

Revista de  
**Direito Econômico e  
Socioambiental**

ISSN 2179-8214

Licenciado sob uma Licença Creative Commons



# **REVISTA DE DIREITO ECONÔMICO E SOCIOAMBIENTAL**

vol. 8 | n. 3 | setembro/dezembro 2017 | ISSN 2179-8214

Periodicidade quadrimestral | [www.pucpr.br/direitoeconomico](http://www.pucpr.br/direitoeconomico)

Curitiba | Programa de Pós-Graduação em Direito da PUCPR



## **A atividade de comunicação social e a formação da opinião pública**

*Social communication and the formation of public opinion*

**Maren Guimarães Taborda\***

Fundação Escola Superior do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul (Brasil)  
tabordamaren@yahoo.com.br

**Thaís Zandoná\*\***

Fundação Escola Superior do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul (Brasil)  
thaiszandon@gmail.com

Recebido: 31/08/2017  
Received: 08/31/2017

Aprovado: 10/09/2017  
Approved: 09/10/2017

Como citar este artigo/*How to cite this article*: TABORDA, Maren Guimarães; ZANDONÁ, Thaís. A atividade de comunicação social e a formação da opinião pública. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 8, n. 3, p. 423-445, set./dez. 2017. doi: 10.7213/rev.dir.econ.soc.v8i3.18897.

\* Professora titular do Programa de Mestrado em Direito e do Curso de Graduação em Direito na Faculdade de Direito da Fundação do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul (Porto Alegre-RS, Brasil). Doutora e Mestre em Teoria do Estado e do Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Especialista em Gestão tributária pela Universidad Castilla-La Mancha. Procuradora do Município de Porto Alegre. E-mail: tabordamaren@yahoo.com.br

\*\* Acadêmica do curso de Graduação na Faculdade de Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul (Porto Alegre- RS, Brasil). E-mail: thaiszandon@gmail.com

## Resumo

Trata o presente estudo dos fundamentos constitucionais da atividade de Comunicação Social no País e da sua caracterização como serviço público de interesse econômico geral. Ao mesmo tempo, analisa o conúbio entre a esfera pública e a esfera dos interesses privados economicamente relevantes, que ocorre nas outorgas dos serviços de rádio e televisão, discutindo casos concretos em que houve controle jurisdicional para “corrigir o rumo” da realidade institucional. O método de abordagem foi o indutivo, pois, a partir da exposição dos casos concretos, caracteriza-se a atividade como serviço público e aborda-se a importância da mídia na pré-formação da opinião pública. O procedimento foi comparativo, fazendo-se a análise das normas em vigor e da posição da doutrina sobre o tema. As conclusões parciais vão sendo relatadas ao longo da exposição, e vêm articuladas ao final.

**Palavras-chave:** comunicação social; serviço público; opinião pública; liberdade de informação; controle social.

## Abstract

*The current study deals with the constitutional foundations of Social Communication activity in the country and its characterization as public service of general economic interest. At the same time, it analyses the pairing between the public sphere and the sphere of economically relevant private interest, that occurs in the grants of radio and television services, discussing specific cases in which there had been jurisdictional control to “correct the course” of the institutional reality. The inductive method of approach was used as, from specific cases’ exposition, the activity is characterized as public service and presents the media importance on the pre-formation of public opinion. The procedure was comparative, by analyzing the subject rules force and its doctrinal position. The partial conclusions will be reported during the explanation and articulated at the end.*

**Keywords:** social communication; public service; public opinion; freedom of information; social control.

## Sumário

1. Introdução. 2. Os casos: discussão sobre a propriedade dos veículos de comunicação e falta de regulamentação específica. 3. A atividade de Comunicação Social como serviço público relevante. 4. Opinião pública e a formação da vontade política. 5. Considerações Finais. 6. Referências

---

## 1. Introdução

Nas sociedades complexas contemporâneas, a informação é um valioso bem econômico e político. As novas tecnologias da informação e da

comunicação, para além de penetrar na vida social, econômica e política, acabam por transformar profundamente o nosso modo de vida (organização social e realização de valores básicos como liberdade e democracia). A informação, constitui, pois, a principal fonte de riqueza, sendo o recurso estratégico nas nossas sociedades, que se definem como “sociedades da informação”. Isso se dá pelo reconhecimento do valor econômico de bens imateriais na sociedade de mercado, de modo que a informação pode ser objeto de transações econômicas e resta submetida à regulação pelo Direito. Advém daí uma tensão entre o entendimento de que a Comunicação Social é uma espécie de “mercadoria” e aquele que afirma que tal atividade é um serviço público, que garante direitos fundamentais como a liberdade de informação e o de conformar o espaço público através do livre debate de opiniões.

Entre 2014 e 2016, três tribunais brasileiros tiveram a oportunidade de discutir e decidir casos nos quais estava envolvida a concretização de normas da Constituição da República que dizem respeito à atividade de Comunicação Social no Brasil. Mais especificamente, as decisões envolveram juízos interpretativos do art. 54, I e artigos 221, 222 e 223, que dispõem sobre a proibição de os membros do Congresso Nacional serem proprietários, controladores ou diretores de empresas beneficiárias de pessoa jurídica de direito público; sobre a propriedade de empresa jornalística e de radiodifusão de sons e imagens e sobre a outorga e renovação de concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens, respectivamente. Tais decisões podem ser discutidas a partir da perspectiva que considera ser a atividade de Comunicação Social serviço público, ou atividade econômica que gera a interdependência e a coesão social e bem como que tal atividade é essencial para o Estado de Democrático de Direito, por que dela depende, em grande medida, a formação de uma opinião pública livre e as condições para a pré-formação da vontade política.

