



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

**PARECER Nº 33 /13 – CCJ
AO PROJETO E À EMENDA Nº 01**

Obriga os órgãos e as entidades dos Poderes Legislativo e Executivo Municipais a destinarem no mínimo 20% (vinte por cento) da verba reservada à publicidade oficial para a publicação de obras, anúncios, editais, programas, serviços e quaisquer campanhas de interesse público em jornais alternativos e em rádios comunitárias.

Vem a esta Comissão, para parecer, o Projeto em epígrafe, de autoria do vereador Engenheiro Comassetto, e a Emenda nº 01, de autoria do vereador Alberto Kopittke.

A Procuradoria desta Casa, fl. 7, aponta óbice de natureza jurídica à tramitação da matéria, forte no artigo 94, incisos IV e XII, da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, bem como no artigo 15, inciso I, alínea *a*, do Regimento desta Casa. Além disso, aduziu que o Projeto afronta os artigos 22, inciso IV, e 37, inciso XXI, ambos da Constituição Federal, e a Lei nº 8.666/93.

É o relatório, sucinto.

Inicialmente, cumpre frisar que o Projeto apresentado deve ser examinado pela CCJ, por força do artigo 36, inciso I, alínea *a*, do Regimento da Câmara Municipal de Porto Alegre.

A Proposição encontra guarida, sob seu aspecto formal, no artigo 101 do Regimento desta Casa e na Lei Complementar nº 95/1998 e suas respectivas alterações.

Apesar de meritória a Proposição, deve-se lembrar que cabe a esta Comissão opinar sobre a viabilidade legal e jurídica de todas as proposições oferecidas à deliberação desta Casa, e, no que pertine ao aspecto jurídico e legal, a Proposição encontra-se eivada de inconstitucionalidade, ilegalidade, inorganicidade e antirregimentalidade, situação que obsta sua tramitação nesta Casa.



PARECER Nº 33 /13 – CCJ
AO PROJETO E À EMENDA Nº 01

Senão, vejamos.

I – DO VÍCIO DE INICIATIVA – VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES

Tanto a Proposição quanto a Emenda nº 01 possuem máculas insanáveis, consubstanciadas no vício de iniciativa, visto que postula regradar matérias administrativas e de gestão, cuja competência privativa é do chefe do Poder Executivo Municipal, ao destinar 20% (vinte por cento) da verba reservada à publicidade oficial, a fim de beneficiar meios de comunicações comunitários.

É importante frisar que a Lei Orgânica deste Município estatui, em seu artigo 94, incisos IV e XII, que compete privativamente ao prefeito dispor sobre a estrutura e o funcionamento da administração municipal, bem como a iniciativa de leis que disponham sobre administração dos bens e as rendas municipais, e promover o lançamento, a fiscalização e a arrecadação de tributos.

Vê-se que as proposições em questão, de iniciativa de Vereadores procuram impor obrigações administrativas ao Poder Executivo (destinar 20% , no mínimo, de verba reservada à publicidade oficial para meios de comunicação alternativos e/ou comunitários), o que fere a norma municipal supracitada, ensejando na espécie, o vício de iniciativa, por violação ao princípio da separação, independência e harmonia dos poderes do Estado, previsto no art. 2º da Constituição Federal.

Cuida-se, assim, de iniciativa reservada ao chefe do Executivo, não podendo o Legislativo tomar a si a elaboração de projetos que visem dispor sobre essa matéria, sob pena de em caso de, usurpação da iniciativa, eivar de inconstitucionalidade o texto legal daí decorrente.

Nesta trilha, o entendimento de Hely Lopes Meirelles:

A iniciativa reservada ou privativa assegura o privilégio do projeto ao seu titular, possibilita-lhe a retirada a qualquer momento antes da votação e limita qualitativa e quantitativamente o poder de emenda, para que não se desfigure nem se amplie o projeto original; só o autor pode oferecer modificações substanciais, através de mensagem aditiva. No mais, sujeita-se



**PARECER Nº 33 /13 – CCJ
AO PROJETO E À EMENDA Nº 01**

a tramitação regimental em situação idêntica a dos outros projetos, advertindo-se, porém, que a usurpação de iniciativa conduz à irremediável nulidade da lei, insanável mesmo pela sanção ou promulgação de quem poderia oferecer o projeto.

Desta forma, evidente a inconstitucionalidade da norma impugnada, a qual dispõe sobre condutas administrativas próprias do Poder Executivo, matéria reservada à iniciativa do prefeito municipal.

