



SENADO FEDERAL
Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

Rodrigo Abdalla Filgueiras de Sousa

Radiodifusão e Poder Legislativo:
uma análise da efetividade do modelo constitucional de
apreciação de outorgas no Brasil

Brasília
2025



Rodrigo Abdalla Filgueiras de Sousa

Rádiodifusão e Poder Legislativo:
uma análise da efetividade do modelo constitucional de
apreciação de outorgas no Brasil

Artigo científico apresentado ao Instituto
Legislativo Brasileiro – ILB como pré-
requisito para a obtenção de certificado
de conclusão de Curso de Pós-
Graduação *Lato Sensu* em Poder
Legislativo e Direito Parlamentar 2023

Orientador: Rafael Silveira e Silva

Brasília
2025



Termo Geral de Autorização para Publicação Digital na BDSF

Como titular dos direitos autorais do conteúdo supracitado, autorizo a Biblioteca Digital do Senado Federal (BDSF) a disponibilizar este trabalho gratuitamente, de acordo com a licença pública Creative Commons – Atribuição - Uso Não Comercial – Compartilhamento pela mesma Licença 3.0 Brasil. Tal licença permite copiar, distribuir, exhibir, executar a obra e criar obras derivadas, sob as seguintes condições: dar sempre crédito ao autor original, não utilizar a obra com finalidades comerciais e compartilhar a nova obra pela mesma licença no caso de criar obra derivada desta.

Assinatura do Autor / Titular dos direitos autorais



Rodrigo Abdalla Filgueiras de Sousa

Rádiodifusão e Poder Legislativo:
uma análise da efetividade do modelo constitucional de
apreciação de outorgas no Brasil

Artigo científico apresentado ao Instituto
Legislativo Brasileiro – ILB como pré-
requisito para a obtenção de certificado
de conclusão de Curso de Pós-
Graduação *Lato Sensu* em Poder
Legislativo e Direito Parlamentar 2023

Aprovado em Brasília, em 30 de abril de 2025 por:

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva
Senado Federal

Prof. Dr. Edvaldo Fernandes da Silva
Senado Federal



RADIODIFUSÃO E PODER LEGISLATIVO: UMA ANÁLISE DA EFETIVIDADE DO MODELO CONSTITUCIONAL DE APRECIÇÃO DE OUTORGAS NO BRASIL

BROADCASTING AND THE NATIONAL CONGRESS: AN ANALYSIS OF THE EFFECTIVENESS OF THE CONSTITUTIONAL MODEL FOR CONCESSION REVIEW IN BRAZIL

Rodrigo Abdalla Filgueiras de Sousa*

RESUMO

A regulamentação da radiodifusão no Brasil teve início na década de 1930, em um cenário de forte controle estatal sobre os meios de comunicação, intensificado durante o regime militar (1964-1985). Com a Constituição de 1988, buscou-se um modelo mais democrático, limitando a intervenção do Executivo e ampliando o papel do Congresso Nacional na outorga e renovação de concessões de rádio e TV. Essa nova estrutura exige a participação conjunta dos Poderes Executivo e Legislativo, o que torna a radiodifusão um serviço público singular. Atualmente, existem mais de onze mil emissoras de rádio e oitocentas de televisão que dependem dessa deliberação legislativa. O artigo analisa a efetividade do modelo constitucional, motivado pela relevância do tema e pela escassez de estudos acadêmicos sobre ele. A Constituição estabelece que o prazo para apreciação de concessões é de 45 dias em cada Casa Legislativa. Na prática, contudo, esses processos chegam a se arrastar por mais de uma década. O artigo examina os efeitos desejados e indesejados do modelo atual, destacando críticas como a lentidão e a atuação burocrática do Legislativo. Por fim, a proposta é aprofundar o entendimento sobre o papel do Congresso e contribuir para o aperfeiçoamento da regulação da radiodifusão no país.

Palavras-chave: radiodifusão; outorgas; legislativo.

ABSTRACT

The regulation of broadcasting in Brazil began in the 1930s, in a context of strong state control over the media, which was further intensified during the military regime (1964-1985). Under the current Constitution, a more democratic model was introduced, aiming to limit Executive interference and expand the role of the National Congress in the granting and renewal of radio and television concessions. This new framework requires the joint participation of both the Executive and Legislative branches, making broadcasting a unique type of public service. Currently, there are over eleven thousand radio stations and eight hundred television stations that depend on legislative approval to operate. This article analyzes the effectiveness of the constitutional model, motivated by the relevance of the topic and the scarcity of academic studies on the subject. The Constitution establishes a deadline of 45 days for the consideration of each concession in both houses of Congress. In practice, however, these processes can drag on for more than a decade. The article examines both the intended and unintended effects of the current model, highlighting criticisms such as legislative inefficiency and bureaucratic inertia. Ultimately, the aim is to deepen the understanding of Congress's role and to contribute to the improvement of broadcasting regulation in the country.

Keywords: broadcasting; granting; legislative.

Data de submissão 23 de abril de 2025

Data de aprovação 30 de abril de 2025

* Consultor Legislativo – Consultoria Legislativa do Senado Federal. E-mail: rfsousa@senado.leg.br



1 INTRODUÇÃO

A regulamentação da radiodifusão, serviço que compreende o rádio e a televisão aberta, foi introduzida no Brasil no decorrer da década de 1930, em um contexto marcado por um modelo autoritário de controle estatal sobre os meios de comunicação. Esse modelo, inicialmente concebido para centralizar o poder nas mãos do Estado, foi aprofundado durante o regime militar (1964-1985), período em que a ingerência estatal sobre a radiodifusão se intensificou, com um controle rígido sobre as concessões e os conteúdos veiculados.

Com a promulgação da Constituição de 1988, o setor de radiodifusão passou por uma transformação significativa em sua organização jurídica, buscando afastar a excessiva intervenção do Estado. A nova Carta Política instituiu regras específicas para garantir a independência dos meios de comunicação, prevendo, entre outras disposições, que o Congresso Nacional deve apreciar os atos do Poder Executivo relacionados às outorgas de radiodifusão e suas renovações. Essa medida visava criar um sistema mais democrático, limitando o controle estatal e fortalecendo o papel do Legislativo no processo de regulação.

O tratamento dispensado no texto constitucional aos serviços de radiodifusão é diferente. Trata-se de caso *sui generis*, pois não se verifica nenhuma outra espécie de serviço público, em nenhuma esfera de governo, que demande a participação conjunta dos Poderes Executivo e Legislativo para sua efetivação.

Nesse contexto, ainda é importante conceituar que os serviços de radiodifusão são aqueles destinados a serem recebidos direta, gratuita e livremente pelo público em geral, e abrangem as emissoras de rádio, em suas modalidades comercial, educativa, estatal e comunitária, e as emissoras de televisão, em suas modalidades comercial, educativa e estatal.

Atualmente, existem mais de onze mil emissoras de rádio e oitocentas de televisão que dependem da deliberação legislativa para funcionarem, o que torna o Congresso Nacional uma peça fundamental na estrutura regulatória desse setor. Nesse sentido, o presente artigo tem como objetivo analisar a efetividade do modelo legislativo brasileiro para o processamento de outorgas de radiodifusão, em obediência ao estabelecido no artigo 223 da Constituição.

Há duas razões que motivam a elaboração deste trabalho. Em primeiro lugar, registra-se a relevância do tema. A tramitação das outorgas de radiodifusão ocupa significativa parte da pauta e da produção legislativa do Congresso Nacional. Desde que esse modelo foi implantado em 1988, mais de dez mil atos de outorga e renovação foram apreciados pelo Poder Legislativo, demonstrando o papel de destaque que esse processo tem na organização e no controle dos meios de comunicação.

A outra razão é que existe escassa produção acadêmica sobre o assunto. Apesar de sua importância, como citado, são raras as referências que trazem informações consolidadas ou estudos analíticos sobre as questões a serem abordadas neste trabalho.

Vale mencionar ainda que a Carta Magna estabeleceu o prazo de dez anos para a concessão ou permissão das emissoras de rádio e de quinze anos para as de televisão. Assim, o Congresso Nacional precisa apreciar, em média, cerca de mil e cem processos de renovação de rádio e mais de cinquenta de televisão a cada ano, além das novas outorgas. Ainda de acordo com a Constituição, a Câmara e o Senado deveriam se manifestar sobre a matéria, cada qual sucessivamente, no prazo de até 45 dias. Todavia, o tempo de tramitação desses processos frequentemente ultrapassa o limite mencionado, havendo casos que se arrastam por



mais de uma década. Esse cenário reforça a necessidade e a importância de se investigar a eficiência do modelo atual.

Portanto, este artigo pretende responder à seguinte questão central: quais são os efeitos desejados e indesejados do modelo adotado pela Constituição de 1988 para organizar o setor de radiodifusão? Entre as principais críticas ao modelo, estão a atuação meramente burocrática do Poder Legislativo e a demora na conclusão dos processos.

Para cumprir seus objetivos, o artigo descreve a quantidade de processos apreciados anualmente, os prazos de tramitação e os impactos desse modelo sobre os diversos atores envolvidos, como o Congresso Nacional, o Poder Executivo e os próprios outorgados.

Em suma, este artigo pretende contribuir para o entendimento mais profundo do papel do Poder Legislativo na regulação da radiodifusão, possibilitando futuros aprimoramentos desse processo por meio das contribuições apresentadas no fim deste trabalho.

2 CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA

A presente seção visa a contextualizar o tema da pesquisa, apontando razões históricas para explicar a configuração do setor de radiodifusão, bem como destacando sua importância tanto no âmbito social, quanto econômico. Além disso, apresenta de maneira simplificada a estrutura normativa vigente para o setor e explica mais detidamente a tramitação das proposições legislativas referentes às outorgas de radiodifusão no Congresso Nacional. Esses conceitos serão aplicados na próxima seção, para a formatação da estrutura analítica da pesquisa.

