



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Av. Brasil, nº. 1877, bairro Funcionários, CEP 30.140-002 – Belo Horizonte – MG
Tel: (31) 2123-9053 – e-mail: prmg-prdc@mpf.mp.br

**EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) JUIZ(A) FEDERAL DA ____^a VARA DE
BELO HORIZONTE – SEÇÃO JUDICIÁRIA DE MINAS GERAIS**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, por seu Procurador Regional dos Direitos do Cidadão em Minas Gerais, com fundamento no artigo 129, III, da Constituição Federal de 1988, artigo 6º, VII, *a, b e d*, da Lei Complementar nº 75/93, e artigo 1º, IV, da Lei nº 7.347/85, e tendo por lastro o que foi apurado nos anexos autos do inquérito civil nº 1.22.000.002611/2016-45, vem, perante Vossa Excelência, propor a presente

AÇÃO CIVIL PÚBLICA
com PEDIDO DE TUTELA PROVISÓRIA,

contra:

RÁDIO ARCO ÍRIS LTDA., pessoa jurídica de direito privado, CNPJ nº 22.731.210/0001-92, com sede à Avenida Raja Gabaglia, nº 1.001/1º andar, Belo Horizonte/MG, CEP: 30.380-403; e

UNIÃO FEDERAL, pessoa jurídica de direito público interno, representada pela Advocacia-Geral da União no Estado, com endereço na Rua Santa Catarina, nº 480, 16º ao 23º andar – Lourdes, Belo Horizonte/MG, CEP 30.170-080, pelos motivos e fundamentos jurídicos que passa a expor.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Av. Brasil, nº. 1877, bairro Funcionários, CEP 30.140-002 – Belo Horizonte – MG
Tel: (31) 2123-9053 – e-mail: prmg-prdc@mpf.mp.br

I - OBJETO DA PRESENTE AÇÃO

O objeto da presente ação consiste em obter provimento jurisdicional que imponha:

- a) o cancelamento da concessão/permissão/autorização – e sua não renovação – do serviço de radiofusão sonora outorgado à requerida RÁDIO ARCO ÍRIS LTDA. (FM 99,1 MHz), em razão de Aécio Neves da Cunha, titular de mandato eletivo de Senador da República, já ter figurado em seu quadro societário, pelo período de 28/12/2010 a 21/09/2016, em desconformidade com a Constituição da República, o que acarreta a invalidação da outorga, pelo descumprimento de suas condições;
- b) a condenação da UNIÃO à obrigação de fazer consistente em promover nova licitação do serviço de radiodifusão outorgado à requerida RÁDIO ARCO ÍRIS LTDA. (FM 99,1 MHz);
- c) a condenação da UNIÃO a se abster de renovar a outorga de que é titular a RÁDIO ARCO ÍRIS LTDA. (FM 99,1 MHz);
- d) a condenação da RÁDIO ARCO ÍRIS LTDA. a não mais operar na frequência FM 99,1 MHz, condenando-a outrossim na obrigação de não fazer consistente em não pleitear a renovação



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Av. Brasil, nº. 1877, bairro Funcionários, CEP 30.140-002 – Belo Horizonte – MG
Tel: (31) 2123-9053 – e-mail: prmg-prdc@mpf.mp.br

da respectiva outorga, nem tampouco de postular novas concessões/missões/autorizações do serviço de radiodifusão sonora.

II - DOS FATOS

Instaurou-se, no âmbito da Procuradoria da República em São Paulo, o Procedimento Preparatório nº 1.34.001.000957/2015-15, com o objetivo de apurar possível violação de preceitos constitucionais pela figuração de titulares de mandatos eletivos no quadro societário de pessoas jurídicas que detêm outorga para exploração do serviço de radiodifusão.

Durante o trâmite do citado Procedimento Preparatório, apurou-se a possível exploração irregular do serviço de radiodifusão pela pessoa jurídica RÁDIO ARCO ÍRIS LTDA.

Tendo em vista que a RÁDIO ARCO ÍRIS LTDA. tem sede no município de Belo Horizonte/MG e permissão para explorar serviço de radiodifusão em frequência modulada no município de Betim/MG, foi instaurado, na Procuradoria da República em Minas Gerais, o procedimento preparatório nº 1.22.0000.002611/2016-45, no âmbito do qual se apurou que a referida rádio tinha como sócio Aécio Neves da Cunha, ocupante do mandato eletivo de Senador da República, conforme documentação que instrui esta exordial.¹

Conforme instrumentos normativos de fls. 18 e 19, o serviço de

¹ Trata-se dos autos do inquérito civil nº 1.22.000.002611/2016-45 (portaria de conversão em inquérito civil à fl. 02-A).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Av. Brasil, nº. 1877, bairro Funcionários, CEP 30.140-002 – Belo Horizonte – MG
Tel: (31) 2123-9053 – e-mail: prmg-prdc@mpf.mp.br

radiodifusão sonora está atribuído à requerida RÁDIO ARCO ÍRIS LTDA. Conforme contrato de fls. 114/117 e declaração de bens de fls. 16 e 17, Aécio Neves da Cunha foi sócio de referida pessoa jurídica por quase 6 (seis) anos, desde 28/12/2010. E, conforme diploma de fl. 15, Aécio Neves da Cunha é ocupante do cargo eletivo de Senador da República, tendo sido diplomado aos 17/12/2010. O fato de ocupante de cargo eletivo ter sido sócio de pessoa jurídica que explora serviço de radiodifusão constitui direto descumprimento à Constituição Federal, como se passa a ver.

II.1. HISTÓRICO DA RÁDIO ARCO-ÍRIS

Aos 25/02/1987, por meio da Portaria nº 037 do Ministério das Comunicações, foi outorgada permissão à RÁDIO ARCO ÍRIS LTDA. para explorar, pelo prazo de 10 (dez) anos, serviço de radiodifusão sonora em frequência modulada, na cidade de Betim/MG (fl. 147).

Em 1994, a RÁDIO ARCO ÍRIS LTDA. solicitou autorização ao Ministério das Comunicações, nos termos dos artigos 98 a 101 do Decreto nº 52.795/1963, para realizar a alteração de seu quadro societário, que passou a incluir a sócia Andréa Neves da Cunha, irmã do Senador Aécio Neves da Cunha (fls.149-163). Para tanto, Andréa Neves apresentou declaração afirmando não estar “no exercício de mandato eletivo” (fl.163). A alteração no quadro societário foi autorizada por meio da Portaria nº 185 de 13/12/1994.

Em 1995, a RÁDIO ARCO ÍRIS LTDA. solicitou autorização ao Ministério das Comunicações para utilizar o nome fantasia “JOVEM PAN 2”, tendo em vista contrato de afiliação firmado com a empresa Radio Panamericana S.A., que utiliza a denominação fantasia “RÁDIO JOVEM PAN” (fls. 164 e 165). A autorização



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Av. Brasil, nº. 1877, bairro Funcionários, CEP 30.140-002 – Belo Horizonte – MG
Tel: (31) 2123-9053 – e-mail: prmg-prdc@mpf.mp.br

foi concedida em março de 1995. No mesmo período, a RÁDIO ARCO ÍRIS LTDA. mudou sua sede de Betim para Belo Horizonte, passando a funcionar na Av. Raja Gabaglia, nº 1001, 1º andar (fl. 166 e 168). Desde então, é conhecida como RÁDIO JOVEM PAN BELO HORIZONTE (FM 99,1).

Em março de 1996, a RÁDIO ARCO ÍRIS LTDA. solicitou autorização para efetuar nova alteração em seu quadro societário, passando Andréa Neves da Cunha a deter 95% (noventa e cinco por cento) do capital da empresa (fls. 169/179). A autorização foi concedida pelo Ministério das Comunicações, por meio da Portaria nº 1.293, de 24/10/1996.

Aos 17/04/2000, a RÁDIO ARCO ÍRIS LTDA., por meio de sua sócia-gerente Andréa Neves da Cunha, comunicou à Delegacia Regional do Ministério das Comunicações que, “inadvertidamente, procedeu a uma alteração contratual sem a prévia autorização” (fl. 182). A alteração mencionada transferiu 5% das cotas da RÁDIO ARCO ÍRIS LTDA. à Sra. Inês Maria Neves Faria (fls. 181/185).

Pela realização da referida alteração contratual, com cessão de cotas sem a necessária autorização prévia do poder concedente, foi aplicada à RÁDIO ARCO ÍRIS LTDA. a sanção da advertência (fls.186/188).

A Portaria nº 78, de 12/07/1999, renovou, a partir, de 27 de fevereiro de 1997, a permissão outorgada à RÁDIO ARCO ÍRIS LTDA., para explorar por mais 10 (dez) anos, o serviço de radiodifusão sonora em frequência modulada na cidade de Betim/MG. O ato de renovação da outorga foi aprovado pelo Decreto Legislativo nº 966, de 1/12/2003, nos termos do art. 223, § 3º da Constituição da República.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Av. Brasil, nº. 1877, bairro Funcionários, CEP 30.140-002 – Belo Horizonte – MG
Tel: (31) 2123-9053 – e-mail: prmg-prdc@mpf.mp.br

Nada mais consta do processo administrativo nº 29104.000287/1986-62 do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações sobre a outorga de serviço de difusão sonora à RÁDIO ARCO ÍRIS LTDA., cujo inteiro teor foi requisitado e encaminhado ao MPF em setembro de 2016 (fl. 137)

A permissão outorgada à RÁDIO ARCO ÍRIS LTDA. pelo Decreto Legislativo nº 966/2003 expirou em fevereiro de 2007, não havendo, em referido processo administrativo, qualquer outro ato solicitando ou promovendo sua renovação. **A outorga venceu, portanto, há mais de 11 anos, período superior ao de uma outorga completa de rádio permitida pela Constituição, que é de 10 anos.**

Tampouco consta do processo administrativo nº 29104.000287/1986-62 do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, quaisquer outros pedidos de autorização ou comunicação da alteração do quadro societário da RÁDIO ARCO ÍRIS LTDA. No entanto, a **7ª alteração contratual** da empresa, registrada na Junta Comercial do Estado de Minas Gerais (fls. 114/117), **revela o ingresso, em 28/12/2010, no respectivo quadro societário, de Aécio Neves da Cunha**, detentor de 44% (quarenta e quatro por cento) das quotas sociais. Como ninguém ignora, Aécio Neves da Cunha foi eleito, por este Estado de Minas Gerais, Senador da República, nas eleições de outubro de 2010, tendo sido diplomado pelo Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais aos 17/12/2010.

Aos **21/09/2016**, o sócio Aécio Neves da Cunha retirou-se da sociedade empresária, conforme registra a **8ª alteração contratual** da empresa (fls. 224/226), cedendo a totalidade de suas cotas à sócia Andréa Neves da Cunha, sua irmã, pelo



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Av. Brasil, nº. 1877, bairro Funcionários, CEP 30.140-002 – Belo Horizonte – MG
Tel: (31) 2123-9053 – e-mail: prmg-prdc@mpf.mp.br

valor unitário de R\$1,00 (um real). Assim, Aécio Neves da Cunha transferiu, na referida data, a integralidade dos 44% (quarenta e quatro por cento) do capital social da RÁDIO ARCO ÍRIS LTDA. (JOVEM PAN BELO HORIZONTE – FM 99,1) pelo montante total de R\$88.000,00 (oitenta e oito mil reais). Com isso, sua irmã Andréa Neves da Cunha passou a deter 95% (noventa e cinco por cento) das cotas da RÁDIO ARCO ÍRIS LTDA.

Por cinco anos e nove meses, portanto, desde o início de seu mandato de Senador da República, Aécio Neves da Cunha foi sócio de pessoa jurídica que explora serviço de radiodifusão, em violação à disposição expressa da Constituição brasileira. Não é desimportante observar que, mesmo após sua retirada da empresa, a RÁDIO ARCO ÍRIS LTDA. permanece sob o poder de controle de sua família, tendo como acionistas sua mãe, a Sra. Inês Maria Neves Faria, e sua irmã, a Sra. Andréa Neves da Cunha, titulares, respectivamente, de 05% (cinco por cento) e de 95% (noventa e cinco por cento) do capital social.

Estando documentalmente comprovado, é indubitável que a RÁDIO ARCO ÍRIS LTDA. violou, durante quase 6 (seis) anos, dispositivo expresso da Constituição, deturpando o princípio democrático no tocante aos meios de comunicação em massa, e unindo ao poder político o controle de tais veículos de comunicação.

O serviço de radiodifusão – todos o sabem – confere a quem controla suas empresas permissionárias enorme poder de influência, que pode ser desvirtuado, da situação ideal de servir ao bem comum, seja ao favorecimento pessoal, seja à intimidação de desafetos.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Av. Brasil, nº. 1877, bairro Funcionários, CEP 30.140-002 – Belo Horizonte – MG
Tel: (31) 2123-9053 – e-mail: prmg-prdc@mpf.mp.br

O afastamento formal, na primavera do ano passado, do Senador Aécio Neves da Cunha, da RÁDIO ARCO ÍRIS LTDA., não tem o condão de desfazer a **duradoura situação de inconstitucionalidade** – que perdurou de 28/12/2010 a 21/09/2016 –, nem de impedir a aplicação das sanções cabíveis à empresa de radiodifusão permissionária.

III – DO DIREITO²

III. 1. COMPETÊNCIA TERRITORIAL

Compete ao Juízo do local do dano julgar ação civil pública ajuizada para a proteção de direitos coletivos, nos termos do art. 2º, Lei nº 7.347/85, c/c art. 93, II, Lei nº 8.078/90. Considerando o espectro regional da radiodifusão, bem como o fato de as transmissões da RÁDIO ARCO ÍRIS LTDA. (RÁDIO JOVEM PAN BELO HORIZONTE – FM 99,1)) alcançarem municípios que integram distintas seções judiciárias, inclusive a da capital, compete ao Juízo Federal da Seção Judiciária de Minas Gerais o julgamento do feito.

Nesse sentido é o entendimento jurisprudencial:

PROCESSUAL CIVIL. CONFLITO DE COMPETÊNCIA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ANULAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO FEDERAL POR VIOLAÇÃO A PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS. LUGAR DO DANO. INTERESSE DIFUSO. TITULARIDADE INDETERMINADA. JUÍZO DA

² Os argumentos desenvolvidos neste item foram construídos com base em ARAÚJO, Bráulio Santos Rabelo de. **A inconstitucionalidade da participação de políticos como sócios ou associados de pessoas jurídicas prestadoras de radiodifusão**. Revista Trimestral de Direito Público, v. 59, p. 146-182, 2013.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Av. Brasil, nº. 1877, bairro Funcionários, CEP 30.140-002 – Belo Horizonte – MG
Tel: (31) 2123-9053 – e-mail: prmg-prdc@mpf.mp.br

CAPITAL DO ESTADO OU DO DISTRITO FEDERAL. CONFLITO IMPROCEDENTE. I. A Lei nº 7.347/1985, no artigo 2º, caput, estabelece que a ação civil pública destinada à proteção de interesses coletivos deve ser proposta no foro do lugar do dano. II. Na ausência de dispositivo legal expresso, a definição do critério de fixação de competência segue o artigo 93 da Lei nº 8.078/1990, que prevê três níveis de nocividade aos direitos coletivos: local, cuja reparação compete ao Juízo da comarca ou subseção judiciária em que o dano sobreveio; regional, cujo ressarcimento deve ser pleiteado no foro da Capital do Estado ou do Distrito Federal; e nacional, cuja composição obedece a sistema anterior, embora haja doutrina que reserve a resolução de conflitos coletivos dessa magnitude aos órgãos jurisdicionais do Distrito Federal. III. A delimitação do lugar do dano para efeito de competência não deve assumir uma abordagem geográfica, espacial, mas uma que reflita a titularidade do interesse violado. Se o direito for difuso ou disser respeito a pessoas espalhadas por toda a federação, o dano será nacional. Se os titulares estiverem localizados no território de um ou mais Estados, ele será regional. Por fim, será local, se a titularidade do interesse não transpuser os limites de comarca ou subseção judiciária. IV. A sede ou domicílio da entidade que viola direitos coletivos não representa um elemento seguro para firmar a competência do órgão jurisdicional, porque poderá se distanciar da titularidade do interesse e dificultar, inclusive, eventuais liquidações e execuções individuais. V. A propositura de ação civil pública para tutela de direitos nacionais ou regionais na Capital dos Estados ou no Distrito Federal é estratégica e garante a acessibilidade da Justiça a todos titulares espalhados pela federação ou concentrados em entes federativos específicos (artigo 93, II, da Lei nº 8.078/1990). VI. A mesma racionalidade se adotou na atribuição de competência aos órgãos jurisdicionais da comarca ou subseção judiciária em que sobreveio o dano local. Como os titulares do interesse estão situados num foro específico, nada mais natural do que o ajuizamento de ação coletiva na localidade (artigo 93, I). VII. O Ministério Público Federal ajuizou ação civil pública, com o objetivo de anular concurso aberto pelo Comando do 6º Distrito Naval da Marinha do Brasil, situado no município de Ladário/MS. O fundamento da demanda é a violação de princípios administrativos, especialmente o da moralidade, em virtude da previsão de critérios subjetivos, vagos para a escolha dos candidatos. VIII. O interesse supostamente violado é difuso, já que não tem coesão subjetiva



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Av. Brasil, nº. 1877, bairro Funcionários, CEP 30.140-002 – Belo Horizonte – MG
Tel: (31) 2123-9053 – e-mail: prmg-prdc@mpf.mp.br

ou objetiva - sujeitos indeterminados, com indivisibilidade do objeto, de acordo com o artigo 81, parágrafo único, I, da Lei nº 8.078/1990. Toda a coletividade pode exigir a realização de concurso público que obedeça aos princípios da legalidade, economicidade, moralidade, isonomia, eficiência, impessoalidade, e não apenas as pessoas que estejam prestes a se inscrever nele. IX. O fato de o concurso ser federal amplia ainda mais a abrangência do direito, pois envolve uma entidade federativa incumbida de prover as necessidades comuns dos brasileiros, independentemente do Estado ou Município em que residam. X. A sede, a jurisdição do Comando do Distrito Naval da Marinha do Brasil não determina a competência. As irregularidades do concurso afetam um interesse difuso, de âmbito nacional, a ser protegido no foro da Capital dos Estados ou do Distrito Federal. XI. O processamento e julgamento da ação civil pública competem ao Juízo Federal da 4ª Vara de Campo Grande/MS. XII. Improcedente o conflito de competência.

(CC 00088734720124030000, DESEMBARGADOR FEDERAL ANTONIO CEDENHO, TRF3 PRIMEIRA SEÇÃO, e-DJF3 Judicial 1 DATA:25/07/2012)

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO DE ÂMBITO REGIONAL. COMPETÊNCIA DA VARA DA CAPITAL PARA O JULGAMENTO DA DEMANDA. ART. 93 DO CDC.

1. O art. 93 do CDC estabeleceu que, para as hipóteses em que as lesões ocorram apenas em âmbito local, será competente o foro do lugar onde se produziu o dano ou se devesse produzir (inciso I), mesmo critério já fixado pelo art. 2º da LACP. Por outro lado, tomando a lesão dimensões geograficamente maiores, produzindo efeitos em âmbito regional ou nacional, serão competentes os foros da capital do Estado ou do Distrito Federal (inciso II).

2. Na espécie, o dano que atinge um vasto grupo de consumidores, espalhados na grande maioria dos municípios do estado do Mato Grosso, atrai ao foro da capital do Estado a competência para julgar a presente demanda.

3. Recurso especial não provido.

(REsp 1101057/MT, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, TERCEIRA TURMA, julgado em 07/04/2011, DJe 15/04/2011)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Av. Brasil, nº. 1877, bairro Funcionários, CEP 30.140-002 – Belo Horizonte – MG
Tel: (31) 2123-9053 – e-mail: prmg-prdc@mpf.mp.br

III.2. RADIODIFUSÃO E IMPRENSA

Antes de se adentrar no campo dos preceitos constitucionais colocados em xeque pela situação versada, cabem algumas palavras sobre o serviço de radiodifusão.

Os meios de radiodifusão fazem parte da imprensa, tal como reconhecido pela doutrina, bem como pela jurisprudência nacional e internacional³. Daí que os meios de radiodifusão sujeitam-se às normas constitucionais que se referem à imprensa, tal como os demais órgãos que a compõem (v.g., jornais e revistas).

A radiodifusão constitui o único meio de comunicação de massa efetivamente universalizado no Brasil. Para grande parcela da população que não tem recursos para acessar fontes de informação e produtos culturais de conteúdo diversificado, esse serviço público constitui a principal, senão única, fonte de entretenimento e informação. Os veículos de radiodifusão também são responsáveis pela produção de parcela significativa das notícias e produtos audiovisuais.

Trata-se, demais, de uma atividade prestada em um espectro de radiofrequências, um bem público escasso que permite a veiculação de conteúdo por um número limitado de canais.

Todas essas características evidenciam que quem controla um canal de radiodifusão (o polo ativo da comunicação) exerce forte, nítido e indiscutível

³ Cf. FISS, Owen, **A Ironia da Liberdade de Expressão**: Estado, Regulação e Diversidade na Esfera Pública, Rio de Janeiro: Renovar, 2015, p. 99; SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, 33 ed., São Paulo: Malheiros, 2010, p. 247; STF, ADPF 130, Rel. Min. Carlos Ayres Britto, d.j. 30.04.2009, p.26-28; Tribunal Constitucional Federal Alemão, BVerfGE 12, 205, 2 BvG 1,2/60, 28 de fevereiro de 1961.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Av. Brasil, nº. 1877, bairro Funcionários, CEP 30.140-002 – Belo Horizonte – MG
Tel: (31) 2123-9053 – e-mail: prmg-prdc@mpf.mp.br

poder de influenciar a opinião pública⁴.

Em razão desse poder de influência, da imprensa se costuma afirmar que constitui “o quarto poder”:

Quarto Poder. Os meios de informação desempenham uma função determinante para a politização da opinião pública e, nas democracias constitucionais, têm capacidade de exercer um controle crítico sobre os órgãos dos três poderes, legislativo, executivo e judiciário. A imprensa independente, portanto, enquanto se posiciona em competição cooperativa com os órgãos do poder público, foi definida como o Quarto Poder.⁵

Daí que o exercício desse serviço público, segundo as balizas da Constituição, é essencial para a concretização de diversos preceitos fundamentais, notadamente as liberdades de expressão, o direito à informação, a proteção da normalidade e legitimidade das eleições, do exercício do mandato eletivo e os demais preceitos fundamentais decorrentes do princípio democrático.

Sendo assim, tais preceitos, em sua dimensão objetiva, são desrespeitados quando o serviço de radiodifusão não é prestado de forma adequada, situação que ocorre quando titulares de mandato eletivo figuram como sócios ou associados de pessoas jurídicas que exploram referido serviço. O potencial risco de que essas pessoas utilizem-se do serviço de radiodifusão para a defesa dos interesses próprios ou de terceiros, em prejuízo da isenta transmissão de informações, constitui

⁴ A análise sobre o poder de influência da radiodifusão apresentada acima também se encontra em ARAÚJO, Bráulio Santos Rabelo de. **A construção da esfera pública no Brasil a partir da Constituição de 1988**. São Paulo, 2011. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, p. 110-112.

⁵ ZANONE, Valério. Quarto Poder. In: BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 1 ed. Vol. 1. Brasília: Universidade de Brasília, 1998, p. 1040.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Av. Brasil, nº. 1877, bairro Funcionários, CEP 30.140-002 – Belo Horizonte – MG
Tel: (31) 2123-9053 – e-mail: prmg-prdc@mpf.mp.br

violação ao espírito e à letra da Constituição.

III.3. LIBERDADE DE EXPRESSÃO E DIREITO À INFORMAÇÃO

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, em seu artigo 19, explicita que a liberdade de expressão é um direito humano universal e que toda pessoa tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras. Nesse mesmo sentido, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP), em seu artigo 19, e a Convenção Americana, em seu artigo 13, consagram a liberdade de expressão como um direito essencial para garantir o livre fluxo de ideias e informações.

No Brasil, o artigo 5º, inciso IX, da Constituição de 1988 consagra a liberdade de expressão como direito fundamental, ao prever que *“é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença”*.

O artigo 220 da Constituição da República prescreve que *“a manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição”*.

Referidos dispositivos, ao conferirem proteção aos veículos utilizados para a concretização da liberdade de expressão e de informação, entre os quais o serviço de radiodifusão, reconhecem sua extrema importância para o projeto constitucional brasileiro.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Av. Brasil, nº. 1877, bairro Funcionários, CEP 30.140-002 – Belo Horizonte – MG
Tel: (31) 2123-9053 – e-mail: prmg-prdc@mpf.mp.br

A dimensão positiva e objetiva da liberdade de expressão e do direito à informação, que consiste na garantia constitucional da existência de condições equilibradas para que os cidadãos e os grupos sociais, em sua diversidade, possam se comunicar, implica o dever-poder do Estado de atuar positivamente sobre o sistema de comunicação, regulamentando-o e fiscalizando-o de modo a garantir a observância dessas condições.

Infelizmente não é o que se deu no caso vertente, em que a UNIÃO FEDERAL, ao haver mantido em vigor – inclusive no período compreendido entre 28/12/2010 e 21/09/2016 – a outorga do serviço de radiodifusão à RÁDIO ARCO ÍRIS LTDA., omitiu-se em seu dever-poder de garantir que a prestação do serviço de radiodifusão objeto da permissão observasse o disposto no art. 54, inciso I, alínea a, e inciso II, alínea a, da Constituição Federal. Ocorre que, durante o alargado período de quase seis anos, a RÁDIO ARCO ÍRIS LTDA. ostentou em seu quadro societário pessoa titular de mandato eletivo de parlamentar.

A simples manutenção da outorga, de 28/12/2010 a 21/09/2016, inarredavelmente implica o descumprimento de tais mandamentos constitucionais, maculando a validade da permissão em tela.

III.4. DEMOCRACIA, CIDADANIA, PLURALISMO POLÍTICO E SOBERANIA POPULAR

A democracia pressupõe que os cidadãos estejam aptos a avaliar criticamente e escolher os candidatos. Não pode, como destacou o Ministro Menezes



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Av. Brasil, nº. 1877, bairro Funcionários, CEP 30.140-002 – Belo Horizonte – MG
Tel: (31) 2123-9053 – e-mail: prmg-prdc@mpf.mp.br

Direito, ser um mero processo de homologação dos detentores de poder:

A democracia, para subsistir, depende de informação e não apenas do voto; este, muitas vezes, pode servir de mera chancela, objeto de manipulação. A democracia é valor que abre as portas à participação política, de votar e de ser votado, como garantia de que o voto não é mera homologação do detentor do poder. Dito de outro modo: os regimes totalitários convivem com o voto, nunca com a liberdade de expressão.⁶

Pressupõe também que os cidadãos tenham condições isonômicas de disputar as eleições. A dinâmica social produz normalmente desigualdades – há, de fato, cidadãos com maior poder econômico ou que exercem função, cargo ou emprego que lhes conferem maior poder de influência no processo eleitoral ou no processo político. Não obstante, não pode o próprio Estado criar desigualdades ao favorecer determinados partidos ou políticos através da outorga de concessões, permissões e autorizações de um serviço público, especialmente em área tão significativa como a radiodifusão. Tal prática viola os princípios da isonomia e do pluralismo político.

A restrição à divulgação de informações pela imprensa limita o volume de informações dos candidatos disponíveis ao público. Prejudica assim a avaliação de candidatos, programas e governos e, conseqüentemente, a capacidade de escolha dos eleitores no momento da eleição.

Há de se evitar que o poder de influência conferido pelo controle de empresas prestadoras do serviço de radiodifusão possa – mesmo potencialmente – ser instrumentalizado ao favorecimento pessoal de seus sócios ou associados ao longo

⁶ STF, ADPF 130, Rel. Min. Carlos Ayres Britto, Dje-Public 06.11.2009, p. 91.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Av. Brasil, nº. 1877, bairro Funcionários, CEP 30.140-002 – Belo Horizonte – MG
Tel: (31) 2123-9053 – e-mail: prmg-prdc@mpf.mp.br

do mandato eletivo ou do processo eleitoral, influenciando a opinião pública (i) a favor de seus sócios ou associados, se forem candidatos, (ii) a favor de candidatos apoiados por seus sócios ou associados ou (iii) contra candidatos que façam oposição a seus sócios ou associados.

Assim, por impedir que a radiodifusão cumpra suas funções de imprensa (entre as quais a de fiscalizar o poder público e a iniciativa privada), por permitir que as prestadoras de radiodifusão filtrem, restrinjam ou manipulem as informações e a opinião pública na medida dos interesses de seus sócios ou associados, e por prejudicar o justo processo eleitoral, o controle de outorgas de radiodifusão por pessoas jurídicas que tenham, em seu quadro social, associados ou sócios detentores de mandato eletivo é contrária à democracia, à cidadania, ao pluralismo político e à soberania popular.

Viola também o artigo 13.3 da Convenção Americana Sobre Direitos Humanos, ratificada e promulgada pelo Brasil, que veda expressamente a atribuição de outorgas públicas de rádio e televisão a políticos, ao estabelecer que:

Artigo 13.3. Não se pode restringir o direito de expressão por vias e meios indiretos, tais como o abuso de controles oficiais ou particulares de papel de imprensa, de frequências radioelétricas ou de equipamentos e aparelhos usados na difusão de informação, nem por quaisquer outros meios destinados a obstar a comunicação e a circulação de ideias e opiniões.

III.5 VEDAÇÃO DO ARTIGO 54, INCISO I, ALÍNEA a, DA CONSTITUIÇÃO

O artigo 54, inciso I, a incide de duas formas, no tocante à



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Av. Brasil, nº. 1877, bairro Funcionários, CEP 30.140-002 – Belo Horizonte – MG
Tel: (31) 2123-9053 – e-mail: prmg-prdc@mpf.mp.br

vedação de participação de congressistas como sócios ou associados de pessoas jurídicas prestadoras do serviço público de radiodifusão: (i) quando proíbe a celebração ou manutenção de “contrato com [...] empresa concessionária de serviço público” e (ii) quando lhes veda a propriedade de participação em empresas que mantenham “contrato com pessoa jurídica de direito público”.

III.5.1. Proibição da celebração ou manutenção de contrato com empresa concessionária de serviço público

Estabelece o art. 54, inciso I, alínea a, da Constituição da República:

Artigo 54. Os Deputados e Senadores não poderão:

I – desde a expedição do diploma:

a) firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes; (G.n.)

Ao proibir que Deputados e Senadores firmem ou mantenham contrato com empresas concessionárias de serviço público, o artigo 54, inciso I, alínea a, proíbe que parlamentares sejam sócios ou associados de pessoas jurídicas concessionárias do serviço público de radiodifusão.

Assim ocorre em razão do potencial das empresas prestadoras do serviço de radiodifusão funcionarem também como órgãos de imprensa, de modo que incide a vedação prevista no art. 54, I, a, da Constituição às empresas concessionárias (pessoas jurídicas de direito privado) que tenham em seu quadro social Deputados ou



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Av. Brasil, nº. 1877, bairro Funcionários, CEP 30.140-002 – Belo Horizonte – MG
Tel: (31) 2123-9053 – e-mail: prmg-prdc@mpf.mp.br

Senadores. São-lhes interditas pela Constituição a celebração e manutenção de contrato de concessão de serviço público, tal como o de radiodifusão (art. 21, XII, “a” e art. 223, Constituição Federal).

A previsão dessa vedação representa uma proteção ao pluralismo político e à liberdade de expressão, insculpidos – o primeiro como fundamento mesmo da República – no art. 1º, V, e a segunda como princípio, no art. 5º, IV, da Constituição Federal.

José Afonso da Silva ensina que liberdade de comunicação “[...] consiste num conjunto de direitos, formas, processos e veículos, que possibilitam a coordenação **desembaraçada** da criação, expressão, difusão do pensamento e da informação [...]”⁷ (G.n.)

O Ministro Celso de Mello em voto proferido no Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 690.841/SP,⁸ julgado pelo Supremo Tribunal Federal em caso que abordava a livre manifestação e comunicação, pela imprensa, destacou com a habitual proficiência que não se pode esquecer que a projeção dessa liberdade agasalha conteúdo amplo, compreendendo outras prerrogativas que dela decorrem, como a de informar, buscar informação, opinar e criticar, motivo pelo qual a Constituição da República revela hostilidade em face de tendências de restringir ou reprimir o exercício da garantia da livre expressão, de comunicação de ideias e pensamentos, que representa um dos fundamentos da ordem democrática.

Consideradas tais premissas, cumpre realçar que (i) o serviço de

⁷ SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. São Paulo: Malheiros. 11 ed. p. 237

⁸ Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=625303>> Acesso em 28 set. 2015.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Av. Brasil, nº. 1877, bairro Funcionários, CEP 30.140-002 – Belo Horizonte – MG
Tel: (31) 2123-9053 – e-mail: prmg-prdc@mpf.mp.br

radiodifusão constitui serviço público passível de exploração direta pela União ou mediante concessão a particulares, (ii) a relação entre as pessoas jurídicas privadas concessionárias e seus sócios ou associados é de natureza contratual, e (iii) o contrato corporificador dessa relação não obedece a cláusulas contratuais uniformes, no sentido que assim deve ser entendido (contratos *standard* ou de adesão mecânica, sob a ótica fornecedor/consumidor).

O reconhecimento da natureza de serviço público da prestação de radiodifusão é fora de qualquer dúvida, à luz do texto constitucional:

Artigo 21. Compete à União:

[...]

XII – explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

a) os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens;

Em conformidade com esse dispositivo constitucional, doutrina⁹ e jurisprudência¹⁰ reconhecem pacificamente a natureza pública do serviço de radiodifusão.

Quanto à natureza contratual da relação entre sócios e a sociedade exploradora do serviço de radiodifusão, é clara a redação do artigo 981 do Código Civil:

⁹ GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 12 ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 136; 139; MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 26 ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 680; 683.

¹⁰ STF ADI 3.944/DF, Relator Ministro Carlos Ayres Britto, DJe Public 01.10.2010; STF HC 104.530/RS, Relator Ministro Ricardo Lewandowski, DJe Public 07.12.2010; STF, ADPF 130, Rel. Min. Carlos Ayres Britto, DJe-Public 06.11.2009, p.26; TSE, Acórdão n. 556, Recurso Ordinário n. 556/AC, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, publicado em 20.09.2002.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Av. Brasil, nº. 1877, bairro Funcionários, CEP 30.140-002 – Belo Horizonte – MG
Tel: (31) 2123-9053 – e-mail: prmg-prdc@mpf.mp.br

Artigo 981. Celebram contrato de sociedade as pessoas que reciprocamente se obrigam a contribuir, com bens ou serviços, para o exercício de atividade econômica e a partilha, entre si, dos resultados.

Por fim, a exceção do artigo 54, inciso I, alínea a, consubstanciada na expressão “*salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes*”, não abarca o contrato de sociedade, uma vez que destacada expressão refere-se apenas aos contratos de adesão de natureza consumerista, firmados entre congressistas e empresas prestadoras de serviços públicos.

Nesse sentido é o teor do seguinte julgado:

Eleições 2012. Registro de candidatura. Decisão regional. Indeferimento. Art. 1º, II, i, da LC nº 64 /90. Cláusulas uniformes. Não incidência. Desincompatibilização. Ausência. 1. O Tribunal Regional Eleitoral, soberano na análise do contexto fático-probatório, assentou que o contrato de permissão para a prestação de serviço público entre a Aneel e a Cooperativa de Distribuição e Geração de Energia das Missões (Cermissoes) submete-se a procedimento de licitação, nos termos do art. 2º, IV, da Lei nº 8.987 /95, razão pela qual não se enquadra na ressalva relativa aos contratos de cláusulas uniformes. 2. Diante disso, a Corte de origem concluiu que o candidato a vereador, o qual exerce o cargo de vice-presidente na citada entidade, estava inelegível, nos termos do art. 1º, inciso II, alínea i, da LC nº 64 /90, por não ter se afastado de suas funções nos seis meses anteriores ao pleito. 3. O agravante sustenta que o contrato seria de cláusulas uniformes. Todavia, a Corte de origem não explicitou as circunstâncias alusivas ao referido contrato, nem foram opostos embargos de declaração para provocar o exame da alegação de que tal instrumento contratual seria padronizado e de adesão, razão pela qual, para afastar a



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Av. Brasil, nº. 1877, bairro Funcionários, CEP 30.140-002 – Belo Horizonte – MG
Tel: (31) 2123-9053 – e-mail: prmg-prdc@mpf.mp.br

conclusão da Corte de origem, quanto à incidência da causa de inelegibilidade, seria necessário o reexame de fatos e provas, vedado em sede de recurso de natureza extraordinária, nos termos das Súmulas nº 7 do STJ e nº 279 do STF. Agravo regimental a que se nega provimento. (TSE, Pleno, maioria, AgR-REspe nº 170-02.2012.6.21.0052/RS, Relator Ministro HENRIQUE NEVES DA SILVA. Data da Decisão: 25/04/2013. Data da Publicação: 04/06/2013) – sem destaque no original

Daí porque a exploração do serviço de radiodifusão pela pessoa jurídica requerida viola o preceito constitucional citado.

III.5.2. Proibição à celebração ou manutenção de contrato com pessoa jurídica de direito público

Ao proibir que Deputados e Senadores firmem ou mantenham contrato com pessoa jurídica de direito público, o artigo 54, inciso I, a, da Constituição proíbe ainda que os congressistas sejam sócios de pessoas jurídicas prestadoras de (ou que explorem) serviço público radiodifusão (art. 21, XII, a, C.F.).

Isto porque (i) o artigo 54, inciso I, a, veda aos Deputados e Senadores celebrar ou manter contratos não apenas como pessoas físicas, mas também por intermédio de pessoas jurídicas das quais sejam sócios; (ii) as concessionárias e permissionárias do serviço de radiodifusão que tenham Deputados ou Senadores como sócios mantêm – para poderem prestar esse serviço – contrato com pessoa jurídica de direito público, uma vez que o contrato de concessão e o contrato de permissão de radiodifusão são celebrados com a União, e (iii) os contratos de prestação de serviços de radiodifusão não obedecem a cláusulas uniformes (contratos *standard* ou de adesão



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Av. Brasil, nº. 1877, bairro Funcionários, CEP 30.140-002 – Belo Horizonte – MG
Tel: (31) 2123-9053 – e-mail: prmg-prdc@mpf.mp.br

mecânica, sob a ótica fornecedor/consumidor).

III.5.2.1. A proibição do artigo 54, inciso I, a se estende às pessoas jurídicas que tenham Deputados e Senadores como sócios

O entendimento de que o artigo 54, inciso I, a, da Constituição proíbe que Deputados e Senadores celebrem ou mantenham contratos não apenas como pessoas físicas, mas também por intermédio de pessoas jurídicas das quais sejam sócios decorre da própria interpretação teleológica da norma proibitiva.

Os objetivos do artigo 54, inciso I, a são: (i) proteger a probidade administrativa e a normalidade e legitimidade das eleições e do exercício do mandato eletivo contra influência do poder econômico ou político, (ii) garantir a própria isenção e a independência dos membros do Poder Legislativo, e (iii) impedir o desequilíbrio anti-isonômico do processo eleitoral.

O serviço de radiodifusão, reitere-se, confere a quem o presta enorme poder de influência, que pode ser utilizado para o favorecimento pessoal ao longo do exercício do mandato eletivo ou do próprio processo eleitoral. Esse o favorecimento que o artigo 54 visa impedir. Daí não ser possível fastar-se a vedação do artigo 54, I, a da Constituição mediante a utilização da participação no quadro societário de pessoas jurídicas que celebrem contratos com pessoa jurídica de direito público. Fosse isso possível, inócuo se mostraria o preceito constitucional, que busca tutelar a democracia e o interesse público e social.

De mais a mais, os contratos mais relevantes com a Administração somente podem ser celebrados por meio de pessoas jurídicas. É o caso,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Av. Brasil, nº. 1877, bairro Funcionários, CEP 30.140-002 – Belo Horizonte – MG
Tel: (31) 2123-9053 – e-mail: prmg-prdc@mpf.mp.br

justamente, do contrato de prestação de serviço de radiodifusão, que não pode ser celebrado por pessoas físicas¹¹. Admitir que a proibição de contratar prevista pelo artigo 54, inciso I, a alcança apenas os Deputados e Senadores como pessoas físicas, e não as sociedades ou associações das quais sejam sócios ou associados, esvaziaria por completo a força normativa do comando constitucional, retirando-lhe do alcance justamente os contratos que busca vedar.

Conclui-se, portanto, que o artigo 54, I, a proíbe que Deputados e Senadores celebrem ou mantenham contratos com pessoa jurídica de direito público não apenas como pessoas físicas, mas também por intermédio de pessoas jurídicas das quais sejam sócios. Esse entendimento foi adotado pelo STF na Ação Penal 530¹², em que a Ministra Rosa Weber pontuou:

“Entendo que a concessão – ou a permissão – para a exploração de serviços de radiodifusão a parlamentar ou a empresa dirigida ou pertencente a parlamentar viola as proibições constitucionais e legais acima examinadas”
(Destaque ausente do original).

III.5.2.2. Os contratos de concessão e de permissão de radiodifusão não seguem cláusulas uniformes

Os contratos de concessão e de permissão do serviço de

¹¹ Cf. artigo 7º do decreto 52.795/1963, artigo 7º da lei 9.612/1998, artigo 1º da lei 11.652/2008 e artigo 8º do decreto 5.371/2005.

