



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 381757/15
ASSUNTO: CONSULTA
ENTIDADE: CÂMARA MUNICIPAL DE DOURADINA
INTERESSADO: MARCOS LARUSSA GIL
RELATOR: CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

ACÓRDÃO Nº 4228/16 - Tribunal Pleno

Consulta. Rádio Comunitária. Apoio cultural. Patrocínio pela Câmara Municipal. Impossibilidade. Perda do caráter não comercial da Rádio Comunitária. Ato que foge das funções do Poder legislativo, constitucionalmente delimitadas. Instauração de procedimentos. Via processual inadequada. Formulação em tese.

I – RELATÓRIO

Trata-se de Consulta apresentada por **MARCOS LARUSSA GIL**, Presidente da **CÂMARA MUNICIPAL DE DOURADINA** (peça n.º 03), que questiona:

“À luz do disposto no item 3.1.1 do artigo 2º, da Portaria Federal nº. 197, de 1º de julho de 2013, é possível que a Câmara Municipal conceda apoio cultural à Rádio Comunitária existente no Município, que transmite gratuitamente as sessões legislativas?”

A Câmara Municipal pode firmar convênio para repassar o dito apoio cultural? Qual seria o meio mais adequado a repassar o chamado apoio cultural?”

A assessoria jurídica da Entidade emitiu o Parecer Jurídico n.º (peça n.º 04), no sentido de ser impossível a Rádio Comunitária receber apoio da Câmara Municipal, seja ante a necessidade de procedimento licitatório para a contratação de serviço de transmissão das sessões do Poder Legislativo, ou pela vedação de que àquela participe de procedimento



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

licitatório, nos termos dos artigos 11, 18 e 19 da Lei n.º 9.612/1998, não sendo possível a manutenção de vínculo entre ambas.

Admitida a consulta (peças n.º 10), a **Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca** informou (peças n.º 11) a existência dos seguintes precedentes jurisprudenciais: Acórdãos n.º 2.224/14 e 2.564/12 do Tribunal Pleno; 1.099/2009 e 6.527/14 da Segunda Câmara.

A **Diretoria de Contas Municipais**, mediante Instrução n.º 3.722/15 (peça n.º 16), respondeu as indagações do Consultente, informando que é impossível a concessão de apoio cultural pelas Câmaras Municipais às Rádios Comunitárias dos Municípios, com transmissão gratuita ou não das sessões legislativas.

Por sua vez, o **Ministério Público junto ao Tribunal de Contas**, por meio do Parecer n.º 14.523/15 (peça n.º 17), requereu o encaminhamento à **Diretoria de Análise de Transferência**, para que essa se manifestasse, ante a divergência de entendimento entre as unidades técnicas.

A **Diretoria de Análise de Transferência**, através do Parecer n.º 14/16 (peça n.º 19), opinou pela possibilidade de concessão de apoio cultural à Emissora de Radiodifusão Comunitária pela Câmara Municipal, em razão da utilidade pública e diante do interesse social do serviço prestado, cujos recursos devem ser repassados por intermédio de celebração de convênio.

Em seu Parecer n.º 381.757/15 (peça n.º 21) o **Ministério Público junto ao Tribunal de Contas** se manifestou no mesmo sentido da **Diretoria de Contas Municipais**, requerendo, ao final, a instauração de medidas para que os Poderes Legislativos cessem os repasses às rádios comunitárias.

É o relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

II – ANÁLISE

Em análise aos requisitos de admissibilidade previstos no artigo 38 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, verifica-se que: (i) a autoridade consulente é legitimada para formular consultas; (ii) há quesitos objetivos, indicando precisamente as dúvidas; (iii) a observância do diploma regulamentar se insere na competência fiscalizatória do Tribunal de Contas; (iv) o parecer jurídico local aborda conclusivamente o tema; e (v) não há vinculação à caso concreto.

Limitam-se os questionamentos do Consulente à possibilidade de concessão de apoio cultural à rádio comunitária atuante no Município, que transmite gratuitamente as sessões legislativas. Ainda, questiona se é possível a celebração de convênio para o repasse do apoio cultural e qual seria a forma mais adequada para o repasse.

A Lei n.º 9.612/1998, que instituiu o serviço de Radiodifusão Comunitária, caracteriza-o, dentre outro aspectos, como radiodifusão de cobertura restrita (ou seja, para atendimento de certa comunidade de um bairro ou vila), outorgada a fundações ou associações comunitárias, sem fins lucrativos, tendo como foco programações educativas, artísticas, culturais e informativas, **sendo vedados o proselitismo e a manutenção de vínculos que a subordine ou a sujeite a outra entidade** (artigos 1º, 3º, 4º e 11º)¹.

¹ “Art. 1º Denomina-se Serviço de Radiodifusão Comunitária a radiodifusão sonora, em frequência modulada, operada em baixa potência e cobertura restrita, outorgada a fundações e associações comunitárias, sem fins lucrativos, com sede na localidade de prestação do serviço.

(...)

§ 2º Entende-se por cobertura restrita aquela destinada ao atendimento de determinada comunidade de um bairro e/ou vila.

Art. 3º O Serviço de Radiodifusão Comunitária tem por finalidade o atendimento à comunidade beneficiada, com vistas a:

I - dar oportunidade à difusão de idéias, elementos de cultura, tradições e hábitos sociais da comunidade;

II - oferecer mecanismos à formação e integração da comunidade, estimulando o lazer, a cultura e o convívio social;

III - prestar serviços de utilidade pública, integrando-se aos serviços de defesa civil, sempre que necessário;

IV - contribuir para o aperfeiçoamento profissional nas áreas de atuação dos jornalistas e radialistas, de conformidade com a legislação profissional vigente;

V - permitir a capacitação dos cidadãos no exercício do direito de expressão da forma mais acessível possível.

Art. 4º As emissoras do Serviço de Radiodifusão Comunitária atenderão, em sua programação, aos seguintes princípios:

I - preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas em benefício do desenvolvimento geral da comunidade;

II - promoção das atividades artísticas e jornalísticas na comunidade e da integração dos membros da comunidade atendida;

III - respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família, favorecendo a integração dos membros da comunidade atendida;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em seus artigos 18 e 19², a referida Lei dispõe sobre a admissibilidade do recebimento de patrocínio, sob a forma de apoio cultural, **vedando-lhe a cessão e o arrendamento da emissora ou dos horários de sua programação.**

Ainda sobre esse tema, a Norma n.º 01/2011, do Ministério das Comunicações, aprovada pela Portaria n.º 462/2011 e alterada pela Portaria n.º 197/2013, ambas desse mesmo Órgão, em seu item 3.1, conceitua apoio cultural nos seguintes termos:

“3.1. Apoio cultural – É a forma de patrocínio limitada à divulgação de mensagens institucionais para pagamento dos custos relativos à transmissão da programação ou de um programa específico, em que não podem ser propagados bens, produtos, preços, condições de pagamento, ofertas, vantagens e serviços que, por si só, promovam a pessoa jurídica patrocinadora, sendo permitida a veiculação do nome, endereços físico e eletrônico e telefone do patrocinador situado na área de execução do serviço.” (grifamos)

Complementando, o item 3.1.1 do referido diploma legal dispõe sobre a possibilidade desse patrocínio ser realizado por entidades de direito público³.

Nesse panorama legislativo, depreende-se que as Rádios Comunitárias têm como finalidade a propagação de ideias livres, apartidárias, perante a comunidade local, sem que sofram influência de elementos

IV - não discriminação de raça, religião, sexo, preferências sexuais, convicções político-ideológico-partidárias e condição social nas relações comunitárias.

§ 1º É vedado o proselitismo de qualquer natureza na programação das emissoras de radiodifusão comunitária.

§ 2º As programações opinativa e informativa observarão os princípios da pluralidade de opinião e de versão simultâneas em matérias polêmicas, divulgando, sempre, as diferentes interpretações relativas aos fatos noticiados.

(...)

Art. 11. A entidade detentora de autorização para execução do Serviço de Radiodifusão Comunitária não poderá estabelecer ou manter vínculos que a subordinem ou a sujeitem à gerência, à administração, ao domínio, ao comando ou à orientação de qualquer outra entidade, mediante compromissos ou relações financeiras, religiosas, familiares, político-partidárias ou comerciais.”

² “Art. 18. As prestadoras do Serviço de Radiodifusão Comunitária poderão admitir patrocínio, sob a forma de apoio cultural, para os programas a serem transmitidos, desde que restritos aos estabelecimentos situados na área da comunidade atendida.

Art. 19. É vedada a cessão ou arrendamento da emissora do Serviço de Radiodifusão Comunitária ou de horários de sua programação.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

externos, a fim de garantir autonomia e imparcialidade de suas divulgações, não possuindo, portanto, caráter comercial.

A concessão de patrocínio por elas, diante da transmissão das sessões legislativas, acaba por desvirtuar a lógica acima citada, que circunda as Rádios Comunitárias, tornando-as rádios comerciais, ao travestir a contraprestação pelo horário cedido como se apoio cultural fosse.

Em paralelo, não cabe ao Poder Legislativo, portanto, às Câmaras Municipais, prestar patrocínio a Entidades, eis que tal ato não está inserido em suas funções típicas, nem mesmo atípicas, constitucionalmente delimitadas.

Como bem destacou o **Ministério Público junto ao Tribunal de Contas:**

*“(...) como não é legítimo o exercício de serviço público, na acepção estrita do termo, pela Câmara Municipal (seria impensável, por exemplo, a exploração, direta ou indireta, do transporte coletivo por tais órgãos), igualmente não guarda fundamento no texto constitucional a realização do fomento de sua parte. Ao revés, **sua participação nesses âmbitos da atuação estatal fica adstrita à normatização dos mecanismos empregados, à alocação dos recursos públicos necessários (mediante o debate e aprovação das leis orçamentárias) e à fiscalização de sua fiel execução.**”*
(grifo no original – peça n.º 21, fls. 03)

Seguindo essa mesma linha de raciocínio, são os precedentes nacionais:

“CONSULTA – CÂMARA MUNICIPAL – CONTRATAÇÃO DE RÁDIO COMUNITÁRIA – VEICULAÇÃO DE PUBLICIDADE INSTITUCIONAL – SERVIÇOS REMUNERADOS – IMPOSSIBILIDADE – DIRETRIZES DOS ART. 1º E 18 DA LEI

³ “3.1.1 O apoio cultural poderá ser realizado por entidades de direito privado e de direito público.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

9.612/98 – ATUAÇÃO RESTRITA DE RÁDIO COMUNITÁRIA – BENEFÍCIO NA FORMA DE APOIO CULTURAL – PRECEDENTES.

1) É ilegal a contratação de rádio comunitária para divulgação de propaganda institucional da Administração Pública.

2) Precedentes: Consulta n. 651757 (05/12/01), de Relatoria do Conselheiro Moura e Castro; Decisão do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, no Processo 1.0193.05.013186-4/001, da 8ª Câmara Cível, de Relatoria do Desembargador Edgar Penna Amorim, Diário do Judiciário de 13/04/2007.”⁴

“A transmissão das sessões ordinárias semanais da Câmara Municipal de Santa Luzia D’Oeste, bem como a transmissão de informações relevantes à população municipal, quando veiculadas por Rádios Comunitárias, somente poderão ser realizadas de forma gratuita, tendo em vista a finalidade e princípios da programação da radiodifusão comunitária, consoante dispõem os artigos 3º e 4º da Lei 9.612/98, c/c artigo 2º c/c inciso II do artigo 25 da Lei Federal nº 8.666/93.”⁵

“1. No desempenho de suas atribuições constitucionais, a Câmara Municipal deve restringir suas funções às de normatização, fiscalização, controle e assessoramento ao Poder Executivo e à organização de seus serviços.

2. O Poder Legislativo não deve custear gastos concernentes a subvenções sociais por faltar-lhe competência para empreender atos de execução, de acordo com o princípio da tripartição das funções estatais insculpido no art. 2º da Constituição Federal de 1988.”⁶

⁴ Consulta n.º 805.981, do TCE-MG. Rel. Cons. ELMO BRAZ, in DO de 03/04/2013.

⁵ Consulta n.º 2037/2009, do TCE-RO. Rel. Cons. FRANCISCO CARBALHO DA SILVA, j. em 30/07/2009.

⁶ Consulta n.º 01/02054207, do TCE-SC. Rel. Cons. JOSÉ CARLOS PACHECO, in DO de 07/06/2002.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Logo, responde-se no sentido de que **é impossível que a Câmara Municipal conceda apoio cultural à Rádio Comunitária existente no Município, que transmite gratuitamente as sessões legislativas.**

Conseqüentemente, resta prejudicado o questionamento quanto à celebração de convênio para efetuar os repasses entre Câmara Municipal e a Rádio Comunitária, assim como o referente ao meio adequado para o repasse do apoio cultural.

Já em relação ao requerimento formulado pelo **Ministério Público junto ao Tribunal de Contas**, de instauração de medidas para que os Poderes Legislativos cessem os repasses às rádios comunitárias, verifica-se medida inadequada ao presente meio processual, uma vez que a Consulta consiste em formulação em tese.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, **VOTO** pelo **CONHECIMENTO** da presente Consulta e, no mérito, pela **RESPOSTA** do questionamento, no sentido de que é impossível que a Câmara Municipal conceda apoio cultural à Rádio Comunitária existente no Município, que transmite gratuitamente as sessões legislativas, restando prejudicada a resposta das demais indagações.

Por fim, **indefere-se** o pleito ministerial de instauração de medidas que obriguem que os Poderes Legislativos cessem os repasses às rádios comunitárias.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, por maioria qualificada, em:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

I - **CONHECER** da presente Consulta e, no mérito, pela **RESPOSTA** do questionamento, no sentido de que é impossível que a Câmara Municipal conceda apoio cultural à Rádio Comunitária existente no Município, que transmite gratuitamente as sessões legislativas, restando prejudicada a resposta das demais indagações.

II - Por fim, **indeferir** o pleito ministerial de instauração de medidas que obriguem que os Poderes Legislativos cessem os repasses às rádios comunitárias.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES (voto vencedor).

O Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES divergiu da proposta do relator (voto vencido).

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

Sala das Sessões, 25 de agosto de 2016 – Sessão nº 30.

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Conselheiro Relator

IVAN LELIS BONILHA
Presidente