores com as concessões de rádio e TV cria uma situação absurda na qual o membro de *um dos poderes concedentes* – o Congresso Nacional – se confunde com o próprio *cessionário*.

Na verdade, existe uma controvérsia não resolvida em torno da legalidade de um político, no exercício do mandato eletivo, ser concessionário de radiodifusão.

O Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT, Lei nº 4.117/62) determina que quem esteja em gozo de imunidade parlamentar não pode exercer a função de diretor ou gerente de empresa concessionária de rádio ou televisão (Parágrafo único do Artigo 38). Esta norma foi confirmada pelo Regulamento dos Serviços de Radiodifusão que exige, como um dos documentos necessários para habilitação ao procedimento licitatório, declaração de que os dirigentes da entidade “não estão no exercício de mandato eletivo” [n. 2, alínea d, § 5º do Artigo 15 do Decreto 52.795/63].

A Constituição de 1988 também proibiu que deputados e senadores mantivessem contrato ou exercessem cargos, função ou emprego remunerado em empresas concessionárias de serviço público (letras a. e b. do item I do Artigo 54).

Apesar dessas normas, o Ministério Público Federal (MPF), ao ajuizar seis ações civis propostas na Justiça Federal, em julho de 2007, pela anulação das concessões de rádio a deputados federais que votaram nas sessões da CCTCI e renovaram suas próprias concessões, interpretou que a Constituição “coíbe apenas a participação dos parlamentares na gestão das empresas concessionárias do serviço (de radiodifusão)”, e permite, inclusive, “a celebração de contratos com o ente público, desde que obedeçam a cláusulas uniformes”.<sup>6</sup>

Já em relação ao poder concedente, a Constituição de 1988 exige a realização de licitação para a concessão de serviços públicos. Diz o Artigo 175:

“Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.”

Regulamentada pela Lei 8.666/1993, a norma do Artigo 175 foi estendida ao serviço público de radiodifusão pelo Decreto 1.720/95, que alterou o Regulamento dos Serviços de Radiodifusão (Decreto 52.795 de 31/10/1963). A partir de então, as outorgas de radiodifusão só poderiam ser feitas por meio de licitação.

Além disso, a Constituição de 88 também determina, no § 1º do seu Artigo 223, que os atos de outorga e renovação de concessões de radiodifusão deverão ser apreciados pelo Congresso Nacional. O Poder Executivo passou, portanto, a compartilhar o seu poder de outorga com o Congresso Nacional, vale dizer com deputados e senadores.

Enquanto a controvérsia legal não se resolve, há registros da utilização de emissoras de rádio e televisão por políticos “no exercício de mandato eletivo”, em seu benefício pessoal e interesse privado, pelo menos, desde o início da década de 80 do século passado (cf. *Jornal do Brasil*, 1980). E não se pode ignorar que essa prática antidemocrática estabelece uma clara desigualdade na disputa eleitoral entre aqueles que usam o rádio e a televisão em benefício próprio e aqueles que não têm acesso ou só têm acesso parcial a esses serviços públicos.

### **OBSERVAÇÕES FINAIS**

Existem várias outras normas e procedimentos que merecem ser comentados. Lembro, por exemplo: (1) a duplicidade de outorgas proibida por lei, mas fora da fiscalização pública uma vez que o cadastro geral dos concessionários do serviço público de rádio e televisão não está mais disponível para acesso ao cidadão; e (2) a ausência de fiscalização adequada sobre as transferências (vendas) de concessões de rádio e TV para terceiros que pode tornar inútil todo o rigor dos procedimentos de outorga e renovação de concessões.

É necessário lembrar também que estamos atravessando um período de transição tecnológica e que as enormes esperanças em torno da digitalização da radiodifusão, alimentadas durante anos pelos movimentos sociais envolvidos na democratização das comunicações e confirmadas temporariamente pelo Decreto 4.901/2003 que criou o SBTVD-T, não se realizaram. Com o início das transmissões digitais de TV em 2 de dezembro de 2007 confirmou-se a consagração de mais 6 MHz para cada uma das atuais empresas concessionárias e parece não haver dúvida de que as enormes potencialidades que a digitalização oferece, sobretudo, para a multiplicação plural dos concessionários, não serão aproveitadas nem na TV nem no rádio.