¹² STF, AP 530, Rel. Min. Rosa Weber, Rel. p/ Acórdão Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, julgado em 09.09.2014, DJe Public 17-11-2014, Republicação DJe 19.12.2014. No mesmo sentido, veja-se os precedentes do TJSP e do TJRS mencionados no item III.6. abaixo.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Av. Brasil, nº. 1877, bairro Funcionários, CEP 30.140-002 – Belo Horizonte – MG
Tel: (31) 2123-9053 – e-mail: prmg-prdc@mpf.mp.br

radiodifusão não obedecem a cláusulas uniformes. O fato de serem precedidos de licitação – que estipula, em seu edital, a minuta do contrato a ser celebrado pelo concorrente vencedor – não caracteriza um contrato segundo cláusulas uniformes, pois:

(i) a minuta oferecida no edital de licitação é sempre incompleta; o particular que contrata com a Administração Pública formula, em suas propostas técnica e de preço, cláusulas contratuais essenciais à execução do serviço; o contrato final incorpora as cláusulas formuladas pelo particular vencedor da licitação; trata-se, portanto, de contrato individual, singular e determinado em conjunto pela Administração e pelo particular vencedor da licitação;

(ii) conseqüentemente, o processo de licitação não elimina o diálogo negocial, apenas prevê parâmetros a serem observados,¹³ parametrização essa que não é apta a eliminar o risco de abuso de poder ou de função; e

(iii) o processo de licitação não elimina o potencial risco de desvio de função pelo parlamentar, ao longo do exercício do mandato eletivo ou do processo eleitoral, uma vez que o parlamentar pode usar a emissora para se favorecer ou para

¹³ Se não houvesse processo negocial e a Administração impusesse todos os termos do contrato, preço e técnica inclusive, a licitação desfingir-se-ia. Não haveria como escolher o vencedor nem selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração pois não haveria distinção entre as propostas. Nesse sentido, diz o Ministro Sepúlveda Pertence: “Ocorre que jamais poderão as cláusulas do edital esgotar o conteúdo total do contrato a celebrar, pois, do contrato, não teria objeto a licitação” (TSE, Acórdão n. 12.679, Recurso n. 10.130/RO, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, publicado em 21.09.1992, p. 10).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Av. Brasil, nº. 1877, bairro Funcionários, CEP 30.140-002 – Belo Horizonte – MG
Tel: (31) 2123-9053 – e-mail: prmg-prdc@mpf.mp.br

prejudicar seus adversários.

Em conformidade com essa interpretação está a jurisprudência do STF – Ação Penal 530¹⁴, conforme será mais detidamente abordado à frente –, bem como do Tribunal Superior Eleitoral que, desde 2002, é pacífica em afirmar que contratos precedidos de licitação não obedecem a cláusulas uniformes¹⁵. Trata-se do que o Ministro Joaquim Barbosa chama de “moderno entendimento” do TSE acerca da noção de contrato de cláusulas uniformes¹⁶. Dentre essas decisões da Corte Superior Eleitoral, no RO 556 se reconheceu, especificamente, que o contrato de prestação de serviços de radiodifusão, embora precedido de licitação, não obedece a cláusulas uniformes¹⁷.

Em suma, considerando que: (i) o artigo 54, I, a estabelece que Deputados e Senadores não poderão, desde a expedição do diploma, firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes; (ii) esta regra alcança os congressistas que atuem como pessoas

¹⁴ STF, AP 530, Rel. Min. Rosa Weber, Rel. p/ Acórdão Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, julgado em 09.09.2014, DJe Public 17-11-2014, Republicação DJe Public 19.12.2014.

¹⁵ Cf. os seguintes acórdãos do TSE: (i) Acórdão n. 12.679, Recurso n. 10.130/RO, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, publicado em 21.09.1992; (ii) Acórdão n. 556, Recurso Ordinário n. 556/AC, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, publicado em 20.09.2002; (iii) Acórdão n. 22.229, REspe n. 22.229/PR, Relator Ministro Francisco Peçanha Martins, publicado em 03.09.2004; (iv) Acórdão n. 22.239, REspe n. 22.239/PR, Relator Ministro Francisco Peçanha Martins, publicado em 03.09.2004; (v) Acórdão n. 22.240, REspe n. 22.240/PR, Relator Ministro Francisco Peçanha Martins, publicado em 03.09.2004; (vi) Acórdão n. 21.966, AgR no REspe n. 21.966/CE, Relator Ministro Luiz Carlos Madeira, publicado em 08.09.2004; (vii) Acórdão n. 24.651, REspe n. 24.651/ES, Relator Ministro Luiz Carlos Madeira, publicado em 06.10.2004; e (viii) AgR no REspe n. 34.097/PA, Relator Ministro Joaquim Barbosa, publicado em 17.12.2008.

Na principal decisão (“leading case”) acerca da matéria (Recurso 10.130), o Ministro relator Sepúlveda Pertence afirma: “Não obstante, a mim me parece que contrato por licitação e contrato de cláusulas uniformes – ao menos, no sentido em que utilizado na Constituição (art. 54, I, a) ou na regra de inelegibilidade –, são conceitos que lurlent de se trouver ensemble. Contrato de cláusulas uniformes é o chamado contrato de adesão (...) No contrato por licitação, por conseguinte, não há jamais o que é o caráter específico do contrato de adesão: prover a totalidade do seu conteúdo normativo da oferta unilateral de uma das partes a que simplesmente adere globalmente o aceitante: ao contrário, o momento culminante do aperfeiçoamento do contrato administrativo formado mediante licitação não é o de adesão do licitante às cláusulas pré-fixadas no edital, mas, sim o da aceitação pela Administração Pública de proposta selecionada como a melhor sobre as cláusulas abertas ao concurso de ofertas.”

¹⁶ TSE, AgR no REspe n. 34.097/PA, Relator Ministro Joaquim Barbosa, publicado em 17.12.2008.

¹⁷ TSE, Acórdão n. 556, Recurso Ordinário n. 556/AC, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, publicado em 20.09.2002.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Av. Brasil, nº. 1877, bairro Funcionários, CEP 30.140-002 – Belo Horizonte – MG
Tel: (31) 2123-9053 – e-mail: prmg-prdc@mpf.mp.br

físicas, bem como as pessoas jurídicas das quais os parlamentares participem como sócios; (iii) as concessionárias e permissionárias do serviço de radiodifusão mantêm contrato com pessoa jurídica de direito público (contrato de concessão e contrato de permissão de radiodifusão celebrados com a União), e (iv) os contratos de concessão, nem tampouco os de permissão de serviços de radiodifusão, não obedecem a cláusulas uniformes. Desse conjunto de premissas se conclui que Deputados e Senadores não podem, desde a expedição do diploma, ser sócios ou associados de sociedades e associações prestadoras do serviço de radiodifusão.

III.6. VEDAÇÃO DO ARTIGO 54, INCISO II, ALÍNEA a, DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Em seu inciso II, alínea a, o artigo 54 da Constituição da República acrescenta outra vedação, nos seguintes termos:

Artigo 54. Os Deputados e Senadores não poderão:

[...]

II – desde a posse:

a) ser proprietários, controladores ou diretores de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público, ou nela exercer função remunerada;

As pessoas jurídicas prestadoras de radiodifusão mantêm contrato com pessoa jurídica de direito público, qual seja, a União. Resta então esclarecer o significado de “favor decorrente de contrato” - indistintamente de permissão ou concessão –, como referido no preceptivo citado.

Favor, nesse sentido, é a concessão de vantagens, privilégios ou benefícios em razão do exercício de poder econômico, de função ou político. A



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Av. Brasil, nº. 1877, bairro Funcionários, CEP 30.140-002 – Belo Horizonte – MG
Tel: (31) 2123-9053 – e-mail: prmg-prdc@mpf.mp.br

expressão constante do dispositivo constitucional traduz, portanto, a parcialidade, arbítrio, favoritismo ou discriminação que se quer evitar. Quando celebra contratos com particulares, a Administração deve atender às normas constitucionais da impessoalidade, da moralidade e da isonomia, acautelando o equilíbrio do próprio processo político.

Em face da impossibilidade da admissão de qualquer favor, na acepção acima mencionada, a proibição referida pelo artigo 54, II, a, da Constituição estende-se a todos os contratos celebrados pela Administração. Nesse sentido, ensinam Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra Martins¹⁸:

Portanto, não vislumbramos em que condições um contrato possa consubstanciar alguma sorte de privilégio que caracterize uma situação especial. O particular contratante com o Poder Público, certamente, deve ter-se submetido às normas gerais configuradoras do benefício, senão o contrato cairia no puro e simples arbítrio do Poder Público que teria resolvido a seu talante conferir tal privilégio a alguém. Esta eventualidade é insuscetível de ocorrer juridicamente à luz do próprio direito constitucional. Em síntese, nenhum contratado pode beneficiar-se de favores, no sentido de que a manutenção dos privilégios assim entendidos pudesse derivar apenas da boa vontade do administrador. Destarte, excluindo tal inteligência, o que tornaria o preceito inútil, só resta a de que o presente inciso quis colher todo aquele que contrata com a Administração, valendo a palavra favor, aí, não no sentido de 'graça', ou 'mercê', mas, sim, de puro benefício.(...) Por isso, o melhor entendimento para a expressão em pauta é de englobar todos aqueles que mantenham um vínculo contratual com a Administração. O cumprimento do contrato dá lugar a um sem-número de pequenos conflitos, fazendo-se necessária a permanente negociação para o bom andamento do mesmo nos

¹⁸ BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. V. 4, tomo I. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 227-228.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Av. Brasil, nº. 1877, bairro Funcionários, CEP 30.140-002 – Belo Horizonte – MG
Tel: (31) 2123-9053 – e-mail: prmg-prdc@mpf.mp.br

termos do avençado. A teleologia do preceito é, portanto, esta: impedir que o deputado ou senador se aproveite do cargo para melhor vindicar os interesses da sua empresa, isto é, daquela em que seja ou proprietário ou controlador – sem destaque no original.

Desse modo, tendo em vista que as pessoas jurídicas prestadoras do serviço de radiodifusão mantêm contrato – indistintamente de concessão ou permissão – com pessoa jurídica de direito público (a União), não podem Deputados e Senadores figurar como proprietários, controladores ou diretores dessas empresas.

III.7. JURISPRUDÊNCIA ACERCA DAS VEDAÇÕES ESTABELECIDAS NOS ARTIGOS 54, I, a e 54, II, a

O entendimento de que os artigos 54, inc. I, alínea a, e 54, inc. II, alínea a, da Constituição proíbem que Deputados e Senadores titulares de mandato eletivo sejam sócios ou associados de pessoas jurídicas concessionárias, permissionárias ou autorizatárias do serviço de radiodifusão está de acordo com a jurisprudência pátria.