· Nestes termos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. VÍCIO DE INICIATIVA. DETERMINAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES AO PODER EXECUTIVO. VEDAÇÃO. OFENSA A DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS. Vedada a edição de lei que cria atribuições a órgãos da administração, em ofensa aos artigos 8.º e 82, VII, da Constituição Estadual, a evidenciar inconstitucionalidade formal. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70028218287, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Arno Werlang, Julgado em 18/05/2009)

Da mesma forma, também afrontam as normas regimentais desta Casa, quando determinam que o Parlamento destine 20% de sua verba oficial de publicidade, para publicações em veículos de comunicação alternativos ou comunitários, pois o artigo 15, inciso I, alínea *a* prevê competência privativa da Mesa Diretora para propor projetos, que disponham sobre sua organização, administração e funcionamento.

II – DA IMPOSSIBILIDADE DA RÁDIO COMUNITÁRIA DE CELEBRAR CONVÊNIO OU CONTRATOS DE PUBLICIDADE COM O PODER PÚBLICO

Preliminarmente, esclarecemos que a exploração do serviço de radiodifusão por parte de rádio comunitária deverá estar autorizada pela União, além de atendidas as exigências impostas pela Lei nº 9.612/98, que instituiu o serviço de radiodifusão comunitária.

O Serviço de Radiodifusão Comunitária tem como um de seus princípios a “preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas em benefício do desenvolvimento geral da comunidade”, e possui como objetivo a



**PARECER Nº 33 /13 – CCJ
AO PROJETO E À EMENDA Nº 01**

prestação de serviço de utilidade pública, sendo competentes para sua exploração “as fundações e associações comunitárias, sem fins lucrativos, desde que legalmente instituídas e devidamente registradas, sediadas na área da comunidade para a qual pretendem prestar o Serviço”.

O referido diploma legal, nos seus artigos 3º e 4º, estabelece que:

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 profissionais 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.

Preceitua, ainda, o art. 7º da Lei nº 9.612/98:

Art. 7º São competentes para explorar o Serviço de Radiodifusão Comunitária as fundações e associações comunitárias, sem fins lucrativos, desde que legalmente instituídas e devidamente registradas, sediadas na área da comunidade para a qual pretendem prestar o Serviço, e cujos dirigentes sejam brasileiros natos ou naturalizados há mais de 10 anos.



**PARECER Nº 33 /13 – CCJ
AO PROJETO E À EMENDA Nº 01**

Necessário destacar também o art. 11 da retromencionada Lei, que assim dispõe:

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.

Consta no sítio do Ministério das Comunicações o seguinte esclarecimento acerca da programação e forma da publicidade a serem divulgadas pelas rádios comunitárias:

Como deve ser a programação de uma rádio comunitária?

A programação diária de uma rádio comunitária deve conter informação, lazer, manifestações culturais, artísticas, folclóricas e tudo aquilo que possa contribuir para o desenvolvimento da comunidade, sem discriminação de raça, religião, sexo, convicções político-partidárias e condições sociais. A programação deve respeitar sempre os valores éticos e sociais da pessoa e da família, prestar serviços de utilidade pública e contribuir para o aperfeiçoamento profissional nas áreas de atuação dos jornalistas e radialistas. Além disso, qualquer cidadão da comunidade beneficiada terá o direito de emitir opiniões sobre quaisquer assuntos abordados na programação da emissora, bem como manifestar idéias, propostas, sugestões, reclamações ou reivindicações.

Como deve ser a publicidade nas rádios comunitárias?

As prestadoras do Serviço de Radiodifusão Comunitária podem transmitir patrocínio sob a forma de apoio cultural, desde que restritos aos estabelecimentos situados na área da comunidade atendida. 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. [ressaltei].-(<http://www.mc.gov.br/radiodifusao/perguntas-frequentes/radio-comunitaria>).

Estabelece o art. 18 da Lei nº 9.612/1998:



**PARECER Nº 33 /13 – CCJ
AO PROJETO E À EMENDA Nº 01**

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. [grifei]1.

Por sua vez, a Norma Complementar nº 1/2004 – Serviço de Radiodifusão Comunitária, do Ministério das Comunicações, situa:

19.6.1. Entende-se por apoio cultural o pagamento dos custos relativos a transmissão da programação ou de um programa específico, mediante a divulgação de mensagens institucionais da entidade apoiadora.

Portanto, a transmissão de informações relevantes à população municipal, quando veiculadas por rádios comunitárias, ou jornais alternativos, somente poderão ser realizadas de forma gratuita, tendo em vista a finalidade e princípios da programação da radiodifusão comunitária, consoante dispõem os supratranscritos artigos 3º e 4º da Lei nº 9.612/98, c/c artigo 2º c/c inciso II do artigo 25 da Lei Federal nº 8.666/93, a saber:

Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.

¹ AÇÃO ORDINÁRIA. 1. RÁDIO COMUNITÁRIA. PATROCÍNIO ATRAVÉS DE APOIO CULTURAL. CABIMENTO. MENSAGENS INSTITUCIONAIS. CONCEITO. Cabível às rádios comunitárias receberem patrocínio por intermédio de apoio cultural - Lei n.º 9.612/1998, art. 18. Alusão a particularidade ou menção associativa aos patrocinadores e citação de telefone e endereço: possibilidade. Vedação restrita a divulgação de produtos e serviços - Norma Complementar n.º 1/2004, Ministério das Comunicações. 2. DANO MORAL. OCORRÊNCIA. QUANTUM INDENIZATÓRIO. Divulgação radiofônica de comunicado atribuindo à autora a prática de ilícitos civil e penal. Ofensa à imagem da pessoa jurídica junto à comunidade. Valor compensatório. Observância às condições pessoais dos litigantes e às circunstâncias do fato. Montante fixado em sentença mantido. 3. CERCEAMENTO DE DEFESA. NÃO OCORRÊNCIA. ARBITRAMENTO DE MULTA. AUSÊNCIA DE RECURSO. Intimação regular dos litigantes acerca da integralidade dos atos processuais. Arbitramento de multa para o caso de descumprimento dos termos da tutela antecipada. Majoração da penalidade. Ausência de recursos. Matéria preclusa. 4. PEDIDO GRATUIDADE DE JUSTIÇA. FALTA DE EXAME EM 1ª INSTÂNCIA. CONCESSÃO TÁCITA. Declaração de pobreza e patrocínio por defensor dativo. Recebimento de recurso sem a exigência do preparo. Benefício que se tem como concedido tacitamente. 5. RECURSO ADESIVO. INOVAÇÃO. NÃO CONHECIMENTO NO TÓPICO. PROVA ILÍCITA. NÃO CONFIGURADA. Tese de culpa exclusiva do co-réu trazida apenas em sede de Recurso Adesivo. Alteração da causa de pedir. Impossibilidade. Prova formalizada pela autora que não se qualifica como ilícita ou ilegítima. NEGARAM PROVIMENTO A AMBAS AS APELAÇÕES E AO RECURSO ADESIVO NA PARTE EM QUE CONHECIDO. UNÂNIME. (Apelação Cível Nº 70030699953, Décima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Alberto Schreiner Pestana, Julgado em 30/09/2010)



**PARECER Nº 37 /13 – CCJ
AO PROJETO E À EMENDA Nº 01**

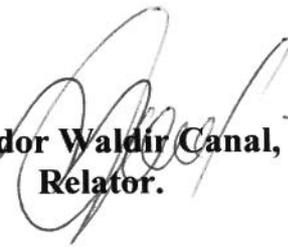
Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;
(...)

Sob esse prisma, carece de amparo legal a possibilidade de destinação de verba pública pura e simples (sem contrapartida), ou, ainda, para celebração de contrato ou convênio de prestação de serviços entre o Poder Público e as rádios Comunitárias, tendo em vista que, neste instrumento, as características principais são a onerosidade (remuneração) e a comutatividade (estabelecer compensações recíprocas e equivalentes entre as partes), além da posição de supremacia da administração sobre o particular, havendo impedimento jurídico acerca da finalidade e dos princípios da radiodifusão comunitária, consoante os artigos 3º e 4º da Lei nº 9.512/98, bem como às regulamentações do Ministério das Comunicações acerca da matéria, que veda a veiculação remunerada de anúncios e outras práticas que configurem comercialização de intervalos.

Diante do acima esposado, examinados os aspectos constitucionais, legais e regimentais, manifesto Parecer pela **existência de óbice** de natureza jurídica para a tramitação do Projeto e da Emenda nº 01.

Sala de Reuniões, 19 de março de 2013.


**Vereador Waldir Canal,
Relator.**



Câmara Municipal de Porto Alegre

PROC. Nº 3789/11
PLL Nº 207/11
Fl. 8

PARECER Nº ³³ /13 – CCJ
AO PROJETO E À EMENDA Nº 01

Aprovado pela Comissão em 2-4-13

Vereador Reginaldo Pujol – Presidente

Vereador Márcio Bins Ely – Vice-Presidente
EM LICENÇA

Vereador Alberto Kopittke

CONTRÁRIO

Vereador Rodrigo Maroni

Vereador Bernardino Vendruscolo
Em Licença

Vereador Elizandro Sabino

Vereador Nereu D'Avila

CHRISTOPHER AVILA