



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

PGR-00290338/2016

**Nota Técnica nº 07/2016/PFDC, de 7 de outubro de 2016**  
**GT Comunicação Social da PFDC**

Assunto: Alterações estruturais na Empresa Brasil de Comunicação – EBC.

O Grupo de Trabalho Comunicação Social da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, vem se manifestar sobre as alterações estruturais na Empresa Brasil de Comunicação – EBC promovidas pela Medida Provisória nº 744, de 1º de setembro de 2016. Para tanto, analisaremos a natureza jurídico-constitucional da EBC, bem como as inconstitucionalidades detectadas, tanto sob o aspecto formal (incompatibilidade com o artigo 62 da Constituição Federal), quanto na perspectiva substancial (violação de diversos princípios constitucionais), das modificações nela introduzidas.

**1. Empresa Brasil de Comunicação: comunicação pública não-governamental.**

Após longo debate com a sociedade civil acerca da natureza e das características do sistema brasileiro de comunicação pública, foi editada a Medida Provisória nº 398, de 10 de outubro de 2007, convertida na Lei nº 11.652/2008, que instituiu “os princípios e objetivos dos serviços de radiodifusão pública explorados pelo Poder Executivo ou outorgados a entidades de sua administração indireta” e autorizou a criação da Empresa Brasil de Comunicação-EBC.

Na exposição de motivos encaminhada ao Congresso Nacional é referido, expressamente, que “a criação de uma televisão pública de âmbito nacional vem ao encontro dos anseios da sociedade brasileira (...) sua criação significa o preenchimento de uma necessidade cultural que atualmente não é apropriada pelos sistemas estatal e privado de comunicação e que somente poderia ser ocupada por uma rede pública de comunicação”.

O relevante papel a ser cumprido na consolidação democrática e na construção da identidade brasileira está presente na criação dessa “nova televisão”, a qual deveria, inclusive, realizar concretamente alguns dos princípios previstos no artigo 221 da Constituição Federal, dentre os quais a garantia e fomento da produção regional e da produção independente, bem assim oferecer ao público programação com finalidades educativas, culturais, artísticas, científicas e promotoras da cidadania.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Para evitar que tão ambicioso projeto viesse a se transformar em mera emissora governamental, perdendo o caráter público, de relevância constitucional, para atender aos interesses dos chefes do Poder executivo de cada momento, foi concebida a criação de Conselho Curador, de composição híbrida (representantes estatais, dos servidores e, majoritariamente, da sociedade civil) para, ainda nos dizeres da aludida exposição de motivos, “garantir a autonomia da nova empresa, por meio da criação de **mecanismos institucionais** protetores dos dois flancos que poderiam se constituir em ameaças: a subordinação às diretrizes do governo e o condicionamento às regras estritas de mercado”.

Mais adiante, explicitando o papel de “**garantia institucional**”, a ser cumprido pelo Conselho Curador, foi dito: “o conselho será responsável por elaborar e aprovar as diretrizes que constituirão a política de comunicação a ser observada pela EBC e, entre outras competências, poderá imputar voto de desconfiança aos membros da diretoria executiva quando forem verificados desvios aos princípios e objetivos da radiodifusão pública”. Portanto, já na proposta apresentada ao Congresso Nacional, destacava-se a significativa importância do Conselho Curador enquanto garantidor da função institucional, função exercida em nome da sociedade e como proteção às investidas dos governantes e do mercado.

Importante destacar que a Lei nº 11.652/2008, nos seus artigos 2º e 3º enumeraram os princípios e objetivos do sistema público de comunicação que se instituiu, não sendo demais, para maior clareza, transcrevê-los:

*“Art. 2º A prestação dos serviços de radiodifusão pública por órgãos do Poder Executivo ou mediante outorga a entidades de sua administração indireta deverá observar os seguintes princípios:*

*I - complementaridade entre os sistemas privado, público e estatal;*

*II - promoção do acesso à informação por meio da pluralidade de fontes de produção e distribuição do conteúdo;*

*III - produção e programação com finalidades educativas, artísticas, culturais, científicas e informativas;*

*IV - promoção da cultura nacional, estímulo à produção regional e à produção independente;*

*V - respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família;*

*VI - não discriminação religiosa, político partidária, filosófica, étnica, de gênero ou de opção sexual;*

*VII - observância de preceitos éticos no exercício das atividades de radiodifusão;*

