



**MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES**  
Assessoria Especial de Assuntos Parlamentares e Federativos

OFÍCIO Nº 2282/2025/MCOM

Brasília, na data da assinatura.

A Sua Excelência o Senhor  
**Senador Rogério Carvalho**  
Primeiro-Secretário do Senado Federal  
Senado Federal - Bloco 2 – Pavimento Térreo  
CEP 70165-900 – Brasília/DF

**Assunto: Resposta ao Ofício nº 1490/2024 (SF) - Requerimento (REQ) nº 15/2023.**

Senhor Primeiro-Secretário,

1. Ao cumprimentá-lo, cordialmente, faço referência ao Ofício em epígrafe, pelo qual V. Exa. encaminha a este Ministério cópia do Requerimento (REQ) nº 15/2023, de autoria da Comissão de Comunicação e Direito Digital, que requer "informações referentes à autorização outorgada à Associação de Radiodifusão Comunitária de Tobias Barreto - ARACOTOB, de que trata o Projeto de Decreto Legislativo nº 162, de 2018".

2. Em atendimento ao expediente referenciado, encaminho a Nota Informativa nº 60/2025/MCOM, Anexo Ofício nº 24800/2023/MCOM, elaborados pela Secretaria de Comunicação Social Eletrônica e Anexo Parecer Jurídico nº 80/2014/SEI-MC, elaborado pela Consultoria Jurídica junto a esta Pasta, que fornecem informações e esclarecimentos pertinentes ao mencionado Requerimento de Informação.

3. Permaneço à disposição para os eventuais esclarecimentos adicionais que se fizerem necessários.

Atenciosamente,

SÔNIA FAUSTINO MENDES  
Ministra de Estado das Comunicações Substituta



Documento assinado eletronicamente por **Sônia Faustino Mendes, Ministra de Estado das Comunicações substituta**, em 22/01/2025, às 20:35, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, caput, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.mcom.gov.br/sei/verifica>, informando o código verificador **12198129** e o código CRC **15F21EAE**.

---

**Anexo:**

- Nota Informativa nº 60/2025/MCOM (12174330);
  - Anexo Ofício nº 24800/2023/MCOM (12172797);
  - Anexo Parecer nº 80/2014/SEI-MC (12174283).
- 

**Referência:** Processo nº 53115.012071/2023-29

Documento nº 12198129



## MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES

Secretaria de Comunicação Social Eletrônica

Departamento de Inovação, Regulamentação e Fiscalização

Coordenação-Geral de Inovação, Regulamentação e Sistemas

Assessoria da Coordenação-Geral de Inovação, Regulamentação e Sistemas

### NOTA INFORMATIVA Nº 60/2025/MCOM

Nº do Processo: **53115.012071/2023-29.**

Documento de Referência: Requerimento de Informação (REQ) nº 15/2023 (10887376)..

Interessado(s): **Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT) do Senado Federal.**

Assunto: **Solicitação de Informações referentes à autorização outorgada à Entidade para Executar o Serviço de Radiodifusão Comunitária.**

### **SUMÁRIO EXECUTIVO**

1. A Assessoria Especial de Assuntos Parlamentares e Federativos (ASPAR), por meio do Ofício Interno nº 58379/2024/MCOM (12149248), encaminha o Requerimento de Informações (REQ) nº 15/2023 (12149243), para envio de subsídios à resposta ministerial.

2. Em síntese, por meio do REQ nº 15/2023, a CCT do Senado Federal solicita:
- [...] as seguintes informações referentes à autorização outorgada à **ASSOCIAÇÃO DE RADIODIFUSÃO COMUNITÁRIA DE TOBIAS BARRETO – ARACOTOB** para executar **serviço de radiodifusão comunitária no Município de Tobias Barreto, Estado de Sergipe**, de que trata o Projeto de Decreto Legislativo nº 162, de 2018:
- Composição da Diretoria da entidade desde 2013 até a presente data;
  - Datas de início e de término do exercício de cargos em diretórios de partidos políticos por JOSENILZE SILVA SANTOS, Diretora-Geral da entidade;
  - Datas de início e de término do exercício do cargo de Secretária de Assistência Social do Município de Tobias Barreto, Estado de Sergipe, por JOSENILZE SILVA SANTOS, Diretora-Geral da entidade.

### **INFORMAÇÕES**

3. A Associação de Radiodifusão Comunitária de Tobias Barreto (ARACOTOB) foi autorizada a executar o serviço de radiodifusão comunitária, por meio da Portaria nº 97, de 19 de abril de 2013, publicada no Diário Oficial da União (DOU), em 5 de junho de 2013. Em seguida, o processo de outorga nº 53000.028998/2009-10 foi enviado ao Congresso Nacional, para ratificação do ato praticado pelo Ministro.

4. A fim de prosseguir com a análise do pleito, o Senado Federal encaminha solicitação de informações quanto à regularidade da entidade em relação à composição de sua diretoria.

5. Vale esclarecer que, à época em que a Nota Técnica nº 2812/2012/CGRC/SCE-MC (10910544 - pág. 216), de revisão final, e o Parecer nº 0295/2013/LRM/SJL/CONJUR-MC/CGU/AGU (10910544 - pág. 255) foram editados, o processo da entidade encontrava-se instruído em conformidade com o estabelecido na legislação, notadamente as regras da Norma Complementar nº 1/2004.

6. Conforme o Parecer nº 0295/2013/LRM/SJL/CONJUR-MC/CGU/AGU (10910544 - pág. 258):

#### IV - DA CONCLUSAO

20. Com base nas informações apresentadas pela SCE em seu Relatório Final, verifica-se que o processo se encontra devidamente munido dos documentos necessárias ao deferimento do pleito, estando em conformidade com a legislação que regula os atos de autorização para exploração do serviço de radiodifusão comunitária, cuja outorga deverá seguir os preceitos do art. 6º, parágrafo único, da Lei nº 9.612, de 1998.

21. Por derradeiro, resta informar que o Congresso Nacional deverá apreciar a matéria e deliberar sobre o ato de autorização, visando produzir seus efeitos legais, com fulcro no § 3º do art. 223 da Constituição da República Federativa do Brasil.

22. Diante do exposto, esta Consultoria Jurídica, órgão de execução da Advocacia-Geral da União, posiciona-se pelo regular prosseguimento do feito, tendo em vista a inexistência de óbice jurídico ao seu deferimento. Ao tempo em que pugnamos pelo encaminhamento dos autos ao Gabinete do Sr. Secretário de Serviços de Comunicação Eletrônica para prosseguimento.

7. Bem verdade que, reanalisando a documentação que consta no processo de outorga, nos termos atuais, estaria configurado os vínculos político-partidário e de Secretário de Estado ou Secretário Municipal, independente da denominação, conforme disposto na Portaria de Consolidação GM/MCom nº 1, de 2 de junho de 2023, publicada no DOU de 5/6/2023:

Art. 258. Para os fins desta Portaria, considera-se:

III - vínculo: a manutenção ou o estabelecimento de qualquer ligação que subordine ou sujeite a entidade, inclusive por meio de seus dirigentes, à gerência, à administração, ao domínio, ao comando ou à orientação de outrem, mediante compromissos ou relações financeiras, religiosas, familiares, político-partidárias ou comerciais, quando, notadamente:

...

