

(IM)POSSIBILIDADE LEGAL DAS RÁDIOS COMUNITÁRIAS RECEBEREM VERBAS PÚBLICAS COM FINS DE DIVULGAÇÃO DE ATOS OFICIAIS E INSTITUCIONAIS

*Luiz Henrique da Silva Freitas**
*Isabel de Siqueira Menezes***

1 INTRODUÇÃO

A temática proposta no presente artigo se mostra relevante ao considerar a importância das rádios comunitárias enquanto veículos de comunicações úteis e eficientes que atendem as demandas daqueles que moram em comunidades afastadas, em periferias ou pequenos municípios.

A rádio comunitária possibilita a integração da comunidade e a prestação de serviços de utilidade pública, além de levar à população atendida maiores informações acerca dos problemas e das necessidades locais.

Relacionado ao tema, verifica-se a necessidade da publicidade dos atos públicos, em decorrência do princípio da publicidade e a necessidade de transparência da atuação administrativa, com a prestação de informações e conhecimento aos administrados sobre seus fatos, decisões e contratos, permitindo o controle interno e externo da gestão.

Diante da dificuldade das rádios comunitárias em alcançarem renda para subsistir nos municípios, da inexistência e insustentabilidade de rádios comerciais em cidades de pequeno porte e da necessidade da publicidade dos atos públicos por parte das Prefeituras e Câmaras Municipais, verifica-se uma clara relação de oferta e demanda existente em pequenos municípios. Formula-se, portanto, a seguinte problemática: Seria possível a contratação dos serviços da rádio comunitária por parte de entes públicos?

* Estagiário do Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Defesa do Patrimônio Público e Combate à Sonegação Fiscal do Ministério Público do RN e aluno do curso de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

** Promotora de Justiça/Coordenadora do Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Defesa do Patrimônio Público e Combate à Sonegação Fiscal Ministério Público do RN.

2 A RADIODIFUSÃO COMUNITÁRIA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

A regulamentação da temática aqui levantada é realizada, no âmbito constitucional, pelos seguintes artigos: art. 5º, incisos IX e XVII, que tratam sobre a liberdade de expressão e de associação, respectivamente; art. 12, inciso XII, alínea “a”, que dispõe sobre a competência da União explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão à radiodifusão sonora; o art. 215, *caput*, que prevê a garantia da difusão cultural; e o art. 223 que preceitua a competência do poder executivo na outorga e renovação da concessão, permissão e autorização do serviço de radiodifusão sonora.

No âmbito infraconstitucional, as diretrizes da normatização do serviço de radiodifusão comunitária se encontram na Lei nº 9.612/98 e no Decreto nº 2.615/98, que a regula. Por fim, os serviços de radiodifusão, que compreendem a transmissão de sons (rádio) e a transmissão de imagens (televisão) a serem recebidos pela comunidade também obedecem às disposições da Lei nº 4.117/62, que Institui o Código Brasileiro de Telecomunicações.

A Lei nº 9.612/98 surgiu com o intuito de regularizar e tornar as até então ilegais “rádios piratas” em associações comunitárias com permissão para difundir e proporcionar, informação, cultura, entretenimento e lazer a pequenas comunidades, democratizando a comunicação, através de emissoras de rádio FM.

Em seu art. 1º e parágrafos, a referida lei define a rádio comunitária como um serviço de radiodifusão sonora, em frequência modulada, de baixa potência e cobertura restrita, que só pode ser explorado por fundações e associações comunitárias, sem fins lucrativos e localizadas na sede, onde será realizada a transmissão do sinal.

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.

§ 1º Entende-se por baixa potência o serviço de radiodifusão prestado a comunidade, com potência limitada a um máximo de 25 watts ERP e altura do sistema irradiante não superior a trinta metros.

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

Os serviços de radiodifusão comunitária têm por finalidade propiciar às comunidades beneficiadas a divulgação de ideias e de manifestações culturais, tradicionais e sociais que lhes são próprias, possibilitando a integração da comunidade e a prestação de serviços de utilidade pública, além de levar à população do bairro atendido maiores informações acerca dos problemas e das necessidades locais.

Ressalte-se que, de acordo com o art. 7º da lei 9.612/98, somente as associações e fundações que tenham registrado em seus estatutos sociais o objetivo de prestação de serviço radiofônico comunitário e sem finalidade de lucro, poderão obter a outorga de operação para a execução do serviço, desde que legalmente instituídas e devidamente registradas, sediadas na área da comunidade a qual pretendem prestar o serviço.

3 DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL: EXPOSIÇÃO DAS CORRENTES

Definido, em linhas gerais, o serviço de radiodifusão comunitário e a sua localização no ordenamento jurídico brasileiro, passemos para o objeto do artigo, qual seja, a possibilidade legal das rádios comunitárias receberem verbas públicas de Prefeituras Municipais e Câmaras Municipais, a título de convênio ou doações, com o fim de divulgar atos de interesse público.

Para a verificação da eventual possibilidade, foi utilizada como meio de pesquisa consultas diversas formuladas ao Tribunal de Contas de vários Estados, com questionamentos semelhantes, constatando-se a existência de divergência quanto ao tema. Existem aqueles que entendem possível o recebimento de verbas públicas com o fim de divulgar atos de interesse público, e os que o entendem impossível. Trataremos desses dois posicionamentos.

Iniciaremos com a corrente que vislumbra a possibilidade de ser celebrado contrato oneroso entre rádios comunitárias e administração pública. Essa corrente entende que o contrato não desvirtua as finalidades e os princípios norteadores das rádios comunitárias se o valor arrecadado com o contrato for aplicado exclusivamente no custeio, manutenção, e/ou reinvestimento da rádio comunitária.

Como base para essa corrente utilizamos da Consulta nº 811.842, do TCE-MG, da relatoria da Consultora Adriene Andrade, em resposta à consulta formulada por Presidente de Câmara Municipal de Arinos, que indagou a possibilidade da Administração Pública Municipal destinar recursos públicos a título de apoio cultural, em favor de associação de direito privado mantenedora de rádio comunitária.

Em resposta, a relatora enxerga a possibilidade desse repasse diante da Lei Federal 4.320/64 (Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.) e da Lei Complementar 101/00 (Lei da Responsabilidade Fiscal, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.) que permitem ao poder público auxiliar a manutenção das rádios comunitárias, por meio de subvenção social (art. 12, §3º, I da Lei Federal 4.320/64), e assinala não ocorrer, na hipótese, violação aos princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade.

Argumenta com base no enunciado de Súmula n.º 43 TCE-MG a validade da concessão de subvenção social pelo Poder Público a entidades privadas sem fins lucrativos, desde que suas atividades estejam relacionadas à assistência social, à cultura e à educação. Indica ainda que tal despesa deve se enquadrar nos requisitos determinados no art. 26, da Lei de Responsabilidade Fiscal, ou seja: ter sido autorizada por lei específica, atendidas as condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e prevista no orçamento, com dotação na lei orçamentária anual ou em seus créditos adicionais.

Em relação a essa matéria, concordamos com a exposição da Relatora, devido à expressa previsão do repasse de recursos públicos às rádios comunitárias por meio de apoio cultural, como se verifica no art. 18 da lei 9.612/98, *in verbis*:

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.

No entanto, ao responder essa questão, a Douta Relatora adentra na hipótese objeto do presente artigo, a divulgação de informações oficiais e institucionais como contrapartida ao apoio cultural à rádio comunitária, e anuncia a sua possibilidade desde que seja observado procedimento licitatório, que permita a ampla concorrência e a possibilidade de o sinal radiofônico atingir toda a extensão do Município, em decorrência do artigo 25, inciso II, da Lei de Licitações (Lei 8.666/93), que proíbe a modalidade licitatória de inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação.

Para corroborar com sua tese, cita pré-julgado do Tribunal de Contas de Santa Catarina de n. 1.778/2006, da relatoria do Conselheiro Salomão Ribas Júnior, que comunga do mesmo entendimento:

Para a divulgação de atos administrativos, avisos e outros procedimentos que venham ao encontro do interesse da coletividade por meio de transmissão radiofônica, os Poderes Executivo e Legislativo da municipalidade, além da contratação por meio de licitação, podem realizar sistema de credenciamento de todas as emissoras interessadas, mesmo no caso de rádio comunitária, quando não for a única a ser captada pela população do município.

Estabelece, ainda, requisitos legais para a celebração desse tipo de contrato, quais sejam: Rádio Comunitária devidamente legalizada, com registro para o funcionamento; o objeto do contrato deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos (art.37, § 1º, da Constituição da República); necessidade de procedimento licitatório (art. 25, II, da Lei 8.666/93); formalização de acordo, convênio, ajuste ou instrumento congênere; capacidade da transmissão da rádio atingir todos os munícipes, destinatários do objeto do contrato; prestação de contas por parte do órgão concedente dos recursos recebidos.

Seguindo esses requisitos, de acordo com essa linha de entendimento, haveria possibilidade das rádios comunitárias receberem verbas públicas de Prefeituras Municipais e Câmaras Municipais, a título de convênio ou doações, com o fim de divulgar atos de interesse público.

Por outro lado, vamos explicitar os motivos pelo qual existe corrente que defende a impossibilidade do recebimento de verbas públicas por parte das rádios comunitárias, com o fim de divulgar atos de interesse público. Essa linha é defendida pelo TCE-RJ, TCE-MT, TCE-MG e ainda pelo Departamento de Outorga de Serviços, do Ministério das Comunicações, responsável por estabelecer normas complementares do Serviço de Radiodifusão Comunitária.

Esses órgãos entendem ser impossível em razão da natureza comunitária, sem fins lucrativos, políticos, comerciais das Rádios Comunitárias e também da decorrência lógica estabelecida na lei, que institui o serviço. Vejamos a linha de raciocínio construída:

O art. 4º, da Lei 9.612/98, que trata dos princípios a serem atendidos na programação das emissoras das rádios comunitárias, veda, em seu parágrafo primeiro, o proselitismo de qualquer natureza na programação das emissoras da radiodifusão comunitária.

No mesmo sentido, o art. 11 da referida lei, veda a executora do serviço de radiodifusão comunitária 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 político-partidárias e/ou comerciais.

O art. 18 da lei determina que o patrocínio das prestadoras do Serviço de Radiodifusão Comunitária só será admitido sob a forma de apoio cultural, desde que os estabelecimentos estejam situados na área da comunidade atendida. Só é possível subsidiar os serviços de rádio difusão a título de apoio cultural, por parte da iniciativa pública, se já devidamente previsto o valor na lei orçamentária anual.

Por sua vez, o art. 19 veda a cessão ou arrendamento da emissora do Serviço de Radiodifusão Comunitária ou de horários de sua programação. Em decorrência dessa construção legal, verifica-se a impossibilidade de a rádio comunitária firmar contrato remunerado com qualquer entidade pública ou privada.

Assim também entendem diversos Tribunais de Contas Estaduais. De acordo com o entendimento do TCE-RJ, em consulta formulada no processo nº 210.055-8/11 acerca da possibilidade de pagamento pelo serviço de transmissão de sessões ordinárias da Câmara Municipal através de rádio comunitária, a contratação da rádio comunitária para transmissão radiofônica das sessões ordinárias pode ser interpretado como arrendamento de horário de programação da emissora, o que encontra vedação no artigo 19, acima mencionado. Para esse TCE:

“A rádio comunitária é um tipo especial de emissora de rádio FM de alcance limitado à região local, exploradas por fundações e associações comunitárias sem fins lucrativos, o que não se coaduna com o propósito de pagamento por serviços prestados pela transmissão radiofônica das sessões ordinárias.

(...)

Na verdade, salvo melhor juízo, a contratação da rádio comunitária para transmissão radiofônica das sessões ordinárias pode ser interpretado como arrendamento de horário de programação da emissora, o que encontra vedação no art. 19, da Lei nº 9.612/98:

(...)

a) Há possibilidade de transmissão das sessões legislativas da Câmara dos Vereadores por rádios comunitárias, desde que gratuitamente e por interesse exclusivo das mesmas, quando se tratarem de sessões abertas ao público;

b) Impossibilidade de qualquer forma de retribuição pecuniária por parte do Legislativo à rádio comunitária;

(TCE-RJ. Consulta N° 210.055-8/11. Gabinete do Conselheiro José Gomes Graciosa)

De igual maneira, resolução de consulta nº 36/2009 editada pelo TCE-MT:

Resolução de Consulta nº 36/2009.(TCE/MT)

Contrato. Publicidade. Rádio Comunitária. Contratação para publicidade de matérias legislativas. Impossibilidade.

Não é possível a participação de uma emissora comunitária de radiodifusão em licitação pública, tampouco, o recebimento pela mesma de contraprestação pecuniária por transmissão de comunicação institucional da Câmara Municipal.

(TCE-MT. Consulta nº 12.980-1/2009. Conselheiro CAMPOS NETO.)

Esse entendimento surgiu durante a resolução do Processo nº 12.980-1/2009, de consulta formulada pela presidente da Câmara Municipal de Canarana-MT, por meio da qual solicitou àquela Corte de Contas parecer técnico sobre a legalidade e

possibilidade e rádios comunitárias participarem de licitações para divulgação dos trabalhos da Câmara Municipal, bem como sobre a legalidade de haver pagamento de valores pela prestação de serviços dessa natureza.

O mesmo entendimento foi aplicado em outro processo (nº: 6.854-3/2011) do mesmo TCE, vejamos:

(...)

A irregularidade aqui apontada, não é questionamento ao tipo de serviço prestado pela rádio, ou autorização legal para o mesmo, mas sim, a contraprestação pecuniária feita pela Prefeitura.

A legislação é clara ao dizer ser ilegal a contratação dessas rádios por parte do Poder Público, principalmente havendo a contraprestação pecuniária, portanto, não acatamos a defesa.

(TCE-MT. PROCESSO Nº: 6.854-3/2011. Auditor Substituto de Conselheiro LUIZ HENRIQUE LIMA)

Por fim, consulta nº: 651.757, formulada ao TCE-MG, que se utilizou dos argumentos acima apontados para indicar a impossibilidade da contratação de serviços de radiodifusão comunitária:

EMENTA: CÂMARA MUNICIPAL. I - CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE RADIODIFUSÃO COMUNITÁRIA. IMPOSSIBILIDADE. II - PUBLICIDADE DE ATOS DO LEGISLATIVO LOCAL. POSSIBILIDADE, SOMENTE SE DE CARÁTER EDUCATIVO, INFORMATIVO OU DE ORIENTAÇÃO SOCIAL, SEM SÍMBOLOS CARACTERIZADORES DE PROMOÇÃO PESSOAL.
(CONSULTA Nº: 651.757. DATA SESSÃO: 05/12/2001. AUTOR: CÂMARA MUNICIPAL DE MONTE CARMELO. RELATOR: CONSELHEIRO MOURA E CASTRO)

4 CONCLUSÃO

De acordo com os argumentos acima expostos, os autores adotam a segunda linha jurisprudencial, concluindo pela impossibilidade do recebimento de verbas públicas por parte das rádios comunitárias como pagamento de serviços prestados, por entender que esse recebimento desvirtuaria as finalidades e os princípios norteadores das rádios comunitárias.

Na norma e nos seus princípios encontra-se intenção de afastar a rádio comunitária do proselitismo político, de impedir que se mantenham vínculos

financeiros e comerciais que coloquem a rádio comunitária em posição de subordinação em relação à qualquer outra entidade, mediante compromissos ou relações político-partidárias e/ou comerciais.

Tanto é assim, que a lei 9.612/8 procura vedar a possibilidade de controle político da rádio comunitária, através de contratos bilaterais, que visam utilizar a rádio com fins políticos. Ainda, a contratação da rádio comunitária para transmissão radiofônica das sessões ordinárias da câmara municipal, assim como eventuais anúncios da prefeitura podem ser interpretados como arrendamento de horário de programação da emissora, o que é expressamente vedado pela lei. Assim, em visão mais ampla, averigua-se a impossibilidade das rádios comunitárias de firmar contrato remunerado com qualquer entidade seja pública ou privada.

Por fim, entendemos que eventual transmissão de comunicação institucional da Câmara Municipal ou da Prefeitura só deve ser realizada se gratuitamente e por interesse exclusivo das Rádios Comunitárias, sendo vedado qualquer forma de retribuição pecuniária por parte do Legislativo ou do Executivo à Rádio Comunitária, em razão dessa comunicação institucional.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Adriene. *Concessão de apoio cultural pelo Poder Público a rádios comunitárias mediante subvenção social: Consulta n. 811.842*. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. v. 77 — n. 4 — ano XXVIII. Pgs. 195 - 198 (dez. 2010). Disponível em:
<<http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1096.pdf>>. Acesso em: 27 mar. 2012.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro TCE-RJ. Consulta nº 210.055-8/11. Gabinete do Conselheiro JOSÉ GOMES GRACIOSA. Disponível em:
< <http://www.tce.rj.gov.br/votos/JGG/111025/21005511.pdf>>. Acesso em: 27 mar. 2012.

_____. Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso TCE-MT. Consulta nº 12.980-1/2009. Conselheiro CAMPOS NETO. Disponível em:<
http://www.tce.mt.gov.br/protocolo/documento/num/129801/ano/2009/numero_documento/26757/ano_documento/2009/hash/7c6e29ea6d1840458eff1a75b29e3ba9>. Acesso em: 27 mar. 2012.

_____. Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso
TCE-MT. PROCESSO nº: 6.854-3/2011. Auditor Substituto de Conselheiro LUIZ
HENRIQUE LIMA. Disponível em: <
www.tce.mt.gov.br/protocolo/documento/num/68543/ano/2011/numero_documento/36038/ano_documento/2011/hash/7bcfa7731fb5374e890ec1bace7494a5>. Acesso
em: 27 mar. 2012.

_____. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais TCE-MG. Consulta nº:
651.757. Relator Conselheiro MOURA E CASTRO. Disponível em: <
[http://tcjuris.tce.mg.gov.br/Nota/Arquivo/651757?
data=12%2F05%2F2001%2000%3A00%3A00](http://tcjuris.tce.mg.gov.br/Nota/Arquivo/651757?data=12%2F05%2F2001%2000%3A00%3A00)>. Acesso em: 27 mar. 2012.