

**EDSON RICARDO SCOLARI FILHO**

**MINISTÉRIO PÚBLICO E A CONCENTRAÇÃO ECONÔMICA NOS MEIOS DE  
COMUNICAÇÃO SOCIAL**

**FLORIANÓPOLIS, SC**

**2013**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA - UFSC**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS - CCJ**  
**DEPARTAMENTO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO - DIR**

**EDSON RICARDO SCOLARI FILHO**

**MINISTÉRIO PÚBLICO E A CONCENTRAÇÃO ECONÔMICA NOS MEIOS DE  
COMUNICAÇÃO SOCIAL**

Trabalho de conclusão de curso submetido à banca examinadora da Universidade Federal de Santa Catarina, como exigência para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

**Orientador:** Prof. Dr. Airton Lisle Cerqueira  
Leite Seelaender.

**FLORIANÓPOLIS, SC**

**2013**

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,  
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Scolari Filho, Edson Ricardo  
Ministério Público e a Concentração Econômica nos Meios  
de Comunicação Social / Edson Ricardo Scolari Filho ;  
orientador, Airton Lisle Cerqueira Leite Seelaender -  
Florianópolis, SC, 2013.  
73 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) -  
Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências  
Jurídicas. Graduação em Direito.

Inclui referências

1. Direito. 2. Direito Constitucional. 3. Meios de  
Comunicação. 4. Concentração Econômica. 5. Ministério  
Público. I. Seelaender, Airton Lisle Cerqueira Leite. II.  
Universidade Federal de Santa Catarina. Graduação em  
Direito. III. Título.

## AGRADECIMENTOS

Mais uma vez, agradeço primeiramente à Joyce e ao Edson, que além do amor incondicional, nunca mediram esforços para disponibilizar um ambiente propício ao desenvolvimento intelectual do seu filho.

Ao meu país, estado e cidade, em que pesem os desmandos, conchavos e desleixos, por se submeterem a uma Constituição que preceitua um ambiente plural onde qualquer cidadão pode expressar as suas opiniões.

Aos verdadeiros mestres, que por vezes não se confundem com os formais *donos* das cátedras, e aos colegas da Universidade Federal de Santa Catarina, pelas lições e debates agregados nestes mais de cinco anos de graduação.

À tão necessária e insuperável família.

Aos queridos amigos e amigas, que tanto esbravejaram ante minha ausência em inúmeros eventos sociais, em especial na reta final.

À amada namorada, sempre do meu lado.

Por fim, à seja lá o que for que me faz gostar de estudar, aprender, conhecer...



Esta Constituição, o povo brasileiro me autoriza a proclamá-la, não ficará como bela estátua inacabada, mutilada ou profanada. (Ulysses Guimarães, 1988).



## RESUMO

O Estado Democrático de Direito pressupõe, no intuito de construir uma sociedade plenamente livre, entre outros direitos e garantias fundamentais: o pluralismo político, o acesso à informação e as liberdades de expressão, consciência e pensamento. Neste âmbito, abre-se o debate em torno da concentração econômica nos meios de comunicação social, que são aqueles que alcançam larga audiência, justamente por se tratarem dos principais fomentadores da opinião pública na atualidade. Comprova-se que a formação de monopólio e oligopólios neste setor coloca em risco os direitos e garantias fundamentais supracitados. Além do mais, que a concentração da mídia é uma tendência mundial, cabendo à órgãos como o Ministério Público a defesa do ordenamento pátrio e dos interesses da sociedade. Apresentam-se também os dispositivos da Constituição Federal brasileira que regulamentam os meios de comunicação social e a radiodifusão, além de precedentes jurisprudenciais que abordam o assunto.

**Palavras-chave:** Direito constitucional, Constituição, meios de comunicação social, mídia, concentração econômica, monopólio, oligopólio, Ministério Público.





## **ABSTRACT**

In order to build a fully free society, the democratic state requires, among other fundamental rights and guarantees: political pluralism, access to information and freedom of expression, conscience and thought. In this connection, this study debates the economic concentration in the media, which are those that reach a large audience - the main instigators of public opinion today. It was proven that the formation of monopolies and oligopolies in this sector endangers the rights and guarantees above cited. Moreover, the concentration of media is a global trend. Also, the defense of paternal order and the interests of society are prosecution office duties. As well, are presented the provisions of the Brazilian Federal Constitution that regulate the media and the broadcasting, in addition of precedents that deal with the matter.

**Keywords:** Constitutional law, constitution, media, economic concentration, monopoly, oligopoly, prosecution office.



## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>14</b>
1.2 OBJETIVOS .....	15
<b>1.2.1 Objetivo Geral</b> .....	<b>15</b>
<b>1.2.2 Objetivos Específicos</b> .....	<b>15</b>
1.3 HIPÓTESES .....	16
<b>2 A CONCENTRAÇÃO ECONÔMICA NOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL E O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO</b> .....	<b>17</b>
<b>3 CONCENTRAÇÃO ECONÔMICA NOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988</b> .....	<b>27</b>
3.1 VEDAÇÃO CONSTITUCIONAL À CONCENTRAÇÃO ECONÔMICA NOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL .....	28
3.2 NORMAS CONSTITUCIONAIS SUBSIDIÁRIAS .....	30
<b>3.2.1 Fundamento: pluralismo político</b> .....	<b>31</b>
<b>3.2.2 Objetivo: sociedade livre</b> .....	<b>32</b>
<b>3.2.3 Direitos: liberdades de expressão, consciência e pensamento</b> .....	<b>33</b>
<b>3.2.4 Princípio: livre concorrência</b> .....	<b>36</b>
3.3 REGULAMENTAÇÃO CONSTITUCIONAL DA RADIODIFUSÃO .....	39
<b>4 MINISTÉRIO PÚBLICO E A CONCENTRAÇÃO ECONÔMICA NOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL</b> .....	<b>47</b>
4.1 BREVE COTEJO HISTÓRICO .....	47
4.2 ATRIBUIÇÕES CONSTITUCIONAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO .....	48
4.3 MINISTÉRIO PÚBLICO E A CONCENTRAÇÃO ECONÔMICA NOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL .....	50
4.4 ASPECTOS PROCESSUAIS .....	52
<b>4.4.1 Instrumentos</b> .....	<b>52</b>
<b>4.4.2 Pólos passivos</b> .....	<b>55</b>
<b>5 ESTUDOS DE CASO</b> .....	<b>58</b>
5.1 AÇÃO CIVIL PÚBLICA Nº 5001303-26.2012.404.7200 - TRF4 .....	58
5.2 AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO Nº 10 - STF .....	60
<b>6 CONCLUSÃO</b> .....	<b>62</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>66</b>
<b>ANEXO 1 - POLÍTICOS DETENTORES DE VEÍCULOS DE RADIODIFUSÃO, DE</b>	

**ACORDO COM O PORTAL “OS DONOS DA MÍDIA” .....70**

**ANEXO 2 - PUBLICIDADE DO GRUPO RBS EXPOSTA NO VEÍCULO  
ESPECIALIZADO “MÍDIA DADOS 2013” .....70**

## 1 INTRODUÇÃO

A concentração econômica nos meios de comunicação social consiste em um tema de especial relevância na discussão em torno do Estado Democrático de Direito ideal, conforme será demonstrado ao longo deste capítulo introdutório.

Notória a alienação que assola o país. A inexistência de um legítimo sistema público de comunicação social eficiente, a tendência histórica de manipulação das massas e a concentração econômica dos meios de comunicação social na forma de oligopólios merece, há muito tempo, perder o estigma de assunto a ser evitado pela academia e pela sociedade.

Entretantes, dentro do contexto histórico brasileiro:

Os abusos perpetrados pelo regime militar criaram no Brasil um poderoso simbolismo a favor da liberdade de expressão. Ainda hoje, eles alimentam a retórica inflamada de algumas forças políticas [...], que se opõe tenazmente a qualquer ensaio de regulação estatal da esfera comunicativa. A hegemonia destas forças no cenário social tem levado à disseminação da falsa ideia de que qualquer atuação do Estado nesta área seja antidemocrática.<sup>1</sup>

E a situação tende a se agravar:

Segundo pesquisadores do assunto, foi detectado um movimento ascendente de concentração da mídia nacional nos últimos anos e, por consequência, uma redução drástica de grupos no comando dos principais veículos de comunicação do Brasil. Atualmente, o número de mandatários da grande mídia de abrangência nacional encolheu para seis grupos apenas. Isso porque foram retiradas da lista as tradicionais famílias Bloch, Levy, Nascimento Brito e Mesquita, que não exercem mais controle direto sobre seus veículos de comunicação. Civita, Marinho, Frias, Saad e Abravanel - além dos Sirotsky, à frente da Rede Brasil Sul (RBS) nos estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul - são os clãs que comandam o oligopólio midiático no Brasil.<sup>2</sup>

Cumprido ao presente estudo justamente debruçar-se sobre esta polêmica e delicada questão, qual seja, a concentração econômica nos meios de comunicação social.

---

<sup>1</sup> SARMENTO, 2006, p. 298.

<sup>2</sup> VIEIRA JUNIOR, 2007, p. 02.

Primeiro, analisando quais os ditames da Constituição Federal acerca do tema.

Segundo, procedendo-se à apresentação do mais importante órgão de controle da legalidade e de defesa da sociedade no Estado brasileiro, o Ministério Público, buscando-se identificar a sua vocação para atuar no contexto da situação foco do trabalho.

Terceiro, expondo pesquisa jurisprudencial.

E por fim, apresentando as conclusões.

## 1.2 OBJETIVOS

### 1.2.1 Objetivo Geral

Pesquisar sobre a relação existente entre os meios de comunicação social, a sua concentração econômica, o Estado Democrático de Direito e o papel do Ministério Público neste contexto.

### 1.2.2 Objetivos Específicos

- a) Contextualizar a importância dos meios de comunicação social e os reflexos da sua concentração econômica no desenvolvimento do Estado Democrático de Direito;
- b) Analisar as normas constitucionais aplicáveis;
- c) Apresentar o Ministério Público brasileiro, suas atribuições e potencialidades, especificamente no que tange ao objeto do estudo;
- d) Traçar roteiros de trabalho e de atuação do Ministério Público contra a concentração econômica nos meios de comunicação social;
- e) Pesquisar jurisprudência e casos práticos pertinentes ao tema.

### 1.3 HIPÓTESES

a) A concentração econômica nos meios de comunicação social e a hegemonia do sistema de radiodifusão privado conflitua com a concepção ideal do Estado Democrático de Direito;

b) Existe, no Brasil, arcabouço normativo autoaplicável que veda a concentração econômica nos meios de comunicação social;

c) O Ministério Público detém aptidão e poder para se insurgir contra a concentração econômica nos meios de comunicação social.



## 2 A CONCENTRAÇÃO ECONÔMICA NOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL E O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

*Meios de comunicação social*, sinônimo dos termos “mídia” ou *mass media*, se refere à indústria da cultura: emissoras de rádio e televisão, aberta e paga, jornais, revistas, cinema e internet, ou seja, veículos de comunicação de massa.<sup>3</sup> O dicionário americano Farlex, mais abrangente, define *mass media* como “a means of public communication reaching a large audience”<sup>4</sup>.

Depreende-se, portanto, que meios de comunicação social são todos os meios de comunicação que alcançam larga audiência.

De maneira ilustrativa, o seguinte gráfico que expressa a audiência de determinados programas veiculados pela Rede Globo, o principal grupo de mídia do Brasil<sup>5</sup>:

Legenda: *Share* dos principais programas da Rede Globo em relação à audiência total do meio de comunicação social “televisão”.

Quanto ao termo *atos de concentração econômica*, que neste estudo será relativizado por *concentração econômica* ou pelas suas espécies mais difundidas, - monopólio e oligopólio -, oportuna parte da definição trazida pela Secretaria de Acompanhamento Econômico, SEAE, do governo federal:

São atos que visam a qualquer forma de concentração econômica (horizontal, vertical ou conglomeração), seja através de fusão ou de incorporação de empresas, de constituição de sociedade para exercer o controle de empresas ou qualquer forma de agrupamento societário, que implique participação da empresa, ou do grupo de empresas resultante, igual ou superior a 20% (vinte por cento) de um mercado relevante.<sup>6</sup>

De acordo com estudo proposto pela UNESCO, a concentração pode ser horizontal, combinando assim a propriedade de diferentes mídias e/ou vertical,

<sup>3</sup> LIMA, 2012.

<sup>4</sup> Disponível em: <<http://www.thefreedictionary.com>>. Acesso em: 11/10/2013.

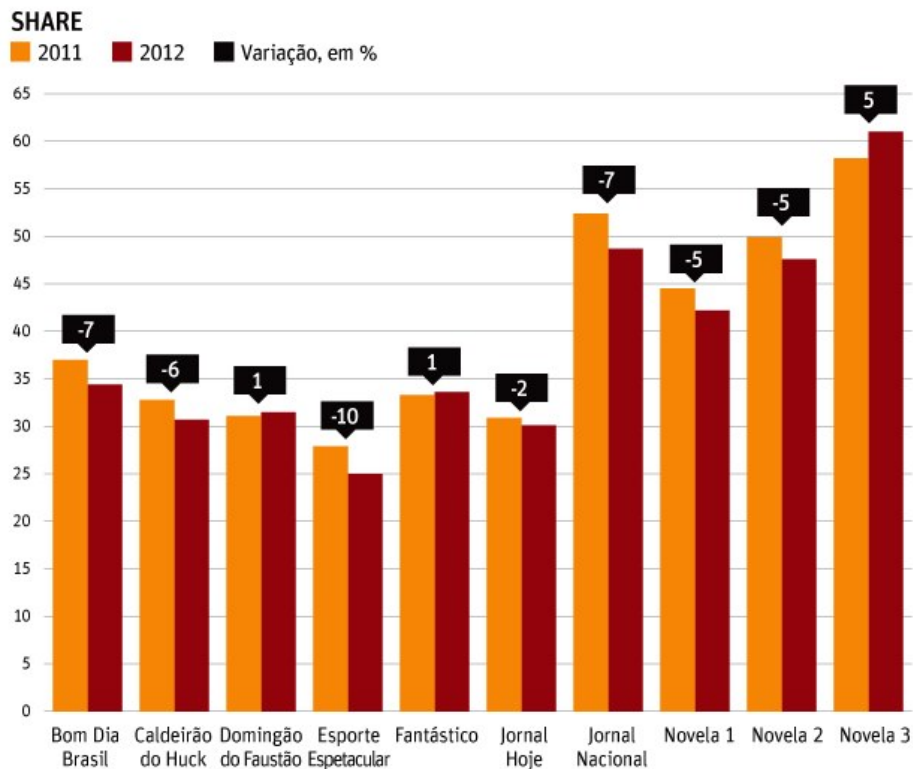
<sup>5</sup> Fonte: Ibope Media Workstation / Total Ligados. Disponível em: <<http://f5.folha.uol.com.br>>. Acesso em: 25/22/2013.

<sup>6</sup> Disponível em: <[http://www.seae.fazenda.gov.br/central\\_documentos/glossarios/A](http://www.seae.fazenda.gov.br/central_documentos/glossarios/A)>. Acesso em: 24/22/2013.

quando as etapas de produção, de distribuição e de veiculação de conteúdo ao grande público estão em mãos do mesmo grupo econômico<sup>7</sup>.

Ou seja, manifesto é o poder que detêm os proprietários dos meios de comunicação social que desenvolvem seus empreendimentos em uma república dita democrática. Com atuação nem sempre lastreada pelos princípios éticos, morais e profissionais mais nobres, os veículos de comunicação tiveram papel determinante na história do Brasil. Dia a dia, a população assiste a versões da realidade sendo apresentadas através do rádio, dos jornais, da televisão e da internet. Edição a edição, a sociedade é bombardeada por pontos de vistas, ideologias e opiniões.

Atribui-se ao pensador Hans Magnus a criação da expressão “indústria de manipulação de consciências” para o fenômeno desenvolvido pelos meios de comunicação social<sup>8</sup>. Quiçá, nada custa remeter ao exemplo literário 1984, de George Orwell, entre outros.



<sup>7</sup> 2010.

<sup>8</sup> EGYPTO, 2004.

<sup>9</sup> 1963 *apud* LIMA, 2012.

No entender de Cohen<sup>9</sup>, a mídia pode não ser sempre bem sucedida ao dizer às pessoas o que fazer, mas é incrivelmente bem sucedida dizendo à sua audiência sobre o que pensar.

Bourdieu aponta que o jornalista é detentor de um poder sobre os instrumentos de comunicação de massa que lhe permite influenciar a sociedade sobre toda a espécie de capital simbólico, ou seja, a possibilidade de fazer ou desfazer reputações<sup>10</sup>.

Miguel, por sua vez, afirma que a influência dos meios de comunicação vai além do jornalismo, que merece atenção destacada no curto prazo. A indústria cultural despeja incessantemente códigos, símbolos e pontos de vista sobre a audiência, fomentando ideologias em longo prazo. As telenovelas brasileiras, líderes de audiência, por exemplo, salientam valores e geram determinado direcionamento de opinião<sup>11</sup>.

Nas palavras de Godoi, “em havendo uma mídia concentrada, se ela atua como instrumento político, esse poder é potencializado; se ela atua como determinadora de culturas, isso também é potencializado”<sup>12</sup>.

Propõe Lima, por sua vez, que as sociedades modernas são *media-centered*, dependendo dos meios de comunicação social para a construção do conhecimento que influi na tomada de decisão de cada um dos seus indivíduos. A grande mídia não constitui mera transmissora de informações em caráter neutro, sendo uma grande construtora de significação<sup>13</sup>.

Elementar questão que surge neste contexto é qual o impacto na opinião pública quando apenas um ponto de vista ou apenas um relato dos fatos predomina como fonte de informação. Em se tratando de um Estado Democrático de Direito, onde a opinião pública consiste na principal variável do jogo político, o impacto certamente será definidor dos rumos de toda a nação.

Para Miguel, uma análise sucinta da participação da mídia na recente vida política do Brasil – do ataque à imagem de Lula em 1989 ao apoio à reeleição de

---

<sup>10</sup> 1989 *apud* LIMA, 2006.

<sup>11</sup> 2001.

<sup>12</sup> SENADO FEDERAL, 2004, p. 43.

<sup>13</sup> *op. cit.*

Fernando Henrique Cardoso em 1998 – permite mostrar como suas possibilidades de influência são diversificadas<sup>14</sup>. Diz o autor: “trata-se apenas de reconhecer que os meios de comunicação são atores políticos relevantes e que sua atuação introduz mais uma desigualdade em disputas que, sem eles, já são bastante desiguais”<sup>15</sup>.

Lima, por sua vez, afirma que ao analisar mídia e política, muitos estudiosos se equivocam ao supor que “as instituições da mídia são autônomas e servem ao interesse, à conveniência e às necessidades do público”<sup>16</sup>. Na verdade, escreve o autor, a mídia, com frequência e deliberação distorce, omite e promove informação com objetivos políticos<sup>17</sup>. Citam-se como exemplos a atuação da Rede Globo na cobertura das eleições estaduais do Rio de Janeiro, em 1982, e na campanha das Diretas Já, em 1984. No primeiro caso, houve um boicote contra o então candidato Leonel Brizola; no segundo, uma omissão deliberada de informação acerca dos protestos.

Quanto às concessões de rádio e televisão, cumpre transcrever a lição ministrada por Lima em entrevista à revista Caros Amigos:

As emissoras de rádio e televisão funcionam através de concessões públicas cedidas à iniciativa privada. As concessões possuem prazo de 10 anos para o rádio e 15 anos para a televisão. Porém, não existe nenhuma fiscalização, por parte do governo, sobre as empresas privadas que ocupam as concessões. ‘Na prática, elas se transformam em propriedade privada, já que a não renovação ou o cancelamento de uma concessão são situações praticamente impossíveis do ponto de vista legal’ [...]<sup>18</sup>.

Complementa no mesmo foro o escritor Vitto Giannotti, alegando que “as chamadas concessões públicas são uma farsa. Não tem nada de público” e mais, expondo a problemática simbiose entre mídia e política, que “são latifúndios da comunicação doados às famílias amigas. A renovação das concessões é automática. Ninguém toma conhecimento e nem pode interferir”<sup>19</sup>.

Arremata a jornalista Bárbara Mengardo:

---

<sup>14</sup> op. cit.

<sup>15</sup> op. cit. p. 63.

<sup>16</sup> op. cit. p. 147

<sup>17</sup> op. cit.

<sup>18</sup> 2011, p. 27.

<sup>19</sup> op. cit., p. 27.

Ainda não está amplamente difundida na sociedade a visão de que as concessões são públicas, para a prestação de serviço público importantíssimo e que, portanto, não podem ser utilizados e comercializados [sic] ao bel-prazer de seus concessionários<sup>20</sup>.

Daí surgem inúmeros problemas, como a crescente e exagerada utilização da grade de horários de diversos canais para venda de produtos e propagação de correntes religiosas, resultando em grave afronta à função social das concessões.

O campo das concessões de rádio e televisão no Brasil consiste em mais um temeroso exemplo de ineficácia constitucional, uma vez que há dispositivos (art. 221 da CRFB/88) impondo um padrão mínimo de qualidade do conteúdo a ser exposto.

Conforme entendimento dos supracitados autores, o rádio e a televisão vêm atuando como verdadeiros mediadores entre a sociedade, as organizações sociais e a política. É-lhes creditada, portanto, grande parcela de responsabilidade pelo esmaecimento dos vínculos de identificação partidária.

Lima aponta que pesquisadores americanos, em análise sobre o comportamento eleitoral nos Estados Unidos entre 1940 e 1950, detectaram que:

Ao filtrar, estruturar e realçar determinadas atividades públicas, o conteúdo da mídia não se limita a transmitir aquilo que os porta-vozes [dos partidos] proclamam e aquilo que os candidatos afirmam. [...] Não só durante as campanhas, mas também nos intervalos entre elas, a mídia fornece perspectivas, modela as imagens dos candidatos e dos partidos, ajuda a promover os temas sobre os quais versará a campanha e cria a atmosfera específica e as áreas de relevância que definem qualquer campanha eleitoral.<sup>21</sup>

Ou seja, os meios de comunicação social se apresentam como protagonistas do jogo político moderno em todas as nações desenvolvidas. Em que pese sua tendência de se manter nas sombras, se apresentando, quando o fazem, como guardiões imparciais da democracia, sua influência tem o condão de determinar os rumos de toda uma sociedade.

Na lição de Miguel, os meios de comunicação promovem uma dupla mediação. Primeiro, o acesso do público a um discurso político, depende, hoje, de

---

<sup>20</sup> op. cit. p. 28.

<sup>21</sup> LANG e LANG, 1959 *apud* LIMA, op. cit., p. 80.

sua veiculação pela mídia. Segundo, da totalidade de acontecimentos do mundo, o jornalismo elege um pequeno número, efetuando uma verdadeira filtragem, e os expõe a ampla circulação. O cidadão comum só tem acesso ao que passou por este filtro. Em longo prazo, até mesmo suas concepções de interpretação da realidade são afetadas<sup>22</sup>.

Cumpra compreender o impacto desta dupla mediação no campo da política, que é imenso, potencializado sobremaneira quando inserido em uma sociedade de baixo nível educacional e, entretanto, alto nível de difusão dos meios de comunicação social. O Brasil constitui um autêntico exemplar desta realidade. “Governantes e líderes partidários já perceberam esta realidade há tempos, ao contrário da maior parte da reflexão acadêmica”<sup>23</sup>. Neste sentido:

Eis a suprema ironia: a mídia assume-se como o ‘quarto poder’, destinado a vigiar e a denunciar os abusos de todos os outros. Mas a própria mídia serve de instrumento, voluntário ou involuntário, para dar luz e palco a personagens que jamais seriam eleitos por suas exclusivas habilitações. O resultado dessa perversidade é que cresce cada vez mais o abismo entre políticos que merecem ganhar eleições (independentemente da imagem) e políticos que podem ganhar eleições (independentemente da competência). A democracia midiática premia os segundos e ignora os primeiros. Hoje, o obeso Churchill e o paraplégico Roosevelt seriam ofuscados por um palhaço qualquer. Azar o deles? Não. Azar o nosso, leitor. Quem elege palhaços, acaba vivendo num circo.<sup>24</sup>

A dinâmica da disseminação da informação na sociedade brasileira pode ser taxada de complexa e polêmica. Os grandes grupos de comunicação social tendem a exorcizar qualquer tentativa de discussão sobre o assunto. Parte da doutrina entende justamente que por receio de ser trazidas à tona as discrepâncias entre a realidade atual e o que ditam os princípios democráticos mais elementares. Ou seja, o que ocorre é uma inversão de valores. Ao defender heroicamente a liberdade de imprensa unicamente da forma como lhe convém, a grande mídia privada está na verdade solapando o direito à informação.

Relembrando as pertinentes palavras do Professor Airton L. C. L. Seelaender no VII Congresso de Direito da UFSC<sup>25</sup>, provável que não exista,

---

<sup>22</sup> op. cit.

<sup>23</sup> op. cit., p. 45.

<sup>24</sup> COUTINHO, 2012, p. 30.

<sup>25</sup> 2012.

atualmente, norma mais desrespeitada no ambiente constitucional brasileiro do que o art. 221, § 5º, a ver:

Art. 220. A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição. [...]  
**§ 5º - Os meios de comunicação social não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio.** [...] (grifo nosso).

Coutinho, por sua vez, defende que a democracia de massas, ou seja, a dialética do pluralismo, que consistiria na autonomia dos sujeitos políticos coletivos, não anularia, mas pressionaria na constante busca pela unidade política, a “vontade coletiva”, a ser construída de baixo para cima, através da obtenção hegemônica do consenso majoritário<sup>26</sup>.

Lima, além disto, acredita que o desafio para os estudiosos da política no Brasil consiste na dedicação pela construção de uma democracia em que “a vontade da maioria não corra o risco de submergir diante da ‘competência’ de segmentos sociais que detêm o controle sobre a informação e a construção das imagens públicas”<sup>27</sup>.

Por outro lado:

Preservar nossos grandes grupos de comunicação corresponde aos interesses nacionais. Só que devemos fazer isso sem que se repita a cumplicidade deletéria que historicamente vem se estabelecendo entre meios de comunicação e elites políticas no poder. Vulgarizando a dimensão do coletivo. É preciso que o Governo apoie esses grupos, ao mesmo tempo fazendo com que esse apoio esteja a serviço, não de seus controladores, mas do interesse coletivo. Não há regras pré-definidas, nesse campo. Cada país enfrenta a questão a seu jeito. Mas não parece haver muitos por aqui, pensando seriamente nisso.<sup>28</sup>

Engana-se quem faz crer que este paradigma atende apenas às regiões menos desenvolvidas do Brasil. A problemática tem amplitude nacional, mas há certa unanimidade em apontar o Estado de Santa Catarina como local onde a situação apresenta-se em uma de suas formas mais agudas.

<sup>26</sup> 1992 *apud* LIMA, op. cit.

<sup>27</sup> op. cit., p. 253.

<sup>28</sup> CAVALCANTI FILHO, 2004, p. 07.

Defende Roberto Dines que a não ocorrência de um mínimo de diversificação no sistema de comunicação social de uma nação, associada à ilegalidade e formação de conchavos nas concessões da mídia eletrônica comprometem sobremaneira as condições essenciais para o equilíbrio institucional e o Estado de Direito<sup>29</sup>.

Impossível resumir a concentração de propriedade apenas sob o aspecto econômico, muito pior, tal fenômeno contribui para a manutenção de velhas estruturas familiares; o fortalecimento de elites políticas locais e regionais e; o crescimento da presença da religião-mercadoria.. Trata-se, certamente, de risco para a garantia da liberdade de expressão e para a consolidação da democracia no Brasil.

