

PROTOCOLO Nº: 789893/17
ORIGEM: MUNICÍPIO DE MARILÂNDIA DO SUL
INTERESSADO: AQUILES TAKEDA FILHO
ASSUNTO: CONSULTA
PARECER: 121/19

Consulta. Município de Marilândia do Sul. Transferência voluntária de recursos, a título de fomento, para entidades concessionárias de serviços de radiodifusão comunitária. Possibilidade. Objeto deverá contemplar atividades de interesse público e não poderá caracterizar indevida interferência na autonomia da rádio. Necessidade de observância da Resolução nº 28/2011, da Instrução Normativa nº 61/2011, da Lei nº 4.320/1964 e da Lei nº 13.019/2014. Pelo conhecimento da consulta e, no mérito, pela expedição de resposta nos termos consignados no parecer ministerial.

Trata-se de consulta formulada pelo Município de Marilândia do Sul (peça 3), representado por seu Prefeito Municipal, em que formula os seguintes questionamentos:

- 1 – É possível a concessão de recursos pelo poder público às associações/entidades mantenedoras de emissoras de radiodifusão comunitárias; apoio cultural na forma de subvenção social (transferência voluntária)?
- 2 – Em caso positivo, quais requisitos deverão ser obedecidos pelas entidades para que possam receber os subsídios do poder públicos?
- 3 – A subvenção social concedida pelo poder público à entidade mantenedora de rádio comunitária poderá feito através de convênio?

O parecer jurídico foi juntado pelo consulente na peça 4, em que alega inexistir vedação ao repasse de recursos pelo Poder Público, a título de subvenção social, como apoio cultural a rádios comunitárias. Aponta, ainda, que os Tribunais de Contas de Minas Gerais e do Mato Grosso admitem o repasse de recursos.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca apresentou a Informação nº 129/17 (peça 8), em que colacionou trechos os Acórdãos 5727/16 e 4228/16, ambos do Tribunal Pleno desta Casa, a seguir transcritos:

PROCESSO Nº: 538923/15
ASSUNTO: CONSULTA

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ Gabinete da Procuradoria-Geral

ENTIDADE: CÂMARA MUNICIPAL DE PARANACITY INTERESSADO:
RODOLFO

ALEXANDRE VISMAR CAMPOS

RELATOR: CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

EMENTA/RESULTADO: Divulgação de Sessões do Poder Legislativo. Aquisição de antena autoportante. Rádio Comunitária. Impossibilidade de concessão de apoio cultural. Impossibilidade de firmar convênio para suprir os gastos mensais com a transmissão de Sessões Legislativas. Natureza contratual da relação.

Pela possibilidade de aquisição de antena autoportante para melhorar a qualidade do sinal de transmissão da Sessão Legislativa desde que devidamente motivado e demonstrado o interesse público ou social que a justifique, bem como sejam observados os princípios da economicidade e da eficiência, frente às demais opções disponíveis, além do indispensável procedimento licitatório.

Pela impossibilidade de a Câmara Municipal firmar convênio/parceria para suprir os gastos mensais das transmissões de sessões legislativas em razão da natureza contratual e não de convênio do referido vínculo, bem como da restrição de sinal e da impossibilidade de conceder apoio cultural às rádios comunitárias, conforme já decidido pelo Acórdão nº 4228/2016 (Processo nº 381757/15), cuja decisão de Consulta possui força normativa, nos termos do art. 316 do Regimento Interno desta Corte de Contas.

Consulta com Força Normativa - Processo nº 538923/15 - Acórdão nº 5727/16 - Tribunal Pleno - Rel. Cons. Ivens Zschoerper Linhares.

PROCESSO Nº: 381757/15

ASSUNTO: CONSULTA

ENTIDADE: CÂMARA MUNICIPAL DE DOURADINA INTERESSADO:
MARCOS LARUSSA GIL

RELATOR: CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

EMENTA/RESULTADO: 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.

É impossível que a Câmara Municipal conceda apoio cultural à Rádio Comunitária existente no Município, que transmite gratuitamente as sessões legislativas.

Consulta com Força Normativa - Processo nº 381757/15 - Acórdão nº 4228/16 - Tribunal Pleno - Rel. Cons. Artagão de Mattos Leão.

Posteriormente, o Relator, Conselheiro Nestor Baptista, pontuando as diferenças dos precedentes colacionados pela SJB com o tema dos autos, proferiu juízo positivo de admissibilidade por meio do Despacho 2565/17 (peça 10).

A Coordenadoria de Fiscalização Municipal manifestou-se por meio da Instrução 747/18 (peça 14), oportunidade em que concluiu que a prestação de apoio pelo Poder Executivo às rádios comunitárias é vedada pelos seguintes motivos: (i) o alcance restrito de sinal (raio de cerca de 1 quilômetro), com consequente limitado alcance sobre a população, afastaria o interesse público em veicular conteúdos em tais rádios, obstando, assim, a assinatura de qualquer

contrato ou destinação de subvenção às entidades; (ii) o repasse de recursos pelo Poder Público poderia comprometer a isenção e liberdade que deve imperar na gestão de uma rádio comunitária.

