

Do “quarto poder” ao controle democrático: fundamentos constitucionais da regulação da mídia

Heitor Cosentino de Castro e Silva

Advogado do Escritório Urbano Vitalino Advogados.

Pós-Graduado em Direito Eleitoral pela UNIBAGOZZI.

Pós-Graduado em Direito e Processo do Trabalho

pela UNIFITEC.

RESUMO

O presente artigo investiga os fundamentos constitucionais da regulação da mídia no Brasil, destacando a tensão entre a liberdade de expressão formalmente assegurada pela Constituição de 1988 e a sua ineeficácia material decorrente da ausência de regulamentação específica. Demonstra-se, a partir do direito comparado, que experiências estrangeiras comprovam não se tratar a regulação de mecanismo de censura, mas de instrumento indispensável à preservação do pluralismo, à contenção da concentração econômica e à promoção da diversidade cultural e regional. No cenário brasileiro, a persistência de monopólios midiáticos, a apropriação indevida de concessões públicas e a lacuna normativa configuraram obstáculos à efetivação do projeto democrático traçado pela Constituição. Conclui-se que a construção de um marco regulatório democrático, transparente e independente constitui condição necessária não apenas para garantir a função social da comunicação, mas também para fortalecer a própria democracia constitucional.

Palavras-chave: Regulação. Comunicação. Constituição. Democracia.

ABSTRACT

This article examines the constitutional foundations of media regulation in Brazil, emphasizing the tension between the formal guarantee of freedom of expression enshrined in the 1988 Constitution and its material ineffectiveness resulting from the absence of specific regulatory frameworks. Through comparative law analysis, it demonstrates that foreign experiences reveal regulation not as a form of censorship,

but rather as an essential mechanism to safeguard pluralism, prevent economic concentration, and foster cultural and regional diversity. In the Brazilian context, the persistence of media monopolies, the improper appropriation of public concessions, and the normative gap emerge as barriers to the full realization of the democratic project envisioned by the Constitution. The study concludes that the establishment of a democratic, transparent, and independent regulatory framework is not only a prerequisite for ensuring the social function of communication but also a cornerstone for strengthening constitutional democracy itself.

Keywords: Regulation. Communication. Constitution. Democracy.

Sumário: Introdução; 1. Diferenças entre “regulação” e “censura”; 2. Modelos e formas de regulação da mídia adotados em outros países – Breve resumo; 3. A Mídia como “Quarto Poder”; 4. Fundamentos constitucionais; 5. A regulação dos meios de comunicação social no Brasil na atualidade; 6. Lacunas Legislativas e Efeitos da Ineficácia Normativa Constitucional diante da Ausência de Regulação da Mídia no Brasil; 7. Propostas para uma regulação constitucional eficaz dos meios de comunicação. Conclusão. Referências.

Introdução

A comunicação social, em sociedades democráticas, transcende a mera função informativa: constitui espaço público de formação de opinião, de circulação de ideias e de construção da própria cidadania. Por essa razão, não surpreende que os meios de comunicação sejam frequentemente compreendidos como um “quarto poder”, dotados de capacidade de influenciar comportamentos sociais, condutas políticas e até mesmo decisões estatais. A magnitude desse poder simbólico e material impõe, de forma incontornável, a necessidade de reflexão crítica acerca de sua regulação.

No Brasil, o debate sobre a regulação da mídia é, historicamente, marcado por tensões conceituais e políticas. A experiência autoritária da censura prévia, exercida durante a ditadura militar (1964–1985), produziu um trauma coletivo que ainda hoje contamina a compreensão pública do tema, gerando resistência a qualquer proposta regulatória. Todavia, é imperioso distinguir regulação de censura. Enquanto esta opera como mecanismo de supressão arbitrária da liberdade de expressão, aquela se orienta pela busca de efetividade dos preceitos constitucionais,

assegurando pluralismo, diversidade cultural e igualdade de acesso aos meios comunicacionais.

A experiência comparada demonstra que regulação não equivale à restrição, mas, ao contrário, pode configurar instrumento de emancipação. Modelos adotados em democracias consolidadas, como Estados Unidos, Reino Unido, França e Argentina, revelam arranjos institucionais que compatibilizam liberdade de imprensa com políticas estruturantes de fomento à diversidade, de combate à concentração econômica e de promoção de produções regionais e independentes.

No plano normativo, a Constituição Federal de 1988 foi preciso ao consagrar a liberdade de expressão (arts. 5º, IV, IX e XIV; art. 220, § 1º a 5º, CF/88), vedar monopólios e oligopólios nos meios de comunicação e estabelecer a complementaridade entre os sistemas privado, público e estatal (art. 223). Contudo, a ausência de regulamentação específica desses dispositivos, somada à captura política e econômica do setor perpetuam um cenário de ineficácia normativa constitucional. O resultado é uma esfera comunicacional concentrada em poucos conglomerados e pouco permeável à pluralidade de vozes, situação que compromete tanto a igualdade de acesso à comunicação quanto a qualidade da deliberação democrática.

Diante desse quadro, este artigo propõe-se a examinar os fundamentos constitucionais da regulação da mídia, com especial atenção às consequências da lacuna legislativa brasileira. Busca-se, a partir da análise comparada e da crítica à ineficácia normativa, contribuir para a formulação de um modelo regulatório que não apenas resguarde a liberdade formal de expressão, mas também a traduza em liberdade material e inclusiva. O objetivo último é demonstrar que a regulação democrática da mídia, longe de configurar ameaça, representa condição indispensável para a efetivação dos direitos fundamentais e para o fortalecimento da própria democracia.