Postas estas premissas, este estudo procura compreender os fundamentos constitucionais da atividade de Comunicação Social no País e a sua caracterização como serviço público de interesse econômico geral. Ao mesmo tempo, analisa o conúbio entre a esfera pública e a esfera dos interesses privados economicamente relevantes, que ocorre nas outorgas dos serviços de rádio e televisão, discutindo casos concretos em que houve controle jurisdicional para “corrigir o rumo” da realidade institucional. O

caminho (método) de abordagem para discutir o problema foi o indutivo, a partir da exposição dos casos concretos submetidos a uma premissa específica, qual seja: a proibição de que parlamentares detenham o controle sobre empresas de comunicação, como de radiodifusão. A partir daí, aborda-se a importância da mídia na pré-formação da opinião pública, assim como se estudam os fundamentos constitucionais e legais da atividade de Comunicação Social, vista como serviço público. Como procedimento, o ensaio utiliza o método comparativo, uma vez que investiga o problema fazendo uma análise comparativa da posição dos doutrinadores acerca do tema. Também, aplica-se o método monográfico, haja vista que o processo de pesquisa examina o tema de modo a observar os fatores que o influenciam, analisando-o em todos os seus aspectos

Assim, primeiramente, relatam-se os casos (1) para, a seguir, caracterizar-se a atividade de Comunicação Social como serviço público economicamente relevante (2), e explicitar-se a relação entre a opinião pública e a formação da vontade política nas sociedades contemporâneas (3). O fio condutor é a análise das respostas concretas que alguns tribunais brasileiros deram à questão de saber se pessoas com mandato político (parlamentares) podem (ou não) deter o controle de empresas de comunicação. As conclusões parciais vão sendo relatadas ao longo da exposição, e vêm articuladas ao final.

## **2. Os casos: discussão sobre a propriedade dos veículos de comunicação e falta de regulamentação específica**

O primeiro caso, que tramitou no Tribunal Regional Federal da 3ª Região (BRASIL, Tribunal Regional da 3ª Região, 2016) objetivou o cancelamento da concessão/permissão/autorização do serviço de radiodifusão sonora outorgada às rés, ou a sua não renovação, caso já estivesse vencida, em razão de um de seus membros ser titular de mandato eletivo de Deputado Federal ao mesmo tempo que figurava no quadro societário das referidas empresas. Foi igualmente pedido que a União Federal se abstinhasse de conceder às empresas renovação ou futuras outorgas para exploração dos serviços de radiodifusão. Indeferida a tutela liminar em primeiro grau, o Tribunal Regional Federal da 3ª Região entendeu em dar provimento ao agravo, sob o fundamento de que se está diante de uma violação à norma constitucional do art. 54, I, "a", que declara que, desde a posse, os membros do Congresso Nacional não podem ser proprietários,

controladores ou direitos de empresas beneficiárias de contrato firmado com pessoa jurídica de direito público, tampouco podem nelas exercer funções remuneradas. Ainda, sustentou-se que a situação é de incompatibilidade profissional, cujo escopo é proteger “a honorabilidade da elevadíssima função parlamentar”, regra tradicional em nosso ordenamento constitucional e, referiu os argumentos da ação penal 530.

Já o segundo caso, a ação penal 530 (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 2014), foi mais grave, por que tratou de crime de falsidade ideológica e de uso de documento falso (artigos 299 e 304 do Código Penal Brasileiro), no qual o acusado ao assumir cargo eletivo de deputado federal, falsificou o contrato utilizado em licitação pública junto ao Ministério das Comunicações para explorar o serviço de radiodifusão sonora em frequência modulada em Dourados/MS. Em seu voto, a Ministra Relatora Rosa Weber dissertou que as proibições do art. 54 da Carta Magna, ditas incompatibilidades parlamentares, têm longa tradição histórica nas constituições brasileiras. Tais incompatibilidades servem para garantir o exercício independente do mandato parlamentar, dificultando a cooptação de deputados e senadores pelo Poder Executivo, dele não podendo obter benesses ou favores. Destacou o efeito moralizador, pois proíbe que o parlamentar, utilizando seu prestígio, busque tais benesses e favores. Ainda, referiu que o parágrafo único do art. 38 da Lei nº 4.117/1962 proíbe o exercício o da função de diretor ou gerente de concessionária, permissionária ou autorizada de serviço de radiodifusão por quem esteja no gozo de imunidade parlamentar ou de foro especial.

Referiu que, além de evitar a corrupção do mandato parlamentar, a regra também se relaciona ao princípio democrático, uma vez que sem “liberdade de expressão e de crítica às políticas públicas, direito à informação e ampla possibilidade de debate de todos os temas relevantes para a formação da opinião pública, não há verdadeira democracia”. Assim, considerou que, para garantir o espaço livre ao debate público, não basta coibir a censura, mas é necessário evitar distorções provenientes de indevido uso do poder econômico ou político, sendo válida a regulação e o controle estatal que sirva à livre formação da opinião pública. “Nessa perspectiva é que deve ser entendida a proibição específica de que parlamentares detenham o controle sobre empresas de comunicação, como de radiodifusão”. Enfatizou ainda que a proibição prevista no parágrafo único do art. 38 da Lei nº 4.117/1962, apesar de constituir limitação de acesso a

meio de comunicação, serve antes ao propósito de proteger à livre formação da opinião pública contra abusos do poder político.

Na mesma senda, o terceiro caso trata de arguição de descumprimento de preceito fundamental - a ADPF 379 -, proposta em 2015 e aguardando decisão do Relator, Ministro Gilmar Ferreira Mendes. A demanda, com pedido liminar, foi ajuizada com o objetivo de evitar e reparar lesão a preceitos constitucionais fundamentais causada por atos do Poder Público que ensejam a participação de políticos titulares de mandato eletivo como sócios ou associados de pessoas jurídicas prestadoras de serviços de radiodifusão.

Em seu parecer (BRASIL, Ministério Público, 2016), a Procuradoria Geral da República, destacou que os serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens são os principais veículos de manifestação da imprensa, pois são os meios de comunicação de massa com maior alcance e, portanto, poder de influência. Segundo o entendimento externado, a radiodifusão é veículo de comunicação essencial, porque sua exploração legítima concretiza preceitos fundamentais, principalmente a liberdade de expressão, o direito à informação, a proteção da normalidade e legitimidade das eleições e do exercício do mandato eletivo e normas essenciais decorrentes do princípio democrático. Ainda, referiu que os preceitos constitucionais são desrespeitados quando o serviço de radiodifusão não é prestado de forma adequada, o que ocorre quando titulares de mandato eletivo figuram como sócios ou associados de pessoas jurídicas que exploram esse serviço público.

Destacou ainda a Procuradoria Geral, que empresas controladas ou compostas por detentores de mandato parlamentar podem interferir e de fato interferem, na medida do interesse de seus sócios e associados, na divulgação de opiniões e de informações e impedem que meios de comunicação cumpram seu dever de divulgar notícias e pontos de vista socialmente relevantes e diversificados e de fiscalizar o exercício do poder público e as atividades da iniciativa privada. O controle de empresas por parlamentares restringe o volume de informações disponíveis ao público, prejudicando a escolha dos cidadãos no momento do pleito eleitoral.