2.1 Origem da radiodifusão e sua história no Brasil

Aproveitando uma série de descobertas científicas sobre eletricidade e magnetismo, ocorridas na segunda metade do século XIX, o inventor italiano Guglielmo Marconi conseguiu executar, em 1895, a primeira transmissão bem-sucedida de sinais por ondas eletromagnéticas. No ano seguinte, ele obteve o registro da primeira patente de um sistema telegráfico sem fio. Cinco anos depois, em 1901, realizou também a primeira transmissão transatlântica sem fio, entre a Inglaterra e o Canadá.

Em paralelo, o engenheiro canadense Reginald Fessenden trabalhava para transmitir a voz humana por ondas eletromagnéticas, o que conseguiu realizar pela primeira vez, ainda que de maneira limitada, no fim de 1900. Seis anos depois, na véspera de Natal de 1906, ele realizou a primeira transmissão sem fio de voz e música ao vivo para o público, marcando o nascimento da radiodifusão.

Aliás, até essa data, os avanços técnicos e científicos relativos à transmissão de mensagens pelo espectro eletromagnético eram referidos como *wireless* ou “sem fio”. O termo “rádio” começou a ser empregado por volta de 1907, quando surgiu na expressão *radio communication*. Esse termo deriva do latim *radius*, que significa “raio” ou “feixe de luz”, em referência aos “raios” ou ondas invisíveis usadas para transmitir os sinais sem fio. Nesse momento inicial, o termo ainda se referia à forma de comunicação sem fio, e não ao meio de comunicação de massa.

Mais alguns anos seriam necessários para o nascimento do serviço de radiodifusão comercial. Finalmente, em 1920, foi inaugurada a estação KDKA, nos Estados Unidos, responsável pela primeira transmissão realizada de forma contínua e programada voltada ao público, com os objetivos de informar e entreter.



As primeiras transmissões no Brasil ocorreram pouco tempo depois. De acordo com Ferraretto (2014), as primeiras transmissões oficiais ocorreram em 7 de setembro de 1922, no Rio de Janeiro, durante as celebrações do centenário da Independência. A transmissão foi organizada pelo intelectual Roquette Pinto.

Na sequência, tanto a Rádio Clube de Pernambuco quanto a Rádio Sociedade do Rio de Janeiro iniciaram suas atividades, sendo considerados pioneiros do rádio no Brasil. Anos mais tarde, a emissora carioca, fundada por Roquette Pinto, viria a se tornar a Rádio MEC.

Esse foi o momento histórico que marcou o início da era do rádio no País, que rapidamente se tornou o principal meio de comunicação de massa, alcançando grande popularidade nas décadas seguintes.

Conforme mencionado por Scorsim (2008), as primeiras estações de rádio foram licenciadas durante a República Velha sem que houvesse uma regulação jurídica prévia. Coube a Getúlio Vargas expedir as primeiras regulamentações sobre o tema. O Decreto nº 20.047, de 27 de maio de 1931, passou a regular a execução dos serviços de radiocomunicação no território nacional. Por esse normativo, foi fixada a competência exclusiva da União para disciplinar tais serviços, adotando-se como inspiração o modelo norte-americano (*Radio Act*, de 1927).

Um ano depois, foi publicado o Decreto nº 21.111, de 1º de maio de 1932, que aprova o regulamento para execução de serviços de radiocomunicação no território nacional. O normativo estabelecia a competência exclusiva da União para legislar e explorar os serviços de radiocomunicação de forma direta ou indireta, mediante concessão, permissão ou autorização. Esse é o modelo que ainda vigora no País.

Além disso, o regulamento definiu, entre outros, os seguintes conceitos: **radiocomunicação** como a “transmissão ou recepção sem fio de escritos, signos, sinais, imagens ou sons de qualquer natureza, por meio de ondas hertzianas” (eletromagnéticas); **radiotelevsão** como a radiocomunicação de imagens animadas; e a **radiodifusão** como radiocomunicação de sons ou imagens destinadas a serem livremente recebida pelo público. Com poucas modificações, são conceitos que igualmente valem até hoje.

Na sequência, foi editado o Decreto nº 24.655, de 11 de julho de 1934, que, sob a justificativa de padronizar os serviços de radiodifusão, deu poderes ao governo federal para desapropriar e cassar os serviços de concessionárias e permissionárias. Em reação à expansão do controle estatal sobre o setor, a comunidade empresarial criou a Federação Paulista das Sociedades de Rádio, com o propósito de buscar a revisão desses decretos.

A Constituição de 1934 é a primeira Carta Política do País a mencionar os serviços de radiocomunicação, ao estabelecer a competência privativa da União para “explorar ou dar em concessão os serviços de telégrafos, radiocomunicação e navegação aérea” (art. 5º, VIII).

Já a Constituição de 1937, além de manter os preceitos da carta anterior, acrescenta uma disposição para permitir a censura prévia da radiodifusão (art. 122, 15, a). Embora já previsto em regulamento, foi a primeira vez que o termo **radiodifusão** apareceu em um texto constitucional.

Outro marco histórico do setor se definiu sob a égide do regime ditatorial de Vargas, quando foi criado, por meio do Decreto-Lei nº 1.915, de 27 de dezembro de 1939, o programa “A Hora do Brasil”, com transmissão obrigatória para todas as emissoras de rádio brasileiras. O programa, renomeado em 1995 para “A Voz do Brasil”, continua a ser transmitido até a presente data.



Com o fim do Estado Novo e o retorno à democracia, foi promulgada a Constituição de 1946. Essa Carta começou a segregar os conceitos jurídicos que definem os serviços de telégrafos, radiocomunicação, radiodifusão e telefonia, ao enumerá-los expressamente entre as competências da União (art. 5º, XII).

A televisão finalmente chegou ao Brasil na década de 1950, quando foi inaugurada a TV Tupi, do empresário Assis Chateaubriand, em São Paulo, a primeira emissora a funcionar no País.

A partir desse momento, o cenário da comunicação no Brasil passou por uma transformação significativa. A televisão, assim como o rádio, logo conquistou um lugar central nos lares brasileiros, influenciando profundamente a cultura e o cotidiano do país. Em pouco tempo, a televisão superou o rádio em termos de audiência e faturamento. E assim, antes que qualquer regulamento sobre o novo serviço fosse aprovado, a televisão rapidamente se estabeleceu como uma atividade comercial e privada.

Sob o regime democrático, mas também sob grande instabilidade política, foi aprovada a Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962, também conhecida como Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), que substituiu os decretos editados durante a década de 1930. Esse código formou o arcabouço jurídico que rege a radiodifusão até hoje.

Durante o regime militar, que perdurou de 1964 a 1985, a Constituição de 1967 e, posteriormente, a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, reforçaram o controle estatal sobre a radiodifusão. Esse controle resultou em uma forte censura sobre o conteúdo transmitido, buscando utilizar os meios de comunicação como veículos de propaganda do regime. Nesse período, a televisão se consolidou como o principal meio de comunicação, especialmente com a criação de grandes redes nacionais, como a Rede Globo, que se tornou a maior e mais influente emissora do Brasil.

Em clara oposição ao período anterior, a Constituição de 1988 buscou garantir a liberdade de expressão e regulamentar a concessão de outorgas na radiodifusão. A nova Carta Política manteve os serviços de radiodifusão sob as competências formal (legislativa) e material (exploração dos serviços) da União, estabeleceu competência exclusiva do Congresso Nacional para apreciar os atos de outorga de emissoras de rádio e televisão e eliminou qualquer possibilidade de censura prévia nos meios de comunicação.

Nesse sentido, Carvalho (2013) confirma que o sistema de radiodifusão brasileiro apresentou uma trajetória marcada por uma tensão estrutural entre intervenção estatal e exploração privada, herança do modelo híbrido que se consolidou desde a década de 1930. Durante o regime militar, o controle estatal sobre as outorgas convivia com a ampla liberdade econômica dos concessionários, favorecendo interesses privados mediante práticas clientelistas e centralização decisória no Executivo. A Constituição de 1988 tentou mitigar essas distorções ao instituir novos mecanismos de controle democrático, como a exigência de licitação e a participação do Congresso Nacional nas renovações de concessão. No entanto, a implementação desse novo marco jurídico foi bloqueada por resistências políticas e ausência de regulamentação eficaz, resultando na formação de um cenário de “ultraliberalismo”, no qual as emissoras gozam de quase total imunidade frente à regulação estatal, perpetuando desigualdades no acesso aos meios e fragilizando o caráter público do serviço.

Menos de uma década depois da promulgação da Constituição de 1988, ocorreu a separação definitiva entre os serviços de radiodifusão e de



telecomunicações, ao longo do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso. Até então, ambos os serviços eram regidos pelo CBT, de 1962. Contudo, com o objetivo de promover a modernização do setor de telecomunicação no País, promoveu-se uma série de alterações, tanto em nível constitucional (em 1995), quanto infraconstitucional (em 1996 e 1997). A Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, também denominada Lei Geral de Telecomunicações (LGT), passou a constituir um regramento próprio para os serviços de telecomunicações, enquanto os de radiodifusão continuaram sob o manto do marco legal anterior.

Nos anos 2000, o Brasil passou por um novo marco tecnológico com a introdução da televisão digital, que começou a ser implementada em 2007. O Sistema Brasileiro de Televisão Digital (SBTVD) trouxe melhorias significativas na qualidade de imagem e som, além de permitir novos serviços interativos. Este avanço representou um importante passo na modernização da radiodifusão no Brasil, consolidando o país como um dos líderes em inovação tecnológica na área.

Em 2023, foi criado, no âmbito do Poder Executivo, um grupo de estudos para a evolução do SBTVD. A nova geração da televisão, chamada TV 3.0, corresponde a uma completa integração com a internet. O novo serviço está previsto para começar a ser implementado no País ainda em 2025.