Peticionou no processo a Associação Paranaense de Rádios Comunitárias (APRACOM) (peça 17) em que destacou dados sobre a atuação das rádios comunitárias no Paraná, onde existem 320 entidades regulares, e que, de acordo com o peticionante, dezenas passam por dificuldades financeiras. Também salientou que em 160 Municípios a rádio comunitária é o único meio de comunicação, clamando, ao final, pelo reconhecimento da possibilidade de os Municípios prestarem apoio. A manifestação traz, em anexo, precedentes do MT e de MG, cujos Tribunais de Contas admitiram a legalidade do fomento.

A APRACOM foi admitida como *amicus curiae* por meio do Despacho 973/18 (peça 19).

O feito foi redistribuído para o Conselheiro Durval Amaral (peça 23), conforme previsão do art. 338-A, III, do Regimento Interno.

Em nova manifestação, a CGM (peça 25) ratificou seu instrutivo anterior (peça 25).

É o relatório.

Preliminarmente, nota-se que estão preenchidos os requisitos normativos que autorizam o processamento da consulta. O consulente é autoridade legítima para deflagrar o procedimento, a petição inicial está instruída com parecer jurídico e foram formuladas questões em tese sobre matéria de competência desta Corte. Satisfeitas, pois, as exigências arroladas nos artigos 311 e 312 do Regimento Interno.

Quanto ao objeto da consulta, o Ministério Público de Contas diverge do opinativo técnico. Preliminarmente, insta salientar que os questionamentos limitam-se à possibilidade de o Poder Executivo, no exercício de atividade de fomento, destinar recursos a entidade mantenedora de rádio comunitária. Não se cogita, portanto, de hipótese de contratação da emissora para a prestação de serviço ou transmissão de conteúdos específicos.

Com isso, **a presente Consulta diferencia-se da situação objetiva debatida no Acórdão nº 5727/16 - Tribunal Pleno**, acima mencionado, em que se afastou a possibilidade de Câmara Municipal formalizar convênio – em verdade, contrato administrativo – com rádio comunitária para a transmissão das sessões legislativas. Em referido precedente reiterou-se o já sedimentado entendimento desta Corte de que ao Poder Legislativo carece competência para desempenho de atividade de fomento, que se constitui prerrogativa exclusiva do Poder Executivo.

A respeito da atividade de fomento, instrumentalizado mediante assinatura de convênio, em sentido amplo, Maria Sylvia Zanella Di Pietro leciona que se trata “de forma de ajuste entre o Poder Público e entidades públicas ou privadas para a realização de objetivos de interesse comum, mediante mútua colaboração”.¹ Trata-se, nesse passo, de mecanismo por meio do qual o Poder Executivo incentiva a realização, pela iniciativa privada, de atividades de elevado interesse público, mediante regime de cooperação.

Não se cuida, ademais, de contrato, em que uma das partes adquire de outra determinado bem ou serviço em troca de contraprestação – hipótese em que o contratado se submeteria às condições do Poder Público contratante para a satisfação de determinada necessidade da Administração Pública.

Os serviços de radiodifusão comunitária, disciplinados pela Lei nº 9.612/1998, são prestados exclusivamente por “fundações e associações comunitárias, sem fins lucrativos, com sede na localidade de prestação do serviço”, operados em baixa potência e cobertura restrita (art. 1º), limitada à abrangência da comunidade ou vila (art. 1º, §2º). O objetivo dos serviços e seus princípios reitores estão elencados nos artigos 3º e 4º, a seguir transcritos:

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;

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

É inegável, portanto, que o regime jurídico das rádios comunitárias a elas atribui robusto interesse público, que não se vincula a qualquer ideologia

¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 28ª ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 386.

político-partidária ou pauta de governo, cabendo às emissoras funcionar como importante mecanismo de integração, comunicação e expressão das comunidades. A informação colacionada pela APRACOM na peça 17 realça a relevância das rádios comunitárias ao esclarecer que em 160 cidades do Paraná elas constituem-se como o único meio de comunicação.

Justamente em razão da limitada abrangência de seu sinal, do perfil de conteúdo que pode ser veiculado nas transmissões, e das limitações impostas por seu regime jurídico, as rádios comunitárias dispõem de limitados instrumentos de captação de recursos para o seu funcionamento. Por isso, impedir o apoio do Poder Público, por mecanismos de fomento, pode representar o estrangulamento financeiro e a impossibilidade de subsistência de tais entidades.

Firme em tais premissas, a conclusão a que se chega é a de que inexistente óbice legal ao repasse de recursos públicos às rádios comunitárias, a título de fomento. Pelo contrário, da análise de seu regramento legal verifica-se que as atividades desenvolvidas pelas emissoras possuem notável interesse público a justificar o incentivo, inclusive financeiro, por parte do Poder Público. Essa conclusão é reforçada pelos precedentes suscitados pela APRACOM e pelo parecer do Consulente, que demonstram que **outros Tribunais de Contas já avalizaram a possibilidade jurídica de formalização de convênios com rádios comunitárias (TCE/MG, TCE/GO e TCE/MT).**

A título ilustrativo, veja-se o entendimento firmado pelo TCE/MT no processo 231169/2017:

1) é lícito ao ente público municipal conceder apoio cultural, na forma de subvenção social, às fundações e associações comunitárias, sem fins lucrativos, que exploram o Serviço de Radiodifusão Comunitária, desde que legalmente instituídas na forma da Lei 9.612/98; 2) a subvenção social deverá atender as condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, com previsão no orçamento público, ou em seus créditos adicionais; 3) o apoio cultural deverá ser formalizado por meio de convênio, acordo, ajuste ou instrumento congênere, obedecendo as regras dispostas no parágrafo único do artigo 16 e no artigo 17, ambos da Lei 4.320/64, com a correta especificação do objeto a ser executado, elaboração de plano de trabalho estabelecendo as condições mínimas de execução, e com valor, sempre que possível, calculado com base em unidade de serviços efetivamente prestados ou postos à disposição, e sobretudo, justificado; 4) caso exista na localidade mais de uma rádio comunitária, o Poder Público deverá fazer o credenciamento de todas que satisfaçam as condições fixadas em lei, garantindo igualdade de condições às interessadas; 5) a rádio comunitária não pode ser considerada como órgão de imprensa oficial a dar validade aos atos da administração; e, 6) deverá a entidade recebedora prestar contas dos recursos recebidos ao órgão concedente, que manterá os documentos arquivados e disponíveis para eventual fiscalização pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.

Não se pode conceber que o fomento, que se caracteriza pelo incentivo que o Poder Público dá a atividades de interesse público desempenhadas pela iniciativa privada, possa comprometer a autonomia e independência das rádios comunitárias. Veja-se que o incentivo não pode, em qualquer hipótese, acarretar a intervenção indevida do concedente na grade de programação ou condicionar a liberação de recursos a determinada contraprestação relacionada a interesse secundário do governo ou do próprio governante, o que caracterizaria a cooptação indevida da rádio.

Eventual convênio deverá ser regido pela Lei nº 13.019/14, cujo art. 1º estabelece que a normativa fixa regras gerais “para as parcerias entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação”.

Serão habilitadas a receber os recursos as associações ou fundações devidamente constituídas e cadastradas perante o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações como entidades concessionárias de serviços de radiodifusão comunitária, nos termos da Lei nº 9.612/1998.

A transferência dos recursos e a prestação de contas deverá observar o disposto na Resolução nº 28/2011 e na Instrução Normativa nº 61/2011, ambas desta Corte, no art. 16 da Lei nº 4.320/1964, além dos requisitos exigidos pela Lei nº 13.019/2014.

Havendo mais de uma rádio comunitária na localidade, a parceria deverá ser precedida de edital de chamamento público (art. 2º, XII, e art. 23 e seguintes, todos da Lei nº 13.019/2014) quando o objeto do convênio deverá ser executado por apenas uma rádio específica, ou de edital de credenciamento, quando todas as entidades que satisfaçam as exigências legais deverão ser contempladas com os recursos. Assim, evita-se que haja favorecimentos ou perseguições indevidas.

Diante do exposto, o Ministério Público de Contas opina pelo conhecimento da consulta e, no mérito, pela resposta nos seguintes termos:

1) é lícita a transferência voluntária de recursos financeiros pela Administração Pública a associações ou fundações mantenedoras de serviços de radiodifusão comunitária, na forma de subvenção social, desde que elas estejam regularmente cadastradas perante o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações como entidades concessionárias de serviços de radiodifusão comunitária, nos termos da Lei nº 9.612/1998.

2) A transferência dos recursos e a prestação de contas deverá observar o disposto na Resolução nº 28/2011 e na Instrução Normativa nº 61/2011,

ambas desta Corte, no art. 16 da Lei nº 4.320/1964, além dos requisitos exigidos pela Lei nº 13.019/2014. Havendo mais de uma rádio comunitária na localidade, a parceria deverá ser precedida de edital de chamamento público (art. 2º, XII, e art. 23 e seguintes, todos da Lei nº 13.019/2014) quando o objeto do convênio deverá ser executado por apenas uma rádio específica, ou de edital de credenciamento, quando todas as entidades que satisfaçam as exigências legais deverão ser contempladas com os recursos.

Curitiba, 20 de maio de 2019.

Assinatura Digital

FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas