



**Informação nº:** 198/2016-3ª Diacomp

Brasília (DF), 16 de novembro de 2016

**Processo nº:** 24567/16

**Jurisdicionada:** Comunicação Institucional e Interação Social da Governadoria do Distrito Federal

**Assunto:** Representação

**Valor Envolvido:** Não se aplica

**Ementa:** Representação nº 14/2016-DA. Possíveis irregularidades no recebimento de verbas públicas pelas rádios comunitárias do DF para a divulgação de propaganda institucional. Manifestação da Jurisdicionada. Pela audiência de responsáveis.

Senhor Diretor,

Trata-se de Representação formulada pelo Ministério Público que labora junto a esta Corte de Contas, a partir de fatos que o *parquet* tomou conhecimento, por meio dos Ofícios n.º 1.167/2016-PGJ/MPDFT, de 23.06.2016 e n.º 611/2016-5ª PRODEP/MPDFT, que encaminhou cópia integral do Inquérito Civil Público n.º 08190.084512/2013-49, instaurado para examinar denúncia acerca de suposta irregularidade no recebimento de verbas públicas em rádios comunitárias do Distrito Federal, ocorrida no decorrer do exercício de 2011, as quais teriam sido indevidamente financiadas pela Secretaria de Estado de Publicidade Institucional do Distrito Federal – SEPI/DF.

## **I - Da Representação nº 14/2016-DA**

2. Em apertada síntese, o problema colocado na Representação em epígrafe (peça 03) é o seguinte:

- a) a representação originou-se a partir de Ofício encaminhado pelo MPDFT, noticiando a instauração de Inquérito Civil Público;
- b) o MPDFT investiga gastos que considera irregulares com propaganda institucional do GDF veiculada em rádios comunitárias. Inciou-se a investigação no exercício de 2011, estendendo-se para os exercícios de 2010, 2012, 2013 e 2014;



- c) a Representação aponta que, no bojo dos contratos n.ºs 01, 02 e 03/2008, veicularam-se propagandas institucionais e de utilidade pública do Governo do Distrito Federal durante o ano de 2011 e primeiro semestre de 2012 nas rádios: Alternativa Popular (Sobradinho I e II, condomínios da região, Setor de Mansões e Mini Chácaras); Ativa FM (Samambaia Sul/Norte); Atual FM (Gama e Chácaras São Francisco); Clube FM (Ceilândia); Comunidade FM (Ceilândia); Comunidade FM (Gama); Fercal FM (Sobradinho); Fibra FM (Associação CNI/SESI); Gazeta (Santa Maria); Gazeta FM (Santa Maria/Gama); Líder FM (Recanto das Emas); Livre FM (Núcleo Bandeirante e Candangolândia); Ondas da Bênção (Taguatinga, Águas Claras); Paranoá FM (Paranoá); Popular FM (Samambaia);
- d) o Representante, a partir dos documentos encaminhados, informa que os contratos em questão foram oriundos da Concorrência n.º 001/2007-CEL/AGECOM (Processo n.º 019.000.644/2007), nos valores individuais de R\$ 70.681.495,00 (setenta milhões, seiscentos e oitenta e um mil e quatrocentos e noventa e cinco reais), totalizando R\$ 212.044.485,00 (duzentos e doze milhões, quarenta e quatro mil e quatrocentos e oitenta e cinco reais), com vigência até 31.12.2008, sendo que os ajustes foram sucessivamente aditivados, prorrogando suas vigências até 31.08.2012 ou até a formalização dos novos contratos de serviços de publicidade decorrentes da Concorrência n.º 001/2011- SEPI (Processo n.º 019.000.029/2011);
- e) afirma o Representante que as rádios comunitárias não podem realizar a publicidade do governo, dizendo que a difusão comunitária somente pode transmitir patrocínios ou mensagens publicitárias sob a forma de apoio cultural, veiculação restrita aos estabelecimentos situados na área da comunidade atendida pela rádio comunitária. Diz, ainda que

Em consulta ao sítio eletrônico do Ministério das Comunicações, verifica-se que *“(...) é vedado às rádios comunitárias veicular qualquer tipo de defesa de doutrinas, ideias ou sistemas sectários; e inserir propaganda comercial, a não ser sob a forma de apoio cultural, de estabelecimentos localizados na sua área de cobertura. (...) Entende-se por apoio cultural o pagamento dos custos relativos à transmissão da programação ou de um programa específico, sendo permitida, por parte da emissora que recebe o apoio, apenas veicular mensagens institucionais da entidade apoiadora, sem qualquer menção aos seus produtos ou serviços”*;

- f) e, ainda mais, cita trechos da Lei n.º 9.612/98, que instituiu o Serviço de Radiodifusão Comunitária, destacando os artigos 11 e 18:

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.