Assim, ao longo de mais de um século, a radiodifusão vem desempenhando um papel crucial na formação da identidade cultural e na democratização da informação no Brasil. Seu histórico reflete ainda um contínuo desenvolvimento tecnológico, sempre se reinventando e reafirmando sua relevância em uma sociedade cada vez mais conectada e dinâmica.

2.2 Panorama socioeconômico do setor no Brasil

O setor de radiodifusão no Brasil desempenha um papel crucial tanto na esfera social quanto na econômica, sendo um dos pilares da comunicação de massa no país. Com um vasto alcance, a radiodifusão inclui tanto as emissoras de rádio quanto as de televisão, ambas com uma presença significativa em todos os estados brasileiros.

De acordo com dados divulgados pelo Ministério das Comunicações¹, o Brasil contava com cerca de 33 mil outorgas de radiodifusão em abril de 2025, distribuídas em todo o território nacional da seguinte forma:

Quadro 1. Outorgas de radiodifusão administradas pelo Ministério das Comunicações (abril de 2025)

Modalidade	Serviço		Total
	Rádio	Televisão	
Comercial	4.184	357	4.541
Educativa	481	248	729
Pública	265	208	473
Comunitária	5.239	-	5.239
Retransmissora /Repetidora	555	21.297	21.852
Total	10.724	22.110	32.834

Fonte: elaboração própria (com dados do Ministério das Comunicações)

¹ Disponível em: <https://www.gov.br/mcom/pt-br/assuntos/radio-e-tv-aberta>. Acesso em: 20/04/2023.



Importante observar que cerca de 2/3 do total das outorgas administradas pelo Ministério das Comunicações se refere a serviços de retransmissão ou repetição de sinais. Vale notar ainda que esses serviços estão mais presentes na distribuição de sinais de televisão, em que essa relação chega a 96% do número total de outorgas. Para os serviços de rádio, o uso de retransmissoras está limitado à área da Amazônia Legal. A questão normativa dos serviços de retransmissão e repetição de sinais, também denominados serviços ancilares de radiodifusão, será retomada na seção que trata da estrutura jurídica do setor.

Convém ainda perceber que a geração de sinais de televisão está circunscrita a 813 emissoras, das quais 357 têm natureza comercial. Enquanto isso, os serviços de rádio se organizam em torno de 10.169 outorgas, entre as quais mais de 40% são de natureza comercial.

As emissoras de rádio e televisão são responsáveis por fornecer informações, entretenimento e educação para milhões de brasileiros diariamente. A televisão, em particular, se consolidou como o principal meio de comunicação no país, embora atualmente enfrente declínio. Como revelado pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) Contínua, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2023, os conteúdos televisivos eram consumidos por cerca de 88% da população. No ano anterior, esse índice era de 92%.

Necessário salientar que Globo, Record, SBT, Band e RedeTV! compõem o grupo das principais redes de televisão aberta. Elas têm uma influência profunda na formação da opinião pública, na disseminação de valores culturais e na promoção de debates sobre temas de interesse nacional. Essas redes de televisão são formadas por emissoras próprias e afiliadas, conforme indicado no quadro a seguir:

Quadro 2. Características das principais redes televisivas do Brasil

Rede	Emissoras (próprias e afiliadas)	Audiência (horário nobre)²
Globo	125	52,99%
Record	82	19,51%
SBT	80	20,75%
Band	70	4,63%
RedeTV!	51	2,12%
Total	408	100,00%

Fonte: elaboração própria (com dados das redes e do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE)

Como demonstrado no quadro anterior, cerca da metade das emissoras outorgadas no Brasil participam dessas cinco redes de televisão, o que demonstra significativa a concentração desse mercado no país. Outra parte relevante do sistema é composta por emissoras públicas e emissoras educativas.

Diante desses dados, pode-se considerar que um dos objetivos da Constituição de 1988, qual seja a garantia da liberdade de expressão, foi apenas parcialmente alcançado, segundo um conceito mais abrangente. Por um lado, a liberdade de expressão foi assegurada pela inexistência de censura prévia (que, de fato, foi um importante ganho para o setor). Por outro, no entanto, não se vislumbrou

² A medição de audiência é feita levando em conta apenas as cinco principais redes (BRASIL, 2020).



o desejado aumento da diversidade nos meios de comunicação, pelo menos não na televisão aberta.

Cabe destacar o papel da Rede Globo, que é a maior rede de televisão do país, tanto em termos de infraestrutura, quanto de faturamento. Sua programação inclui novelas, telejornais, esportes e entretenimento, cativando uma audiência que, no Brasil, ultrapassa setenta milhões de telespectadores diariamente. O grupo também se destaca, internacionalmente, pela exportação de conteúdo audiovisual. É, portanto, referência no Brasil e no exterior.

O impacto econômico do setor de radiodifusão também é significativo. O faturamento anual do setor é expressivo, com a TV Globo liderando com receitas que ultrapassam o valor de R\$ 15 bilhões por ano. Esse faturamento é impulsionado pela publicidade, uma vez que as emissoras de televisão abertas ainda são o principal veículo publicitário no país, atraindo grandes marcas e campanhas de todos os segmentos da economia.

Além disso, o setor de radiodifusão é um grande empregador, gerando milhares de empregos diretos e indiretos. Estima-se que o setor empregue mais de 200 mil profissionais, entre jornalistas, técnicos, produtores, operadores de câmera, e outros profissionais especializados. Essas oportunidades de emprego não se restringem aos grandes centros urbanos, mas também alcançam regiões mais afastadas, contribuindo para o desenvolvimento econômico local.

No aspecto social, a radiodifusão tem um papel vital na democratização da informação e no acesso à cultura e à educação. Programas educativos e culturais, especialmente nas emissoras públicas e educativas, desempenham uma função importante na formação de cidadãos críticos e informados. Além disso, a radiodifusão comunitária, com foco em interesses locais, promove a inclusão social e a valorização das culturas regionais, fortalecendo a identidade cultural brasileira.

Em suma, o setor de radiodifusão no Brasil é fundamental tanto para a economia quanto para a sociedade. Ele não só movimenta bilhões de reais e gera milhares de empregos, mas também desempenha um papel central na formação da identidade nacional, na disseminação de informações e na promoção de valores democráticos e culturais.

2.3 Direito fundamental à comunicação

A evolução dos direitos fundamentais pode ser compreendida a partir da clássica divisão em gerações, proposta por Karel Vasak e posteriormente desenvolvida por Norberto Bobbio. Essa classificação evidencia uma progressiva ampliação do conteúdo dos direitos humanos, refletindo as transformações históricas e sociais. De acordo com Lopes (2011), com base nas ideias de Bobbio, vivemos uma “era dos direitos”, marcada pela multiplicação de direitos e pela necessidade crescente de protegê-los em sua efetividade.

A primeira geração de direitos refere-se às liberdades civis e políticas, surgidas das revoluções liberais dos séculos XVIII e XIX. São direitos de defesa frente ao Estado, como a liberdade de expressão, de pensamento e de imprensa. Nessa dimensão, o direito à comunicação tem natureza negativa, por abster a interferência estatal (LOPES, 2011, p. 8). Trata-se, portanto, de direito fundamental à autonomia individual e à participação na vida democrática.

Contudo, conforme Tórres (2013), a simples liberdade formal de expressão mostra-se insuficiente em sociedades desiguais, nas quais o acesso aos meios de comunicação é restrito a determinados grupos. Por isso, a segunda geração de direitos, voltada às garantias sociais, econômicas e culturais, torna-se essencial para



a realização do direito à comunicação. Essa geração exige ações positivas do Estado, como a promoção do pluralismo midiático, o direito de resposta e o combate à desinformação.

Já a terceira geração, de caráter coletivo e difuso, integra direitos como a paz, o meio ambiente equilibrado, o desenvolvimento e a comunicação como bem público. Nessa perspectiva, o direito à comunicação transcende o indivíduo, sendo reconhecido como condição para a democracia participativa, o controle social e a inclusão das minorias. Conforme enfatiza Lopes (2011, p. 13), os direitos fundamentais são historicamente construídos e não estão imunes à transformação: o que se considera essencial em uma época pode não ter sido reconhecido como tal em outra.

Por sua vez, na perspectiva apresentada por Ramos (2005), o direito à comunicação deve ser compreendido como um direito social de quarta geração, ainda em processo de reconhecimento normativo e político. Tal direito emerge em resposta às transformações tecnológicas e culturais trazidas pela digitalização da informação, pela convergência midiática e pela consolidação de uma sociedade global interconectada, marcada pelo fluxo intenso e desigual de dados, imagens e discursos. Mais do que o direito de ser informado, propõe-se o direito de comunicar, entendido como a capacidade efetiva de acessar, participar e dialogar no espaço público midiático de forma democrática e plural. Nesse sentido, a comunicação deve ser tratada como política pública essencial, dotada de regulação específica, financiamento estável e mecanismos institucionais que garantam acesso equitativo aos meios e diversidade de vozes. Ao reconhecer a comunicação como um direito humano emergente, amplia-se o horizonte da cidadania, reforçando a ideia de que a democracia comunicacional é condição para a democracia política.

Dessa forma, o direito à comunicação não pode ser entendido como um direito estático ou absoluto. Ele é um direito complexo e interdimensional, que articula liberdades individuais (primeira geração), garantias de acesso e equidade (segunda geração), e o fortalecimento da esfera pública e do pluralismo (terceira geração). Sua efetividade requer não apenas previsão constitucional, mas também regulação infraconstitucional adequada, conforme defende Tôrres (2013), de forma a compatibilizar esse direito com os demais direitos fundamentais, como a dignidade da pessoa humana e a igualdade.

2.4 Estrutura jurídica vigente

Na perspectiva tecnológica, é comum considerar que existe uma sobreposição entre os conceitos que envolvem telecomunicação e radiodifusão. Enquanto a primeira seja o conjunto de técnicas e recursos para permitir a comunicação à distância nas mais diversas modalidades, a segunda seria uma aplicação mais especializada da primeira, usada para a divulgação unidirecional de conteúdos, na forma de um para muitos. Novas tecnologias, entretanto, têm desafiado essa definição mais tradicional, como é o caso da TV 3.0, em que há uma integração entre televisão e internet, permitindo uma experiência mais individualizada e bidirecional.

Contudo, na esfera jurídica, o constituinte originário optou pela separação entre os serviços de telecomunicações e de radiodifusão, ao estabelecer regimes jurídicos específicos a cada uma dessas espécies. Essa separação se confirmou e se ampliou com a promulgação da Emenda Constitucional (EC) nº 8, de 1995. Por meio da alteração do texto constitucional, todos os serviços de telecomunicações ficaram sob a fiscalização de um órgão regulador (art. 21, XI, CF1988), o qual,



posteriormente, se constituiu na Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL. Enquanto isso, os serviços de radiodifusão ficaram sob a competência material da União, sem a previsão de órgão regulador (art. 21, XII; CF88), ficando mantida a competência exclusiva do Congresso Nacional para apreciação das outorgas desses serviços (art. 49, XII, CF1988).

Aliás, esse dispositivo se refere especificamente à concessão e à renovação de concessão das emissoras de rádio e televisão. No entanto, pela prática legislativa, foi adotada uma interpretação ampliativa desse dispositivo, em que o Poder Legislativo também examina atos de autorização e permissão, ao combinar aquele dispositivo com o comando constitucional de que o Congresso Nacional deve apreciar o ato do Poder Executivo relacionado à outorga e à renovação de concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão (art. 223, *caput* e § 1º, CF1988).

Outra distinção de aparece na Constituição se refere às subdivisões da radiodifusão, que se constitui em gênero. São duas as espécies de serviços: a radiodifusão sonora (rádio) e a radiodifusão de sons e imagens (televisão). Contudo, não há no texto constitucional uma definição para cada uma dessas espécies. Esses conceitos foram deixados para as normas infraconstitucionais.

Além de sua importância social, cultural e política, a prestação dos serviços de radiodifusão no Brasil é juridicamente estruturada em quatro modalidades principais, classificadas conforme sua finalidade comercial, comunitária, pública ou educativa. Cada uma dessas categorias opera sob um regime jurídico específico, com normas, limites e obrigações próprias, refletindo diferentes formas de acesso e distribuição do espectro radioelétrico — um bem público de uso restrito.

A primeira modalidade é a **radiodifusão comercial**, voltada ao mercado privado e operada por empresas com fins lucrativos. Sua regulamentação baseia-se no Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), instituído pela Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962, complementado pelo Decreto-Lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967, e pelo Decreto nº 52.795, de 31 de outubro de 1963, que aprovou o Regulamento dos Serviços de Radiodifusão. Esses dispositivos legais estabelecem os parâmetros técnicos, os critérios para concessão de outorgas e as obrigações de programação, incluindo a veiculação de conteúdos jornalísticos, educativos e culturais.

A segunda modalidade é a **radiodifusão comunitária**, concebida como um instrumento de inclusão social e democratização da comunicação. Trata-se de um serviço de caráter local, sem fins lucrativos, destinado a comunidades específicas e operado por associações civis. É regulado pela Lei nº 9.612, de 19 de fevereiro de 1998, pelo Decreto nº 2.615, de 3 de junho de 1998, e pela Portaria MCom nº 4.334, de 17 de setembro de 2015, posteriormente alterada pela Portaria MCTIC nº 1.909, de 5 de abril de 2018. O objetivo central desse modelo é assegurar espaço para a pluralidade de vozes, permitindo que grupos sociais tradicionalmente excluídos da grande mídia expressem suas identidades e necessidades.

A terceira modalidade é a **radiodifusão pública**, vinculada à administração pública direta ou indireta e destinada à prestação de serviços de informação, cultura, educação e cidadania com independência editorial. É disciplinada pela Lei nº 11.652, de 7 de abril de 2008, que estrutura o Sistema Público de Radiodifusão, com a criação da Empresa Brasil de Comunicação (EBC), e estabelece princípios como autonomia, pluralismo, complementaridade e compromisso com a diversidade regional, étnica e cultural do país.



Por fim, há a **radiodifusão educativa**, cuja finalidade primordial é a difusão de conteúdos pedagógicos e culturais, geralmente sob responsabilidade de instituições de ensino e entidades educacionais sem fins lucrativos. Seu regime jurídico é regido pelo Decreto-Lei nº 236, de 1967, e pela Portaria MCTIC nº 3.238, de 20 de junho de 2018, que normatizam os critérios de outorga, operação e conteúdo, buscando garantir que os serviços atendam ao interesse público educacional.

Além dessas normativas específicas, o arcabouço jurídico da radiodifusão é complementado por outras legislações relevantes. A Lei nº 5.785, de 23 de junho de 1972, trata da prorrogação de prazos das concessões e permissões para execução dos serviços de radiodifusão sonora; a Lei nº 6.615, de 16 de dezembro de 1978, regulamenta a profissão de radialista, assegurando direitos trabalhistas e condições de exercício profissional; e a Lei nº 13.424, de 28 de março de 2017, moderniza o processo de renovação das outorgas, simplificando trâmites e ampliando a transparência na relação entre o poder público e os concessionários.

Essa segmentação jurídica reflete a tentativa do ordenamento brasileiro de equilibrar interesse público e iniciativa privada, liberdade de expressão e responsabilidade social, promovendo, em tese, um sistema de radiodifusão diverso, acessível e funcional à democracia. No entanto, as disparidades na distribuição de canais, os entraves regulatórios e a concentração de propriedade ainda representam desafios significativos à plena efetividade do direito à comunicação.

No âmbito do Poder Executivo, vale destacar o Regulamento dos Serviços de Radiodifusão, aprovado pelo Decreto nº 52.795, 1963. Esse regulamento, que disciplina o CBT, define as competências para a outorga dos serviços de radiodifusão em território nacional, inclusive águas territoriais e espaço aéreo. De acordo com essa norma, ao Presidente da República compete outorgar, exclusivamente por meio de concessão, a exploração dos serviços de radiodifusão de sons e imagens. Já ao Ministro de Estado das Comunicações cabe outorgar, por meio de concessão, permissão ou autorização, a exploração dos serviços de radiodifusão sonora.

Para concluir, é necessário fazer um destaque sobre os Serviços Ancilares de Radiodifusão, definidos por meio do Decreto nº 5.371, de 2005. De forma sintética, são serviços de retransmissão e repetição de sinais de rádio e televisão, para complementar a cobertura de uma rede de comunicação. Trata-se de serviços que, a princípio, também estão submetidos às disposições do CBT, tal como as emissoras de rádio e televisão. Contudo, diferentemente delas, as outorgas das repetidoras e das retransmissoras não passam pela apreciação do Congresso Nacional.

Essa questão é especialmente importante em face do grande número de retransmissoras e repetidoras de rádio, que participam com cerca de 5% das outorgas de rádio e 96% das de televisão, conforme dados obtidos junto ao Ministério das Comunicações (seção 2.2). Embora não seja objeto do presente estudo, cabe uma análise mais aprofundada da natureza desses serviços para definir a que regime jurídico essas outorgas estão submetidas.

2.5 Processo legislativo relativo às outorgas de radiodifusão

O fluxo das outorgas de radiodifusão e de suas renovações (10.169 emissoras de rádio e 813 emissoras de televisão) se inicia no Poder Executivo, que realiza a análise técnica e jurídica dos pedidos por intermédio do Ministério das Comunicações. Após a aprovação da autoridade competente, que pode ser o



Presidente da República ou o Ministro da Pasta, a depender do tipo de outorga, como informado anteriormente, o processo é encaminhado para a deliberação do Congresso Nacional, via Casa Civil, por meio de mensagem presidencial.

No âmbito do Poder Legislativo, o fluxo segue as disposições da Constituição de 1988 e dos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados (RICD) e do Senado Federal (RISF).

Em síntese, as regras constitucionais do processo legislativo para os atos de outorga do serviço de radiodifusão estão definidas no art. 49, XII, e no art. 223.

De início, vale ressaltar que o Congresso Nacional não tem competência para modificar (emendar) a decisão do Poder Executivo. Tem apenas a capacidade de confirmá-la ou rejeitá-la. Dessa maneira, se o Poder Executivo decide não outorgar o serviço para determinada entidade, não pode o Congresso Nacional, de forma autônoma e isolada, deliberar pela outorga à mesma ou a outra entidade.

Por força da competência exclusiva do Congresso Nacional no exame da matéria (art. 49, XII, CF1988), a espécie normativa destinada à confirmação ou rejeição do ato do Poder Executivo é o decreto legislativo. Assim, a proposição aplicável é o projeto de decreto legislativo (PDL), com tramitação bicameral.

A Carta Política também estabelece o rito da urgência constitucional para tramitação da matéria, definindo o prazo máximo de 45 dias para que cada Casa Legislativa se manifeste sobre ela (art. 223, § 1º; art. 62, §§ 2º e 4º).

Ademais, insta registrar que, em observância ao comando constitucional (art. 223, § 2º, CF), **a não renovação da concessão ou permissão** depende de aprovação de, no mínimo, **dois quintos do Congresso Nacional** (33 Senadores), em votação nominal. Essa cláusula de quórum qualificado para aprovar a não renovação das concessões e permissões dos serviços de radiodifusão foi introduzida como mandamento constitucional na Carta de 1988.