*VIII - autonomia em relação ao Governo Federal para definir produção, programação e distribuição de conteúdo no sistema público de radiodifusão; e*

*IX - participação da sociedade civil no controle da aplicação dos princípios do sistema público de radiodifusão, respeitando-se a pluralidade da sociedade brasileira.*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

*Art. 3º Constituem objetivos dos serviços de radiodifusão pública explorados pelo Poder Executivo ou mediante outorga a entidades de sua administração indireta:*

*I - oferecer mecanismos para debate público acerca de temas de relevância nacional e internacional;*

*II - desenvolver a consciência crítica do cidadão, mediante programação educativa, artística, cultural, informativa, científica e promotora de cidadania;*

*III - fomentar a construção da cidadania, a consolidação da democracia e a participação na sociedade, garantindo o direito à informação, à livre expressão do pensamento, à criação e à comunicação;*

*IV - cooperar com os processos educacionais e de formação do cidadão;*

*V - apoiar processos de inclusão social e socialização da produção de conhecimento garantindo espaços para exibição de produções regionais e independentes;*

*VI - buscar excelência em conteúdos e linguagens e desenvolver formatos criativos e inovadores, constituindo-se em centro de inovação e formação de talentos;*

*VII - direcionar sua produção e programação pelas finalidades educativas, artísticas, culturais, informativas, científicas e promotoras da cidadania, sem com isso retirar seu caráter competitivo na busca do interesse do maior número de ouvintes ou telespectadores;*

*VIII - promover parcerias e fomentar produção audiovisual nacional, contribuindo para a expansão de sua produção e difusão; e*

*IX - estimular a produção e garantir a veiculação, inclusive na rede mundial de computadores, de conteúdos interativos, especialmente aqueles voltados para a universalização da prestação de serviços públicos.*

*Parágrafo único. É vedada qualquer forma de proselitismo na programação”*

Pela só leitura de tal generoso rol de princípios e objetivos, todos eles realizadores de importantes valores constitucionais, exige para que possa se efetivar dentro do Estado e, com frequência, contra os interesses de governos eventuais, que dispusesse de instrumentos que garantissem a autonomia, tanto em face do poder, quanto do mercado. Para tanto, a lei de criação, recentemente mutilada pela Medida Provisória nº 744/2016, dispôs em seus artigos 15 a 17, da composição, impedimentos dos conselheiros, periodicidade mínima de reuniões, duração dos mandatos e poderes do conselho.

A instituição de tal significativo órgão de governança, não foi o único mecanismo criado na estrutura da EBC para assegurar o cumprimento de sua missão institucional. Também a Diretoria executiva era composta por fontes diversas. O Diretor-Presidente, nomeado pelo Presidente da República, para cumprir mandato de quatro anos e, os demais diretores, eram escolhidos pelo Conselho de administração. O mandato, enquanto instrumento de autolimitação do poder, buscava ser um elemento a mais para garantir a autonomia.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Portanto, pode-se perceber que a estrutura existente na EBC reunia um feixe de órgãos que, com suas competências concertadas, impunham limites ao exercício do personalismo de seu Diretor-Presidente, de seus órgãos de cúpula e traziam em si, sobretudo através do Conselho Curador, uma requintada forma de controle social que era exercido em nome do cumprimento dos princípios e objetivos (arts. 2º e 3º), bem assim dos valores constitucionais a que deve atender o serviço público de comunicação. Tratava-se, pois, em sua versão original, de uma tentativa genuína de constituição de um serviço público não-governamental de comunicação<sup>1</sup>.

## 2. Medida Provisória nº 744/2016 e as principais alterações na estrutura da EBC

A Medida Provisória nº 744, de 1º de setembro de 2016, a pretexto de “agilizar as decisões no âmbito da EBC”, introduziu diversas modificações na estrutura da empresa que atingem diretamente sua autonomia e a possibilidade de realizar suas funções institucionais de forma independente do governo e do mercado.

Dentre as alterações que merecem especial atenção, podemos destacar: (a) extinção do Conselho Curador; (b) Conselho de administração passa a ser o órgão administrativo superior, com inteiro controle do Poder Executivo; (c) fim do mandato do diretor-presidente.

O Conselho Curador foi extinto pela MP nº 744/2016, tendo por único fundamento, conforme a Exposição de Motivos nº 00121/2016 MP/C.Civil-PR, “à necessidade de agilizar as decisões no âmbito da EBC, em observância do princípio da eficiência”. Não há, ao longo da referida Exposição de Motivos, uma única palavra sobre a necessidade das reformulações para eventual melhoria da comunicação pública exercida pela empresa. Tudo indica que a intenção foi afastar qualquer possibilidade de resistência à utilização da emissora nos interesses governamentais. A existência do Conselho Curador, com participação majoritária de representantes da sociedade civil, fiador do caráter democrático e do cumprimento das funções constitucionais da comunicação pública, foi tratado como simples obstáculo à obtenção da eficiência administrativa. Eficiência para quem? Eficiência para que?

A segunda alteração, diz respeito a modificações no Conselho de administração da EBC, que passa a ser o órgão deliberativo superior, com controle total do Poder Executivo Federal.

Para maior clareza, merece ser transcrito a nova versão do artigo 13:

*Art. 13. O Conselho de Administração, cujos membros serão nomeados pelo Presidente da República, será constituído:*

---

<sup>1</sup>Sobre as dificuldades e possibilidades de se ter comunicação pública no Brasil e sobre os avanços que a EBC significou merece menção o artigo de Eugênio Bucci intitulado “É possível fazer Televisão Pública no Brasil?”, in: Novos Estudos – CERAP nº 88, São Paulo, dec. 2010, <http://dx.doi.org/10.1590/S010133002010000300001>.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

~~I – de 1 (um) Presidente, indicado pelo Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República;~~

I- por um Presidente, indicado pelo Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República; (Redação dada pela Medida Provisória nº 744, de 2016)

~~H – do Diretor-Presidente da Diretoria Executiva;~~

II - pelo Diretor-Presidente da Diretoria-Executiva; (Redação dada pela Medida Provisória nº 744, de 2016)

~~III – de 1 (um) Conselheiro, indicado pelo Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão;~~

III- por um membro indicado pelo Ministro de Estado da Educação; (Redação dada pela Medida Provisória nº 744, de 2016)

~~IV – de 1 (um) Conselheiro, indicado pelo Ministro de Estado das Comunicações; e~~

IV- por um membro indicado pelo Ministro de Estado da Cultura; (Redação dada pela Medida Provisória nº 744, de 2016)

~~V – de 1 (um) Conselheiro, indicado conforme o Estatuto.~~

V- por um membro indicado pelo Ministro de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; (Redação dada pela Medida Provisória nº 744, de 2016)

VI- por um membro indicado pelo Ministro de Estado da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações; e (Incluído pela Medida Provisória nº 744, de 2016)

VII - por um membro representante dos empregados da EBC, escolhido na forma estabelecida por seu Estatuto. (Incluído pela Medida Provisória nº 744, de 2016)

Por fim, a terceira e expressiva alteração, que possui importância para a análise da constitucionalidade da aludida medida provisória, diz com a extinção do mandato do Diretor-Presidente da EBC que passa a ser demissível sem motivação, bem assim do fim do voto de censura, mecanismo de controle da diretoria executiva pelo Conselho Curador.

Na atual versão, acha-se assim disposto o artigo 19:

~~Art. 19. A Diretoria Executiva será composta de 1 (um) Diretor-Presidente e 1 (um) Diretor-Geral, nomeados pelo Presidente da República, e até 6 (seis) diretores, eleitos e destituíveis pelo Conselho de Administração.~~

Art. 19. A Diretoria-Executiva será composta por um Diretor-Presidente, um Diretor-Geral e quatro diretores. (Redação dada pela Medida Provisória nº 744, de 2016)

~~§ 1º Os membros da Diretoria Executiva são responsáveis pelos atos praticados em desconformidade com a lei, com o Estatuto da EBC e com as diretrizes institucionais emanadas pelo Conselho de Administração.~~



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

*§1º Os membros da Diretoria-Executiva serão nomeados e exonerados pelo Presidente da República. (Redação dada pela Medida Provisória nº 744, de 2016)*

*~~§ 2º O mandato do Diretor-Presidente será de 4 (quatro) anos.~~*

*§2º O prazo máximo da ocupação de cargo na Diretoria-Executiva é de quatro anos, vedada a recondução. (Redação dada pela Medida Provisória nº 744, de 2016)*

*~~§ 3º Os membros da Diretoria Executiva serão destituídos nas hipóteses legais ou se receberem 2 (dois) votos de desconfiança do Conselho Curador, no período de 12 (doze) meses, emitidos com interstício mínimo de 30 (trinta) dias entre ambos.~~*