1 Diferenças entre “regulação” e “censura”

A confusão conceitual entre **regulação** e **censura** tem sido um dos maiores entraves ao debate democrático sobre os meios de comunicação no Brasil. Enquanto a **censura** constitui prática autoritária de supressão prévia ou repressiva de ideias, opiniões e conteúdos, a **regulação** é um instrumento jurídico-político destinado a concretizar os princípios constitucionais de pluralidade, diversidade e proibição de monopólios midiáticos. A Constitui-

ção Federal de 1988, em seu art. 220, §2º, é explícita ao determinar que “é vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística”. Isso significa que o ordenamento jurídico brasileiro não admite restrições arbitrárias à liberdade de expressão, mas não exclui a necessidade de políticas públicas regulatórias que garantam a efetividade dessa liberdade em sua dimensão coletiva.

O período da ditadura militar (1964–1985) deixou marcas profundas na memória social brasileira, associando o termo “regulação” ao controle estatal repressivo. Naquele contexto, a censura foi utilizada como mecanismo de silenciamento de opositores e de ocultação de fatos, em frontal violação aos direitos fundamentais. Esse passado explica, em parte, a resistência de setores da sociedade à implementação de qualquer marco regulatório mais robusto. No entanto, essa resistência se baseia em um equívoco: **regulação não é sinônimo de censura**. Como adverte o jornalista e sociólogo Venício A. Lima, a ausência de regulação adequada, ao permitir a concentração de poder midiático em conglomerados privados, também compromete a liberdade de expressão, restringindo a diversidade de vozes¹.

Nessa perspectiva, a regulação atua como garantia de direitos. Segundo o Coletivo Intervozes, “a regulação protege a democracia contra a hegemonia da grande mídia e fomenta diversidade de vozes e ideias, contra o mito de censura”². O objetivo central não é restringir conteúdos, mas assegurar que diferentes grupos sociais, regiões e culturas tenham espaço para se expressar no ecossistema comunicativo. Trata-se de uma visão positiva da liberdade de expressão, a qual exige condições materiais para ser efetiva, e não apenas a ausência de interferências estatais.

A experiência internacional reforça essa diferenciação. Países como França, Reino Unido e Argentina, os dois primeiros possuem e o terceiro possuía modelos de regulação que incluem regras sobre propriedade cruzada, proteção de minorias, incentivo à produção regional e mecanismos de autorregulação supervisionada. Nenhum desses modelos configura censura, justamente porque não envolvem controle prévio de conteúdo, mas sim políticas estruturantes para ampliar o pluralismo (SANTOS, 2007).

¹ LIMA, Venício A. de. Existe concentração na mídia brasileira? Sim. Disponível em: <http://www.observatoriodaimprensa.com.br/artigos/plq010720031.htm>

² INTERVOZES. **Regulação da mídia x censura: um guia para não cair em pegadinhas**. CartaCapital, 2015. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/blogs/intervozes/regulacao-da-midia-x-censura-um-guia-para-nao-cair-em-pegadinhas/>

Em síntese, enquanto a censura é **proibitiva, seletiva e repressiva**, a regulação é **promocional, plural e democrática**. A primeira nega direitos, a segunda os concretiza. Portanto, a defesa de uma regulação democrática da mídia não deve ser vista como ameaça à liberdade, mas como caminho para superar a ineficácia normativa constitucional e assegurar o direito fundamental à comunicação em sua plenitude.

2 Modelos e formas de regulação da mídia adotados em outros países – Breve resumo

A regulação dos meios de comunicação social é tema que revela singularidades em cada ordenamento jurídico, refletindo diferentes tradições constitucionais, políticas públicas e concepções sobre os limites da liberdade de expressão. A análise comparada de Estados Unidos, Reino Unido, França e Argentina demonstra que não há modelo único, mas sim arranjos normativos condicionados por fatores históricos, políticos, econômicos e culturais.

a) Estados Unidos da América

Nos Estados Unidos, a regulação da mídia encontra limites rígidos na Primeira Emenda (1791), que veda ao Congresso editar leis que restrinjam a liberdade de expressão ou de imprensa.

A regulação é conduzida principalmente pela *Federal Communications Commission* (Comissão Federal de Comunicações, ou FCC, na sigla em inglês).

Suas atribuições concentram-se na gestão do espectro e na prevenção da concentração econômica no setor, por meio de regras sobre propriedade cruzada e limites de participação no mercado local. Como destacam Santos e Silveira, “a radiodifusão americana era um empreendimento privado, cabendo ao Estado apenas a concessão de licenças e a defesa do interesse público” (SANTOS, 2007). Assim, o foco de sua regulação é o setor econômico.

No que tange ao conteúdo, prevalece a autorregulação pelo mercado e pela opinião pública, com atuação estatal apenas em situações de abuso — como nos casos de difamação, obscenidade ou discurso incitador à violência.

O Estado, portanto, não interfere no conteúdo, preservando a liberdade de expressão e de imprensa, garantidas na Constituição, através da garantia de multiplicidades de vozes e da não compactuação com a concentração de propriedade e formação de monopólio.

b) Reino Unido

O Reino Unido apresenta modelo híbrido de regulação, marcado pela tradição liberal, mas também por uma forte presença regulatória no setor de radiodifusão. A ausência de uma constituição escrita levou à consagração da liberdade de expressão por instrumentos como a *Human Rights Act* (1998) e a Convenção Europeia de Direitos Humanos.