Essencial esclarecer que os meios de comunicação social, mesmo que em mãos privadas, não podem ser movidos apenas pelo lucro. Trata-se de um verdadeiro serviço público, que serve de ponto de acesso à informação e de ambiente para a discussão de relevantes questões sociais. Existe um grande desafio no cenário atual que é o de promoção de uma mídia mais atenta ao debate público e mais equânime em relação às diferentes posições:

A resposta a este desafio, crucial para todos os que pretendem aprofundar o exercício da democracia no Brasil, vai depender da pressão da sociedade, que deve exigir dos meios de comunicação e do poder público a constituição de um modelo de gestão da mídia que supra verdadeiramente seu direito à informação.<sup>30</sup>

Uma primeira alternativa de correção da inadequada influência da mídia na política seria o fomento da concorrência, uma clássica receita liberal que, por si só, não é capaz de gerar a pluralidade de discursos, vez que, em diversos momentos, os grandes grupos privados partilham dos mesmos interesses. Defende Miguel<sup>31</sup>, que a solução não estaria apenas no mercado, mas na regulação estatal, através da imposição de fragmentação das redes e da proibição da propriedade de diferentes tipos de mídia por um mesmo grupo. A imposição de conteúdo, principalmente o caracterizado como político, também surge como alternativa.

---

<sup>29</sup> 2006 *apud* LIMA, op. cit.

<sup>30</sup> MIGUEL, op. cit., p. 67.

<sup>31</sup> op. cit.



Oras, o renomado autor nada mais faz do que referendar dispositivos constitucionais já existentes, mas ineficazes, conforme se depreende do presente estudo.

Ante o exposto, impõe-se essencial destacar três conclusões:

- I) A mídia interfere, de maneira fundamental, na opinião pública e sobre a percepção de cada indivíduo acerca do mundo e dos fatos a sua volta;
- II) A mídia detém o poder de moldar a coletividade, por vezes de maneira indireta;
- III) A mídia detém o poder de pautar a agenda pública, elegendo as prioridades da sociedade.

A basilar questão apresentada neste capítulo introdutório é que a concentração da propriedade dos meios de comunicação social ameaça o repasse da informação, a pluralidade, a livre manifestação de pensamento, a liberdade de imprensa e, conseqüentemente, o Estado Democrático de Direito. Em um sistema político onde a opinião pública apresenta-se como a mais poderosa força propulsora das decisões legislativas e executivas, essencial é garantir que a mesma seja construída e desenvolvida através de um ambiente plural, multifacetado e com possibilidade de amplo acesso a diversas opiniões e versões dos fatos:

A condição básica para a realização dos direitos políticos da cidadania no mundo contemporâneo é a existência de uma mídia democratizada. Dessa forma, do ponto de vista da ordenação jurídico formal, existe uma relação constitutiva entre a comunicação, o poder e a cidadania.<sup>32</sup>

Como espécie de resumo de todo o aqui exposto, elementar transcrever lição de William F. Baker quanto aos efeitos do fenômeno de concentração da mídia em todo o mundo:

Do ponto de vista da concorrência econômica, o relaxamento nos limites sobre a propriedade e a suspensão das normas sobre propriedade de diferentes tipos de mídia são positivos, criando oportunidade para crescimento e lucros. [...] Porém, os benefícios econômicos para os conglomerados de mídia custaram à população o acesso a um mercado saudável de ideias. [...] Para aumentar as margens de lucro, os gigantes da mídia estão fechando salas de redação, fundindo equipes e produzindo múltiplos noticiários, levados ao ar em diferentes estações, a partir da mesma mesa. [...] À medida que programas noticiosos comerciais - inseridos em empresas de entretenimento, cujas metas são proporcionar diversão e atrair receita

---

<sup>32</sup> ANDERSON, 2011, p. 123.

- tentam manter uma audiência que tem centenas de canais à disposição, a qualidade jornalística despenca e os editores de noticiário cada vez mais estão recorrendo ao sensacionalismo, ao escândalo e à simplificação, para manter os índices de audiência e o fluxo de dinheiro.<sup>33</sup>

A concentração dos meios de comunicação social encontra-se em conflito direto com os princípios constitucionais das liberdades de pensamento, consciência, e expressão e do acesso à informação, conforme se aprofundará ao longo deste trabalho. *Ultima ratio*, inviabiliza-se um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, previsto no art. 1º de sua Carta Régia – o pluralismo político.

Ademais, percebe-se no Brasil um claro movimento de desaparecimento dos sistemas público e estatal de comunicação social, alternativas estas extremamente saudáveis à democracia quando disponibilizadas em conjunto com o sistema privado, atualmente o único realmente implementado.

Ante exposto, pode-se afirmar que a concentração econômica, mais conhecida através dos fenômenos de monopolização ou oligopolização, ocorrente nos meios de comunicação social perpetra afronta direta ao Estado Democrático de Direito, situação esta que se agrava diante das peculiaridades sócio-culturais da sociedade brasileira.

---

<sup>33</sup> O Estado de São Paulo. *Cartelização das comunicações nos EUA*. Editorial de 13/01/03. Disponível em: <<http://acervo.estadao.com.br>>. Acesso em: 13/09/2012.

### 3 CONCENTRAÇÃO ECONÔMICA NOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Dada a inserção da sociedade brasileira em uma economia capitalista e globalizada, a primeira grande questão que surge é: por que regular os meios de comunicação social?

Godoi, em valiosa contribuição aos debates sobre a concentração da mídia ocorridos no seio do Conselho de Comunicação Social, órgão consultivo do Congresso Nacional - e esquecido por este -, respondeu a esta pergunta de maneira exemplar<sup>34</sup>.

A Afonsa tradição do liberalismo econômico de Adam Smith pressupõe a regulação como algo impertinente e indesejável, ou seja, quanto menor a regulação, melhor se comportaria o mercado, trazendo, inclusive, maiores benefícios para os clientes.

Entretanto, ao longo de experiências e fracassos históricos, verificou-se que alguns setores econômicos possuem as chamadas “falhas de mercado”, sendo necessário certo grau de regulação por parte do poder público no intuito de corrigi-las.

Ou seja, em que pese o livre mercado pregado por Marshall e Adam Smith exigir uma pluralidade de atores econômicos, quando um único ator ou apanhado de atores é capaz de influenciar todo um setor econômico, tem-se uma das causas de ocorrência da denominada “falha de mercado”.

Analisando apenas sob a ótica econômica, conclui-se que nos meios de comunicação social, dada a sua concentração, impossível o funcionamento de um livre mercado, sendo necessário, portanto, algum grau de regulação.

Mas seriam os meios de comunicação social um segmento econômico qualquer? Possuiriam as organizações atuantes no ramo o status de tradicionais empresas capitalistas, sem peculiaridades?

*Ab initio*, qual o real impacto deste setor em toda a sociedade?

As respostas a estas indagações podem ser encontradas no capítulo introdutório deste trabalho, para onde remete-se o leitor. Não obstante, Godoi vem

---

<sup>34</sup> 2004.

mais uma vez em auxílio. Expõe que os telespectadores, ouvintes de rádio e leitores de jornais devem ser vistos, além de consumidores, como cidadãos. Para o autor, cada nação obriga-se a tomar uma decisão política no momento de dirimir quanto à regulação dos meios de comunicação social<sup>35</sup>. Conclui aplicando o paradigma dialético ao cenário brasileiro, questionando:

Queremos a eficiência da Escola de Chicago (eficiência de mercado, de consumo, de produzir ao menor custo possível) ou a eficiência ligada ao problema da democratização da comunicação, à eficiência da democracia enquanto instituição?<sup>36</sup>

Felizmente, pelo menos em âmbito constitucional, a decisão já foi tomada. A CRFB/88 abordou o assunto, não deixando dúvida quanto a qual direcionamento a sociedade brasileira adotou em se tratando dos alicerces fundamentais da regulação dos meios de comunicação social em atividade no país, conforme se passa a esclarecer.

### 3.1 VEDAÇÃO CONSTITUCIONAL À CONCENTRAÇÃO ECONÔMICA NOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

Estabelece a Constituição Federal que:

Art. 220. A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição. [...]  
**§ 5º - Os meios de comunicação social não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio.** [...] (grifo nosso).

Este dispositivo consiste em um dos alicerces deste trabalho acadêmico. É o seu coração normativo. Constata-se que a CRFB/88 traz em seu conteúdo expressa vedação à ocorrência de monopólio ou oligopólios nos meios de comunicação social.

---

<sup>35</sup> op. cit.

<sup>36</sup> op. cit. p. 41.

Trata-se de uma proibição expressa, cristalina, em que pese a necessidade de que outras fontes do direito tragam a definição de termos ali constantes.

Desta forma, imprescindível definir certos termos trazidos em seu bojo, afim de: identificar o seu real alcance e; identificar qual foi a intenção do constituinte originário ao elaborar tal norma - e de que forma esta deve ser aproveitada na atualidade.

Elementar, portanto, uma análise mais criteriosa dos substantivos *meios de comunicação social*, *monopólio* e *oligopólio*; bem como dos advérbios *direta* e *indiretamente*.

Ante as definições de *meios de comunicação social* já trazidas neste trabalho, torna-se possível estabelecer o alcance da vedação prevista no art. 220, § 5º, da CRFB/1988: todos os meios de comunicação que alcançam larga audiência.

Para o órgão público brasileiro responsável pela defesa econômica - CADE - *monopólio* é “a situação em que há apenas um fornecedor de determinado bem ou serviço no mercado”<sup>37</sup>.

*Oligopólio*, por sua vez, seria “a situação de mercado dominada por reduzido número de produtores, cada qual bastante forte para influenciá-lo”<sup>38</sup> ou um ambiente de concorrência imperfeita, “em que a oferta é controlada por um pequeno número de vendedores”<sup>39</sup>. Este modelo de ambiente econômico apresenta, geralmente, fortes barreiras à entrada de novos concorrentes e tende a depreciar o custo-benefício (preço *versus* qualidade) para o consumidor final.

Desta senda, especifica-se também a situação vedada pela norma constitucional ora em estudo: a existência de apenas uma empresa, não importando se pública, privada ou estatal; ou de um reduzido grupo de empresas, exercendo posição dominante no setor econômico dos meios de comunicação.

No que tange à concentração econômica, interessante expor que a legislação infraconstitucional (Lei 12.529/2011) surge com definição complementar:

Art. 36. Constituem infração da ordem econômica, independentemente de culpa, os atos sob qualquer forma

---

<sup>37</sup> Disponível em: <http://www.cade.gov.br>. Acesso em: 11/10/2013.

<sup>38</sup> SILVA, op. cit., p. 978.

<sup>39</sup> Dicionário Aurélio: Oligopólio.

manifestados, que tenham por objeto ou possam produzir os seguintes efeitos, ainda que não sejam alcançados: [...]

§ 2º **Presume-se posição dominante sempre que uma empresa ou grupo de empresas for capaz de alterar unilateral ou coordenadamente as condições de mercado ou quando controlar 20% (vinte por cento) ou mais do mercado relevante**, podendo este percentual ser alterado pelo Cade para setores específicos da economia. (grifo nosso)

Outrossim, trata-se de ir além da mera análise dos quadros societários formais das empresas do ramo da comunicação - daí justamente o porque da utilização do advérbio *indiretamente*. Denota-se que o objetivo da carta constitucional é a vedação à detenção das fontes de informação - e de sua distribuição/filtração/manipulação - por um, ou alguns, grupos de poder, mesmo que formalmente a propriedade se pulverize entre seus membros. Mesmo porque, sabe-se que é prática corrente no empresariado a utilização de “laranjas” e de diferentes empresas formalmente constituídas, mas que materialmente constituem o mesmo grupo econômico e, logo, definem suas estratégias - e influências - em uma mesma direção.

A acepção pluralista do acesso à informação, em suma, além de norma cogente do Estado Democrático de Direito, perfectibiliza-se no ordenamento nacional através de expressa previsão constitucional.

Do cotejo aqui realizado, conclui-se que a Constituição Federal de 1988 traz em seu conteúdo dispositivo que rechaça expressamente a concentração de propriedade nos meios de comunicação social.

### 3.2 NORMAS CONSTITUCIONAIS SUBSIDIÁRIAS

Da análise sistêmica do código constitucional brasileiro, colhe-se que foi opção do constituinte prever as normas e garantias fundamentais, estas com maior grau de generalidade, no início da CRFB/88. Seus respectivos desdobramentos nas mais diversas áreas, por sua vez, foram relegados para capítulos posteriores, já com elevado grau de especificidade.

O art. 220 da Constituição Federal encaixa-se perfeitamente nesta tendência. É uma espécie de interpretação e aplicação dos direitos e das garantias fundamentais ao específico setor da comunicação social.

Desta forma, defende-se que, além da previsão expressa de vedação do art. 220, uma série de outros dispositivos constitucionais são afrontados quando da ocorrência de concentração econômica nos meios de comunicação social.

É o que se passa a expor.

### 3.2.1 Fundamento: pluralismo político

Preceitua a CRFB/88:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...]  
V - o pluralismo político. [...]

Por sua vez, define a doutrina:

Pluralismo político é a possível e garantida existência de várias opiniões e idéias com o respeito por cada uma delas. O pluralismo político, como base do Estado democrático de direito, aponta o reconhecimento de que a sociedade é formada por vários grupos, portanto composta pela multiplicidade de vários centros de poder em diferentes setores.<sup>40</sup>

E mais:

Pluralismo é, num sentido amplo, o reconhecimento da diversidade. [...] Desta forma, o pluralismo político é uma das mais importantes características da democracia moderna, na qual pequenos partidos políticos também são ouvidos e tem direito a voto.<sup>41</sup>

<sup>40</sup>ALBANESI, Fabrício C. *O que se entende por pluralismo político?* Disponível em: <http://www.lfg.jusbrasil.com.br>. Acesso em: 13/10/2013.

<sup>41</sup> NASPOLINI, Samuel D. *Pluralismo Político*. Curitiba: Juruá, 2006. p. 33.

Arremata José Afonso que “a Constituição, opta, pois, pela sociedade pluralista que respeita a pessoa humana e a sua liberdade, em lugar da sociedade monista, que mutila os seres e engendra as ortodoxias opressivas”<sup>42</sup>.