O Parecer da PGR também argumenta que o art. 54, I, a, da Constituição da República incide de duas formas ao proibir participação de parlamentares como sócios de pessoas jurídicas prestadoras do serviço público de radiodifusão: (a) quando proíbe celebração ou manutenção de contrato com empresa concessionária de serviço público; e (b) quando veda

celebração ou manutenção de contrato com pessoa jurídica de direito público. Dessa forma, opinou a Procuradoria Geral da República pela concessão da medida cautelar pleiteada, “sob fundamento de ofensa ao princípio da legalidade, porquanto a ação almeja atribuir eficácia a normas constitucionais proibitivas, que independem de para produzir efeito”.

O último caso diz respeito à falta de regulamentação dos dispositivos constitucionais que regulam a atividade de Comunicação Social no País. Fabio Konder Comparato assinou, em 2010, a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão- ADO- nº 9, em nome da Federação Interestadual dos Trabalhadores de Radiodifusão e Televisão- FITERT, julgada extinta, e a ADO nº 10, em nome do Partido Socialismo e Liberdade- PSOL, distribuída à Ministra Rosa Weber, bem como a ADO nº 11, em nome da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Comunicação e Publicidade - CONTCOP, estas últimas que aguardam julgamento conjunto.

Na petição inicial (BRASIL, Ministério Público Federal, 2012), alegou-se a falta de regulamentação do direito de resposta, previsto no art. 5º, inciso V, que era regulado pela Lei de Imprensa, Lei nº 5.250/67, mas que com a decisão do STF no julgamento da ADPF nº130 restou revogada pela promulgação da Constituição Federal de 1988. Também, quanto à omissão legislativa em regular os princípios declarados no art. 221 da Constituição Federal, no tocante à produção e à programação das emissoras de rádio e televisão, uma vez que a satisfação dos interesses próprios daqueles que os desempenham, governantes ou particulares, mas exclusivamente no interesse público. Ainda, quanto à omissão legislativa inconstitucional em regular a proibição de monopólio ou oligopólio dos meios de comunicação social, analisou o que dispõe o art. 220, § 5º da Constituição Federal: “os meios de comunicação social não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio”. Considerando que os termos “monopólio” e “oligopólio” são típicos da ciência econômica e demandam a estipulação de parâmetros legais que os definam, requereu que seja declarada a omissão inconstitucional do Congresso Nacional em legislar sobre as matérias constantes dos artigos 5º, inciso V; 220, § 3º, II; 220, § 5º; 221, incisos I, II, III e IV, 222, § 3º, todos da Constituição Federal.

A Procuradoria-Geral da República exarou parecer conjunto da ADO nº 10 e ADO nº 11 em 19 de agosto de 2016, opinando pela parcial procedência. Dissertou ser papel do Congresso Nacional a busca pelo acesso aos meios de comunicação de massa junto aos setores especializados do

governo e da sociedade civil, destacando papel fundamental do Conselho de Comunicação Social. Destacou que os marcos regulatórios, ao invés de vistas como medidas antidemocráticas, são considerados uma forma de expandir a liberdade de expressão e de pluralização do conhecimento. Considerou que, sendo a comunicação social uma atividade econômica na modalidade de serviço público, deve-se coibir os excessos da concentração de poderes em determinados grupos econômicos, fundamental a regulação legislativa da norma constante no art. 220, §5º, “sob pena de se incorrer em violação ao princípio da vedação à proteção deficiente de direitos constitucionalmente tutelados, que representa uma das facetas do princípio da proporcionalidade (art. 5º, LIV)”.

Quanto aos princípios constantes do art. 221 da Constituição da República, afirmou que em tese são princípios de aplicação imediata, mas, para se evitar desvios autoritários, mostra-se necessária sua disciplina legal para se fixar as balizas da fiscalização estatal e as pautas para a formulação de políticas públicas de fomento à cultura e ao interesse público. Em relação ao art. 222, §3º, II considerou haver uma omissão ao menos parcial, na medida em que há legislações esparsas e pontuais (como sobre direito de família e relação de consumo), mas falta legislação de modo abrangente e referencial. Já, no que diz respeito ao art. 222, §3º considerou não haver omissão, uma vez que existe o Projeto de Lei nº 280 de 2007 que dispõe sobre a produção, programação e provimento de conteúdo para distribuição por meio eletrônico.

Em relação ao direito de resposta, considerou-o como uma das garantias fundamentais mais importantes em um Estado Democrático de Direito, entendendo que, embora a norma constitucional tenha eficácia plena e imediata, pode-se afirmar que a efetivação do direito de resposta terá maior grau de intensidade quando este for disciplinado por uma regulamentação legislativa. Referiu que há o Projeto de Lei nº 3.232/92<sup>1</sup> em andamento, mas que sua última movimentação foi em 1999, o que em razão do longo lapso temporal constitui a omissão inconstitucional.

---

<sup>1</sup> Projeto de Lei declarado prejudicado, em 20/10/2015, em face da aprovação do Projeto de Lei nº. 6.446/2013, transformado na Lei ordinária nº. 13.188/2015 que dispõe sobre o direito de resposta ou retificação do ofendido em matéria divulgada, publicada ou transmitida por veículo de comunicação social. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=19319>>. Acesso em: 07 jun. 2017.

Por fim, conclui a Procuradoria que apesar de confirmada a mora legislativa, o STF não pode impor ao Congresso Nacional um prazo peremptório para que finalize as medidas necessárias, uma vez que a partir da ADI 2.061, fixou-se entendimento de que os 30 dias para a adoção de medidas necessárias somente se aplica às atribuições do Chefe do Poder Executivo. Por outro lado, entende que a supremacia da Constituição deve ser respeitada, e com base na ADI-MC 293/1993, a Corte tem flexibilizado o entendimento de que nessa hipótese, deve-se limitar à constatação da inconstitucionalidade da omissão, aceitando uma regulação provisória e admitindo a fixação de prazo razoável para a adoção das providências cabíveis. Assim, opinou o *Parquet* pela procedência parcial dos pedidos, com o estabelecimento de prazo razoável para que o Congresso Nacional proponha as leis cabíveis.

Das decisões analisadas, emergem vários argumentos, que devem ser explicitados, tais como aquele que caracteriza a atividade de Comunicação social como serviço público de interesse econômico e político geral e o que sustenta a tese de que a concentração dos meios (mídias) de comunicação restringe o volume de informações disponíveis ao público, prejudicando a discussão, na esfera pública, de temas socialmente relevantes que vão determinar as escolhas eleitorais.