1. exercer cargo ou função em órgão de direção de partido político a nível municipal, estadual, distrital ou federal;

2. exercer cargo de Ministro de Estado, Secretário de Estado ou Secretário Municipal, independente da denominação;

8. Ao caso específico, no entanto, em razão da época em que ocorreu o vínculo, e por já haver Portaria de Autorização publicada, devem ser aplicadas as disposições do Parecer Jurídico nº 80/2014/SEI-MC (12174283) que, diante da alteração do entendimento dado quanto à impossibilidade de saneamento de vícios, estabeleceu critérios para tal verificação, nos seguintes termos:

I– Entidade participante da seleção para outorga do serviço de radiodifusão comunitária, localidade de Porecatu, Paraná,

II Consulta acerca da possibilidade ou não de saneamento do vínculo. Saneamento ocorrido em 2012, quando vigia interpretação nesse sentido. Aplicação da Teoria das Autolimitações Administrativas (ou dos ‘atos próprios’). Pela possibilidade de saneamento no caso, com prosseguimento do feito.

IV– Estabelecimento de limites temporais e regra de transição para processos outros que se encontrem em situações similares, observadas as disposições ora enumeradas.

[...]

13. Já adentrando, pois, ao mérito da consulta *in casu*, faz-se imperioso transcrever o articulado legal que vedava a conduta referida, a saber, o art. 11 da Lei nº 9.612, de 1998:

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.

14. Esclareça-se, primeiramente, que, a despeito de o dispositivo mencionar a figura da “entidade detentora de autorização”, adota-se o entendimento de que a regra em tela volta-se igualmente para aquelas entidades pretendentes à obtenção da outorga, isto é, as participantes das seleções públicas, visto que a garantia da independência da entidade constitui-se em pressuposto de legitimidade. Ademais, mostrar-se-ia contraproducente aferir o cumprimento da regra em tela somente após a obtenção da outorga pela entidade.

15. Ademais, faz-se mister destacar que a análise em comento se baseia pela Norma nº 1, de 2004, uma vez que o Aviso de habilitação em tela restou publicado ainda sob a sua égide.

16. A observação supra se faz pertinente porque a atual Norma nº 1/2011, com a alteração promovida pela Portaria nº 197/2013, passou a adotar orientação expressa no sentido de o víncio em tela ser insanável, isto é,

para os avisos publicados após 02.07.2013 (data de publicação da Portaria nº 197/2013), caso se detecte qualquer vício descrito no art. 11 da Lei, concluir-se-á pela exclusão da entidade da seleção e consequente arquivamento de seu processo.

17. E mesmo para os avisos publicados sob a égide da Norma nº 1/2011 (texto original publicado em 18.10.2011), haverá situações em que, a despeito de detectado o vício, será possível o saneamento, conforme se aprofundará a seguir, desta feita, com base em interpretação então adotada por esta CONJUR à época, senão, veja-se.

18. Até janeiro de 2013, esta CONJUR detinha posicionamento favorável à possibilidade de saneamento do vício apontado, quando este atingisse a diretoria, mas não a entidade jurídica em si fazia-se, então, uma distinção entre vício/vínculo a atingir as *pessoas físicas (diretoria)* e a *própria pessoa jurídica*, situação que atingiria sua própria legitimidade.

19. Assim o era porque se acreditava, à época, que a entidade/comunidade não deveria ser prejudicada por uma determinada gestão; deste modo, por exemplo, quando diante de vínculo familiar: caso a entidade substituisse os membros da diretoria, saneando a mácula, admitia-se o prosseguimento do feito, se esse fosse o único óbice. Situação diversa se daria, porém, quando a irregularidade atingisse a própria entidade (o que deveria ser aferido principalmente em seu estatuto), visto que qualquer composição da diretoria seria competente para aplicar as disposições do ato constitutivo da entidade, as quais, por sua vez, não estariam em consonância com a legislação de RadCom (a exemplo de uma entidade vinculada estatutariamente a uma determinada igreja – ou seja, o vício atingiria a própria legitimidade da interessada, ocasião em que se mostrava inadmissível o saneamento – não se tratava de entidade comunitária, nos termos da legislação de RadCom).

20. Não obstante, o posicionamento supra restou superado, por meio de manifestações (pareceres) emitidas posteriormente, sendo a primeiro deles o PARECER Nº 36/2013/CGCE/CONJURMC/CGU/AGU, objeto de consulta em caso concreto onde restou identificado vínculo de natureza familiar (Processo nº 53000.031109/2007). Muito embora tenha sido produzido ainda em janeiro de 2013, fora aprovado pelo Consultor Jurídico em 27 de fevereiro de 2013 (DESPACHO nº 073/2013/JFB/GAB/CONJURMC/CGU/AGU) – data a partir da qual, portanto, pode-se considerar como definitivamente adotada a nova interpretação no âmbito desta CONJUR.

[...]

### III – DO ESTABELECIMENTO DOS LIMITES TEMPORAIS PARA CASOS NOS QUAIS RESTEM IDENTIFICADOS VÍNCULOS (ART. 11 DA LEI Nº 9.612/1998) REGRA DE TRANSIÇÃO

[...]

42. Esclarecida a situação para o caso concreto, impende, por fim, esmiuçar os limites temporais e a regra de transição (já ventilados em parágrafos anteriores) para fins de aplicação da interpretação adequada do art. 11 da Lei de RadCom aos demais processos nos quais restem inequivocamente configurado algum vínculo retratado no dispositivo em questão.

43. *Preliminarmente*, impede consignar que os limites a serem ora esclarecidos voltam-se para os processos das entidades então participantes das seleções para obtenção da outorga – situação que **não deve ser confundida** com as hipóteses de entidades já outorgadas (caso em que o vício veio a surgir durante a exploração do serviço), em especial, para aquelas que se encontrem em fase de possível renovação da outorga.

[...]

48. Ademais, **os limites e regra de transição ora apresentados igualmente não se aplicam para os Avisos de habilitação publicados sob a égide da Portaria nº 197/2013**, a qual alterou a Norma 1/2011, visto que estabeleceu explicitamente o desfecho no caso de identificação do vínculo, qual seja, a exclusão da entidade da seleção, com o consequente arquivamento do feito (*impossibilidade de saneamento*).

49. Esclarecidos os traços distintivos supra, vejam-se agora os limites para processos de entidade ainda em seleção (Avisos sob a égide da Norma nº 1/2004 ou mesmo os Avisos publicados quando em vigor a Norma 1/2011, quando de sua redação original, até o advento da alteração promovida pela Portaria 197/2013, o que se deu em 02.07.2013).

50. Inicialmente, visualizam-se três hipóteses (em se tratando da identificação dos malsinados vínculos do art. 11 e sua possibilidade ou não de saneamento), a saber:

(i) processo em que tenha sido configurado vínculo em face da diretoria (pessoas físicas), em que a entidade tenha sido efetivamente comunicada (ofício com AR ou mesmo DOU) até 27 de fevereiro de 2013: possibilidade de prosseguimento do feito, se, no prazo concedido na notificação, tenha promovido o saneamento da mácula (saneamento possível);

(ii) processo em que tenha sido configurado vínculo em face da própria entidade/pessoa jurídica (o que atingiria sua legitimidade, nos termos da interpretação então vigente): impossibilidade de saneamento – *independente da época da missiva de notificação*, visto que, para essas hipóteses, inapta/ilegítima se encontrava a entidade para participar da seleção (impossibilidade de saneamento);

(iii) processo em que tenha sido configurado qualquer espécie de vínculo (não mais se distinguindo se vício em face da entidade ou da diretoria), em que a entidade tenha sido efetivamente comunicada (ofício com AR ou mesmo DOU) após 27 de fevereiro de 2013: interpretação pela impossibilidade de saneamento.

