



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

**PARECER Nº 142/2016/CONJUR-MC/CGU/AGU**

PROCESSO Nº **53900.067623/2015-70**

INTERESSADO: Secretaria de Serviços de Comunicação Eletrônica

ASSUNTO: Definição de critério para propaganda e publicidade comercial no serviço de RadCom.

*I - Serviço de Radiodifusão Comunitária e publicidade comercial.*

*II – Apoio cultural não se confunde com publicidade comercial.*

*III – Configura publicidade comercial a propagação de bens, produtos, preços, condições de pagamento, ofertas, vantagens e serviços que, por si só, promovam a pessoa jurídica patrocinadora.*

Senhora Consultora Jurídica,

## **I - RELATÓRIO**

1. Trata-se da **Nota Técnica nº 26854/2015/SEI-MC**, por meio da qual a Secretaria de Serviços de Comunicação Eletrônica (SCE) formula consulta no intuito sanar dúvidas jurídicas referentes à infração administrativa disposta no art. 40, XV, do Decreto nº

2. A SCE aduz que o patrocínio, no serviço de radiodifusão comunitária (RadCom), é admitido sob a forma de apoio cultural para os programas a serem transmitidos, limitando-se aos estabelecimentos situados na área de cobertura atendida, nos termos do art. 18 da Lei nº 9.612/98, *in verbis*:

*“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.”*

3. Por sua vez, destaca que o Decreto nº 2.615/98, que aprova o Regulamento do Serviço de Radiodifusão Comunitária, em seu art. 40, XV, dispõe a veiculação de propaganda ou publicidade comercial a qualquer título como infração administrativa punível com multa, a saber:

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

*XV - transmissão de propaganda ou publicidade comercial **a qualquer título;**”* (grifo nosso)

4. A SCE informa que, com intuito de delimitar a matéria, este Ministério editou a Portaria nº 4334/2015/SEI/MC, a qual dispõe sobre o serviço de RadCom e estabelece, dentre outras, a seguinte regra:

*“Art. 106. A entidade autorizada poderá veicular mensagem institucional de patrocinador domiciliado na área de comunidade atendida que colaborar na forma de apoio cultural, vedada a transmissão de propaganda ou publicidade comercial a qualquer título.*

*Parágrafo único. Para fins do Serviço de Radiodifusão Comunitária, configura propaganda ou publicidade comercial a divulgação de preços e condições de pagamento.”*

5. Destaca a área técnica que, ao definir os atos que configuram o ilícito administrativo em análise, a norma utiliza-se da seguinte redação: "*divulgação de preços e condições de pagamento*". Dessa forma, a SCE sugere que, pela interpretação gramatical do dispositivo, somente será caracterizada a irregularidade quando verificada, conjuntamente, a ocorrência das duas hipóteses no texto (preços e condições de pagamento). Nesta interpretação, a divulgação isolada de preços ou de condições de pagamento não constituiria infração.

6. Entretanto, A SCE informa haver divergência no âmbito daquela Secretaria quanto à interpretação que se deva dar ao dispositivo em epígrafe, pois, embora a norma traga a conjunção aditiva "e" em seu texto, há entendimento de que a divulgação de preços e condições de pagamento, de forma isolada ou conjunta, estaria no alcance do tipo infracional, tendo em vista a nítida caracterização de propaganda ou publicidade comercial.
7. Com o propósito de ilustrar a questão, a SCE cita abaixo divulgação de propaganda ou publicidade comercial, extraída do processo de apuração de infração nº [53000.040911/2012](#), que, se levada em consideração a interpretação gramatical da norma, não configura infração administrativa:

*“PAI nº 53000.040911/2012 (divulgação apenas de preços):*

*"Fecha mês Romeira. Na Romeira seu dinheiro rende muito mais. Refrigerador Consul de R\$ 800 por R\$ 689. Câmara GE de 10:1 de R\$700 por R\$ 499. Box mola Casal de R\$ 600 por R\$ 379. Centrífuga de roupa de R\$ 400 por R\$ 269 (sic) [...]"*

8. Portanto, a SSCE, em razão da citada divergência, entendeu ser oportuno submeter a demanda a este Órgão de assessoramento jurídico, com vistas ao posicionamento jurídico quanto ao tema, cujo entendimento passará a pautar os processos que tratem da matéria.
9. É o relatório.