### **3. A atividade de Comunicação Social como serviço público relevante**

Considerada a importância dos meios de comunicação para o desenvolvimento integral da pessoa (educação) e para a formação da opinião pública, foi inserido na Constituição brasileira o Capítulo V, do Título VIII, da Ordem Social. Logo, verifica-se que o termo corresponde às atividades da imprensa, dos serviços de rádio (radiodifusão sonora), de televisão (radiodifusão de sons e imagens) e de comunicação social eletrônica.

O constituinte definiu as quatro finalidades essenciais dos serviços de rádio e televisão, quais sejam, a educativa, a artística; as manifestações culturais, bem como, as preferências informativas. Ainda, determinou como objetivo a promoção da cultura nacional e regional, como forma de integração do país, a fim de valorizar as diversas etnias, devendo ser estimulada a produção independente com esse fim. Também, determina a regionalização da produção, levando em consideração a extensão territorial

(todavia, o dispositivo requer que os percentuais sejam estabelecidos em lei, o que o transforma em programático). Por fim, adota o respeito aos valores éticos e sociais, seja da pessoa, seja da família (MARTINS, 2000, p. 909-926).

Dúvidas não existem de que os serviços de radiodifusão de sons e imagens a partir da dicção constitucional, enquadram-se como serviço público. A noção de serviço público surge na França: na acepção de Léon Duguit (1928, p. 61), como fundamento do próprio direito público, indispensável à concretização e ao desenvolvimento da interdependência social; enquanto que, para Maurice Hauriou (2002, p. 13-15), como mecanismo organizativo e institucional de autolimitação de poder. No Brasil, Ruy Cirne Lima defendeu a tese de que “serviço público é todo serviço existencial, relativamente à sociedade, ou pelo menos, assim havido num momento dado que, por isso mesmo, tem de ser prestado aos componentes daquela direta ou indiretamente, pelo Estado ou outra pessoa administrativa” (CIRNE LIMA, 1954, p. 84).

Isso é assim por que a Constituição dispõe sobre a atividade econômica em sentido amplo, na qual estão as espécies “atividade econômica em sentido estrito” e “serviço público”. Estes, podem ser de caráter privativo ou não privativo. Na primeira hipótese, a prestação é privativa do Estado, mesmo que prestada por particular, através de concessão ou permissão. Na segunda hipótese, quando forem prestados pelo Estado assumem o caráter de serviço público e, quando prestados pelo setor privado serão considerados atividade econômica em sentido estrito. (GRAU, 2001, p. 249-267). Seja adotando a tese do serviço público em sentido amplo, seja em sentido restrito, no direito brasileiro é caracterizado como atividade “explícita ou supostamente definida pela Constituição como indispensável, em determinado momento histórico à realização e ao desenvolvimento da coesão e da interdependência social” (GRAU, 2001, p.149-163), ou seja, definida como serviço essencial à convivência social.

Dessa forma, verifica-se que a Carta define em seu art. 21, inciso XII, “a” a competência privativa da União para explorar, diretamente ou mediante concessão ou permissão os serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens. O interesse público, então, justifica-se, uma vez que os serviços de comunicação se destinam à manutenção do convívio social, à formação da opinião pública, à garantia da livre manifestação de pensamento, de opinião, de crenças e valores, do pluralismo político e do direito do cidadão de dar e receber informações.

Ademais, quando o disposto no art. 223 da Carta diz que os serviços de radiodifusão se outorgam e se renovam por concessão, permissão e autorização, está reafirmando o caráter de serviço público, da mesma forma concebido no art. 21, XII, “a” da Carta (SILVA, 2009, p.831). Deste modo, a titularidade de tais serviços é do Estado, podendo estes serem prestados por ele mesmo ou por particular, através de contratos de concessão ou permissão. Cabe referir, que em que pese o art. 21 da Carta faça referência à modalidade “autorização”, o art. 175 somente admite as modalidades de “concessão” e “permissão” para a prestação de serviços.<sup>2</sup>

A concessão de radiodifusão é submetida a um regime especialíssimo, pois seu regime jurídico tem assento específico e exclusivo<sup>3</sup>; envolve a prestação de uma utilidade gratuita, sem pagamento pelo usuário; o serviço, em que pese possa ser fruído individualmente, não permite a realização de contrato entre usuário e empresa prestadora (MARQUES NETO, 2015, p. 222). Tal serviço público é um tipo especial, em que o Estado tem obrigação de prestar e obrigação de conceder, pois o art. 223 da Carta também determina que seja observado o princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal, razão pela qual o Estado não pode se ausentar de atuação direta em tal campo, nem pode deixar de concedê-los, sob pena de faltar um dos elementos constitucionalmente previstos (MELLO, p. 2015, p.713).

A outorga da concessão depende de manifestação do Poder Executivo e do Congresso Nacional, o regime prevê restrições a não renovação das concessões após o vencimento e o cancelamento somente é possível mediante decisão judicial, sendo seu prazo já definido pela própria Constituição. O Código Brasileiro de Telecomunicações prevê a publicação do edital e aplica-se ao procedimento o Decreto nº 52.795/1963.No mais, apesar da necessidade de apreciação do ato de outorga pelo Congresso

---

<sup>2</sup> O termo “autorização” no Direito Administrativo é incompatível com a noção de serviço público, uma vez que caracteriza o “ato administrativo praticado no exercício de competência discricionária, facultando o desempenho de uma atividade privada ou o uso de bem público, caracterizando-se pelo cunho da precariedade e temporariedade” (MELLO, 2009, p. 684).

<sup>3</sup> “Art. 223, CRFB: “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. § 1º O Congresso Nacional apreciará o ato no prazo do art. 64, § 2º e § 4º, a contar do recebimento da mensagem. § 2º A não renovação da concessão ou permissão dependerá de aprovação de, no mínimo, dois quintos do Congresso Nacional, em votação nominal. § 3º O ato de outorga ou renovação somente produzirá efeitos legais após deliberação do Congresso Nacional, na forma dos parágrafos anteriores. § 4º O cancelamento da concessão ou permissão, antes de vencido o prazo, depende de decisão judicial. § 5º O prazo da concessão ou permissão será de dez anos para as emissoras de rádio e de quinze para as de televisão.”

Nacional, fato é que a legislação infraconstitucional confere discricionariedade ao Presidente da República e ao Ministro das Comunicações para a escolha dos concessionários e permissionários, de forma atentatória aos parâmetros estabelecidos pela Constituição.