Uma vez que a mensagem seja recebida no Parlamento, a tramitação começa na Câmara dos Deputados, onde é encaminhada à comissão temática. Vale dizer que, até 2023, a análise do ato era realizada pela Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI). Com a alteração do RICD em 2023, a competência passou à Comissão de Comunicação (CCOM). Assim, em função da mudança das competências temáticas das comissões, tanto na Câmara, quanto no Senado, a comissão que aprecia os PDLs de radiodifusão será referida neste trabalho apenas como comissão permanente, comissão de mérito ou comissão temática, evitando-se imprecisões.

O processo é autuado inicialmente na espécie legislativa denominada TVR. A comissão de mérito, após examinar a documentação encaminhada pelo Poder Executivo, apresenta o PDL para a aprovação ou rejeição do ato, conforme o entendimento de seus membros.

Importante mencionar que essa etapa já constitui uma análise formal (sobre a documentação encaminhada) e material (sobre o mérito político) sobre a matéria.

O RICD prevê expressamente que apenas projetos de lei, com algumas exceções (art. 24, II), são submetidos ao rito abreviado. Contudo, também os projetos de decreto legislativo de apreciação de outorga ou renovação de serviços de radiodifusão (projetos de rádio e TV) seguem tal procedimento, conforme posição da CCJ daquela Casa (Parecer CCJ/CD nº 9/1990).

Na sequência, o PDL, já criado, é direcionado à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), para exame dos aspectos de constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da proposição. Uma vez confirmada pela CCJC, a proposição é remetida ao Plenário, para leitura.



Na etapa final, a proposição é submetida novamente à CCJC, para redação final. Após aprovação, segue ao Senado.

Na Casa Revisora, conforme explicado em Oliveira (2021), os projetos de decreto legislativo de radiodifusão tramitam simultaneamente nos ritos sumário (de urgência constitucional, disposta no art. 64, § 2º, CF) e abreviado (art. 375, *caput*, RISF).

Embora a Lei Maior preveja o rito abreviado apenas para projetos de lei (art. 58, § 2º, I, CF), o art. 91 do RISF, em interpretação ampliativa do dispositivo constitucional, prevê esse procedimento também para certos projetos de resolução e de decreto legislativo.

Até 2023, cabia à Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT) o exame dos PDLs de radiodifusão. A partir de então, tal competência foi transferida à Comissão de Comunicação e Direito Digital (CCDD).

Em seu estudo, Oliveira (2001) menciona que o rito abreviado (art. 91, III, RISF) prevê a apreciação da matéria pela comissão permanente, em caráter terminativo, dispensando-se sua submissão ao Plenário. Todavia, embora seja uma situação muito rara, se a decisão da comissão permanente for pela aprovação do ato do Poder Executivo que não renova concessão ou permissão anteriormente outorgada, a matéria deve ser necessariamente encaminhada ao Plenário, independentemente de recurso de um décimo dos Senadores. O motivo é que a decisão pela não renovação exige quórum qualificado de dois quintos da Casa. Por isso, não pode ser decidida no âmbito da comissão, que é um órgão fracionário (art. 223, § 2º, CF; Parecer CCJ/CD nº 9/1990; art. 77, XI; art. 288, IV, RISF).

Convém mencionar que as votações de proposições que têm caráter terminativo são feitas pelo processo nominal.

O autor esclarece ainda que o rito sumário, igualmente aplicável aos projetos de decreto legislativo, estabelece o prazo de 45 dias para a apreciação da matéria em cada Casa Legislativa, sob pena de sobrestamento da pauta. Porém, o trancamento da pauta do Plenário decorrente do descumprimento do prazo constitucional só acontece se a matéria passar à competência decisória do Plenário, isto é, deixar de ser terminativa. Isso só ocorre se apresentado recurso de um décimo da Casa (art. 58, § 2º, I, parte final, CF; art. 91, §§ 3º e 4º, RISF) em face da decisão terminativa da comissão permanente (fato raro); ou se a decisão da comissão é pela confirmação da não renovação de concessão ou permissão já outorgada (caso raríssimo), pois tal decisão, conforme dito, exige quórum qualificado de dois quintos da Casa. Nesses casos, a proposição é incluída em Ordem do Dia, sobrestando-se a partir daí a deliberação sobre as demais matérias, até que o Plenário vote o projeto de autorização de serviço de rádio ou TV (art. 375, VIII, RISF).

Embora não conste do Risf, o Parecer nº 34, de 2003, da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), aprovado em Plenário, estabelece um calendário especial para a tramitação dos PDLs sobre concessão, permissão ou autorização de rádio e televisão. O parecer também dispõe que os PDLs de rádio e televisão sejam apreciados terminativamente pela comissão temática.



Também convém registrar que, no Senado, a Resolução nº 3, de 2009³, atribuiu à comissão permanente competência para apreciar atos de outorga e renovação de concessão, permissão ou autorização de serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens, em qualquer de suas modalidades. Além disso, definiu expressamente que os projetos de decreto legislativo de que trata o § 1º do art. 223 da Constituição Federal poderiam ser discutidos e votados por essa comissão, dispensada a competência do Plenário.

Assim, de acordo com as normas e interpretações vigentes, a confirmação, pelo Congresso Nacional, do ato de outorga ou de renovação de concessão, autorização ou permissão expedido pelo Poder Executivo depende tão somente da aprovação da matéria por maioria simples, seguindo o mesmo processo de deliberação de projeto de lei ordinária.

De forma análoga, a rejeição de ato de outorga ou de renovação depende apenas da decisão por maioria simples. Nos termos exatos do art. 223, § 2º, da Constituição, apenas a confirmação do ato de não renovação de concessão ou permissão depende de votação, em plenário, nas duas casas legislativas, com quórum qualificado.

Nesse ponto, importante mencionar que, consoante entendimento estabelecido nesta Casa Legislativa, essa regra não se aplica às autorizações⁴, por não estarem expressamente mencionadas no dispositivo constitucional.

O quadro abaixo resume as hipóteses discutidas anteriormente:

Quadro 3. Forma de apreciação pelo Congresso Nacional dos atos do Poder Executivo relativos às outorgas de radiodifusão

Ato do Poder Executivo	Ato do Congresso Nacional	Quórum e rito
outorga de concessão, autorização ou permissão	aprova/rejeita o ato do Poder Executivo	maioria simples, dispensada a competência de Plenário
negativa de outorga concessão, autorização ou permissão	não aplicável	
renovação de concessão, autorização ou permissão	aprova/rejeita o ato do Poder Executivo	maioria simples, dispensada a competência de Plenário
negativa de renovação de concessão ou permissão	aprova o ato do Poder Executivo	maioria qualificada de 2/5, em votação nominal em Plenário
	rejeita o ato do Poder Executivo	maioria simples, dispensada a competência de Plenário
negativa de renovação de autorização	aprova/rejeita o ato do Poder Executivo	maioria simples, dispensada a competência de Plenário

Fonte: elaboração própria (com base na interpretação dos textos normativos)

³ Dispõe sobre a apreciação dos atos de outorga e renovação de concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens e revoga a Resolução nº 39, de 1992, do Senado Federal.

⁴ Os serviços de radiodifusão comunitária (rádio comunitária) são outorgados por meio de autorização.



3 PROBLEMA DE PESQUISA E METODOLOGIA

Esta seção tem por objetivo apresentar a delimitação do problema de pesquisa e descrever os procedimentos metodológicos adotados na condução do estudo. A análise parte de uma questão central relacionada à efetividade do modelo normativo instituído pela Constituição Federal de 1988 para a regulação dos serviços de radiodifusão, com ênfase no papel do Congresso Nacional na apreciação das outorgas e renovações. Na sequência, é descrita a metodologia empregada, que se baseia no uso de dados públicos e abertos referentes à tramitação das proposições legislativas relacionadas à outorga de radiodifusão.

3.1 Definição do problema de pesquisa

Apesar da previsão constitucional que estabelece um modelo democrático e participativo para a regulação dos serviços de radiodifusão, envolvendo os Poderes Executivo e Legislativo na concessão e renovação das outorgas, persistem dúvidas quanto à efetividade desse arranjo institucional. A exigência de apreciação legislativa para cada processo, somada à grande quantidade de emissoras existentes no país, impõe um volume elevado de demandas ao Congresso Nacional, que nem sempre consegue cumprir os prazos definidos na Constituição. A morosidade na tramitação, por vezes superior a uma década, e a atuação frequentemente burocrática do Legislativo geram questionamentos sobre os efeitos práticos desse modelo na organização do setor. Diante disso, o problema de pesquisa que orienta este trabalho consiste em investigar quais são os efeitos desejados e indesejados do modelo de regulação da radiodifusão adotado pela Constituição de 1988, especialmente no que se refere à eficiência do Congresso Nacional no processamento das outorgas e renovações, e como esse modelo impacta a dinâmica entre os poderes públicos e os agentes regulados.

3.2 Metodologia de pesquisa

Para a realização deste trabalho, foram utilizados dados abertos disponibilizados pela Câmara dos Deputados, especificamente aqueles relacionados à tramitação de proposições legislativas. Esses dados, acessíveis por meio do portal de dados abertos da instituição, possibilitaram a análise detalhada do percurso das proposições dentro do processo legislativo, incluindo informações sobre autoria, datas de apresentação, andamento nas comissões e votações em plenário.

A opção por utilizar dados da Câmara dos Deputados é justificada por dois motivos. Em primeiro lugar, o uso de uma única fonte de informações simplifica o tratamento dos dados e as análises deles resultantes. Ademais, a escolha por usar dados da Câmara em lugar das informações disponibilizadas pelo Senado Federal se deve ao fato de que os Projetos de Decreto Legislativo (PDLs) referentes à radiodifusão sempre têm sua origem naquela Casa Legislativa. Assim, ao se limitar a escolha a somente uma base de dados, o uso de informações do Senado poderia resultar na ausência de dados sobre projetos rejeitados e arquivados na Casa Iniciadora.