*§ 3º Os membros da Diretoria-Executiva são responsáveis pelos atos praticados em desconformidade com a legislação, com o Estatuto da EBC e com as diretrizes institucionais emanadas pelo Conselho de Administração. (Redação dada pela Medida Provisória nº 744, de 2016)*

*~~§ 4º As atribuições dos membros da Diretoria Executiva serão definidas pelo Estatuto.~~*

*§ 4º As atribuições dos membros da Diretoria-Executiva serão definidas pelo Estatuto. (Redação dada pela Medida Provisória nº 744, de 2016)*

Desse modo, o mandato, que era de quatro anos, passou apenas a ter o limite máximo de permanência de qualquer membro da diretoria executiva. Com isso, afasta-se mais um dos mecanismos da estrutura da EBC que convergiam para tentar assegurar a autonomia necessária ao cumprimento de sua missão.

Apresentada a estrutura original e as alterações promovidas pela MP 744/2016, passemos agora à análise das inconstitucionalidades existentes.

### **3. Inconstitucionalidades formais: Ausência dos pressupostos do artigo 62 da Constituição Federal para a edição da Medida Provisória 744/2016**

A primeira inconstitucionalidade detectada no exame da Medida Provisória nº 744/2016 é formal. Não está presente, no caso em exame, a urgência ou relevância, duplo requisito constitucional para a edição de medidas provisórias. Onde residiria a urgência constitucional de reformulação da estrutura de uma empresa pública que vem desenvolvendo, na mais absoluta normalidade, suas atividades?

Quer nos parecer que, mais uma vez, estamos diante da utilização indevida do instrumento excepcional da medida provisória, já que nada indica que as alterações introduzidas pela MP 744/2016 não pudessem aguardar o tempo necessário à tramitação de um projeto de lei sobre a matéria, no qual seria possível realizar o necessário debate no Congresso Nacional sobre o alcance e consequências da nova estrutura proposta. Em especial, por que seria perfeitamente possível ao Executivo solicitar a urgência prevista no artigo 64, §§ 1º e 2º da Constituição Federal.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

A propósito, vale lembrar precisa observação do Ministro Celso de Mello:

*“o que justifica a edição de medidas provisórias é a existência de um **estado de necessidade**, que impõe ao Poder Executivo a adoção imediata de providências de caráter legislativo, inalcançáveis segundo as regras ordinárias de legiferação, em face do próprio periculum in mora que certamente decorreria do atraso da prestação legislativa”<sup>2</sup>.*

Por outro lado, além de não ser urgente a medida legislativa excepcional, não há a necessária relevância, a justificar tão abrupta intervenção do Poder Executivo.

Examinando o tema, afirmou Paulo Gustavo Gonet Branco:

*“São pressupostos formais das medidas provisórias a urgência e a relevância da matéria sobre que versam, requisitos comuns às medidas cautelares em geral. Para que se legitime a edição da medida provisória, há de estar configurada uma situação em que a demora na produção da norma possa acarretar dano de difícil ou impossível reparação para o interesse público (...)*

*Em 1989, a jurisprudência do STF sofreu alteração para admitir que esses pressupostos não são totalmente alheios à crítica judiciária. Sem que se desmentisse o caráter discricionário da avaliação política desses pressupostos, **reservou-se ao Judiciário a verificação, em cada caso, de eventual "abuso manifesto"**. Em precedentes diversos, o STF afirmou a possibilidade de censurar a medida provisória por falta dos requisitos da urgência e da relevância, sem contudo encontrar nas hipóteses que analisava caso para tanto”<sup>3</sup>.*

A medida provisória em análise é exemplo de evidente abuso do exercício da faculdade constitucional, o que importa em clara violação ao artigo 62, da Constituição Federal, com a quebra do princípio da separação dos poderes (artigo 2º da CF). Ao enfrentar o tema, abuso da utilização de medidas provisórias, o Ministro Sepúlveda Pertence, afirmou:

*“Não obstante o coeficiente de discricionariedade de que se revestem, os conceitos de relevância e urgência, a cuja concorrência ficou subordinado, no art. 62 da Constituição, **o poder de baixar medidas provisórias, tem limites mínimos determináveis, abaixo dos quais será possível identificar a ilegitimidade do edito: a dificuldade está em demarcá-los, em cada caso, sem invadir a área de livre opção política dos demais poderes**”<sup>4</sup>*

Portanto, de forma teratológica, não estão preenchidos os requisitos da urgência e relevância, necessários para a edição de medidas provisórias, o que importa em evidente violação aos artigos 62 e 2º da Constituição Federal.