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.;

- g) menciona também o Decreto n.º 2.615/98, que aprovou o Regulamento do Serviço de Radiodifusão Comunitária, no que tange às vedações impostas às rádios comunitárias, bem como as definições constantes da Norma n.º 1/2011 e Portaria n.º 4.334/15 ambas do Ministério das Comunicações, com destaque para a vedação ao proselitismo e à manutenção de vínculos. E destaca o Art. 106 da citada Portaria:

Art. 106. A entidade autorizada poderá veicular mensagem institucional de patrocinador domiciliado na área de comunidade atendida que colaborar na forma de apoio cultural, vedada a transmissão de propaganda ou publicidade comercial a qualquer título. Parágrafo único. Para fins do Serviço de Radiodifusão Comunitária, configura propaganda ou publicidade comercial a divulgação de preços e condições de pagamento.”;

- h) e prossegue o representante dizendo que

Como se vê, as rádios comunitárias são emissoras de caráter público, sem fins lucrativos, historicamente criadas e geridas, na maioria dos casos, de forma coletiva, para atender à população de uma comunidade específica, limitada geograficamente. Desempenham importante papel no processo de conscientização e mobilização social sobre questões relativas à vida de segmentos da população empobrecidos e discriminados socialmente, mantendo programação de interesse público local da comunidade em que está inserida, contribuindo, assim, para o desenvolvimento social da localidade a que atende. Para tanto, as rádios comunitárias fornecem informações e discutem assuntos de interesse local, difundindo a produção cultural criada no contexto dos próprios grupos destinatários de sua programação. Nesse sentido, inaceitável a veiculação de propagandas comerciais ou institucionais por rádios comunitárias, ficando a divulgação desses serviços afeto às emissoras comerciais, até porque são reguladas por legislação própria, sendo, inclusive, tributadas para a prestação de tais serviços, diferentemente do que ocorre com as rádios das comunidades. A possibilidade de contratação de rádio comunitária para divulgação de propaganda institucional foi objeto de deliberação do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, oportunidade em que aquela eg. Corte decidiu pela ‘(...) ilegalidade ou impossibilidade de contratação de rádio comunitária para divulgação de propaganda institucional da Administração Pública’ (grifei) (Consulta TCEMG n.º 805.981. Relator Conselheiro Elmo Braz. 27.02.2013).;

- i) cita o artigo 37 da Constituição Federal e comenta o seguinte:

Por conseguinte, toda e qualquer comunicação institucional deve sempre se pautar pelo caráter educativo, informativo ou de orientação social, escoimada de qualquer promoção pessoal do Administrador ou de sua gestão.

Assim sendo, veicular comunicação institucional em rádios comerciais é permitido, devendo ser observada a regra geral de publicidade governamental, insculpida no artigo 37, §1º da Constituição Federal, configurando eventuais ilicitudes na contratação desses serviços pela Administração Pública ato de improbidade administrativa.

Reitere-se que a Lei Federal n.º 9.612/98 não estabelece, explicitamente, a



possibilidade de propaganda nas rádios comunitárias, apenas se referindo à viabilidade de patrocínio, na forma de apoio cultural, o qual consiste na “(...) *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*”, conforme expressamente definido da Norma n.º 1/2011 do Ministério da Comunicação.

Nesse contexto, no que se refere especificamente à possibilidade de veiculação de comunicação institucional em rádios comunitárias, entendo ser possível o apoio sob a forma de patrocínio, nos termos explicitados na Lei n.º 9.612/98, bem como a comunicação institucional por força de lei, a comunicação institucional convocatória, e a comunicação institucional educativa.

Todavia, não se mostra possível veicular propaganda institucional em rádios comunitárias, haja vista a vedação implícita no artigo 18 da Lei Federal n.º 9.612/98.

Portanto, no sentir deste representante ministerial, inaceitável que rádios comunitárias, criadas com a finalidade de oportunizar a difusão de ideias e elementos de cultura, tradições e hábitos sociais de uma determinada localidade, oferecendo à sua comunidade mecanismos de formação e integração, além de propiciar estímulo ao lazer, à cultura e ao convívio social, prestando serviços educativos e de utilidade pública, sejam remuneradas pela divulgação de propaganda institucional ou oficial, uma vez que a veiculação de propaganda de natureza comercial é expressamente proibida na legislação que rege a matéria.

A questão trazida ao Ministério Público de Contas revela que não há apenas afronta aos dispositivos legais citados, mas, sim, a patente incompatibilidade dos fatos apontados pelo MPDFT com os princípios da eficiência, da legalidade, da impessoalidade e da publicidade, tão caros à Administração Pública.

São fatos relevantes, de interesse público, que merecem ser debatidos na Corte de Contas, de modo a contribuir para melhorar as ações empreendidas pela SEPI/DF e, por consequência, assegurar a legalidade imprescindível à divulgação de propaganda institucional do Governo do Distrito Federal.

Dessa forma, em face das competências constitucionais conferidas ao Tribunal de Contas para fiscalizar os órgãos e entidades da Administração e zelar pela correta aplicação de recursos públicos, preenchidos os pressupostos de admissibilidade indicados no artigo 195 do Regimento Interno do TCDF, o Ministério Público de Contas entende necessária a pronta atuação da Corte de Contas para verificar os fatos ora denunciados.

## **II - Da Manifestação da Jurisdicionada**

3. Instada a se manifestar nos autos por força do item II da Decisão nº 4049/2016, que rezou “*II - conceder, com esteio no art. 195, § 6º, do RI-TCDF, prazo de 30 (trinta) dias à Comunicação Institucional e Interação Social da Governadoria do Distrito Federal, para apresentação de circunstanciados esclarecimentos quanto ao teor da Representação supracitada;*”, a mencionada jurisdicionada encaminhou o Ofício nº 137/16/GAB/CCOM, peça 11, trazendo aos autos as seguintes informações:



Em resposta ao memorando N° 216/2016/CCOM/GAG, informamos que esta Subchefia não tem como esclarecer possíveis irregularidades no recebimento de verbas públicas por rádios comunitárias do Distrito Federal para divulgação de propaganda institucional ocorridas no governo passado.

Informamos, contudo, que na gestão atual não divulgamos peças publicitárias da administração direta do governo do Distrito Federal em rádios comunitárias, por entendermos que esta prática não está autorizada pela Lei 9.612, de 1998, que institui o Serviço de Radiodifusão Comunitária e dá outras providências.

Em seu artigo 18, a referida lei apenas diz que 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. Como não fazemos patrocínio, não temos rádios comunitárias em nossos planejamentos de mídia.

Oportunamente, informaremos as entidades e instituições da administração indireta sobre a decisão do Tribunal de Contas do Distrito Federal e alertaremos para a observância da legislação vigente.

### **III - Análise**

4. Compulsando-se os autos do Inquérito Civil encaminhado no bojo da presente Representação, devemos atentar para a manifestação do então Secretário de Estado de Publicidade Institucional do Distrito Federal, senhor Abimael Nunes de Carvalho, encaminhada ao MPDFT mediante o Ofício nº 50/2012-GAB/SEPI, visto às fls. 37/51 do documento associado intitulado Anexo I.

5. No citado documento é defendida tese, com aporte doutrinário, no qual a possibilidade da veiculação de matéria institucional pelas nominadas rádios comunitárias é justificada, desde que adequada aos preceitos legais que a disciplinam.

6. Destacou o signatário do citado documento que não há na Lei vedação expressa à contratação de propaganda institucional. Mas que a legislação veda sim a contratação de propaganda comercial, limitando-se a possibilidade de contrato no caso de patrocínio feito pelo comércio local.

7. Por outro turno, lendo do texto originário do TCEMG, temos a defesa do entendimento do contrário. Convém transcrever trecho do Voto prolatado nos autos do processo mencionado pelo MPJTCDF em sua Representação. Trata-se de resposta daquela Corte de Contas Estadual a consulta formulada por Vereadores à Câmara Municipal de Bicas solicitando informações no sentido da possibilidade da Rádio Comunitária contratar com a Câmara Municipal para prestação de serviço, participando de procedimento licitatório.

#### **Mérito**



A matéria suscitada na presente Consulta já foi respondida por este Tribunal na Consulta nº 651757, de relatoria do Conselheiro Moura e Castro, na sessão de 05/12/2001.

Naquela oportunidade, o Relator buscou as diretrizes para respondê-la no art. 18 da Lei nº 9.612/1998, que normatiza o serviço de radiodifusão comunitária e que dispõe:

“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.”

A teor do disposto no citado artigo, os serviços de radiodifusão comunitária poderão receber patrocínio apenas sob a forma de apoio cultural. Logo, seria impossível firmar contrato remunerado com qualquer entidade pública ou privada. Também o Tribunal de Justiça de Minas Gerais, no Processo nº 1.0193.05.013186-4/001, da 8ª Câmara Cível, Relator Desembargador Edgard Penna Amorim, Diário do Judiciário de 13/04/2007, julgou incabível tal contratação, com fundamento no art. 1º da citada lei, a saber:

“Ora, o dispositivo legal não deixa dúvidas de que, se a atuação da rádio comunitária deve limitar-se a determinada comunidade de bairro ou vila, a entidade mantenedora não poderá celebrar qualquer espécie de contrato com o Poder Público, uma vez que o serviço público é destinado à totalidade da população e não a determinada área ou região.”

Reiterando entendimento desta Casa na Consulta nº 651757 e acorde a decisão do Tribunal de Justiça no processo mencionado, conclui-se, em síntese, que é ilegal a divulgação de publicidade institucional da Administração em rádio comunitária.

8. Outrossim, devemos ressaltar o assunto tratado nos autos do Processo de nº 12103/2010, embora não tenha tratado de contratação de rádios comunitárias, mas sim de Auditoria de Regularidade realizada na Companhia Imobiliária de Brasília – Terracap, tendo por objeto a verificação da execução dos planos anuais de publicidade e propaganda daquela Companhia, referentes aos exercícios de 2008 e 2009.

9. Como resultado dos exames de controle externo, o TCDF entendeu ter havido a prática de ato de gestão antieconômico, por ocasião da celebração de contratos de publicidade institucional com rádios cujo alcance (no caso os dados foram obtidos pelo IBOPE) seria bastante reduzido (Decisões nºs 6413/11 e 5242/14).

10. Pode se dizer, sem sombra de dúvidas que o limite de difusão da informação pela rádio comunitária é bastante reduzido, pela própria autorização para funcionamento, limitada à comunidade em que está inserida.

11. Portanto, além da possível antieconomicidade, veicular propaganda institucional mediante contratação de rádios comunitárias pode contrariar o Princípio da Publicidade da Administração Pública. Se a matéria é de interesse público deve ser veiculada nos meios de comunicação de maior alcance e não em círculos reduzidos.

12. Os elementos até então trazidos ao feito apontam para a irregularidade no



recebimento de verbas públicas pelas rádios comunitárias do DF para a divulgação de propaganda institucional e, portanto, para a procedência da Representação em tela. Tal fato, se confirmado, pode ensejar a aplicação, ao responsável, das penalidades indicadas nos incisos II e III do art. 57 da Lei Complementar nº 01/94.

13. Importa, assim, que a Corte determine a audiência do senhor Abimael Nunes de Carvalho, CPF nº 153.068.441-20, responsável pela Secretaria de Estado de Publicidade Institucional do Distrito Federal à época em que ocorreram os fatos relatados nestes autos.

14. Há que se registrar a inexistência nos autos, até o momento, de manifestação em defesa da despesa pública ora inquinada. Instada a se manifestar, a atual Comunicação Institucional e Interação Social da Governadoria limitou-se a afirmar que *“na gestão atual não divulgamos peças publicitárias da administração direta do governo do Distrito Federal em rádios comunitárias, por entendermos que esta prática não está autorizada pela Lei 9.612, de 1998”*. Essa lacuna haverá de ser suprida pela audiência mencionada no parágrafo anterior, a qual prestigia o contraditório e a ampla defesa, e poderá trazer ao Tribunal os subsídios necessários ao exame de mérito da Representação em pauta.

#### **IV - Conclusão e sugestões**

15. Os elementos até então juntados ao feito confirmam os indícios de irregularidade apontados na Representação nº 14/2016-DA, relativos ao recebimento de verbas públicas pelas rádios comunitárias do DF para a divulgação de propaganda institucional. Porém, a inexistência de manifestação em defesa da despesa pública inquinada não recomendam, nesta ocasião, o pronunciamento desta Corte quanto ao mérito da Representação.

16. Por cautela, e em homenagem ao contraditório e à ampla defesa, convém que o Tribunal determine a audiência prévia do responsável, alertando-o de que, em se configurando a procedência da Representação, estará sujeito a aplicação de penalidades.

17. Ante o exposto, sugere-se ao Tribunal:

- I - conhecer do Ofício nº nº 137/2016/GAB/CCOM (peça 11);
- II - determinar a audiência do senhor mencionado no § 13 para que, no prazo de 30 (trinta) dias, apresente suas razões de justificativa pela antieconomicidade e ilegalidade caracterizadas pelo uso de verbas públicas para custear veiculação de propaganda institucional em rádios comunitárias do Distrito Federal, com lastro nos Contratos nºs 01, 02 e 03/2008-SEPI, ao arripio do art. 18 da Lei nº 9.612/98 c/c art. 40,



inciso XV do Decreto n.º 2.615/98, tendo em conta a possível aplicação das penalidades descritas no art. 57, incisos II e III da Lei Complementar nº 01/94;

- III - autorizar o retorno dos autos à 3ª ICE para continuidade das ações de sua competência.

À consideração superior.

Cezar Villarinho

ACE

De acordo.

Em 22/11/16.

**Flávio Figueiredo Cardoso**

Diretor da 3ª Diacomp