As duas principais leis que tratam sobre a regulação da mídia no setor de radiodifusão são: Lei de Radiodifusão e Lei de Comunicações. Essas leis representam o poder regulatório sobre os veículos de comunicação, embora seja considerada de leve regulação. Estabelecem que as funções do órgão regulador são zelar e fiscalizar a aplicação dos padrões de conteúdo nos serviços de radiodifusão.

A Lei de Comunicações define padrões a serem respeitados pelos meios de comunicação de rádio e televisão, os quais são revisados periodicamente através do órgão regulador. Alguns desses padrões são: garantia da imparcialidade dos veículos de comunicação; restrição de publicação de conteúdo ofensivo ou de incitação ao crime; oferecer programações variadas ao público e limitar a quantidade de propagandas publicitárias diárias.

c) França

Na França, a regulação da mídia remonta à Lei de Imprensa de 1881, ainda em vigor, inspirada nos ideais da Revolução Francesa e da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789), que consagra a livre comunicação de ideias, mas condiciona o exercício da liberdade ao respeito aos direitos individuais.

Diferentemente do modelo norte-americano, a França admite regulação *ex post* de conteúdos, visando proteger direitos fundamentais, como a dignidade da pessoa, a proteção de crianças e a diversidade cultural. Recentemente, a atuação do seu órgão regulador foi intensificada para enfrentar desinformação e discurso de ódio em plataformas digitais, em sintonia com políticas da União Europeia.

d) Argentina

A Argentina representa um caso paradigmático na América Latina com a promulgação da *Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual* (Lei n. 26.522/2009), a qual substituiu a legislação da ditadura militar e instituiu um regime de desconcentração da mídia.

O objetivo da lei era regular a prestação dos serviços de comunicação e promover a desconcentração de empresas, fomentando a concorrência e democratizando a mídia. Com ela, foram concedidas mais de 1.100 licenças para rádio e TV, além da criação de 100.000 novos postos de trabalho diretos ou indiretos, segundo a Autoridade Federal de Serviços de Comunicação Audiovisual (AFSCA).

Desse modo, houve abertura de espaço e incentivo aos grupos sem fins lucrativos para produção de conteúdo local e independente. As Universidades Federais também foram contempladas com a utilização gratuita dos espectros eletromagnéticos, com a concessão de uma frequência de transmissão para a televisão e uma frequência para emissoras de rádio. Esses veículos universitários deveriam priorizar programações educacionais, científicas e culturais.

Apesar de ter sido uma das leis de regulação dos meios de comunicação social mais completas do mundo, ao longo dos anos sofreu diversas alterações, restando, atualmente, muito pouco do seu texto original.

3 A Mídia como “Quarto Poder”

A expressão “quarto poder” atribuída aos meios de comunicação social evidencia a sua centralidade na sociedade contemporânea. Muito além de um canal de informação, os meios de comunicação constituem instância de poder simbólico e material, influenciando escolhas políticas, moldando comportamentos sociais e pressionando os poderes estatais. Tal fenômeno se dá em razão do alcance massivo, da velocidade de propagação e da capacidade de seleção dos conteúdos que chegam à opinião pública.

O conceito de poder, na filosofia política, relaciona-se à capacidade de causar ou impedir mudanças. Para Rollo May (1981, p. 82), “o poder é a capacidade de causar ou impedir mudanças”. No âmbito jurídico, Bonavides (2000, p. 133) distingue “o poder de fato, baseado unicamente na força, do poder de direito, legitimado pelo consentimento social”. Embora não previsto formalmente na Constituição como poder estatal, o poder midiático opera de maneira fática, influenciando decisões políticas e judiciais e assumindo papel equivalente aos três poderes constitucionais.

No Brasil, esse fenômeno torna-se evidente na cobertura de casos criminais ou políticos de grande repercussão. A imprensa,

ao difundir versões parciais ou espetacularizadas de determinados fatos, cria um ambiente de condenação social prévia, invertendo o princípio constitucional da presunção de inocência (art. 5º, LVII, CF/88). Esse “tribunal da mídia” frequentemente antecipa julgamentos e condiciona a atuação do Judiciário, em clara demonstração do poder extraconstitucional que exerce.

A história também oferece exemplos contundentes. Em 1964, o jornal *O Globo* apoiou explicitamente o golpe militar, publicando editorial que celebrava a derrubada de João Goulart como suposta defesa da democracia³. Tal posicionamento evidencia que a mídia, além de informar, pode atuar como verdadeiro agente político-partidário. Nesse sentido, Paulo Vannuchi, ex-Ministro de Direitos Humanos, advertiu que parte da imprensa brasileira confunde seu papel de informar e fiscalizar com o de protagonismo político, substituindo os partidos na arena pública⁴.

Outro vetor que potencializa esse “quarto poder” é o econômico. O mercado publicitário garante aos grandes conglomerados de mídia não apenas recursos, mas também poder de barganha. Muitas vezes, interesses comerciais determinam o conteúdo ou silenciam críticas a anunciantes relevantes. Como observa Guareschi (1983), a ideologia veiculada pelos meios de comunicação naturaliza representações sociais impostas por estruturas de poder, apresentando-as como evidências inquestionáveis.

Diante desse cenário, o direito comparado revela que a regulação democrática da mídia é o caminho para compatibilizar liberdade de expressão e pluralidade de vozes. Conforme destaca Jambeiro (2007), enquanto parcelas da sociedade demandam regras mínimas de regulação, grandes conglomerados resistem, defendendo um modelo de autorregulação inspirado em princípios neoliberais. No Brasil, a ausência de um marco regulatório efetivo mantém a concentração de propriedade e favorece a atuação da mídia como poder paralelo, à margem da legitimidade republicana.