É importante registrar ainda que, nos últimos anos, tem crescido, de forma significativa, a consciência sobre a importância que tem na disputa política, não só o serviço público de radiodifusão, mas, sobretudo, a participação dos cidadãos na definição dos critérios de concessão e renovação desses serviços. Em outubro de 2007, entidades da sociedade civil lançaram a Campanha por Democracia e Transparência nas Concessões de Rádio e TV, sob o mote “Concessões de rádio e TV: quem manda é você” (cf. [www.quemmandaevoce.org.br](http://www.quemmandaevoce.org.br)). Busca-se a mobilização da opinião pública em torno de um conjunto de reivindicações que foi também encaminhado às autoridades do governo. Os principais pontos são:

- (a) convocação de uma Conferência Nacional de Comunicação ampla e democrática, para a construção de políticas públicas e de um novo marco regulatório para as comunicações;
- (b) fim da renovação automática das concessões: por critérios transparentes e democráticos para renovação, com base no que estabelece a Constituição;
- (c) ações imediatas contra as irregularidades no uso das concessões, tais como excesso de publicidade, outorgas vencidas e emissoras nas mãos de deputados e senadores; e
- (d) instalação de uma comissão de acompanhamento das renovações, com participação efetiva da sociedade civil organizada.

Há, todavia, um obstáculo formidável a ser vencido na mobilização da opinião pública e promoção desse debate democrático: a instituição que tem e exerce o maior poder de definir a agenda pública de discussão – a própria mídia – não se interessa pelo debate e, mais do que isso, boicota a cobertura jornalística das iniciativas e eventos que tentam promovê-lo.

Dessa forma, permanece inteiramente possível a utilização de um serviço público – as emissoras de rádio e televisão – para o benefício de uns poucos interesses privados, contrariando a Constituição e perpetuando uma prática antidemocrática na sociedade brasileira.

VENÍCIO A. DE LIMA é pesquisador-senior do Núcleo de Estudos sobre Mídia e Política (NEMP) da Universidade de Brasília. Autor, entre outros, de *A Mídia nas Eleições, 2007*; *Mídia – Crise política e poder no Brasil, 2006*; e *Mídia – Teoria e Política, 2001* (todos pela editora Perseu Abramo).

## NOTAS

1 Sobre coronelismo eletrônico ver S. dos Santos (2006) e S. dos Santos e S. Capparelli (2005).

2 Mídia Dados 2007, Grupo de Mídia São Paulo.

3 Não estão incluídos os serviços de radiodifusão educativa e comunitária.

4 Registre-se a injustificável diferença de tratamento que o Ministério das Comunicações, a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e a Polícia Federal têm dado para emissoras de rádio e televisão comerciais – que continuam a operar com suas concessões vencidas – e emissoras de rádio comunitárias – que têm sido sistematicamente fechadas com a apreensão de equipamentos e a prisão de líderes comunitários, apesar de, muitas delas, virem, há anos, tentando obter autorização para funcionamento.

5 Este parágrafo refere-se à impossibilidade dos meios de comunicação serem, direta ou indiretamente, objeto de monopólio ou oligopólio.

6 As ações civis do MPF se basearam em Representação feita à Procuradoria Geral da República pelo Instituto para o Desenvolvimento do Jornalismo (Projor)/ Observatório da Imprensa. Cf. Lima (2006b).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

COSTA, Hélio. “A renovação de concessões das emissoras de TV”, disponível em <http://observatorio.ultimosegundo.ig.com.br/artigos.asp?cod=469IPB003>, publicado em 28.01.2008, acessado em 31.01.2008.

*Jornal do Brasil*, “No ar, a voz do dono”, 7/12/1980.

LIMA, Venício A. de, “Revisitando as sete teses sobre mídia e política no Brasil”, in *idem*, *Mídia: crise política e poder no Brasil*, São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2006a. p.51-64.

\_\_\_\_\_. “Parlamentares e radiodifusão: relações suspeitas”, in *Mídia: crise política e poder no Brasil*, São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2006b, p.119-144.

SANTOS, S. dos. “E-Sucupira: o coronelismo eletrônico como herança do coronelismo nas comunicações brasileiras” in *Revista da Compós*, vol. 1, dez- 2006, p.1-23.

\_\_\_\_\_ e CAPPARELLI, S. “Coronelismo, radiodifusão e voto: a nova face de um velho conceito”, in V. C. Brittos e C. R. S. Bolaño (orgs.), *Rede Globo-40 anos de poder e hegemonia*; São Paulo: Paulus, 2005, p.77-101.