

## **COMISSÃO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA, COMUNICAÇÃO E INFORMÁTICA**

### **PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº 62, DE 2011**

Propõe que a Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática, em concurso com o Tribunal de Contas da União, realize auditoria de natureza operacional sobre os procedimentos adotados pelo Poder Executivo para fiscalizar a prática de subconcessão, arrendamento ou alienação a terceiros promovida por concessionários e permissionários de serviços públicos de radiodifusão sonora e de sons e imagens sem a autorização competente.

**Autora:** Deputada LUIZA ERUNDINA  
**Relator:** Deputado SILAS CÂMARA

### **VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO**

O Deputado Silas Câmara apresentou a esta Comissão parecer pela rejeição da Proposta de Fiscalização e Controle nº 62, de 2011. Em sua argumentação, o Parlamentar assinala que as emissoras de radiodifusão se remuneram não somente com os recursos de publicidade, mas também com as verbas auferidas a título de inserção de conteúdos independentes. No entendimento do relator, não haveria ilegalidade na exibição desses conteúdos, pois sua veiculação estaria fundamentada nos princípios constitucionais da livre iniciativa e da liberdade de expressão. E, em não havendo ilícito, não caberia ação fiscalizatória do Poder Executivo sobre essa prática, nem tampouco a instauração do processo de auditoria proposto pela iniciativa legislativa em exame.

Contudo, a argumentação apresentada pelo relator enfrenta forte oposição não apenas entre grandes juristas, mas também na observação das práticas corriqueiras de mercado. Em 2009, Fábio Konder Comparato, professor emérito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo e Doutor Honoris Causa da Universidade de Coimbra, em resposta a solicitação encaminhada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, elaborou parecer em que se manifesta pela ilegalidade do arrendamento a terceiros de outorgas de rádio e televisão sem a expressa autorização do Poder Concedente. Nesse sentido, afirma que:

*"Em conclusão, tenho por nulos e de nenhum efeito os atos de arrendamento de concessão de serviços públicos de radiodifusão sonora e de sons e imagens, bem como toda e qualquer transferência, expressa ou oculta, formal ou informal, do status de concessionário desses serviços públicos, realizada sem previsão no contrato de concessão e sem a prévia anuência do poder concedente, devendo-se, em qualquer hipótese, proceder a nova licitação".*

A prática da transferência ilegal de outorgas e do arrendamento de programações se agigantou de tal maneira nos últimos anos que, em 2012, o Poder Executivo se insurgiu contra essa situação, expedindo uma norma que dificulta o acesso de “laranjas” a novos canais de radiodifusão, ao aumentar o percentual da caução exigida para participação nas licitações de outorga, entre outras medidas. A iniciativa, embora meritória, ainda tem se mostrado insuficiente para coibir o aluguel de programações e a alienação não autorizada de concessões a terceiros, sobretudo para as outorgas que já se encontram em curso. Não por acaso, continuam a proliferar na mídia inúmeras denúncias de transferências de outorgas mediante os chamados “contratos de gaveta”, prática mais comum entre as emissoras de rádio.

Em relação às radiodifusão de sons e imagens, levantamento divulgado pelo Coletivo Intervozes em 2012 aponta a existência de emissoras de TV que chegam a exibir mais de quarenta horas semanais de conteúdos arrendados. Em uma delas, esse número atinge cinquenta e quatro horas. Em outra, são veiculadas vinte horas semanais somente de programas específicos de televendas. Esse número corresponde a doze por cento da programação total da emissora, ou seja, quase a metade do tempo admitido pela legislação para transmissão de publicidade comercial, em todas as suas modalidades, que é de vinte e cinco por cento. Diante de números dessa

grandeza, há fartos motivos para imaginar que, caso a ação fiscalizatória do Ministério das Comunicações estivesse sendo realizada a contento, certamente registraria diversas ocorrências de descumprimento dos limites legais para veiculação de propaganda.