Portanto, reconhecer a mídia como “quarto poder” explicita a necessidade de mecanismos institucionais capazes de limitar abusos, evitar distorções informativas e garantir o pluralismo comunicativo. Sem isso, a comunicação corre o risco de perpetuar desigualdades e fragilizar a democracia, operando como um poder sem controle social efetivo.

³ O GLOBO. Editorial. 2 abr. 1964.

⁴ FOLHA SP. Vannuchi afirma que imprensa age como “partido de oposição”. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc3103201015.htm>

4 Fundamentos constitucionais

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu um marco jurídico robusto para a comunicação social, reconhecendo sua centralidade para a democracia e a cidadania. Entre os dispositivos mais relevantes, destacam-se aqueles que garantem a liberdade de expressão, proíbem o anonimato, impedem a apropriação indevida de concessões públicas por parlamentares e instituem a complementaridade entre os sistemas de comunicação — privado, público e estatal. Apesar de formalmente assegurados, muitos desses preceitos carecem de regulamentação e efetividade prática, perpetuando a concentração midiática e comprometendo o ideal de pluralidade comunicativa.

O artigo 5º, incisos IV e IX, da Constituição Federal consagra a liberdade de manifestação do pensamento e a livre expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, vedando qualquer censura. A liberdade de expressão, todavia, não é absoluta: o mesmo dispositivo veda o anonimato, justamente para garantir a responsabilização do emissor diante de abusos e proteger a dignidade de terceiros. Assim, a Constituição adota uma concepção de liberdade comunicativa vinculada à responsabilidade social, de modo a evitar que a comunicação seja utilizada como instrumento de opressão ou manipulação.

No campo da titularidade das concessões públicas, o artigo 54, I, alínea “a”, veda a deputados e senadores “firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público”. Essa norma busca evitar o conflito de interesses e impedir que o poder político se utilize da estrutura comunicacional — bem público, em última análise — para autopromoção ou favorecimento de grupos. Entretanto, como demonstram estudos e relatórios legislativos, esse dispositivo é reiteradamente burlado, havendo parlamentares com participação direta e indireta em concessões de rádio e televisão, em flagrante afronta à Constituição.

Outro pilar é o artigo 223 da Constituição, o qual prevê a complementaridade dos sistemas privado, público e estatal de radiodifusão. Esse comando visa impedir a hegemonia do setor privado e assegurar espaço para produções públicas e comunitárias, garantindo diversidade cultural e regional. Porém, passadas mais de três décadas da promulgação da Carta Magna, tal dispositivo segue sem regulamentação legislativa, o que inviabiliza sua plena aplicação. A ausência de regulação normativa contribui para a

perpetuação de oligopólios midiáticos, reduzindo a multiplicidade de vozes no debate público. Dessa maneira, a não regulamentação do artigo 223 perpetua um modelo em que a mídia é tratada apenas como negócio, em detrimento de sua função social.

Importante também notar como esse cenário constitucional interage com as discussões recentes sobre regulação das plataformas digitais e redes sociais. Um exemplo disso foi o debate sobre o Marco Civil da Internet (2014) — em particular, o seu artigo 19 —, que trata da responsabilização das plataformas por conteúdos de terceiros apenas mediante ordem judicial.

Ainda, o debate em torno da regulação das redes sociais no Brasil ganhou força a partir da tramitação de projetos de lei como o denominado “PL das Fake News” (PL nº 2.630/2020), que buscava estabelecer normas de transparência e responsabilização das plataformas. A questão também mobilizou o Supremo Tribunal Federal, o Congresso Nacional e o Poder Executivo, em meio à preocupação com o impacto político das redes.

A falta de efetividade desses dispositivos traduz-se na ineficácia normativa constitucional: a existência de normas constitucionais formalmente válidas, mas carentes de aplicabilidade concreta por ausência de regulamentação ou por resistência política. Esse déficit não apenas compromete a democratização da comunicação social, mas também gera distorções na própria dinâmica democrática, já que o poder informativo permanece concentrado em poucos conglomerados econômicos.

Portanto, os fundamentos constitucionais da comunicação social revelam um desenho normativo voltado à pluralidade, responsabilidade e equilíbrio entre interesses privados e públicos. Entretanto, a ausência de mecanismos de implementação e de fiscalização compromete esses objetivos. Urge, assim, que o legislador e os órgãos reguladores promovam a regulamentação efetiva do artigo 223, coibam a participação irregular de parlamentares em concessões e reforcem a função social da comunicação, em consonância com os princípios consagrados na Constituição de 1988. Só assim será possível superar a distância entre o texto constitucional e a realidade comunicacional brasileira.

5 A regulação dos meios de comunicação social no Brasil na atualidade

A regulação da mídia no Brasil compreende um conjunto heterogêneo de normas constitucionais e infraconstitucionais, órgãos públicos, projetos de lei em tramitação, práticas estatais

e decisões judiciais cujo escopo é organizar a atuação de entidades de mídia (rádio, televisão, internet, telecomunicações) e plataformas digitais, de modo a equilibrar direitos como a liberdade de expressão, o direito à informação, o pluralismo e, ao mesmo tempo, conter abusos, concentração de poder, desinformação e violações de direito dos usuários.

5.1 Órgãos públicos e entidades com funções regulatórias ou de controle

Os principais órgãos que exercem atualmente funções regulatórias, de supervisão, requisição e controle no âmbito dos meios de comunicação e plataformas digitais são:

| Órgão/Entidade | Natureza institucional/vínculo | Atribuições principais |
|--|---|---|
| Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) | Autarquia especial independente, vinculada ao Ministério das Comunicações. | Regula aspectos técnicos das telecomunicações, fiscalização de espectro de radiofrequência, certificação de equipamentos, garantias de qualidade de serviço, regime tarifário, outorga de licenças técnicas para uso de espectro. No entanto, a Anatel não regula conteúdo de emissoras de rádio ou TV aberta no que toca ao editorial, mas pode atuar em casos de violação de normas técnicas, legislação de telecomunicações ou uso do espectro. |
| Secretaria Especial de Comunicação Social da Presidência da República (Secom) | Órgão do Poder Executivo Federal (Secretaria Especial), vinculado ao governo federal. | Define a política de comunicação governamental, coordenação da publicidade institucional, gestão da comunicação institucional e digital do Executivo, articulação com veículos de mídia, prevenção de desinformação, formulação de estratégias de comunicação do governo, normatização de verbas publicitárias. |
| Empresa Brasil de Comunicação (EBC) | Empresa pública vinculada institucionalmente à Secom / ao governo federal. | Exploração de serviços públicos de comunicação (rádio, TV pública, plataformas digitais), produção de conteúdo, comunicação pública, veículos próprios, promoção da diversidade editorial, cultural, regional. |

| Órgão/Entidade | Natureza institucional/vínculo | Atribuições principais |
|---|---|---|
| Ministério da Justiça (MJ), Poder Judiciário | Poder Executivo e Judiciário | No MJ, atuação via políticas de classificação indicativa de conteúdos de rádio/TV, regulação de propaganda, controle de publicidade institucional e dos limites legais dos conteúdos. O Judiciário, inclusive o Supremo Tribunal Federal, possui papel decisivo em interpretar normas constitucionais relativas à mídia e internet, estabelecer precedentes sobre responsabilização de plataformas digitais (conteúdo publicado por usuários) e impor limitações em casos de discurso de ódio, crimes, desinformação. |
| Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) | Autarquia vinculada ao Ministério da Justiça | Fiscaliza concorrência, controle de fusões e aquisições no setor de mídia e telecomunicações, atua em casos de abuso de poder econômico, concentração de mercado ou práticas anticompetitivas que impactem o pluralismo. |
| Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br) | Multissetorial, ligado ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, com participação da sociedade civil, setor privado, acadêmico | Atua na governança da internet, administração de domínios, formulação de diretrizes estratégicas, recomendações técnicas, produção de estatísticas e estudos, participação em fóruns internacionais. Não possui poder sancionatório forte, mas importante papel técnico e consultivo. |
| Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) | Autarquia vinculada ao Ministério da Justiça tem <i>status</i> autônomo | Proteção de dados pessoais, privacidade, supervisão e aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), atuação também relacionada ao uso de dados pelas plataformas digitais, podendo interferir em casos de uso indevido de dados para manipulação de comportamentos, desinformação, etc. |

6 Lacunas legislativas e efeitos da ineficácia normativa constitucional diante da ausência de regulação da Mídia no Brasil

A Constituição Federal de 1988 foi explícita ao reconhecer a centralidade da comunicação social para a consolidação do regime democrático, estabelecendo princípios como a vedação à censura, a proteção à liberdade de expressão e a proibição de monopólios ou oligopólios nos meios de comunicação social (art. 220, §5º, CF). Todavia, grande parte dessas normas não foi regulamentada, permanecendo como promessas constitucionais não efetivadas.

A inéria legislativa produziu um vácuo regulatório que se manifesta tanto no setor tradicional, com a concentração da propriedade da mídia em conglomerados empresariais, quanto no setor digital, em que plataformas tecnológicas operam sem responsabilização adequada pelos conteúdos que hospedam e promovem. O resultado é um cenário de ineficácia normativa constitucional, em que o texto da Constituição não se converte em práticas jurídicas concretas, gerando efeitos nocivos para a democracia, para os direitos fundamentais e para a própria ordem pública.

6.1 Vácuo regulatório e concentração da mídia tradicional

O art. 220, §5º, da Constituição é categórico ao vedar monopólios e oligopólios nos meios de comunicação social. Contudo, a ausência de lei específica que imponha limites à concentração de propriedade fez com que a norma permanecesse sem eficácia plena.

O ambiente jurídico permissivo consolidou a posição de grandes conglomerados, os quais detêm audiência majoritária, receita publicitária desproporcional e propriedade cruzada de veículos (televisão aberta e fechada, rádio, jornais e revistas).

Esse quadro não apenas viola a norma constitucional como também compromete o pluralismo informativo e cultural. Como observa Venício A. Lima, a ausência de dispositivos diretos de controle da concentração midiática resultou em uma situação de domínio de poucos atores sobre a esfera pública⁵.

Outro exemplo da ineficácia constitucional é a existência de parlamentares como proprietários de concessões de rádio e TV, prá-

⁵ LIMA, Venício A. de. Existe concentração na mídia brasileira? Sim. Disponível em: <http://www.observatoriodaimprensa.com.br/artigos/plq010720031.htm>

tica expressamente vedada pelo art. 54, I, da Constituição, mas tolerada em razão da falta de regulamentação e fiscalização efetiva.

A captura de concessões públicas por agentes políticos amplia o déficit democrático e distorce a finalidade pública da comunicação social.

6.2 Espaço público digital e ausência de responsabilização das plataformas

Se no setor tradicional o problema é a concentração de propriedade, no espaço digital a dificuldade está na ausência de responsabilização das plataformas pelo conteúdo que circula em suas redes. O Marco Civil da Internet (Lei n. 12.965/2014) representou um avanço importante ao estabelecer princípios e direitos para o uso da rede, mas não previu mecanismos claros para enfrentar a circulação massiva de *fake news*, discurso de ódio, incitação à violência ou crimes contra crianças, temas muito caros nos dias de hoje.