Na **Ação Penal 530**¹⁹, o **Supremo Tribunal Federal** condenou um Deputado Federal por falsificação do contrato social de empresa detentora de permissão para exploração de serviço de radiodifusão sonora em frequência modulada. Segundo o julgado, a falsificação foi feita para omitir a condição de sócio do parlamentar federal, diante da vedação prevista no artigo 54 da Constituição Federal e no artigo 38, §1º, da Lei nº 4.117/62.

¹⁹ STF, AP 530, Rel. Min. Rosa Weber, Rel. p/ Acórdão Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, julgado em 09.09.2014, DJe Public 17-11-2014, Republicação DJe Public 19.12.2014.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Av. Brasil, nº. 1877, bairro Funcionários, CEP 30.140-002 – Belo Horizonte – MG
Tel: (31) 2123-9053 – e-mail: prmg-prdc@mpf.mp.br

Nessa decisão, o STF firmou o entendimento de que os artigos 54, I, “a” e 54, II, “a” da Constituição contêm uma proibição clara que impede Deputados e Senadores de serem sócios de pessoas jurídicas titulares de concessão, permissão ou autorização de radiodifusão. Para o Ministro Luís Roberto Barroso, o objetivo dessa proibição foi prevenir a reunião do “poder político e controle sobre veículos de comunicação de massa, com os riscos decorrentes do abuso”. Segundo a Ministra Rosa Weber, “a proibição específica de que parlamentares detenham o controle sobre empresas de [...] de radiodifusão” visou evitar o “risco de que o veículo de comunicação, ao invés de servir para o livre debate e informação, fosse utilizado apenas em benefício do parlamentar, deturpando a esfera do discurso público”.

Na **Ação Penal 530**, portanto, o Supremo Tribunal Federal acolheu o entendimento de que:

(i) os contratos de concessão e de permissão de serviços de radiodifusão não se enquadram na exceção prevista na parte final do artigo 54, I, a, da Constituição (contratos que obedecem a cláusulas uniformes), pois não constituem contratos de adesão celebrados entre consumidor e empresa concessionária de serviços, tais como contratos de fornecimento de água e luz, “cuja celebração jamais teria o condão de implicar qualquer espécie de cooptação”;

(ii) contratos precedidos de licitação, na modalidade de técnica e



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Av. Brasil, nº. 1877, bairro Funcionários, CEP 30.140-002 – Belo Horizonte – MG
Tel: (31) 2123-9053 – e-mail: prmg-prdc@mpf.mp.br

preço, não obedecem a cláusulas uniformes, pois “riscos de manipulação do resultado para favorecimento de empresa controlada por parlamentar ou os riscos de utilização pelo parlamentar de influência indevida no certame são mais do que óbvios”; “[o] objetivo das incompatibilidades do artigo 54 consiste exatamente em prevenir riscos e males da espécie”; “[não há] como qualificar um contrato como por adesão ou de cláusulas uniformes quando precedido por licitação, influenciando essa na variação de aspectos relevantes do pacto, como o preço e o objeto da prestação”; e

(iii) “não merece endosso, nessa perspectiva, a posição trazida aos autos em ofício do Ministério das Comunicações e em parecer da Câmara dos Deputados, de que não haveria proibição para que parlamentar fosse proprietário de empresa titular de serviço radiodifusão (fls. 426-7, 1.008-9 e fls. 1.942-3)”; “ao contrário do ali preconizado, a proibição é clara”.

A Suprema Corte reconheceu, naquele caso concreto, a intenção de utilização da outorga para fins políticos. Segundo a Ministra Rosa Weber, “tal distorção é, aliás, reconhecida, no caso presente, pelo próprio acusado [...], quando afirma que resolveu participar da empresa de radiodifusão porque, por questões políticas, não teve mais espaço em empresas da espécie controladas por seus adversários políticos”.

Veja-se, a propósito, os seguintes trechos da ementa e dos votos



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Av. Brasil, nº. 1877, bairro Funcionários, CEP 30.140-002 – Belo Horizonte – MG
Tel: (31) 2123-9053 – e-mail: prmg-prdc@mpf.mp.br

da Ministra Rosa Weber e do Ministro Luís Roberto Barroso:

Ementa: (...) 3. *Condenação pelo crime de falso. Restou provada a falsidade do contrato social da radiodifusão Dinâmica, sendo o primeiro acusado o verdadeiro controlador. Com efeito, o denunciado omitiu esta condição por ser parlamentar federal, diante da vedação prevista no art. 54 da Constituição Federal e no art. 38, §1º, da Lei nº 4.117/62. (...)*

(...)

VOTO

A Senhora Ministra Rosa Weber: (...)

O objetivo da falsidade seria contornar as proibições contidas no art. 54, I, “a”, e II, “a”, da Constituição Federal e no parágrafo único do art. 38 da Lei nº 4.117/1962.

Como a imputação está relacionada com essas proibições, passo à sua análise antes de retornar aos fatos e provas.

O art. 54, I, “a” e II, “a”, da Constituição Federal dispõe:

“Art. 54. Os Deputados e Senadores não poderão:

I – desde a expedição do diploma:

a) firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes;

(...)

II – desde a posse:

a) ser proprietários, controladores ou diretores de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público, ou nela exercer função remunerada;

(...)”

As proibições do art. 54, ditas incompatibilidades parlamentares, têm longa tradição no nosso Direito.

(...)

As incompatibilidades servem a bons propósitos. Primeiro, garantem o exercício independente do mandato parlamentar, dificultando a cooptação de deputados e senadores pelo Poder Executivo, dele não podendo obter benesses ou favores. Segundo, têm efeito moralizador pois obstam que o parlamentar, utilizando seu prestígio, busque tais benesses e favores.

(...)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Av. Brasil, nº. 1877, bairro Funcionários, CEP 30.140-002 – Belo Horizonte – MG
Tel: (31) 2123-9053 – e-mail: prmg-prdc@mpf.mp.br

Democracia não consiste apenas na submissão dos governantes a aprovação em sufrágios periódicos. Sem que haja liberdade de expressão e de crítica às políticas públicas, direito à informação e ampla possibilidade de debate de todos os temas relevantes para a formação da opinião pública, não há verdadeira democracia.

(...)

Para garantir esse espaço livre para o debate público, não é suficiente coibir a censura, mas é necessário igualmente evitar distorções provenientes de indevido uso do poder econômico ou político.

(...)

Nessa perspectiva é que deve ser entendida a proibição específica de que parlamentares detenham o controle sobre empresas de comunicação, como de radiodifusão.

Há um risco óbvio na concentração de poder político com controle sobre meios de comunicação de massa.

Sem a proibição, haveria um risco de que o veículo de comunicação, ao invés de servir para o livre debate e informação, fosse utilizado apenas em benefício do parlamentar, deturpando a esfera do discurso público.

Dependendo ainda a concessão, a permissão ou a autorização para a exploração do serviço de comunicação de massa, de aprovação do Congresso, como prevê o art. 223, §1º, da Constituição Federal, haveria igualmente um risco de desvio nas outorgas, concentrando-as nas mãos de poucos e prevenindo que adversários políticos dos parlamentares lograssem o mesmo acesso.

(...)

Entendo que a concessão - ou a permissão - para a exploração de serviços de radiodifusão a parlamentar ou a empresa dirigida ou pertencente a parlamentar viola as proibições constitucionais e legais acima examinadas.

Em primeiro lugar, os incisos I, "a", e II, "a", do art. 54 da Constituição.

Não importa o nomen iuris pelo qual o serviço foi repassado ao parlamentar ou à empresa por ele controlada, se concessão, permissão ou autorização. Viola a proibição constitucional qualquer outorga ao parlamentar de benefício extravagante por



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Av. Brasil, nº. 1877, bairro Funcionários, CEP 30.140-002 – Belo Horizonte – MG
Tel: (31) 2123-9053 – e-mail: prmg-prdc@mpf.mp.br

parte da Administração Pública direta ou indireta.

No caso, o serviço foi outorgado por meio de instrumento denominado "contrato de adesão de permissão celebrado entre a União e a empresa de Radiodifusão" (fls. 400-405).

Por outro lado, evidente é que este contrato não se enquadra na exceção permitida na parte final do art. 54, I, "a", da Constituição Federal. A exceção em questão visa a contemplar contratos por adesão ou de cláusulas uniformes, cuja celebração jamais teria o condão de implicar qualquer espécie de cooptação. Assim, por exemplo, contratos de fornecimento de água e luz entre consumidor e empresa concessionária de serviços da espécie.

No presente feito, a obtenção da outorga por meio de prévia licitação, na modalidade de técnica e preço, é suficiente para afastar qualquer hipótese de enquadramento do contrato na exceção prevista. Com efeito, no certame, os concorrentes apresentaram propostas diferenciadas de técnica e de preço, sendo vitoriosa a empresa controlada pelos acusados e desbancados quatro concorrentes. Os riscos de manipulação do resultado para favorecimento de empresa controlada por parlamentar ou os riscos de utilização pelo parlamentar de influência indevida no certame são mais do que óbvios. O objetivo das incompatibilidades do art. 54 consiste exatamente em prevenir riscos e males da espécie. Não há como qualificar um contrato como por adesão ou de cláusulas uniformes quando precedido por licitação, influenciando essa na variação de aspectos relevantes do pacto, como o preço e o objeto da prestação.

(...)

Não merece endosso, nessa perspectiva, a posição trazida aos autos em ofício do Ministério das Comunicações e em parecer da Câmara dos Deputados de que não haveria proibição para que parlamentar fosse proprietário de empresa titular de serviço radiodifusão (fls. 426-7, 1.008-9 e fls. 1.942-3).

Ao contrário do ali preconizado, a proibição é clara.

(...)

Assim, incidindo no caso as proibições do art. 54, I, "a", e II, "a", da Constituição Federal e do parágrafo único do art. 38 da Lei nº 4.117/1962, era e é vedado ao parlamentar ou empresa por este controlada receber do Governo Federal a outorga de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Av. Brasil, nº. 1877, bairro Funcionários, CEP 30.140-002 – Belo Horizonte – MG
Tel: (31) 2123-9053 – e-mail: prmg-prdc@mpf.mp.br

serviço de radiodifusão sonora.

(...)

VOTO

O Ministro Luís Roberto Barroso (Revisor)

(...)

6. Quanto ao mérito, nos termos das normas proibitivas invocadas, previstas nos arts. 54 da Constituição e art. 38, § 1º, da Lei nº 4.117/62, é vedado ao parlamentar ou empresa por este controlada receber do Governo Federal a outorga de serviço de radiodifusão sonora. O que se pretendeu prevenir foi a reunião de poder político e controle sobre veículos de comunicação de massa, com os riscos decorrentes do abuso.