Já no caso das televisões educativas e das retransmissoras de televisão, não há necessidade de processo licitatório, com a publicação do edital, uma vez que os Decretos nº 2.108/1996 e nº 5.371/2005, respectivamente, dispensam tal requisito. O objeto desta concessão são os serviços de radiodifusão sonora, de rádio, e de sons e imagens, de televisão. O concessionário adquire o direito de produzir, programar e transmitir conteúdo sonoro ou audiovisual dentro de uma determinada zona geográfica delimitada, podendo comercializar parte do tempo de transmissão com publicidade, que corresponde a sua fonte de remuneração.

A Lei nº 4.117/1962 alterada pela Lei nº 13.424/2017 estipula os prazos das delegações em dez anos para o serviço de radiodifusão sonora e quinze anos para a televisão, podendo ser renovados por períodos sucessivos e iguais.<sup>4</sup> Ainda estipula que as novas concessões serão precedidas de edital, publicado com sessenta dias de antecedência pelo órgão competente do Poder Executivo, resultando na outorga da concessão ou permissão sob prerrogativa do Presidente da República, depois de ouvido o órgão responsável do Poder Executivo. A propriedade das empresas deve ser de no mínimo 70% de capital brasileiro, podendo os restantes 30% serem preenchidos com capital estrangeiro, desde que a gestão das atividades e da programação permaneça com os brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos. Outrossim, a transferência de uma pessoa jurídica para outra depende de anuência do Poder Executivo. Outra regra importante é a vedação a uma pessoa participar da administração ou da gerência de mais de uma concessionária ou permissionário ou autorizada do mesmo tipo de serviço, na mesma localidade e também a proibição de exercício de cargo de diretor ou gerente da empresa por quem esteja no gozo de imunidade parlamentar ou de foro especial. Considerando que o serviço público está voltado a satisfazer as necessidades coletivas e o interesse público, o Poder Público, em que pese, deva respeitar a independência inerente à gestão das

---

<sup>4</sup> “Art. 33, §3º da Lei nº 4117/1962. [...] § 3º Os prazos de concessão, permissão e autorização serão de dez anos para o serviço de radiodifusão sonora e de quinze anos para o de televisão, podendo ser renovados por períodos sucessivos e iguais”.

empresas que prestam os serviços de radiodifusão e televisivo, também não pode conceder total liberdade.

Quanto ao controle desses serviços, verifica-se que, apesar do tratamento dado pela Constituição ao tema da Comunicação Social, no ordenamento jurídico brasileiro a legislação infraconstitucional é esparsa e possui lacunas, podendo-se referir, por exemplo, à falta de regulamentação dos próprios dispositivos constitucionais. No âmbito de regulação há a Agência Nacional de Telecomunicações-ANATEL, criada para regular os serviços de telecomunicação, mas com algumas atribuições na regulamentação técnica e fiscalização do uso de radiofrequências, bem como, no que diz respeito aos serviços de TV a cabo.

Quanto à questão da propriedade das emissoras, verifica-se que a Carta veda a concentração midiática<sup>5</sup>, todavia, não há legislação infraconstitucional específica referente ao tema. Ainda, como forma de controle pode-se mencionar a existência de Classificação indicativa realizada pelo Ministério da Justiça, com fundamento na Constituição da República, bem como no Estatuto da Criança e do Adolescente.

Ademais, observa-se que em consequência de norma constitucional, a Lei nº 8.389/1991 instituiu o Conselho de Comunicação Social, que somente foi instalado no ano de 2002. Tal Conselho de caráter consultivo, tem atribuição para realizar estudos, pareceres e recomendações que forem encaminhadas pelo Congresso Nacional, a fim de criar um espaço de discussão sobre a comunicação âmbito nacional. Embora, tal órgão não tenha caráter normativo, este poderia alcançar um importante papel na discussão acerca das políticas públicas a serem aplicadas, assim como, em fiscalizar as medidas adotadas pelo Poder Executivo. Dessa forma, considerando que os serviços analisados são serviços públicos, entende-se que caberia a edição de um marco regulatório, a fim de otimizar as incompatibilidades legislativas e administrativas que permeiam o tema, com o intuito de aprimorar o processo democrático.

Outrossim, em que pese, hoje, a *internet* tenha tomado muito o posto dos serviços de rádio e televisão, estes ainda representam a maior fonte de informação aos cidadãos. Pesquisas realizadas sobre a mídia indicam que a grande maioria dos cidadãos brasileiros costumam assistir televisão

---

<sup>5</sup> “Art. 220, CRFB. 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 [...]”.

diariamente, enquanto que o rádio ainda é o segundo meio mais utilizado. Igualmente, ressalta-se que a maioria dos sites de informação jornalística são administrados por empresas jornalísticas que possuem concessões de serviços de radiodifusão, o que demonstra que a origem da informação é a mesma.

#### **4. Opinião pública e a formação da vontade política**

No capítulo que versa sobre a Comunicação Social, a Carta brasileira em vigor, ao estabelecer a plena liberdade de informação jornalística, garantir a não restrição às liberdades de manifestação do pensamento, de criação, de expressão e de informação, veda explicitamente a censura, buscando assegurar o direito à comunicação. Ou seja, que o cidadão possa informar e ser informado, através de uma mídia plural, a fim de que a formação da opinião pública seja construída de forma democrática e consciente. Dessa forma, vem a preocupação em estabelecer a liberdade de publicação de veículo impresso, sem a necessidade de prévia autorização.

Do mesmo modo, ocorre quando a Carta estabelece as diretrizes a serem seguidas pelas empresas que prestarem os serviços de comunicação, estabelecendo como princípios a preferência a “finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas”, à “promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente”, à “regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei” e ao “respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família” (BRASIL, 1988). Tal enunciado principiológico dirige-se às etapas de produção, programação e também à infraestrutura do serviço de radiodifusão. Dessa forma, além de condicionar o conteúdo e a forma da prestação do serviço, o dispositivo recai sobre os atos da Administração Pública, na medida em que esta deve configurar normativa e administrativamente os serviços de radiodifusão de tal forma que respeitem os princípios constitucionais da comunicação social (ARANHA, 2013, p. 2042-2051). Institui-se, aí, um contraponto, ou seja, enquanto a indústria cultural desfruta de proteção constitucional, na forma de manifestação artística, cultural, de pensamento, de criação, de expressão e de informação, deve ser orientada, necessariamente, sob a condição de observar os princípios impostos pela própria Carta, no intuito de conciliar a defesa da cultura, geral, nacional e regional, com destaque à cultura popular (SILVA, 2009, p. 829).

No plano sociológico, a teoria política do século XX assumiu que “opinião pública” é uma opinião sobre a política – a *res publica* – o que indica não só o sujeito da opinião como sua natureza e domínio. As opiniões devem estar expostas às informações sobre as coisas públicas para serem politicamente relevantes. Na medida em que é opinião, expressa juízos de valor e não juízos de fato (verdade) e, daí, pertencente ao universo político, se forma e se fortalece no debate, como expressão de uma atitude racional e crítica. A opinião pública é relevante por que surge para combater os atos secretos e a censura, de modo a obter a máxima publicidade dos atos de governo. Só há opinião pública esclarecida se os cidadãos tiverem acesso às informações públicas, e por isso o direito de acesso às informações ganha o *status* de direito fundamental (TABORDA, 2006, p. 36; SARTORI, 1994, p. 124-125; BOBBIO, 1986, p. 843).

Apoiada em convicções públicas, a opinião pública pode transformar-se em poder político através de processos institucionalizados, uma vez que esta pode ser adequadamente descrita como uma rede adequada para a comunicação de determinados conteúdos, tomadas de posição e opiniões, de modo que os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados até se condensarem em opiniões públicas sobre temas específicos. Aí entra a questão da importância da opinião pública na democracia moderna: ela tem um papel decisivo, porque apenas cidadãos bem informados podem atuar com responsabilidade. As tendências e atitudes que nela se expressam em direção às questões políticas constituem a pré-formação da vontade política, e aí a sua grande significação e a conexão com a liberdade de sua formação, feita através da liberdade de informação (HABERMAS, 1997, p. 111-112).

Pressuposto da publicidade democrática, a liberdade de informação faz nascer uma opinião pública e torna possíveis o desenvolvimento de iniciativas pluralistas e a formação preliminar da vontade política. Não havendo publicidade, a oportunidade igual das minorias não fica assegurada com eficácia, e a vida política num processo livre e aberto não se pode desenvolver (HESSE, 1998, p. 303). Há outro significado, que não se restringe à vida política: ao garantir a liberdade espiritual, a Constituição se refere àquele âmbito no qual se devem formar as concepções decisivas de valores, livres da influência estatal.

Isso se dá por que, nas sociedades complexas contemporâneas, nas quais a informação é o maior bem econômico, o exercício do poder político depende de decisões eleitorais das pessoas privadas e a função mediadora

do “público” passa para as associações e os partidos. Transformado o princípio da publicidade em propaganda (HABERMAS, 1984, p. 212), houve uma expansão da esfera pública, pois as diversas *midia* têm uma extensão e uma eficácia superiores às da imprensa escrita, e a representação pública dos interesses privados acaba por também ter um caráter político. Advém daí que, nos termos de uma política deliberativa,<sup>6</sup> os meios de comunicação de massa devem ser mandatários de um público esclarecido, capaz de aprender e criticar (BARZOTTO, 2003, p. 17).

Mesmo com a crise da esfera pública burguesa (que não intermedia mais uma sociedade de proprietários privados e o Estado) e com a decadência da dimensão pública, não se pode deixar de reconhecer que, penetrando esferas cada vez mais extensas da sociedade e perdendo sua função política - submeter os fatos públicos ao controle de um público crítico - a esfera pública, espoliada de suas funções originais, ainda está mobilizada no processo de integração entre sociedade e Estado, porque ela, embora alivie o público de tomar decisões, acaba por exercer influência no sistema político.

A questão da formação da opinião pública envolve também visões diferentes sobre o que é o bem comum. Considerada a pessoa humana como centro da ordem política, o bem comum passa a significar as condições de vida social relativas ao seu desenvolvimento integral, isto é, a finalidade do Estado e o fundamento último do Direito. Distinto do bem individual e do bem público (bem de todos por estarem unidos), o bem comum “é um valor que os indivíduos podem perseguir somente em conjunto, na concórdia” (MATTEUCCI, 1986, p. 206/207). Assim, o bem comum representa a tentativa de realizar a integração social pelo consenso e não se deixa descrever como o somatório dos bens individuais: se é o bem da pessoa na comunidade, depende de vários outros bens que são partilhados. Na prática, isso significa que, sendo impossível definir empiricamente quem seria o “intérprete do bem comum”, os cidadãos entram em conflito e disputam diferentes interpretações do que venha a ser o bem comum (ou de qual seja a finalidade da sociedade humana). Com isso, há necessidade de um debate racional (deliberativo) no âmbito das comunidades políticas, a fim de determinar o seu conteúdo e a sua partilha (BARZOTTO, 2003 p. 34-35).

---

<sup>6</sup> A democracia deliberativa é o governo de muitos, que tem o caráter deliberativo, racional, porque há a discussão pública entre as várias concepções acerca do que é o bem comum. Assim, a justificação das condições da associação se dá através da argumentação pública e do intercâmbio racional entre cidadãos.

Assim, a opinião pública (sobre o que é o bem comum a cada vez) pode ser formada com a disseminação de opiniões a partir das elites (formação em cascata), o “borbulhar” de opiniões a partir da base e a identificação com grupos de referência. Na primeira tese, as opiniões fluem de cima para baixo “através de muitos degraus, como numa cascata interrompida por uma série de piscinas”. Nos termos da “teoria das elites”, em cada sociedade, o poder político (aquele de tomar decisões válidas e vinculantes para todos grupo, mesmo com recurso à força) sempre pertence a um restrito círculo de pessoas: é a tese (lei) de Mosca.

Já Dahl fala de “elite dominante”, como sendo aquele grupo de pessoas que tem capacidade de controle, liderança e poder substantivo de governo. Se este grupo, identificável e duradouro, prevalece regularmente, inclusive com o poder de suprimir as controvérsias ou tirá-las de pauta, se pode falar em “classe dirigente”. Segundo Sartori, as democracias são caracterizadas por uma difusão do poder que invalida, em parte, o modelo de Dahl, mas salvando-se algo desse modelo, pode-se adotar aquele de “liderança de minorias”, que se caracteriza pela “multiplicidade de grupos de poder entrecruzados e envolvidos em manobras de coalizão” (SARTORI, 1994, p. 132-136).