Na prática, prevalece um modelo de autorregulação privada, no qual empresas como Meta, Google e X (antigo Twitter) definem unilateralmente suas políticas de moderação, priorizando critérios comerciais. A ausência de regulação estatal efetiva permitiu o florescimento de milícias digitais, que instrumentalizam algoritmos e campanhas de desinformação para manipular a opinião pública, corroendo a confiança institucional.

Ao contrário do que ocorre em outros países — a exemplo do *Digital Services Act* da União Europeia, que impõe às plataformas obrigações de moderação, transparência algorítmica e responsabilização proporcional —, o Brasil mantém um regime fragmentado, baseado em interpretações judiciais casuísticas e em normas insuficientes.

6.3 Atores beneficiados pela ausência regulatória

A lacuna normativa beneficia diretamente determinados atores que acumulam poder econômico e político. Dentre eles, destacam-se:

i. Conglomerados tradicionais — mantêm sua posição dominante sem a ameaça de políticas antitruste específicas, concentrando receitas publicitárias e poder de agenda.

ii. Plataformas digitais globais — exploram a viralização de conteúdos nocivos sem arcar com responsabilidade equivalente à sua capacidade de moderação e alcance.

iii. Milícias digitais e produtores de desinformação — ocupam o vácuo regulatório para capturar a esfera pública, manipular narrativas e influenciar processos eleitorais.

iv. Políticos proprietários de meios de comunicação social.

Esse conjunto de beneficiários atua, ainda, na resistência a propostas regulatórias, sob o argumento de que regulação seria sinônimo de censura, obscurecendo a distinção entre controle de conteúdo (vedado) e regulação estrutural e de responsabilidades (necessária).

6.4 Efeitos da ausência de regulação

A não implementação de comandos constitucionais no campo da comunicação social gera múltiplos efeitos deletérios.

a) Erosão do pluralismo e falta de estímulo a produções regionais e independentes

O pluralismo informativo é um dos pilares da ordem constitucional de 1988, refletido no art. 221, II e III, da Constituição Federal, que determina a promoção da cultura nacional e regional, o estímulo à produção independente e a regionalização da programação. Entretanto, a ausência de mecanismos regulatórios concretos para efetivar esse dispositivo resultou na erosão do pluralismo midiático no Brasil.

Na prática, observa-se uma forte concentração da produção de conteúdos no eixo Rio de Janeiro – São Paulo, com hegemonia de grandes conglomerados.

Esse quadro reduz a diversidade cultural, invisibiliza produções regionais e compromete a representatividade de vozes plurais no debate público.

O pluralismo não é apenas uma dimensão cultural, mas também política, na medida em que assegura a multiplicidade de perspectivas no espaço público deliberativo. A sua erosão compromete a qualidade democrática e afronta a garantia de acesso à informação, considerada pela doutrina como direito fundamental instrumental (BARROSO, 2009). Assim, a inércia legislativa em regulamentar os comandos constitucionais produz uma homogeneização da narrativa midiática, contrária ao ideal democrático.

b) Violação indireta de direitos fundamentais

A ausência de regulação efetiva da mídia também gera violação indireta de direitos fundamentais, sobretudo no tocante à dignidade da pessoa humana e à proteção de grupos vulnerá-

veis. O art. 220, §3º, II, da Constituição prevê a necessidade de proteger a infância e a adolescência contra conteúdos nocivos. O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA – Lei N. 8.069/1990) reforça esse comando nos arts. 74 a 77. Porém, tais dispositivos não se traduzem em medidas eficazes diante da ausência de mecanismos regulatórios céleres.

No setor tradicional, programas televisivos de cunho sensacionalista, como noticiários policiais, frequentemente expõem suspeitos de crimes sem observar o devido processo legal, violando princípios como a presunção de inocência (art. 5º, LVII, CF) e a proteção à honra (art. 5º, X, CF).

Já no espaço digital, a falta de responsabilização das plataformas favoreceu a proliferação de *fake news*, discurso de ódio e exploração sexual infantil, sem resposta estatal adequada.

A violação é denominada “indireta” porque decorre da ineficácia normativa constitucional: embora haja previsão normativa protetiva, a ausência de instrumentos de regulação transforma esses direitos em letra morta, expondo a população a riscos jurídicos e sociais.

c) Judicialização excessiva

Diante da lacuna legislativa, a solução tem sido frequentemente buscada no Poder Judiciário, fenômeno que gera judicialização excessiva da comunicação social. Questões relativas à retirada de conteúdos ofensivos, à regulação de plataformas digitais e à responsabilidade de veículos midiáticos recaem sobre decisões judiciais casuísticas, sem uniformidade normativa.

O Supremo Tribunal Federal, em diversas ocasiões, foi chamado a decidir sobre o equilíbrio entre liberdade de expressão e proteção de direitos fundamentais, como no julgamento da ADPF 130/DF, a qual declarou a não recepção da antiga Lei de Imprensa (Lei n. 5.250/1967). Embora tenha sido um marco democrático, a decisão deixou um vácuo normativo, pois retirou do ordenamento jurídico um instrumento sem que outro fosse posto em seu lugar.