Na prática, ao transferir a outorga sem a devida autorização, a emissora desvirtua o poder a ela delegado pela União para explorar o serviço, pois contribui para a formação de um mercado paralelo de bens públicos que são comercializados por agentes privados sem qualquer regulação ou tampouco autorização prévia do Poder Concedente. Além disso, ao arrendar a programação para terceiros, ainda que parcialmente, a emissora passa a exercer o poder de decidir os verdadeiros responsáveis pela exploração do serviço, sendo relegada à condição de mera agenciadora da grade horária, sem qualquer vínculo ou responsabilidade com os conteúdos transmitidos, o que é legalmente insustentável. A falta de compromisso com a programação alugada é abertamente assumida por algumas emissoras, ao divulgarem, previamente à exibição dos conteúdos, inserções informativas se eximindo de qualquer responsabilidade sobre os programas transmitidos.

Trata-se, portanto, de uma distorção na interpretação do ordenamento legal que rege as atividades de radiodifusão, revelando não somente a abusividade na exploração de um serviço público essencial para a população, mas também o descaso e a omissão e do Poder Público em zelar pela sua prestação em conformidade com os ditames estabelecidos pela legislação pátria.

Considerando, portanto, a ineficácia dos procedimentos que vêm sendo adotados pelo Poder Executivo para fiscalizar a prática não autorizada da subconcessão, arrendamento e alienação a terceiros dos serviços de rádio e televisão, entendemos que a presente Proposta de Fiscalização e Controle atende perfeitamente aos critérios de oportunidade e conveniência necessários ao seu prosseguimento.

No que tange aos aspectos jurídico e administrativo, propomos que o Tribunal de Contas da União, em conjunto com esta Comissão, verifique se estão sendo cumpridos os dispositivos constitucionais, legais e regulamentares atinentes à fiscalização da programação das emissoras, inclusive no que diz respeito ao atendimento dos limites estabelecidos para veiculação de publicidade comercial.

Sob o prisma social e econômico, por sua vez, sugerimos que o TCU e a CCTCI avaliem os prejuízos causados à população brasileira pela deficiência da ação fiscalizatória do Poder Executivo sobre a prática ilegal da subconcessão e arrendamento das programações. Quanto aos aspectos legislativos e políticos relativos à matéria em exame, cabe lembrar que é dever deste Parlamento exercer a fiscalização sobre os atos e procedimentos adotados pelo Poder Concedente para acompanhar a execução dos serviços de rádio e televisão. Por conseguinte, a implementação da presente proposição decreto será de grande valia para que os parlamentares desta Casa possam compreender melhor as dificuldades enfrentadas pelo Poder Público para lidar com o tema e, assim, contribuir de forma proativa para o aperfeiçoamento das normas aplicáveis ao setor de radiodifusão.

No que tange ao plano de execução, propomos que a Corte de Contas e esta Comissão realizem auditoria de natureza operacional sobre as atividades exercidas pelo Ministério das Comunicações – e, eventualmente, pela Anatel – relativas à fiscalização e apuração das denúncias de subconcessão e alienação não autorizada de serviços de radiodifusão, bem como de arrendamento total ou parcial da grade de programação de emissoras, inclusive quanto à aferição de possíveis extrapolações do limite legal de tempo admitido para a veiculação de publicidade comercial.

Em relação à metodologia de avaliação, sugerimos que, caso a auditoria realizada identifique falhas, ineficiências ou omissões nos procedimentos adotados pelo Poder Concedente, a CCTCI e o TCU apresentem recomendações e determinem prazos para a solução dos problemas apontados, contribuindo, assim, para o desenvolvimento e a democratização dos serviços de radiodifusão no País.

Em virtude dos argumentos expostos, o voto é PELA IMPLEMENTAÇÃO da Proposta de Fiscalização e Controle nº 62, de 2011.

Sala da Comissão, em 25 de março de 2015.

Deputada **LUCIANA SANTOS**  
PCdoB-PE