51. A par do rol supra, é de se concluir, portanto, que, para fins de ser viável o saneamento do vício (e consequente prosseguimento do feito), devem restar presentes os seguintes requisitos: a) entidade participante de seleção cujo Aviso de habilitação tenha sido publicado sob a égide da Norma 1/2004 ou mesmo 1/2011, em sua redação original (sem as alterações promovidas pela Portaria nº 197/2013); b) que a mácula atinja apenas a diretoria/pessoas físicas – sem qualquer resquício da mesma no estatuto da entidade; c) que a entidade tenha sido efetivamente notificada para prestar esclarecimentos até a data de 27 de fevereiro de 2013; e d) que tenha promovido as alterações necessárias e aptas a suprimir a mácula no prazo concedido pela notificação.

52. A adoção da efetiva comunicação da entidade, caso promovida quando ainda vigente a anterior interpretação (possibilidade de saneamento, observados os requisitos supra), tem por fundamento a *legítima expectativa* que se gerou à entidade, visto que, repita-se, encontrava-se vigente interpretação que lhe possibilitava o referido saneamento.

53. Estas, portanto, as considerações reputadas pertinentes sobre a questão, sugerindo-se o encaminhamento à Coordenação-Geral de Radiodifusão Comunitária dessa doura Secretaria de Serviços de Comunicação Eletrônica, para fins de aplicação do entendimento supra aos demais processos que se encontrem nas hipóteses descritas.

#### IV – DA CONCLUSÃO

54. Em razão de todo o exposto, pode-se concluir o seguinte:

- (i) pela possibilidade de prosseguimento do feito da entidade Associação de Difusão Comunitária de Desenvolvimento Cultural Artístico e Turístico de Porecatu, na seleção para outorga do serviço na localidade de Porecatu, Paraná, haja vista o saneamento do vínculo familiar, visto que à época se encontrava em vigor interpretação que lhe possibilitava referido saneamento, conforme amplamente explicitado acima; e
- (ii) pelo estabelecimento de limites temporais/regra de transição para demais processos nos quais se identifiquem vínculos do art. 11, conforme orientações traçadas nos parágrafos 50/51 supra, e aqui sintetizados nos seguintes quadros:

ENTIDADES PARTICIPANTES DE SELEÇÕES (AINDA NÃO AUTORIZADAS)	
<i>Avisos de Habilitação publicados sob a égide da Norma 1/2004 e da Norma 1/2011, com sua redação origi</i>	Vínculo que atinja a própria entidade/pessoa jurídica (afferido principalmente com o estatuto) – ilegitimidade para participar da seleção – <b>vício insanável</b> .
<i>Avisos de Habilitação publicados sob a égide da Norma 1/2004 e da Norma 1/2011, com sua redação original</i>	Vínculo que atinja apenas a diretoria/pessoas físicas – entidade notificada até 27.02.2013 – manifestação no prazo da missiva com saneamento do vício – possibilidade de prosseguimento do feito – <b>vício sanável</b>

	entidade tenha sido notificada após 27.02.2013, ocasião em que se promoveu a <i>alteração da interpretação</i> até então adotada
	para o art. 11 (conforme células acima): <b>vício insanável</b>
<i>Avisos de Habilitação publicados sob a égide da Norma 1/2011, com alterações promovidas pela 1/2011, com alterações promovidas pela Portaria nº 197/2013 (DOU de 02/07/2013)</i>	Impossibilidade de saneamento, por disposição normativa expressa (subitem 8.1.3).

9. Por tudo o que consta do processo de outorga nº 53000.028998/2009-10, verifica-se que, à luz do entendimento adotado pela Consultoria Jurídica vinculada a este Ministério, eventual vínculo existente à época, caso tivesse sido identificado, seria considerado passível de regularização.

10. Feitas essas explicações, para atendimento à solicitação apresentada pela Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática, visto que a diretoria constante do processo de outorga encontrava-se vencida, a entidade foi notificada, por meio do Ofício nº 12265/2023/MCOM (10910369), expedido por meio físico em 10/05/2023, para que apresentasse toda a documentação referente à sua diretoria, a partir de 2013.

11. Diante da não apresentação dos documentos solicitados por meio do Ofício nº 12265/2023/MCOM (10910369), as exigências foram reiteradas no Ofício nº 24800/2023/MCOM, de 23 de agosto de 2023 (12172797), recebido em 30/08/2023, porém sem resposta até o presente momento.

12. Prestadas as informações pertinentes, este Órgão se coloca à disposição para quaisquer eventuais esclarecimentos e/ou questionamentos adicionais.

## CONCLUSÃO

13. Com base nessas informações, e após a apreciação do Sr. Secretário de Comunicação Social Eletrônica, se de acordo, sugere-se o envio à **Assessoria Especial de Assuntos Parlamentares e Federativos - ASPAR**.

De acordo.

(assinado eletronicamente)  
**THIAGO AGUIAR SOARES**

Diretor do Departamento de Inovação, Regulamentação e Fiscalização substituto



Documento assinado eletronicamente por **Thiago Aguiar Soares, Diretor do Departamento de Inovação, Regulamentação e Fiscalização substituto**, em 14/01/2025, às 18:58, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, caput, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Bonia Oliveira Mota, Assessora Técnica**, em 14/01/2025, às 19:05, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, caput, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Andersen Gonzaga Facundo**, Técnico de Nível Superior, em 15/01/2025, às 08:27, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, caput, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.](#)



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.mcom.gov.br/sei/verifica>, informando o código verificador **12174330** e o código CRC **6B8A3582**.

## Minutas e Anexos

Anexo Processo Digitalizado ARACOTOB (10910544)

Anexo Ofício nº 12265/2023/MCOM (10910369)

Anexo Ofício nº 24800/2023/MCom (12172797)

Anexo Parecer nº 80.2014 (12174283)

---

Referência: Processo nº 53115.012071/2023-29

Documento nº 12174330



## MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES

Secretaria de Comunicação Social Eletrônica

Departamento de Radiodifusão Pública, Comunitária e Estatal

Coordenação-Geral de Assuntos Jurídicos de Radiodifusão Pública, Comunitária e Estatal

Coordenação de Outorga de Radiodifusão Pública, Comunitária e Estatal

OFÍCIO N° 24800/2023/MCOM

Brasília, 23 de agosto de 2023.

Ao Senhor

Representante Legal da Associação de Radiodifusão Comunitária de Tobias Barreto (CNPJ: 10.905.335/0001-02)

Rua José de Jesus Santos, nº105 - Castelo Branco  
49.300-000 – Tobias Barreto/SE

**Assunto: PROCESSO nº 53000.028998/2009-10. REITERAÇÃO DAS EXIGÊNCIAS FORMULADAS ATRAVÉS DO OFÍCIO N°12265/2023/MCOM.**

Senhor(a) Representante Legal,

1. Reitero as exigências formuladas através do Ofício nº 12265/2023/MCOM (10896374). O referido Ofício foi recebido pela entidade em 18/05/2023, conforme AR POSTAL (10930370), no entanto até o momento não houve manifestação da entidade.

2. É importante ressaltar que para resolução processual é necessário o correto atendimento das exigências.

3. Com base nessas informações, esta Coordenação-Geral de Assuntos Jurídicos de Radiodifusão Pública, Comunitária e Estatal **notifica** a Entidade para que se manifeste apresentando os documentos **no prazo de 30 (trinta) dias**, contado a partir da data de recebimento ou da ciência desta notificação.

4. Informamos ainda que já está disponível o Sistema de Protocolo Digital do MCom, sistema que possibilita encaminhar e receber documentos de forma eletrônica, acessível a partir do seguinte caminho: <https://www.gov.br/mcom/>>> Serviços >> Protocolo Digital do MCom. Para utilizá-lo é necessário ter cadastro no portal [gov.br](http://gov.br). Caso não possua o referido cadastro, é possível solicitá-lo no endereço <https://acesso.gov.br/>.