Esse deslocamento de responsabilidades cria insegurança jurídica e concentra em juízes e tribunais o papel de reguladores de fato da mídia. Como observa Barroso (2009), a judicialização pode ser legítima quando se trata de concretizar direitos fundamentais, mas torna-se problemática quando substitui o legislador em temas estruturais. O resultado é um cenário de decisões fragmentadas, incapazes de oferecer uma política pública consistente para a comunicação social.

d) Fragilização democrática

A concentração midiática e a disseminação descontrolada de desinformação corroem a esfera pública habermasiana, reduzindo a possibilidade de deliberação racional e plural.

No setor tradicional, a captura da comunicação por oligopólios compromete o princípio democrático do pluralismo político (art. 1º, V, CF). Já no espaço digital, a proliferação de campanhas de desinformação — como ocorreu em processos eleitorais recentes — demonstra como a ausência de responsabilização das plataformas permite a manipulação da opinião pública e o enfraquecimento da confiança em instituições democráticas.

Santos e Silveira (2007) lembram que a comunicação deve ser tratada como serviço público, devendo atender ao interesse coletivo. No entanto, quando dominada por interesses privados, transforma-se em instrumento de manipulação, colocando em risco a soberania popular. A fragilização democrática, portanto, é efeito direto da ausência de regulação adequada do setor.

e) Ator político proprietário de meios de comunicação social

A Constituição Federal, em seu art. 54, I, veda expressamente que deputados e senadores sejam proprietários de concessões de serviços públicos, incluindo rádio e televisão. Todavia, a ausência de regulamentação e de fiscalização efetiva tornou a norma inócuia, permitindo que atores políticos continuem a controlar veículos de comunicação.

Essa prática gera um conflito de interesses evidente, uma vez que os mesmos parlamentares que legislam sobre concessões públicas se beneficiam delas economicamente.

A presença de políticos como controladores de meios de comunicação compromete os princípios da isonomia eleitoral e da imparcialidade da imprensa, uma vez que tais veículos podem ser instrumentalizados para favorecer determinadas candidaturas ou agendas políticas.

Essa prática representa uma ameaça direta ao funcionamento equilibrado da democracia, permitindo a autopromoção, bem como a omissão de fatos relevantes que possam macular a imagem da figura política perante o público.

O Ministério Público Federal já ajuizou diversas ações para cancelar concessões detidas por parlamentares, mas sem avanço significativo, justamente pela falta de uma lei que regulamente de forma clara as consequências da constitucionalidade.

7. Propostas para uma regulação constitucional eficaz dos meios de comunicação

a) Regulamentação dos dispositivos constitucionais

O poder legislativo deverá estabelecer normas claras para dar concretude aos arts. 220, §5º, 221 e 223 da Constituição.

Isso implica na adoção de políticas de incentivo à mídia regional, comunitária, universitária e independente, democratizando o acesso ao espaço comunicacional, fortalecendo vozes historicamente excluídas através da destinação de recursos públicos, com critérios transparentes de distribuição de verbas publicitárias, além de oferecer apoio técnico às iniciativas independentes.

b) Criação de um órgão regulador independente

A experiência internacional demonstra que órgãos autônomos, com participação multissetorial (sociedade civil, setor privado, Estado e academia), são mais eficazes na fiscalização da mídia. Esse órgão poderia ter competência para supervisionar concessões, aplicar sanções em caso de abusos e promover políticas de pluralismo comunicativo, sem interferir diretamente no conteúdo.

c) Efetivação de regras para evitar conflitos de interesse político

É primordial dar efetividade ao art. 54 da Constituição, proibindo a participação de parlamentares em concessões públicas de rádio e televisão. Para tanto, a legislação deve prever mecanismos de fiscalização periódica e sanções automáticas para casos de descumprimento.

d) Regulação das plataformas digitais

Adoção de regras que imponham transparência algorítmica, mecanismos de moderação proporcionais e responsabilização das plataformas em relação a conteúdos ilícitos, inspirando-se em experiências internacionais como o *Digital Services Act* da União Europeia. Essa regulação deverá equilibrar a liberdade de expressão individual com a necessidade de proteger a democracia contra a manipulação digital.

e) Educação midiática e digital

Além das medidas normativas, é fundamental investir em programas de formação crítica da população para lidar com os meios de comunicação e as redes sociais. A educação midiática fortalece a cidadania, tornando os indivíduos menos suscetíveis a narrativas manipuladoras e desinformação.

Conclusão

A análise empreendida ao longo deste trabalho evidenciou que a regulação da mídia no Brasil encontra-se marcada por um paradoxo: embora a Constituição Federal de 1988 tenha estabelecido um arcabouço normativo avançado para assegurar a pluralidade de vozes, coibir monopólios e garantir a liberdade de expressão em sua dimensão material (arts. 5º, IV, IX e XIV; art. 220, §§ 2º e 5º; art. 221 e art. 223, CF/88), a ausência de regulamentação efetiva e de órgãos verdadeiramente independentes perpetua um cenário de concentração midiática e de ineficácia normativa. Essa distância entre texto constitucional e realidade prática enfraquece a democracia comunicativa e compromete a efetivação de direitos fundamentais, sobretudo o direito à informação, considerado pela doutrina como direito fundamental instrumental.

O exame comparado de modelos estrangeiros demonstrou que regulação não se confunde com censura, mas se apresenta como instrumento essencial de promoção da diversidade cultural e da pluralidade política. Experiências consolidadas em países como Reino Unido, França e Argentina revelam que é possível compatibilizar liberdade de expressão com políticas regulatórias estruturantes, capazes de ampliar o acesso de diferentes setores da sociedade civil ao espaço comunicacional. Nesse sentido, a resistência histórica brasileira ao tema, ancorada no trauma autoritário do período ditatorial, precisa ser superada para que a regulação seja compreendida como mecanismo de fortalecimento — e não de limitação — da democracia.