(...)

Quanto às consequências, o crime em análise causou a afetação do regular funcionamento da esfera de debate público essencial à democracia. O motivo, igualmente, é de alta reprovabilidade, uma vez que o falso visou burlar proibições constitucionais e legais, entre elas, as incompatibilidades parlamentares. (STF, AP 530, Rel. Min. Rosa Weber, Rel. p/ Acórdão Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, julgado em 09.09.2014, DJe Public 17-11-2014, Republicação DJe Public 19.12.2014) – sem destaque no original.

No mesmo sentido, há diversos precedentes do TJSP²⁰ e do TJRS,²¹ que concluíram que, em razão das incompatibilidades parlamentares previstas pelos artigos 54, I, a, e 54, II, a, da Constituição, empresa que possui políticos titulares de mandato eletivo como sócios não pode participar de licitação pública, nem pode

²⁰ TJSP, Apelação n. 102.771.5/0-00/Guarulhos, Relator Desembargador William Marinho, julgamento em 27.01.2000, data de registro 28.02.2000. Ementa: “MANDADO DE SEGURANÇA – Licitação – Exclusão de sociedade comercial do certame – Admissibilidade – Deputado e vereador sócios da concorrente – Restrição constitucional (CF, art. 54, I, “a” e II, “a” e LOM, art. 18, I, e II, “a”) - Incompatibilidades negociais – Subsistência da sentença concessiva da ordem – Recursos, voluntários e oficial, não providos. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO – Esgotamento das vias administrativas – Matéria sujeita ao crivo do Judiciário (CF, art. 5º, XXXV) – Preliminar, rejeitada” (grifo nosso).

²¹ TJRS, Apelação Cível n. 70018961870/Seberi, Relator Desembargador Luiz Felipe Silveira Difini, julgado em 19.12.2007, DJ 21.02.2008. Ementa: “Apelação cível. Licitação e Contrato Administrativo. Ação civil pública. Ato de improbidade administrativa. Violação ao princípio da moralidade administrativa. (...) Inobservância de princípio regente da administração pública. Ação dolosa. Contratação com o poder público vedada a detentor de mandato de vereador. Art. 43 da Lei orgânica e art. 54 da Constituição Federal. Má-fé caracterizada. Evidente obtenção de benefício próprio dos demandados. (...)” (grifo nosso).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Av. Brasil, nº. 1877, bairro Funcionários, CEP 30.140-002 – Belo Horizonte – MG
Tel: (31) 2123-9053 – e-mail: prmg-prdc@mpf.mp.br

firmar ou manter contratos com a Administração.

A decisão do TJSP sustentou ainda que (i) o artigo 54 não alcança apenas contratos firmados pelos políticos como pessoas físicas, mas também os contratos firmados por pessoas jurídicas das quais participem os políticos como sócios, e (ii) a norma do artigo 54 alcança também a Administração Pública, proibindo-a de celebrar os contratos vedados pelo artigo 54. Esta decisão foi examinada pelo Supremo Tribunal Federal no RE 370.018²². Apesar de negar seguimento ao recurso, a Ministra Cármen Lúcia afirmou, quanto ao mérito, que nada havia a “reformular ou a se corrigir nas decisões anteriormente exaradas pelos órgãos do Poder Judiciário”.

III.8. DO CONFLITO DE INTERESSES

O Congresso Nacional é responsável pela apreciação dos atos de outorga e de renovação de concessões e permissões do serviço de radiodifusão, nos termos do disposto nos §§ 1º, 2º e 3º do artigo 223 da Constituição²³.

Demais, consoante o artigo 22, inciso IV da Constituição da República,²⁴ compete privativamente à União legislar sobre radiodifusão.

Diante da previsão dos citados dispositivos, a participação, direta

²² STF, RE 370.018/SP, Relatora Ministra Carmen Lúcia, julgamento em 20.11.2008, DJe Public 02.12.2008.

²³ Artigo 223. Compete ao Poder Executivo outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens, observado o princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal. § 1º - O Congresso Nacional apreciará o ato no prazo do art. 64, § 2º e § 4º, a contar do recebimento da mensagem. § 2º - A não renovação da concessão ou permissão dependerá de aprovação de, no mínimo, dois quintos do Congresso Nacional, em votação nominal. § 3º - O ato de outorga ou renovação somente produzirá efeitos legais após deliberação do Congresso Nacional, na forma dos parágrafos anteriores.

²⁴ Artigo 22. Compete privativamente à União legislar sobre: IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Av. Brasil, nº. 1877, bairro Funcionários, CEP 30.140-002 – Belo Horizonte – MG
Tel: (31) 2123-9053 – e-mail: prmg-prdc@mpf.mp.br

ou indireta, de Deputados e Senadores como sócios ou associados de pessoas jurídicas concessionárias, permissionárias ou autorizadas de radiodifusão provoca um inaceitável conflito de interesses, uma vez que potencialmente enfraquece a isenção e independência dos parlamentares federais.

A esse respeito, pode ser colacionado como exemplo a aprovação, pela Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, de 38 (trinta e oito) concessões de radiodifusão e a renovação de outras 65 (sessenta e cinco) em apenas três minutos e com apenas um deputado no Plenário.²⁵

Situação mais grave ocorre quando os parlamentares votam na aprovação de suas próprias outorgas ou renovações, como de fato já ocorreu, conforme demonstrado por estudo elaborado por Venício Lima²⁶. Circunstância constatada concretamente pela Ministra Rosa Weber, quando do julgamento pelo Supremo Tribunal Federal da Ação Penal 530, quando então se deu conta de que o Deputado Federal réu da ação participou da reunião da Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara dos Deputados (CCTCI) que aprovou a outorga da permissão de sua própria sociedade²⁷.

Ao legislarem sobre o assunto ou fiscalizarem o serviço da

²⁵ ÉBOLI, Evandro. Com apenas um deputado em plenário, CCJ aprova 118 projetos em sessão de três minutos. O Globo, 23 set. 2011. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/pais/mat/2011/09/22/com- apenas-um-deputado-em-plenario-ccj-aprova-118-projetos-em-sessao-de-tres-minutos-925423503.asp>>. Acesso em: 03.10.2011.

²⁶ LIMA, Venício A. de. **Concessionários de Radiodifusão no Congresso Nacional: Ilegalidade e Impedimento**. In: Projeção, Representação junto à Procuradoria Geral da República, 25.10.2005. Disponível em: <http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=343&Itemid=99999999>. Acesso em: 10.04.2010.

²⁷ Disse a Ministra Rosa Weber: “A portaria ministerial de outorga da permissão foi publicada em 07.12.2000 (fl. 398), sendo aprovada também por decreto legislativo em 01.6.2001 (fl. 399). O contrato entre a União e a empresa foi celebrado em 28.6.2001 (fls. 400-405). Interessante destacar que o acusado (...), na qualidade de Deputado Federal, participou da reunião da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática do Congresso que aprovou o projeto de decreto legislativo da outorga da permissão (fl. 172)”. STF, AP 530, Rel. Min. Rosa Weber, Rel. p/ Acórdão Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, julgado em 09.09.2014, DJe Public 17-11-2014, Republicação DJe Public 19.12.2014, sem grifo no original.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Av. Brasil, nº. 1877, bairro Funcionários, CEP 30.140-002 – Belo Horizonte – MG
Tel: (31) 2123-9053 – e-mail: prmg-prdc@mpf.mp.br

radiodifusão, é sintomático que os parlamentares, detentores de outorgas potencialmente atuem em situação de conflito de interesses que possa configurar suspeição. José Cretella Júnior lembra que:

[...] uma das tarefas administrativas do Parlamento é precisamente a da fiscalização dessas entidades. Como se compatibilizaria a função fiscalizadora do congressista sobre os contratos celebrados de que ele é parte favorecida? Para evitar o suborno e a corrupção, nesses casos, é tradição, no direito brasileiro, há quase um século, a proibição do congressista, em celebrar contratos públicos ou privados [...].²⁸

A própria Câmara dos Deputados já reconheceu o conflito de interesses. O Relatório dos trabalhos da Subcomissão Especial da CCTCI, criada para analisar as normas de radiodifusão, consignou o seguinte:

[...] como o Congresso Nacional é responsável pela apreciação dos atos de outorga e de renovação de outorga de radiodifusão, a propriedade e a direção de emissoras de rádio e televisão são incompatíveis com a natureza do cargo político e o controle sobre concessões públicas, haja vista o notório conflito de interesses.²⁹

Destarte, a concessão ou a manutenção da exploração do serviço de radiodifusão, pela pessoa jurídica RÁDIO ARCO ÍRIS LTDA., descumpriu, pelo período de quase 06 (seis) anos, ou seja, **de 28/12/2010 a 21/09/2016**, as vedações estabelecidas no artigo 54, incisos I, a, e II, a, da Constituição Federal. Durante esse

²⁸ CRETELLA JR., José. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. V. 5. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1992, p. 2643.

²⁹ Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática. Subcomissão especial de radiodifusão. **Relatório dos trabalhos da Subcomissão Especial da Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática – CCTCI, da Câmara dos Deputados, criada para analisar mudanças nas normas de apreciação dos atos de outorga e renovação de concessão, permissão ou autorização de serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens**. Centro de Documentação e Informação. Edições Câmara. Brasília, 2009, p. 54, grifo nosso. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cctci/publicacoes.html/Rel-Radiodifusao.pdf>>. Acesso em: 12.12.2011.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Av. Brasil, nº. 1877, bairro Funcionários, CEP 30.140-002 – Belo Horizonte – MG
Tel: (31) 2123-9053 – e-mail: prmg-prdc@mpf.mp.br

longo interregno temporal, a requerida RÁDIO ARCO ÍRIS LTDA. manteve em seu quadro societário o Senador da República Aécio Neves da Cunha.

Tal descumprimento da referida incompatibilidade parlamentar estabelecida pela Constituição de 1988 traz por consequência a necessidade de que seja cassada a outorga concedida pela UNIÃO à pessoa jurídica RÁDIO ARCO ÍRIS LTDA.

Note-se, por fim, que, no caso da requerida RÁDIO ARCO ÍRIS LTDA., o Decreto Legislativo nº 966, de 01/12/2003, renovou, a partir de 27 de fevereiro de 1997, a permissão outorgada para que a empresa explorasse, por 10 (dez) anos, o serviço de radiodifusão sonora (fl. 18, 19 e 144). Ou seja, o prazo de vigência definido pelo decreto legislativo, nos termos do art. 223, § 5º da Constituição Federal, encerrou-se em fevereiro de 2007. Desde, então, a RÁDIO ARCO ÍRIS LTDA. vem atuando em desconformidade com o art. 223, §3º da Constituição, que exige, para a renovação da permissão das emissoras de radiodifusão, ato do Poder Executivo, bem como decreto do Congresso Nacional.