De forma a correlacionar o conhecimento, atribui-se a Owen Fiss, da Universidade de Yale, a criação da expressão “efeito silenciador do próprio discurso”<sup>43</sup>. A ideia central é a de que os meios de comunicação de massa são alcançados de maneiras diferentes pelos diversos grupos que compõe um ambiente democrático, ou seja, uma sociedade plural e miscigenada, - tal qual, exemplarmente, a brasileira.

Assim, a concentração econômica acabaria por privilegiar o acesso de determinados grupos, geralmente os hegemônicos, aos meios de comunicação. Este acesso privilegiado faria, de maneira progressiva e sutil, fazer prevalecer as manifestações destes grupos beneficiados, por vezes dotadas de preconceito para com as minorias políticas, condenando-as, por fim, à invisibilidade e ao silêncio no debate público.

Nesta senda, cumpre constatar que a concentração dos meios de comunicação social, ante o seu potencial de selecionar a informação disponibilizada à população e inclusive manipulá-la (vide Introdução), tem o condão de beneficiar desproporcionalmente determinada corrente ideológica ou grupo político, incorrendo assim em profundo desequilíbrio no jogo democrático e, conseqüentemente, ameaçando o pluralismo político, fundamento da República Federativa do Brasil constitucionalmente previsto.

### **3.2.2 Objetivo: sociedade livre**

Preceitua a CRFB/88:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:  
I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; [...]

---

<sup>42</sup> 2009, p. 143.

<sup>43</sup> 2005.



O objetivo de construção de uma sociedade livre, conforme se denota do art. 3º da CRFB/88, nada mais faz do que inserir um cunho coletivista ao princípio da liberdade presente no preâmbulo e no art. 5º da CRFB/88. Desta forma, preceitua-se, cumulativamente, um ideal a ser atingido pelo Estado brasileiro.

Típico exemplo de direito fundamental de primeira geração, com instituição formal a partir do surgimento do Estado Liberal no século XVIII, a liberdade se caracteriza pela oposição ao autoritarismo<sup>44</sup>.

Mesmo que este preceito de defesa ao autoritarismo tenha, no passado e em princípio, se voltado contra a arbitrariedade do Estado absolutista, cumpre observar que, na atualidade, o poder econômico que detêm determinados conglomerados privados também é passível de cometer abusos contra a liberdade alheia.

O supracitado autor aduz que a liberdade comportaria uma divisão entre interna e externa. No âmbito do acesso e difusão da informação, nos interessa a interna, subjetiva e moral, que “é o livre-arbítrio, como simples manifestação da vontade no mundo interior do homem”<sup>45</sup>. Ou seja, tem íntima relação com a chamada liberdade de consciência.

Uma sociedade que tem a informação controlada por um ou limitado apanhado de detentores dos meios de comunicação dificilmente alcançará o ideal de liberdade de consciência e de pensamento, uma vez que os subsídios que formam a tomada de decisão de cada um de seus cidadãos estarão constantemente ameaçados pela manipulação, cerceamento e acesso a limitadas interpretações da informação.

### **3.2.3 Direitos: liberdades de expressão, consciência e pensamento**

Preceitua a Declaração Universal dos Direitos Humanos, ratificada pelo Brasil, que:

---

<sup>44</sup> RUIZ, 2006.

<sup>45</sup> idem.

Art. 19 Todo indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão; este direito inclui o de não ser incomodado por causa de suas opiniões, o de pesquisar e receber informações e opiniões, e o de difundi-las, sem limitação de fronteiras, por qualquer meio de expressão.

A Constituição Federal, por sua vez, dispõe que:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]

IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato;

[...]

IX - é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença;

José Afonso leciona que liberdade de pensamento é “o direito de exprimir, por qualquer forma, o que se pense em ciência, religião, arte, ou o que for”<sup>46</sup>, se caracterizando, pois, como “exteriorização do pensamento no seu sentido mais abrangente”.

Godoi<sup>47</sup>, durante os poucos debates organizados pelo Conselho de Comunicação Social, questionou se seria “possível pensar em liberdade de expressão sem pensar nos meios de comunicação de massa?”.

Defendeu o especialista, através das lições do cientista político Giovanni Sartori, que:

[...] a mensagem para o mundo é a mensagem dos meios de comunicação. [...] se tivermos um único meio, a mensagem será a desse único meio; se tivermos dois, será desses dois; se tivermos dez, será desses dez. Então a redução do número de players no mercado de comunicação leva também a uma redução da mensagem [...]<sup>48</sup>

Alerta o jurista e professor Fabio Konder Comparato que os grandes conglomerados de comunicação fazem uso oportunista sobre o conceito de liberdade de expressão. Para ele, a mídia de massa no Brasil está, em sua totalidade, nas mãos da iniciativa privada e que esta “pratica veladamente a autocensura, na defesa unânime – apesar da concorrência mercantil, [...] do

---

<sup>46</sup> op. cit., p. 241.

<sup>47</sup> op. cit. p. 45.

<sup>48</sup> op. cit., p. 46.

tradicional regime oligárquico, apresentado como sendo uma legítima expressão da democracia<sup>49</sup>.

Complementa Maringoni, também em entrevista à revista Caros Amigos:

Em tese, há liberdade de expressão para todos no Brasil; podemos falar o que bem entendermos. É um direito fundamental, é a prerrogativa que cada um tem de externar suas ideias e pensamentos em qualquer situação. Mas, o problema é o alcance dessas expressões teoricamente livres. Não é apenas a possibilidade de se falar o que se quer, mas de ter audiência. E, para ter audiência, é preciso ter capital [...] Sem meios de comunicação democráticos, apenas algumas poucas opiniões se fazem ouvir, ler ou ver.<sup>50</sup>

Elementar a lição de Martins Neto. Para o professor, no âmbito das democracias constitucionais, informações não podem ser censuradas pelo Estado ou por instituições privadas. Neste sentido, “contrariedade e discordância não constituem razões idôneas para discriminar o conteúdo de uma comunicação<sup>51</sup>. A proibição ou coibição da informação, além de possuir caráter ideológico, violaria o princípio da igualdade.

Outrossim, durante seminário em homenagem aos 25 anos da Constituição Federal realizado em Florianópolis/SC<sup>52</sup>, asseverou o mesmo doutrinador que a carta cidadã vedou taxativamente qualquer forma de censura:

Art. 5º [...]

IX - é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença;

Art. 220. [...]

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

Defende-se que seja perfeitamente plausível a tese de que os dispositivos constitucionais supracitados não apenas se direcionam aos agentes públicos ou a legislação infraconstitucional, mas também aos particulares.

Para arrematar, em elaborada tese sobre o tema liberdade de expressão, opinião pública e democracia, postula Jónatas E. M. Machado que:

<sup>49</sup> Revista Caros Amigos. n. 52. São Paulo: 2011, p. 25.

<sup>50</sup> op. cit. p. 25.

<sup>51</sup> 2008, p. 52.

<sup>52</sup> Disponível em: <www.ccj.ufsc.br>. Acesso em: 30/11/2013.

[...] se o poder eleitoral constitui a garantia mecânica da democracia, a possibilidade de formação de uma opinião pública autônoma, através de uma ampla liberdade de expressão, constitui a garantia substantiva da democracia. A democracia define-se como um governo de opinião (government by discussion), constituindo o direito à liberdade de expressão como uma *conditio sine qua non* do seu correto funcionamento, sendo a medida da sua tutela jurídica efectiva um barômetro para aferir a sua saúde pública e institucional.<sup>53</sup>

Do cotejo de toda a dinâmica apresentada na introdução deste trabalho, com a concentração societária dos grupos que atuam no segmento da comunicação de massa e seus efeitos nefastos ao equilíbrio de poder no Estado Democrático de Direito, constata-se que a ocorrência de concentração econômica exarcebada nos comunicação social constitui afronta direta à liberdade de expressão e de pensamento, direito fundamental da ordem constitucional brasileira ora vigente.

### **3.2.4 Princípio: livre concorrência**

Preceitua a CRFB/88:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...]  
IV - livre concorrência;

Art. 173. [...]  
§ 4º - A lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros.

Na lição de José Afonso<sup>54</sup>, os dois dispositivos supratranscritos se complementam com o objetivo de tutelar o sistema de mercado, protegendo a livre concorrência contra a tendência da concentração capitalista. Para o doutrinador, a Constituição brasileira não veda o poder econômico, mas sim a sua utilização de maneira anti-social, cabendo, neste caso, a intervenção estatal para coibir o abuso.

---

<sup>53</sup> 2002, p. 261.

<sup>54</sup> op. cit.

Segundo Gonçalves de Abreu, "a livre concorrência, como princípio constitucional, deve ser vista como um poder-dever atribuído ao Estado para manter as condições que viabilizem uma concorrência sadia entre os agentes econômicos, tudo em prol do desenvolvimento nacional e do interesse público"<sup>55</sup>.

No entanto, para Abreu, a Constituição não veda sumariamente a formação de oligopólios e monopólios. O defeso seria "a utilização abusiva do poder econômico (meio) para o afastamento artificial da concorrência (fim acessório) e a completa eliminação da liberdade (fim principal)"<sup>56</sup>.

Colhe-se também da doutrina o conceito de "utilização anti-social do poder econômico":

Quando o poder econômico passa a ser usado com o propósito de impedir a iniciativa de outros, com a ação no campo econômico, ou quando o poder econômico passa a ser o fator concorrente para um aumento arbitrário de lucros do detentor do poder, o abuso fica manifesto.<sup>57</sup>

O princípio da livre concorrência e a repressão ao abuso do poder econômico são temas do chamado Direito Constitucional Econômico. Para Albino de Souza, o Direito Econômico é "o conjunto de normas de conteúdo econômico que assegura a defesa e harmonia dos interesses individuais e coletivos, de acordo com a ideologia adotada na ordem jurídica"<sup>58</sup>.

Sobre a ideologia adotada pela CRFB/88:

A Constituição brasileira de 1988 adotou o modelo econômico de feição capitalista ao definir a livre iniciativa como fundamento da ordem econômica (art. 170, caput), a garantia da propriedade privada dos meios de produção como direito individual fundamental, o estabelecimento da livre concorrência como princípio da ordem econômica (art. 170, IV) e, finalmente, a liberdade de atuação como base da economia nacional (art. 170, § único).<sup>59</sup>

---

<sup>55</sup> 2008, p. 81.

<sup>56</sup> op. cit., p. 82.

<sup>57</sup> MAGALHÃES, Guilherme A. C. de. *O abuso do poder econômico: apuração e repressão*. Rio de Janeiro: Artenova, 1976. p. 16.

<sup>58</sup> *apud* PETTER, 2011, p. 25.

<sup>59</sup> FONSECA, Raphaella Moreira da. *A livre concorrência e a defesa do consumidor em direito econômico*. Conteúdo Jurídico. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br>>. Acesso em: 28/10/2013. p. 02.

No entanto, a livre atuação dos agentes econômicos pode ensejar comportamentos conflitantes com outros princípios da ordem econômica<sup>60</sup>. “Assim, ao mesmo tempo em que o texto constitucional adota esse sistema econômico capitalista [...], nele encontram-se previstos limites ao exercício da ampla liberdade econômica”<sup>61</sup>.

Portanto:

O Estado atua, neste contexto, como agente normativo e regulador da atividade econômica, exercendo as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, essenciais para o setor público e indicativos para o setor privado. Tal intervenção estatal somente se legitima na realização do interesse público, garantindo-se a persecução do bem-estar social.<sup>62</sup>

Em suma, permite-se ao Estado brasileiro a atuação no cenário econômico a fim de garantir que os agentes atuantes no mercado cumpram os elementos sociais e ideológicos abarcados na própria Constituição, evitando, assim, que tais agentes, abusando das suas prerrogativas, possam violar os fundamentos e princípios nela inseridos<sup>63</sup>.

Através da subsunção da ocorrência fática de concentração econômica nos meios de comunicação social ao princípio da livre concorrência e à vedação do abuso de poder econômico, ambos constitucionalmente previstos, defende-se que a formação de monopólios e oligopólios neste peculiar segmento econômico configura afronta ao interesse público, uma vez que tosa a liberdade de consciência dos cidadãos brasileiros, seu livre arbítrio e o pluralismo político.

Estando configurada, portanto, hipótese de abuso de poder econômico, legitima-se a atuação estatal para corrigir e evitar danos sociais, ocorridos e a ocorrer, em detrimento da concentração exarcebada de propriedade nos meios de comunicação de massa.

---

<sup>60</sup> PETTER, 2011.

<sup>61</sup> FONSECA, op. cit. p. 03.

<sup>62</sup> PETTER, op. cit., p. 03.

<sup>63</sup> ABREU, 2008.

### 3.3 REGULAMENTAÇÃO CONSTITUCIONAL DA RADIODIFUSÃO

Radiodifusão consiste no serviço de telecomunicações que permite a transmissão de sons (o popular rádio) ou a transmissão de sons e imagens (televisão), destinados ao recebimento direto e livre pelo público.

Em que pese a tendência pós-moderna de convergência dos meios de comunicação, além do surgimento de novos âmbitos de escoamento da informação, tais como a internet e a TV por assinatura, rádio e televisão aberta continuam sendo as principais opções para a maior parte da população brasileira. Tal constatação surge como irrefutável ante a comparação entre o número de brasileiros que utilizaram a internet em 2011, aproximadamente 77,7 milhões<sup>64</sup> - apenas metade da população - e, por outro lado, a presença de ao menos uma televisão e um rádio na absoluta maioria dos lares do país<sup>65</sup>. Ainda, pesquisa do mesmo IBGE<sup>66</sup> constatou que metade dos cidadãos passa, diariamente, no mínimo três horas em frente à televisão. No que tange à leitura, mais um dado que, apesar de lamentável, apenas corrobora com a hegemonia do rádio e da televisão: apenas 50% dos brasileiros possuem o hábito da leitura, qualquer que seja<sup>67</sup>.

Cruzando estes dados com outra relevante informação fornecida pela ANATEL<sup>68</sup>, dando conta de que apenas 11,1 milhões de famílias possuem contrato de televisão por assinatura, conclui-se pela importância da radiodifusão tradicional, sendo atualmente o rádio e a televisão aberta os meios de comunicação social de maior relevância e penetração na sociedade brasileira.

Assim, surge a necessidade de se expor de que modo se dá a sua regulamentação constitucional, até por que daí é que se identificarão os atores que poderão ser responsabilizados em eventuais litígios ou demandas envolvendo a concentração econômica nos meios de comunicação social.

---

<sup>64</sup> IBGE: PNAD 2011.

<sup>65</sup> IBGE: Censo 2010.

<sup>66</sup> IBGE, 2008.

<sup>67</sup> IBGE e Insituto Pró-Livro, 2012.

<sup>68</sup> 2011.

De maneira geral, os Estados consideram as frequências de transmissão de sinais de som e imagem pelo espaço, os chamados espectros eletromagnéticos, como bens públicos, de domínio do Estado. Cada país regula a utilização do espectro em seu território de acordo com a sua vontade legislativa, fazendo incidir regras do Direito nas limitações do mundo físico. Os espectros eletromagnéticos são bens finitos, com limitada capacidade de transmissão de dados, sendo fonte de elevado interesse público, seja por ser o meio mais eficiente de acesso à informação do mundo contemporâneo, seja por constituir assunto de defesa nacional.

Análises sobre os alicerces da regulação da radiodifusão no Brasil apontam como características históricas<sup>69</sup>:

- Adoção do *trusteeship model*, no qual o Executivo é o detentor do poder de concessão e o setor privado consiste no principal executor;
- Nacionalismo, através de imposição de restrições à participação de estrangeiros e;
- Qualificação da atividade como um serviço público, com finalidade educativa.

Do próprio site do Ministério das Comunicações retiram-se os fundamentos e os objetivos dos serviços de radiodifusão oferecidos em território nacional:

Os serviços de radiodifusão, como definidos na Constituição, têm por fundamento a finalidade educativa e cultural, a promoção da cultura nacional e regional e o estímulo à produção independente que objetive sua divulgação, a regionalização da produção cultural, artística e jornalística e o respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família, sendo permitida a exploração comercial desses serviços, na medida em que não prejudique esse interesse e aquela finalidade<sup>70</sup>.

A Constituição brasileira, por sua vez, prevê três sistemas de execução dos serviços de radiodifusão:

Art. 223. Compete ao Poder Executivo outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens, observado o princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal. [...] (grifo nosso)

---

<sup>69</sup> JAMBEIRO, 2001.

<sup>70</sup> Disponível em: <<http://www.mc.gov.br/radio-e-tv/acoes-e-programas>>. Acesso em: 05/12/12.



Atualmente, o sistema com maior abrangência, audiência e vigor econômico é, sem sombra de dúvidas, o privado<sup>71</sup>. O sistema público, por sua vez, atravessa nítida fase de declínio. Já o sistema estatal, em que pese a tentativa do Governo do Partido dos Trabalhadores de implementá-lo, pouco resultado concreto trouxe até o fim de 2013.

O sistema privado materializa o princípio da liberdade econômica na radiodifusão, através da exploração comercial e da livre iniciativa em um ambiente competitivo, onde a intervenção estatal deve, quando muito, evitar a concentração econômica, demagogia política e excessos de determinados conteúdos, situações estas prejudiciais ao Estado Democrático de Direito e com expressa vedação constitucional, vide artigos 220 e seguintes da CRFB/88. Por outro lado, o potencial de dinamização econômico e social, em estrito acordo com os princípios da liberdade de expressão e de imprensa, coloca este sistema como indispensável em qualquer Estado minimamente democratizado. Os principais expoentes do sistema privado em solo brasileiro são as Organizações Globo, o SBT, a Bandeirantes, a Record e a RedeTV.

Dada a hegemonia do sistema privado em solo brasileiro, sem perspectivas de alteração em curto, médio ou longo prazo, tende-se a focar neste o presente capítulo, com especial atenção ao modo como os agentes privados são autorizados pelo Estado brasileiro a exercer a atividade empresarial neste estratégico setor econômico.

Apesar de ignorado por parte da população, “as concessões de rádio e televisão são públicas, ou seja, pertencem ao conjunto da sociedade brasileira”<sup>72</sup>. Portanto, para transmitirem, as emissoras necessitam de prévia autorização do Estado, a nível federal, pois este detém a prerrogativa de ditar normas e diretrizes para o setor, conforme estabelece, novamente, a Constituição Federal:

Art. 21. Compete à União: [...]  
XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:  
a) os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens; [...]

---

<sup>71</sup> Tal afirmação constitui fato público e notório. Neste sentido, vide relatórios de audiência e verba publicitária disponibilizados pelo IBOPE. Disponível em: <<http://www.ibope.com.br>>. Acesso em: 20/12/2012.

<sup>72</sup> INTERVOZES. 2007, p. 03.

Logo, em tese, rádio e televisão deveriam ser como os outros serviços que os brasileiros estão acostumados a presenciar sendo explorados pelo Estado ou delegados para a iniciativa privada pela Administração Pública, como, por exemplo, o transporte público urbano, a distribuição de energia elétrica, a coleta de lixo, etc. No entanto, por ser um setor repleto de peculiaridades, possui um arcabouço normativo próprio.

Então, afinal de contas, como ocorre a concessão dos serviços de radiodifusão privada no Brasil? Um início de resposta pode ser encontrado na Constituição Federal, em um dispositivo já mencionado:

Art. 223. Compete ao Poder Executivo outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens, observado o princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal. (grifo nosso).

Ou seja, excluída a competência da ANATEL, tem-se no Executivo Federal o responsável pelos procedimentos de concessão dos serviços de radiodifusão.

O Decreto n. 52.795/63, alterado recentemente, regulamenta a norma constitucional, a ver:

Art 6º À União compete, privativamente, autorizar, em todo território nacional, inclusive águas territoriais e espaço aéreo, a execução de serviços de radiodifusão.

§ 1º Compete ao Presidente da República outorgar, por meio de concessão, a exploração dos serviços de radiodifusão de sons e imagens.

§ 2º Compete ao Ministro de Estado das Comunicações outorgar, por meio de concessão, permissão ou autorização, a exploração dos serviços de radiodifusão sonora.

E mais:

Art. 10. A outorga para execução dos serviços de radiodifusão será precedida de procedimento licitatório, observadas as disposições legais e regulamentares. [...]

§ 2º A decisão quanto à abertura de edital é de competência exclusiva do Ministério das Comunicações.

A citada norma dispõe que, havendo disponibilidade de canal (frequência), os interessados devem submeter ao Ministério das Comunicações estudo demonstrando a viabilidade econômica do empreendimento na localidade em

que pretendem explorar o serviço, manifestando assim o seu interesse. Em um passo seguinte, a ANATEL elabora parecer de viabilidade técnica. Por fim, cabe ao Ministério das Comunicações dar continuidade ao procedimento licitatório.

No site do Ministério das Comunicações fica evidente a organização desta sistemática, com a disponibilização de diversos documentos que exemplificam e instruem os pedidos e os estudos, além da presença de um calendário anual com a projeção de lançamento de editais de licitação, que também são publicados no Diário Oficial da União (DOU).

Os artigos 14 e 15 do Decreto 52.795/63, por sua vez, expõem as regras de habilitação dos interessados. Através do inovador Decreto n. 7.670/12, que o reformou, procura-se fechar o cerco contra a concentração de posse sobre diversas concessões, através de inúmeras restrições às empresas e às pessoas físicas que já atuam no setor. Resta saber se a norma alcançará eficácia no plano dos fatos.

No art. 16 são estabelecidos os critérios de avaliação das propostas, com amplo incentivo para as que priorizem tempo destinado à educação, informação, cultura e produções independentes, propondo sua valoração em conjunto com o preço oferecido pela concessão. Ou seja, a licitação para execução de serviços de radiodifusão possui como característica essencial o tipo técnica e preço.

No que tange à duração, as concessões de televisão tem validade de 15 anos e as de rádio, 10 anos, conforme art. 27 do citado Decreto.

Com o fim do procedimento licitatório, declaração do vencedor e pagamento, o Ministério das Comunicações fará publicar portaria contendo a entidade vencedora, o serviço a ser prestado, a área de prestação, as principais obrigações e outras informações que se fizerem necessárias (art. 31-A).

Estaria finalizado o procedimento, se não fosse por um detalhe:

Art. 31-A [...]

§ 1o A portaria a que se refere o caput será enviada ao Congresso Nacional, por meio de mensagem do Presidente da República, para deliberação.

§ 2o A deliberação do Congresso Nacional, da qual resultará decreto legislativo acerca da aprovação da outorga, é condição de eficácia da portaria.

§ 3o A contagem do prazo da concessão ou da permissão será iniciada a partir da publicação do decreto legislativo.

É que o poder constituinte, nos idos de 1988, se sensibilizou acerca de um grave problema histórico. Ocorria que a competência para autorização de

desenvolvimento de atividades de radiodifusão atribuída ao Executivo lhe transmitia enormes poderes. Assim, este utilizava indiscriminadamente as concessões de rádio e televisão como moeda de troca para obter apoio político. Como forma de equilibrar os fatores de poder, incluiu-se nova norma no texto constitucional:

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: [...] XII - apreciar os atos de concessão e renovação de concessão de emissoras de rádio e televisão;

Assim sendo, tem-se hoje o seguinte cenário: cabe ao Poder Executivo Federal, através do Ministério das Comunicações, organizar os processos de licitação e concessão dos serviços de radiodifusão, tudo de acordo com as determinações de caráter técnico proferidas pela ANATEL, e conceder a outorga. Entretanto, a obtenção da licença definitiva, que é o documento formal que consuma a outorga da concessão, depende de aprovação do Congresso Nacional. O Poder Legislativo surge então como um contrapeso, um verdadeiro moderador da concessão dos serviços de radiodifusão, potencializando, em consequência, a supremacia do interesse público.

Não restam dúvidas quanto à importância dos meios de comunicação social no mundo contemporâneo. Tal assunto foi abordado com exaustão na introdução deste trabalho, para a qual remetemos o leitor.

Lima<sup>73</sup> aponta, com razão, que o vínculo com as elites políticas locais e regionais tem sido identificado como uma das mais importantes características da mídia no Brasil, chegando a nomear o fenômeno como o “novo coronelismo”.

A CRFB/1988 proibiu deputados e senadores de exercerem cargo, função ou emprego em empresas concessionárias de serviço público (art. 54, I). No entanto, conforme argui o supracitado Lima<sup>74</sup>, existem claros indícios de que o normativo constitucional não vem sendo respeitado e que, portanto, pelo menos na radiodifusão, não houve avanço democrático desde a transição do regime militar para o atual.

Além do desrespeito às normas constitucionais de caráter genérico quanto à proibição da concentração de propriedade dos meios de comunicação social e da necessidade de processo idôneo e transparente para a concessão de

---

<sup>73</sup> 2001.

<sup>74</sup> 2004.

serviços públicos, a dinâmica atual chega ao ponto de desrespeitar normas aprovadas durante o governo militar.

Desconhece-se até o momento a não aprovação de qualquer pedido de outorga ou renovação de concessão de radiodifusão pelo Congresso Nacional, sendo notória a sua incompetência para gerenciar os procedimentos pertinentes, pois são praxe concessões vencidas, processos engavetados e profunda desorganização<sup>75</sup>.

Aliás, sobre a inovação da Constituição de 1988 de atribuir ao Congresso Nacional a aprovação das concessões dos serviços de radiodifusão, critica Jambeiro, que:

Até agora isto não gerou qualquer mudança no processo. Nem seria de esperar que fosse diferente: Afinal, pelo menos um terço dos parlamentares brasileiros receberam concessões para si ou seus amigos e parentes e conseqüentemente são beneficiários do modelo em uso.<sup>76</sup>

Na mesma linha vai Fábio Konder Comparato<sup>77</sup>, para quem a “nova Constituição mudou apenas formalmente essa regra do jogo”.

A situação atual propicia, então, o famigerado “novo coronelismo”, com alienação de parcelas inteiras da sociedade brasileira, ocasionando efeitos perversos na elaboração da agenda pública e a perpetuação do clientelismo na prática política.

Cumprindo expor que a ANATEL<sup>78</sup>, agência reguladora das telecomunicações no Brasil, teve em sua concepção a prerrogativa de gerir as concessões da radiodifusão. Entretanto, durante o trâmite legislativo que veio a lhe criar, esta atribuição foi suprimida. Lima<sup>79</sup>, entre outros, suspeitam que boa parte dos nobres parlamentares não deseja que as concessões de rádio e televisão em solo nacional seja responsabilidade de um órgão estatal dotado de autonomia política e orçamentária.

---

<sup>75</sup> TEIXEIRA, 2009.

<sup>76</sup> op. cit. p. 71.

<sup>77</sup> 1991, p. 304.

<sup>78</sup> Atualmente, cabe à ANATEL apenas proceder à divisão do espaço eletromagnético, não se envolvendo no mérito das concessões. Para maiores informações, consultar o artigo “ASPECTOS JURÍDICOS DA RADIODIFUSÃO NO BRASIL: UMA ABORDAGEM CRÍTICA”, deste mesmo autor.

<sup>79</sup> op. cit.

Em suma, dada a falência sistêmica da regulação da radiodifusão nacional, em especial dos procedimentos de fiscalização e controle, ocorre atualmente neste cenário a supremacia de interesses privados, mormente de conglomerados empresariais, sendo que estes geralmente estão vinculados a grupos políticos que se utilizam dos canais de rádio e televisão para efetivar a sua perpetuação no poder, prática esta incompatível em um Estado Democrático de Direito, que prevê expressamente em sua CRFB/88 que os meios de comunicação social devem consistir um ambiente plural, com amplo acesso à informação, com garantia à liberdade de expressão e com vinculação de conteúdo de interesse público.