Após a coleta e a organização dos dados em planilhas, os PDLs relacionados à radiodifusão foram identificados e classificados por meio de uma pesquisa utilizando palavras-chave específicas, tais como: "aprova", "rejeita", "radiodifusão", "sonora", "sons e imagens", "outorga", "renova", "comunitária", "frequência modulada", "ondas tropicais", "educativa", entre outras.



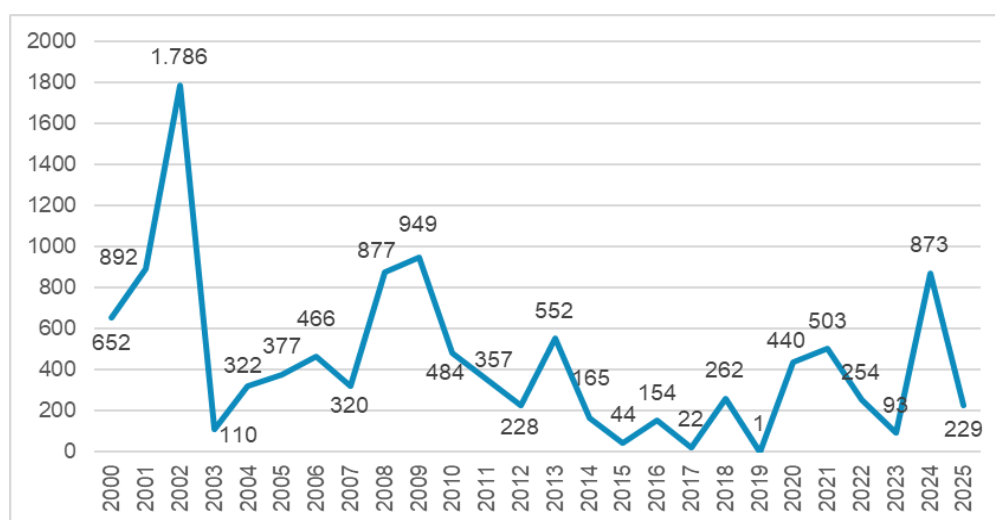
Importante destacar que a escolha por utilizar fontes oficiais e públicas visa garantir a transparência, a confiabilidade e a reprodutibilidade dos resultados obtidos ao longo da pesquisa.

4 RESULTADOS

4.1 Apresentação e análise dos dados

A partir dos dados coletados, é possível verificar quantos atos do Poder Executivo foram submetidos ao Congresso Nacional desde 2000. O gráfico a seguir demonstra o número de atos encaminhados, ano a ano:

Gráfico 1. Quantidade de atos do Poder Executivo relativos a outorgas de radiodifusão submetidos anualmente ao Congresso Nacional, 2000-2025

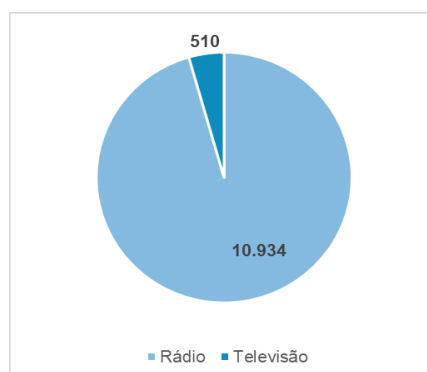


Fonte: elaboração própria

Do gráfico anterior, chega-se à conclusão de que foram apresentados ao Congresso Nacional cerca de 440 atos de outorga por ano.

O gráfico 2, por sua vez, demonstra que o número de outorgas de radiodifusão remetidas ao Congresso Nacional, no período indicado, por modalidade:

Gráfico 2. Quantidade de atos do Poder Executivo relativos a outorgas de radiodifusão submetidos ao Congresso Nacional, por modalidade, 2000-2025



Fonte: elaboração própria

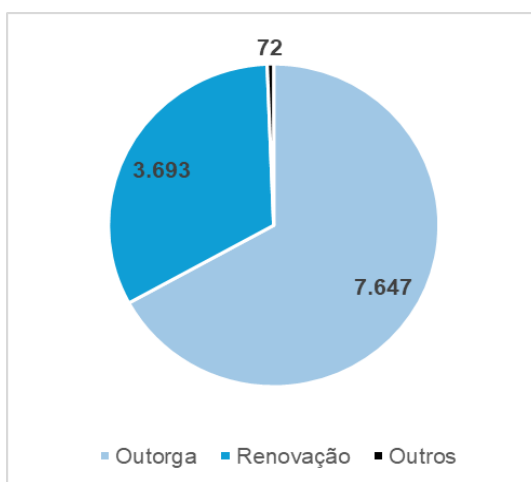


Assim, percebe-se que quase 96% do total de atos submetidos ao Congresso Nacional se refere à radiodifusão sonora e pouco mais que 4% são relativos à radiodifusão de sons e imagens.

Contudo, considerando os últimos seis anos como um período mais recente para a análise, percebe-se que a média de atos encaminhados pelo Poder Executivo é de 385 para rádio e 14 para televisão a cada ano. Em síntese, a quantidade de atos de rádio chega a ser quase trinta vezes maior do que os de televisão. Esses dados demonstram que o Congresso Nacional acaba por direcionar a maior parte de seus esforços para uma tecnologia mais antiga, já em fase de obsolescência, e que não tem a mesma relevância social, econômica e cultural da televisão.

O gráfico 3 a seguir retrata a quantidade total de atos encaminhados, entre 2000 e 2025, na perspectiva do tipo de decisão tomada pelo Poder Executivo:

Gráfico 3. Quantidade de atos do Poder Executivo relativos a outorga de radiodifusão submetidos ao Congresso Nacional, por tipo de decisão, 2000-2025



Fonte: elaboração própria

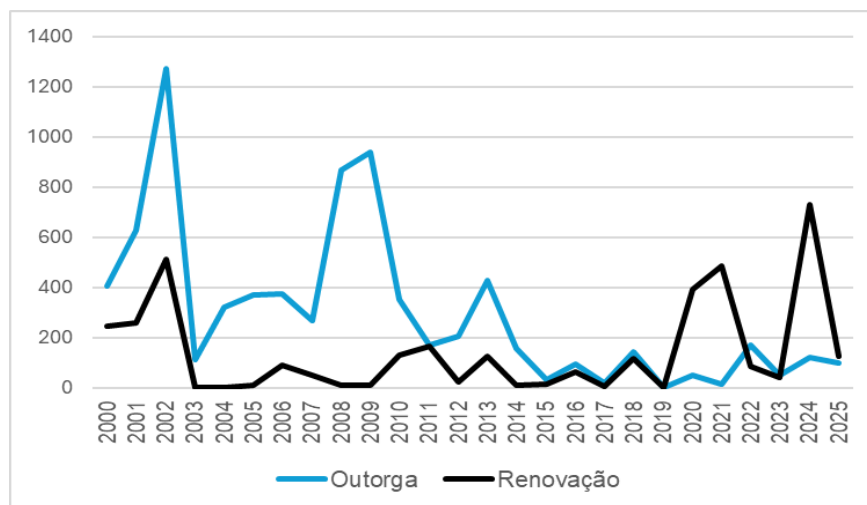
Considerando toda a série histórica, percebe-se que a maior parte dos atos se referia a outorga dos serviços. Ao todo, foram 7.647 atos de outorga remetidos pelo Poder Executivo desde 2000, contra 3.693 atos de renovação. Ou seja, a proporção é de 2/3 para outorga e de 1/3 para renovação.

Nos últimos 26 anos, os outros tipos de atos aparecem de forma bem mais esporádica: há apenas 72 atos, equivalente a menos de 1% do total. De perempção (decaimento do direito de renovação) são 36 no total; de revogação de outorgas são 19; e de anulação de atos anteriores são 17.

Com base no gráfico 4 a seguir, observa-se que, nos últimos seis anos, já houve uma inversão para a predominância de atos de renovação. Enquanto os atos de outorga refletiram uma média de 84 por ano, os atos de renovação passaram a totalizar uma média anual correspondente a 310.



Gráfico 4. Quantidade de atos de outorga e de renovação de outorga submetidos anualmente ao Congresso Nacional, 2000-2025

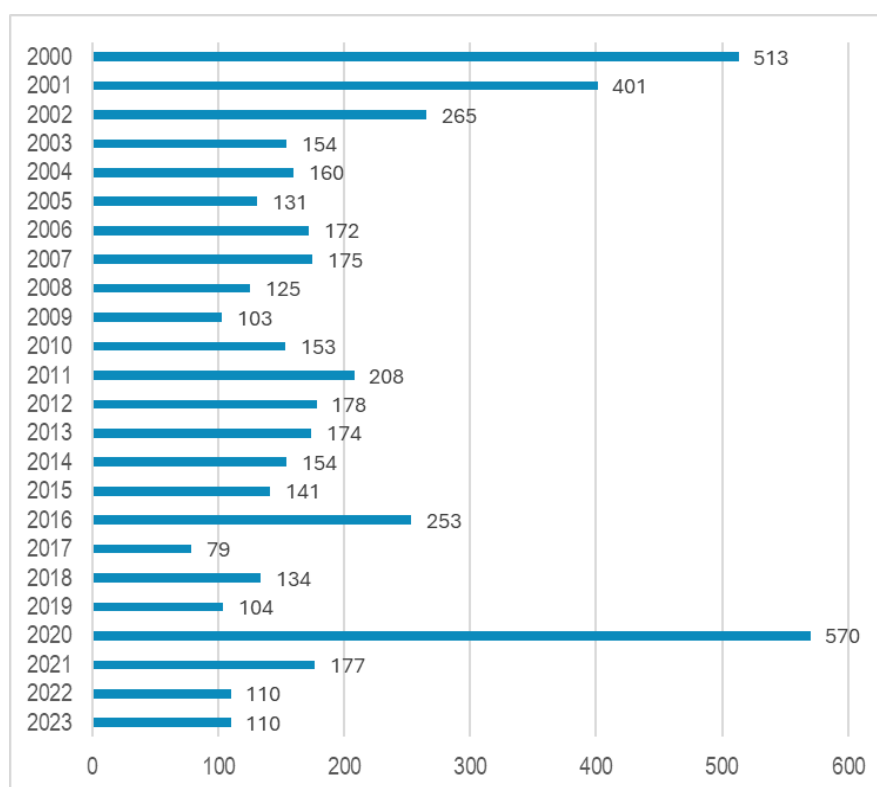


Fonte: elaboração própria

Pode-se afirmar categoricamente que essa será a tendência nos próximos anos, uma vez que as outorgas de rádio expiram a cada dez anos e as de televisão a cada quinze.