A opinião pública formada pelo “modelo cascata”, assim, parte das elites econômicas e sociais, atinge a seguir as elites políticas e governamentais, passa pelos meios de comunicação e formadores de opinião até atingir a massa. Mas, às vezes, as opiniões formam bolhas nas “piscinas” e assumem a forma de uma maré de opinião de cima para baixo e alcançam os níveis superiores (os políticos, o complexo militar-industrial e os meios de comunicação de massa). No entanto, nenhum destes modelos esgota o que é a “opinião pública”, porque as opiniões dos indivíduos também derivam em grande medida de sua identificação com grupos concretos ou de referência, tais como a família, os grupos de trabalho, etc. (SARTORI, op cit., p. 201-203; BOBBIO, 1986, p. 384).

Ocorre que, nas sociedades contemporâneas, a esfera pública assumiu, em grande parte, funções de propaganda, sendo utilizada como meio de influir na política e na economia, tornando-se “apolítica” e fragmentando-se entre uma minoria de especialistas que não pensam publicamente e uma massa de consumidores, por que a cultura difundida através dos meios de comunicação de massa passa a ser uma cultura de integração (HABERMAS, 1984, p. 207-208). Os setores estatizados da

sociedade e os setores socializados do Estado se interpenetram sem a intermediação daqueles que pensam politicamente. O processo político transcorre diretamente entre as associações privadas, os partidos e a Administração Pública, e o público só esporadicamente é inserido neste circuito de poder, para referendá-lo. No entanto, assim como muito da reprodução social depende das decisões do “consumidor”, o exercício do poder político ainda depende da decisão eleitoral das pessoas privadas, de modo que há um interesse em ter uma influência sobre tais decisões para elevar a venda, no primeiro caso, e para aumentar a participação eleitoral deste ou daquele partido ou, então, “dar informalmente um maior peso à pressão de determinadas organizações” (HABERMAS, 1984, p. 209).

As atividades de Comunicação Social, organizadas sob o regime das empresas capitalistas, acabam ganhando enorme poder social. e suas empresas . Com as novas *midia*, com eficácia e extensão muito superiores às da imprensa escrita, exapande-se a esfera pública, mas não se chegou a formar uma esfera pública jornalístico-publicitária específica: “a representação jornalístico-publicitária de privilegiados interesses privados esteve desde o começo plenamente amalgamada com interesses políticos” (HABERMAS, 1984, p. 212). Em consequencia do processo de subversão da publicidade tornada propaganda, acaba por se estabelecer uma esfera pública política temporária (dura o tempo que duram as eleições), formada por um público de cidadãos desintegrados enquanto público pensante, que é chamada para legitimar acordos políticos, sem que seja capaz de participar de decisões efetivas e que foi formada de modo demonstrativo e manipulativo.

A “publicidade” interfere na processo da “opinião pública” ao produzir novidades através dos chamados “relações públicas”, que inserem materiais diretamente nos canais de comunicações, criando notícias e fabricando consensos. Estes nada têm em comum com a opinião pública, constituída após um processo de esclarecimento, de concordância racional de opiniões concorrentes.

Advém daí que o espaço público de deliberação política passa a ser o oferecido pelos meios de comunicação de massa, que decidem até sobre as “pautas políticas” - o que entra e o que não entra na discussão -, de forma que o debate público sobre as questões da vida econômica e política da comunidade acaba por ser “estruturalmente falseado”, porque um debate verdadeiro “pressupõe a liberdade e a capacidade de propostas das questões

a serem discutidas” (COMPARATO, 2001, p. 156). Nestas condições, ressalta o problema da monopolização dos meios de comunicação de massa pela classe empresarial e pela classe política, sendo indispensável o controle e a fiscalização social por um órgão administrativo autônomo (OLIVEIRA, 2000, p. 97; AMARAL, 1995, p. 468).

Por isso, a previsão constitucional de criação do Conselho de Comunicação Social já referido e a proposição de Lei n. 6077, de 2002, que busca introduzir um Código de Ética na programação de rádios e televisões, na esteira do *Broadcasting Act* inglês, de 1996.<sup>7</sup> No texto do projeto está a proposta de constituição de uma Comissão Nacional pela ética na Televisão, composta por membros dos grupos organizados da sociedade civil (art. 6º), que terá a competência para receber denúncias por abuso de poder, desrespeito à privacidade e aos direitos humanos e para impor multas pecuniárias e sanções tais como a suspensão da programação. Segundo a justificativa do projeto, pretende-se construir um regramento básico orientador da programação (principalmente a televisiva, de maior alcance) e mecanismos capazes de assegurar um controle social a posteriori dessa programação. A ideia é responsabilizar as emissoras, administrativamente, pelos abusos praticados.

Com base nestas premissas, a Procuradoria-Geral da República concluiu, em seu Parecer na ADO nº 10 e ADO nº 11, que, ante à inexistência de uma regulação capaz de, realmente, controlar a atividade de Comunicação Social, é necessário construir um conjunto normativo, ainda que provisório e estabelecer prazo para que o órgão legislativo da República proponha as leis cabíveis.

## 5. Considerações Finais

Em síntese, com base no estudo feito, é possível afirmar que, nos termos da Constituição da República, a atividade de Comunicação Social pode ser adequadamente caracterizada como serviço público de interesse econômico e político geral. Assim, conclui-se que os serviços de radiodifusão de sons e imagens são serviços públicos por definição constitucional e porque preenchem o requisito do interesse público. Se serviço público é aquele que atende às necessidades básicas da população, garante a coesão

---

<sup>7</sup> Texto inglês disponível em: < <http://www.bbc.co.uk/info/policies/charter/pdf/agreement.pdf>>, e Projeto 6077, de 2002. Disponível em: < <http://rolim.com.br/2002/modules>>. Acesso em: 27 jul. 2017.

e sobrevivência do grupo (interdependência social), dúvidas não existem de que há um interesse público em fiscalizar e controlar a atividade de Comunicação Social por que, nas sociedades contemporâneas, a criação legítima do direito e a política legislativa envolvem processos de negociação e formas de argumentação, dependendo de processos de comunicação.

Em face da relevância dos meios de comunicação social na democracia deliberativa, a sua exploração pelos particulares se dá através de concessão, permissão ou autorização e se submete a um regime jurídico que implica a exclusividade da competência pública, a participação dos usuários, adequação dos serviços aos fins e aos interesses da sociedade, proibidos o monopólio e o oligopólio. Alvo de severas críticas quanto ao conteúdo ético da programação, os sistemas de comunicação no Brasil têm sido parcialmente controlados pelo Poder Judiciário, com a interdição de programações que degradem os valores e princípios insculpidos na Constituição e a coibição de conúbio espúrio entre a esfera pública e a esfera dos interesses privados economicamente relevantes.

Nas decisões comentadas, restou assentado que pessoas com mandato político não podem deter, sob nenhuma configuração, o controle de empresas de comunicação, por que isso corrompe o seu mandato e por que viola o princípio democrático, segundo o qual a liberdade de expressão, a crítica às políticas públicas, o direito à informação e o amplo debate sobre o que é o bem comum, são o âmago de regime político, para além da escolha de dirigentes (democracia eleitoral). A garantia do espaço livre ao debate público se dá não só por que se proíbe a censura, mas, principalmente, por que existem (ou devem existir) normas que evitem distorções provenientes de indevido uso do poder econômico ou político, sendo válida a regulação e o controle estatal que sirva à livre formação da opinião pública.

Ademais, na medida em que a Constituição impõe observância de regras e princípios para a atividade de comunicação, há falha funcional da Administração Pública quando esta é conivente com produções e programações que se contrapõem aos princípios mencionados. Nota-se que estes operam como instrumentos às garantias de liberdade de manifestação do pensamento, à liberdade de informação jornalística, à proteção da educação, da cultura e da família, no intuito de possibilitar às diversas correntes de pensamento voz garantida. Por isso, falar em “controle e fiscalização” da atividade de Comunicação Social no Brasil não é impor censura aos veículos de comunicação, mas concretizar conteúdos

normativos da Constituição, por que isso é a regra nos serviços públicos e profundamente democrático.

Só com a liberdade de informação nasce uma opinião pública capaz de influenciar o sistema político, por que o desenvolvimento de iniciativas pluralistas garante oportunidade igual para as minorias políticas e o processo livre e aberto da formação preliminar da vontade política. Isso não pode ser feito com monopólios, oligopólios, distribuição de canais de rádio e televisão a políticos e famílias (tais como Collor, Sarney, etc.), em processos viciados de outorga, nos quais o poder público sequer pode decidir não renovar sem que isso provoque uma crise institucional. A garantia da democracia deliberativa é, portanto, a livre discussão no espaço público, na qual são os cidadãos que “decidem a pauta” (o que vão discutir) e não os órgãos de Comunicação Social que a impõe, por que estes, muitas vezes (quase sempre), respondem a interesses econômicos particulares e não aos interesses públicos.

## 6. Referências

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 30 mar. 2017.

BRASIL. **Lei nº 4.117**, de 27 de agosto de 1962. Institui o Código Brasileiro de Telecomunicações. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4117.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4117.htm)> Acesso em: 22 maio 2017.

BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **ADO 11**. Arguente: CONTCOP. Arguido: Congresso Nacional. Relatora: Min. Rosa Weber. [Parecer]. 2012. Disponível em: <<http://jornalggn.com.br/sites/default/files/documentos/parecerpgr.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2017.

BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **ADPF 379/DF**. Arguentes: Partido Socialismo e Liberdade (PSOL). Interessados: Presidência da República Câmara dos Deputados Senado Federal Relator: Min. Gilmar Mendes. [Parecer]. 2016. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/adpf-379/view>>. Acesso em: 20 maio 2017.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 280 de 2007**. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/81199>>. Acesso em: 07 jun. 2017.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Penal 530/MS**. Ministério Público Federal, Marçal Gonçalves Leite Filho, João Alcântara Filho e Daladier Rodrigues de Araújo Filho. Relatora: Min. Rosa Weber. 2014. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7516225>>. Acesso em 20 maio 2017.

BRASIL. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 3ª REGIÃO. **Agravo de Instrumento nº 0002889-43.2016.4.03.0000/SP**. Ministério Público Federal, União Federal, Intervenções Coletivas Brasil de Comunicação Social, Radio Show de Igarapava LTDA e Radio AM Show LTDA - ME. Relator: Johanson Di Salvo. Disponível em: <<http://web.trf3.jus.br/acordaos/Acordao/BuscarDocumentoGedpro/5218304>>. Acesso em: 18 maio 2017.

AMARAL, Roberto. O Ordenamento Constitucional - Administrativo Brasileiro e a disciplina dos meios de comunicação de massa (O caso da Televisão): Análise e Prospectiva. In: ROCHA, Cármen Lúcia Antunes et alii (org.) **Perspectivas do Direito Público**. Estudos em Homenagem a Miguel Seabra Fagundes. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

ARANHA, Márcio Iório. Comentário ao artigo 221. In: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W. (Coord.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

BARZOTTO, Luís Fernando. **A Democracia na Constituição**. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2003.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. Brasília: UnB, 1986  
CIRNE LIMA, Ruy. **Princípios de Direito Administrativo Brasileiro**. 3. ed. Porto Alegre: Livraria Sulinas, 1954.

COMPARATO, Fábio Konder. A Democratização dos meios de comunicação de massa. In: (Org.). GRAU, Eros Roberto; GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Direito constitucional**: Estudos em Homenagem a Paulo Bonavides. São Paulo: Malheiros, 2001.

DUGUIT, Léon. **Traité de Droit Constitutionnel**. 3. ed. t.2. Paris: E. de Boccard, 1928, p. 61. Disponível em: <[www.gallica.bnf.fr](http://www.gallica.bnf.fr)>. Acesso em: 03 maio 2017.

GRAU, Eros Roberto. Constituição e Serviço público. In: (Org.). GRAU, Eros Roberto; GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Direito constitucional**: Estudos em Homenagem a Paulo Bonavides. São Paulo: Malheiros, 2001.

HABERMAS, Jürgen **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. 4. ed. v. 2. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HABERMAS. **Mudança Estrutural da Esfera Pública**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

HAURIOU, Maurice. **Précis de Droit Administratif et de Droit Public**. 12. ed. Paris: Dalloz, 2002.

HESSE, Konrad. **Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha**. 20.ed. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1998.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Concessões**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2015.

MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**. 2 ed. v. 8. São Paulo: Editora Saraiva, 2000.

MATTEUCCI, Nicola. Bem Comum. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G (org.) **Dicionário de Política**. Brasília: UNB, 1986.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

OLIVEIRA, Cristiane Catarina. **Liberdade de Comunicação - perspectiva constitucional**. Porto Alegre: Nova Prova, 2000.

SARTORI, Giovanni. **A Teoria da Democracia Revisitada 1: o debate contemporâneo**. São Paulo: Ática, 1994.

SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. 6 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

TABORDA, Maren. **O princípio da publicidade e a participação na Administração Pública**. 2006. 215 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.