## 4 MINISTÉRIO PÚBLICO E A CONCENTRAÇÃO ECONÔMICA NOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

### 4.1 BREVE COTEJO HISTÓRICO

De acordo com Mazzilli<sup>80</sup>, as origens do Ministério Público são alvo de controvérsia na doutrina. A teoria majoritariamente mencionada, no entanto, remete aos chamados *procuradores do rei*, funcionários a serviço da monarquia na França medieval. Invoca-se como prova documental para tal a Ordenança de 25 de março de 1302, do rei Felipe IV. As raízes francesas são facilmente identificadas ante a constatação de uma de suas denominações mais utilizadas no jargão jurídico, qual seja, *parquet*.

Tal corpo de servidores também é previsto na legislação medieval da coroa portuguesa.

Foi, porém, durante o período napoleônico, indiscutivelmente lapso temporal de intensa atividade legislativa, que se concebeu o Ministério Público com as características da atualidade.

Leciona Mazzilli que o Ministério Público moderno foi concebido a partir das concepções liberais burguesas que resultaram nas revoluções americana e francesa do final do século XIX, bem como da doutrina iluminista e do esquema de tripartição de poderes idealizado por Montesquieu. “O Ministério Público é filho da Democracia clássica e do Estado de Direito”<sup>81</sup>.

Para o supracitado doutrinador, o Ministério Público é um órgão estatal dotado de especiais garantias, sendo-lhe atribuído pela Constituição e pela legislação infraconstitucional funções ativas e interventivas, seja em juízo ou fora deste, objetivando a defesa de interesses da sociedade, precipuamente os indisponíveis e os de larga abrangência social.

Neste sentido é o que se colhe do sítio do Ministério Público de Santa Catarina:

---

<sup>80</sup> 2007.

<sup>81</sup> op. cit. p. 43.

O Ministério Público é uma instituição independente do Poder Judiciário, do Poder Executivo, do Poder Legislativo e do Tribunal de Contas. Sua função é fiscalizar o cumprimento da lei, defendendo os direitos da sociedade. Para isso, defende as causas que são de interesse coletivo, e não aquelas que possam beneficiar apenas uma pessoa ou um grupo isolado de pessoas.

Protege os direitos individuais indisponíveis, como o direito à vida, à liberdade e à saúde; e os direitos difusos e coletivos, que dizem respeito a todos, como a proteção do meio ambiente, do consumidor e do patrimônio público. Também é responsável por defender a democracia e garantir que as leis não contrariem o estabelecido na Constituição da República, que é a lei maior do País.<sup>82</sup>

Ou seja, em que pese ser comumente reconhecido como o autêntico promotor da ação penal, identifica-se, desde já, que as atribuições do Ministério Público vão muito além da mera participação na persecução penal.

É o que expõe a doutrina de José Afonso:

O Ministério Público vem ocupando lugar cada vez mais destacado na organização do Estado, dado o alargamento de suas funções de proteção de direitos indisponíveis e de interesses coletivos.<sup>83</sup>

Nesta etapa do trabalho, averiguar-se-á a legitimidade do Ministério Público para atuar, dentro das suas mais diversas possibilidades, em desfavor da concentração econômica nos meios de comunicação social.

## 4.2 ATRIBUIÇÕES CONSTITUCIONAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Estabelece a Constituição Federal que:

Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. [...]

---

<sup>82</sup> Disponível em: <[www.mpsc.mp.br](http://www.mpsc.mp.br)>. Acesso em: 04/11/2013.

<sup>83</sup> op. cit. p. 597.



Sobre o *parquet*, leciona José Afonso<sup>84</sup> que, mesmo com parte da doutrina compreendendo este como um verdadeiro quarto poder, trata-se na verdade de órgão de natureza executiva, vinculada, pois, ao Poder Executivo, sendo funcionalmente independente, cujos membros integram a categoria dos agentes políticos que, como tais, não de atuar com plena liberdade funcional.

Transcreve-se doutrina de Mazzilli acerca do status constitucional do Ministério Público, também neste sentido:

Em 1988, pela primeira vez entre nós, um texto constitucional disciplinou de forma harmônica e orgânica a instituição e as principais atribuições do Ministério Público nacional. Asseguraram-se as principais regras de autonomia institucional; fixou-se o procedimento de investidura e destituição dos procuradores-gerais; estipularam-se as principais garantias, vedações e atribuições. Na área funcional, também foi notável o crescimento. A Constituição destinou o Ministério Público à defesa do próprio regime democrático e impôs-lhe o zelo pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos nela assegurados, impondo-lhe o dever de promover as medidas necessárias à sua garantia.<sup>85</sup>

Por oportuno, frise-se que esta é a visão proposta pela Ministério Público de São Paulo:

O Ministério Público é uma instituição pública autônoma, a quem a Constituição Federal atribuiu a incumbência de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis. Isto é, o Ministério Público é o grande defensor dos interesses do conjunto da sociedade brasileira. Tem a obrigação, portanto, de defender o interesse público, conduzindo-se, sempre, com isenção, apartidarismo e profissionalismo.<sup>86</sup>

Os ditos interesses da sociedade, em linguagem técnico-jurídica, referem-se aos chamados direitos difusos, que são “todos aqueles direitos que não podem ser atribuídos a um grupo específico de pessoas, pois dizem respeito a toda a sociedade”<sup>87</sup>.

---

<sup>84</sup> op. cit.

<sup>85</sup> op. cit. p. 102

<sup>86</sup> Disponível em: <[www.mpsp.mp.br](http://www.mpsp.mp.br)>. Acesso em: 07/11/2013.

<sup>87</sup> Ministério da Justiça. Disponível em: <<http://mj.gov.br>>. Acesso em: 25/11/13.

Entretanto, a Constituição Federal foi além de apenas prever a existência e organização do *parquet*. Instituiu suas funções de maneira minuciosa, dentre as quais interessa ao presente trabalho as seguintes:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: [...]  
 II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;  
 III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos; [...]  
 VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva; [...]  
 VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;  
 IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas. [...]

Ou seja, a partir de uma interpretação sucinta da CRFB/88, cabe ao Ministério Público, instituição permanente e essencial ao Estado Democrático de Direito, cujos membros possuem extensas garantias e são dotados de independência funcional, a defesa do ordenamento jurídico - *custus legis* -, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Além disso, a CRFB/88 também disponibilizou diversos instrumentos administrativos e judiciais a serem utilizados pelo órgão ministerial no intuito de efetivar a proteção ao Estado Democrático de Direito, como, por exemplo, o inquérito civil, a Ação Civil Pública, as ações constitucionais e as diligências investigatórias.

#### 4.3 MINISTÉRIO PÚBLICO E A CONCENTRAÇÃO ECONÔMICA NOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

Resumidamente, cabe ao Ministério Público a defesa do ordenamento jurídico, que é composto de regras e princípios, atividade esta que, além de viabilizar a construção de um autêntico Estado Democrático de Direito, faz ser alcançada toda

a órbita de direitos fundamentais, sejam estes difusos, coletivos ou individuais indisponíveis.

Conforme se demonstrou no primeiro capítulo do presente estudo, a concentração econômica nos meios de comunicação social, em outras palavras, a concentração de propriedade dos veículos de mídia de massa, coloca em risco o desenvolvimento de qualquer projeto de Estado Democrático de Direito.

Primeiro, porque o Estado de Direito, de acordo com Plácido e Silva, “é a organização de poder que se submete à regra genérica e abstrata das normas jurídicas [...]”<sup>88</sup>. O art. 220, § 5º, da Constituição Federal trazendo expressa vedação à ocorrência de monopólio ou oligopólios, os clássicos fenômenos de concentração econômica, nos meios de comunicação social. Sendo defensor do ordenamento jurídico - o *custus legis* por excelência - cabe ao Ministério Público fazer valer a Constituição.

Segundo, porque o Estado Democrático pressupõe, dentre outras condições que fogem do objeto deste estudo, a liberdade de expressão; o acesso à informação; a participação popular; o respeito às minorias; o pluralismo político e; a paridade de armas entre os postuladores que almejam chegar ao poder através do sufrágio. Pode-se de certa forma considerar todo este apanhado como em sendo direitos difusos da sociedade brasileira.

Conforme exposto ao longo de todo este trabalho, a concentração econômica nos meios de comunicação coloca em xeque todos estes pressupostos, de variadas formas e em diferentes níveis de gravidade.

Cumprе reiterar que, dada a constatação de que a radiodifusão está plenamente consolidada na sociedade brasileira, e que esta possui desenvolvimento educacional - principalmente no que tange ao senso crítico e ético - inferior ao da maior parte dos países desenvolvidos, o risco de desequilíbrio no jogo do poder tende a elevar-se consideravelmente.

Desta forma, conclui-se que cabe ao Ministério Público monitorar o setor econômico dos meios de comunicação social, devendo agir em defesa de um ambiente minimamente plural, tudo isto através dos instrumentos que lhe foram legalmente disponibilizados.

---

<sup>88</sup> 2009, p. 560.

Apesar da unicidade e indivisibilidade constarem como um dos mais importantes princípios do *parquet* brasileiro, existe sim divisão de competência definida pela CRFB/88, que prevê o Ministério Público da União, que por sua vez subdivide-se em Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho e Ministério Público Militar; e os Ministérios Públicos Estaduais.

Quanto à concentração econômica nos meios de comunicação social e a legitimidade dos mais diversos Ministérios Públicos em atuação no Brasil, tem-se que, em detrimento do manifesto interesse da União, uma vez que as concessões de radiodifusão são competência exclusivamente sua, atrai-se a legitimidade do Ministério Público Federal.

#### 4.4 ASPECTOS PROCESSUAIS

Em sendo o autêntico órgão de defesa do ordenamento pátrio e dos interesses da sociedade, resta agora especificar quais os instrumentos processuais disponíveis ao Ministério Público para que este atue em prol de seus objetivos constitucionalmente previstos, além de identificar que órgãos, entidades e pessoas devem eventualmente compor o pólo passivo das demandas judiciais.

Constata-se, em um exame preliminar, que este tópico mereceria um estudo próprio, uma vez que se distancia do direito material abordado até aqui e se aproxima da senda processual, exigindo, por isso, uma abordagem diferenciada. Desta forma, será efetuada apenas uma análise superficial, sugerindo-se, desde já, que uma continuação deste trabalho de conclusão de curso possa contemplar a tutela coletiva e a atuação do Ministério Público no direito processual brasileiro.

##### **4.4.1 Instrumentos**

No que tange aos instrumentos processuais disponíveis para a atuação do Ministério Público dentro da dinâmica da concentração econômica nos meios de

comunicação social, tem-se a Ação Civil Pública, o Mandado de Segurança Coletivo, a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão e a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, todos estes amparados pela total liberdade e autonomia ministerial, que lhe permite efetuar as mais variadas diligências e investigações administrativas.

Far-se-á uma breve introdução a estes três importantes instrumentos processuais.

A Ação Civil Pública consiste em instrumento processual constitucionalmente previsto do qual se podem valer determinadas entidades legitimadas para a defesa de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos. Está prevista dentre as funções do Ministério Público - que é o seu titular por excelência -, no Art. 129 da CRFB/1988:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: [...]  
 III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos; [...]

Rege-se pela Lei n. 7.347/85 e suas inúmeras alterações, donde adefere-se que, em meio a inúmeros objetivos, visa a responsabilização, reparação ou prevenção de danos causados aos interesses difusos ou à ordem econômica:

Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados: [...]  
 IV - a qualquer outro interesse difuso ou coletivo.  
 V - por infração da ordem econômica; [...]

Ademais, a referida lei prevê que o objeto da ação pode ser a condenação em dinheiro ou ao cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer:

Art. 3º A ação civil poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer.

Desta senda, encontra a sociedade brasileira na Ação Civil Pública um instrumento de espetacular potencialidade para a defesa de seus direitos, sendo o Ministério Público o seu legítimo utilizador. Esta pode, e deve, ser utilizada na desconstituição de monopólio ou oligopólios.

Quanto ao Mandado de Segurança Coletivo, previsto no art. 5º da Constituição Federal e regulamentado pela Lei 12.016/09, em que pese não haver previsão expressa da legitimidade do Ministério Público para se valer deste instrumento processual, a doutrina e, aos poucos, a jurisprudência vêm acatando a sua utilização, sob o argumento de que não deve uma norma processual dificultar a defesa dos interesses transindividuais, sejam eles difusos, coletivos ou individuais homogêneos<sup>89</sup>.

O Mandado de Segurança Coletivo destina-se a:

[...] proteger direito líquido e certo só que de natureza corporativa, pertencente não a um indivíduo isolado, mas sim a um grupo de pessoas, não amparado por habeas corpus ou habeas data, sempre que houver ilegalidade ou abuso de poder perpetrado por autoridade.<sup>90</sup>

Sua aplicação dentro do objeto de estudo deve se dar contra atos de autoridades que contribuam para a perfectibilização da concentração econômica nos meios de comunicação social. Como exemplo, podemos citar um determinado ato administrativo emanado pelo Ministério da Comunicação que transfira a concessão de determinada faixa de rádio ou televisão a um conglomerado que já apresenta características de oligopólio.

Por fim, a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão, prevista no art. 103 da CFRB/88 e regulamentada pela Lei 9.868/99, que nos termos do Glossário do Supremo Tribunal Federal:

[...] é a ação cabível para tornar efetiva norma constitucional em razão de omissão de qualquer dos Poderes ou de órgão administrativo. Como a Constituição Federal possui grande amplitude de temas, algumas normas constitucionais necessitam de leis que a regulamentem. A ausência de lei regulamentadora faz com que o dispositivo presente na Constituição fique sem produzir efeitos. A ADO tem o objetivo de provocar o Judiciário para que seja reconhecida a demora na produção da norma regulamentadora. Caso a demora seja de algum dos Poderes, este será cientificado de que a norma precisa ser elaborada. Se for atribuída a um órgão administrativo, o Supremo determinará a elaboração da norma em até 30 dias.<sup>91</sup>

---

<sup>89</sup> Neste sentido é a jurisprudência: STJ. REsp 700206 / MG.

<sup>90</sup> PINHEIRO DANTAS, Rosalliny. *O mandado de segurança coletivo*. Disponível em: <www.ambito-juridico.com.br>. Acesso em: 12/11/2013

<sup>91</sup> Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em: 12/11/2013.

Ou seja, a ADO é mecanismo apto a tornar eficaz norma constitucional relegada ao descaso pelo Poder Público, obrigando: ou o Legislativo a regulamentá-la; ou a adoção de providência de índole administrativa, ambas em prazo razoável.

Outro instrumento que, apesar de pouco conhecido, poderia ser útil ao Ministério Público é a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, que, mais uma vez, nos termos do Glossário do Superior Tribunal Federal:

É um tipo de ação, ajuizada exclusivamente no STF, que tem por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público. Neste caso, diz-se que a ADPF é uma ação autônoma. Entretanto, esse tipo de ação também pode ter natureza equivalente às ADIs, podendo questionar a constitucionalidade de uma norma perante a Constituição Federal, mas tal norma deve ser municipal ou anterior à Constituição vigente (no caso, anterior à de 1988). A ADPF é disciplinada pela Lei Federal 9.882/99. Os legitimados para ajuizá-la são os mesmos da ADI. Não é cabível ADPF quando existir outro tipo de ação que possa ser proposto.<sup>92</sup>

Desta forma, deixando à parte toda a discussão doutrinária que gira em torno da aplicabilidade das normas constitucionais, - e o conseqüente cabimento de ADO ou ADPF a depender do caso -, configura possibilidade interessante que, através destes instrumentos processuais, proceda-se ao pleito pela efetividade dos dispositivos constitucionais de vedação à formação de monopólio ou oligopólios nos meios de comunicação social.

#### **4.4.2 Pólos passivos**

Após todo o arcabouço doutrinário juntado, torna-se possível identificar quais os agentes e entidades envolvidos nos processos de concentração econômica nos meios de comunicação social.

No universo público, pode-se elencar a autarquia que controla o ambiente econômico-concorrencial, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE; e o órgão responsável pelo processo licitatório de concessão para a execução de serviços de rádio e televisão, qual seja, o Ministério das Telecomunicações.

---

<sup>92</sup> Idem.

Dentre os privados, por sua vez, temos, fundamentalmente, as empresas que atuam no setor, principalmente as que adquirem, ou são adquiridas, por concorrentes.

Far-se-á uma breve apresentação deste órgãos e agentes dentro do contexto dos meios de comunicação social, bem como de que forma estes poderão ser requeridos em juízo.

Primeiramente, sobre o Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE, previsto na Lei n. 12.529/11:

O Conselho Administrativo de Defesa Econômica - Cade é uma autarquia federal, vinculada ao Ministério da Justiça, com sede e foro no Distrito Federal [...] tem como missão zelar pela livre concorrência no mercado, sendo a entidade responsável, no âmbito do Poder Executivo, não só por investigar e decidir, em última instância, sobre a matéria concorrencial, como também fomentar e disseminar a cultura da livre concorrência [...] exerce três funções:

- I. Preventiva - Analisar e posteriormente decidir sobre as fusões, aquisições de controle, incorporações e outros atos de concentração econômica entre grandes empresas que possam colocar em risco a livre concorrência.
- II. Repressiva - Investigar, em todo o território nacional, e posteriormente julgar cartéis e outras condutas nocivas à livre concorrência.
- III. Educacional ou pedagógica - Instruir o público em geral sobre as diversas condutas que possam prejudicar a livre concorrência; incentivar e estimular estudos e pesquisas acadêmicas sobre o tema [...] <sup>93</sup>

Sendo o órgão do Poder Executivo responsável por zelar pela livre concorrência, inevitável defender que este poderá ser requerido para investigar, prevenir e repreender atos de concentração econômica nos meios de comunicação social. Foge da instância deste trabalho toda a questão que envolve o cabimento de respeito à livre concorrência em hipótese de concessão pública, como é o caso da radiodifusão. Não obstante, conforme já explanado, os grandes grupos empresariais de comunicações costumam atuar nos mais diversos segmentos de mídia, o que tornaria, preliminarmente, a atuação do CADE perfeitamente cabível.

Noutra senda, conforme abordado no item 3.3 do presente trabalho, o Ministério das Telecomunicações, órgão da administração direta federal, detém a atribuição de organizar todo o segmento da radiodifusão nacional. Por ser notadamente um serviço público, a concessão para operar neste segmento econômico deriva de processo licitatório. Assim o sendo, supõe-se que o Ministério

---

<sup>93</sup> Disponível em: <[www.cade.gov.br](http://www.cade.gov.br)>. Acesso em 13/11/2013.



das Telecomunicações pode, - e deve -, ser requerido em juízo quando proceder de maneira ilegal no trâmite destes processos licitatórios.

Por exemplo, ao deferir outorga de canal de televisão a um conglomerado empresarial dotado de características de oligopólio, o que constitui afronta direta à norma constitucional. Neste ínterim, seria possível ao Ministério Público buscar a anulação do ato administrativo de concessão, por manifesta ilegalidade.

Em que pese o Congresso Nacional e a Presidência da República também comporem os órgãos responsáveis pela concessão dos serviços de rádio e televisão, identifica-se, em um primeiro momento, serem estes responsáveis por um controle político, e não formal, dificultando sobremaneira alguma forma de repressão por parte do Poder Judiciário.

Por fim, adentrando a esfera privada, têm-se as empresas que atuam no setor dos meios de comunicação social.

Dentro da dinâmica empresarial, constitui situação comum a compra, venda e incorporação de determinadas organizações por outras. Ocorre que, conforme enunciado durante este trabalho, o setor privado da comunicação social merece regras próprias em um Estado Democrático de Direito. Desta forma, em havendo dispositivo constitucional expresso vedando a formação de monopólio ou oligopólios neste segmento, deve o Ministério Público efetuar minucioso controle societário das empresas de mídia, agindo, quando necessário, no estrito intuito de evitar os já elencados atos de concentração econômica.

Este é um dos casos identificados na jurisprudência pátria e que será analisado no próximo capítulo.

## 5 ESTUDOS DE CASO

Exposta a dinâmica existente entre os meios de comunicação social e o Estado constitucional brasileiro, bem como da correlação entre estes e as atribuições do Ministério Público, passa-se agora a uma breve exposição dos precedentes jurisprudenciais que versam sobre o assunto.

### 5.1 AÇÃO CIVIL PÚBLICA Nº 5001303-26.2012.404.7200 - TRF4

Em 10 de dezembro de 2008, propôs o Ministério Público Federal Ação Civil Pública perante a Justiça Federal de Santa Catarina. Esta ACP tem por objeto:

[...] a tutela dos direitos de informação e expressão do cidadão, a pluralidade, premissa de efetividade do Estado Democrático de Direito, combatendo o oligopólio de mídia ora ostentado pelo Grupo RBS no Estado de SC, anulando compra do Jornal A Notícia, reduzindo o montante das estações de radiodifusão de imagens (TV) ao limite legal e obrigando ao cumprimento do preceito constitucional da programação local.<sup>94</sup>

Defende o MPF que o conglomerado empresarial denominado Grupo RBS detém características de oligopólio, uma vez que, além de deter 18 emissoras de televisão aberta, 8 jornais diários e 26 emissoras de rádio, cobre 99,7% dos domicílios localizados nos Estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

Alegou o MPF na exordial que a situação é ainda mais grave considerando que o Grupo RBS vincula-se à TV Globo, quarto maior conglomerado de mídia do mundo, que engloba 80% da audiência da população brasileira.

Apresentando as já expostas consequências da manipulação midiática perpetrada pelos oligopólios das comunicações Brasil afora durante a sua história recente, fez o MPF ainda pairar dúvidas sobre os reais objetivos da cobertura efetuada pelo Grupo RBS durante as eleições estaduais de 2006.

Já em sede de atos de concentração econômica, denunciou o MPF a prática de “dumping” na região da Grande Florianópolis, onde o Grupo RBS,

---

<sup>94</sup> TRF4. ACP 5001303-26.2012. 404.7200. p. 04.

constatando o lançamento de jornal popular advindo da concorrência, contra-atacou com veículo similar ao preço módico de 0,25 centavos por unidade.

Desta forma, alegou o MPF omissão por parte da autarquia CADE quando da análise da compra do jornal A Notícia pelo Grupo RBS, uma vez que este já deteria quase que 100% do mercado de jornais de grande circulação no Estado de Santa Catarina.

No que tange ao número de emissoras e retrotransmissoras de televisão em posse do Grupo RBS, insurgiu-se o MPF perante o Ministério das Comunicações contra a quantidade destas, 18 à época, pois estar-se-ia em confronto direto com o vedação constitucional aos oligopólios e as limitações constantes no Decreto-Lei n. 236/67.

Ainda, pleiteou que fosse o Grupo RBS obrigado a vincular programação local, sendo este imperativo constitucional e direito fundamental.

Por fim, fez extensa análise dos quadros societários das empresas pertencentes ao Grupo RBS, constatando serem praticamente todos os sócios membros do mesmo grupo familiar, ou pessoas próximas a este, o que caracterizaria uma rele tentativa de mascarar a existência de um único grupo econômico.

Em suma, ante a caracterização de oligopólio midiático na região sul do Brasil, requereu o MPF: a anulação de negócio jurídico celebrado entre particulares, qual seja, a compra de um jornal de considerável circulação; a redução do número de transmissoras de televisão cedidas ao Grupo RBS; a obrigação de vinculação de conteúdo local pelos veículos de imprensa do mesmo Grupo RBS e a condenação a pagar indenização pelos danos causados à coletividade pelo, novamente, Grupo RBS e União, por ser esta responsável pelo Ministério das Telecomunicações e CADE, órgãos omissos em seus deveres legais.

Na contestação, a União basicamente alegou que inexistente ilegalidade nas concessões detidas pelo Grupo RBS, pois estão em nome de titulares diferentes. O fato de pertencerem ao mesmo grupo familiar, ou talvez do mesmo grupo econômico, não caracterizaria a formação de um oligopólio.

O Grupo RBS, também em sede de contestação, alegou omissão legislativa referente à obrigação constitucional de veiculação de conteúdo regional; total conformidade das emissoras filiadas com a legislação infraconstitucional que regulamenta o controle societário nas empresas de radiodifusão, - o já estudado

Decreto Lei n. 236/67 - e; quanto à aquisição de jornal de grande circulação, que o negócio jurídico fora referendado pelo CADE, não caracterizando portanto ato de concentração.

Na sentença, o Judiciário asseverou que, no que tange à aquisição de jornal de grande circulação pelo Grupo RBS, este negócio jurídico fora devidamente analisado pela autarquia responsável pela defesa da livre concorrência, o CADE, cabendo à abordagem em juízo se limitar a aferir a regularidade do ato administrativo, e em hipótese alguma adentrar no mérito da decisão. Além disso, que o deferimento da operação pelo CADE contou com parecer positivo do próprio MPF.

Asseverou, por fim, a não ocorrência de oligopólio no setor da comunicação social em Santa Catarina, uma vez que há concorrência e que não existe uma pessoa jurídica denominada “família Sirotsky” detentora de todos os veículos mencionados na exordial como pertencentes ao Grupo RBS, mas sim um conjunto de empresas, cada qual com quadro societário diverso das demais, não infringindo, assim, norma alguma.

O Ministério Público Federal, no uso de suas atribuições, apelou da sentença, e a ACP está atualmente conclusa para julgamento no 2º grau de jurisdição.

## 5.2 AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO Nº 10 - STF

Em 11/11/2010, propôs o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), capitaneado pelo jurista Fabio Konder Comparato, Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão - ADO - contra o Congresso Nacional perante o Supremo Tribunal Federal, nos termos da Lei 9.868/99, tendo por objeto, dentre outros temas, a:

IV.c) Omissão legislativa inconstitucional em regular a proibição de monopólio ou oligopólio dos meios de comunicação social.<sup>95</sup>

---

<sup>95</sup> STF. ADO nº 10. Inicial, fl. 13.

Alegou o Autor que o combate ao abuso de poder representa um preceito fundamental da ordem econômica; tanto mais na comunicação social, uma vez que, neste setor em específico, a concentração apresenta-se na forma de perigo manifesto para a preservação da ordem republicana e democrática.

Assim, defendeu que incorre atualmente a necessária regulamentação infraconstitucional do art. 220, § 5º, da CRFB/88, que veda a ocorrência de monopólio ou oligopólios nos meios de comunicação social. Tal legislação ordinária seria necessária pois tratam-se de termos alienígenas ao Direito - monopólio e oligopólio -, sendo necessário, portanto, a sua estipulação legal, o que garantiria a almejada segurança jurídica, tanto dos conglomerados privados que atuam no setor, quanto do cidadãos brasileiros.

Em parecer, a Advocacia Geral da União postulou que, para ser caracterizada a omissão legislativa, deve o dispositivo constitucional prever a existência de legislação complementar, o que não consta no âmago do art. 220. A ADO seria, portanto, inepta.

O Ministério Público Federal, por sua vez, emitiu opinião no sentido de que, em que pese o art. 220 da CFRB/88 possuir eficácia plena, na prática exige-se regulamentação adicional, pois a sua efetividade não vem sendo alcançada. Por fim, completou que existe expressa recomendação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) para que os países signatários elaborem legislação anti-monopólio para o setor da comunicação social.

A ação aqui analisada encontra-se atualmente em tramitação no STF.

## 6 CONCLUSÃO

I. Os meios de comunicação social são um dos mais pujantes setores econômicos da economia globalizada. Além do que, sua importância exacerba-se em um Estado Democrático de Direito, onde representam verdadeiros interlocutores da opinião pública:

Na sociedade de massas contemporânea, a opinião pública não se forma, como no passado, sob o manto da tradição e pelo círculo fechado de inter-relações pessoais de indivíduos ou grupos. Ela é plasmada, em sua maior parte, sob a influência, preponderantemente sentimental e emotiva, das transmissões efetuadas, de modo coletivo e unilateral, pelos meios de comunicação de massa.<sup>96</sup>

II. Concentração econômica, por conseguinte, consiste no fenômeno de domínio de considerável parcela de um segmento econômico por um único agente, ou limitado número de agentes. Este fenômeno choca-se com os ditames liberais do livre mercado, da livre concorrência, inviabilizando até mesmo a livre iniciativa;

III. Para a legislação brasileira, a concentração econômica perfectibiliza-se a partir do domínio de 20% do mercado relevante;

IV. A concentração econômica nos meios de comunicação social degrada diversos princípios republicanos, pois coloca em xeque o pluralismo político; as liberdades de expressão, consciência e de pensamento e a livre concorrência, tornando inviável a construção de uma sociedade efetivamente livre;

V. Não faltam exemplos históricos de manipulações, distorções e criações de fatos perpetradas pelos veículos de mídia. Além disso, a doutrina é uníssona ao esclarecer o potencial de imposição de padrões, comportamentos e ideologias que detêm os meios de comunicação social;

VI. Neste sentido, “sem pluralismo na geração e na difusão da informação não existe uma verdadeira democracia representativa”<sup>97</sup>.

---

<sup>96</sup> STF. ADO nº 10. Rel. Min. Rosa Weber. Peça inicial, p. 13.

<sup>97</sup> Lima, 2006, p. 10.

VII. Infelizmente, a concentração da propriedade dos meios de comunicação social é uma característica histórica no Brasil, que vem se acelerando nos últimos anos, provavelmente acompanhando o fenômeno da globalização;

VIII. Em que pese a internet ser concebida como um ambiente tipicamente plural, constata-se que as grandes fontes da informação continuam sendo os meios de comunicação social, através de seus portais virtuais. A concorrência, dado os menores custos, com certeza torna-se mais factível na rede, mas persiste a desproporção, até porque a maioria das plataformas de acesso explora a visualização de conteúdo através da publicidade, o que demandará estudos e análises ulteriores quanto à real diferença entre o tradicional setor de mídia e a rede, se é que ela existe;

IX. No plano jurídico-normativo, por outro lado, constata-se que a legislação pátria, já em âmbito constitucional, impõe severas restrições à propriedade dos meios de comunicação social, vedando expressamente a existência de monopólio ou oligopólios, visando justamente propiciar um mercado plural e diversificado do acesso à informação;

X. A referida norma é dotada de auto-aplicabilidade. Em que pese parte da doutrina ser favorável à tese de necessidade de regulamentação complementar específica, já existe arcabouço doutrinário e legislativo suficiente, principalmente no campo do Direito Econômico e de defesa concorrência, como, por exemplo, a Lei 12.529/11;

XI. De acordo com a Constituição Federal, denota-se que a radiodifusão configura serviço público a ser transferido para a iniciativa privada através do regime de concessão, observada a competência do Poder Executivo Federal para organizá-lo e do Poder Legislativo Federal para referendar as outorgas efetuadas;

XII. Não obstante, identifica-se que os procedimentos de concessão das licenças para a radiodifusão não observam a vedação constitucional à formação de monopólio e oligopólios;

XIII. A delegação da competência de gestão das concessões de rádio e televisão a uma agência reguladora dotada de autonomia política e

orçamentária detém o potencial de suprimir este ambiente de manifesta ilegalidade;

XIV. Ademais, o fomento dos sistemas de radiodifusão público e estatal, hoje virtualmente inexistentes, contribuiriam para o pluralismo na geração e distribuição da informação, a exemplo do que ocorre em diversos países desenvolvidos;

XV. O Ministério Público consiste em órgão estatal constitucionalmente previsto, dotado de independência e autonomia, sendo-lhe atribuídas as funções precípuas de guarda do ordenamento jurídico, dos interesses da sociedade e dos direitos individuais indisponíveis;

XVI. Os interesses da sociedade em linguagem técnico-jurídica se refletem nos chamados direitos difusos, que não pertencem à um grupo específico, não podendo ser individualmente mensurados. Pertencem, pois, à toda a coletividade;

XVII. O acesso à informação e as liberdades de expressão, pensamento e de consciência podem também ser considerados direitos difusos;

XVIII. A concentração econômica nos meios de comunicação social na forma de monopólios ou oligopólios, além de manifestamente inconstitucional, coloca em risco este leque de direitos difusos;

XIX. Por isso, está legitimado o Ministério Público a atuar em desfavor da concentração econômica nos meios de comunicação social;

XX. Há que se atentar para o fato de que outros agentes, tanto públicos quanto privados, também detêm a legitimidade de atuar frente à concentração econômica nos meios de comunicação social, no limite de suas atribuições, como, por exemplo, as associações, os partidos políticos e a autarquia CADE;

XXI. Dentre as variadas formas de atuação do Ministério Público, elencam-se a Ação Civil Pública, o Mandado de Segurança Coletivo e a Arguição por Descumprimento de Preceito Fundamental como instrumentos processuais aptos à desenvolver a defesa de um ambiente de mídia plural e o consequente pleno acesso à informação;

XXII. No pólo passivo de possíveis disputas judiciais, constata-se a provável presença da União, pois detém a personalidade jurídica que engloba o Conselho de Defesa Econômica, CADE, e o Ministério das Telecomunicações; e



dos entes privados envolvidos em atos de concentração econômica no seio dos meios de comunicação de social;

XXIII. Na jurisprudência, tratando do objeto de estudo, foram identificadas uma Ação Civil Pública e uma Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão;

XXIV. A Ação Civil Pública ataca suposto fenômeno de oligopolização da mídia na região sul do Brasil. Atualmente conclusa para julgamento em 2ª instância, a sentença foi improcedente sob a fundamentação de que o suposto oligopólio de mídia formado por diversas empresas tem formações societárias diferenciadas, não configurando portanto concentração econômica, em que pese a ampla maioria dos proprietários pertencerem ao mesmo grupo familiar;

XXV. A Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão, por sua vez, postula a regulamentação ordinária do dispositivo constitucional que veda a formação de monopólio e oligopólios nos meios de comunicação social. A ação encontra-se atualmente em trâmite no Supremo Tribunal Federal.

XXVI. Em última análise, conclui-se que a liberdade de imprensa é uma conquista democrática irrenunciável, advinda das revoluções burguesas do final do século 18; não obstante, a constituição de monopólio ou oligopólios nos meios de comunicação social contraria pressupostos básicos do Estado Democrático de Direito;

XXVII. Compreende-se que o desenvolvimento de atividade econômica no setor das comunicações sociais exige vultosos investimentos e economia de escala. Além disso, a segurança jurídica é sempre necessária ao empreendedorismo, o que atualmente, ante o manifesto desrespeito à Constituição, não ocorre;

XXVIII. Por fim, a resistência à discussão em torno dos meios de comunicação social e da sua concentração econômica precisa ser superada a partir do pressuposto de que a plena independência/imparcialidade dos veículos de mídia consiste em uma utopia inalcançável.

## REFERÊNCIAS

ABREU, Rogério Roberto Gonçalves de. *Livre iniciativa, livre concorrência e intervenção do estado no domínio econômico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 97, n. 874, p. 70-100, 2008.

ANATEL. *Sobre a Anatel*. Disponível em: <<http://www.anatel.gov.br>>. Acesso em: 23/12/2012.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 20ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 16ª ed. São Paulo: Lumen Juris, 2006.

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICO (CADE). *Perguntas gerais sobre defesa da concorrência*. Disponível em: <<http://www.cade.gov.br>>. Acesso em: 11/10/2013.

CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. *Concentração da Mídia: Debates no Conselho de Comunicação Social*. Brasília: Senado Federal, 2004.

COUTINHO, João Pereira. *Democracias Midiáticas*. Folha 10. nº14. São Paulo: Folha de São Paulo, 2012.

EGYPTO, Luiz (org.). *O forró do cartel da mídia: Propriedade cruzada, concentração, diversidade em risco*. Observatório da Imprensa. Disponível em: <[www.dominiopublico.gov.br](http://www.dominiopublico.gov.br)>. Acesso em: 20/10/2012.

ESPECIAL CAROS AMIGOS. *Mídia: A grande batalha para a democracia*. Número 52. São Paulo: Revista Caros Amigos, 2011.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 29ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

INFORMATIVO INTERVOZES. *Concessões de Rádio e TV: Onde a Democracia Ainda Não Chegou*. São Paulo: Intervozes, 2007. 28 p.

JAMBEIRO, O.. *A TV no Brasil do século XX*. Salvador: Edufba, 2001.

LIMA, Venício A. *Mídia: Crise política e poder no Brasil*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006.

LIMA, Venício A. *Mídia: Teoria e Política*. 2ª Edição. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2012.

MACHADO, Jónatas E. M. *Liberdade de expressão: dimensões constitucionais da esfera pública no sistema social*. Coimbra: Coimbra Ed., 2002.

MAGALHÃES, Guilherme A. C. de. *O abuso do poder econômico: apuração e repressão*. Rio de Janeiro: Artenova, 1976.

MALUF, Sahid. *Teoria Geral do Estado*. 26ª edição. São Paulo: Saraiva, 2006. 389 p.

MARTINEZ, Ana Paula. *A proteção dos consumidores pelas normas concorrenciais*. São Paulo: Revista de Direito do Consumidor, v. 13, n. 52, p. 7-36, 2004.

MARTINS NETO, João dos Passos. *Fundamentos da liberdade de expressão*. Florianópolis: Insular, 2008.

MAZZA, Alexandre. *Manual de Direito Administrativo*. 2ª Edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.

MENDEL, Toby; SALOMON, Eve. *O Ambiente Regulatório para a Radiodifusão: Uma pesquisa de melhores práticas para os atores-chave brasileiros*. Brasília: UNESCO, 2011.

MIGUEL, Luis Felipe. *Meios de Comunicação de Massa e Política no Brasil*. Diálogos Latinoamericanos, nº 3. Dinamarca: Universidad de Aarhus, 2001.

MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. *Rádio e TV*. Governo Federal. Disponível em: < [www.mc.gov.br/radio-e-tv/](http://www.mc.gov.br/radio-e-tv/)>. Acesso em: 05/12/2012.

NASPOLINI, Samuel D. *Pluralismo Político*. Curitiba: Juruá, 2006.

PETTER, Lafayette Josué. *Direito econômico*. 5. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2011. 461 p.

PINHEIRO DANTAS, Rosalliny. *O mandado de segurança coletivo*. Disponível em: <[www.ambito-juridico.com.br](http://www.ambito-juridico.com.br)>. Acesso em: 12/11/2013.

RUIZ, Thiago. *O direito à liberdade: uma visão sobre a perspectiva dos direitos fundamentais*. Revista de Direito Público, vol. 1. Londrina: Universidade Estadual de Londrina, 2006.

SARMENTO, Daniel. *Liberdade de expressão, pluralismo e o papel promocional do Estado*. In: *Livres e Iguais: estudos em Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

SCORSIM, Ericson Meister. *Estatuto dos Serviços de Televisão por Radiodifusão*. Tese de Doutorado. São Paulo: Universidade de São Paulo. 2007.

SILVA, De Plácido e. *Vocabulário Jurídico*. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SIMIS, Anita. *A legislação sobre as concessões na radiodifusão*. UNIrevista, vol. 1, n. 3. São Paulo, 2006.

TEIXEIRA, Henrique Cesar Silva. *Outorgas e Renovações de Rádio e TV: A radiodifusão no Senado Federal 1999-2008*. Monografia de pós-graduação. Brasília: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2009. 112 p.

UNESCO. *Indicadores de Desenvolvimento da Mídia: Marco para a avaliação do desenvolvimento dos meios de comunicação*. Brasília: UNESCO, 2010.

VIEIRA JUNIOR, Vilson. *Oligopólio na comunicação: um Brasil de poucos*. Disponível em: <[www.direitoacomunicacao.org.br](http://www.direitoacomunicacao.org.br)>. Acesso em: 10/12/2012.

**ANEXO 1 - POLÍTICOS DETENTORES DE VEÍCULOS DE RADIODIFUSÃO, DE ACORDO COM O PORTAL “OS DONOS DA MÍDIA”**

**ANEXO 2 - PUBLICIDADE DO GRUPO RBS EXPOSTA NO VEÍCULO ESPECIALIZADO “MÍDIA DADOS 2013”**

**O Grupo RBS é muito mais do que você imagina.**

24 emissoras de rádio

18 emissoras de televisão afiliadas à Rede Globo

Operação voltada ao público jovem

Gráfica

Editora

Empresa de Logística

Eventos esportivos, de entretenimento e de negócios

8 jornais diários

10 operações digitais, entre sites e portais

Operação voltada ao segmento de agronegócio

Educação executiva

2 emissoras de televisão comunitária

Mobile

Gravadora

O Grupo RBS é líder em audiência e circulação em todos os mercados e segmentos em que atua, sendo o segundo maior empregador de jornalistas do país. Além disso, também é referência em mobile marketing e um dos maiores players de sites verticais do Brasil. Conheça toda a abrangência e liderança do Grupo RBS. E tenha essa força trabalhando a favor da sua marca.

@Grupo\_RBS facebook.com.br/GrupoRBS www.grupoibcs.com.br

Grupo **RBS**



inicial > levantamento > politicos

listar pessoas ▼

LEVANTAMENTO

## Comunicação e políticos

No Brasil, 271 políticos são sócios ou diretores de 324 veículos de comunicação. O Projeto Donos da Mídia cruzou dados da Agência Nacional de Telecomunicações com a lista de prefeitos, governadores, deputados e senadores de todo o país para mapear quais deles são proprietários de veículo de comunicação. Nesta página, o usuário encontrará gráficos estatísticos e as listas dos políticos separados por cargo, partido, localização ou tipo de veículo. O gráfico ao lado mostra o número de políticos sócios divididos por cargo.

OBS 1: Os dados referentes a este levantamento não incluem os resultados das eleições municipais de 5 de outubro de 2008. Portanto, os prefeitos aqui listados são aqueles cujos mandatos irão até janeiro de 2009.

OBS 2: Até a conclusão do levantamento, a relação de políticos pode conter imprecisões devido ao grande número de homônimos na lista de sócios. Aconselha-se apuração adicional principalmente nos casos onde a localidade do veículo não corresponde à base eleitoral do político.

**271** é o número total de políticos sócios no Brasil

chart by amCharts.com