IV – PEDIDO DE TUTELA PROVISÓRIA

IV.1. TUTELA DE URGÊNCIA

A existência de elementos que evidenciam a probabilidade do direito alegado é comprovada pela documentação que instrui os anexos autos do inquérito civil nº 1.22.000.002611/2016-45, nos termos da exposição acima.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Av. Brasil, nº. 1877, bairro Funcionários, CEP 30.140-002 – Belo Horizonte – MG
Tel: (31) 2123-9053 – e-mail: prmg-prdc@mpf.mp.br

O perigo de dano encontra-se consubstanciado no próprio prosseguimento da exploração do serviço de radiodifusão pela requerida RÁDIO ARCO ÍRIS LTDA., que durante longo período descumpriu as normas constitucionais já destacadas – e que, portanto, ao descumpri-las, deu ensejo à necessidade de cancelamento da outorga.

Para que o provimento jurisdicional buscado com a presente ação possua utilidade e efetividade, estando presentes os requisitos previstos no art. 300 do Código de Processo Civil, necessária a concessão de tutela de urgência para que:

a) a UNIÃO seja obrigada a – por intermédio do Ministério das Comunicações e demais órgãos competentes – determinar a suspensão da outorga do serviço de radiodifusão sonora da requerida RÁDIO ARCO ÍRIS LTDA., diante de sua invalidade, decorrente do desatendimento das condições da outorga;

b) seja determinada à RÁDIO ARCO ÍRIS LTDA., pelo mesmo motivo, a obrigação de interromper imediatamente a prestação do serviço de radiodifusão sonora objeto da outorga de que é titular;

c) seja determinado à UNIÃO que não promova a renovação da outorga do serviço de radiodifusão já concedido à requerida RÁDIO ARCO ÍRIS LTDA.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Av. Brasil, nº. 1877, bairro Funcionários, CEP 30.140-002 – Belo Horizonte – MG
Tel: (31) 2123-9053 – e-mail: prmg-prdc@mpf.mp.br

IV.2. TUTELA DE EVIDÊNCIA

Mas, para além, o panorama aqui traçado está a evidenciar inclusive a dispensa do *periculum in mora*, considerada a determinação do artigo 311, inciso IV, do Código de Processo Civil, que estabelece que a ***tutela de evidência será concedida, independentemente da demonstração de perigo de dano ou de risco ao resultado útil do processo quando a petição inicial for instruída com prova documental suficiente dos fatos constitutivos do direito do autor, a que o réu não oponha prova capaz de gerar dúvida razoável.***

Isso porque o caso revela situação fática incontroversa, que violou, pelo largo período de quase seis anos, a vedação estabelecida pela Constituição da República e legislação ordinária (art. 54, I, a, e II, a, da Constituição Federal, e art. 38, parágrafo único, da Lei nº 4.117/1962), de modo que a inobservância das condições da outorga impõem o reconhecimento de sua invalidação jurídica.

O Tribunal Regional Federal da 3ª Região já teve a oportunidade de julgar casos análogos ao presente e, ressaltando a clareza do texto constitucional, determinou, *in limine litis*, a suspensão dos serviços de radiodifusão sonora outorgados às pessoas jurídicas que apresentavam em seu quadro societário parlamentares federais. Nesse sentido:

Não há o que discutir: contra a Constituição Federal não há “direitos adquiridos”, nem flexibilizações, nem o decantado “jeitinho brasileiro”. Aliás, na espécie, o “jeitinho” (como se valer de laranjas, por exemplo) conduz aos rigores do Direito Penal, como já averbou a Suprema Corte.

A regra constitucional vale e deve ser cumprida à risca. Sem



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Av. Brasil, nº. 1877, bairro Funcionários, CEP 30.140-002 – Belo Horizonte – MG
Tel: (31) 2123-9053 – e-mail: prmg-prdc@mpf.mp.br

tergiversações.

Existem evidentes fumus boni iuris e perigo na demora quando a Constituição Federal é aviltada, pois é urgente que se recomponha a majestada da Carta Magna ultrajada.

*Pelo exposto, **DEFIRO** antecipação de tutela recursal determinado à União, pelos seus órgãos competentes, que proceda a imediata suspensão e execução do serviço de radiodifusão sonora outorgada às corrés Radio Show de Igarapava Ltda. e Rádio AM Show Ltda., ou sua não renovação, caso já estejam vencidos, sob pena do pagamento das astreintes em favor do Fundo Nacional de Reparação de Bens Lesados que fixo em R\$ 15.000,00 por dia de descumprimento desta ordem (art. 11 da Lei nº 7.347/85, c.c Lei nº 9.005/95) (...)*

(Tribunal Regional Federal da 3ª Região. Agravo de Instrumento nº 0002889-43.2016.4.03.0000. Desembargador Federal Johansom Di Salvo. Publicado em 05/10/2016)

A vedação constitucional é expressa e inafastável, emprestando em decorrência verossimilhança nas alegações deduzidas em sede do presente agravo de instrumento. Está-se diante de incompatibilidade prevista no texto constitucional, gerando verdadeiro envolvimento de interesses subalternos, entre o sócio proprietário de empresa concessionária de rádio e televisão – no caso sócio majoritário – com membro integrante de função do Estado encarregada de exercer o controle legislativo dessas concessões, autorizações e permissões.

Ora, é fato público e notório que vários parlamentares detém, por interpostas pessoas jurídicas, a concessão, permissão ou autorização para o funcionamento dessas empresas, o que além de imoral é vedado pelo ordenamento jurídico.

É de se perguntar se na declaração de bens apresentadas



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Av. Brasil, nº. 1877, bairro Funcionários, CEP 30.140-002 – Belo Horizonte – MG
Tel: (31) 2123-9053 – e-mail: prmg-prdc@mpf.mp.br

quando da posse, constou essa ilegalidade às escancaras, pois seria o caso, de além de responder por ação penal, ser responsabilizado por improbidade administrativa.

Não pode haver decisão judicial contrária ao texto constitucional, que é a carta política da sociedade democrática brasileira.

Favorecer raciocínio inverso seria conceder ao parlamentar ser o “controler” de seus próprios interesses, de seu próprio negócio jurídico.

É também público e notório que 1 (um) em cada 5 (cinco) parlamentares seriam membros da própria CCTCI e sócios de concessão pública no setor.

Não é possível que o órgão incumbido da defesa dos interesses da sociedade seja coartado nessa busca pela legalidade, moralidade e transparência, mesmo que a ilegal atuação se abrigue sob o manto de pessoa jurídica criada em evidente fraude à lei.

Ante o exposto, concedo a antecipação da tutela recursal requerida, para os fins previstos nos itens “a” e “b” da inicial.

(Tribunal Regional Federal da 3ª Região. Agravo de Instrumento nº 0002888-58.2016.4.03.0000. Desembargadora Federal Marli Ferreira. 07/04/2016)

Ressalta-se ainda que, no caso da requerida RÁDIO ARCO ÍRIS LTDA., o Decreto Legislativo nº 966, de 01/12/2003, renovou, a partir de 27 de fevereiro de 1997, a permissão outorgada para que a empresa explorasse, por 10 (dez) anos, o serviço de radiodifusão sonora (fl. 18, 19 e 144). Ou seja, o prazo de vigência definido pelo decreto legislativo, nos termos do art. 223, § 5º da Constituição Federal, expirou em fevereiro de 2007. Desde, então, a RÁDIO ARCO ÍRIS LTDA. vem atuando em franca inobservância do art. 223, §3º da Constituição, que exige, para a



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Av. Brasil, nº. 1877, bairro Funcionários, CEP 30.140-002 – Belo Horizonte – MG
Tel: (31) 2123-9053 – e-mail: prmg-prdc@mpf.mp.br

renovação da permissão das emissoras de radiodifusão, ato do Poder Executivo, bem como decreto do Congresso Nacional.

Assim, presentes seus requisitos, requer seja concedida tutela de evidência, para o fim de determinar as medidas **anteriormente requeridas a título de tutela provisória**, notadamente em caso de não apresentação de prova (pelas requeridas) capaz de gerar dúvida razoável, acerca das alegações constantes desta inicial.

V - PEDIDOS

Em vista de todo o exposto, o Ministério Público Federal requer:

- a) a citação das requeridas para apresentarem defesa;
- b) a condenação da UNIÃO, por intermédio do Ministério das Comunicações e demais órgãos competentes, a promover o cancelamento da concessão/permissão/autorização do serviço de radiodifusão sonora à RÁDIO ARCO ÍRIS LTDA., reconhecendo-se, em decorrência do descumprimento de suas condições, a invalidade da outorga;
- c) a condenação da UNIÃO, por intermédio do Ministério das Comunicações e demais órgãos competentes, a se abster de renovar a outorga de que é titular a RÁDIO ARCO ÍRIS LTDA. (FM 99,1 MHz);
- d) a condenação da UNIÃO, por intermédio do Ministério das



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Av. Brasil, nº. 1877, bairro Funcionários, CEP 30.140-002 – Belo Horizonte – MG
Tel: (31) 2123-9053 – e-mail: prmg-prdc@mpf.mp.br

Comunicações e demais órgãos competentes, na obrigação de fazer consistente em realizar nova licitação para o serviço de radiodifusão outorgado à RÁDIO ARCO ÍRIS LTDA., para operar na frequência FM 99,1 MHz;

e) a condenação da RÁDIO ARCO ÍRIS LTDA. a não mais operar na frequência FM 99,1 MHz, condenando-a outrossim na obrigação de não fazer consistente em não pleitear a renovação da respectiva outorga, nem tampouco de postular novas concessões/permissões/autorizações do serviço de radiofusão sonora;

f) a condenação das requeridas nos ônus da sucumbência.

Requer a produção posterior de outros meios de prova em Direito admitidos, especialmente a oitiva de testemunhas e a produção de prova pericial, inclusive com vistas a aferir o valor de mercado dos 44% (quarenta e quatro por cento) do capital social da RÁDIO ARCO ÍRIS LTDA. (JOVEM PAN BELO HORIZONTE – FM 99,1), à data de sua transferência, pelo montante total declarado de R\$88.000,00 (oitenta e oito mil reais), quando da 8ª alteração do contrato social da empresa, efetivada aos 21/09/2016.

Dá-se à causa, por estimativa, o valor de R\$88.000,00 (oitenta e oito mil reais).

Belo Horizonte, 16 de fevereiro de 2017.

Edmundo Antonio Dias Netto Junior
Procurador da República