Constatou-se, ademais, que a ausência de marcos regulatórios claros favorece atores específicos, como conglomerados tradicionais de mídia, plataformas digitais globais e agentes políticos detentores de concessões públicas, que se beneficiam do vácuo normativo para consolidar poder econômico e simbólico. Os efeitos dessa omissão são múltiplos: erosão do pluralismo (art. 221, II e III, CF/88), invisibilização de produções regionais, violação indireta de direitos fundamentais, judicialização excessiva — como se observa nas decisões do Supremo Tribunal Federal que, na ausência de legislação específica, tem assumido o papel de regulador de fato (v.g., ADPF 130/DF) — e fragilização do próprio regime democrático.

Diante desse cenário, a efetividade constitucional demanda medidas concretas. Destacam-se, nesse ponto, a regulamentação dos dispositivos constitucionais pendentes, a criação de órgão re-

gulador independente com participação multisectorial, o fortalecimento de políticas de incentivo à comunicação regional e independente, bem como a regulação das plataformas digitais à luz de parâmetros internacionais de transparência e responsabilidade, a exemplo do *Digital Services Act* da União Europeia. Paralelamente, a educação midiática e digital deve ser fomentada como instrumento de cidadania crítica, garantindo que a sociedade não seja apenas destinatária passiva, mas também protagonista na construção de um ambiente comunicacional plural.

Portanto, o desafio brasileiro consiste em transformar a liberdade formal de expressão em liberdade material e inclusiva, assegurando a comunicação como verdadeiro direito fundamental coletivo. Somente por meio de uma regulação democrática, transparente e constitucionalmente orientada será possível superar a ineficácia normativa vigente, democratizar o espaço público da comunicação e fortalecer, em última instância, a própria democracia.

Referências

- AMÉRICA, Estados Unidos da. **Declaração dos Direitos dos Estados Unidos.** 1791. Disponível em: http://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm. Acesso em: 01 de setembro de 2025.
- BARROSO, Luis Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo.** São Paulo: Saraiva, 2009.
- BITENCOURT, Cezar Roberto. **Código Penal Comentado.** 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política.** 10. ed. 9^a Tiragem. São Paulo: Malheiros Editores, 2010. Disponível em: <http://unifra.br/professores/14104/Paulo%20Bonavides-Ciencia%20Politica%5B1%5D.pdf>. Acesso em: 01 de setembro de 2025.
- BRASIL, República Federativa do. **Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848.htm. Acesso em: 01 de setembro de 2025.
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituaocompilado.htm.
- CONVERSA AFIADA. O Globo, 1964: resurge a Democracia!** Disponível em: <http://www.conversaafiada.com.br/pig/2015/04/01/o-globo-1964-ressurge-a-democracia>. Acesso em: 01 de setembro de 2025.
- EPSTEIN, Isaac. **O Signo.** São Paulo: Ática, 2002.

FOLHA SP. Vannuchi afirma que imprensa age como “partido de oposição”. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc3103201015.htm>. Acesso em: Acesso em: 01 de setembro de 2025.

FRANCESCA, República. Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão. 1789. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Declaration-des-Droits-de-l-Homme-et-du-Citoyen-de-1789>. Acesso em: Acesso em: 01 de setembro de 2025.

GUARESCHI, Pedrinho A. Comunicação e Poder. Petrópolis, RJ: Vozes, 1983.

JAMBEIRO, Othon. A Re-configuração do ambiente regulador das comunicações na sociedade da informação. São Paulo: Paulus, 2007.

LEBRUN, Gerard. O que é poder. São Paulo: Brasiliense, 1984.

Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm. Acesso em: 01 de setembro de 2025.

Lei nº 8.389, de 30 de dezembro de 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8389.htm. Acesso em: 01 de setembro de 2025.

Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9472.htm. Acesso em: 01 de setembro de 2025.

Lei nº 12.485, de 12 de setembro de 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12485.htm. Acesso em: 01 de setembro de 2025.

LIMA, Venício A. de. Existe concentração na mídia brasileira? Sim. Disponível em: <http://www.observatoriодaimprensa.com.br/artigos/plq010720031.htm>. Acesso em: 01 de setembro de 2025.

O GLOBO. Apoio editorial ao golpe de 64 foi um erro. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/brasil/apoio-editorial-ao-golpe-de-64-foi-um-erro-9771604>. Acesso em: 01 de setembro de 2025.

PIRES, José Cláudio Linhares. A reestruturação de setor de telecomunicações no Brasil. Revista BNDES (1999). Disponível em: http://www.bnadespar.com.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev1109.pdf. Acesso em: 01 de setembro de 2025.

PORTAL ESCOLAR. Dia da Liberdade de Imprensa. Disponível em: <http://www.portalescolar.net/2011/05/dia-da-liberdade-de-imprensa-07-de.html>. Acesso em: 01 de setembro de 2025.

Portaria nº 401, de 22 de Agosto de 2007. Disponível em: <http://www.mc.gov.br/portarias/24719-portaria-n-401-de-22-de-agosto-de-2007>. Acesso em: 01 de setembro de 2025.

ROMÃO, José Eduardo Elias. **Classificação Indicativa no Brasil: um controle democrático.** Disponível em: <http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2008/resumos/R3-0824-1.pdf> Acesso em: 01 de setembro de 2025

SANTOS, Suzy dos. SILVEIRA, Érico da. Serviço Público e Interesse Público nas Comunicações. In: RAMOS, Murilo C. SANTOS, Suzy dos. **Políticas de Comunicação: buscas teóricas e práticas.** São Paulo: Paulus, 2007.