## II – ANÁLISE

10. De início, convém destacar que compete a esta Consultoria Jurídica, nos termos do art. 11 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, prestar assessoramento sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos e tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira.
11. Firmada a premissa supra, cumpre esclarecer que a Lei nº 9.612, de 19 de fevereiro de 1998, que institui o Serviço de Radiodifusão Comunitária, é clara ao afirmar em seu art. 1º, que o serviço será outorgado a entidades sem fins lucrativos, e que as prestadoras poderão admitir patrocínio sob forma de apoio cultural, nos termos do art. 18, *in verbis*:

*“Art. 1º Denomina-se Serviço de Radiodifusão Comunitária a radiodifusão sonora, em frequência modulada, operada em baixa potência e cobertura restrita, outorgada a fundações e associações comunitárias, **sem fins lucrativos**, com sede na localidade de prestação do serviço.”(grifos nossos)*

*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.”(grifos nossos)*

12. Por sua vez, o art. 40, inciso XV, do Decreto nº 2.615, de 3 de junho de 1998, que aprova o Regulamento do Serviço de Radiodifusão Comunitária, prevê a penalidade de multa para as emissoras que transmitirem propaganda ou publicidade comercial a qualquer título:

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

*(...)*

*XV – transmissão de propaganda ou publicidade comercial a qualquer título;”*

13. Outrossim, o caput do art. 106 da Portaria nº 4334/2015/SEI/MC, dispõe de forma inequívoca sobre o espírito do legislador:

*“Art. 106. A entidade autorizada poderá veicular mensagem institucional de patrocinador domiciliado na área de comunidade atendida que colaborar na forma de apoio cultural, vedada a transmissão de propaganda ou publicidade comercial **a qualquer título.**” (grifo nosso)*

*“Parágrafo único. Para fins do Serviço de Radiodifusão Comunitária, configura propaganda ou publicidade comercial a divulgação de preços e condições de pagamento.”*

14. Conforme observado pela SCE, nota-se que a interpretação estritamente gramatical pode levar ao entendimento do caráter restritivo do ilícito administrativo, uma vez que, para caracterizá-lo, deveria se constatar a presença dos dois requisitos na mensagem: *preços e condições de pagamento*. Diferentemente, numa interpretação menos restritiva, levaria à ocorrência da infração no exemplo exposto, eis que claramente divulgada propaganda ou publicidade comercial, ainda que não verificada, de forma conjunta, a divulgação de preços e condições de pagamento; bastando a verificação de um dos dois requisitos, para se caracterizar a irregularidade.

15. Pois bem, para a emissão de manifestação jurídica conclusiva quanto ao alcance da norma em questão, tem-se como necessário, preliminarmente, registrar brevemente alguns aspectos relativos às normas jurídicas.
16. Primeiro, há que considerar que, dentre os princípios basilares de hermenêutica jurídica, consagra-se aquele segundo a qual a lei, em seu sentido amplo, não contém palavras inúteis, ou seja, as palavras nela contidas devem ser compreendidas como portadoras de eficácia.
17. Partindo de tal premissa basilar, encontra assento a função do intérprete da norma, o qual buscará, quando necessário, extrair-lhe sua essência, valendo-se, para tanto, dos métodos interpretativos amplamente aceitos pela doutrina específica, a saber:
  - a) Interpretação gramatical: feitas por meio das palavras, das funções da semântica e da sintática. Corresponde à redação literal dos textos;
  - b) Interpretação lógica: deve levar em consideração os instrumentos fornecidos pela lógica para o ato de intelecção, que, naturalmente, estão presentes no trabalho interpretativo;
  - c) Interpretação sistemática: cabe levar em conta a norma jurídica inserida no contexto maior de ordenamento jurídico, avalia-se a norma dentro do sistema jurídico;
  - d) Interpretação teleológica: faz-se quando se considera os fins aos quais a norma jurídica se dirige (*telos=fim*); e
  - e) Interpretação histórica: preocupa-se com a verificação dos antecedentes da norma.
18. Com efeito, dentre os métodos interpretativos acima referidos, entende-se que, no caso concreto, a celeuma resolve-se, basicamente, mediante a utilização dos métodos de interpretação sistemático e teleológico.
19. É que não se pode interpretar uma norma de forma isolada, sendo necessário afastar um pouco a perspectiva meramente individualista, de modo a visualizar-se todo o subsistema legal, ou seja, para a interpretação de um dispositivo tido como não explícito, deve-se procurar enxergá-lo em comunhão com as demais normas legais, no contexto do ordenamento jurídico.

20. O intérprete do direito não pode ficar preso à literalidade do comando normativo, é preciso sopesar os métodos de interpretação integrando-os e complementando-os para evitar abusos e extremismos.
21. Eis assim a aplicação da interpretação sistemática, porquanto esta busca correlacionar todos os dispositivos normativos, de modo que só se consegue elucidar a interpretação a partir do conhecimento do todo, não se podendo interpretar a norma em "tiras".
22. Por sua vez, a interpretação teleológica é a que se realiza tendo em vista a "*ratio legis*" ou a "*intento legis*", isto é, conforme a intenção da lei. Busca-se, por tal método, entender a finalidade para a qual a norma foi editada, ou seja, a razão de ser da norma - a *mens legis* - a sua intenção, o seu objetivo no âmbito social.
23. Convém lembrar, sob tal enfoque, que não existe um meio de interpretação considerado como sendo principal. Na verdade, os métodos de interpretação não se excluem, mas são complementares, devendo o intérprete lançar mão daqueles que possam produzir o melhor resultado, considerando o interesse público envolvido.
24. Feita tais considerações, tem-se que a solução da demanda ora posta resolve-se pela interpretação da norma, visualizando no ordenamento jurídico, de modo a extrair-lhe a sua essência, sua finalidade.
25. Com efeito, a Portaria nº 4334/2015/SEI/MC dispôs sobre o serviço de radiodifusão comunitária e, nos artigos 101 e seguintes definiu as regras gerais para a execução do serviço por ela regulado.
26. Dentre tais regras, e esse se constitui o cerne da presente demanda, em seu art. 106, *caput*, expressamente veda, à espécie, a transmissão de propaganda ou publicidade comercial "a qualquer título".
27. Em seguida, em seu Parágrafo Único, para fins de deixar explícito o que, para os fins da norma, deve ser entendido como "propaganda ou publicidade comercial", expressamente definiu estas como "divulgação de preços e condições de pagamento", ou seja, pretendeu a norma que tanto na ocorrência de divulgação de preços, como na de condições de pagamento, restaria configurada a ofensa à norma proibitiva.
28. Nota-se, para acrescentar argumento à convicção acima exposta, que a vedação atinge

a propaganda ou publicidade praticadas “a qualquer título”. Assim, tanto a divulgação de preços como a divulgação de condições de pagamento, sem sombra de dúvida, constituem-se espécies de propaganda ou publicidade, as quais pretendeu a norma vedar.

29. A propósito, seria razoável entender que quem divulga preços – obviamente menores que os concorrentes – esteja realizando propaganda e publicidade? Da mesma forma, pode-se dizer que quem divulga condições de pagamento esteja realizando propaganda e publicidade?
30. A resposta que se impõe a ambos os questionamentos acima é afirmativa, pois ambas as condutas representam publicidade e propaganda, prática que a norma objetivou impedir, o que não é afastada pelo fato de a norma utilizar-se da conjunção aditiva, ao invés da alternativa.
31. O que é importa é que a finalidade da norma, como antes dito, foi a de vedar àqueles entes a realização de propaganda ou publicidade, repita-se, a qualquer título, sendo certo que a conduta se adequará perfeitamente a qualquer uma das modalidades eventualmente praticadas, seja na espécie “divulgar preços”, seja na modalidade “divulgar condições de pagamento”, restando, pois, configurado o ilícito administrativo, nos termos do art. 40, inciso XV, do Decreto nº 2.615/1998.

### III - CONCLUSÃO

32. Diante de todo o exposto, este Órgão de assessoramento jurídico, valendo-se das regras de interpretação acima expostas, opina no sentido de que a conjunção “e”, inserida na expressão “*preços e condições de pagamento*”, do Parágrafo Único, do art. 105, da Portaria nº 4334/2015/SEI/MC, não possui o condão de exigir a ocorrência conjunta das duas situações para que tenha por caracterizada a publicidade ou propaganda comercial.
33. Assim, a ocorrência de apenas uma das condições é suficiente para a caracterização da conduta que a norma pretendeu vedar.
34. À consideração superior, sugerindo-se que, caso aprovado o presente Parecer, sejam os autos encaminhados à Secretaria de Assuntos de Comunicação Eletrônica, deste Ministério, para ciência e providências pertinentes.

**Joaquim Pereira dos Santos**



Documento assinado eletronicamente por **Joaquim Pereira dos Santos**,  
**Coordenador-Geral de Atos Normativos e Supervisão Ministerial**, em 17/03/2016,  
às 16:14, conforme art. 3º, III, "b", da Portaria MC 89/2014.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site  
<http://sei.mc.gov.br/verifica.html> informando o código verificador **0994365** e o código  
CRC **01B0F02E**.

---

Criado por [joaquim.santos](#), versão 2 por [joaquim.santos](#) em 29/02/2016 17:15:43.



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

**DESPACHO Nº 444/2016/CONJUR-MC/CGU/AGU**

PROCESSO Nº 53900.067623/2015-70

INTERESSADO: Secretaria de Serviços de Comunicação Eletrônica.

ASSUNTO: Definição de critério para propaganda e publicidade comercial no serviço de RadCom.

1. Aprovo o **PARECER Nº 142/2016/CONJUR-MC/CGU/AGU**.
2. Encaminhem-se os autos à Secretaria de Serviços de Comunicação Eletrônica, deste Ministério, para ciência e providências pertinentes..

**Cacilda Lanuza da Rocha Duque**  
Consultora Jurídica



Documento assinado eletronicamente por **Cacilda Lanuza da Rocha Duque, Consultora Jurídica**, em 25/03/2016, às 23:17, conforme art. 3º, III, "b", da Portaria MC 89/2014.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.mctic.gov.br/verifica.html> informando o código verificador **0994413** e o código CRC **0BD44BB9**.