<sup>2</sup>STF, 1ª Turma, RE 166.349-9/DF, DJ 25.11.1994, Seção I p. 32312.

<sup>3</sup>Gilmar Ferreira Mendes et alli, Curso de Direito Constitucional, SP, Saraiva, 2009, 4a. ed., atual, pp. 926-7

<sup>4</sup>STF, Pleno, Adin 1.675-1, DJ 19.9.2003, p. 258 (acórdão).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

#### 4. Inconstitucionalidade material

Além da inconstitucionalidade formal acima referida, a Medida Provisória nº 744/2016 também se mostra inconstitucional do ponto de vista material, como passaremos a analisar.

##### 4.1. Violação ao artigo 220 da Constituição Federal

As inúmeras modificações na estrutura da EBC, acima analisadas, notadamente pela extinção do Conselho Curador e do mandato do diretor-presidente, bem demonstram que a intenção foi enfraquecer a autonomia na formulação da linha editorial e da programação da emissora, buscando, assim, torná-la mais vulnerável em face do mercado e, em especial, do Poder Executivo.

A existência de um sistema de comunicação pública, não-governamental, no seio do Estado tem por objetivo central assegurar a efetiva realização da liberdade de manifestação do pensamento, notadamente pela possibilidade de serem ouvidas outras vozes, além daquelas emitidas pelo Poder e pelo mercado.

Com isso, busca-se realizar materialmente o disposto no artigo 220 da Constituição Federal (“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”).

Ora, ao se amputar os dois principais mecanismos da estrutura administrativa da EBC, existentes para assegurar a autonomia e o cumprimento dos demais princípios e objetivos do sistema (arts. 2º e 3º), em nome da “agilidade na tomada de decisões”, como diz a já referida exposição de motivos, se está criando uma efetiva restrição à livre circulação das informações, o que importa em ofensa ao art. 220, da CF.

Mas não apenas isso, também se ofende o disposto no § 1º do art. 220 (“**nenhuma lei** conterà dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística **em qualquer veículo de comunicação social**, observado o disposto no art. 5º, IV, V, X, XIII e XIV”), pois se retira a possibilidade material de serem veiculadas informações jornalísticas que possam contrariar os interesses dos governantes, já que não se conta mais com a presença institucionalizada da sociedade civil (o que ocorria através do Conselho Curador), bem como não há a possibilidade de resistir aos comandos governamentais, pois os dirigentes são todos demissíveis pela simples vontade dos governantes.





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Como consequência da fragilização estrutural produzida, abre-se o espaço para a prática da “**censura de natureza política, ideológica e artística**”, tanto pela definição da linha editorial e da programação na perspectiva dos interesses dos governantes, quanto pelo silenciamento de vozes que ousem divergir do governo. Desse modo, mais uma vez, em nome do “princípio da eficiência” e da pronta tomada de decisões, ofende-se o disposto no § 2º do art. 220. Nem se diga que isso é uma ilação sem base. Como poderão os dirigentes da EBC, sem o Conselho Curador e sem a garantia do mandato do Diretor-Presidente, resistir às pressões do Poder Executivo?

#### 4.2. Princípio da complementariedade (art. 223 c/c art. 5º, inciso XIV, da CF)

A Constituição Federal, para assegurar o pluralismo democrático (artigo 1º), além de estabelecer diversos princípios e mecanismos institucionais, no capítulo reservado à Comunicação Social, previu, de forma expressa, a proibição da concentração (artigo 220, § 5º) e, também, a complementariedade entre os sistemas existentes (privado, estatal e público), ao dispor no artigo 223, Caput, que “**compete ao Poder Executivo outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens, observando o princípio da complementariedade dos sistemas privado, público e estatal**”.

A Medida Provisória 744/16, ao desestruturar a EBC, sobremodo com a extinção do Conselho Curador e do mandato de seus dirigentes, aniquilou com a experiência concreta de implantação de um sistema público no País. A instituição de um sistema público, ao lado do estatal e do privado, tem sido o modelo adotado nas principais democracias para assegurar o pluralismo de ideias pela diversidade de fontes e, com isso, assegurar materialmente a liberdade de informação.