Por fim, gráfico 5 ilustra a duração média da tramitação dos atos do Poder Executivo na primeira etapa do processo legislativo, que corresponde ao transcurso entre a data de recebimento da mensagem presidencial e a apresentação do PDL pela comissão temática da Câmara dos Deputados.

Gráfico 5. Tempo médio de tramitação (em dias) dos atos do Poder Executivo transformados em proposição legislativa



Fonte: elaboração própria



Desse gráfico, dois destaques são pertinentes. O primeiro é que o tempo de tramitação tem se reduzido ao longo dos anos. A média de duração do trâmite dos atos apresentados no ano 2000 foi de 513 dias. Já em 2023, esse prazo havia se reduzido para 110 dias. A despeito disso, o tempo ainda estava muito acima dos 45 dias definidos pela Constituição, ainda mais considerando que essa é apenas a primeira etapa na Câmara dos Deputados. Após a aprovação na comissão temática, o PDL ainda precisa ser apreciado duas vezes na CCJC, uma para exame dos aspectos constitucionais e outra para a redação final. Depois disso, ainda é submetido ao exame do Senado. Assim, considerando um processo em quatro etapas, o prazo sucessivo de 45 dias em cada Casa Legislativa parece exíguo.

A segunda constatação é que nenhum dos 1.102 atos encaminhados pelo Poder Executivo em 2024 e 2025 foi transformado em PDL. Isso pode apontar para um funcionamento irregular da nova comissão temática na Câmara dos Deputados.

4.2 Discussão dos resultados

Estudos anteriores já apontaram a necessidade de simplificação do processo de outorgas de radiodifusão no Brasil, a fim de possibilitar a diversidade dos meios de comunicação e, dessa forma, garantir, em sua plenitude, a liberdade de expressão. Em especial, destaca-se a recomendação de que a aprovação final das outorgas pelo Congresso Nacional seja mudada, por entender que essa prerrogativa do Poder Legislativo acaba por ser “uma anomalia que ameaça a democracia e põe em risco as garantias aos direitos humanos” (MENDEL e SALOMON, 2011). Mesmo com essa correção de rumo, continuará havendo espaço para que “o Congresso tenha seu papel nesse tema, exercendo seus poderes de forma transparente e responsável” (MENDEL e SALOMON, 2011).

Assim, em face dos resultados verificados, torna-se imprescindível refletir sobre medidas concretas que possam enfrentar a principal disfunção diagnosticada neste estudo: a morosidade no processamento das outorgas de radiodifusão no âmbito do Congresso Nacional. Para tanto, propõem-se neste artigo três abordagens complementares ou alternativas entre si — simplificação, priorização e automatização —, que poderiam ser aplicadas isoladamente ou de forma integrada.

A primeira abordagem seria a **simplificação** dos procedimentos legislativos. Nesse sentido, modificações processuais poderiam ser implementadas para reduzir etapas desnecessárias e agilizar a tramitação das proposições. Uma possibilidade seria alterar o RICD, a fim de eliminar duas das três fases atuais na Câmara dos Deputados, como a retirada da necessidade de exame formal pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), concentrando a análise apenas na comissão temática. Outra medida seria a redefinição, por meio de alteração constitucional, da obrigatoriedade de tramitação legislativa para determinados tipos de serviços ou modalidades de radiodifusão, em especial aqueles cujas outorgas individuais tenham menor risco ou menor impacto econômico ou social. Para tanto, sugere-se a modificação do art. 49, XII, e do art. 223 da Constituição. Uma revisão legal também se mostra cabível em algumas modalidades de outorga, tal como a autorização. Para tanto, veja-se o Projeto de Lei nº 2.663/2024, de autoria do Senador Rodrigo Cunha, atualmente em apreciação na CCDD.

A segunda estratégia envolveria a **priorização** das matérias, mediante a criação de uma escala de importância entre os diferentes tipos de atos administrativos — outorga, renovação, revogação, perempção, entre outros. Poderia



ser instituído na Constituição, por exemplo, um sistema em que atos ordinários e de baixa complexidade fossem aprovados automaticamente por decurso de prazo, concentrando a análise parlamentar apenas nos casos mais relevantes ou polêmicos, de modo a otimizar a capacidade deliberativa do Congresso.

Por fim, a terceira abordagem, no âmbito administrativo, consistiria no aprofundamento das atividades de **automatização** do processo legislativo, com o uso de tecnologias digitais e mesmo de inteligência artificial. Sistemas de automação poderiam ser empregados para triagem dos processos, análise prévia da documentação e geração automática de relatórios, permitindo maior eficiência no exame dos requisitos formais e materiais das outorgas. Essa inovação reduziria o esforço manual das comissões, mitigaria os atrasos processuais e liberaria os parlamentares para a apreciação efetiva de matérias de maior impacto estratégico.

Em conjunto, essas três abordagens representariam alternativas viáveis para modernizar o sistema de tramitação das outorgas de radiodifusão, tornando-o mais compatível com a dinâmica contemporânea da comunicação social e com as exigências de eficiência e responsividade que se impõem ao Poder Legislativo.

Além dessas abordagens, é importante considerar que as atividades de comunicação vêm passando por rápidas e profundas transformações. Com a consolidação da internet como meio dominante de difusão de conteúdo, surgiram novos formatos comunicacionais como a web rádio e a web TV, que operam por meio da tecnologia de *webcasting*, com transmissões contínuas de áudio e vídeo via rede digital. Esses meios oferecem vantagens como maior alcance, flexibilidade, personalização da programação e interatividade com o usuário. Ao contrário da radiodifusão tradicional, não dependem de concessão pública nem de estrutura física robusta, o que democratiza o acesso à produção de conteúdo. Contudo, operam em um vácuo regulatório, sem legislação específica que trate de aspectos fundamentais como fiscalização, publicidade, direitos autorais e responsabilidades editoriais (COSTA, 2016).

Diante desse cenário, são necessários estudos mais direcionados para propor um marco legal que discipline o funcionamento das mídias digitais, a partir de critérios técnicos, jurídicos e econômicos. A regulamentação dessas plataformas é essencial para garantir a efetivação do direito à comunicação em ambiente digital, assegurando pluralismo, inclusão e segurança jurídica.

Outra proposição relevante é trazida por Pieranti (2021), que analisa as recomendações da OCDE ao Brasil para reformar seu modelo regulatório das comunicações. Ele destaca a proposta de criação de um órgão regulador único e convergente, com independência política e capacidade técnica para outorgar serviços de telecomunicações e radiodifusão. A organização critica a fragmentação atual do sistema regulatório brasileiro e recomenda a separação entre formulação de políticas públicas e sua implementação. Também propõe o fortalecimento do sistema público de radiodifusão, com ênfase na independência editorial da EBC, estabilidade de financiamento e revisão das mudanças institucionais promovidas a partir de 2016. O autor contextualiza essas recomendações com debates históricos e obstáculos políticos, indicando que sua adoção dependerá da superação de resistências estruturais e de uma agenda regulatória coordenada e democrática.

5 CONCLUSÃO

A análise dos dados coletados e examinados ao longo deste trabalho permitiu identificar importantes limitações no modelo de regulação da radiodifusão estabelecido pela Constituição Federal de 1988. Embora tenha sido concebido com



o propósito de garantir maior controle democrático e participação legislativa no processo de concessão e renovação das outorgas, o arranjo institucional vigente não previu o expressivo crescimento do número de emissoras no Brasil, especialmente após a promulgação da Lei nº 9.612/1998, que instituiu o serviço de radiodifusão comunitária. Esse aumento significativo gerou um impacto direto sobre a capacidade de processamento do Congresso Nacional, resultando em um acúmulo de proposições legislativas e em uma crescente demora na apreciação e aprovação dessas matérias.

Assim, um dos objetivos deste trabalho era lançar luz sobre o processo de outorgas da radiodifusão, um tema que, em função de sua complexidade normativa e da falta de dados estruturados, não chega a ter a transparência devida a sua importância na sociedade. No entanto, a transparência é um princípio essencial para garantir a legitimidade democrática nesse processo, uma vez que envolve o uso do espectro eletromagnético como bem público e impacta diretamente o exercício do direito à comunicação.

Apesar de avanços no aspecto formal da transparência, com a disponibilização de informações em páginas eletrônicas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, há sérias limitações na dimensão qualitativa desse acesso. A linguagem técnica, a dispersão dos dados e a ausência de contextualização tornam difícil a compreensão do processo por parte da sociedade. O acesso à informação, nesse caso, não se converte automaticamente em controle social, pois a complexidade do tema exige alto grau de familiaridade e conhecimento especializado para sua adequada interpretação.

Esse descompasso entre os aspectos formal e material da transparência contradiz os princípios contemporâneos de transparência ativa, estabelecidos pela Lei nº 12.527/2011, também conhecida como Lei de Acesso à Informação, segundo os quais o poder público não deve apenas disponibilizar dados, mas fazê-lo de forma clara, organizada, compreensível e útil. Para que o acompanhamento social do processo de outorgas seja efetivo, é preciso que os dados estejam acessíveis em linguagem cidadã, acompanhados de explicações sobre o significado das etapas, critérios e decisões. O atual modelo, baseado em tramitação legislativa complexa, exclui, na prática, a maior parte da população do debate sobre as outorgas de rádio e televisão, o que contraria o espírito democrático do modelo constitucional de comunicação social.

Além da barreira cognitiva, há também problemas de inconsistência e fragmentação dos dados publicados, o que compromete ainda mais a transparência substancial. Informações sobre processos de concessão e renovação de outorgas, por vezes, apresentam lacunas, divergências entre fontes, ausência de atualizações ou dificuldade de vincular os dados técnicos aos seus responsáveis. Essa fragilidade informacional não apenas dificulta a análise crítica por parte de pesquisadores e organizações da sociedade civil, como também enfraquece os mecanismos institucionais de fiscalização. Em um setor historicamente marcado por favorecimento político, concentração de propriedade e baixa regulação, a transparência qualificada é condição indispensável para democratizar o acesso aos meios e garantir a pluralidade na esfera pública midiática.

Convém ponderar que a situação burocrática que hoje caracteriza o sistema de outorgas e renovações da radiodifusão no Brasil parecer ser resultado de um processo histórico marcado por conveniência política. A título de ilustração, cabe mencionar que, durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, realizados entre 1987 e 1988, as outorgas de rádio e televisão foram amplamente



utilizadas como moeda de troca política: registros apontam a distribuição de 539 concessões e permissões, beneficiando diretamente ao menos 91 parlamentares, como forma de angariar apoio para as medidas de interesse do governo de José Sarney. A própria Constituição de 1988 incorporou uma proteção adicional às outorgas, ao exigir votação nominal de dois quintos do Congresso para sua cassação. Na prática, essa regra tornou quase impossível reverter as outorgas já estabelecidas.

Esse arranjo instituiu uma lógica institucional que reforça a opacidade, desestimula o controle social e protege os interesses já consolidados no setor — uma estrutura cuja burocracia excessiva não parece ser obra do acaso. Ao contrário, aponta para ser instrumento de preservação do poder político-midiático.

Assim, por cerca de vinte anos, entre a promulgação da Constituição de 1988 e a emergência das mídias sociais, consolidou-se uma fase de acomodação entre o poder público e os grandes grupos de mídia, em que a estabilidade política e a governabilidade dependeram da manutenção de boas relações com os principais conglomerados de comunicação. Esses grupos, fundamentais para a visibilidade pública e eleitoral de lideranças políticas, foram preservados como aliados estratégicos, o que explica a ausência de pressão institucional e social por uma reforma regulatória mais incisiva. A naturalização dos trâmites lentos e opacos tende a favorecer os grupos com maior capacidade de influenciar os processos administrativos e legislativos, funcionando como barreira informal à entrada de novos atores. As iniciativas por maior democratização da comunicação, embora constantes, permaneceram politicamente isoladas, muitas vezes deslegitimadas por um discurso que associava regulação à censura e, assim, marginalizadas do debate político dominante.

Nos últimos quinze anos, com a ascensão das mídias sociais como principal arena de disputa política, o centro do debate sobre comunicação deslocou-se da radiodifusão tradicional para o ecossistema digital. Eventos como a Primavera Árabe, a eleição de Donald Trump e o referendo do Brexit evidenciaram o potencial das plataformas digitais para mobilizar a opinião pública e redefinir estratégias eleitorais. Com isso, o interesse político por reformar a radiodifusão arrefeceu, dando lugar à preocupação com a regulação da internet e com os riscos da desinformação em ambientes digitais. A radiodifusão passou a ocupar uma posição periférica na agenda pública, e sua disfuncionalidade institucional deixou de ser objeto de interesse. Um dado ilustrativo desse desinteresse é que a CCDD do Senado Federal sequer havia sido instalada no momento de elaboração deste trabalho, quase quatro meses após o início da sessão legislativa.

O descompromisso com a estruturação de espaços institucionais para o debate reforça a impressão de que a inércia regulatória não é apenas tolerada, mas funcional ao sistema vigente, que continua a servir aos interesses já consolidados em detrimento do direito coletivo à comunicação.

Diante desse cenário, torna-se evidente a necessidade de reformular o sistema atual, seja por meio de alterações legislativas – constitucionais, legais e regimentais – que simplifiquem e agilizem a tramitação dos processos, seja pela adoção de ferramentas tecnológicas que permitam a automação parcial das etapas de análise. A implementação dessas medidas pode contribuir para um processo legislativo mais eficiente e responsivo, compatível com a complexidade e a dinâmica do setor de radiodifusão no país.

Como sugestão para trabalhos futuros, destaca-se a importância de se ampliar o escopo da pesquisa para incluir a análise dos serviços ancilares de



radiocomunicação, cuja regulamentação e acompanhamento também exercem papel relevante no ecossistema das comunicações e merecem maior atenção acadêmica e institucional.

Outra possibilidade de trabalhos futuros trata da integração das bases de dados da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, bem como a inclusão de informações provenientes do Poder Executivo, de modo a ampliar o escopo da análise e proporcionar uma visão mais abrangente do processo legislativo relacionado à radiodifusão.

Por fim, convém citar um terceiro caminho para trabalhos futuros, que seria explorar as novas tecnologias, envolvendo, por exemplo, *webcasting*. Como se viu neste trabalho, essas tecnologias vêm impactando o tradicional setor de radiodifusão, tanto na modalidade sonora, quanto na de sons e imagens.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:constituicao:1988-10-05;1988>. Acesso em 28 set. 2024.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). **Cadernos do Cade: Mercado de TV Aberta e Paga**. Brasília: Departamento de Estudos Econômicos. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.52896/dee.cc2.020>. Acesso em 20 abr. 2025.

CARVALHO, Lucas B. **A política da radiodifusão no Brasil e seu marco legal: do autoritarismo ao ultraliberalismo**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 264, p. 245-277, set./dez. 2013. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/download/14084/12952/29109>. Acesso em 28 set. 2024.

COSTA, Elizabeth. **Políticas públicas de comunicação: projeto de lei sobre web rádio e web TV – webcasting e seus produtos de web rádio, playlist e portal de áudio e vídeo**. São Paulo: Editora Dialética, 2022. ISBN 978-65-252-4754-0.

FERRARETTO, Luiz A. **De 1919 a 1923, os primeiros momentos do rádio no Brasil**. Revista Brasileira de História da Mídia (RBHM), v.3, n.1, jan.2014-jun.2014. ISSN 2238-5126. Disponível em: <https://www.unicentro.br/rbhm/ed05/dossie/01.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2025.

LOPES, Ana M. D. **A era dos direitos de Bobbio: entre a historicidade e a atemporalidade**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 48, n. 192, out./dez. 2011. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/536432/000936205.pdf>. Acesso em: 23 maio 2025.

MENDEL, Toby; SALOMON, Eve. **O ambiente regulatório para a radiodifusão: uma pesquisa de melhores práticas para os atores-chave brasileiros**. UNESCO, Brasília, Série Debates CI: Comunicação e Informação, n.7, fev.2011. ISSN 2176-



3224. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000191622_por. Acesso em: 20 abr. 2025.

OLIVEIRA, Luciano H. S. **O rito terminativo de apreciação de proposições legislativas no Senado Federal**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, jan. 2021 (Texto para Discussão nº 292). Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td292>. Acesso em 28 set. 2024.

PIERANTI, Octavio P. **Hora de repensar o modelo regulatório das comunicações?** As recomendações da OCDE para o sistema público de radiodifusão no Brasil. Galáxia, ISSN 1982-2553, São Paulo, nº 46, 2021, pp. 1-17. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1982-2553202151227>. Acesso em 28 set. 2024.

RAMOS, Murilo C. **Comunicação, direitos sociais e políticas públicas**. In: MARQUES DE MELO, J.; SATHLER, L. Direitos à Comunicação na Sociedade da Informação. São Bernardo do Campo, SP: Umesp, 2005. p. 245-253. Disponível em: https://andi.org.br/wp-content/uploads/2020/10/245_253_direitos_a_comunicacao_politicas_publicas_murilo_ramos.pdf. Acesso em 28 set. 2024.

SCORSIM, Ericson M. **TV digital e comunicação social: aspectos regulatórios: TVs pública, estatal e privada**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. 416 p.

TÔRRES, Fernanda C. **O direito fundamental à liberdade de expressão e sua extensão**. Revista de Informação Legislativa, v. 50, n. 200, 2013. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/50/200/ril_v50_n200_p61.pdf. Acesso em 23 maio 2025.



AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus, Criador e Todo-Poderoso, por me conceder força, sabedoria e saúde ao longo desta caminhada. Sem Sua presença constante, nada disso seria possível.

Expresso minha sincera gratidão ao professor Rafael Silveira e Silva, meu orientador, pelo apoio, incentivo e pelas valiosas contribuições que possibilitaram o desenvolvimento deste trabalho.

Agradeço também aos professores e à dedicada equipe pedagógica do Instituto Legislativo Brasileiro (ILB), que promoveram este curso de pós-graduação com excelência e compromisso com a formação acadêmica e profissional dos alunos.

À minha querida esposa, Isabel, meu amor e gratidão por todo o apoio, compreensão e carinho demonstrados ao longo de todo o curso. Sua presença foi essencial em cada etapa dessa jornada.

E, com o coração cheio de ternura, agradeço às minhas filhas, Luiza e Lúcia, fontes inesgotáveis de inspiração e motivação. São por vocês que continuo buscando aprender e evoluir a cada dia.