5. Por fim, indica-se que a existência de qualquer dúvida sobre este processo poderá ser sanada por meio do envio de correspondência eletrônica (*e-mail*) para [duvidasradcom@mcom.gov.br](mailto:duvidasradcom@mcom.gov.br).

Atenciosamente,



Documento assinado eletronicamente por **Vilma de Fatima Alvarenga Fanis**, **Coordenadora de Outorga de Radiodifusão Pública, Comunitária e Estatal**, em 24/08/2023, às 09:29 (horário oficial de Brasília), com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.mcom.gov.br/sei/verifica>, informando o código verificador **11076501** e o código CRC **2D14F8B1**.

**Anexos:**

- Ofício 12265 (10896374)

---

**Referência:** Processo nº 53000.028998/2009-10

Documento nº 11076501



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES

PARECER N° 80 / 2014 / SEI-MC

(PARECER N° 943/2014/SJL/CGAJ/CONJUR-MC/CGU/AGU)

PROCESSO N° 53000.026323/2011-51

(Processo Apenso nº 53000.034910/2011-13 – DENÚNCIA)

INTERESSADO: Associação de Difusão Comunitária de Desenvolvimento Cultural Artístico e Turístico de Porecatu

ASSUNTO: Exploração do Serviço de Radiodifusão Comunitária. Seleção para a localidade de Porecatu, Paraná. Consulta: afronta ao art. 11 da Lei nº 9.612/1998.

I – Entidade participante da seleção para outorga do serviço de radiodifusão comunitária, na localidade de Porecatu, Paraná.

II – Denúncia de irregularidades. Afronta ao art. 11 da Lei nº 9.612/2012. Vínculo familiar. Contraditório concedido.

III - Consulta acerca da possibilidade ou não de saneamento do vício. Saneamento ocorrido em 2012, quando vigia interpretação nesse sentido. Aplicação da Teoria das Autolimitações Administrativas (ou dos ‘atos próprios’). Pela possibilidade de saneamento no caso, com prosseguimento do feito.

IV – Estabelecimento de limites temporais e regra de transição para processos outros que se encontrem em situações similares, observadas as disposições ora enumeradas.

V - Devolução dos autos à SCE.

Senhora Consultora Jurídica Substituta,

A Secretaria de Serviços de Comunicação Eletrônica do Ministério das Comunicações - SCE, por intermédio da Nota Técnica nº 0928/2012 (fls. 142/144 do processo principal), submete à apreciação desta Consultoria Jurídica processo de interesse da Associação de Difusão Comunitária de Desenvolvimento Cultural Artístico e Turístico de Porecatu, participante da seleção pública para outorga de radiodifusão comunitária, na localidade de Porecatu, Paraná.

## I – DO RELATÓRIO

2. Em face da entidade supracitada foi apresentada denúncia, objeto do processo em apenso nº 53000.034910/2011, conforme fls. 1/2, protocolada na data de 6 de julho de 2011. Sucintamente, foram aduzidos supostos vínculos entre os membros da diretoria da entidade denunciada com entidades outras, a saber: concomitância de cargo de diretor com a presidência do Sindicato dos Trabalhadores na Indústria de Alimentação de Porecatu; concomitância de cargo de diretor com presidência de entidade de assistência social mantida pela Prefeitura; diretor que atuara em nome de outra entidade, de natureza comercial, que teria solicitado outorga de radiodifusão no âmbito desse Ministério; diretoria formada por três membros de uma mesma família.

3. Em observância ao contraditório e à ampla defesa, foi remetido ofício à entidade denunciada, com cópia da denúncia em tela, consoante se verifica à fl. 140 do processo principal (Ofício nº 7425/2011), tendo firmado o respectivo Aviso de Recebimento na data de 16 de dezembro de 2011 (fl. 88 do processo apenso).

4. Em resposta, a entidade apresentou a manifestação de fls. 5/86 do processo apenso, postada em 13 de janeiro de 2012 (envelope de fl. 87 do processo apenso); no mérito, passa a contestar os argumentos então aduzidos: que para fins de evitar qualquer discussão, promoveu eleição específica para substituição de alguns membros da diretoria; que o fato de ser composta por três membros de uma mesma família (inclusive o Presidente) deveu-se a equívoco da assessoria na elaboração dos documentos constitutivos da entidade; que determinado diretor não teria solicitado outorga em nome de entidade por ele representada, mas como causídico – e, mesmo assim, apenas para acompanhar o processo; que os diretores com concomitância de cargos com outras entidades já haviam apresentado carta de renúncia de seus cargos na diretoria da ora interessada; que se encontra disposta a promover qualquer alteração para regularizar a eventual permanência de algum vício.

5. Em seguida, a SCE elabora a fundamentada NT de fls. 142/144, por meio da qual conclui que, “*embora existam graves indícios de irregularidades pesando contra a requerente, a vinculação com o Prefeito Municipal de Porecatu e a vinculação com o Sindicato dos Trabalhadores na Indústria de Alimentação de Porecatu não puderam ser comprovadas de forma inequívoca*”. E continua: “*(...) o fato de a empresa de radiodifusão controlada pelos filhos do Sr. Luiz Cesar Pontes [diretor] não deter outorga, impossibilita que seja tomada qualquer ação no sentido de evitar um possível acúmulo irregular de outorgas do serviço de radiodifusão.*”

6. Ao final, conclui a NT que o vício efetivamente comprovado nos autos é o de vínculo familiar, uma vez que a diretoria de cinco integrantes, na época do Aviso, era composta de três membros de uma mesma família, inclusive o cargo de Presidência, a saber: Leonam Alves de Mattos, Maria Aparecida Alves e Celso Fernandes de Mattos; não obstante, a entidade, em janeiro de 2012 (registro de fl. 16-v – processo em apenso), promoveu a alteração da diretoria, de modo a sanear a mácula.

7. Opina a SCE, por fim, pelo indeferimento do processo, mas, preliminarmente, solicita

orientação da CONJUR acerca do noticiado nos autos, bem como o procedimento a ser adotado.

8. É o relatório.

## II - DA ANÁLISE DO CASO CONCRETO

9. Preliminarmente ao apreço da questão principal – vínculo familiar e a possibilidade ou não de saneamento - impende destacar que, a par do que consta dos autos, de fato, não subsistem elementos suficientes a tornar inequívoca a comprovação dos demais fatos narrados na denúncia, conforme concluiu a SCE em sua NT.

10. O fato de o endereço da entidade ser próximo ao do Sindicato citado, cujo presidente já compôs a diretoria da ora interessada, por si só, não comprova a vinculação de uma a outra.

11. No mesmo sentido, o caso do diretor da associação que atuou como advogado/representante de outra entidade, pleiteante a outorga comercial de radiodifusão: ter-se-ia de analisar outros aspectos, a exemplo da outorga em nome da entidade representada (a qual sequer chegou a ser conferida), bem como os poderes efetivamente desempenhados pelo representante, a fim de averiguar a possível figura de “administrador de fachada” concomitante com cargo de diretor da associação, desde que igualmente autorizada – em suma, trata-se de elementos que não restaram comprovados, de onde se deduz, salvo melhor juízo, que não há irregularidade no caso.

12. De todos os fatos postos a lume, o único que comprovadamente configurou-se em irregularidade foi a composição da diretoria, em sua maioria, por membros de uma mesma família, o que denota que o ‘poder de mando’ da entidade concentrava-se em mãos de apenas um núcleo familiar (inevitável influência na administração da entidade), conduta esta vedada pela legislação – vínculo familiar.

13. Já adentrando, pois, ao mérito da consulta *in casu*, faz-se imperioso transcrever o articulado legal que veda a conduta referida, a saber, o art. 11 da Lei nº 9.612, de 1998:

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.

14. Esclareça-se, primeiramente, que, a despeito de o dispositivo mencionar a figura da “entidade detentora de autorização”, adota-se o entendimento de que a regra em tela volta-se igualmente para aquelas entidades pretendentes à obtenção da outorga, isto é, as participantes das seleções públicas, visto que a garantia da independência da entidade constitui-se em pressuposto de legitimidade. Ademais, mostrar-se-ia contraproducente aferir o cumprimento da regra em tela somente após a obtenção da outorga pela entidade.

15. Ademais, faz-se mister destacar que a análise em comento se baseia pela Norma nº 1, de 2004, uma vez que o Aviso de habilitação em tela restou publicado ainda sob a sua égide.

16. A observação supra se faz pertinente porque a atual Norma nº 1/2011, com a alteração promovida pela Portaria nº 197/2013, passou a adotar orientação expressa no sentido de o vínculo em tela ser insanável, isto é, para os avisos publicados após 02.07.2013 (data de publicação da Portaria nº 197/2013), caso se detecte qualquer vínculo descrito no art. 11 da Lei, concluir-se-á pela exclusão da

entidade da seleção e consequente arquivamento de seu processo[1].

17. E mesmo para os avisos publicados sob a égide da Norma nº 1/2011 (texto original publicado em 18.10.2011), haverá situações em que, a despeito de detectado o vício, será possível o saneamento, conforme se aprofundará a seguir, desta feita, com base em interpretação então adotada por esta CONJUR à época, senão, veja-se.

18. Até janeiro de 2013, esta CONJUR detinha posicionamento favorável à possibilidade de saneamento do vício apontado, quando este atingisse a diretoria, mas não a entidade jurídica em si – fazia-se, então, uma distinção entre vício/vínculo a atingir as *pessoas físicas* (*diretoria*) e a *própria pessoa jurídica*, situação que atingiria sua própria legitimidade.

19. Assim o era porque se acreditava, à época, que a entidade/comunidade não deveria ser prejudicada por uma determinada gestão; deste modo, por exemplo, quando diante de vínculo familiar: caso a entidade substituisse os membros da diretoria, saneando a mácula, admitia-se o prosseguimento do feito, se esse fosse o único óbice. Situação diversa se daria, porém, quando a irregularidade atingisse a própria entidade (o que deveria ser aferido principalmente em seu estatuto), visto que qualquer composição da diretoria seria competente para aplicar as disposições do ato constitutivo da entidade, as quais, por sua vez, não estariam em consonância com a legislação de RadCom (a exemplo de uma entidade vinculada estatutariamente a uma determinada igreja – ou seja, o vício atingiria a própria legitimidade da interessada, ocasião em que se mostrava inadmissível o saneamento – não se tratava de entidade comunitária, nos termos da legislação de RadCom).

20. Não obstante, o posicionamento supra restou superado, por meio de manifestações (pareceres) emitidas posteriormente, sendo a primeiro deles o PARECER Nº 36/2013/CGCE/CONJUR-MC/CGU/AGU, objeto de consulta em caso concreto onde restou identificado vínculo de natureza familiar (Processo nº 53000.031109/2007). Muito embora tenha sido produzido ainda em janeiro de 2013, fora aprovado pelo Consultor Jurídico em 27 de fevereiro de 2013 (DESPACHO nº 073/2013/JFB/GAB/CONJUR-MC/CGU/AGU) – data a partir da qual, portanto, pode-se considerar como definitivamente adotada a nova interpretação no âmbito desta CONJUR[2].

21. Em análise mais pormenorizada dos casos, bem como em reuniões com esse próprio Órgão, constatou-se que a mácula, em face da diretoria ou mesmo da pessoa jurídica, atingiria inevitavelmente a própria legitimidade da entidade (afinal, são as pessoas físicas que dão aplicabilidade ao disposto em seu ato constitutivo). Ademais, restou demonstrada uma maior segurança na análise ao se unificar as teses (seja pessoa física/diretoria ou pessoa jurídica/entidade), posicionando-se, portanto, pela impossibilidade de saneamento, independente da natureza do vínculo. [3]

22. Ao final, os argumentos favoráveis à impossibilidade de saneamento do vício de que trata o art. 11 mostraram-se mais contundentes, visto se concluir que, em verdade, a mácula referida atinge a própria legitimidade da entidade – e, consequentemente, inviabiliza sua participação, se, por ocasião do aviso de habilitação[4], o vício ainda subsistir.

23. Ressalte-se: há a possibilidade, sim, de eventualmente uma fundação ou associação vir a ser criada sob a orientação de uma família ou determinado segmento social – não há vedação legal para tanto (respeitados os ditames do Código Civil). Porém, caso pretenda esta mesma associação ou fundação participar de seleção para executar o serviço de radiodifusão comunitária, deverá adequar suas disposições estatutárias, bem como a composição de sua diretoria, dentre outros requisitos, ao que predispõe a legislação do serviço de RadCom – há de ser, pois, comunitária nos termos da Lei nº 9.612, de 1998 e demais diplomas normativos. E referida adequação deverá ser aferida por ocasião da apresentação de documentação perante o Ministério (no prazo do Aviso); com o protocolo dos documentos, passa a entidade a assumir o compromisso de se encontrar apta a participar da seleção, sem vícios.

24. Esclarecido o contexto dos posicionamentos então adotados por esta CONJUR, faz-se mister, então, tecer orientação acerca de sua aplicação, considerando o Aviso (momento da publicação – qual posicionamento adotado) e se houve ou não notificação da entidade para sanear o vício (quando era possível), a fim de se estabelecer a segurança jurídica necessária, sem, no entanto, afrontar o princípio da isonomia. Aprofunda-se o tema.

25. A questão ora retratada encontra embasamento na **Teoria das Autolimitações Administrativas**, segundo a qual à Administração Pública é vedada a adoção de comportamentos ou decisões conflitantes/contraditórias, quando diante de fatos idênticos.

26. A Teoria supra, também denominada de "Teoria dos Atos Próprios"[\[5\]](#) e expressa pela máxima segundo a qual *nemo potest venire contra factum proprium* (ninguém pode vir contra os próprios atos), apresenta alguns fundamentos normativos, segundo abalizada doutrina[\[6\]](#), dentre os quais impende destacar dois princípios, a saber: **segurança jurídica e boa-fé objetiva**.

27. De fato, pela ideia de segurança jurídica, tem-se que cabe ao Direito a função de promover a estabilidade das relações firmadas – no caso, entre o administrado e a Administração Pública, de modo a não frustrar legítimas expectativas diante de interpretações então adotadas pelo órgão público. Segundo lição de Gilmar M. Ferreira, Inocêncio M. Coelho e Paulo Gustavo G. Branco[\[7\]](#), “*A ideia de segurança jurídica torna imperativa a adoção de cláusulas de transição nos casos de mudança radical de um dado instituto ou estatuto jurídico.*” [grifo nosso]

28. Por sua vez, o princípio da boa-fé objetiva, originariamente previsto pela legislação civilista, tem seu alcance atualmente voltado para todo e qualquer negócio jurídico, além de se consubstanciar em princípio de interpretação dos referidos negócios (art. 113 do Código Civil[\[8\]](#)); no âmbito do Direito Público[\[9\]](#), referido princípio também goza de observância obrigatória para Administração e administrado, nos termos da Lei nº 9.784, de 1999 (Lei do Processo Administrativo – art. 2º, IV e art. 4º, II)[\[10\]](#).

29. Ainda sobre o tema, impende registrar ensinamento da lavra de Maria Sylvia Zanella Di Pietro[\[11\]](#) que, ao relacionar o princípio da segurança jurídica à ideia de boa-fé objetiva, destacou *in verbis*:

(...)a segurança jurídica tem muita relação com a ideia de respeito à boa-fé. Se a Administração adotou determinada interpretação como a correta e a aplicou a casos concretos, não pode depois vir a anular atos anteriores, sob o pretexto de que os mesmos foram praticados com base em errônea interpretação. [...] Se a lei deve respeitar o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada, por respeito ao princípio da segurança jurídica, não é admissível que o administrado tenha seus direitos flutuando ao sabor das interpretações jurídicas variáveis no tempo.

30. Ainda no que concerne às interpretações atribuídas pela Administração, mas desta feita, a lume do **princípio da isonomia**, predispôs José Ortiz Diaz, citado por Alexandre S. Aragão[\[12\]](#):

(...) o administrador, diante de caso idêntico ao que já foi por ele resolvido, no qual exerceu uma função interpretativa do Direito, deve ter em conta a maneira como atuou anteriormente para não dar aplicações completamente distintas e para manter o princípio da igualdade entre os cidadãos frente à lei, no que de certo modo poderia ser chamado de igualdade na interpretação da norma jurídica.

31. Identificados os fundamentos/princípios supra, faz-se mister mencionar, ainda os requisitos necessários para aplicação da Teoria das Autolimitações Administrativas, com consequente vedação de comportamento contraditório pela Administração, a saber: **(i)** identidade subjetiva (consistente na necessidade de o emissor do ato anterior e do ato posterior ser a mesma Administração

Pública); **(ii)** identidade objetiva (por meio do qual se exige que a situação fática seja a mesma); e **(iii)** contradição entre ato anterior e posterior.

32. Elaboradas as considerações acima, adentra-se ao caso concreto. Consoante já exposto, até 27 de fevereiro de 2013 (data de aprovação pelo Sr. Consultor Jurídico de manifestação que passou a adotar nova interpretação – pela vedação de saneamento), adotava-se interpretação do art. 11 da Lei nº 9.612/1998, que possibilitava o saneamento de mácula que atingisse a diretoria (pessoas físicas), a exemplo do vínculo familiar retratado nos autos.

33. Uma vez, pois, que a entidade restou devidamente notificada a prestar esclarecimentos (e, possivelmente, sanear o vício), por meio de ofício recebido em 16 de dezembro de 2011 (fl. 88 do processo apenso), vindo a postar sua defesa (envelope de fl. 87 do processo apenso) em 13 de janeiro de 2012 (com ata de eleição que detinha o condão de sanear a mácula, visto que eleitos novos membros), é de se inferir que, àquela época, vigia justamente a interpretação que lhe possibilitava seguir na seleção, caso fosse esta a única irregularidade então apontada (e comprovada).

34. Realce-se: uma vez que a notificação da entidade ocorreu em época da vigência da interpretação anterior (a qual possibilitava o saneamento do vício), é de se concluir pela legitimidade de sua expectativa em permanecer na seleção.

35. Não se mostra despejando frisar que a outras entidades, com idêntico arcabouço fático (vínculo a atingir a diretoria da entidade), foi conferida a oportunidade para prosseguir na seleção, caso houvessem espancado o vício referido. Não admitir por ora que a presente interessada prossiga (visto que saneou a irregularidade à época) afrontaria o princípio da isonomia; há que se respeitar, pois, além deste, a boa-fé da entidade e a segurança jurídica da relação *in casu*.

36. Se se aplicasse a atual interpretação ao caso em baila (vedação do saneamento de vínculo retratado no art. 11 da Lei para participantes de seleções) restaria patente a contradição deste órgão – conduta que se objetiva evitar, em face da aplicação, justamente, da multicitada Teoria das Autolimitações Administrativas.

37. Outrossim, mostra-se inequívoco o preenchimento dos requisitos necessários, visto que se trata da mesma Administração que proferiu a alteração/mudança de interpretação (identidade subjetiva), diante de casos com mesmo arcabouço fático - entidades com vínculos a atingir a diretoria da entidade (identidade objetiva) e interpretações/atos administrativos que, se adotados (pela impossibilidade de saneamento no caso), mostrar-se-iam contraditórios.

38. Admitido, pois, o saneamento no caso (superação do vínculo familiar), é de se concluir pelo prosseguimento do feito. Quanto aos demais pontos da denúncia em face da ora interessada, conforme já exposto, não restaram inequivocamente comprovados.

39. De todo modo, faz-se imperioso destacar que a entidade, caso brindada com a autorização *in quaestio*, deverá manter a regularidade das condições que ensejaram a eventual outorga, não se apresentando a Administração Pública impedida de efetuar possível fiscalização a fim de verificar justamente a manutenção dos requisitos pela entidade, seja por intermédio de denúncia, seja de ofício, uma vez que dispõe do regular exercício do **poder de polícia**. Sobre o tema, ensina Hely Lopes Meirelles[13] que o poder de polícia é aquele de que “*dispõe a Administração Pública em geral, para condicionar e restringir o uso e gozo de bens ou direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado.*” E continua o autor:

Em linguagem menos técnica podemos dizer que o poder de polícia é o mecanismo de frenagem de que dispõe a Administração Pública, para deter os abusos do direito individual. Por esse mecanismo, que faz parte de toda Administração, o Estado (em

sentido amplo: União, Estados e Municípios) detém a atividade dos particulares que se revelar contrária, nociva ou inconveniente ao bem-estar social e à segurança nacional.

40. O poder de polícia é dotado de autoexecutoriedade e coercibilidade, isto é, legítima se apresenta a atuação dos agentes públicos nesse mister sem prévio consentimento do Poder Judiciário, podendo, inclusive, fazer jus ao emprego de força quando diante de resistência. Ademais, os atos decorrentes dessa ação fiscalizadora, como autênticos atos administrativos, gozam da presunção de veracidade e legitimidade, cabendo ao administrado, caso discorde, o ônus de provar sua suposta irregularidade (em termos outros, o exercício do poder de polícia é presumido em favor do Estado). A respeito, vejam-se alguns julgados:

**ADMINISTRATIVO. POSSESSÓRIA. ANATEL. RÁDIO COMUNITÁRIA. AUSÊNCIA DE OUTORGA DO PODER PÚBLICO. PODER DE POLÍCIA. ESBULHO NÃO CONFIGURADO.** 1- A exigência de concessão, permissão ou autorização para atividades de radiodifusão está prevista constitucionalmente nos arts. 21, inciso XII, e 223, bem como na Lei nº 9.612/98, arts. 2º e 6º.<sup>2</sup> 2 - O fato de tratar-se de rádio comunitária, sem fins lucrativos, dotada de boa fama e prestígio junto à população local, não constitui razão suficiente a dispensar a outorga do Poder Público, que tem a obrigação legal de regulamentar, fiscalizar e reprimir condutas que deixem de observar as regras relativas às atividades de radiodifusão, sob pena de violação ao exercício regular do poder de polícia administrativa. Precedentes do STJ.<sup>3</sup> 3 - Apelação improvida.

(200251120000680 RJ 2002.51.12.000068-0, Relator: Juiz Federal Convocado MAURO SOUZA MARQUES DA COSTA BRAGA, Data de Julgamento: 10/11/2010, QUINTA TURMA ESPECIALIZADA, Data de Publicação: E-DJF2R - Data::19/11/2010 - Página::195)

...

**PODER DE POLÍCIA - O PODER DE POLÍCIA CONCILIA O EXERCÍCIO DO DIREITO AO INTERESSE PÚBLICO; COMO ATO ADMINISTRATIVO, GOZA DA PRESUNÇÃO DE LEGALIDADE E VERACIDADE. A - AUTORIZAÇÃO - RELATIVA A EXPECTATIVA DE DIREITO, É CONSTITUTIVA E DISCRICIONÁRIA, DIFERENTEMENTE DA - LICENÇA-DECLARATÓRIA E VINCULADA. A PRIMEIRA, CONSEQUENTEMENTE, É REVOGÁVEL, NOS QUADRANTES DA OPORTUNIDADE E CONVENIÊNCIA. O MÉRITO NÃO PODE**

**SER REVISTO PELO JURIDICIÁRIO, E A PRODUÇÃO DE PROVA PARA DEMONSTRAR VÍCIO DE LEGALIDADE, INCONCILIÁVEL COM A AÇÃO DE SEGURANÇA.**

(818081 DF , Relator: LUIZ VICENTE CERNICCHIARO, Data de Julgamento: 31/05/1982, 1ª Turma Cível, Data de Publicação: DJU 28/06/1982 Pág. : 6.364)

...

**Processo RE-AgR 581947 - RE-AgR - AG.REG.NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO**

Relator(a) - EROS GRAU - STF

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TRIBUTÁRIO. PREQUESTIONAMENTO. INEXISTÊNCIA. TAXA. EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA. PRESUNÇÃO EM FAVOR DA MUNICIPALIDADE. 1. O Tribunal a quo não se manifestou explicitamente sobre todos os temas constitucionais tidos por violados. Incidência das Súmulas ns. 282 e 356 do Supremo Tribunal Federal. 2. Este Tribunal tem orientação no sentido de que **o exercício do poder de polícia é presumido em favor da Municipalidade**. Precedente. Agravo regimental a que se nega provimento. [grifos nossos]

41. Impende realçar, outrossim, que, caso venha a restar comprovada eventual falsidade dos documentos apresentados ou mesmo a comprovação de algum item da denúncia, os responsáveis sofrerão as consequências previstas também na esfera penal, se for o caso.

### **III – DO ESTABELECIMENTO DOS LIMITES TEMPORAIS PARA CASOS NOS QUAIS RESTEM IDENTIFICADOS VÍNCULOS (ART. 11 DA LEI Nº 9.612/1998) - REGRA DE TRANSIÇÃO**

42. Esclarecida a situação para o caso concreto, impende, por fim, esmiuçar os limites temporais e a regra de transição (já ventilados em parágrafos anteriores) para fins de aplicação da interpretação adequada do art. 11 da Lei de RadCom aos demais processos nos quais restem inequivocamente configurado algum vínculo retratado no dispositivo em questão.

43. *Preliminamente*, impende consignar que os limites a serem ora esclarecidos voltam-se para os processos das entidades então participantes das seleções para obtenção da outorga – situação que **não deve ser confundida** com as hipóteses de entidades já outorgadas (caso em que o vício veio a surgir durante a exploração do serviço), em especial, para aquelas que se encontram em fase de possível renovação da outorga.

44. Isto porque a legislação prevê penalidade específica para o caso de a *entidade já autorizada* cometer referida infração, a saber, multa (e, no caso de reincidência, revogação – leia-se, cassação, nos termos do art. 21, parágrafo único da Lei de RadCom), senão, veja-se:

#### **Decreto nº 2.615, de 1998**

*Art. 40. São puníveis com multa as seguintes infrações na operação das emissoras do RadCom:*

(...)

*VI - estabelecimento ou manutenção de vínculos que subordinem a entidade 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;*

45. Quando detectada a situação em tela, deverá ser instaurado o respectivo Processo de Apuração de Infração (PAI), devendo a entidade, ato contínuo, promover o imediato saneamento da mácula.

46. Ainda nessa seara (de entidade já autorizada), quando diante da fase de renovação, a entidade deverá cumprir com todas as exigências normativas para que obtenha a almejada renovação; caso, porém, se mantenha com algum dos malsinados vínculos do art. 11 (ou mesmo outra irregularidade), a despeito de devidamente notificada, a conclusão será pela não renovação, com a consequente extinção da outorga.

47. Em resumo: para entidades já autorizadas (ou seja, que já tenham obtido a outorga, o que pressupõe que não detinham nenhum vínculo quando da autorização inicial) será instaurado o devido PAI, *devendo a mácula ser obrigatoriamente saneada* pela autorizada.

48. Ademais, **os limites e regra de transição ora apresentados igualmente não se aplicam para os Avisos de habilitação publicados sob a égide da Portaria nº 197/2013**, a qual alterou a Norma 1/2011, visto que estabeleceu explicitamente o desfecho no caso de identificação do vínculo, qual seja, a exclusão da entidade da seleção, com o consequente arquivamento do feito (*impossibilidade de saneamento*).

49. Esclarecidos os traços distintivos supra, vejam-se agora os limites para processos de entidade ainda em seleção (Avisos sob a égide da Norma nº 1/2004 ou mesmo os Avisos publicados quando em vigor a Norma 1/2011, quando de sua redação original, até o advento da alteração promovida pela Portaria 197/2013, o que se deu em 02.07.2013).

50. Inicialmente, visualizam-se três hipóteses (em se tratando da identificação dos malsinados vínculos do art. 11 e sua possibilidade ou não de saneamento), a saber:

(i) processo em que tenha sido configurado vínculo em face da diretoria (pessoas físicas), em que a entidade tenha sido efetivamente comunicada (ofício com AR ou mesmo DOU) até 27 de fevereiro de 2013: possibilidade de prosseguimento do feito, se, no prazo concedido na notificação, tenha promovido o saneamento da mácula (saneamento possível);

(ii) processo em que tenha sido configurado vínculo em face da própria entidade/pessoa jurídica (o que atingiria sua legitimidade, nos termos da interpretação então vigente): impossibilidade de saneamento – *independente da época da missiva de notificação*, visto que, para essas hipóteses, inapta/ilegítima se encontrava a entidade para participar da seleção (impossibilidade de saneamento);

(iii) processo em que tenha sido configurado qualquer espécie de vínculo (não mais se distinguindo se vício em face da entidade ou da diretoria), em que a entidade tenha sido efetivamente comunicada (ofício com AR ou mesmo DOU) após 27 de fevereiro de 2013: interpretação pela impossibilidade de saneamento.

51. A par do rol supra, é de se concluir, portanto, que, para fins de ser viável o saneamento do vício (e consequente prosseguimento do feito), devem restar presentes os seguintes requisitos: a) entidade participante de seleção cujo Aviso de habilitação tenha sido publicado sob a égide da Norma 1/2004 ou mesmo 1/2011, em sua redação original (sem as alterações promovidas pela Portaria nº 197/2013); b) que a mácula atinja apenas a diretoria/pessoas físicas – sem qualquer resquício da mesma no estatuto da entidade; c) que a entidade tenha sido efetivamente notificada para prestar esclarecimentos até a data de 27 de fevereiro de 2013; e d) que tenha promovido as alterações necessárias e aptas a suprimir a mácula no prazo concedido pela notificação.

52. A adoção da efetiva comunicação da entidade, caso promovida quando ainda vigente a anterior interpretação (possibilidade de saneamento, observados os requisitos supra), tem por fundamento a *legítima expectativa* que se gerou à entidade, visto que, repita-se, encontrava-se vigente interpretação que lhe possibilitava o referido saneamento.

53. Estas, portanto, as considerações reputadas pertinentes sobre a questão, sugerindo-se o encaminhamento à Coordenação-Geral de Radiodifusão Comunitária dessa doura Secretaria de Serviços de Comunicação Eletrônica, para fins de aplicação do entendimento supra aos demais processos que se encontrem nas hipóteses descritas.

#### IV – DA CONCLUSÃO

54. Em razão de todo o exposto, pode-se concluir o seguinte:

(i) pela possibilidade de prosseguimento do feito da entidade Associação de Difusão Comunitária de Desenvolvimento Cultural Artístico e Turístico de Porecatu, na seleção para outorga do serviço na localidade de Porecatu, Paraná, haja vista o saneamento do vínculo familiar, visto que à época se encontrava em vigor interpretação que lhe possibilitava referido saneamento, conforme amplamente explicitado acima; e

(ii) pelo estabelecimento de limites temporais/regra de transição para demais processos nos quais se identifiquem vínculos do art. 11, conforme orientações traçadas nos parágrafos 50/51 supra, e aqui sintetizados nos seguintes quadros:

ENTIDADES PARTICIPANTES DE SELEÇÕES (AINDA NÃO AUTORIZADAS)	
	Vínculo que atinja a própria entidade/pessoa jurídica (afferido principalmente com o estatuto) – ilegitimidade para participar da seleção – <b>vício insanável</b> .
<i>Avisos de Habilitação publicados sob a égide da Norma 1/2004 e da Norma 1/2011, com sua redação original</i>	Vínculo que atinja apenas a diretoria/pessoas físicas – entidade notificada até 27.02.2013 – manifestação no prazo da missiva com saneamento do vício – possibilidade de prosseguimento do feito – <b>vício sanável</b>
	Identificação de qualquer vínculo (independentemente se em face da pessoa jurídica ou das pessoas físicas), mas que a entidade tenha sido notificada após 27.02.2013, ocasião em que se promoveu a <u>alteração da interpretação</u> até então adotada para o art. 11 (conforme células acima): <b>vício insanável</b>
<i>Avisos de Habilitação publicados sob a égide da Norma 1/2011, com alterações promovidas pela</i>	Impossibilidade de saneamento, por disposição normativa expressa (subitem

<i>Portaria nº 197/2013 (DOU de 02/07/2013)</i>	8.1.3).
---	---------

### ENTIDADES JÁ AUTORIZADAS (EM ESPECIAL, POR OCASIÃO DA RENOVAÇÃO)

Instauração de Processo de Apuração de Infração, devendo a entidade promover o imediato saneamento do vício, sob pena de ter o processo de renovação arquivado.

À consideração superior.

Brasília, 15 de agosto de 2014.

**SOCORRO JANAINA M. LEONARDO**

Advogada da União

Coordenadora-Geral de Assuntos Judiciais

---

[1] Norma 1/2011, alterada pela Portaria nº 197/2013 (DOU de 02.07.2013):

8.1.3. O estabelecimento ou manutenção de vínculos que subordinem a entidade e seus dirigentes 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, implicará o imediato indeferimento do pedido de outorga e o consequente arquivamento do processo.

[2] Faz-se imperioso registrar que o Parecer referido respondeu consulta em processo onde a entidade não chegou a receber notificação até aquela data para que saneasse especificamente este vício (vínculo familiar), isso é, não se gerou uma legítima expectativa nesse sentido (em verdade, as notificações anteriores trataram acerca da execução ilegal do serviço pela interessada, objeto não abordado pela consulta elaborada a esta CONJUR).

[3] A despeito da superação da tese anterior, primeiramente, por meio do PARECER Nº 36/2013, constatou-se, a par de consultas posteriores, que a dúvida ainda persistiu acerca dos posicionamentos, tendo sido elaborado ainda outra manifestação que detalhou melhor a questão, conforme se infere da leitura do **PARECER Nº 1285/2013/CGAJ/CONJUR-MC/CGU/AGU**, aprovado pelo DESPACHO Nº 4471/2013/JFB/GAB/CONJUR-MC/CGU/AGU , de 01.11.2013, cuja ementa antevia *in verbis*:

(...)

*II – Identificação de vínculo familiar (afronta ao art. 11 da lei nº 9.612, de 998).  
Alteração de posicionamento até então adotado por esta CONJUR.*

*III – Elementos que devem ser analisados em conjunto, casuisticamente.*

*Configuração do vínculo por ocasião da fase de Habilitação. Vício insanável.  
Situação que enseja exclusão da entidade da seleção, com consequente arquivamento do processo.*

(...)

[4] Diz por ocasião do Aviso, mas o marco a caracterizar o compromisso da entidade junto ao Poder Público é justamente o protocolo de sua documentação, no prazo do Aviso – ocasião em que a entidade deverá comprovar estar em consonância com a legislação – comunitária nos termos da Lei nº 9.612/1998.

[5] Ainda que não seja objeto de aprofundamento na presente peça, em verdade, parte da doutrina costuma elencar a “Teoria dos Atos Próprios” e a “Teoria dos precedentes” como subteorias do gênero “Autolimitações Administrativas”, com a distinção se fazendo quando diante ou não do mesmo elemento subjetivo em face de quem restou emitido o ato administrativo a princípio contraditório – se da mesma pessoa, ter-se-ia por apropriado a dos “Atos Próprios”; se de pessoas distintas, mas diante do mesmo arcabouço fático, utilizar-se-ia a dos “precedentes administrativos”.

[6] A respeito, veja-se o seguinte artigo, de autoria do Procurador Federal Lucio Picanço Facci:<<http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/7450652>>. Acesso em agosto de 2014.

[7] MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 487.

[8] **Código Civil**: “Art. 113. Os negócios jurídicos devem ser interpretados conforme a boa-fé e os usos do lugar de sua celebração.”

[9] Registre-se, por oportuno, que o Superior Tribunal de Justiça já teve oportunidade de aplicar a citada Teoria (dos ‘atos próprios’) no âmbito da Administração (Direito Público), amparando-se, para tanto, na citada boa-fé, senão, veja-se excerto do seguinte julgado, de relatoria do eminentíssimo Ministro Ruy Rosado de Aguiar:

“O princípio da boa-fé deve ser atendido também pela administração pública, e até com mais razão por ela, e o seu comportamento nas relações com os cidadãos pode ser controlado pela teoria dos atos próprios, que não lhe permite voltar sobre os próprios passos depois de estabelecer relações em cuja seriedade os cidadãos confiam.”(Resp 141.879/SP, Rel: Min.

Rosado de Aguiar, DJ 22.06.1998)

[10] Lei nº 9.784, de 1999:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

(...)

IV - atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé;

(...)

Art. 4º São deveres do administrado perante a Administração, sem prejuízo de outros previstos em ato normativo:

(...)

II - proceder com lealdade, urbanidade e boa-fé;

[11] PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2003.p. 85.

[12] ARAGÃO, Alexandre Santos de. TEORIA DAS AUTOLIMITAÇÕES ADMINISTRATIVAS: ATOS PRÓPRIOS, CONFIANÇA LEGÍTIMA E CONTRADIÇÃO ENTRE ÓRGÃOS ADMINISTRATIVOS. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 14, maio/junho/julho, 2008. Disponível na Internet: . Acesso em agosto de 2014.

[13] MEIRELLES, Hely Lopes. **Poder de polícia e segurança nacional**. Revista dos Tribunais, v. 61, n 445, p. 287 – 298, nov. 1972. Disponível em:<  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/Rev\\_40/panteao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_40/panteao.htm)> Acesso em: 24.02.2012.



Documento assinado eletronicamente por **Socorro Janaina Maximiano Leonardo**, **Coordenadora-Geral de Assuntos Judiciais**, em 27/08/2014, às 11:27, conforme art. 3º, III, "b", da Portaria MC 89/2014.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.mc.gov.br/verifica.html> informando o código verificador **0090916** e o código CRC **1DE6C4E5**.