A propósito, esta é a posição da UNESCO, afirmada há mais de 15 (quinze anos), em documento intitulado “Public Broadcasting: Why? How?”, do qual destacamos a seguinte passagem:

*“Três modelos principais foram desenvolvidos, refletindo as sociedades que os produziram, e na maioria dos casos, ainda determinam a evolução da radiodifusão: o modelo comercial, o modelo de Estado e o modelo de serviço público de radiodifusão, o último nascido a partir das fraquezas dos dois primeiros modelos e das preocupações que eles geraram, bem como da visão e dos sonhos que alguns possuíam para os novos meios de comunicação do dia.*

*Nos Estados Unidos, após muitos debates, foi considerado que o bem público estaria melhor servido se a radiodifusão fosse deixada nas mãos de empreendedores privados desejosos de oferecer aos ouvintes, conforme se alegava, o que eles queriam ouvir. (...)*

*Em outros países, o modelo estatal foi desenvolvido em resposta a um conceito intervencionista do papel da radiodifusão. Embora o Estado pudesse exercer algum*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

*controle sobre a radiodifusão privada, ficou decidido na maioria das vezes confiar a radiodifusão à responsabilidade direta do governo. Este modelo centralizado e monopolista da radiodifusão se baseou na noção de que o Estado poderia utilizar a mídia para seus próprios fins. O Estado, neste contexto, era visto como o fiador de interesse público - um interesse que o próprio Estado definia.(...)O sistema público, ao mesmo tempo em que decorre da visão que alguns tinham para o rádio, também foi baseado em desconfiança: desconfiança da capacidade dos mecanismos de mercado para cumprir determinados objetivos, e desconfiança da capacidade do Estado para cumprir os mesmos objetivos, geralmente agrupados sob grandes expectativas que ainda hoje se aplicam ao sistema público de radiodifusão, quais sejam, as de informar, educar e entreter. **Esta visão do papel e da importância do sistema público requer uma entidade pública, a serviço dos cidadãos, da cultura e da democracia.***

*Alguns países rejeitaram a noção de que o interesse público, na radiodifusão, poderia ser servido pelos interesses de empresários privados, com interesse principal no lucro. Ao mesmo tempo, porém, as pessoas suspeitavam do Estado nesses países. Por causa do potencial social, cultural e política da radiodifusão, considerou-se que a participação direta do Estado em um campo relacionado de uma maneira geral ao pensamento e expressão não era desejável. Esta é geralmente a distinção menos óbvia entre o sistema público e estatal de radiodifusão quando os diferentes modelos são comparados.*

*Uma noção básica que reflete essa diferença é bem conhecida na Grã-Bretanha, nomeadamente a relação de “concorrência” entre o Estado e a emissora pública de radiodifusão. Em vez de colocar a radiodifusão diretamente sob a autoridade do Estado, foi decidido confiá-la a uma entidade que iria agir no interesse público e gozar de independência suficiente para impedir a interferência política ou burocrática.*

***O sistema público de radiodifusão foi então baseado na ideia de que nem o mercado nem o Estado poderiam satisfazer adequadamente os objetivos de serviço público da radiodifusão e atuar no interesse público; na verdade, sentia-se que o interesse público não coincide nem com interesses particulares, nem com os interesses dos poderes políticos.”***<sup>5</sup>

Em estudo realizada para a UNESCO, o consagrado estudioso do tema Toby Mendel, autor de extensa obra e instigantes pesquisas, ao discorrer sobre a autonomia como condição para a existência do sistema público, afirmou:

*“A necessidade de proteger as emissoras de serviço público contra interferências políticas e comerciais já é quase universalmente reconhecida. **A necessidade dessa independência***

<sup>5</sup> UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. *Public Broadcasting: Why? How?* UNESCO, May 2001, p. 9-10, tradução livre. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001240/124058eo.pdf>

Acesso em: 03.10.2016.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

*já está bem estabelecida como uma questão de direito internacional e comparado (veja abaixo). É em grande medida óbvio que partido político, governo ou poder do aparato estatal não deve exercer influência sobre emissora de serviço público com o objetivo de promover seus próprios interesses, uma vez que essa emissora é financiada com recursos públicos. É igualmente óbvio que isso impedirá a capacidade de as emissoras públicas cumprirem suas programações, uma vez que suas energias e recursos seriam desviados, a fim de atenderem às necessidades de seus patronos políticos. (...)*

*O Tribunal Constitucional Federal da Alemanha decidiu que o estabelecimento de uma emissora federal era inconstitucional, impedindo, assim, que o órgão fosse criado. Entre outras coisas, o Tribunal apontou: 'A corporação estava completamente nas mãos do Estado. Ela era um instrumento da Federação e era dominada pelo governo federal e pelo chanceler federal' (First Broadcasting Case, BVerfGE 12, 26 February 1961).(...)*

*Em termos de garantias estruturais, um enfoque central sobre os padrões recai sobre a necessidade de estabelecer órgãos diretores independentes e sobre como alcançar isso na prática. Os padrões também refletem a ideia complementar de que a independência editorial das emissoras de serviço público deve ser garantida. **Essa abordagem erige uma estrutura de dois níveis para proteger a independência, composta pelo órgão diretor que supervisiona o trabalho e reporta sobre ele ao Parlamento (ou seja, age como uma interface entre a organização e os órgãos superiores de prestação pública de contas), e a própria administração da organização.***

*Na prática, a independência editorial é frequentemente promovida pela garantia de uma clara separação entre o órgão diretor, com responsabilidade geral pela organização, e os gerentes e editores, que são responsáveis pelo trabalho diário e pela tomada de decisões editoriais. O órgão diretor pode estabelecer direcionamentos e políticas de trabalho, mas não deve – exceto, talvez, em situações muito extremas – interferir em uma decisão específica da programação.*

*Algumas declarações internacionais refletem essas ideias de independência estrutural. Assim, a Declaração Africana insta as emissoras públicas a prestarem contas ao público por meio da legislatura e também afirma:*

***'As emissoras públicas devem ser dirigidas por um Colegiado Executivo protegido contra interferências, em particular de natureza política ou econômica;***

***A independência editorial das emissoras de serviço público deve ser garantida.'***  
***(Princípio VI)***



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

*A Resolução nº 1: O Futuro do Serviço Público de Radiodifusão, da 4ª Conferência do Conselho Ministerial Europeu sobre Política dos Meios de Comunicação, mencionada acima, reitera esses princípios ao afirmar*

*‘Os Estados participantes comprometem-se a garantir a independência das emissoras de serviço público contra interferências políticas e econômicas. Em particular, o gerenciamento diário e a responsabilidade editorial pelas grades de programação, e o conteúdo dos programas devem ser questões totalmente a cargo das próprias emissoras.*

*A independência das emissoras de serviço público deve ser garantida pelas estruturas apropriadas, tais como Colegiados internos plurais e outros órgãos independentes’*

*O esforço de garantir a independência, na prática, deve estar enraizado nas estruturas institucionais de cada país, levando em consideração o ambiente político e cultural. Porém, alguns princípios gerais podem ser estabelecidos. **A Recomendação (1996)10 do Conselho da Europa é a mais detalhada declaração de tais princípios.** Ela estipula que o arcabouço jurídico que rege as emissoras de serviço público deve garantir a independência editorial e a autonomia institucional, especialmente em relação às grades de programação, aos programas, às notícias e a outras questões, incluindo as finanças internas e a organização (Princípio I).*

*A Recomendação apela aos “órgãos de supervisão” (órgãos diretores), para que sejam indicados de maneira a evitar que eles corram “o risco de interferências políticas ou de outra natureza”, para que sejam “abertos e pluralistas” e para que eles “representem coletivamente os interesses da sociedade em geral”. Ela também clama por proteção do seu mandato (ou seja, a proteção contra demissões arbitrárias), por regras para lidar com conflitos de interesses, por regras claramente definidas sobre remuneração, e proíbe que os membros recebam instruções ou mandatos de qualquer pessoa que não seja quem as indicou, exceto em casos excepcionais determinados pela lei (Princípio III).*

*Os membros gerenciais também devem ser indicados de maneira protegida contra interferências políticas, ou de outra espécie e devem estar sujeitos a regras de interesse público, incluindo regras contra conflitos de interesse. Uma questão importante é que o gerenciamento deve ser responsável unicamente pelas operações do dia a dia e deve prestar contas ao órgão supervisor, estando sujeito à prestação pública de contas diante dos tribunais. As decisões do órgão supervisor contra membros da parte gerencial devem ser devidamente fundamentadas e sujeitas à apelação em tribunal.(Princípio II)*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

*Como foi apontado acima, esse sistema contempla duas camadas de proteção. Em primeiro lugar, a supervisão geral é realizada não apenas por elementos políticos, como o Parlamento e o governo, mas por órgão independente de supervisão. Em segundo lugar, esse órgão é responsável apenas pela supervisão geral, já que o processo decisório é realizado pelos membros da parte gerencial” (grifamos)<sup>6</sup>*

Na conclusão do referido estudo, Toby Mendel parece se referir diretamente aos vícios apontados na MP 744, em especial quando demonstra especial preocupação com a necessidade de se proteger os colegiados gestores, conferindo-lhes autonomia, bem assim aos dirigentes superiores pela existência de mandato. A propósito, vale referir expressamente:

*“Apesar das garantias formais constitucionais e jurídicas serem importantes, na prática, a maneira mais efetiva de promover-se a independência das emissoras de serviço público é por meio da proteção dos seus Colegiados Diretores contra interferências. Todas as emissoras de serviço público pesquisadas são dirigidas por esses Colegiados, que são seus responsáveis legais e políticos, assumindo também outras responsabilidades. Um dos papéis centrais para esses Colegiados é o de agir como escudo contra interferências políticas, servindo também como mecanismo de prestação de contas ao público. Em algumas jurisdições – como na Austrália e na África do Sul – o Colegiado tem a tarefa explícita de promover e manter a independência da emissora de serviço público. Os Colegiados só podem ser efetivos, em termos de proteger a independência das emissoras, se eles forem independentes de interferências políticas. Isso é algo razoavelmente óbvio e está claro em uma recomendação do Conselho da Europa, que afirma:*

*‘As regras que regem o status dos Colegiados Diretores das organizações do serviço público de radiodifusão, especialmente as regras de participação dos seus membros, devem ser definidas de maneira que evite deixar os Colegiados à mercê de qualquer interferência política ou de outra natureza’. (Recomendação R(96) 10 do Conselho da Europa, sobre a garantia da independência do serviço público de radiodifusão).*

*Alguns procedimentos foram usados em diversos países para promover-se a independência dos Colegiados, e a maneira como os indivíduos são indicados para eles é provavelmente o mais importante desses procedimentos. Deve-se apontar que, em muitos países, o arcabouço jurídico não estabelece muitas proteções diretas à autonomia do Colegiado, em parte porque a tradição de independência é bastante forte. Assim, no Reino Unido, os membros do BBC Trust são, de acordo com a lei, simplesmente indicados pelo Gabinete. Porém, na prática, as indicações são feitas de maneira profissional, supervisionadas pelo Comissariado para Nomeações Públicas, e tradicionalmente elas têm sido extremamente independentes.*

<sup>6</sup>“Serviço Público de radiodifusão: um estudo de direito comparado, Unesco, 2011, fls. 7, 15 e 16, disponível na íntegra no site : <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002147/214765por.pdf>



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

*Como observação geral, o envolvimento de uma série de indivíduos no processo de nomeação, representando todos os pontos de vista políticos significativos, ao invés de apenas o(a) presidente ou primeiro(a)-ministro(a), é uma maneira central de fortalecer a independência. Como corolário disso, é importante que o processo permita aportes da sociedade civil, de maneira a ampliar a participação e proteger contra nomeações partidárias (...) Por fim, é importante proteger a segurança do mandato dos membros do Colegiado contra retaliações, caso eles tomem decisões politicamente impopulares. Tais regras existem em muitos dos países pesquisados”.*

Percebe-se que, pela cirúrgica intervenção da MP 744/16, incidindo sobre o mandato dos dirigentes e Conselho Curador, a indisfarçável intenção é de eliminar o caráter público, não-governamental, da EBC, transformando-a, tão somente, em mais um braço de comunicação do Poder Executivo, ofendendo, assim, o disposto no artigo 223 da Constituição Federal.

## 5. Considerações finais

Do acima exposto, percebe-se, com clareza, que a Medida Provisória nº 744/2016, violou, do ponto de vista formal e material, a Constituição Federal. Significa, por liquidar com o embrião de sistema público que representava a EBC em sua versão original, em evidente ofensa do **princípio da vedação de retrocesso**, o qual já foi acolhido e aplicado pelo Supremo Tribunal Federal por diversas vezes (ADI nº 1.946/DF, ADI nº 2.065-0/DF, ADI nº 3.104/DF, ADI nº 3.128-7/DF e o MS nº 24.875-1/DF).

Por essas razões, o GT Comunicação Social entende inconstitucional a Medida Provisória nº 744, de 2 de setembro de 2016.

Brasília, 7 de outubro de 2016

GRUPO DE TRABALHO COMUNICAÇÃO SOCIAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO