GRUPO tagGrupo – CLASSE V – tagColegiado
TC 039.750/2023-0.
Natureza: Relatório de Acompanhamento.
Unidade Jurisdicionada: Ministério das Comunicações.
Interessado: Tribunal de Contas da União (TCU).
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO. PROCEDIMENTOS DE OUTORGA DE RADIODIFUSÃO COMERCIAL E EDUCATIVA. RADIODIFUSÃO DE SONS E IMAGENS (TV), DESDE A MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE ATÉ A APROVAÇÃO DA OUTORGA. AUSÊNCIA DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DE POLÍTICA NACIONAL DE RADIODIFUSÃO. COMPROMETIMENTO DA EXPANSÃO EQUILIBRADA DOS SERVIÇOS DE RADIODIFUSÃO E A REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES REGIONAIS. CONCENTRAÇÃO DE PROPRIEDADE, RESTRINGINDO NOVAS LICITAÇÕES E DIFICULTANDO A REGIONALIZAÇÃO DE CONTEÚDO. MOROSIDADE NA CONCESSÃO DE NOVAS OUTORGAS, COM PREJUÍZO À EXPANSÃO PRINCIPALMENTE DE TV EDUCATIVA. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES. AUTORIZAÇÃO DE MONITORAMENTO DOS AVANÇOS ESTRUTURAIS. COMUNICAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Transcrevo a seguir, com os ajustes de forma considerados necessários, o relatório de acompanhamento produzido pela equipe de auditoria da Unidade de Auditoria Especializada em Comunicações (AudComunicações), acostado à peça 67, que recebeu manifestação favorável do escalão dirigente da unidade (peças 68 e 69):

"I - INTRODUÇÃO

1.1. Objetivo, escopo e trabalhos anteriores do TCU

1. O objetivo do presente trabalho é fiscalizar aspectos dos procedimentos de outorga de radiodifusão comercial e educativa, relacionados à radiodifusão de sons e imagens (TV), da manifestação de interesse de empresas até a aprovação da outorga, políticas públicas relacionadas, considerando critérios de seleção de radiodifusores e análise de dados referentes à ampliação das outorgas de radiodifusão nos últimos anos.

2. Outorga é o ato administrativo pelo qual o poder público concede o direito de uso de um bem público ou o direito para a prestação de um serviço público. Ela pode estar relacionada a diversos serviços como os de energia elétrica, transporte, navegação, radiodifusão, entre outros, e podem ser exemplificados pelo art. 21, inciso XII da Constituição Federal. As outorgas podem ser do tipo permissão, concessão ou autorização, e o que as difere são as suas características jurídicas, como a natureza do ato, o grau de discricionariedade do poder público, a exigência de licitação, o prazo de vigência e o tipo de serviço ou atividade a ser desempenhado.

3. O escopo deste trabalho é a avaliação dos procedimentos de outorga de geradoras e retransmissoras de TV, nas modalidades educativa e comercial, desde manifestação de interesse das empresas, a disponibilidade de canais, até a emissão da outorga, com mapeamento do procedimento,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80235011.

das etapas e dos atores envolvidos. Também foram avaliados os Planos Nacionais de Outorga desde 2015, amostras de editais iniciados em 2001 que ainda estão em tramitação e políticas adotadas desde 2010, quando da última publicação de edital para emissora geradora.

4. Como não escopo foram considerados: aspectos relacionados à Instrução Normativa-TCU 81/2018, referente a processos de desestatização, que contempla o procedimento de licitação para concessão de radiodifusão de sons e imagens, assim como análise de avisos e envios do MCOM ao TCU relativos à metodologia de cálculo do valor das outorgas, também incluídos na citada IN.

5. Também não compõem o escopo deste acompanhamento as análises de procedimentos pós-outorgas, como a fiscalização da operacionalização dos radiodifusores e análises da programação e dos conteúdos veiculados pelos outorgados. Por fim, também não compõe o escopo deste trabalho a análise dos procedimentos de novas outorgas de radiodifusão sonora (rádio).

6. O Tribunal de Contas da União vem atuando sobre o tema em diversos aspectos, como em processos de desestatização, caso do TC 031.964/2014-1, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler (Acórdão 1356/2015-TCU-Plenário) e em levantamento para conhecer a política pública de radiodifusão, através do TC 005.041/2023-6, de relatoria do Ministro Augusto Nardes, Acórdão 2214/2023-TCU-Plenário, que serviu de base para a realização desta fiscalização.

1.2. Critérios e Limitações do trabalho

7. Este trabalho utilizou critérios com base na Constituição Federal, leis gerais e específicas do setor e referenciais do setor público.

8. Entre as limitações deste trabalho, destaca-se a base de dados do MCOM sobre as outorgas de radiodifusão, tanto em relação ao acesso aos dados, como em relação à qualidade e confiabilidade, à obtenção de dados consolidados, o que limitou as análises pela equipe de auditoria. Verificou-se, também, variedade e inexistência de sistemas informatizados.

1.3. Métodos e Técnicas

9. Os auditores seguiram rigorosamente a legislação, as Normas de Auditoria (NAT), o Manual de Acompanhamento e o Referencial Básico de Governança Organizacional do TCU para conduzir este trabalho. Ademais, a fiscalização foi dividida em três etapas: Planejamento, Execução e Relatório.

10. Na fase de planejamento, foram aplicadas técnicas como mapeamento de processos e stakeholders, matriz SWOT, diagrama de verificação de riscos (DVR), matriz de planejamento e quadro de variáveis do acompanhamento. Essas ferramentas permitiram identificar os principais atores e subprocessos envolvidos nas outorgas de radiodifusão, além de mapear forças, fraquezas, oportunidades e ameaças.

11. Na execução, as questões de auditoria foram respondidas por meio de diligências, entrevistas, análise documental e criação de painéis de dados.

12. Por fim, na etapa de relatório, as constatações foram consolidadas, ajustando os painéis e a matriz de achados. A descrição completa dos métodos e técnicas está detalhada no Apêndice A deste relatório.

1.4. Variáveis de Acompanhamento e Análise

13. As variáveis de acompanhamento foram definidas para monitorar os riscos e características do objeto fiscalizado, podendo ser qualitativas ou quantitativas. Elas foram essenciais para observar a evolução do cenário da radiodifusão, incluindo modalidades de novas outorgas, extinções, municípios sem outorgas, manifestações de interesse e publicações oficiais. Dezesseis variáveis foram mapeadas, associadas a cinco questões de auditoria, abrangendo desde a ampliação da oferta até a legalidade e efetividade da retomada de processos antigos. A coleta inicial de dados foi realizada via ofício de requisição, sendo estruturada e analisada com base em painéis de dados da Anatel e do MCOM. A descrição completa das variáveis e seus limites de tolerância pode ser vista no Apêndice A deste relatório.

1.5. Questões do acompanhamento

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80235011.

14. Questão de auditoria é definida como 'o elemento central na determinação do direcionamento dos trabalhos de auditoria, das metodologias e técnicas a adotar e dos resultados que se pretende alcançar.', conforme Portaria-Segecex 18/2020, que dispõe sobre o manual de auditoria operacional.

15. Na etapa de planejamento, após realização do Diagrama de Verificação de Riscos (DVR), a partir da Análise SWOT, com as possíveis causas dos respectivos riscos, foram definidas cinco questões de auditoria, descritas no Plano de Auditoria constante da peça 27. Na fase de execução, foi possível responder às seguintes questões.

Quadro 1 - Questões do acompanhamento

Questões do acompanhamento
1. A ampliação da oferta de radiodifusão tem atendido aos princípios constitucionais e promovido a competitividade e a complementaridade dos sistemas público (educativas) e privado (comerciais)?
2.1. O atendimento da demanda via manifestações de interesse e sua respectiva base cadastral possui informações suficientes que atendam à expansão nacional da radiodifusão e a complementaridade dos sistemas públicos/privados? *2.2. A expansão da radiodifusão via manifestação de interesse tem contribuído para reduzir as desigualdades regionais, mitigar zonas sem outorgas e/ou com outorgas insuficientes e contribuir para uma boa gestão do espectro de radiofrequência?*
3. Os critérios e prioridades de análise das solicitações de outorgas são eficientes e atendem ao interesse público?
4. Quais as vantagens e desvantagens, riscos e oportunidades da expansão da radiodifusão nos últimos anos via retransmissoras de TV em detrimento de novas geradoras?
5. A retomada de processos de licitação e de seleção antigos atendem aos princípios e critérios legais e tem se mostrado eficazes e efetivos?

Fonte: elaboração própria (TCU)

1.6 Volume de recursos fiscalizados

16. A mensuração do volume de recursos fiscalizados (VRF) não se aplica a este trabalho de acordo com o art. 1º, § 1º, da Portaria-TCU 222/2003.

1.7. Benefícios estimados da fiscalização

17. Espera-se com esse trabalho contribuir para melhoria dos processos de outorga de radiodifusão de TV, aprimoramento dos critérios e do planejamento setorial para melhor distribuição das modalidades de outorgas, com impactos positivos para as populações alcançadas pelos serviços, autorizatários e concessionários. Além disso, almeja-se induzir soluções tempestivas e com qualidade suficiente para a gestão dos dados e sistemas informatizados dos processos de outorgas.

II - Visão Geral do Objeto

II.1 Legislação setorial

18. A radiodifusão é um serviço de comunicação social eletrônica de transmissão de sinais de áudio (rádio), ou de áudio e vídeo (televisão), através de ondas de radiofrequência. No país, o serviço é regulamentado pelos seguintes instrumentos: Constituição Federal de 1988 (CF/1988), Lei 4.117/1962 (Código Brasileiro de Telecomunicações - CBT), Decreto 52.795/1963 (Regulamento dos Serviços de Radiodifusão – RSR), Decreto-Lei 236/1967, Decreto 5.371/2005 (Regulamento do Serviço de Retransmissão de Televisão e do Serviço de Repetição de Televisão, ancilares aos Serviço de Radiodifusão de Sons e Imagens), Decreto 11.335/2023 e Portaria de Consolidação GM/MCOM 1/2023.

19. Inicialmente, a Constituição Federal institui que a produção e programação das emissoras de rádio e televisão deverão atender ao princípio da preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas (art. 221, inciso I). O regulamento aprovado pelo Decreto 52.795/1963 institui, na mesma linha, em seu art. 3º, que:

> *Os serviços de radiodifusão têm finalidade educativa e cultural, mesmo em seus aspectos informativo e recreativo, e são considerados de interêsse nacional, sendo permitida, apenas, a*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80235011.

exploração comercial dos mesmos, na medida em que não prejudique êsse interêsse e aquela finalidade.

20. Partindo da definição constitucional e da legislação, todas as emissoras devem atender à finalidade educativa, independentemente do tipo de programação, classificação da emissora ou dos interesses do radiodifusor.

21. Como forma de privilegiar o conteúdo educativo de forma objetiva, o regulamento do Decreto 52.795/1963 (alterado pelo Decreto 2.108/1996 e pelo Decreto 7.670/2012) indica que o processo licitatório para novas geradoras deve ser examinado com requisitos e critérios semelhantes à modalidade de licitação por técnica e preço, porém, com condições próprias da radiodifusão. A pontuação da avaliação favorece propostas de empresas que ofereçam mais tempo de programação para programas culturais, artísticos, educativos e jornalísticos (art. 16, § 1º).

22. Dentro dos critérios, está presente a pontuação por 'tempo destinado a programas educativos' e por 'tempo destinado a programas culturais, artísticos, educativos e jornalísticos a serem produzidos no município de outorga' (art. 16, § 1º).

23. Nesse contexto, a radiodifusão é formada por meios de comunicação que devem ser acessíveis a todas as pessoas, independentemente de sua condição socioeconômica, cultural ou geográfica. A competência para explorar os serviços de rádio e TV é da União, diretamente, ou indiretamente, mediante autorização, concessão ou permissão (CF/1988, art. 21, inciso XII, alínea a).

24. O processo de outorga de radiodifusão envolve o Ministério das Comunicações (MCOM), a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e o Congresso Nacional (CN). O MCOM emite as outorgas e é o responsável pela formulação e fiscalização da política nacional de radiodifusão (Decreto 11.335/2023, Anexo I, art. 1º, inciso II, e art. 15, inciso I), também regulamentando o setor (Decreto 11.335/2023, Anexo I, art. 15, inciso II), sendo a Anatel responsável pela gestão do espectro de radiofrequência (Lei 9.472/1997, art. 19, inciso VIII). Já o CN legisla sobre o tema (CF/1988, art. 22, inciso IV) e aprecia os atos de outorgas e renovações dos serviços de radiodifusão, expedidos pelo Poder Executivo (CF/1988, art. 223, §§ 1º e 3º).

25. A Carta Magna conferiu ao Poder Executivo a competência de outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para os serviços de radiodifusão, a qual deve ser exercida em observância ao princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal (art. 223, da CF/1988). Os conceitos do que seriam os sistemas público, estatal e privado, assim como a definição de complementaridade, no entanto, não estão regulamentados nas leis e normas infralegais em vigor.

26. Segundo o MCOM, o conceito de complementaridade entre os sistemas público e privado engloba os seguintes entendimentos (peça 40):

> *(...) a radiodifusão privada encarna valores da livre iniciativa, da livre concorrência e da liberdade de informação jornalística; cumpre também a função de assegurar certos direitos sociais, como o de acesso à informação, à cultura e ao entretenimento. Por admitir a exploração comercial, as emissoras privadas disputam pela audiência, o que determina as características da programação.*
>
> *A radiodifusão pública, por outro lado, não segue a mesma lógica de mercado, que molda atuação da radiodifusão privada. Por isso, deve enfatizar outros valores e princípios, segundo a modalidade da outorga. A radiodifusão comunitária, por exemplo, deve, sobretudo, dar expressão às manifestações (artísticas, culturais, opinativas etc.) da comunidade atendida, bem como proporcionar oportunidades de integração entre as pessoas residentes na área de cobertura da estação. A radiodifusão educativa, como o próprio nome indica, deve dedicar-se à produção de conteúdo eminentemente educativo, voltado à formação política, profissional e pessoal do indivíduo, bem como ao exercício da cidadania.*
>
> *É nesse sentido que a Secretaria entende a complementariedade dos sistemas público, privado e estatal. Posto que a radiodifusão, como um todo, procure espelhar a ordem constitucional, cada sistema particular enfatiza, de acordo com as suas características, conjuntos de valores e princípios complementares.*

27. Os processos de novas outorgas de radiodifusão seguem ritos específicos a depender da modalidade de exploração: educativa ou comercial; bem como ao tipo de serviço: se para

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80235011.

geradoras de TV ou para retransmissoras de TV, consideradas serviços ancilares aos serviços de radiodifusão.

28. Em linhas gerais, as geradoras assumem encargos atinentes à produção de conteúdo (art. 5º, item 5, do Regulamento dos Serviços de Radiodifusão - Decreto 52.795/1963) enquanto as retransmissoras atuam como reprodutoras de conteúdo produzido pelas geradoras (art. 1º; 6º, inciso III, e 31 do Regulamento dos serviços de retransmissoras (RTV) e de Repetidoras (RpTV) Decreto 5.371/2005), podendo realizar inserções locais de programação e/ou publicidade em circunstâncias excepcionais – regiões de fronteira de desenvolvimento ou localidades desprovidas de geradoras de radiodifusão (arts. 32 e33 do regulamento em questão).

29. Para as geradoras de televisão comerciais, selecionadas por meio de procedimento licitatório (a partir de 1995), o qual envolve, dentre outros requisitos, o pagamento de outorga por parte das interessadas (arts. 10-16 do Decreto 52.795/1963), não havia registro de novos editais desde o ano de 2010. Contudo, em 2025, o Ministério das Comunicações (MCOM) encaminhou ao Tribunal extrato de licitação, nos termos da Instrução Normativa TCU 81/2018, no qual anuncia a retomada das outorgas para geradoras comerciais. Essa seleção, de dez novas outorgas de TV, que compõem o piloto, teria sido feita com base na Consulta Pública 5/2022, que versou sobre a manifestação de interesse de empresas em concorrer em editais para novas outorgas de geradoras de radiodifusão comercial. A Consulta Pública registrou 959 manifestações de interessados, sendo 183 para serviços de radiodifusão comercial de sons e imagens (TV) e os demais para rádio.

30. Paralelamente à previsão de lançamento de edital para concessionárias de TV, estão em curso no MCOM processos licitatórios anteriores a 2010.

31. As geradoras de televisão educativa, conforme arts. 13 e14 do Decreto-Lei 236/1967, são voltadas à divulgação de programas educacionais (transmissão de aulas, conferências, palestras e debates), de titularidade restrita (entes federados, instituições de educação superior e fundações de direito público e de direito privado), compondo uma vertente do sistema público de radiodifusão, conforme transcrito:

> *Art 13. A televisão educativa se destinará à divulgação de programas educacionais, mediante a transmissão de aulas, conferências, palestras e debates.*
> *Parágrafo único. A televisão educativa não tem caráter comercial, sendo vedada a transmissão de qualquer propaganda, direta ou indiretamente, bem como o patrocínio dos programas transmitidos, mesmo que nenhuma propaganda seja feita através dos mesmos.*
> *Art 14. Sómente poderão executar serviço de televisão educativa:*
> *a) a União;*
> *b) os Estados, Territórios e Municípios;*
> *c) as Universidades Brasileiras;*
> *d) as Fundações constituídas no Brasil, cujos Estatutos não contrariem o Código Brasileiro de Telecomunicações.*
> *§ 1º - As Universidades e Fundações deverão comprovadamente possuir recursos próprios para o empreendimento.*

32. Segundo o Ministério, admite-se que as emissoras educativas veiculem programas de entretenimento, desportivos, artísticos etc., desde que esteja presente o enfoque educacional (peça 40, p. 6). A TV educativa, a exemplo da comercial, também dispõe da possibilidade de expandir seus sinais por meio de retransmissoras (art. 6º, inciso XV, do Decreto 5.371/2005). A licitação para outorgas de geradoras de TV com finalidade exclusivamente educativa é dispensável, conforme art. 13, §1º, do Decreto 52.795/1963.

33. É importante ressaltar a diferença entre os conceitos de finalidade educativa e radiodifusão educativa. O primeiro é princípio que abrange todas as categorias (público, privado ou estatal) e, no caso da radiodifusão privada, trata-se de critério da licitação de novas outorgas. O segundo é uma modalidade do sistema público, com critérios legais específicos de seleção e de programação.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80235011.

34. Foi possível identificar, também, que o conteúdo da televisão educativa proveniente de instituições de educação superior (IES) públicas vem se difundindo pelo país por meio de parcerias com a Empresa Brasil de Comunicação (EBC), a qual veicula em seus canais uma mescla de sua programação própria, com aquela fornecida pelas IES, no arranjo da Rede Nacional de Comunicação Pública (RNCP). De acordo com a EBC, há 68 estações pertencentes a parceiras que integram a RNCP e mais 54 estações (peças 35-38) a serem implantadas até o segundo semestre de 2026.

35. A Norma da rede Nacional de Comunicação Pública/Televisão da EBC NOR 604 indica como entidades elegíveis:

> *6.1 Para formação da Rede Nacional de Comunicação Pública de Televisão – RNCP/TV, a EBC atuará junto às entidades públicas ou privadas que explorem serviços de comunicação ou radiodifusão em canal aberto com finalidades educativas, artísticas, culturais, científicas e informativas.*
>
> *6.2 As emissoras de televisão operadas pelas entidades públicas ou privadas que explorem os serviços de comunicação ou radiodifusão pública, para a integração à RNCP/Rádio deverão manifestar o interesse por meio de ofício endereçado à EBC.*

36. A entrada de uma instituição na RNCP oferece a obtenção de um canal no Plano Básico de Canais sem necessidade do lançamento de um PNO e participação de editais, com a celeridade do processo específico e mais abreviado de consignação de canal à entidade da União. Ou seja, o canal é consignado à EBC e operado pela IES. Dado que foram emitidas apenas 35 outorgas educativas nos últimos cinco anos, tal parceria se mostrou bastante atrativa para instituições públicas de ensino, conforme informado em reunião com representantes destas instituições. Há também a possibilidade de a programação da entidade local ser transmitida pelo canal de TV da EBC para toda a rede. Como contrapartida, a emissora deve transmitir parte da programação da EBC, que se constitui como cabeça-de-rede da RNCP.

37. Segundo o MCOM, os programas Brasil Digital e Digitaliza Brasil tiveram influência no crescimento da rede de emissoras públicas no Brasil (peça 30).

38. O Programa Digitaliza Brasil, já finalizado, foi realizado com orçamento oriundo de leilão da faixa dos 700 MHz, após migração de canais privados nas capitais e municípios com maiores populações. Após a realização da migração das geradoras, parte dos recursos foi utilizada para instalar equipamentos para a digitalização dos sinais analógicos das estações retransmissoras de televisão nos municípios que ainda não dispunham de nenhum sinal digital de televisão terrestre. O programa incluiu, nas infraestruturas implantadas, um canal para veiculação de programação da Associação Brasileira de Televisões e Rádios Legislativas (Astral) e um canal para a EBC.

39. Já o Programa Brasil Digital foi instituído pela Portaria MCOM 13.345/2024, e tem como objetivo custear a implantação de estações de televisão de instituições participantes da RNCP e da Rede Legislativa. Embora o programa incentive parcerias com emissoras que poderiam possuir outorga própria na modalidade de TV educativa, em entrevista realizada com representante de TVs universitárias, foi relatado que, mesmo as emissoras que firmaram parcerias com a EBC, possuem dificuldades financeiras em manter os custos recorrentes de uma emissora, como pessoal técnico, estúdios, jornalistas, manutenção de equipamentos, entre outros.

40. O quadro a seguir consolida as principais ações em curso mapeadas relativas às outorgas televisivas educativas e comerciais, assim como as ações futuras ora vislumbradas, e que foram objeto de análise do presente acompanhamento.

Quadro 2 - Principais ações voltadas à distribuição de novas outorgas de televisão

Tipo	*Ações em curso*		*Ações futuras*
Educativa	*GTVD*	*Concessão de outorgas de editais antigos: PNO Educativo 2015/2016 (208 outorgas de RTV) e 2016/2017 (202 outorgas de TV)* *Parcerias c/ EBC (RNCP)*	*Elaboração de novo PNO Educativo. Publicação de novos editais para TV Educativa.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80235011.

			Concessão de outorgas de novos editais. Novas parcerias c/ EBC (RNCP)
	RTVD	*Autorização de novas outorgas pelo MCOM.*	*Autorização de novas outorgas pelo MCOM*
Comercial	*GTVD*	*Concessão de outorgas de editais antigos (anteriores a 2010)*	*Elaboração do PNO GTVD (remanescente da consulta pública e outras manifestações de interesse cadastradas). Publicação do edital piloto e de novos editais para demanda remanescente*
		Extrato de nova licitação encaminhado ao TCU (10 outorgas, 2 para cada região do País)	
	RTVD	*Publicação do PNO RTV 2023/2024/2025* *Publicação do 1º edital do PNO RTV 2023/2024/2025* *Autorização de novas outorgas pelo MCOM (decorrentes ou não do PNO)*	*Publicação de novos editais decorrentes do PNO RTV 2023/2024/2025* *Autorização de novas outorgas pelo MCOM (decorrentes ou não do PNO)*

Fonte: Elaboração própria (TCU)

II.2 Dados setoriais

41. Embora a radiodifusão seja fundamental para que a população brasileira tenha livre acesso a conteúdo de natureza informativa, educativa, artística e cultural, ainda existem muitas localidades não contempladas com outorgas para tais serviços.

42. De acordo com dados do 'Painel de Outorgas de Rádio e TV' do Ministério das Comunicações (https://www.gov.br/mcom/pt-br/assuntos/radio-e-tv-aberta, consultado em 24/3/2025), embora se tenha um número expressivo de outorgas de rádio (11.260) e de televisão (22.077), ainda subsistem 591 municípios (cerca de 10%) sem qualquer tipo de outorga de radiodifusão (rádio e televisão). Há a possiblidade de que eles recebam sinal de municípios vizinhos, ponto que será tratado com mais detalhes posteriormente neste relatório.

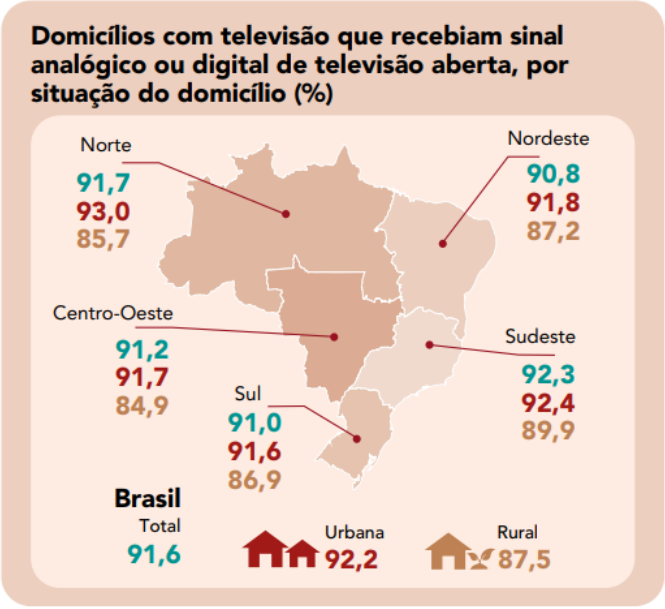
43. Para o universo televisivo, objeto deste acompanhamento, o painel informa que ainda há 1.650 municípios (por volta de 30%) que não contam com outorgas de radiodifusão de sons e imagens, a despeito do grande número de outorgas que já foram concedidas.

44. Por outro lado, dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), revelam que, em 2022, a televisão estava presente em 94,9% dos 75,3 milhões de domicílios particulares permanentes do país.

45. Naquele mesmo ano, foram estimados 65,5 milhões de domicílios com recepção de sinal analógico ou digital de televisão aberta, que compreendiam 91,6% dos domicílios com televisão do país, o que denota uma cobertura mais abrangente que o grande número de municípios sem outorga possa sugerir, mas ainda com grande potencial de expansão.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80235011.

Figura 1 - Dados da PNAD contínua do IBGE



Fonte: IBGE (Acesso à internet e à televisão e posse de telefone móvel celular para uso pessoal 2022)

46. Nessa linha, é possível que muitos dos domicílios pesquisados pelo IBGE estejam recebendo o sinal da televisão aberta com número limitado de canais, ou que os usuários assistam à TV não propriamente por meio da radiodifusão, mas por outras tecnologias que não compõem o escopo deste trabalho, tais como a television receive only – TVRO (acesso via antenas parabólicas) pelo serviço de acesso condicionado - SeAC (que compreende a televisão a cabo – TVC; via satélite – DTH; e micro-ondas – serviço de distribuição de canais multiponto multicanal –MMDS); ou pelos serviços de streaming, que permitem acesso aos canais lineares oferecidos pela radiodifusão, via televisores conectados à internet (SmarTV).

47. Nos últimos anos, assiste-se a uma queda da audiência dos canais de televisão aberta no Brasil, bem como uma redução do número de ouvintes de rádio, com consequente redução das verbas publicitárias dos serviços de radiodifusão no sistema comercial. Entre as justificativas para essas mudanças, está a concorrência com outras formas de consumir os mesmos conteúdos transmitidos nas ondas de rádio ou televisão, com o crescimento do acesso e do consumo de áudio e vídeos pela internet.

48. No entanto, ao se realizar uma comparação entre o número de domicílios que possuem acesso à televisão e aqueles que dispõem de conexão à internet no país, bem como ao se analisarem os dados sobre o tempo médio gasto diariamente para ouvir rádio ou assistir televisão aberta, conclui-se que a radiodifusão ainda ocupa papel de destaque. Isso ocorre, dentre outros fatores, por ser a radiodifusão um serviço recebido livremente pelo público geral, sem necessidade de pagamento de pacote de dados, de acesso à internet em banda larga, ou de outras condicionantes de pagamento, situações observadas em alguns serviços de streaming e em serviços de televisão por assinatura, por exemplo.

49. De forma a complementar à análise das informações relativas às outorgas de radiodifusão, a equipe de auditoria desenvolveu um painel de dados com informações sobre a distribuição de outorgas por finalidade, por tipo de serviço, por estado e por empresas.

50. A categoria da emissora foi considerada na análise: comercial, educativa ou pública. O MCOM define cada uma da seguinte forma (peça 40):

> *- Público: abrange as emissoras consignatárias da União (EBC, Câmara dos Deputados, Senado Federal, Supremo Tribunal Federal, entre outros órgãos da União etc.);*
>
> *- Educativo: abrange as emissoras que receberam outorga (ato de delegação do serviço público) para executar o serviço de radiodifusão educativa, a partir de processos seletivos públicos (fundações, instituições de ensino superior e órgãos e entidades da Administração Pública*

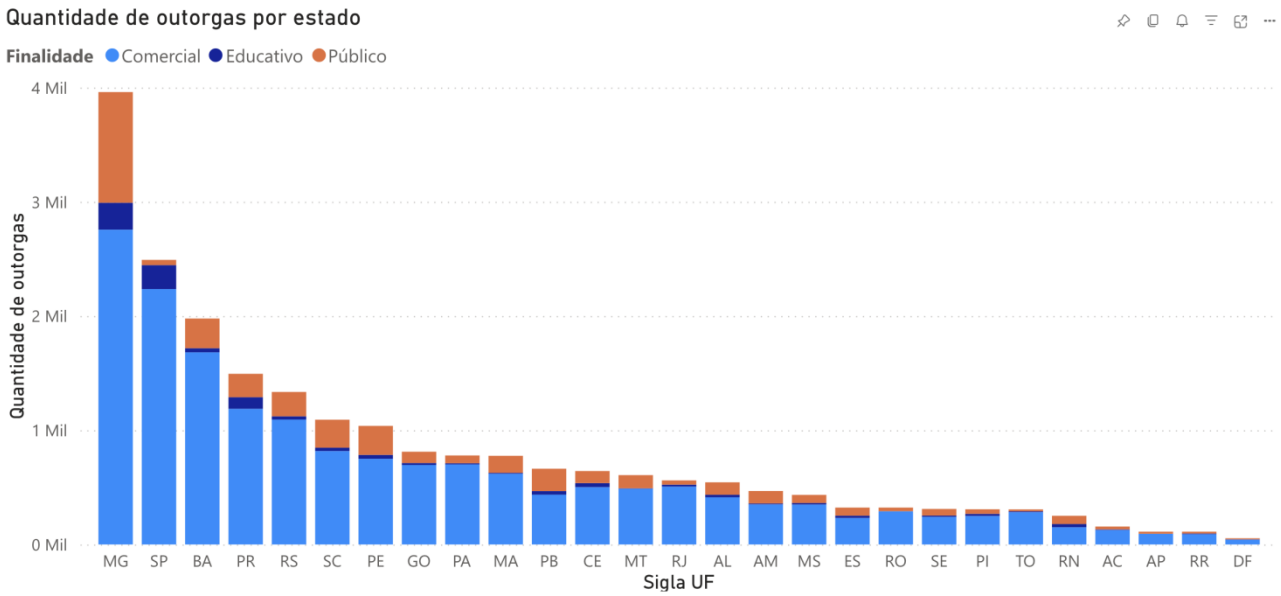
Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80235011.

Estadual, Distrital e Municipal);

- Comercial: abrange as emissoras de radiodifusão que exploram o serviço comercialmente (em geral, sociedades empresárias).

51. Analisando-se a distribuição de outorgas por estado da federação, atualmente, observa-se que Minas Gerais, São Paulo e Bahia são os que possuem as maiores quantidades de outorgas, em sua maioria, de retransmissoras de TV comerciais, conforme pode ser visto nas figuras a seguir.

Figura 2 - Quantidade de Outorgas de TV por estado (2025)



Fonte: elaboração própria (TCU). Dados enviados pelo MCOM (peça 39, anexo)

52. O gráfico acima mostra a proporção de outorgas por finalidade: comerciais, educativas e públicas, agregando a quantidade de outorgas de geradoras e retransmissoras em cada estado. Em Minas Gerais, por exemplo, há 2.756 outorgas comerciais, sendo 2.713 retransmissoras e 43 geradoras. As emissoras públicas somam 969 outorgas, sendo 29 geradoras e 940 retransmissoras. As emissoras com a finalidade educativa, por sua vez, alcançam 235 outorgas, sendo 97 geradoras e 138 retransmissoras. Os dados revelam uma desproporção entre a quantidade de geradoras e retransmissoras de TV comerciais, bem como uma concentração de geradoras de TV educativa no estado, em relação às demais unidades federativas.

53. Os números do estado de São Paulo mostram um total de 2.236 outorgas comerciais, sendo 47 geradoras e 2.189 retransmissoras de TV. As geradoras de TV educativas no estado somam 42, havendo 167 retransmissoras.

54. No geral, percebe-se uma desproporção entre a quantidade de outorgas entre os estados brasileiros, tanto em relação ao número de geradoras e retransmissoras, quanto em relação às finalidades comerciais, públicas e educativas. As diferenças entre geradoras e retransmissoras que podem contribuir para esses números serão exploradas em item específico deste relatório.

II.3 Diferenças entre geradoras e retransmissoras de TV

55. Além das diferenças nos processos de concessão e autorização de novas geradoras e retransmissoras de TV, conforme visto anteriormente neste relatório, existem diferenças relevantes entre as duas modalidades de serviços em termos de conteúdo veiculado, forma de contratação e propriedade, que podem contribuir para o cenário atual de grande quantidade de retransmissoras em relação à de geradoras, conforme quadro a seguir.

Quadro 3 - Comparativo de quantidades entre GTV e RTV

Serviço	*Quantidade*
Geradoras (GTVD)	*710*
Retransmissoras (RTVD)	*16.800*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80235011.

Fonte: Elaboração própria. Dados do MCOM de 24/3/2025

56. Embora a própria definição destes serviços os distinga, um considerado de radiodifusão, e outro classificado como serviço ancilar à radiodifusão, há situações em que às retransmissoras é facultado realizar atividades de geradoras de TV.

Conteúdo

57. As empresas geradoras de radiodifusão de sons e imagens são aquelas caracterizadas, em menor ou maior nível, pela produção de conteúdo, razão pela qual o art. 5º do regulamento do Decreto 52.795/1963 as define como estações que realizam 'emissões portadoras de programas que tem origem em seus próprios estúdios'.

58. Tais empresas devem observar alguns parâmetros na geração de conteúdo, como destinar um mínimo de 5% de seu tempo para a transmissão de serviço noticioso (art. 38, alínea 'h', da Lei 4.117/1962 – Código Brasileiro de Telecomunicações), um máximo de 25% de seu tempo total para a publicidade comercial (art. 124 da Lei 4.117/1962) e cinco horas semanais para a transmissão de programas educacionais (art. 16, § 1º, do Decreto-Lei 236/1967).

59. A Lei 14.408/2024, no entanto, modificou o Código Brasileiro de Comunicações, com a adição do art. 38, inciso 'k', abrindo a possibilidade de venda de 100% do espaço de programação por geradoras a produtoras independentes. Agora, em tese possibilita-se que a geradora não gere conteúdos próprios. A situação, antes da mudança legal, era alvo de disputas judiciais, e a prática de arrendamento gerava decisões controversas:

> *Art. 38. Nas concessões, permissões ou autorizações para explorar serviços de radiodifusão, serão observados, além de outros requisitos, os seguintes preceitos e cláusulas:*
> *(...)*
> *k) as concessionárias e permissionárias poderão transferir, comercializar ou ceder o tempo total de programação para a veiculação de produção independente, desde que mantenham sob seu controle a regra legal de limitação de publicidade comercial e a qualidade do conteúdo da programação produzido por terceiro para que atenda ao disposto na alínea 'd' deste caput, além de responsabilizarem-se perante o poder concedente por eventuais irregularidades que este vier a constatar na execução da programação;*
> *l) as concessionárias e permissionárias não poderão transferir, comercializar ou ceder a gestão total ou parcial da execução do serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens. (grifo nosso)*

60. Apesar da mudança legislativa, no entanto, ainda que a empresa não gere diretamente o conteúdo, mas revenda o espaço da programação para terceiros independentes, continua sendo geradora de TV, com suas obrigações, deveres e direitos.

61. Ademais, a produção e a programação das emissoras de televisão, nos termos do art. 221 da Constituição Federal, atenderão aos seguintes princípios: (i) preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas; (ii) promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação; (iii) regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei; e (iv) respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família.

62. Embora o citado artigo careça de regulamentação, que dar-se-ia com a atualização do Código Brasileiro de Telecomunicações, o regulamento aprovado pelo Decreto 52.795/1963 (Redação dada pelo Decreto 2.108, de 24/12/1996), art. 16, § 1º, prevê que a seleção de empresas geradoras de radiodifusão de sons e imagens seja processada considerando-se o tempo destinado a programas educativos (máximo de vinte pontos), o tempo destinado a serviço jornalístico e noticioso (máximo de vinte pontos), o tempo destinado a programas culturais, artísticos, educativos e jornalísticos a serem produzidos no município da outorga (máximo de trinta pontos) e o tempo destinado a programas culturais, artísticos, educativos e jornalísticos a serem produzidos por entidade que não tenha qualquer associação ou vínculo, direto ou indireto, com empresas executoras de serviços de radiodifusão (máximo de trinta pontos).

63. De acordo com o minuta de edital de licitação para outorga do serviço de radiodifusão comercial, que foi objeto da Consulta Pública 9/2022, a pontuação máxima do Decreto 52.795/1963 é

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80235011.

conferida à licitante que se comprometer a transmitir, diariamente: 216 minutos de programas educativos de caráter geral (mínimo aceito de 72 minutos); 259,2 minutos de serviço jornalístico e noticioso de caráter geral (mínimo aceito de 144 minutos); 432 minutos de programas produzidos e gerados no município da outorga (mínimo aceito de 72 minutos); e 57,6 minutos de programas produzidos por entidades sem vínculo com radiodifusores (mínimo aceito de 28,8 minutos).

64. Portanto, pode-se dizer que as empresas geradoras de radiodifusão de sons e imagens são aquelas que, além de realizarem a distribuição do sinal do canal e definirem a grade de programação, também assumem obrigações, de menor ou de maior monta, relativas à produção de conteúdo, em uma integração vertical da cadeia de TV.

65. Isso não quer dizer que a concessão de uma nova outorga para geradora tenha como consequência a produção de conteúdo inteiramente novo, pois existe a possibilidade de formação de cadeias por meio de afiliadas ligadas às cabeças de rede por meio de contrato de cessão de programação.

66. Esta é uma das possíveis razões pelas quais, a despeito de se ter 710 outorgas de geradoras de TV Digital no país, não se tenha uma diversidade de conteúdo dessa ordem de grandeza para o usuário final, o qual recebe uma proporção menor de canais ligados a poucas emissoras de televisão aberta de abrangência nacional.

67. Importante citar que uma outorga (que pode ser uma GTV ou RTV) não necessariamente seria um novo canal de programação. Uma emissora pode possuir geradoras (no limite estabelecido pelo Decreto-Lei 236/1967) e retransmissoras (sem limite). Porém, uma RTV não será, por definição, uma nova emissora, visto que deve estar ligada a um canal de TV de geradora.

68. Inobstante, não se pode desprezar que a instalação de uma nova geradora, ainda que afiliada a uma grande rede televisiva, possibilitará que programas sejam produzidos diariamente a partir da região da outorga, a exemplo dos noticiários e da transmissão de eventos esportivos e culturais locais, aos quais os telespectadores de regiões assistidas por geradoras terão acesso.

69. As empresas retransmissoras, por seu turno, atuam precipuamente como reprodutoras de conteúdo produzido pelas geradoras (art. 1º; 6º, inciso III, e 31 do regulamento aprovado pelo Decreto 5.371/2005), fazendo com que o sinal televisivo destas últimas seja disponibilizado a um público ampliado em relação àquele abrangido pela outorga inicial.

70. Existem, contudo, exceções relacionadas no Decreto 5.371/2005, que permitem a inserção de publicidade local pelas geradoras, nos canais de TV de retransmissoras situadas em região desprovida de geradora de televisão ou de estação de radiodifusão sonora (art. 32). Adicionalmente, a norma faculta às retransmissoras a inserção de programação e publicidade locais em regiões de fronteira de desenvolvimento do país (art. 33), assim consideradas a Amazônia Legal, definida pela Lei 5.173/1966, e o arquipélago de Fernando de Noronha (art. 392 da Portaria de Consolidação GM/MCOM 1, de 2/6/2023).

71. Para as localidades situadas em regiões de fronteira de desenvolvimento do país, a programação local pode chegar a até 15% do total da programação transmitida pela estação geradora de televisão a que a retransmissora estiver vinculada (art. 33, inciso II, do regulamento aprovado pelo Decreto 5.371/2005) e as inserções publicitárias locais podem ocupar todo o tempo disponível para tal finalidade (art. 33, inciso IV, do regulamento aprovado pelo Decreto 5.371/2005), circunstâncias que possibilitam que as retransmissoras, nessas localidades, atuem de forma análoga às geradoras (selecionadas, mediante licitação, que confere pontuação para percentuais de produção local oscilando entre 5% e 30% da programação total diária), especialmente aquelas afiliadas a redes de televisão.

72. Assim, ressalvadas as duas situações em comento, as entidades autorizadas a executar o serviço de RTV deverão veicular somente programação oriunda da geradora cedente dos sinais, sendo vedadas inserções de qualquer tipo de programação ou de publicidade (art. 31 do regulamento aprovado pelo Decreto 5.371/2005).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80235011.

73. Como resultado, uma localidade coberta apenas por retransmissoras típicas não terá acesso a programas culturais, artísticos, educativos e jornalísticos produzidos no município da outorga, diferentemente do que potencialmente ocorreria se uma outorga de geradora de radiodifusão televisiva fosse concedida para uma empresa atuar naquela cidade.

74. Nessa linha, pode ocorrer de um morador de município goiano, servido por retransmissora de televisão, receber serviço noticioso de uma cidade do interior do Rio Grande do Sul, situação que não seria a mais desejável nem a mais adequada aos princípios que regem a produção e a programação das emissoras de televisão (art. 221 da CF/88).

75. Como exemplo, notou-se o caso de uma emissora que possui sede em São Paulo e sete geradoras. Ela possui retransmissoras espalhadas em estados em que não possuem sua própria geradora, como Rio Grande do Norte, Mato Grosso do Sul, Paraná, entre outros. No caso, recebem conteúdo de geradora localizada fora do estado em questão, sem que haja produção de conteúdo local.

Contratação

76. A outorga para a geração de radiodifusão de sons e imagens deve ser necessariamente precedida de procedimento licitatório, destinado a garantir tratamento isonômico aos participantes e à observância aos princípios da legalidade, da moralidade, da impessoalidade e da publicidade (art. 10 do Regulamento dos Serviços de Radiodifusão - Decreto 52.795/1963).

77. Dentre outros requisitos do edital de licitação, devem ser observados o valor mínimo da outorga de concessão e as condições de seu pagamento, assim como os quesitos e critérios para julgamento das propostas (art. 13, incisos II, III, XII, do Regulamento dos Serviços de Radiodifusão).

78. Tais dispositivos têm por objetivo selecionar as empresas que apresentem as melhores contrapartidas ao poder concedente, não somente em termos financeiros, mas também em relação ao tempo de programação destinado a programas educativos, a serviço jornalístico/noticioso, a programas produzidos no município da outorga e a programas de produtoras independentes.

79. Após o procedimento licitatório, o ato de outorga (decreto presidencial) há que ser objeto de deliberação pelo Congresso Nacional para que tenha efeitos práticos, conforme previsto no art. 223 da Constituição Federal, ou seja, o contrato de outorga será assinado somente depois da publicação do decreto legislativo de aprovação da nova concessão.

80. O prazo de concessão para a geração de radiodifusão de sons e imagens é de quinze anos e passível de prorrogações por períodos iguais e sucessivos, mediante apreciação e deliberação do ato de renovação pelo Congresso Nacional (art. 223 da Constituição Federal).

81. Nota-se, do exposto, que a outorga para a geração de radiodifusão de sons e imagens é processada em observância aos ditames da Constituição Federal, tanto em relação aos princípios que regem as seleções públicas como quanto ao processo de participação dos poderes executivo e legislativo na outorga e em suas posteriores renovações.

82. As autorizações para a execução do serviço de retransmissão de televisão, por seu turno, são outorgadas sem a realização de licitação prévia para a seleção entre os potenciais interessados e, até recentemente, sem qualquer processo público de seleção.

83. Em 16/10/2023, por meio da Portaria 10.765/2023, o MCOM publicou o primeiro Plano Nacional de Outorgas – PNO – de retransmissoras (PNO RTV 2023/2024/2025), com o intuito de 'dar uma maior transparência sobre os procedimentos e critérios necessários para que as localidades sejam contempladas em futuros editais de seleção pública' e de 'atender a demanda reprimida já cadastrada no Ministério das Comunicações, que atualmente somam 9.650 pedidos, relativos a 2.595 municípios de todas as regiões do país'.

84. O PNO em questão aponta que, até 3/10/2023, já haviam sido concedidas 12.653 autorizações para o serviço de retransmissão de televisão primária, sendo que 3.437 municípios estariam sendo cobertos por pelo menos uma emissora. Qual seja, até tal data, os pedidos estavam sendo atendidos à medida que o MCOM dava vazão às manifestações de interesse, sem publicação de editais de chamamentos públicos previamente.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80235011.

85. O ato de outorga, no caso das retransmissoras, se resume à edição de portaria ministerial de autorização; trata-se, portanto, de outorga que não se processa com a participação da Presidência da República (decreto presidencial) nem do Congresso Nacional (decreto legislativo) para que tenha efeitos práticos.

86. Importante também citar que não há distinção entre radiodifusão comercial e pública, na modalidade educativa, dentro do processo de seleção de RTV. Todos concorrem igualmente, não havendo benefícios para as TVs educativas. Estas, como possuem limitada atuação para levantamento de financiamento (o parágrafo único, art. 13 do Decreto-Lei 236/1962 veda a transmissão de propagandas e patrocínio de programas), saem em desvantagem.

87. Exemplo de como o poder econômico pode beneficiar a radiodifusão comercial nesta seleção, o art. 481-G da Portaria de Consolidação GM/MCOM 1/2023 indica como primeiro critério de preferência a empresa 'que tiver o canal designado como canal de rede na UF'. Para possuir canal de rede, a emissora deve possuir três ou mais canais digitais iguais em um mesmo estado ou DF. Em entrevistas com radiodifusores educativos, foi relatado que há dificuldade financeira para custear as emissoras de TV em grande parte das fundações educacionais elegíveis. Isso também pode ser evidenciado pela análise de dados enviados pelo MCOM, a qual indica que apenas cerca de 4% das retransmissoras são de empresas de radiodifusão educativa.

88. Isso indica que, por possuir orçamentos mais limitados, dentro do processo de seleção da radiodifusão de retransmissoras, da forma como é definido, as radiodifusoras educativas encontram maior dificuldade de competir com as comerciais por essas outorgas.

89. Outrossim, as autorizações para a retransmissão de televisão são concedidas em caráter precário e por prazo indeterminado, o que lhes dispensa dos trâmites exigidos para as geradoras, inclusive no âmbito do Legislativo, nas renovações a cada período de quinze anos.

90. Dessa maneira, embora prestem serviço de radiodifusão de sons e imagens, em boa parte assemelhado ao das geradoras, especialmente em regiões de fronteira de desenvolvimento, as retransmissoras televisivas, não se submetem às exigências estabelecidas no art. 223 da Constituição Federal.

Propriedade

91. De acordo com a Constituição Federal, os meios de comunicação social, a exemplo da radiodifusão de sons e imagens, não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou de oligopólio (art. 220, § 5º).

92. O Decreto-Lei 236/1967, por sua vez, assinalou que cada entidade pode ter concessão de radiodifusão de sons e imagens, em todo o país, que não exceda o limite de vinte outorgas (art. 12, inciso II). Cumpre ressaltar que o limite de duas outorgas por estado foi há pouco suprimido, a partir da edição da Lei 14.812, de 15 de janeiro de 2024.

93. Logo, uma mesma empresa não pode ter a propriedade de mais de vinte outorgas de geradoras de televisão no território nacional, embora não haja empecilho, na atual legislação, para que tais emissoras estejam concentradas em um único estado, inovação legal que pode, inclusive, gerar questionamentos quanto à constitucionalidade da Lei 14.812/2024 em relação ao art. 220, § 5º, da CF/1988.

94. Porém, é vasta a literatura especializada que aponta como, na prática, esse dispositivo legal não dá conta da regulamentação do artigo constitucional. Em entrevista realizada no âmbito desta auditoria, foi afirmado por consultor legislativo que a interpretação pelo MCOM do termo 'entidade' não se aplica a diferentes pessoas jurídicas pertencentes a um mesmo grupo. Assim, mesmo antes da alteração do limite legal, não havia empecilho para a concentração de diversas outorgas de radiodifusão em um mesmo grupo.

95. Com relação às retransmissoras de televisão, é importante esclarecer que o serviço de RTV em caráter primário, assim considerado aquele que tem direito à proteção contra interferência (art. 6º, inciso XVII, do regulamento aprovado pelo Decreto 5.371/2005), é conferido apenas às pessoas jurídicas concessionárias do serviço de radiodifusão de sons e imagens (art. 13 do

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80235011.

regulamento aprovado pelo Decreto 5.371/2005), ou seja, apenas as geradoras televisivas já estabelecidas podem prestar esse tipo de serviço.

96. Os limites impostos às geradoras televisivas, de vinte outorgas em todo país, não são aplicáveis em se tratando da prestação do serviço de RTV, por força do art. 12, inciso II, § 2º, do Decreto-Lei 236/1967:

> *§ 2º - Não serão computadas para os efeitos do presente artigo, as estações repetidoras e retransmissoras de televisão, pertencentes às estações geradoras.*

97. À vista disso, uma pessoa jurídica detentora de uma única outorga para geração televisiva em um determinado estado poderá estender seu sinal, por meio de retransmissoras, a centenas de municípios, daquele estado ou até de outras unidades federativas, de sorte que os limites de propriedade estabelecidos e as vedações constitucionais à formação de monopólios ou de oligopólios são de efeitos práticos reduzidos ou mesmo nulos em face dessa possibilidade de expansão ilimitada por meio de retransmissoras.

Expansão via RTV

98. A expansão da radiodifusão de sons e imagens, no Brasil, vem ocorrendo principalmente por meio das retransmissoras, como se verifica da distribuição atual do número de outorgas do 'Painel de Outorgas de Rádio e TV' do MCOM (https://www.gov.br/mcom/pt-br/assuntos/radio-e-tv-aberta; acesso em 24/07/2025), que contabiliza cerca de 21.000 retransmissoras para algo em torno de 800 geradoras (quantidade 26 vezes maior), incluídas as analógicas e digitais.

99. Esse acréscimo no número de retransmissoras de TV nos últimos anos se deveu, em parte, à estratégia adotada de migração do sinal de TV analógico para o digital, o qual possibilitou condições favoráveis à expansão do sinal de geradoras existentes, públicas, educativas e comerciais.

100. Vale lembrar que, desde 2010, não há registro de licitação para novas outorgas de geradoras de televisão comercial, circunstância que contribuiu para aumentar, proporcionalmente, o peso das retransmissoras na radiodifusão de sons e imagens pelo país.

101. Mantido o cenário atual, a perspectiva é de que as empresas que já ingressaram no mercado da radiodifusão de sons e imagens (concessionárias atuais) consolidem sua presença nos municípios brasileiros por meio de novas outorgas de RTV (autorizações), especialmente considerando que o PNO RTV 2023/2024/2025 visa atender uma demanda reprimida de 9.650 pedidos, relativos a 2.595 municípios de todas as regiões.

Regiões de fronteira de desenvolvimento

102. Outro ponto que merece ser abordado neste trabalho refere-se à possibilidade, conferida pelo art. 33 do regulamento trazido no Decreto 5.371/2005, de que retransmissoras 'em Municípios situados em regiões de fronteira de desenvolvimento do País, assim definidas em ato do Ministério de Estado das Comunicações' possam realizar inserções locais de programação e de publicidade em condições que as aproximam da atuação das geradoras:

> ~~*I - a estação retransmissora deverá estar instalada em Município que não possua estação geradora de televisão em funcionamento;*~~ *(Revogado pelo Decreto nº 5.413, de 2005)*
>
> *II - a inserção de programação local não deverá ultrapassar a quinze por cento do total da programação transmitida pela estação geradora de televisão a que a retransmissora estiver vinculada;*
>
> *III - a programação inserida deverá ter finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas, em benefício do desenvolvimento geral da comunidade; e*
>
> *IV - as inserções de publicidade terão duração máxima igual e coincidente com os espaços de tempo destinados à publicidade transmitida pela estação geradora cedente dos sinais; e*
>
> *V - as inserções de publicidade somente poderão ser realizadas pelas entidades autorizadas a executar o Serviço de RTV de sinais provenientes de estações geradoras de televisão comercial.*
>
> *Parágrafo único. As estações retransmissoras de que trata o caput pertencentes a pessoas jurídicas concessionárias do serviço de radiodifusão de sons e imagens poderão, adicionalmente, realizar inserções locais destinadas ao serviço jornalístico e noticioso, nos termos do disposto no inciso II do caput do art. 8º da Lei nº 14.173, de 15 de junho de 2021.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80235011.

103. Ou seja, é permitido às retransmissoras nas regiões de fronteira de desenvolvimento atuarem de forma análoga a uma geradora, porém sem se submeterem aos requisitos, tanto constitucionais quanto legais, a que uma outorga voltada à geração de TV estaria sujeita.

104. A definição acerca dos locais remotos que poderiam ser atendidos por retransmissoras com feições de geradora ficou a cargo do MCOM, incumbido de expedir ato indicando quais seriam os municípios enquadrados nessa condição. Como resultado, foi estabelecido que, para esse fim, a região da Amazônia Legal integraria a fronteira de desenvolvimento do país, conforme Portaria de Consolidação GM/MCOM 1/2023:

> *Art. 392. Para fins do que estabelece o art. 33 do Regulamento do Serviço de Retransmissão de Televisão e do Serviço de Repetição de Televisão, são consideradas regiões de fronteira de desenvolvimento do País a Amazônia Legal, conforme definido na Lei nº 5.173, de 27 de outubro de 1966, alterada pela Lei nº 5.374, de 7 de dezembro de 1967, e o arquipélago de Fernando de Noronha. (Origem: PRT GM/MCOM 669/2007, art. 1º, caput)*

105. A região da Amazônia Legal, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), abrange uma área de 5.015.146 km², correspondente a 58,93% do território brasileiro, na qual estão inseridos 772 municípios distribuídos por nove estados: Rondônia (52), Acre (22), Amazonas (62), Roraima (15), Pará (144), Amapá (16), Tocantins (139), Mato Grosso (141) e Maranhão (181). Destaca-se que as capitais dos nove estados se encontram entre os municípios beneficiados com os incentivos às retransmissoras para produção de conteúdo.

Figura 3 - Amazônia Legal (FIGURA NO ORIGINAL)

Fonte: IBGE. https://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/mapas-regionais/15819-amazonia-legal.html. Consulta em 19/11/2024.

106. Diante dessa informação, construiu-se a tabela a seguir, buscando comparar os percentuais de GTVD e RTVD entre as regiões do Brasil, tomando como inspiração o trabalho de Pieranti (2018), que analisou a presença de estações locais de TV na Amazônia Legal em comparação com o restante do país.

Quadro 4 - Percentuais de GTVD e RTVD por região

	Quantidade total de municípios	*Municípios com GTVD*		*Municípios com RTVD*	
		Quantidade	*% do total municípios*	*Quantidade*	*% do total municípios*
Centro-Oeste	*467*	*29*	*6,21%*	*341*	*73,02%*
Nordeste	*1794*	*56*	*3,12%*	*1230*	*68,56%*
Norte	*450*	*17*	*3,78%*	*359*	*79,78%*
Sudeste	*1668*	*142*	*8,51%*	*1284*	*76,98%*
Sul	*1191*	*60*	*5,04%*	*663*	*55,67%*
Total	*5570*	*304*	*5,46%*	*3877*	*69,61%*

Fonte: Elaboração própria a partir do painel de outorgas de rádio e TV. https://www.gov.br/mcom/pt-br/assuntos/radio-e-tv-aberta. Acesso em 19/11/2024.

107. Observa-se, pelos dados, por exemplo, que, de toda a região norte, que está localizada na Amazônia Legal, quase 80% dos municípios estão cobertos com sinais de GTVD ou RTVD (todos os municípios desta região com GTVD também possuem RTVD), o que indica que esses municípios têm a possibilidade de produção de conteúdo local, haja vista as regras apresentadas anteriormente. Há de se citar que, dentre estes municípios, estão os mais populosos da região, incluindo as capitais dos nove estados. Assim, são cidades de grande porte, que possuem potencial de recebimento de geradoras. Sendo assim, os mencionados incentivos às retransmissoras aparentam não ser justificáveis.

108. Comparando-se com as regiões sul e sudeste, por exemplo, que não possuem nenhum município na Amazônia Legal, e, portanto, não são contemplados com as regras do art. 33 do regulamento do Decreto 5.371/2005, percebe-se que o percentual de municípios com outorgas capazes de gerar conteúdo local cai para 5,04% e 8,51%, respectivamente, porquanto nestas regiões apenas as geradoras terem a possibilidade de produção de conteúdo.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80235011.

109. Dessa forma, com as RTVDs podendo gerar até 15% de conteúdo nessas regiões da Amazônia Legal, além da possibilidade de inserção de serviço jornalístico e noticioso nos termos do parágrafo único do art. 33 do regulamento do Decreto 5.371/2005, há uma contribuição e incentivo para a produção de conteúdo local e consequente reforço na regionalização de conteúdo. Por outro lado, as retransmissoras com características de geradoras não se submetem aos mesmos requisitos destas, enfrentando um processo de outorga mais rápido e menos custoso. A exceção legal estabelecida pelo art. 33 do Decreto 5.371/2005 visa permitir que rincões pouco desenvolvidos do país possam dispor, em algum nível, de conteúdos locais, mesmo não sendo atendidos por outorgas de geradoras de radiodifusão comercial. Porém, não compôs o escopo desta fiscalização avaliar a eficiência ou eficácia desta medida.

III - ACHADOS

III.1 Falta de institucionalização de uma Política Nacional de Radiodifusão para distribuição de novas outorgas de radiodifusão que promova a redução das desigualdades regionais

110. Identificou-se, como primeiro achado deste Relatório de Acompanhamento a ausência de diretriz estratégica de médio e longo prazos do Ministério das Comunicações para a expansão dos serviços de radiodifusão e seus ancilares. Essa lacuna compromete a redução das desigualdades regionais, estaduais e municipais, relacionadas à concentração de outorgas comerciais e públicas, além de prejudicar a promoção de uma expansão mais equilibrada da radiodifusão, que tem ocorrido prioritariamente por meio da distribuição de retransmissoras de TV, em detrimento de novas geradoras de TV, sem atender plenamente ao interesse público.

111. A ausência de um planejamento com diretrizes do MCOM sobre as outorgas de radiodifusão pode ter como efeito uma falta de visão futura do Ministério sobre o cenário da distribuição de outorgas pelo território nacional, com riscos de desequilíbrio entre as outorgas de geradoras e de retransmissoras; entre a quantidade de outorgas por estado e por município; e por finalidade (pública e privada). Esse cenário impacta diretamente o potencial de os cidadãos usuários dos serviços de radiodifusão poderem receber de forma livre e gratuita conteúdos mais diversificados, regionalizados e de qualidade.

112. De acordo com o Painel Outorgas de Rádio e TV do Ministério das Comunicações (MCOM), (disponível em https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiNjQwOTAzYTItNWM1My00NDA0LWFmYjEtMDVhZGRmMjZkODgyIiwidCI6ImExMTIwMGVkLTNhYTctNDFhMy05M2UxLTcwYWU4ZmMxZWMxYSJ9, acessado em 13/2/2025), o Brasil possui um total de 21.951 outorgas de televisão. Destas, 708 são para geradoras de TV Digitais (GTVD), distribuídas em 304 municípios, e 16.679 são para retransmissoras de TV Digitais (RTVD), presentes em 3.885 municípios. No que diz respeito à TV analógica, ainda existem 102 outorgas para geradoras em 86 municípios e 4.317 outorgas para retransmissoras em 1.253 municípios. Esses dados revelam que 94% dos municípios no Brasil não possuem nenhuma geradora de TV e 30% não contam com outorgas para retransmissoras de TV.

113. Observa-se, também, que a televisão comercial predomina no Brasil, com 17.205 outorgas distribuídas em 3.847 municípios, em comparação com a televisão pública, que possui 3.534 outorgas em 1.812 municípios, e a televisão educativa, que conta com 1.205 outorgas em 670 municípios. Esses números indicam que 73,64% dos municípios brasileiros têm outorgas para televisão comercial. Em contraste, 34,2% dos municípios possuem outorgas para televisão pública, enquanto a televisão educativa está presente em apenas 12% dos municípios do país.

114. Tais números revelam que a distribuição de outorgas de radiodifusão de sons e imagens no Brasil enfrenta ao menos três possíveis desafios: de contemplar municípios que ainda não dispõem de outorga ou que contam com número reduzido de outorgas (aumento de cobertura, diversificação de conteúdo, redução de desigualdades regionais); de proporcionar uma expansão mais equilibrada da radiodifusão pública/educativa em relação à radiodifusão comercial (promoção da complementaridade entre os sistemas); e de possibilitar que a expansão ocorra com o potencial

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80235011.

incremento da produção e da regionalização de conteúdo (eventual impulsionamento de geradoras em detrimento de retransmissoras).

115. Cerca de 30% dos municípios não contam com outorgas de radiodifusão de sons e imagens, a despeito do grande número de outorgas vigentes e, em especial, daquelas autorizadas nos últimos anos.

116. Embora os desafios elencados sejam de grande magnitude, a atuação governamental para fomentar o setor de radiodifusão de sons e imagens pode não estar ocorrendo com a intensidade e o direcionamento necessário à adequada expansão do setor.

117. Enquanto as geradoras televisivas educativas e comerciais enfrentam dificuldades para avançar em número de outorgas, as retransmissoras (sobretudo comerciais) registram largo avanço. De acordo com levantamento realizado por esta unidade técnica (TC 005.041/2023-6), as retransmissoras de televisão passaram de 8.379 (2013) para 20.776 (2023), o que representa um aumento de 148% no período.

Quadro 5 - Evolução das outorgas de televisão (2013 a 2023)

Ano	*GTV*	*GTVD*	*RTV*	*RTVD*
2013	*314*	*366*	*8.379*	*0*
2023	*76*	*311*	*9.210*	*11.566*

Fonte: elaboração própria (TCU), a partir de dados MCOM, obtidos no TC 005.041/2023-6 (peça 73, p. 62)

118. Essa notável expansão da retransmissão, tanto em termos percentuais quanto em números absolutos, pode ter sido favorecida, entre outros fatores, pelo rito expedito conferido a esse tipo de outorga, que é concedida em caráter precário (prazo indeterminado), não se submete a procedimento licitatório, não demanda o pagamento pela outorga e não depende de deliberação do Congresso Nacional (CF/1988, art. 223) para que seja viabilizada e operacionalizada.

119. Por outro lado, há que se verificar, igualmente, se essa expansão por meio de retransmissoras eventualmente pode atrapalhar ou mesmo impedir o avanço das geradoras educativas e geradoras comerciais em grandes centros urbanos, nos quais há maior escassez de espectro de radiofrequência. Isso porque a natureza do serviço, público ou privado, e o tipo de serviço, via concessão, no caso da geradora de TV, ou de autorização, caso de RTV, ocupam canais e faixas de radiofrequência, indistintamente.

120. A expansão por meio de retransmissoras, pelo que foi anteriormente apresentado, corresponde à prestação de serviço de radiodifusão de sons e imagens que não conduz à regionalização da produção (art. 221 da CF/1988); que não se submete ao crivo de procedimento licitatório, não conta com a participação do titular do Poder Executivo federal nem com a deliberação do Poder Legislativo (art. 223 da CF/1988); e que não se sujeita às regras que visam limitar a formação de monopólios e de oligopólios nem aos limites de propriedade estabelecidos (art. 220, § 5º, da CF/1988, c/c art. 12, inciso II, § 2º, do Decreto-Lei 236/1967).

121. Por outro lado, há que se reconhecer que as retransmissoras, mesmo pouco afeitas aos ditames constitucionais, desempenham papel relevante na disseminação dos serviços de radiodifusão que têm finalidade educativa e cultural, mesmo em seus aspectos informativo e recreativo, sendo considerados de interesse nacional (art. 3º do regulamento aprovado pelo Decreto 52.795/1963).

122. O acesso às fontes da cultura nacional (art. 215 da CF/1988) e à educação (art. 205 da CF/1988) deve ser assegurado a todos, de modo que a radiodifusão, como veículo com tais finalidades, não pode servir apenas a uma parcela da população brasileira, sob pena de aprofundar desigualdades regionais, em afronta aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (art. 3º da CF/1988).

123. Considerando-se as dimensões continentais do Brasil e o seu elevado número de municípios (5.570), é razoável assumir que muitos deles não comportem outorgas para a geração de radiodifusão de sons e imagens por radiofrequência terrestre, que exigiriam a instalação de uma estrutura para a geração de programação local. Tal fato foi mencionado em entrevista com

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80235011.

representantes de emissoras comerciais (Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão - Abert).

124. Nesses municípios que não desfrutam de atratividade ou de condições para a instalação de geradoras de radiodifusão de sons e imagens, a expansão da televisão por radiodifusão terrestre tende a ser realizada por meios alternativos, tais como a retransmissão, para que a população não se veja privada de serviços considerados de interesse nacional, pelas finalidades educativas e culturais que alberga.

125. O Ministério das Comunicações, no entanto, não dispõe de planejamento para a distribuição de outorgas de radiodifusão de sons e imagens pelos municípios brasileiros, de forma a distinguir as localidades com atratividade para serviços de geração daquelas que precisam ser atendidas por medidas alternativas, tais como a retransmissão, para que tenham acesso a tais serviços.

126. Essa lacuna, em termos de planejamento, faz com que a expansão da radiodifusão de sons e imagens seja guiada com forte influência dos interesses comerciais das empresas do setor, para as quais novas retransmissoras tendem a ser mais vantajosas do que novas geradoras, por diversas razões:

a) são outorgadas somente às atuais concessionárias (geradoras), no caso da RTV primária, o que impede que novos grupos econômicos ingressem na radiodifusão de sons e imagens;

b) permitem uma expansão ilimitada do sinal pelos municípios brasileiros, o que não seria possível por meio de geradoras;

c) não encerram exigências quanto à produção de conteúdo, o que possibilita a ampliação de mercado publicitário a custos de operação reduzidos;

d) não exigem o pagamento de outorga, o que permite alcançar novas localidades sem as contrapartidas financeiras ao poder público que seriam exigíveis em caso de licitação;

e) não se submetem ao crivo do Poder Legislativo, o que confere maior celeridade à obtenção das outorgas e evita possíveis revezes que possam advir dessa atuação;

f) são concedidas por prazo indeterminado, sem necessidade de renovação a cada período de quinze anos;

g) não possuem contrato de outorga aos moldes das geradoras, mas sim autorização em caráter precário.

127. Ao autorizar outorgas de retransmissoras em cidades de médio ou de grande porte, sem um planejamento prévio, o Ministério das Comunicações pode, na prática, contribuir para inviabilizar a instalação de geradoras de radiodifusão de sons e imagens em localidades potencialmente atrativas para a prestação desses serviços.

128. O município de Poços de Caldas/MG, por exemplo, abriga uma população superior a 160 mil habitantes, mas não dispõe de geradora de televisão digital (GTVD). De acordo com informações do sistema Mosaico, o município conta com três retransmissoras de televisão digital (RTVD), com finalidade comercial, que já tiveram seus canais licenciados:

Quadro 6 – Retransmissoras licenciadas de TV Digital em caráter primário em Poços de Caldas/MG

Serviço	*Entidade*	*Programação*
RTVD	*Televisão Sul de Minas S.A.*	*Globo*
RTVD	*Rádio e Televisão Record S.A.*	*Record*
RTVD	*Sociedade Rádio e Televisão Alterosa S.A.*	*SBT*

Fonte: Elaboração própria, a partir de informações obtidas no Sistema Mosaico

129. Em 16/10/2023, por meio da Portaria 10.765/2023, o MCOM publicou o primeiro PNO de retransmissoras (PNO RTV 2023/2024/2025), com o intuito de 'dar uma maior transparência sobre os procedimentos e critérios necessários para que as localidades sejam contempladas em futuros editais de seleção pública'. Até então, os pedidos estavam sendo atendidos à medida que o MCOM dava vazão às manifestações de interesse, sem publicação de editais de chamamentos públicos previamente.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80235011.

130. O PNO RTV 2023/2024/2025 contempla outros três canais em Poços de Caldas/MG, de modo que, ao final desse processo, com as grandes redes veiculando seu conteúdo naquele município, por meio de retransmissoras, é possível que já não subsista interesse ou viabilidade para a instalação de empresas geradoras de radiodifusão de sons e imagens na localidade.

131. O município de Anápolis/GO, que ocupa o posto de terceiro maior município goiano, em termos populacionais, com cerca de 400 mil habitantes, alberga uma única geradora comercial de radiodifusão de sons e imagens (TV Tocantins Ltda., programação Globo), além de outras oito retransmissoras de televisão digital:

Quadro 7 - Retransmissoras licenciadas de TV Digital em caráter primário em Anápolis/GO

Serviço	*Entidade*	*Programação*
RTVD	*Fundação João Paulo II*	*Canção Nova*
RTVD	*Rádio e Televisão Record S.A.*	*Record*
RTVD	*Fundação Universidade Estadual de Anápolis*	*Universidade*
RTVD	*Televisão Cidade Modelo Ltda.*	*RIT*
RTVD	*Agência Brasil Central*	*Cultura*
RTVD	*Televisão Independente de São José do Rio Preto Ltda.*	*Rede Vida*
RTVD	*Fundação Casper Libero*	*TV Gazeta*
RTVD	*TV Serra Dourada Ltda.*	*SBT*

Fonte: Elaboração própria, a partir das informações do Sistema Mosaico

132. O PNO RTV 2023/2024/2025 destina mais quatro canais para o município, de modo que uma vez atendidos os interesses das empresas concessionárias para aquela localidade, por meio de retransmissoras em caráter primário, a instalação de empresas geradoras de radiodifusão de sons e imagens na localidade pode restar comprometida.

133. Em grandes aglomerados urbanos, a concentração de empresas retransmissoras pode, ainda, inviabilizar a instalação de novas geradoras, ao provocar um exaurimento do espectro de radiofrequência, um recurso limitado, considerado bem público administrado pela Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel (art. 157 da Lei 9.472, de 16/7/1997).

134. O Ministério das Comunicações indicou ter se deparado com tal situação ao planejar a retomada das licitações de novas geradoras: 'Tendo em vista a oferta de canais geridos pela Anatel e a sua escassez, foram removidas da amostra acima as localidades onde não havia canais disponíveis para novas licitações' (peça 46, p. 11).

135. Ou seja, a distribuição indiscriminada de autorizações para retransmissoras, sem um planejamento prévio do Ministério das Comunicações sobre os municípios passíveis de receber concessões de geradoras, pode inviabilizar as futuras licitações, não apenas por razões comerciais (desinteresse de concessionárias, que podem acessar o mercado, sem licitação e contrapartidas, por meio de RTV, ou de potenciais entrantes que concorrerão, de forma desigual, com as retransmissoras já instaladas e em instalação no município) quanto por limitações de natureza técnica (esgotamento do espectro de radiofrequência).

136. Existe a possibilidade de o poder público retomar, a qualquer tempo e sem a necessidade de indenização de qualquer espécie, a outorga de uma retransmissora de radiodifusão de sons e imagens, mediante ato justificado, garantidos os princípios do contraditório e da ampla defesa, haja vista a natureza precária das autorizações concedidas (art. 9º do regulamento aprovado pelo Decreto 5.371/2005). Todavia, não há registro de ação dessa natureza por parte do Ministério das Comunicações. Em entrevista com os gestores do MCOM e da Anatel e em resposta a ofício (peça 30, p. 14), estes informaram que não há registro de desfazimento de autorizações de RTV no decorrer dos anos, tampouco interesse em substituir localidades com retransmissoras por novas geradoras de TV, ainda que exista viabilidade e atratividade econômica em determinadas regiões.

137. Conquanto seja possível a extinção de autorizações para a retransmissão de sons e imagens, a qualquer tempo, para viabilizar técnica e/ou economicamente novas licitações para a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80235011.

geração de sons e imagens, o planejamento prévio da distribuição de outorgas pode reduzir a necessidade de tais intervenções.

138. Embora haja a possibilidade de extinção a qualquer tempo e sem necessidade de indenização, o princípio da boa-fé nas relações travadas com os particulares recomenda parcimônia na distribuição dessas outorgas em localidades potencialmente atrativas, para que não haja necessidade de retomar canais depois que os investimentos necessários à retransmissão tenham sido efetuados.

139. Nesse sentido, é preocupante que o Ministério das Comunicações se proponha a atender milhares de manifestações de interesse no serviço de retransmissão de televisão primária (PNO RTV 2023/2024/2025) sem dispor de um planejamento capaz de distinguir as localidades com potencial econômico para receber geradoras, com as contrapartidas oferecidas (financeiras e de programação), daquelas que precisam de alternativas, como a RTV, para receber a radiodifusão de sons e imagens.

140. Dentro do PNO de RTV previsto, tampouco, há equilíbrio na proporção de pedidos para empresas comerciais ou para prestação de outorgas na modalidade pública, o que reforça a falta de um planejamento de médio e longo prazos que atenda às necessidades da população de acessar maior diversidade de conteúdos pela televisão.

141. A título exemplificativo, o PNO RTV 2023/2024/2025 prevê a distribuição de 146 novas autorizações para o serviço de RTV nas capitais dos vinte e seis estados brasileiros e do Distrito Federal, conforme quadro abaixo:

Quadro 8 - Distribuição de canais em capitais estaduais – PNO RTV 2023/2024/2025

UF	Município	Nº canais	% do total
AC	Rio Branco	12	8,22%
RR	Boa Vista	10	6,85%
RO	Porto Velho	10	6,85%
AM	Manaus	8	5,48%
GO	Goiânia	8	5,48%
MA	São Luís	8	5,48%
CE	Fortaleza	7	4,79%
SE	Aracaju	6	4,11%
MT	Cuiabá	6	4,11%
SC	Florianópolis	6	4,11%
AP	Macapá	6	4,11%
RS	Porto Alegre	6	4,11%
BA	Salvador	6	4,11%
PB	João Pessoa	5	3,42%
PR	Curitiba	5	3,42%
RN	Natal	5	3,42%
PI	Teresina	5	3,42%
ES	Vitória	5	3,42%
MS	Campo Grande	4	2,74%
PE	Recife	4	2,74%
AL	Maceió	3	2,05%
TO	Palmas	3	2,05%
PA	Belém	2	1,37%
MG	Belo Horizonte	2	1,37%
RJ	Rio de Janeiro	2	1,37%

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80235011.

DF	*Brasília*	*1*	*0,68%*
SP	*São Paulo*	*1*	*0,68%*
	Total	*146*	*100%*

Fonte: Elaboração Própria, a partir de dados do PNO 2023/2024/2025

142. As capitais são municípios, por excelência, potencialmente atrativos para a instalação de geradoras de radiodifusão de sons e imagens e que poderiam, em tese, prescindir de retransmissoras para que a população dessas localidades tenha acesso aos serviços prestados pelos radiodifusores televisivos comerciais.

143. Ao estimular a instalação de novas retransmissoras nas capitais, o Ministério das Comunicações deixa de obter as contrapartidas financeiras e de programação que poderia alcançar se destinasse tais canais, mediante licitação, para a geração de radiodifusão de sons e imagens.

144. Apenas na seara financeira, pode-se mencionar que uma outorga de radiodifusão de sons e imagens para uma cidade com população em torno de 100 mil habitantes, na região sudeste do país, tem valor mínimo estimado em R$ 19,2 milhões (considerou-se a proposta de preço da vencedora do edital 1/2010 para a cidade de Caraguatatuba, SP, sem aplicação de correção monetária).

145. Sob o prisma do radiodifusor estabelecido, a obtenção de uma RTV, de caráter primário, em uma capital ou cidade populosa pode representar uma vantagem econômica desproporcional e assimétrica em relação à outorga inicialmente obtida.

146. Suponha-se, por exemplo, que o radiodifusor tenha sido selecionado, mediante procedimento licitatório, para a geração televisiva em uma cidade com população de 100 mil habitantes. O pagamento de outorga será feito considerando-se o potencial de geração de receitas comerciais, daquela localidade, pelo prazo de quinze anos.

147. Posteriormente, se lograr ampliar o seu sinal para a capital do estado, com população várias vezes maior, terá acesso a um mercado publicitário de abrangência superior ao inicial, porém, sem que tenha que efetuar pagamento de outorga compatível com o novo mercado a que teve acesso, sem concorrer com outros interessados para transmitir sinais no novo município e sem que tenha que dispender recursos com a produção de conteúdo local.

148. Dessarte, a retransmissão comercial de sons e imagens, pela sua própria natureza precária e flexível em relação aos ditames constitucionais, não deve ocupar senão nichos de mercado que não possam ser preenchidos pelas geradoras comerciais de sons e imagens, pois o papel da RTV é eminentemente complementar ou ancilar à geração de sons e imagens.

149. A ausência de planejamento para a distribuição de outorgas de radiodifusão de sons e imagens leva a um tratamento indistinto entre retransmissoras e geradoras, sem considerar a prioridade destas últimas e que as retransmissoras são alternativas justificáveis em situações específicas, para cobrir localidades que não possam ser atendidas por geradoras.

150. É possível que, em decorrência do PNO RTV 2023/2024/2025, grande número de novas autorizações para retransmissoras de sons e imagens sejam distribuídas para localidades que possuem atratividade econômica para a instalação de geradoras televisivas, circunstância tendente a agravar a situação já verificada.

151. Na ausência de um planejamento estruturado que dimensione o cenário ideal de outorgas por serviço de radiodifusão ou ancilar, ou mesmo ao pensá-lo, o MCOM poderia atribuir critérios de atratividade econômica dos municípios na distribuição de outorgas de retransmissoras, tal como a existência de uma população maior que um determinado número de habitantes ou a presença de alguma geradora já em funcionamento na localidade (atratividade presumida).

152. Cumpre notar, outrossim, que a regulação do setor pode avançar no sentido de conceber novas alternativas para atender à demanda pela radiodifusão televisiva em localidades de menor potencial econômico, que vão além da retransmissão na forma como atualmente é autorizada, ou seja, guiada exclusivamente pelos interesses comerciais das empresas.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80235011.

153. Nesse sentido, seria possível, por exemplo, desenvolver mecanismos que permitam a realização de um certame licitatório em que a oferta de um canal de grande interesse comercial das empresas possa estar atrelada à obrigação de transmissão em regiões sem atratividade econômica para a radiodifusão comercial de sons e de imagens.

154. Boa prática em curso são leilões de radiofrequência relativos a serviços de telecomunicações, que atrelam frequências e localidades atrativas a compromissos de investimento em regiões não atrativas, de modo que haja contrapartidas dos vencedores. Dessa forma, haveria atendimento de áreas em que talvez não houvesse interesse econômico, mas em que haja interesse social, cumprindo um dos papéis da regulação.

155. Mesmo pensando no campo exclusivo da retransmissão, a autorização para o serviço em uma praça mais atrativa pode ser conjugada com a prestação do mesmo serviço em outros municípios eventualmente desprovidos de outorgas de radiodifusão de sons e imagens e para os quais não haja interesse por parte dos retransmissores.

156. Importante ressaltar que em entrevistas com representantes de radiodifusores, foi mencionado que há uma busca por corte de custos, pois há cada vez mais concorrência com setores com baixa ou nenhuma regulamentação e tributação, como canais FAST e serviços de assinatura de vídeo online (OTT).

157. Possível política de investimento em praças pouco atrativas, caso implementadas, devem levar em consideração a evolução tecnológica de serviços concorrentes, regulação, tributação e evolução dos hábitos dos consumidores, de modo a não ocorrer efeito contrário do previsto. Apesar de complexo, tal solução pode ser avaliada para implementação pelo MCOM, de modo a cumprir o papel da regionalização do conteúdo e atendimento a locais menos atraentes.

158. Uma regulação mais ativa permitiria, também, a partir de objetivos e metas traçados pelo poder público, trazer melhorias quanto ao conteúdo ofertado à população, por meio de uma melhor gradação das exigências do edital de licitação de geradoras e da pontuação fornecida, sobretudo em localidades mais atrativas e disputadas.

159. O que se percebe, contudo, é uma regulação incipiente da radiodifusão de sons e imagens no Brasil, tanto em termos de planejamento da distribuição das outorgas quanto da concepção de alternativas que possam melhorar a prestação desses serviços à população, circunstância a ensejar a atuação desta Corte de Contas na indução de melhorias no setor.

160. O Plano Estratégico Institucional (PEI) do MCOM de 2024 a 2027 apresenta como Diretriz Estratégica (DE) a funcionar como 'bússola que referencia a direção e o posicionamento do caminho a ser trilhado, orientando escolhas e prioridades' (MCOM, 2024, p. 16), Rádio e TV aberta, por meio da Evolução da TV Digital (DE 8); da Expansão do serviço de rádio (DE 9) e da Expansão da TV Digital (DE 10). Esta última é descrita como a 'Expansão da TV aberta e gratuita em território nacional, visando à democratização do acesso do cidadão à informação, cultura e entretenimento' (idem, p. 19).

161. Como objetivo estratégico para atender a essa diretriz tem-se a promoção de programas e políticas públicas que incentivem investimentos na implantação das infraestruturas de rádio e TV aberta. Como indicador desse objetivo, prevê-se número de novos canais digitais autorizados, para geradoras e retransmissoras de TV digital, conforme quadro abaixo, sem que haja especificação de proporção de quais modalidades dos serviços estarão atribuídas a esses canais, tais como se para geradoras ou retransmissoras de TV, comerciais, públicas, educativas etc.

Quadro 9 - Indicador Estratégico 05 – Promover a Expansão da oferta de serviços de rádio e TV Aberta

META ANUAL			
2024	2025	2026	2027
350	350	350	350

Fonte: PEI 2024-2027 MCOM, 2024, p. 40

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80235011.

162. Também no Eixo Governança, Gestão e Sustentabilidade, está prevista a Evolução e aperfeiçoamento da governança (DE 16), com o fortalecimento dos processos de governança do MCOM, para aprimorar a eficiência e a eficácia na formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas setoriais.

163. Questionado pela equipe de auditoria acerca da elaboração de estimativas sobre o cenário ideal das outorgas no médio/longo prazo em relação ao cenário atual e se existiria um cálculo que justificasse uma proporção equilibrada de geradoras e retransmissoras de TV; comercial e educativa; por localidade – estado/município, considerando os aspectos de complementariedade do sistema e a regionalização de conteúdo, o MCOM respondeu, em suma, que baseia seu planejamento na demanda de mercado, bem como no interesse da população (peça 30, p. 8-9):

> *2.30. O planejamento de novos editais de licitação ou seleção pública, em geral, leva em consideração dois critérios: i.) a expansão do serviço para localidades que têm pouco ou nenhum acesso a sinais de televisão; e ii.) o atendimento da demanda reprimida por outorgas, expressa no quantitativo de manifestações de interesse, formuladas por entidades que desejam prestar o serviço.*
>
> *2.31. Portanto, é correto afirmar que a política de outorgas do Ministério das Comunicações é norteada, de um lado, pela demanda do mercado (mensurada pelas manifestações de interesse); e, de outro, pelo imperativo da universalização de serviços de radiodifusão.*
>
> *2.32. Os Planos Nacionais de Outorga (PNO) são a materialização desse princípio. O Ministério os elabora tendo em vista o cadastro de demonstração de interesse nos serviços de televisão. Adicionalmente, procura-se contemplar também localidades que ainda não possuem – ou possuem poucas – outorgas.*
>
> *2.33. Além dos PNOs, como medida adicional para estimular a expansão do serviço para localidades onde há menos interesse do mercado, o Ministério pode instituir programas específicos, como o Programa Digitaliza Brasil (PDB) e o Programa Brasil Digital (PBD).*
>
> *(...)*
>
> *2.37. Em suma, pode-se afirmar que o Ministério baseia seu planejamento na demanda de mercado, bem como no interesse da população, especialmente, no aumento de acesso ao serviço e da diversidade da programação.*

164. No entanto, essas medidas não têm se mostrado suficientes para promoção de uma visão de longo prazo, no que diz respeito a novas outorgas de radiodifusão de geradoras e de retransmissoras, com provável concentração da propriedade, dado que RTV não tem limites para mesma empresa, bem como em função de as novas retransmissoras serem autorizadas com base no interesse das empresas em expandirem seus sinais, pela ausência de novas licitações de geradoras nos últimos anos, o que tem ocupado o espectro de radiofrequência com serviços auxiliares em detrimento de serviços de radiodifusão, cuja carga regulatória e contrapartidas para a população podem não corresponder aos princípios da regionalização da produção e da promoção da cultura nacional e regional (CF/1988, art. 221, incisos II e III).

165. O relatório de levantamento das políticas públicas de radiodifusão (TC 005.041/2023-6), que derivou no Acórdão 2214/2023-TCU-Plenário (rel. Min. Augusto Nardes), apontava para o risco de ineficiência e inefetividade das ações governamentais, por ausência de institucionalização da Política Nacional de Radiodifusão e por deficiências no planejamento, para nortear, de forma coesa, as políticas públicas e ações setoriais. Na ocasião, o relatório apresentou as seguintes conclusões:

> *333. Em síntese, esta seção demonstrou que:*
>
> *a) existe a previsão legal de uma Política Pública de Radiodifusão, o que competiria ao Ministério das Comunicações;*
>
> *b) cabe à Secoe formular e supervisionar as políticas públicas de radiodifusão;*
>
> *c) não existe um Plano Nacional de Radiodifusão, mas sim Planos Nacionais de Outorgas que, baseados em manifestação de interesse, podem lançar editais para suprir a demanda observada;*
>
> *d) existem políticas públicas e ações governamentais difusas relacionadas à radiodifusão, mas sem respaldo de um plano nacional de radiodifusão institucionalizado, ou instrumento congênere, com visão geral e sistêmica do serviço público e do setor;*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80235011.

e) no último PPA, as metas referentes à expansão do serviço público de radiodifusão perderam protagonismo, quando comparado com os PPAs anteriores;

f) paralelamente, uma política pública não formalizada, a qual tende a não resolver situações relacionadas à regionalização na transmissão de informação e cultura; e

g) um direcionamento por meio de plano nacional pode até mesmo dar maior objetividade e clareza ao Poder Executivo em sua função normativa, considerando que, apesar de motivar seus atos normativos visando à desburocratização do setor, as mudanças realizadas até o momento não contemplaram o setor de maneira ampla, mas corresponderam a alterações pontuais, o que pode colaborar com a manutenção de localidades sem radiodifusão ou com baixo quantitativo de geradoras locais.

334. Por todo o exposto, a não-institucionalização e as fragilidades referentes a um planejamento de longo prazo trazem riscos relacionados à coesão e à transparência das políticas públicas de radiodifusão, bem como ao cumprimento dos princípios nos quais a Constituição Federal pauta a comunicação social.

166. O trabalho também trazia o risco de manutenção de localidades sem radiodifusão e de desigualdades regionais, em função da distribuição de geradoras/retransmissoras estar concentrada em algumas localidades em detrimento de outras (grifos nossos).

338. Nesse contexto, o fato de o Ministério ter priorizado a outorga de retransmissoras, ainda que expanda a área de cobertura do serviço, não contribui de forma significativa para a redução da quantidade de locais com baixo quantitativo de geradoras, o que leva à limitação da produção local voltadas à cultura e à arte e ausência de ações que visem a estimular a produção de notícias locais, seja via radiodifusão ou novas formas, como a internet, por exemplo. Conforme preceitua a Constituição Federal, dois dos princípios que as emissoras de rádio e de televisão devem atender são: (i) promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação; e (ii) a regionalização da produção cultural, artística e jornalística. Mesmo que o dispositivo ainda não tenha sido regulamentado por lei, entende-se que o princípio deve ser um dos critérios a pautar a política pública.

339. Também, o aumento da quantidade de retransmissoras, sem expansão de novas geradoras, pode contribuir para maior concentração de entidades detentoras de outorgas, tendo em vista que os limites de outorgas de uma mesma entidade dispostos no art. 12 do Decreto 236/1967, excetuam, em seu §2º, as estações repetidoras e retransmissoras de televisão, pertencentes às estações geradoras.

(...)

341. Comparando a evolução das rádios comunitárias com as retransmissoras no curso de dez anos, observa-se um incremento de aproximadamente 500 nas primeiras, enquanto foram identificadas aproximadamente 12.000 novas retransmissoras de televisão, em que pese o crescimento de um tipo de outorga não obstaria o incremento de rádios comunitárias ou educativas.

342. A respeito da radiodifusão educativa, conforme informado pelo Ministério, o último PNO publicado foi em 2016, sendo que não foram lançados editais, o que leva à estagnação da quantidade de emissoras com essa finalidade.

343. Não se vislumbra a alteração desse cenário sem ações e políticas públicas coesas, com avaliações aprofundadas sobre a situação e suas origens e causas. Nesse sentido, o risco apontado nesta subseção é uma consequência daquele apontado inicialmente, referente à ineficiência e à inefetividade das ações governamentais, por ausência da institucionalização de uma Política Nacional de Radiodifusão.

167. Além das medidas adotadas pelo MCOM não terem se mostrando suficientes, observa-se a materialização dos riscos elencados na fiscalização citada e na fase de planejamento desta auditoria. No que se refere ao planejamento das outorgas do setor, foram elencados os riscos de expansão da radiodifusão desvinculado dos princípios constitucionais (programação de conteúdo regional, transparência, publicidade e complementariedade), sem diretrizes estratégicas e sem atender ao interesse público; de aumento e/ou manutenção da concentração de empresas já atuantes no mercado; e de inviabilidade de novas licitações em razão da ocupação dos canais e respectivo espectro de radiofrequência por retransmissoras de TV.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80235011.

168. A CF/1988 preconiza, no art. 223, que 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.

169. A Lei 14.600/2023, por sua vez, em seu art. 23, inciso II, bem como o Decreto 11.335/2023, Anexo I, art. 1º, inciso II, informam estar entre as áreas de competência do Ministério das Comunicações a política nacional de radiodifusão. Esta competência está afeta à Secretaria de Radiodifusão, à qual compete formular e supervisionar a execução de políticas públicas, de diretrizes, de objetivos e de metas relativas aos serviços de radiodifusão e de seus ancilares (art. 15, inciso I, Anexo I, Decreto 11.335/2023).

170. Segundo o Referencial Básico de Governança Organizacional (Brasil, TCU, 2020, p. 69),

> *As organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU existem para produzir políticas, bens e serviços públicos, visando ao aumento, de forma sistêmica e integrada, do bem-estar social e das oportunidades aos cidadãos. Para isso é importante traçar claramente seus objetivos, definir sua estratégia de atuação, desdobrá-la em planos de ação e acompanhar sua implementação (BRASIL, 2010).*

171. O Decreto 9.203/2017, que versa sobre a política de governança da administração pública federal, dispõe como mecanismo para o exercício da governança pública (art. 5º, inciso II): 'a estratégia, que compreende a definição de diretrizes, objetivos, planos e ações, além de critérios de priorização e alinhamento entre organizações e partes interessadas, para que os serviços e produtos de responsabilidade da organização alcancem o resultado pretendido'. O art. 6º afirma que compete à alta administração dos órgãos implementar e manter mecanismos e práticas de governança em consonância com os princípios e diretrizes do Decreto.

172. Adiante, nesta instrução, serão mostrados problemas específicos relacionados aos PNOs, às manifestações de interesse e à participação da população nos procedimentos de novas outorgas, que corroboram a necessidade de melhorias no planejamento setorial.

173. Nos comentários dos gestores no relatório preliminar (peça 65), o Ministério informou que o Plano Nacional de Radiodifusão (PNR) 2025-2027, 'que consolida as principais ações e iniciativas previstas para o setor, com foco na modernização e expansão da radiodifusão no Brasil, já teve seu texto finalizado por esta Secretaria e encontra-se em fase final de aprovação'. A Plano reunirá as principais ações da Secretaria de Radiodifusão. O plano contempla, entre outros pontos:

- *Planos Nacionais de Outorga (PNOs) para serviços de radiodifusão comunitária, educativa e de retransmissão de televisão;*
- *Procedimentos licitatórios para serviços de radiodifusão comercial;*
- *Ampliação da radiodifusão pública: Programa Brasil Digital;*
- *Procedimentos seletivos para o serviço de retransmissão de rádio na Amazônia Legal;*
- *Agenda Regulatória 2024-2025;*
- *Plano de Fiscalização Regulatória;*
- *Agenda de inovação tecnológica, com destaque para a implantação da TV 3.0;*
- *Projetos correlatos (GIRED-Seja Digital e GAISPI-Siga Antenado); e*
- *Digitalização e modernização dos serviços prestados à sociedade.*

174. Porém, até março de 2026, o Plano Nacional de Radiodifusão 2025-2027 não foi publicado.

175. Contudo, o plano não engloba a identificação de localidades com potencial para receber geradoras ou serviços ancilares, assim como aspectos de estimulação à regionalização da produção cultural, artística e jornalística, promovendo maior diversidade de conteúdo e fortalecendo a complementaridade entre os sistemas público, privado e estatal.

176. Portanto, propõe-se recomendar ao Ministério das Comunicações, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU no art. 2º, inciso III, e art. 11, da Resolução TCU 315/2020, que avalie incluir no Plano Nacional de Radiodifusão vigente:

I) A distribuição das outorgas comerciais, públicas e educativas de radiodifusão de sons e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80235011.

imagens, identificando os municípios com potencial para receber geradoras ou serviços ancilares, com objetivos, metas e indicadores voltados para a redução das desigualdades regionais e a democratização do acesso à radiodifusão, consoante o art. 223 e o princípio da eficiência definido pelo art. 37 da CF/1988, o art. 23, inciso II, da Lei 14.600/2023, o art. 6 do Decreto 9.203/2017, o art. 1º, inciso II, e o art. 15, inciso I, do Anexo I do Decreto 11.335/2023 e o Objetivo Estratégico 5 do Plano Estratégico MCOM 2024-27.

II) Mecanismos para estimular a regionalização da produção cultural, artística e jornalística, promovendo maior diversidade de conteúdo e fortalecendo a complementaridade entre os sistemas público, privado e estatal, em alinhamento ao interesse público e aos princípios de eficiência e transparência e conforme o art. 221, incisos II e III e o art. 3º, inciso III, da Constituição Federal de 1988.

177. Com essa medida, espera-se promover o acesso da população à radiodifusão televisiva, considerada de interesse nacional, por suas características educativas e culturais, bem como pela importância, alcance e capilaridade da televisão brasileira para a promoção da comunicação social; a redução das desigualdades regionais; a promoção de maior diversidade e regionalização do conteúdo transmitido; o fortalecimento da complementaridade dos sistemas; e o aumento da transparência e da eficiência dos processos de outorgas. A iniciativa também visa assegurar que o planejamento preveja a possibilidade de concessão de outorgas para geradoras de televisão, quando viáveis, para que não sejam substituídas, de forma injustificada, por autorizações a retransmissoras.

178. Dessa forma, busca-se conformidade aos princípios constitucionais, incluindo a realização de procedimentos licitatórios (CF/1988, art. 21, inciso XII, 'a'; Regulamento aprovado pelo Decreto 52.795/1963, art. 6º, § 1º, e art. 10, caput), o cumprimento de prazos contratuais definidos (CF/1988, art. 223, § 5º); a participação do Poder Executivo e Legislativo no processo de outorga e suas renovações (CF/1988, art. 223, § 3º); a vedação a monopólios ou oligopólios (CF/1988, art. 220, § 5º); a valorização da produção de conteúdo qualificado (CF/1988, art. 221); a complementaridade dos sistemas público, privado e estatal (CF/88, art. 223, caput); e a definição de estação geradora do art. 5º do Regulamento aprovado pelo Decreto 52.795/1963); e de estação retransmissora do art. 1º do Decreto 5.371/2005.

III.2 Morosidade nos processos de licitação de outorgas de radiodifusão

179. Na etapa de planejamento da auditoria, verificou-se que licitações pendentes de finalização estavam sendo retomadas, com vistas à concessão de novas outorgas de radiodifusão comercial de sons e imagens, circunstância que motivou a inclusão de uma questão do acompanhamento para verificar se essa retomada atende aos princípios e critérios legais e tem se mostrado eficaz e efetiva (questão cinco).

180. Nesse sentido, demandou-se do MCOM que apresentasse informações acerca dos processos de licitação (comercial), em andamento, advindos desse estoque, dos editais correspondentes, das outorgas porventura concedidas, de eventuais metas a serem alcançadas e de pareceres jurídicos pertinentes.

181. A partir das planilhas encaminhadas (anexo da peça 30, incluído no papel de trabalho 76.480.636-8), foi possível identificar que o Ministério das Comunicações está viabilizando novas outorgas comerciais de televisão, a partir de licitações pretéritas (1997 a 2010), para 48 municípios brasileiros, de diferentes estados e regiões, dos quais 28 estão na fase de 'assinatura de contrato' e vinte na fase de 'licitação'.

182. Para uma melhor compreensão dessa dinâmica, foram selecionadas duas localidades de maior relevância, em termos de propostas de preço de outorga (Arapiraca/AL – Edital 61/2009 – Processo SEI do MCOM 53000.034336/2009-89; e Campinas/SP – Edital 33/2001 – Processo SEI do MCOM 53000.001501/2001-69), ambas na fase 'licitação', e uma terceira (Cruzeiro do Sul/AC – Edital 11/2001 – Processo SEI do MCOM 53630.000220/2001-72), na fase 'assinatura de contrato',

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80235011.

com outorga recente (portaria de 5/8/2022), porém concedida mais de duas décadas após a realização do certame (Edital 11/2001).

183. De modo geral, processos de contratação que perduram por anos ou décadas a fio, sem chegarem a um deslinde, ficam sujeitos a diversos riscos, tais como de perda de objeto do certame, de invalidade temporal ou de inadequação das propostas de técnica e preço apresentadas, de desinteresse das empresas participantes ou perda de capacidade para adimplirem o objeto, dentre tantos outros que se poderiam suscitar.

184. Por outro lado, como a assinatura de novas outorgas comerciais de televisão depende não somente da conclusão do procedimento licitatório a cargo do MCOM, por vezes moroso, mas também da participação da Casa Civil da Presidência da República e, sobretudo, da aprovação do Congresso Nacional, é de se esperar que leve período superior a um ano, mesmo quando não ocorram adversidades maiores ou descontinuidades na atuação dos envolvidos.

185. Os três processos examinados enfrentaram percalços diversos, que vão de recursos a interrupções, sem motivação, dos procedimentos visando à homologação da licitação, passando por ações judiciais, mudanças de entendimento internas, apurações criminais, além do vagar de instâncias externas ao MCOM responsáveis pela aprovação da outorga (legislativo).

186. No processo que mais avançou dos três avaliados (Cruzeiro do Sul/AC), nota-se um interstício de sete anos entre a apresentação das propostas de preço (6/7/2001) e a classificação das proponentes (1º /7/2008), conforme peça 48, p. 79-81.

187. Afora isso, observa-se transcurso de prazo superior a dez anos entre a publicação do decreto presidencial de outorga, em 4/3/2010 (peça 48, p. 106), e a publicação do decreto legislativo que o autorizou, em 4/8/2022 (peça 48, p. 107). Para esse prazo, há que se admitir que o MCOM não detém condições de gerência, embora possa existir uma melhor comunicação institucional entre os poderes com vistas a uma melhoria nesse sentido. Ressalta-se que consta do art. 223, § 1º, da CF/1988 que o Congresso Nacional apreciará o ato de concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão no prazo do art. 64, §§ 2º e 4º, a contar do recebimento da mensagem, que estipula 45 dias de tramitação em cada Casa do Congresso, exceto durante o recesso parlamentar.

188. O levantamento sobre a radiodifusão (TC: 005.041/2023-6, Acórdão 2214/2023-TCU-Plenário) apresentou o cenário de descumprimento sistemático do prazo estabelecido no art. 223, § 1º, da CF/1988 (grifos nossos):

> *388. Foi visto que, durante a tramitação do Decreto Legislativo relativo às outorgas no Congresso Nacional, em geral, não são observados os prazos estabelecidos pela Constituição Federal (art. 223, §1º, c/c art. 64, §§2º e 4º da Carta). De acordo com os entrevistados, ainda que os processos referentes a novas outorgas sejam mais céleres do que os demais, também não há registro de cumprimento dos prazos estabelecido nessas situações. Além disso, a equipe de levantamento foi informada de que cada processo pode levar um tempo distinto de aprovação no Poder Legislativo, sem critérios bem definidos para seguirem o fluxo do trâmite legislativo.*
>
> *389. Agravando a situação, o processo legislativo pode ser interrompido em função de existirem pendências em alguma documentação, o que obriga o seu retorno ao MCOM e a sua paralisação. Foram relatadas situações em que o processo tramitou do MCOM para as Casas Legislativas e vice-versa diversas vezes até o saneamento de todas as informações.*
>
> *390. A título de exemplo, a Câmara dos Deputados editou o Ato Normativo 1/2019, que dispõe sobre parâmetros para apreciação das propostas de outorga e renovação de rádio e televisão (TVR). Frisou-se no Ato, no entanto, que cada relator da matéria tem discricionariedade para estabelecer critérios próprios, o que pode tanto influenciar no tempo de sua apreciação, quanto nas exigências para dar seguimento à tramitação.*
>
> *391. Os entrevistados também informaram que há processos de outorga que levam extenso interregno entre o MCOM e o Congresso Nacional. Nestas situações, o processo pode passar longo período aguardando o despacho na Casa Civil da Presidência da República. Verifica-se que não há definição clara das suas competências e que não são apresentados critérios para justificar óbices ao fluxo processual de uns em detrimento de outros, corroborando, assim, com o risco de*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80235011.

que, também nessa instância, inexista isonomia e impessoalidade na análise de processos de novas outorgas.

392. Quanto ao prazo de tramitação de novas outorgas, os entrevistados informaram que estas levam em média menos tempo para aprovação do que outras tipologias de processo, especialmente em razão de o serviço somente ser autorizado a funcionar após publicação do Decreto Legislativo e da realização dos respectivos procedimentos junto à Anatel. Essa situação faz com que as entidades interessadas pressionem as instâncias públicas e, com isso, consigam a tramitação de seus processos. Essa sistemática, entretanto, não ocorre na mesma frequência para os casos em que pode ocorrer funcionamento precário da entidade outorgada enquanto o processo não é finalizado, como na renovação.

189. Após a edição do decreto legislativo do exemplo acima citado, a proponente vencedora foi oficiada, em fevereiro de 2023, para assinar o contrato; todavia, não consta do processo qualquer resposta, o que indica que os esforços de mais de duas décadas para prover Cruzeiro do Sul/AC de uma nova outorga comercial de radiodifusão televisiva podem ter sido infrutíferos.

190. Para as outras duas outorgas analisadas, a licitação sequer chegou a ser homologada pelo MCOM. As últimas peças, em cada um dos processos, revelam que a abertura das propostas de preço ocorreu em 6/5/2024 para Arapiraca/AL (peça 49, p. 399-403) e que, no caso de Campinas/SP, a viabilidade do prosseguimento da licitação para homologação continua sendo debatida, consoante parecer jurídico datado de 7/12/2023 (peça 50, p. 48-61).

191. Em resumo, tem-se duas contratações iniciadas há quinze anos (Arapiraca/AL) e 23 anos (Campinas/SP), mas que ainda não foram ao menos homologadas pelo Ministério das Comunicações. Ou seja, que ainda terão que passar pela deliberação do Poder Executivo (decreto presidencial) e pela autorização legislativa (decreto legislativo), para que os respectivos contratos sejam celebrados e se tornem efetivos na prestação dos serviços às duas localidades.

192. Diante desse cenário, em que processos de concessão de outorgas comerciais de radiodifusão de sons e imagens podem levar períodos demasiado longos para serem concluídos, é natural que surjam questionamentos acerca da validade das propostas das empresas que postularam a execução dos serviços à época da licitação.

193. Quanto a esse quesito, os editais de licitação disponíveis em dois dos processos analisados – Arapiraca/AL e Campinas/SP (edital de Cruzeiro do Sul não consta do processo disponibilizado) traziam dispositivos, de teor assemelhado, com vistas a permitir que as propostas pudessem atravessar longo período sem perda de validade:

Edital 33/2001 (peça 50, p. 16)

10.8 O prazo de validade das Propostas é de 60 (sessenta) dias, findo o qual as mesmas estarão automaticamente revalidadas por iguais e sucessivos períodos. Caso a proponente não pretenda manter válidas suas propostas até o final do processo licitatório, deverá se manifestar por escrito à Comissão Especial de Licitação, até cinco dias antes do transcurso de cada período.

Edital 61/2009 (peça 49, p. 39)

13.3 O prazo de validade das Propostas é de 24 (vinte e quatro) meses, findo o qual estas serão automaticamente revalidadas por períodos sucessivos de 6 (seis) meses.

13.3.1 Não pretendendo a Proponente manter sua proposta deverá se manifestar, por escrito, em até 5 (cinco) dias antes do transcurso de cada período.

194. Nota-se, portanto, que os dois editais avaliados previram mecanismos para permitir que as propostas permanecessem válidas pelo tempo envolvido até a finalização do processo de contratação. Contudo, apenas o mais recente deles trazia previsão expressa de atualização monetária da proposta de preço:

Edital 61/2009 (peça 49, p. 43)

16.5.1 O valor da primeira parcela pelo preço da outorga será corrigido pelo IPCA-E mensal, calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, desde a data de publicação da decisão de homologação da licitação. (grifo nosso)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80235011.

195. Em se tratando de processos de contratação que demandam prolongado prazo para serem concluídos, esse tipo de dispositivo pode contribuir para garantir que as condições efetivas da proposta sejam minimamente mantidas.

196. No entanto, o item 16.5.1 do Edital 61/2009 é insuficiente para tal objeto, haja vista que prevê atualização apenas a partir da homologação da licitação, o que ainda não ocorreu. Não há, assim, incidência de atualização entre a apresentação da oferta de preço e a data de efetiva homologação, o que resulta em quinze anos de defasagem monetária da proposta original, no caso da aplicação da regra do certame.

197. Há que prevalecer, nesse caso e em todos os demais que se encontram pendentes, o entendimento que foi aplicado à outorga de Cruzeiro do Sul/AC, apresentado na Nota Técnica 18074/2022/SEI-MCOM, subscrita em 13/2/2023 (peça 48, p. 111):

> *8. Por oportuno, convém ressaltar que o Edital que regeu o certame licitatório em questão não prevê expressamente a incidência de correção monetária pelo preço da outorga. Ante o impasse acerca da incidência da atualização monetária nos valores ofertados pelas outorgas, inclusive daquelas nas quais não havia previsão inicial no edital, como no caso em tela, a Consultoria Jurídica concluiu por meio do Parecer Jurídico nº 399/2015/CONJUR-MC/CGU/AGU, subitem nº 84, exarado no bojo do Processo nº 53900.033298/2014-61, o que se segue, ipsis litteris:*
>
> *(...) nos termos do Parecer nº 0994/2014/ LRR/RVP/TFC/CGCE/CONJUR-MC/AGU, nos casos em que não haja previsão expressa no edital, os valores devidos a título de preço público pela outorga dos serviços de radiodifusão devem ser atualizados monetariamente, desde o último dia do prazo para a apresentação da proposta até o do efetivo pagamento; a) a nova interpretação dada pelo Parecer nº 0994/2014/LRR/RVP/TFC/CGCE/CONJUR-MC/AGU não deve retroagir aos contratos que já foram assinados e aos casos no qual o boleto da primeira parcela já tenha sido expedido, quando o interessado venha a efetivamente recolher o valor devido no prazo determinado; b) não havendo previsão expressa no edital, o índice a ser utilizado para a atualização monetária é o IPCA; c) e no caso de cobrança de correção monetária, nos termos deste parecer, deve-se inserir cláusulas prevendo a atualização monetária nos contratos e termos de permissão relativos às outorgas de serviços de radiodifusão (...)*

198. Quanto às novas licitações para outorgas de radiodifusão comercial, verifica-se que a minuta objeto da Consulta Pública 9/2022 (disponível em https://www.gov.br/participamaisbrasil/consulta-publica-edital-de-licitacao-para-outorga-do-servico-de-radiodifusao-comercial, consulta realizada em 26/8/2024) já traz dispositivo mais adequado para a atualização monetária da proposta de preço:

> *16.5 O índice de correção monetária a ser utilizado para a atualização da proposta de preço da licitante vencedora, bem como para as demais convocadas será o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, índice oficial de inflação do Governo, ou outro que venha substituí-lo.*
>
> *16.5.1 A atualização do preço da outorga será realizada desde o último dia da apresentação da proposta até o momento da emissão do boleto.*

199. Ocorre que, em um lapso temporal que pode exceder a uma ou duas décadas, a proposta ofertada, mesmo estando válida e tendo sido atualizada monetariamente por um indicador confiável desde o momento em que foi apresentada até o momento do pagamento da outorga, poderá não mais refletir adequadamente os preços de mercado daquele ativo.

200. Em 17/12/2012, a Comissão Permanente de Licitação do MCOM expediu nota técnica (NT 84/2013/GTCO/SCE-MC), na qual sugeriu a revogação de concorrências, dentre outras razões, pela defasagem das propostas dos licitantes em relação à situação verificada à época (peça 50, p. 41-47):

> *9. Porém, de todos os problemas gerados pela demora na conclusão dos certames, com certeza o que mais se impõe é o provável dano ao erário público. Isto ocorreria pela defasagem existente entre as propostas de preço pela outorga e o real valor de mercado das mesmas, mormente, pelo longo decurso de tempo, ainda que se pensasse em atualização monetária.*
>
> *10. Vale ressaltar que de todos os certames lançados pelo Ministério das Comunicações até hoje, apenas os editais de nº 001 a 115 de 1997 possuíam previsão editalícia para a correção dos valores ofertados, correção esta fixada pelo Índice Geral de Preços de Disponibilidade Interna*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80235011.

(IGP-DI). Tal índice foi frequentemente atacado pelas licitantes judicialmente, o que pode ter levado à sua supressão nos editais posteriores.

11. O fato é que a demasiada demora na conclusão dos certames gera grande defasagem dos valores pagos pelas concessões e permissões de serviços de radiodifusão. Ainda que se atualizem os valores, estes estariam aquém do preço de mercado.

12. Ilustrando tal fato, para a outorga de concessão de serviço de radiodifusão de sons e imagens – TV verificam-se os valores abaixo:

Quadro 2 - Comparativo de valores ofertados para TV

Concorrência	*Serviço*	*Município*	*Data da homologação*	*Valor da proposta vencedora em R$*
156/01	*TV*	*Goiânia - GO*	*	*8.181.000,00*
007/10	*TV*	*Caldas Novas - GO*	*16/09/2010*	*8.181.000,00*
003/01	*TV*	*Campinas - SP*	*	*15.510.000,00*
069/09	*TV*	*Marília - SP*	*18/10/2010*	*32.850.000,00*
158/07	*TV*	*Porto Alegre - RS*	*23/08/2007*	*2.100,00*
007/10	*TV*	*Camaquã - RS*	*	*1.800,00*
002/97	*TV*	*Curitiba - PR*	*	*3.600,00*
002/97	*TV*	*Nova Esperança - PR*	*27/12/2011*	*3.016.697,00*

Nota: As concorrências marcadas com (*) não foram ainda homologadas tendo em vista a existência de demandas judiciais ou prováveis excessos aos limites de outorga por parte da vencedora.

13. No quadro acima se verifica a grande disparidade dos valores ofertados nas licitações anteriores para os atuais. A concessão de uma televisão em Goiânia, capital do estado, com um milhão e trezentos mil habitantes, sairá por valor menor que a da cidade de Caldas Novas, município com setenta mil habitantes; a outorga em Campinas, com mais de um milhão de habitantes, sairia por menos da metade de Marília, município com duzentos e dezesseis mil habitantes; Porto Alegre e Curitiba, capitais dos respectivos estados, ambas com mais de um milhão e quatrocentos mil habitantes, saiu, no caso de Porto Alegre e sairá, homologada a concorrência de Curitiba, quase que pelos mesmos valores de Camaquã e Nova Esperança, municípios com duzentos mil e vinte e seis mil habitantes, respectivamente. (...)

16. Como se vê, os valores ofertados nas concorrências mais recentes superam, substancialmente, o oferecido nos certames mais antigos. Além disso, como os prazos de conclusão daquelas são menores que os destas, os valores também são recolhidos aos cofres públicos com maior celeridade e a prestação do serviço à população começa mais rapidamente.

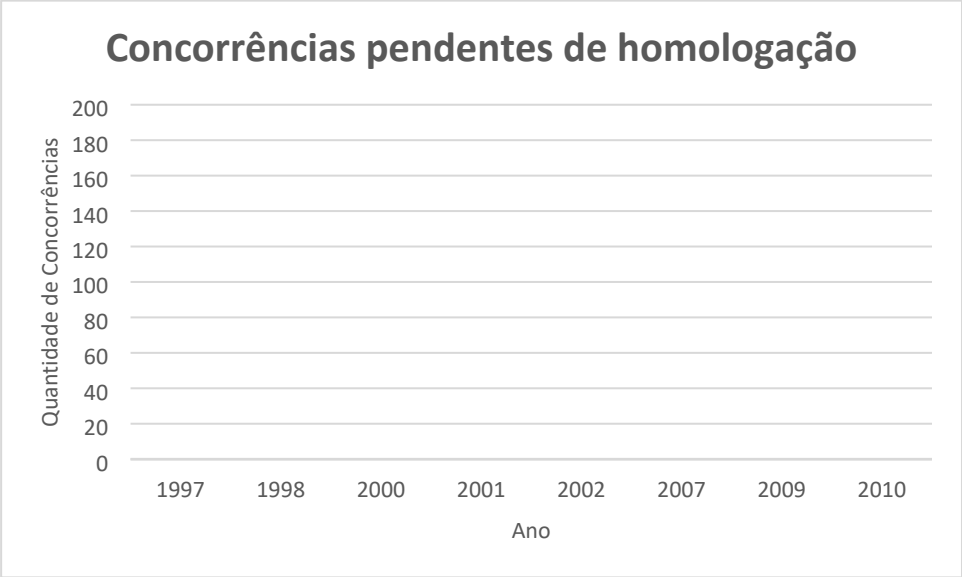
17. Isto sem levar em consideração, também, que os preços mínimos fixados nas concorrências lançadas pelo Ministério já se encontrava, possivelmente, aquém dos ideais, tanto que o Tribunal de Contas da União determinou que novas concorrências somente poderiam ser lançadas depois que esta Pasta desenvolvesse metodologia de cálculo da viabilidade econômico-financeira e preço mínimo das outorgas de acordo com as praticadas pelo mercado.

201. Na época em que se emitiu a nota técnica acima, havia grande número de licitações em andamento, circunstância que permitiu que se realizasse o cotejo entre os valores de outorga praticados em certames que distavam cerca de dez anos entre si. Para que se tenha uma ideia, a Comissão apontou 284 licitações que ainda não tinham sido homologadas até dezembro de 2012 (peça 50, p. 41-47):

8. Atualmente, o panorama das licitações ainda pendentes de homologação do vencedor é o seguinte:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80235011.

Figura 4 - Concorrências ainda pendentes de homologação



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados da NT 84/2013/GTCO/SCE-MC (peça 50, p. 47)

202. Como as últimas licitações para os serviços de radiodifusão comercial de sons e imagens remontam ao ano de 2010, seria inviável uma análise comparativa das propostas de preço, dessa natureza, para eventualmente se concluir pela vantagem ou desvantagem de se retomarem as licitações pretéritas pendentes (48 localidades) em detrimento de se realizar um novo certame, em novas condições.

203. Há que se ponderar, contudo, que o Ministério das Comunicações dispõe de estudos, em fase final de desenvolvimento pela Universidade de Brasília (UnB), com vistas à precificação dos valores mínimos de outorga (peça 30, p. 12-13):

> *2.70. Além disso, a SECOE está finalizando o desenvolvimento de metodologia de precificação do valor mínimo da outorga, conforme determina o art. 13, inciso II do Decreto nº 52.795, de 31 de outubro de 1963, que aprovou o Regulamento dos Serviços de Radiodifusão, bem como a Instrução Normativa nº 81, de 20 de junho de 2018 do TCU, com vistas à realização de novas licitações para radiodifusão comercial. 2.71.*
>
> *2.71. Foi assinado o Termo de Execução Descentralizada (TED) Nº 01/SECOE/2023 com a Universidade de Brasília (UnB), notadamente o Centro de Estudos em Regulação de Mercados (CERME/UnB), o qual possui expertise no assunto, considerando o desenvolvimento de diversos estudos sobre avaliação de valor presente líquido de fluxos de caixa de setores regulados, bem como estudos sobre a indústria de telecomunicações. Cumpre informar que a metodologia está em desenvolvimento, tendo sido já apresentado modelos de precificação que estão em aperfeiçoamento para apresentação ao TCU, nos termos da IN 81/2018.*
>
> *2.72. Informe-se ainda, que já foi enviado ao TCU Extrato de Licitação, com informações consolidadas sobre editais de licitação a serem lançados.*

204. Tais estudos podem indicar, por exemplo, se os valores atualizados das outorgas provenientes de processos antigos em estoque (48 localidades) são compatíveis com os valores mínimos que seriam cobrados das interessadas nas outorgas comerciais de sons e imagens caso a licitação fosse processada atualmente. O certame que baseará seus cálculos em tais estudos já teve seu extrato protocolado no Tribunal, conforme Instrução Normativa-TCU 81/2018.

205. Ademais, a partir da licitação inaugural da nova metodologia de precificação, será possível extrair informações sobre o nível de interesse das empresas do setor e de eventuais ágios passíveis de serem obtidos por meio de um novo procedimento licitatório. Esses dados também poderão ser levados em conta pelo MCOM para motivar a decisão quanto ao prosseguimento das licitações em estoque ou para a eventual revogação desses certames em razão da inadequação das propostas para o cenário atual.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80235011.

206. A possibilidade de revogação é uma prerrogativa do poder concedente que foi, inclusive, incluída expressamente nos dois editais analisados:

Edital 33/2001 (peça 50, p. 4)

2.4 O Ministro das Comunicações se reserva o direito de revogar a licitação, por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal decisão. Deverá anulá-la diante de ilegalidade, mediante parecer escrito e fundamentado.

Edital 61/2009 (peça 49, p. 17)

2.4 A anulação ou revogação da Licitação, ainda que parcial, é ato do Ministro de Estado das Comunicações. A revogação dar-se-á por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal decisão, e a anulação dar-se-á, de ofício ou por provocação de terceiros, por ilegalidade. Em ambos os casos, a decisão será antecedida de parecer da Consultoria Jurídica do Ministério.

207. Tal possibilidade é respaldada pela Lei de licitações 8.666/1993, vigente à época das licitações:

Art. 49. A autoridade competente para a aprovação do procedimento somente poderá revogar a licitação por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta, devendo anulá-la por ilegalidade, de ofício ou por provocação de terceiros, mediante parecer escrito e devidamente fundamentado.

(...)

§ 3º No caso de desfazimento do processo licitatório, fica assegurado o contraditório e a ampla defesa.

208. A Nova Lei de licitações 14.133/2021 segue a mesma linha:

Art. 71. Encerradas as fases de julgamento e habilitação, e exauridos os recursos administrativos, o processo licitatório será encaminhado à autoridade superior, que poderá:

(...)

II - revogar a licitação por motivo de conveniência e oportunidade;

(...)

§ 2º O motivo determinante para a revogação do processo licitatório deverá ser resultante de fato superveniente devidamente comprovado.

§ 3º Nos casos de anulação e revogação, deverá ser assegurada a prévia manifestação dos interessados.

209. Esse tipo de avaliação, diga-se de passagem, já vem sendo cobrada pela consultoria jurídica prestada pela Advocacia-Geral da União, como se verifica, por exemplo, do parecer 785/2023/CONJUR-MCOM/CGU/AGU (peça 50, p. 56):

33. Adicionalmente, considera-se necessária a avaliação pela atual SECOE das razões de conveniência e oportunidade, já assentadas nos presentes autos, nos termos expostos nos itens 13 a 18, quanto à revogação do certame para as localidades de Jundiaí e Campinas.

210. Considerando o longo transcurso temporal como um risco, o parágrafo único, art. 11 da Lei 14.133/2021 também indica que a alta administração deve implementar processo para sua gestão:

A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.

211. A norma em questão, em seu art. 23, caput, também indica que deverá haver compatibilidade com valores praticados no mercado:

O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80235011.

212. Então, foi verificado que há problemas na tramitação de processos, que levam tempo excessivo de tramitação, podendo causar ineficiências como o desinteresse de empresas concorrentes, desatualização monetária e desperdício de recursos públicos nos casos em que a licitação não obteve sucesso. Não foram identificadas ações tomadas pelo MCOM para que o tempo de transcurso do processo seja abreviado, assim como ações de integração entre os órgãos que participam do processo. No cenário atual, verifica-se risco de que novas licitações de radiodifusão de sons e imagens não possuam transcurso célere, o que ocasionaria os problemas comentados.

213. Assim, conclui-se que o grande transcurso temporal do trâmite dos processos pode causar o desinteresse das empresas licitantes, defasagem do valor a ser pago pelo preço da outorga, que, mesmo sendo atualizado monetariamente, pode mudar conforme evolução das tecnologias, do mercado e das demandas de radiodifusão. O atraso pode até inviabilizar a licitação, ocasionando desperdício, oriundo da inutilização de recursos públicos direcionados para a concretização do certame.

214. Nos comentários do gestor (peça 65), o MCOM avaliou que ainda há interesses de empresas com 'engajamento crescente, com um número significativo de empresas solicitando a movimentação de seus processos e atendendo diligentemente às exigências documentais'. Sobre a avaliação de conveniência e oportunidade para revogação, menciona que já a conduz, seguindo orientações da Advocacia-Geral da União.

215. Ainda menciona que está elaborando proposta de alteração ao Decreto 52.795/1963 visando a desburocratização e simplificação de ritos no procedimento de outorga, reestruturação de fluxos de trabalho e desenvolvimento de novo sistema de licitação a ser implementado nos próximos editais, com as funcionalidades de cálculo e classificação automatizados, processamento em tempo real, adaptabilidade e precisão e rastreabilidade completa.

216. Portanto, propõe-se as seguintes deliberações:

217. Determinar ao Ministério das Comunicações, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU e no art. 7º, § 3º, inciso I, e § 4º, incisos I a III, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 120 dias, apresente um plano de implementação do novo sistema de licitação em desenvolvimento, contendo cronograma, etapas de implantação e processos previstos, conforme os princípios da celeridade administrativa disposta no art. 5º, inciso LXXVIII, e da eficiência indicado no art. 37 da CF/88, o art. 2º caput da Lei nº 9.784/1999, os arts. 5º caput e 11, parágrafo único, da Lei 14.133/2021.

218. Recomendar ao Ministério das Comunicações, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU no art. 2º, inciso III, e art. 11, da Resolução TCU 315/2020, que:

a) em observância ao art. 223 da Constituição Federal de 1988, no art. 2º, caput e parágrafo único, inciso VII, da Lei nº 9.784/1999 e art. 5º, caput, parágrafo único do art. 11 e art. 23 da Lei 14.133/2021, realize uma avaliação dos processos de licitação em estoque, considerando:

I) A adequação das propostas de preço e das condições técnicas e financeiras ao cenário atual e riscos de prejuízo ao erário;

II) A viabilidade econômica, jurídica e o interesse público em dar continuidade aos certames;

b) em cumprimento aos princípios da celeridade administrativa disposta no art. 5º, inciso LXXVIII, e da eficiência indicado no art. 37 da CF/88, no art. 2º, caput e parágrafo único, inciso VII, da Lei nº 9.784/1999, com o arts. 5º caput e 11, parágrafo único, da Lei 14.133/2021, considere medidas, ao elaborar atualização do Decreto 52.795/1963 (Regulamento dos Serviços de Radiodifusão) que possibilitem reduzir o tempo de tramitação e mitigar eventuais riscos relacionados à atualidade do valor da proposta vencedora da licitação em razão do tempo decorrido até a homologação do certame.

c) de acordo com o princípio da publicidade disposto no art. 37 da CF/88, o art. 5º da Lei 14.133/2021, os arts. 6º, inciso I, 7º, inciso VII, 8º da Lei 12.527/2011, publique no site do Ministério quais processos de licitação em estoque estão sendo analisados quanto à conveniência e oportunidade

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80235011.

de sua continuidade com informações sobre a etapa em que se encontram, cronograma, localidades e licitantes e etapas futuras.

219. Quanto à determinação, conforme inciso I, parágrafo terceiro do art. 7º da Instrução Normativa-TCU 315/2020, dado que não é possível adoção imediata das medidas necessárias para a implantação do novo sistema de licitações em desenvolvimento, conforme resposta aos comentários do gestor (peça 65), será proposto que seja enviado plano de ação para tal.

220. Espera-se que tal avaliação permita ao Ministério das Comunicações identificar a alternativa que melhor atende ao interesse público e ao princípio da eficiência. A análise contribuirá para uma gestão mais racional e transparente na gestão dos processos de licitação, evitando possíveis prejuízos econômicos ao erário e promovendo maior alinhamento com a realidade atual do mercado, especialmente considerando as mudanças nos valores de ativos e as demandas atuais de radiodifusão.

221. Ademais, a medida busca promover a redução do estoque de processos de outorga pendentes; promoção de maior eficiência e justiça na concessão; prestação mais célere do serviço; e garantir que o MCOM tome decisões fundamentadas e alinhadas ao interesse público.

III.3 Ineficiência dos instrumentos de mensuração da demanda e gestão dos pedidos para novas outorgas de radiodifusão e seus ancilares

222. Este achado refere-se às questões sobre se o atendimento da demanda via manifestações de interesse e sua respectiva base cadastral possui informações suficientes que atendam ao comando, previsto no capítulo V, Título VIII, da Constituição Federal de 1988, bem como na Diretriz Estratégica 10 do PEI 2024/2027 do MCOM, de expansão nacional da radiodifusão e de complementaridade dos sistemas públicos/privados; bem como se tem contribuído para reduzir as desigualdades regionais, mitigar zonas sem outorgas e/ou com outorgas insuficientes, e para um uso do espectro de radiofrequência que atenda ao interesse público (questão dois).

223. Conforme informado anteriormente, o MCOM respondeu, em ofício, que o planejamento de novas outorgas de radiodifusão obedece a dois critérios: i) expansão para localidades com pouco ou nenhum acesso a sinais de televisão; ii) atendimento da demanda reprimida por outorgas, expressa pelo número de manifestações de interesse formuladas por entidades que queiram prestar o serviço. Para localidades onde haja menos interesse de mercado, o MCOM disse que institui programas específicos, como o Digitaliza Brasil e o Brasil Digital (peça 30, p. 8).

224. Contudo, foi verificado que o uso da estimativa de demanda para novas outorgas de radiodifusão, por meio, principalmente, das manifestações de interesse, é insuficiente para a reduzir a desigualdade regional na prestação dos serviços, estimular produções locais e independentes, especialmente as produções de conteúdos noticiosos e informações jornalísticas, em localidades consideradas desertos de notícias.

225. Isso ocorre porque as manifestações de interesse em comento são predominantemente relacionadas à prestação de serviços ancilares de radiodifusão, tais como as retransmissoras de TV em caráter primário e secundário. Esses pedidos também são em sua maioria para concessionárias de serviços prestados na modalidade comercial. Parcela reduzida corresponde à radiodifusão educativa, a qual, para RTVs, segue os mesmos trâmites das entidades comerciais.

226. O último plano plurianual (PPA 2024-2027) traz a diretriz de 'ampliar o número de canais e a diversidade de programação da televisão aberta digital ofertada à população, por meio da realização de novos procedimentos de outorga em todo o país e da implantação, em municípios com baixo número de canais ou baixo índice de digitalização, de infraestrutura de TV digital para utilização por emissoras públicas e educativas, com possibilidade de compartilhamento da capacidade ociosa com emissoras privadas' (objetivo específico 0157 – expandir a digitalização da TV aberta). O indicador para tal objetivo seria o 'número de novos canais digitais de TV autorizados, decorrentes de consignações da União, processos seletivos de TVD Educativa, licitação de TVD comercial e chamamentos de RTVD', com metas crescentes para o período (2024 – 400; 2025 – 800; 2026 – 1.200; 2027 – 1.700).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80235011.

227. Ressalta-se que há diferenças no processo de manifestação de interesse de geradoras e de retransmissoras comerciais. Em relação às primeiras, houve a coleta de informações de entidades interessadas por meio de consulta pública realizada em 2022. O sistema Lecom passou a recolher esses interesses a partir de 2023 independentemente de consultas públicas. Essa coleta de manifestações subsidiaria a realização de editais de licitação, não realizados desde 2010.

228. Quanto às demandas de RTV, recorda-se que, às entidades com intenção de obter autorização de retransmissoras, é facultado registrar manifestação de interesse a qualquer tempo, realizado por meio de sistema eletrônico associado à plataforma digital Gov.br disponibilizado pelo Ministério das Comunicações.

229. Já as entidades interessadas em prestar serviços de geradoras de TV Educativa subsidiaram o Plano Nacional de Outorgas de TV Educativa 2015/2016, coletadas via sistema. O PNO referenciado relacionou as localidades que teriam editais de seleção pública, a partir de cinco critérios: a) localidades previstas em PNOs anteriores que não tiveram seus editais publicados, 'devido a problemas técnicos' (peça 7, p. 3); b) demanda reprimida, considerando-se os requerimentos encaminhados fora dos prazos dos Avisos de Habilitação, cadastrados como Demonstração de Interesse em executar o serviço de radiodifusão educativa (idem); c) disponibilidade de canais no Plano Básico de Distribuição de Canais da Anatel; d) percentual da população do estado em relação ao país e comparação com o percentual de outorgas educativas de determinado estado em relação ao total de outorgas do país; e) localidades com instituições de ensino superior públicas. A partir de 2022, abriu-se a possibilidade de manifestarem o interesse nos sistemas SISRD e Lecom, independentemente de consulta pública.

230. O documento previa duas outorgas de TV Educativa para a região Centro-Oeste; dez para as regiões Norte e Nordeste; cinco para o Sudeste; e três para o Sul, totalizando trinta outorgas para publicação do edital em dezembro de 2015.

231. Já o PNO 2016/2017 de TV Educativa incluía um município para a Região Centro-Oeste e um para o Nordeste, cujo edital dataria de agosto de 2016, porém, os respectivos editais não chegaram a ser lançados.

232. Dentre os dados de outorgas de TV no Brasil, considerando-se que a maior parte dos municípios que possuem outorgas de geradoras também possuem retransmissoras, a equipe de auditoria optou por analisar as manifestações de interesse atualmente na base de dados do MCOM em relação às localidades que não possuem quaisquer outorgas de TV, de modo a verificar se o critério 'ii' (manifestação de interesse) está alinhado ao critério 'i' (localidades com pouco ou nenhum acesso a sinais de televisão), conforme informado pelo MCOM (peça 30, p. 8).

233. Considerando-se este contexto, solicitou-se ao MCOM as bases de dados tanto das manifestações de interesse quanto das outorgas de radiodifusão de sons e imagens de geradora e retransmissora comercial e educativa. Em adição, analisou-se o painel de outorgas de rádio e TV constante no sítio eletrônico do MCOM (https://www.gov.br/mcom/pt-br/assuntos/radio-e-tv-aberta, acessado em 19/11/2024).

234. Avaliando os dados das 15.814 manifestações de interesse, referentes ao período de 14/10/2014 até 10/7/2024 (peça 39, anexo, documento 77.138.114-8), tem-se que entre 2020 e 2024, houve uma média anual de 2.870 manifestações de interesse, sendo 94% para retransmissoras (RTVD) e 6% para geradoras (GTVD), devido ao fluxo simplificado para RTV e à ausência de licitação, consulta pública ou PNO para GTVD nos últimos anos. A maioria (94%) não informou a finalidade do serviço, por conta da não obrigatoriedade de preenchimento deste dado, e, das que informaram, 3,8% eram educativas e 2,1% comerciais. Além disso, 83% das manifestações foram para caráter primário, que oferece, por exemplo, maior segurança e proteção contra interferências, e 17% para caráter secundário.

235. Geograficamente, Minas Gerais, São Paulo e Maranhão lideraram em número de manifestações, enquanto Sergipe, Distrito Federal e Amapá tiveram os menores números. Dentre os municípios, São Luís/MA, Uberaba/MG e Santarém/PA concentraram os maiores volumes. No total,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80235011.

56% dos municípios brasileiros registraram ao menos uma manifestação, envolvendo 647 empresas distintas. Quanto ao status, 40% estão em backlog (quando não é atendida ou quando encontra entraves, como inviabilidade técnica) e 8% aguardam análise.

236. Uma manifestação de interesse fica no backlog (ou seja, lotada no estoque de processos) quando não é atendida ou quando, embora já analisada pelo MCOM, encontre entraves ao seu atendimento por determinados motivos, como os de inviabilidade técnica. O processo de trabalho só retira do estoque uma manifestação que foi atendida com sucesso. Nas situações nas quais a manifestação não foi atendida, ela continua no backlog, para ser reanalisada posteriormente. Diante disso, o fato de a manifestação só ser fechada quando atendida com sucesso gera retrabalho ao MCOM com as reanálises e possíveis desinteresses das empresas que manifestaram o interesse em momento pretérito.

Figura 5 - Ciclo de vida de uma manifestação de interesse (FIGURA NO ORIGINAL)

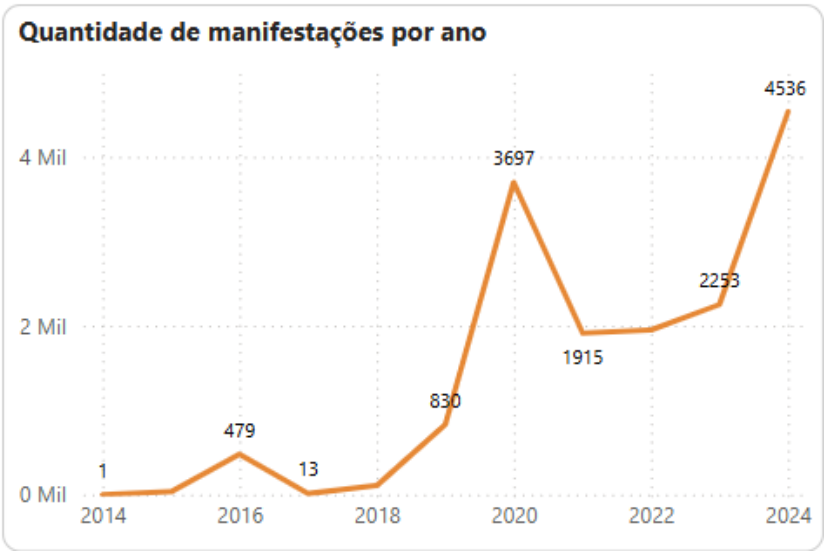
Fonte: elaboração própria com dados de entrevistas junto ao MCOM e Portaria de Consolidação GM/MCOM 1/2023.

237. Considerando-se este contexto, solicitou-se ao MCOM as bases de dados tanto das manifestações de interesse quanto das outorgas de radiodifusão de sons e imagens de geradora e retransmissora comercial e educativa. Em adição, analisou-se também o painel de outorgas de rádio e TV constante no sítio eletrônico do MCOM (https://www.gov.br/mcom/pt-br/assuntos/radio-e-tv-aberta, acessado em 19/11/2024).

238. Avaliando os dados, no período 14/10/2014 até 10/7/2024 compartilhadas em formato planilhar com o TCU (peça 39, anexo, documento 77.138.114-8), foram encontradas as seguintes situações relacionadas às manifestações de interesse:

a) quantidade de manifestações: a quantidade de manifestações de interesse acentuou-se após 2019, atingindo uma média de 2.870 entre 2020 e 2024, em comparação com uma média geral aproximada de 1.438;

Figura 6 - Quantidade de manifestações de interesse por ano

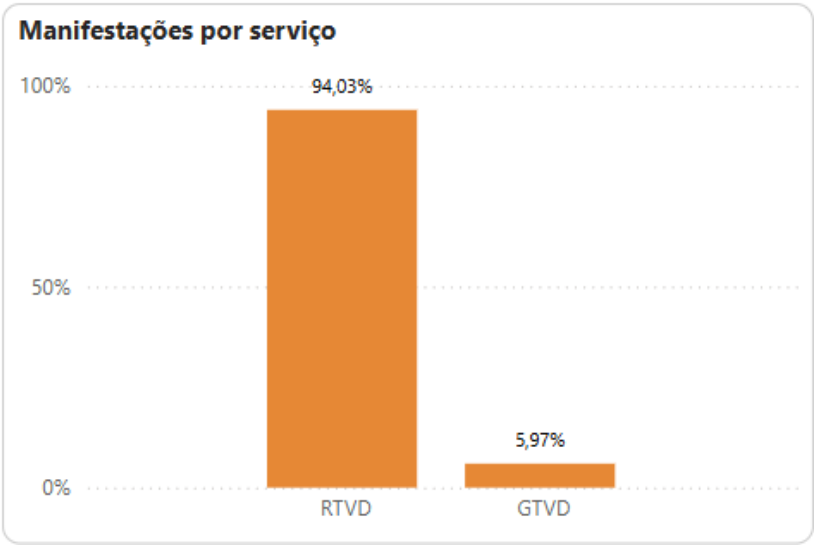


Fonte: elaboração própria com dados enviados pelo MCOM (peça 39, anexo, documento 77.138.114-8)

b) manifestações por serviço: 94% são para retransmissoras - RTVD e 6% para geradoras - GTVD. As principais causas da predominância do primeiro serviço, em relação ao segundo, estão relacionadas ao fluxo simplificado para outorga de RTV e à inexistência de licitação, consulta pública ou PNO para GTVD nos últimos anos, tema desenvolvido em seção precedente deste relatório;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80235011.

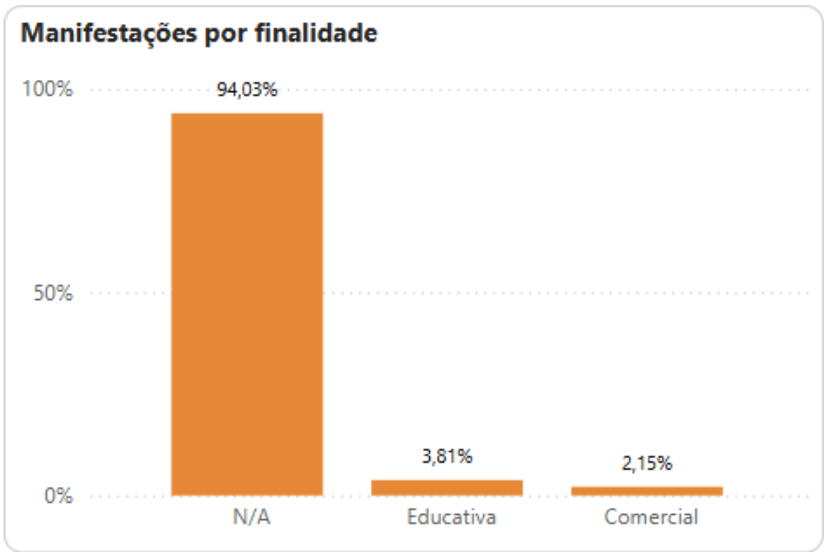
Figura 7 - Quantidade de manifestações de interesse por serviço



Fonte: elaboração própria, com dados enviados pelo MCOM (peça 39, anexo, documento 77.138.114-8)

c) manifestações por finalidade (educativa ou comercial): 94% não têm a informação sobre a finalidade do serviço. A ausência desse dado tem como causa principal a não obrigatoriedade de preenchimento quando do registro da manifestação para retransmissoras. Em relação às demais manifestações (cerca de 6%), que trazem esse dado, tem-se que 3,8% são referentes à finalidade educativa e 2,1% à comercial;

Figura 8 - Quantidade de manifestações de interesse por finalidade

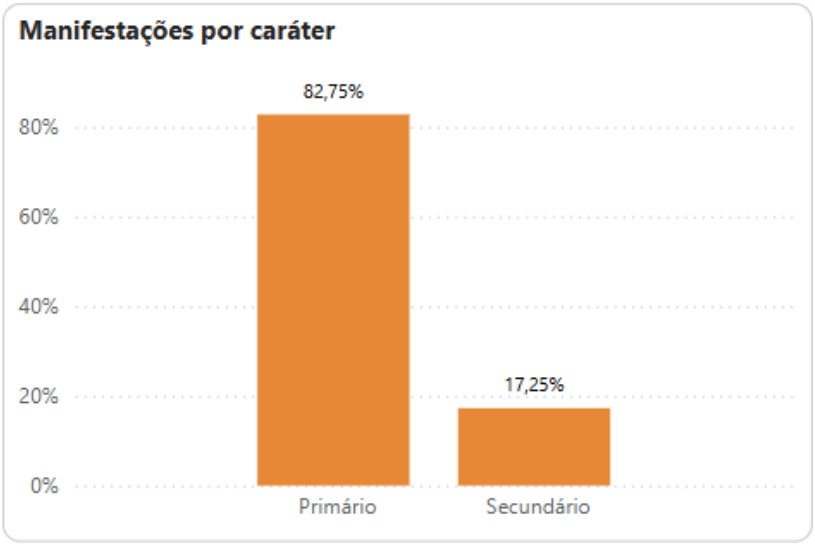


Fonte: elaboração própria, com dados enviados pelo MCOM (peça 39, anexo, documento 77.138.114-8)

d) manifestações por caráter: aproximadamente 83% foram para o caráter primário e 17% para o caráter secundário. A predominância do caráter primário é justificada pelas garantias de maior segurança, prioridade de operação, proteção contra interferências e direitos associados às transmissões;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80235011.

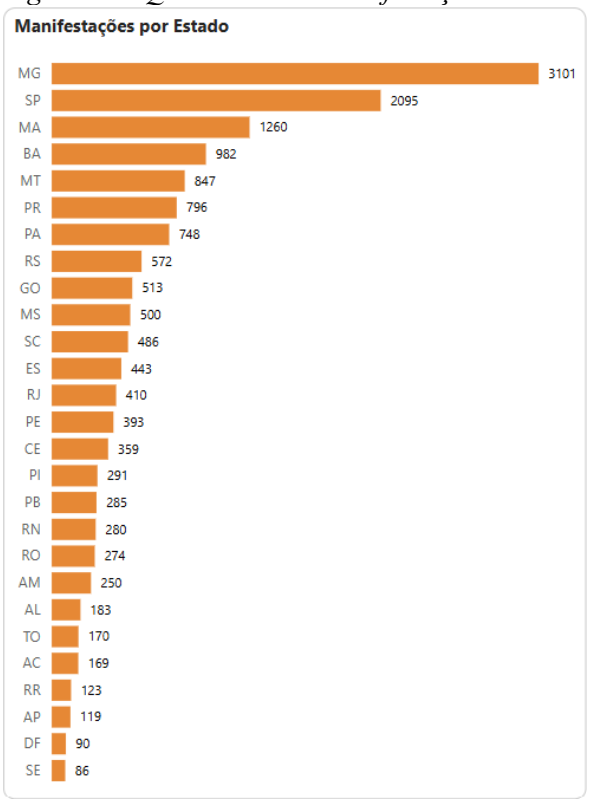
Figura 9 - Quantidade de manifestações de interesse por caráter



Fonte: elaboração própria, com dados enviados pelo MCOM (peça 39, anexo, documento 77.138.114-8)

e) manifestações por estado da federação: os estados da federação que mais registraram as solicitações foram Minas Gerais, São Paulo e Maranhão. Os estados da federação que menos registraram as solicitações foram Sergipe, Distrito Federal e Amapá.

Figura 10 - Quantidade de manifestações de interesse por estado da federação

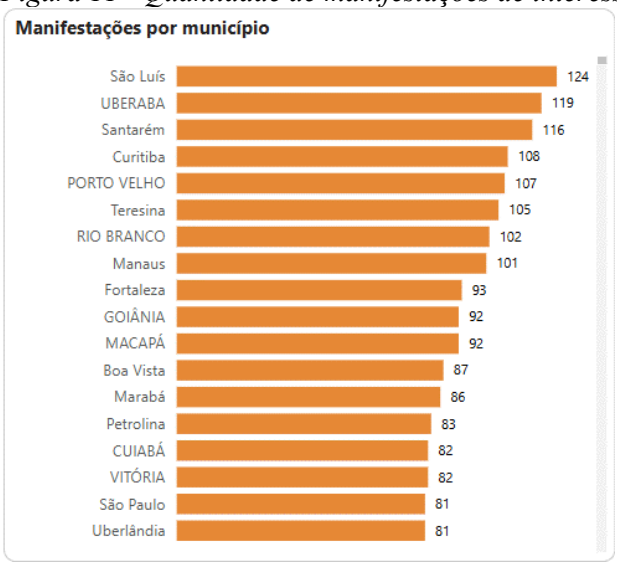


Fonte: elaboração própria, com dados enviados pelo MCOM (peça 39, anexo, documento 77.138.114-8)

f) manifestações por município: os municípios de São Luís/MA, Uberaba/MG, Santarém/PA, Curitiba/PR e Porto Velho/RO foram os que concentraram maiores volumes;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80235011.

Figura 11 - Quantidade de manifestações de interesse por municípios com mais de 80 solicitações



Fonte: elaboração própria, com dados enviados pelo MCOM (peça 39, anexo, documento 77.138.114-8)

g) porcentagem de municípios com manifestação: da quantidade total de 5.570 municípios (considerando o Censo de 2022), 56% tiveram, pelo menos, uma manifestação de interesse;

Figura 12 - Quantidade de municípios e quantidade de manifestações

Fonte: elaboração própria, com dados enviados pelo MCOM (peça 39, anexo, documento 77.138.114-8)

Quadro 10 - Lista das unidades da frederação com a quantidade de total de municípios, municípios sem manifestação e a porcentagem

UF	*Total de municípios*	*# municípios sem manifestação*	*Porcentagem*
Sergipe	*75*	*67*	*89,33%*
Tocantins	*139*	*115*	*82,73%*
Rio Grande do Sul	*497*	*384*	*77,26%*
Paraná	*399*	*288*	*72,18%*
Santa Catarina	*295*	*200*	*67,80%*
Alagoas	*102*	*69*	*67,65%*
Ceará	*184*	*123*	*66,85%*
Piauí	*224*	*149*	*66,52%*
Paraíba	*223*	*144*	*64,57%*
Goiás	*246*	*156*	*63,41%*
Pernambuco	*185*	*107*	*57,84%*
Rio de Janeiro	*92*	*44*	*47,83%*
Pará	*144*	*65*	*45,14%*
São Paulo	*645*	*233*	*36,12%*
Espírito Santo	*78*	*25*	*32,05%*
Bahia	*417*	*93*	*22,30%*
Rio Grande do Norte	*167*	*32*	*19,16%*
Minas Gerais	*853*	*127*	*14,89%*
Amapá	*16*	*2*	*12,50%*
Amazonas	*62*	*6*	*9,68%*
Mato Grosso do Sul	*79*	*7*	*8,86%*
Acre	*22*	*1*	*4,55%*
Rondônia	*52*	*2*	*3,85%*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80235011.

Mato Grosso	*141*	*5*	*3,55%*
Maranhão	*217*	*4*	*1,84%*
Roraima	*15*	*0*	*0,00%*
Distrito Federal	*1*	*0*	*0,00%*

Fonte: elaboração própria, com dados enviados pelo MCOM (peça 39, anexo, documento 77.138.114-8)

h) consolidado das manifestações de interesse por CNPJ: 647 empresas distintas estão associadas às 15.814 manifestações. A tabela abaixo ilustra as dez maiores concentrações;

Quadro 11 - Top 10 da quantitativo de manifestações de interesse por CNPJ distinto

CNPJ	*Nome da empresa*	*Quantidade de manifestações de interesse*	*Participação no total de manifestações*
04.608.796/0001-10	*FUNDACAO EDUCACIONAL E CULTURAL DE IPANEMA*	*1.090*	*6,90%*
21.229.281/0001-29	*FUNDACAO TV MINAS CULTURAL E EDUCATIVA*	*695*	*4,40%*
07.678.601/0001-05	*RF TECNOLOGIA E PARTICIPACOES LTDA*	*605*	*3,83%*
04.257.461/0001-03	*REDE METROPOLITANA DE RADIO E TELEVISAO LTDA*	*500*	*3,17%*
02.412.892/0001-63	*SISTEMA DE COMUNICACAO PANTANAL LTDA*	*475*	*3,01%*
06.268.106/0001-57	*RADIO RIBAMAR LTDA*	*436*	*2,76%*
10.305.548/0001-01	*SISTEMA TIMON DE RADIODIFUSAO LTDA*	*391*	*2,48%*
08.777.375/0001-74	*SF SERVICOS DE COMUNICACOES LTDA*	*374*	*2,37%*
61.914.891/0001-86	*UND PE ANCHIETA CENTRO PAULISTA RADIO E TV EDUCATIVAS*	*374*	*2,37%*
07.158.751/0001-80	*RADIO CURIMA LTDA*	*367*	*2,32%*

Fonte: elaboração própria, com dados enviados pelo MCOM (peça 39, anexo, documento 77.138.114-8)

i) consolidado das manifestações de interesse por status: 40% das manifestações estão com o status backlog e 8% estão com status aguardando análise.

Quadro 12 - Quantitativo de manifestações de interesse por status

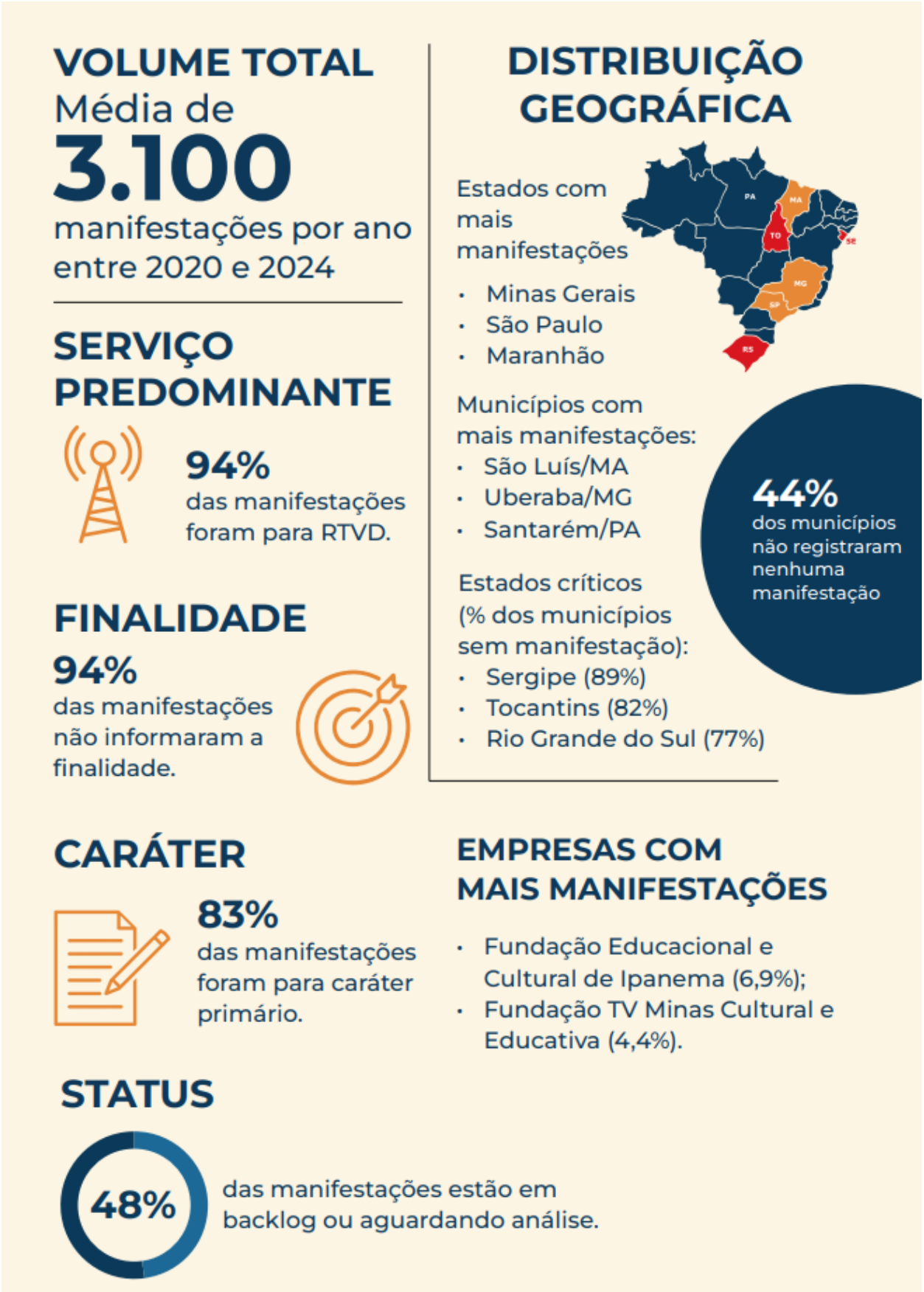
Descrição do status	*Quantidade de manifestações de interesse*	*Porcentagem*
Aguardando análise	*1.219*	*8%*
Backlog	*6.373*	*40%*
PNO 2016	*516*	*3%*
PNO 2023	*7.717*	*49%*

Fonte: elaboração própria, com dados enviados pelo MCOM (peça 39, anexo, documento 77.138.114-8)

239. A Figura 13 destaca as principais informações extraídas da análise da dados. Dados mais detalhados estão apresentados no Apêndice D.

Figura 13 - Destaques da análise de dados sobre manifestações de interesse registradas de 2014 a 2024

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80235011.



Fonte: Elaboração própria, com base em dados enviados pelo MCOM (peça 39, anexo, documento 77.138.114-8)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80235011.

240. Conforme informado anteriormente, verificou-se que cerca de 44% dos municípios brasileiros não tiveram manifestações de interesse. A maioria deles possui menos de 100 mil habitantes, segundo dados do IBGE. Porém, a população dessas localidades que carecem de manifestações de interesse soma 31,65 milhões de pessoas (15% da população brasileira).

241. Em adição, aproximadamente 1.671 municípios (30% do total) não possuem nenhuma outorga, os quais representam uma população de 25,3 milhões de pessoas (12% da população brasileira). Isso não significa que não acessam TV aberta terrestre, visto que podem receber irradiações de sinal de municípios vizinhos. Porém, uma vez não possuindo nenhuma outorga de TV, não há garantia de acesso a informações locais por esse importante veículo de comunicação, tampouco a programas culturais ou artísticos do local onde vivem.

242. Analisando-se os dez municípios com maior população e que não tiveram manifestações de interesse, percebe-se que estão localizados próximos a capitais ou aglomerados urbanos. Embora possam receber sinal de geradora ou retransmissora de municípios vizinhos, preocupa que essa parcela da população brasileira, acima de 1,07 milhão de pessoas, possa não ter acesso a canais de TV com programação local, por exemplo, ou mesmo que possam não receber sinais de TV aberta terrestre. Destaca-se que, dos municípios listados no Quadro 13, apenas Vespasiano e Mairiporã possuem canais licenciados.

Quadro 13 - Os 10 municípios mais populosos sem manifestação de interesse

Município	População
Sapucaia do Sul, RS	132.107
Vespasiano, MG	129.246
Igarassu, PE	115.196
São Lourenço da Mata, PE	111.249
Maranguape, CE	105.093
Camboriú, SC	103.074
Japeri, RJ	96.289
Caçapava, SP	96.202
Mairiporã, SP	93.853
Cidade Ocidental, GO	91.767
Total	1.074.076

Fonte: Elaboração própria, com dados enviados pelo MCOM (peça 39, anexo, documento 77.138.114-8)

243. Foram analisados os 10 municípios mais populosos sem outorga registrada. Nessas localidades, a despeito da mesma observação feita para localidades que não receberam manifestação de interesse, qual seja, a de que, por estarem próximos a capitais ou a grandes centros ou aglomerados urbanos, podem receber sinal de geradora ou de retransmissora de municípios vizinhos.

Quadro 14 - Os 10 municípios mais populosos sem outorga

Município	População
Duque de Caxias, RJ	808.161
Jaboatão dos Guararapes, PE	644.037
Belford Roxo, RJ	483.087
São João do Meriti, RJ	440.962
Mauá, SP	418.261
Carapicuíba, SP	386.984
Itaquaquecetuba, SP	369.275
Cariacica, ES	353.491

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80235011.

Paulista, PE	*342.167*
São José dos Pinhais, PR	*329.628*
Total	*4.576.053*

Fonte: Elaboração própria, com dados enviados pelo MCOM (peça 39, anexo, documento 77.138.114-8)

244. Em adição, alguns municípios, apesar de populosos, possuem poucos canais outorgados, como Guarulhos (SP), que possui apenas uma outorga, e Serra (ES), com três outorgas, o que também pode indicar que recebem sinais de municípios vizinhos. Ressalte-se que a população de Guarulhos soma 1,292 milhão (2022) de pessoas e a de Serra, 520.653 (2022).

245. Uma vez que o MCOM disse que os processos de novas outorgas ocorrem com a observação das manifestações e dos lugares sem ou com poucas outorgas, não há estudos que considerem conhecer a real cobertura dos sinais de TV em regiões vizinhas às outorgas. Tampouco há informações sobre quais canais operam de fato nessas regiões sem outorgas ou com poucas outorgas. O MCOM informou que o Sistema de Gestão de Outorgas (SURIA), ainda em fase de implementação, poderá possibilitar essa visualização.

246. Do exposto, verifica-se que considerar apenas manifestações de interesse e locais sem outorgas demonstrou ser ineficiente para estimar a demanda por novas outorgas de radiodifusão, de modo a subsidiar uma política de oferta para diferentes tipos de serviços (geradoras de radiodifusão ou ancilares), bem como para estimar a proporção adequada de emissoras comerciais, públicas e educativas, em afronta ao art. 37 da CF/88 na formulação das políticas públicas relativas aos serviços de radiodifusão e de seus ancilares, a cargo do MCOM (art. 15, inciso I, do Anexo I do Decreto 11.335/2023).

247. Como consequência desses problemas, ocorre a perpetuação de desigualdades regionais no acesso à radiodifusão em todo o território nacional. Isso significa que algumas regiões continuam sem acesso adequado a serviços de radiodifusão, o que agrava as disparidades no acesso à informação, cultura e educação.

248. As principais causas são: (i) falta de um planejamento estratégico do MCOM para promover a expansão nacional; (ii) o interesse da manifestação é originado apenas pelas empresas concessionárias/autorizatárias; (iii) quantidade alta do estoque de processos (backlog) para ser tratado pelo MCOM; (iv) inexistência de um ciclo de vida para a manifestação de interesse com início e término bem definidos, inclusive para as situações de inviabilidade técnica.

249. A falta de planejamento foi citada no achado III.1, em que se pontuou que a ausência de plano de médio e longo prazos com objetivos, metas e indicadores pode prejudicar o acesso da população à radiodifusão televisiva. Foi apresentada determinação para que seja apresentado plano estratégico para a institucionalização de uma Política Nacional de Radiodifusão contemplando a distribuição das outorgas comerciais, públicas e educativas de radiodifusão de sons e imagens. Neste achado, será apresentada recomendação para promover ações de estímulo à demanda para pequenas localidades e regiões que possuem poucos ou nenhum prestador de serviços. Portanto, a implementação da segunda deliberação é pré-requisito para subsidiar a primeira, a qual irá mapear o potencial em receber geradoras das cidades, ajudando a direcionar o objetivo das ações de estímulo.

250. Na referida seção, verificou-se o crescimento desproporcional de RTV em relação à GTV, implicações quanto à ocupação do espectro, falta de verificação de viabilidade de cidades com potencial para recebimento de novas geradoras, possíveis implicações quanto ao controle de monopólios e oligopólios e favorecimento para emissoras já em operação e prejuízo à regionalização de conteúdo e promoção da cultura nacional e regional.

251. Dentro do escopo da ineficiência dos instrumentos de mensuração da demanda, a ausência de planejamento implica alta influência do interesse das empresas emissoras no processo e falta de estudos para verificação efetiva da demanda por novas outorgas de radiodifusão e da aferição da proporção adequada de emissoras comerciais, públicas e educativas.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80235011.

252. O relatório de levantamento das políticas públicas de radiodifusão (TC 005.041/2023-6), que originou o Acórdão 2214/2023-TCU-Plenário, já apontava para o risco de manutenção de localidades sem radiodifusão e de desigualdades regionais, em função da distribuição de geradoras/emissoras estar concentrada. Esse risco pode ter se materializado ante a sistemática de atendimento da demanda, sem que haja uma análise mais consistente para oferta de serviços de radiodifusão. O levantamento também sopesava a emergência de novas tecnologias de acesso a conteúdos audiovisuais pela população, que não retiram a importância da radiodifusão, pelas suas características de transmissão (broadcasting), com vantagens especialmente para transmissões ao vivo, bem como pela gratuidade do serviço.

> *343. Não se vislumbra a alteração desse cenário sem ações e políticas públicas coesas, com avaliações aprofundadas sobre a situação e suas origens e causas. Nesse sentido, o risco apontado nesta subseção é uma consequência daquele apontado inicialmente, referente à ineficiência e à inefetividade das ações governamentais, por ausência da institucionalização de uma Política Nacional de Radiodifusão.*
>
> *344. Importante mencionar o contexto atual envolvendo a comunicação social eletrônica, em que se discute a necessidade de regulação de plataformas de redes sociais e serviços de busca da internet, em face, dentre outros fatores, do crescimento de desinformação, com reflexos na democracia. Rememora-se, entretanto, que a radiodifusão, como serviço gratuito, ainda é o meio mais acessível à maior parte da população brasileira, em face de parcela significativa da população ainda não ter acesso à internet, um serviço pago. Portanto, neste contexto de convergência entre diferentes formas de acessar informações, as políticas públicas de radiodifusão têm relevância na sociedade.*
>
> *345. Ademais, o relatório da OCDE (2020) apontou a necessidade de a formulação da política pública ser baseada em evidências. Isso implica, também, na análise de alternativas quando da tomada de decisão, conforme o Referencial de Controle de Políticas Públicas (TCU, 2020). Sendo assim, dadas as múltiplas possibilidades de se gerar informação na atualidade, não somente por meio de radiodifusão, mas sobretudo pela internet, é importante pensar na política pública de radiodifusão de maneira complementar a outras políticas, visando à melhoria de resultados. Nessa toada, também o Decreto 9.203/2017 aponta como uma das diretrizes da governança pública, 'direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades' (art. 4º, inciso I).*

253. Pode corroborar ou mesmo agravar a ineficiência na mensuração da demanda de novas outorgas de radiodifusão a ausência de instrumentos de participação social, que poderia contribuir para subsidiar a oferta dos serviços por novos canais. Nessa toada, o Decreto 9.203/2017, que dispõe sobre governança na administração pública, inclui a participação social como elemento que apoia o processo decisório na administração pública.

> *Art. 4º São diretrizes da governança pública:*
>
> *(...)*
>
> *VIII – manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade;*

254. Em adição, o Referencial Básico de Governança Organizacional do TCU (TCU, 2014) elenca, dentre seus princípios e diretrizes, o de equidade e participação. Este princípio, além de buscar o tratamento justo das diversas partes envolvidas, ressalta também a importância do envolvimento das dos interessados nas tomadas de decisão e formulação das políticas, o que contribui para a equidade e para o aumento da participação dos cidadãos nas decisões.

255. O referencial de Participação Cidadã no TCU (2025) lista ferramentas e práticas de participação cidadã no Brasil, são elas: conselhos e conferências de políticas públicas, audiências públicas, consultas, plataformas de participação e programas de desenvolvimento territorial (TCU, 2025, p. 51 e 52). Na formulação, execução, monitoramento e avaliação de políticas públicas, essas ferramentas podem ser utilizadas para promover a participação ativa e escuta às demandas da sociedade.

256. No que tange à participação, o Guia de políticas públicas ex-ante da Casa Civil (2018)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80235011.

enfatiza que todas as partes interessadas devem ser envolvidas:

> *No debate sobre a elaboração, o desenvolvimento e a implementação da política, o envolvimento dos interessados é crucial para a produção de bons resultados. São partes interessadas todos aqueles indivíduos e grupos afetados pela política ou com interesses em jogo com a política. O envolvimento eficaz das partes interessadas começa com um objetivo claro para consulta, seguido pela identificação de pessoas e organizações com interesses afetados pela iniciativa. Posteriormente, os técnicos e os gestores elaboradores da política devem tentar entender as necessidades e as intenções das partes interessadas em maior profundidade.*

257. Nesta linha, o MCOM aborda, em seu PEI (peça 47, p. 26-27), o eixo temático de governança, gestão e sustentabilidade, que apresenta como um de seus objetivos estratégicos o de promover a participação e representação social, cuja descrição ressalta a participação de diferentes grupos, para promover a diversidade e orientar as políticas públicas. Como resultado-chave da medida, busca-se 'ativar um processo de escuta amplo da sociedade, que permita futuramente mapear as necessidades de serviços de telecomunicações e de radiodifusão para a sociedade e que sirva de subsídio para a criação de políticas públicas sob medida' (MCOM, 2024, p. 49).

258. Para o ano de 2024, o MCOM manteve como interesse mapear e testar mecanismos de participação que possibilitassem promover a representatividade, disponibilizando-os nos anos seguintes para a população. Apesar do previsto, o processo de concessão/autorização de outorgas, que compõe a Política Pública de radiodifusão, não incorporou mecanismos que garantam participação social ampla, limitando-se a manifestações, primariamente, de apenas um dos vértices da política, as emissoras.

259. Nos comentários do gestor (peça 65) o ministério concorda que a análise isolada do instrumento de levantamento da demanda pode não capturar a demanda real, especialmente em regiões de menor atratividade. Afirmou que realizou a Consulta Pública 05/2022 para verificar a manutenção dos interesses das empresas pelas localidades constantes no sistema.

260. Afirmou que há demanda reprimida para 'centenas de localidades que ainda não possuem qualquer outorga', elencando as vantagens da priorização, indicando que esta seria uma abordagem complementar ao mapeamento da demanda. Menciona também o risco de licitações desertas.

261. Indicou outras formas de atendimento a localidades não demandadas como o Digitaliza Brasil, Brasil Digital e com programas de televisão satelital como o Siga Antenado, Brasil Antenado e a utilização da banda Ku.

262. Conforme abordado mais detalhadamente no Apêndice B, considera-se que esses programas não abarcam a totalidade do exigido pelo princípio constitucional da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal, assim como a regionalização da produção cultural, artística e jornalística.

263. Sobre a questão da redução de estoques, o MCOM responde que houve alterações normativas da Portaria de Consolidação GM/MCOM 1/2023 e da Lei 15.182/2025 que promoveram simplificação dos procedimentos administrativos. Também mencionou que irá encaminhar proposta de alteração de decretos visando à desburocratização dos serviços de radiodifusão.

264. Portanto, será proposto recomendar ao Ministério das Comunicações com fundamento com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e no art. 2º, inciso III, e art. 11, da Resolução TCU 315/2020, que:

a) em atenção aos arts. 3º, inciso III, 223 da CF/88, ao apoio à participação da sociedade, definido no art. 4º, inciso VIII, do Decreto 9.203/2017, ao objetivo estratégico 8 do PEI 2024-2027 do MCOM, ao Referencial de análise de políticas públicas ex-ante da Casa Civil, aos princípios da capacidade de resposta e participação definido no Referencial de Governança do TCU, que:

I) Amplie os métodos de levantamento de demanda para novas outorgas, incorporando análises que considerem dados populacionais, indicadores regionais e demandas originadas pela sociedade e entidades locais representativas;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80235011.

II) Promova a participação social nos processos de pré-outorga, por meio de consultas públicas, audiências públicas;

III) Avalie formas de estimular a oferta do serviço de radiodifusão em localidades menos atendidas, considerando a complementaridade dos sistemas público, privado e estatal e a redução das desigualdades.

b) de acordo com o princípio da eficiência, art. 37 da CF/88 no art. 2º caput da Lei nº 9.784/1999, quanto à gestão das manifestações pendentes, que reduza o estoque de pedidos de novas outorgas, com simplificação dos procedimentos administrativos, redução de prazos e estabelecimento de critérios para análise, decisão e tempo para decisão e encerramento do ciclo das manifestações de interesse, assim como considere tal aspecto nas propostas de mudanças normativas.

265. Espera-se que, com a adoção dessas medidas, o MCOM consiga realizar um levantamento de demanda mais abrangente, incorporando métodos adicionais de análise que vão além das manifestações de interesse atualmente utilizadas. Tal abordagem pode contribuir para aumentar a eficiência do processo como um todo, permitindo uma compreensão mais detalhada das demandas e otimizando a formulação de políticas públicas.

266. Ademais, almeja-se contribuir para um maior alinhamento às diretrizes de governança e transparência, bem como para a promoção de decisões mais embasadas e equilibradas e para redução das desigualdades regionais observadas na distribuição das outorgas de radiodifusão, com a expansão do serviço e não apenas dos seus ancilares (em conexão com a deliberação do achado III.1). Busca-se, assim, fortalecer a relevância da radiodifusão como meio acessível e gratuito de comunicação para a população brasileira.

III.4 Fragilidades na transparência, acompanhamento e cumprimento dos PNOs de Educativas e Retransmissoras

267. As solicitações de novas outorgas radiodifusão educativa (geradoras) e de retransmissoras de TV (comerciais e educativas) atualmente são atendidas por meio dos respectivos Planos Nacionais de Outorgas. No entanto, foram vistos problemas relacionados à execução desses planos. Ademais, observou-se que nem todos os pedidos de retransmissoras estão sendo atendidos por essa via, ensejando adversidades relacionadas à falta de critérios de priorização.

III.4.1 Atraso dos PNOs de TV Educativa (geradora)

268. O MCOM define da seguinte forma os serviços de radiodifusão educativa:

> *Radiodifusão educativa é uma modalidade do ramo público da radiodifusão, cujo objetivo é veicular programação voltada para a educação, cidadania e formação profissional. Admite-se que as emissoras educativas veiculem programas de entretenimento, desportivos, artísticos etc., desde que esteja presente enfoque educacional. Podem receber concessões ou permissões de radiodifusão educativa os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, bem como a Administração Pública Indireta Federal, Estadual e Municipal; as instituições de educação superior, públicas ou privadas; e as fundações de direito privado (peça 40, p. 6).*

269. O Ministério iniciou em 2015 a sistemática de utilização de Plano Nacional de Outorga para emissoras educativas. Segundo o MCOM:

> *Os Planos Nacionais de Outorga (PNO's) são documentos que apresentam para a sociedade, de forma objetiva, todas as localidades que serão avaliadas quanto à possibilidade de concessão de novas outorgas em cada um dos serviços de Radiodifusão. O PNO foi criado no intuito de dar uma maior transparência sobre os procedimentos e critérios necessários para que as localidades sejam contempladas em futuros editais de seleção pública.*
>
> *De modo geral, esses Planos possuem cronograma com a previsão de todos os Editais de Seleção Pública subsequentes, as localidades constantes em cada um destes Editais com oportunidade de novas outorgas em cada localidade para execução do serviço. (...)*
>
> *O presente Plano Nacional de Outorgas tem por objetivo atender a demanda reprimida já cadastrada no Ministério das Comunicações, que atualmente somam 9.650 pedidos, relativos a 2.595 municípios de todas as regiões do país. Não obstante a isso, o lançamento do presente PNO irá proporcionar a expansão da Radiodifusão de forma mais célere a todas as regiões do Brasil, diversificando os conteúdos e informações recebidas pela população. (peça 30, p. 8-9)*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80235011.

270. A Portaria de Consolidação lista os requisitos e objetivos do Planos Nacionais de Outorgas de Radiodifusão educativa (grifos nossos):

> *Art. 130. O Ministério das Comunicações (MCOM) divulgará, periodicamente, o Plano Nacional de Outorgas de Radiodifusão Educativa (PNO-Educ), que conterá: (Origem: PRT GM/MCTIC 3.238/2018, art. 8º, caput)*
> *I – cronograma dos editais de seleção pública; (Origem: PRT GM/MCTIC 3.238/2018, art. 8º, I)*
> *II – localidades a serem contempladas com oportunidades de novas outorgas relativas aos serviços de radiodifusão sonora em frequência modulada e de sons e imagens, com fins exclusivamente educativos; e (Origem: PRT GM/MCTIC 3.238/2018, art. 8º, II)*
> *III – os canais a serem designados em cada localidade para execução do serviço. (Origem: PRT GM/MCTIC 3.238/2018, art. 8º, III)*
> *Art. 131. O Plano Nacional de Outorgas de Radiodifusão Educativa (PNO-Educ) visa a dar transparência e visibilidade aos procedimentos e critérios utilizados para seleção de localidades a serem contempladas com oportunidades de novas outorgas, e a sua publicação não gera qualquer direito ou garantia aos interessados de que os editais nele previstos serão publicados. (Origem: PRT GM/MCTIC 3.238/2018, art. 9º, caput)*

271. Nos últimos anos, houve o lançamento de dois Planos Nacionais de Outorgas (PNOs) de geradoras de TV Educativa, relacionados aos anos de 2015-2016 e 2016-2017. Os documentos, segundo o MCOM, servem para orientar o planejamento e a liberação de novas outorgas. O PNO de 2015-2016 (que contemplou canais de rádio e TV educativos) resultou na abertura de cinco editais de seleção (editais 78/2015; 94/2015; 99/2015; 88/2016; e 166/2016). Informa-se que apenas o edital 94/2015 teve em seu escopo a radiodifusão de sons e imagens. O edital 99/2015 trata da prorrogação do edital 78/2015, enquanto os demais editais são para radiodifusão sonora em frequência modulada.

272. No entanto, os editais 94/2015; 88/2016 e 166/2016 foram suspensos. De acordo com o Ministério, os editais relacionados ao primeiro PNO tiveram de ser reanalisados devido à mudança dos normativos vigentes no curso das seleções. Segundo a pasta (peça 40, p. 6):

> *Sobre a situação da expansão da radiodifusão educativa, foi realizada consulta realizada à Consultoria Jurídica junto a esta Pasta Ministerial (Conjur-MCOM), quanto à aplicação do art. 51 e parágrafo único da Portaria nº 3.238, de 20 de junho de 2018. Por meio do Parecer nº 01072/2019/CONJUR-MCTIC/CGU/AGU, a d. Conjur-MCOM se posicionou no sentido de que, nos processos de seleção anteriormente regidos pela Portaria nº 4.335, de 17 de setembro de 2015, seria necessário notificar todas as proponentes, para que, havendo interesse, apresentassem no prazo de 60 (sessenta) dias recurso e/ou documentação complementar, sob pena de indeferimento do pedido, antes da publicação do novo Edital de Resultado.*

273. Segundo o Ministério (peça 40), após a orientação indicada no parecer da Conjur/MCOM, foram reanalisados 3.238 processos de radiodifusoras educativas, referentes a quatro editais do PNO 2015-2016. Tais informações são referentes tanto a outorgas de TV como de rádio. Adiante, informou as respectivas quantidades de processos em cada fase, sendo 1.339 na etapa de resultado final, 793 em resultado preliminar e 1.106 em instrução. O referido PNO (peça 7) previa 30 novas localidades referentes a outorgas de TV educativas.

274. Segundo dados fornecidos pelo MCOM, desde 2015, foram emitidas 405 outorgas de TV educativa (incluindo geradoras e retransmissoras), considerando neste cômputo as relacionadas à transição do sinal analógico para o digital. Nos últimos cinco anos (2019-2024), foram emitidas 35 outorgas de TV educativa.

275. O atraso ocorrido pela reanálise de processos limitou o atendimento da demanda por novos canais de TV na modalidade educativa no período 2015 a 2024, além de resultar na não publicação de quaisquer dos sete editais inicialmente previstos no PNO 2016/2017 (peça 12), para a seleção de 2 localidades para novas outorgas de TV educativa.

276. Como visto no mapeamento realizado (peça 19, p. 2), o processo de outorgas de TVs educativas envolve diversas etapas, além do processo seletivo em si. Após a homologação do resultado da seleção, o processo é enviado para a Casa Civil para publicação do decreto presidencial, após o qual é encaminhado ao Congresso Nacional para aprovação do Projeto de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80235011.

Decreto Legislativo. Portanto, o tempo total necessário para a edição de novas outorgas não está limitado apenas aos prazos previstos no cronograma do PNO, mas também depende dos prazos para análises e tramitações em outras instâncias.

277. Houve atraso na execução do Plano Nacional de Outorga 2015-16 devido a mudanças de normativos vigentes, o que causou a reanálise dos processos, causando um transcurso de dez anos dos editais publicados. Já o PNO 2016-17 não foi executado e seus certames não foram publicados pelo mesmo motivo.

278. Em dezembro de 2024, o MCOM publicou novo Plano Nacional de Outorgas de Radiodifusão Educativa (PNO 2024/2025/2026), contendo editais de seleção para novas emissoras de rádio. Não consta nenhuma previsão de novas emissoras de TV, além dos pendentes dos processos seletivos anteriores.

279. O Ministério das Comunicações informou que a expansão das emissoras ligadas a instituições de ensino superior públicas tem sido atendida também pelo programa Brasil Digital, que promove parceria com a Empresa Brasil de Comunicação, viabilizando a outorga via consignação do canal à União, cujo trâmite é mais célere. O programa também contempla a Rede Legislativa, que envolve Câmara dos Deputados, Senado Federal, câmaras municipais e assembleias legislativas, mas que não é o enfoque deste trabalho.

280. Embora a Norma da Rede Nacional de Comunicação Pública/TV NOR 401 indique 'entidades públicas ou privadas que explorem serviços de comunicação ou radiodifusão em canal aberto com finalidades educativas, artísticas, culturais, científicas e informativas' como elegíveis para compor a RNCP, em entrevistas, foi verificado o enfoque na adesão de instituições de educação superior.

281. Tal acordo contempla apenas uma parcela dentre os possíveis atores que podem receber concessões e permissões desta modalidade de serviço, quais sejam: os estados, o Distrito Federal e os municípios, bem como a Administração Pública Indireta Federal, Estadual e Municipal; as instituições de educação superior, públicas ou privadas; e as fundações de direito privado.

282. A estratégia de utilização da RNCP possui a vantagem de agilizar os processos de obtenção do canal, que, ao invés de outorga, seguem o rito da consignação de canal à EBC, muito mais rápido e não depende da publicação de PNO ou de certames públicos para o canal, apenas processos simplificados de adesão à RNCP, conduzido pela empresa. Caso a empresa opte por obter o benefício do Plano Brasil Digital, a candidata a instituição parceira deve participar de chamamento público conduzido pelo MCOM.

283. A entidade aderente à RNCP deve cumprir normas estabelecidas pela EBC quanto à programação e, como contrapartida, recebe apoio técnico e pode ter seus programas transmitidos pela cabeça de rede. É um caminho que pode ser interessante para entidade dependendo de suas opções editoriais, porém, a ela deve ser permitido também optar pelas vias de se obter um canal educativo designado diretamente.

284. Segundo a EBC, existem 72 emissoras parceiras em funcionamento e 54 em implantação até 2027 (peças 36 a 38). Comparado com os planos de educativas de 2015-16 e 2016-17, foram propostas 30 e 2 localidades, respectivamente. Percebe-se que é uma boa prática para dar vazão à demanda de radiodifusão educativa, mas que, pelas suas peculiaridades, não deve ser a única ofertada.

285. Portanto, a utilização da RNCP e do Programa Brasil Digital para atender a demanda de radiodifusão educativa não substituem os processos de novas outorgas de emissoras de TV educativas, os quais apresentam morosidade, em descumprimento do princípio da duração razoável do processo.

286. Portanto, observa-se o não cumprimento do art. 130, inciso I da Portaria de Consolidação GM/MCOM 1/2023, pois, apesar de o PNO conter o cronograma dos editais de seleção pública, estes não são cumpridos, o que seria pressuposto pela disposição da norma.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80235011.

287. A inobservância do cronograma ocorrida pela não publicação dos editais no prazo também prejudica a transparência e visibilidade estabelecida pelo art. 131 da portaria, pois traz imprevisibilidade da divulgação dos editais

288. Observa-se, também a ineficácia e inefetividade dos respectivos PNOs de emissoras educativas no cumprimento dos seus objetivos de dar uma maior visibilidade à sociedade sobre os processos e procedimentos necessários para obtenção de novas outorgas, e estabelecerem um cronograma específico contendo a previsão de todos os editais de seleção pública a serem publicados.

III.4.2 Atraso do cronograma do PNO 2023/2024/2025 de RTV

289. Como visto, em 19/10/2023, foi publicada a Portaria 10.765/2023, que aprova o Plano Nacional de Outorgas 2023/2024/2025 para o serviço de retransmissão de radiodifusão de sons e imagens, relativo ao serviço de RTV em caráter primário. Tal plano não diferencia a categoria das emissoras, podendo ser atendidas comerciais e educativas.

290. Como consta no próprio texto do documento, o Plano foi criado com o intuito de dar uma maior transparência sobre os procedimentos e critérios necessários para que as localidades sejam contempladas em futuros editais de seleção pública, bem como divulgar cronograma com a previsão de todos os Editais de Seleção Pública subsequentes.

291. No PNO em questão, item IV, foi publicado o seguinte texto, sobre os critérios para atendimento dos pedidos

> *Para tanto, os editais serão divididos seguindo os seguintes critérios.*
>
> *• Primeiramente serão atendidos os pedidos para as localidades que já possuem canal vago inserido no Plano Básico de TVD. O intuito para esse critério é, em atenção ao princípio da eficiência do serviço público, realizar, primeiramente, o atendimento aos pedidos que já estão com essa primeira etapa de análise concluída, fazendo com que a conclusão das análises ocorra de forma mais célere.*
>
> *Já os próximos editais foram definidos a partir das seguintes premissas:*
>
> *i. Celeridade nas análises: inicialmente, verificou-se a quantidade de canais solicitados pelas entidades, uma vez que cada canal resultaria em uma análise de viabilidade técnica. Esses canais foram então divididos em grupos regionais que possuíam uma quantidade de canais aproximadamente semelhantes. A regionalização possibilita otimizar os estudos de viabilidade técnica dos canais.*
>
> *ii. Eficiência na análise e melhor utilização do espectro: para essa premissa ser atendida foram escolhidos estados de uma mesma região ou que fizessem fronteira entre si a fim de garantir que a análise de viabilidade técnica garanta a melhor utilização do espectro no local. Isso se afirma uma vez que a realização do estudo de viabilidade dos canais pela ANATEL e sua inclusão do PB-RTVD, ocorre de forma mais eficiente se analisada levando-se em consideração todos os pedidos de canais numa mesma localidade ou próximos a ela.*
>
> *iii. Atendimento à supremacia do interesse público e vislumbrando a redução das desigualdades regionais e sociais, após a definição dos grupos de Estados que fariam parte de cada edital, verificou-se o valor médio de IDH de cada grupo, foram relacionados por ordem crescente (do menor IDH para o maior). Os dados utilizados foram os últimos publicados pelo IBGE, por estado*

292. Inicialmente, observa-se que, apesar de o critério de celeridade ser citado como um dos três escolhidos, o cronograma apresentado no PNO (peça 52, p. 7) não vem sendo cumprido. Até novembro de 2024, apenas o Edital de Chamamento Público 67/2024/SEIMCOM havia sido lançado (publicado em 18/3/2024, com quatro meses de atraso), sendo que, pelo cronograma, já deveriam ter sido publicados cinco editais.

293. Em resposta concedida à equipe de auditoria, (peça 40, p. 5), o ministério afirmou apenas que 'A atualização do cronograma do PNO RTV 2023/24/25 ainda se encontra em estudo no âmbito desta Secretaria'.

294. Em 27 de dezembro de 2024, foi publicada a Portaria 15.702/2024 (peça 52), que alterou o cronograma do PNO de RTV; revogou o primeiro edital do chamamento público e lançou novo edital, fixando prazo para concessionárias de TV manifestarem interesse até 31/1/2025.

295. O novo cronograma constante do anexo I da Portaria encontra-se a seguir.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80235011.

Quadro 15 - Cronograma Editais PNO RTV

Nº do Edital	*Ano*	*Previsão de Publicação*
1	*2024*	*dez/24*
2	*2025*	*mar/25*
3	*2025*	*jun/25*
4	*2025*	*set/25*
5	*2025*	*dez/25*
6	*2026*	*mar/26*
7	*2026*	*jun/26*
8	*2026*	*set/26*

Fonte: Anexo I, Portaria MCOM 15.702/2024

296. Em consulta à página do MCOM, no entanto, observou-se que, até abril de 2025, não houve publicação do resultado do primeiro chamamento público (Edital 224, de 27/12/2024), tampouco a publicação do segundo edital, previsto para março de 2025.

297. Assim como visto no PNO de TV educativa, suscita-se a morosidade e ineficácia destes instrumentos para dar maior celeridade e transparência à operacionalização das outorgas de serviços de radiodifusão e seus ancilares, tendo em vista o não cumprimento dos prazos, bem como a não publicação dos resultados das respectivas etapas de seleção.

298. Portanto, é importante que o MCOM se atente quanto à celeridade, eficiência, transparência e efetividade no cumprimento dos Planos Nacionais de Outorgas de geradoras de emissoras educativas e retransmissoras.

299. Em resposta dada na etapa de comentários do gestor (peça 65), o Ministério das Comunicações cita que houve entraves para o prosseguimento do PNO RTV 2023/2024/2025 como o alto número de solicitações e impugnações ao edital. Indicou que o segundo edital do referido plano está em fase final de preparativos.

300. Quanto aos resultados do chamamento público, indicou um link público com informações dos PNOs de RTV e educativa. Também apresentou link privado com informações detalhadas do PNO RTV, mas que não foi publicado pois os dados estruturados para divulgação em formato de painel.

301. Por fim, o órgão concorda com a recomendação proposta.

302. Assim, propõe-se recomendar ao Ministério das Comunicações com fundamento no art. 2º, inciso III, e art. 11, da Resolução TCU 315/2020, conforme o princípio da eficiência disposto no art. 37 da CF/88, o art. 2º, caput da Lei nº 9.784/1999, os arts. 6º, inciso I, 7º, inciso VII, 8º da Lei 12.527/2011 e os incisos I, III e IV, art. 15 do Anexo I do Decreto 11.335/2023, em relação aos Planos Nacionais de Outorga de educativas e de retransmissoras, que: I) atualize e publique cronograma detalhado com etapas e prazos, incluindo justificativas para ajustes; II) publique tempestivamente os resultados de cada etapa de execução e o status das autorizações nas localidades, comparativo entre metas previstas e alcançadas; III) mantenha página pública de acompanhamento do PNO; IV) adote medidas de gestão para assegurar a execução dos editais conforme o cronograma vigente.

303. A atualização e cumprimento do cronograma do PNO permitirão maior previsibilidade e controle social sobre o processo, reduzindo incertezas para os solicitantes e promovendo maior eficiência na tramitação das outorgas. Essas ações reforçam a legitimidade do processo, assegurando que ele seja conduzido de forma transparente, em conformidade com os princípios da publicidade e eficiência.

III.5 Ausência de critérios para análise de estoque de processos pendentes no MCOM entre 2020 e 2023, de canais de rede e reuso

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80235011.

304. No Levantamento da Política Pública de Radiodifusão, que resultou no Acórdão 2214/2023-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Nardes, esta Corte de Contas já havia tomado conhecimento de alguns possíveis gargalos relativos aos procedimentos e ao estoque de processos no Ministério das Comunicações relacionados às retransmissoras de TV. Primeiramente, chamou atenção o volume de novas autorizações dessas outorgas nos últimos anos, em relação a uma redução do número de novas outorgas de concessões e permissões, fruto, entre outros fatores, da ausência de novas licitações de TV e de rádio, conforme já exposto nesta instrução.

305. Além do grande volume de novas outorgas desses serviços nos últimos anos, somado ao estoque de pedidos ainda pendentes de análise, o levantamento de radiodifusão também trouxe à baila o risco de ausência de critérios de análise desses processos, dentre os quais, especialmente, os relacionados aos pedidos de RTV, conforme transcrição abaixo:

> *III.2.1. Risco de tratamento não isonômico e ausência de impessoalidade na tramitação dos processos de outorgas*
>
> *384. Ao analisar a tramitação, os atores envolvidos, os sistemas informatizados utilizados, bem como o tempo médio de obtenção, a equipe de levantamento identificou o risco de tratamento não-isonômico e de falta de impessoalidade na análise dos pedidos de novas outorgas de radiodifusão.*
>
> *385. Corrobora esse entendimento o fato de que não existem critérios bem definidos para a ordem de priorização dos processos em estoque no Ministério das Comunicações. Segundo informações do MCOM, o seu estoque processual alcança o volume de aproximadamente 40 mil processos, envolvendo diversos tipos de serviços, desde novas outorgas até processos relacionados a renovações e procedimentos pós-outorga. Além desse estoque, há cerca de 7 mil processos de responsabilização no Ministério. Segundo os gestores entrevistados, o acompanhamento dos processos em estoque no MCOM ocorre por meio de planilhas eletrônicas, não existindo um controle sistematizado dos tipos de processos. Também mencionaram que a priorização se dá principalmente pela ordem cronológica, em razão de provável risco de prejuízo ao erário, em caso de prescrição sem análise. Também há critério de processos que envolvem registros precários e sobre alteração contratual para renovação da outorga. Porém, dada a forma como ocorre o acompanhamento, com planilhas preenchidas manualmente, os próprios gestores informaram que há dificuldade em classificar os processos e, em seguida, estabelecer uma ordem de priorização.*
>
> *386. Tendo em vista que, nos últimos anos, somente foram outorgados novos serviços ancilares de radiodifusão (retransmissoras e repetidoras) e de rádios comunitárias, a CGU realizou auditoria, publicada em junho de 2023, avaliando o processo relativo a essas tipologias, de 2018 a 2022. O trabalho concluiu que há diferenciação no tratamento dado aos respectivos processos. Em uma amostra de processos da Secoe, pedidos realizados em datas próximas uns aos outros receberam tratamentos distintos na unidade, sem explicações para processos para priorização em relação a outros, em que não foi vista nenhuma evidência de análise pela secretaria do Ministério:*
>
> *(...) verifica-se que a falta de critérios e controles internos para garantir a ordem de processamento dos pedidos de outorga permitiram casos de violação ao princípio da isonomia ao qual o processo de outorga está submetido. A existência de processos sem qualquer registro de análise pela Secretaria, ao passo que há processos que foram devidamente processados, e tempos de análise discrepantes do pedido de outorga inicial, evidenciam que houve falha na ordem de processamento dos pleitos de outorga.*
>
> *Como exposto, foram definidos critérios de ordem de análise para os serviços de RTV primário e secundário, mas os outros serviços seguem sem qualquer critério que estabeleça um tratamento isonômico. (grifo nosso)*

306. As constatações utilizaram informações de auditoria realizada em 2023 pela Controladoria-Geral da União (CGU), que analisou os processos de outorgas dos serviços ancilares de radiodifusão (retransmissoras e repetidoras), de 2018 a 2022. À época, foi visto que a Portaria 6.197, de 5/12/2018, havia determinado o arquivamento de todos os pedidos de outorga de RTV em caráter secundário anteriores a 10/12/2018. O art. 25 revogou os processos seletivos para execução do serviço de RTV em caráter primário em andamento naquele momento no então MCTIC.

307. A portaria citada não estabelecia critério para ordenamento de análise de pedidos de autorização para serviços de RTV. Ela apresentava somente em caso de interesse de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80235011.

empresas em um mesmo canal em uma localidade (art. 8º) e para canal de rede de outra concessionária e em havendo viabilidade técnica para utilização de outro canal (art. 9º).

308. A partir de 2020, com a edição a Portaria 141/2020 (posteriormente modificada pela Portaria MCOM 1.460/2020), o ministério passou a estabelecer critérios, condições e procedimentos para a autorização dos serviços de RTV. Esses dispositivos foram consolidados no Livro XIV da Portaria de Consolidação GM/MCOM 1, de 2 de junho de 2023.

309. A Portaria 141/2020 definiu, em seu art. 7º, parágrafo 2º, a ordem de priorização das análises da seguinte forma:

> *Caso haja requerimentos de diferentes concessionárias de TV para um mesmo canal em determinada localidade, as análises serão realizadas por ordem cronológica, considerando-se a data e o horário de protocolo de cada requerimento.*

310. Ou seja, seriam realizadas por ordem cronológica. Porém, tal critério só seria aplicado para requerimentos de um mesmo canal em determinada localidade. Não há, dentro da portaria, normatização para ordenamento de análise entre pedidos de canais e municípios diferentes. Por exemplo, supondo que duas empresas solicitem o canal 1 no município X, o pedido delas será analisado em ordem cronológica de requerimento. Porém, se uma empresa solicita o canal 5 no município Y e outra empresa o canal 8 no município W, os pedidos não possuem ordenamento de análise entre si definido pela portaria. Assim, o ministério poderia avaliar a solicitação em qualquer ordem.

311. O tema veio receber nova regulamentação, por meio da Portaria 10.767/2023 (alterou a Portaria de Consolidação GM/MCOM 1/2023), que, segundo o MCOM, teve por finalidade definir a ordem de processamento das outorgas dos serviços de retransmissão de TV em tecnologia digital, reduzir tempo de análises dos pedidos, aprimorar os procedimentos de chamamento público para outorgas de RTV, ademais de esclarecer o fluxo processual de manifestações de interesse, chamamentos públicos e seleção de entidades interessadas em prestar o serviço em caráter primário e tecnologia digital.

312. Primeiramente, ela estabelece a sistemática envolvendo manifestação de interesse e Plano Nacional de Outorga. Um estudo mais completo sobre o mapeamento de processos consta da peça 19. Segundo a portaria de consolidação:

> *Art. 481-A. As concessionárias do serviço de radiodifusão de sons e imagens que pretenderem obter autorização de RTV em caráter primário poderão apresentar manifestação de interesse ao Ministério das Comunicações a qualquer tempo*
>
> *(...)*
>
> *Art. 481-B. A Secretaria de Comunicação Social Eletrônica considerará as manifestações de interesse para fins de elaboração de proposta de plano nacional de outorga de autorizações de RTV em caráter primário a ser submetida ao Ministro de Estado das Comunicações*

313. Passadas essas etapas, o Ministério publicará edital de chamamento público, contendo as localidades a serem abertas. O órgão apresentou os critérios de preferência e de ordem de processamento que serão aplicadas após o encerramento dos certames, da seguinte forma:

> *15. Por fim, a Portaria nº 10.767, de 2023, introduziu alterações na Portaria de Consolidação GM/MCOM nº 1, de 2 de junho de 2023, definindo a ordem de processamento das outorgas dos serviços de RTV, mais precisamente a partir do art. 481-G, que assim dispõe:*
>
> *Art. 481-G. Após o encerramento do prazo para a apresentação de requerimento de autorização em chamamento público, o Ministério das Comunicações classificará os interessados conforme os seguintes critérios de preferência, nesta ordem:*
>
> *I - que tiver o canal designado como canal de rede na UF;*
>
> *II - possuir a estação mais próxima das coordenadas geográficas do canal incluído, outorgado na mesma UF e no mesmo canal;*
>
> *III - que detenha a outorga do serviço de radiodifusão de sons e imagens com data mais antiga em território nacional; e*
>
> *IV - que primeiro tiver apresentado, desde a vigência da Portaria nº 6.197, de 5 de dezembro de 2018, requerimento de autorização para executar o serviço de RTV no referido canal;*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80235011.

V - a concessionária que primeiro tiver apresentado requerimento de autorização do chamamento público.

§ 1º Para análise da ordem de preferência de que trata o inciso II do caput, serão computadas as estações geradoras do serviço de radiodifusão de sons e imagens e as estações de RTV em caráter primário, em tecnologia digital, devidamente outorgadas à concessionária.

§ 2º No caso de empate com base em qualquer dos critérios estabelecidos no caput, o critério imediatamente seguinte servirá como critério de desempate.

§ 3º Para a aplicação dos critérios de seleção do caput serão consideradas:

I - a lista de canais de rede contida em Portaria vigente na data de publicação do edital de chamamento; e

II - a lista de canais de TV e RTV, extraída da base de dados de sistema eletrônico da Anatel, referenciada no processo no edital de chamamento público.

16. Desta forma, foi estabelecido um procedimento claro com critérios objetivos e expressos para a definição da ordem de processamento de pedidos de outorgas do serviço de Retransmissão de Televisão, único serviço que ainda não possuía critérios objetivos definidos.

314. O art. 3º da referida Portaria 10.767/2023 dispõe sobre as regras a serem aplicadas a processos protocolados em data anterior a 17 de outubro de 2023 no MCOM, in verbis:

Art. 3º As normas vigentes anteriormente à publicação da presente Portaria continuarão aplicáveis aos processos de autorização cujos requerimentos tenham sido protocolados entre a data de início da vigência da Portaria nº 141, de 22 de julho de 2020, e a data anterior à vigência da presente Portaria e que já tenham sido objeto de análise técnica pelo Ministério das Comunicações.

Parágrafo único. As normas da presente Portaria serão aplicáveis:

I - aos processos já em curso na data de sua publicação que não estejam abrangidos pelo disposto no caput; e

II - aos processos iniciados a partir de sua publicação.

315. Da leitura do artigo, vê-se que as normas da Portaria 141/2020 seguem válidas para requerimentos protocolados entre 22/7/2020 e 16/10/2023, que já tenham sido objeto de análise técnica pelo Ministério das Comunicações, independentemente da etapa. As novas regras serão aplicadas, portanto, a processos já em curso no MCOM, sem análises técnicas da pasta, e aos processos iniciados a partir de 17/10/2023. Portanto, processos protocolados dentro do período mencionado seguirão sendo analisados sem a necessidade de edição de PNOs, realização de chamamentos públicos ou definição prévia de ordem de processamento.

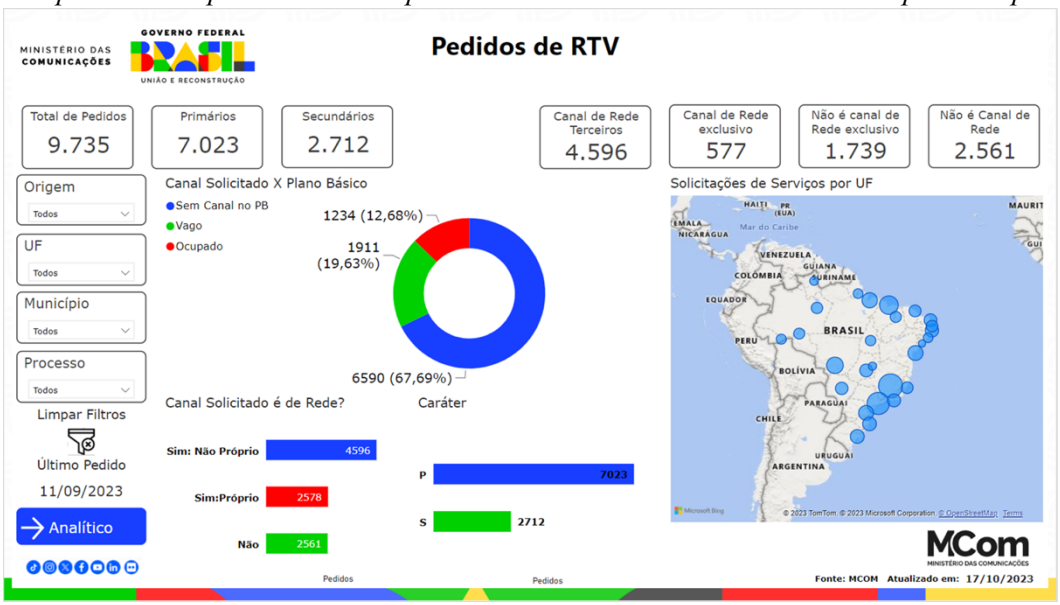
316. Representantes do órgão entrevistados informaram que não haveria número expressivo de pedidos em tramitação protocolados entre a portaria de 141/2020 e 10.767/2023 e regidos pela primeira, bem como que tais processos já haviam recebido notas técnicas favoráveis da respectiva área ou já estavam na Anatel.

317. Na etapa de comentários do gestor (peça 65), o MCOM afirma que constam em análise 154 requerimentos, relativos a nove localidades, e que ainda são regidos pela Portaria 141/2020. Segundo a norma, para cada localidade deverá ser aplicado o critério cronológico, sendo que não há definição da ordem de análise entre estes municípios, ficando a cargo do ministério a definição.

318. Em apresentação feita pelos gestores do Ministério a esta unidade técnica, em fevereiro de 2024, apresentou-se o estoque de pedidos de novas retransmissoras de TV, realizados de 2014 a 2023, pendentes de análise, conforme figura a seguir.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80235011.

Figura 14 - Pedidos de RTV, segundo o MCOM
Fonte: Dados apresentados pelo MCOM no processo TC 040.047/2023-7 e anexo ao presente processo (peça 54)



319. *Em fevereiro de 2023, existiria, segundo o MCOM, um total de 9.735 pedidos de novas retransmissoras de TV em estoque, sendo 7.023 na modalidade primária e 2.712 secundárias. Desses pedidos, os relativos a canais de rede de terceiros (outras entidades distintas de concessionárias de TV) somam 4.596; 577 são para canais de rede exclusivos; 1.739 são pedidos de canais que não são de rede exclusivos e 2.561 são para canais que não são de rede. Os pedidos que apresentavam canal vago somavam 1.911; canais ocupados seriam 1.234; e sem canais no PBTVD, 6.590 pedidos (peça 54).*

320. *Tais dados foram apresentados pelo MCOM no âmbito do processo TC 040.047/2023-7, no qual se debateu sobre ordens de priorização de pedidos de RTV e estoque de pedidos.*

321. *Em outubro de 2023, foi divulgado PNO de RTV destinado à seleção pública das empresas interessadas em prestar o serviço de retransmissão de televisão em caráter primário. Segundo o MCOM, 'tem por objetivo atender a demanda reprimida já cadastrada no Ministério das Comunicações, que atualmente somam 9.650 pedidos, relativos a 2.595 municípios de todas as regiões do país' (https://www.gov.br/mcom/pt-br/acesso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/publicacoes, acesso em 14/12/2023).*

322. *Ao se analisar esse PNO, entretanto, verifica-se que contemplará 1.630 localidades e cerca de 3.010 novos canais em todo o país. De acordo com o documento, primeiramente, serão atendidas as localidades que já possuem canal vago inserido no Plano Básico de Televisão Digital (PBTVD). As solicitações que não foram consideradas são assim descritas (peça 52):*

> *(...) para outorga em caráter secundário, em canais na faixa de VHF alto em função do estabelecido no art. 398, da Portaria de Consolidação GM/MCOM nº 01/2023, em canais onde já tenha sido identificada inviabilidade técnica, bem como canais já outorgados ou destinados para processos de seleção em andamento.*

323. *Em resposta ao relatório prelimitar (peça 65), o MCOM indicou que todo o estoque de pedidos foi efetivamente analisado. Segundo o Ministério, houve algumas exclusões conforme justifica abaixo:*

> *14.1 A exclusão de determinadas solicitações do PNO decorreu de impedimentos legais e técnicos previamente identificados, conforme explicitado na página 3 do documento do PNO:*
> *Não foram consideradas para fins de inserção neste PNO as solicitações para outorga em caráter secundário, em canais na faixa de VHF alto em função do estabelecido no art. 398 da portaria de*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80235011.

> *Consolidação GM/MCOM nº 01/2023, em canais onde já tenha sido identificada inviabilidade técnica bem como canais já outorgados ou destinados para processos de seleção em andamento.*
> *14.2. Dessa forma, a não inclusão de pedidos tecnicamente inviáveis ou legalmente impedidos justifica-se pela certeza de seu indeferimento, tornando desnecessária sua submissão ao plano.*
> *14.3. Quanto às solicitações de outorga para canais na faixa de VHF alto, a não inclusão destes pedidos no PNO está em consonância com o que foi estabelecido pelo Decreto nº 12.595, de 27 de agosto de 2025, que determinou em seu art. 13 que a subfaixa do VHF alto será utilizada preferencialmente para implantação da TV 3.0 pelas consignatárias da União.*

324. Como mais uma forma de exceção, os canais de rede exclusivo e de reuso estão fora dos critérios estabelecidos, conforme art. 481-E, § 1º da Portaria de Consolidação GM 1/2023, os quais podem seguir com atendimento pelo MCOM de maneira aleatória e sem ordem de processamento.

325. Considerando-se que nem todos os pedidos possuem regras de priorização e dado o risco apontado no levantamento do TCU, de que pode haver quebra dos princípios da isonomia e da igualdade, depreende-se que, ainda que o Ministério tenha tentado dar maior transparência e publicidade com a edição do PNO e previsão de editais de chamamento público, pode haver discrepâncias nas análises em estoque. Isso porque os pedidos não constantes do PNO podem estar sob a égide da Portaria de 2020, a qual dispõe que a ordem de atendimento se dará em ordem cronológica para um mesmo canal, mas não estabelece regras para priorização de análise do estoque vigente como um todo.

326. A falta de critérios para análise de determinados pedidos foi verificada pelo TCU em caso concreto no Acórdão de Relação 4073/2025 -TCU-Segunda Câmara, o qual aferiu que o Ministério analisou pedidos em prazo mais curto que a média das demais solicitações.

327. Com isso, nota-se a inexistência de critérios claros e objetivos sobre a ordem de priorização dos pedidos já protocolados no MCOM entre 2020 e 2023, o que pode comprometer o princípio da igualdade, da impessoalidade, da isonomia, da publicidade e da transparência, tendo em vista que o MCOM não necessariamente obedece à ordem de chegada dos pedidos para dar início às análises técnicas.

328. A partir das informações obtidas, observou-se que o acompanhamento dos pedidos em estoque se dá por meio de planilhas eletrônicas, as quais não garantem de forma suficiente e dificultam que os critérios estabelecidos sejam observados, comprometendo os princípios da eficiência, da impessoalidade e da publicidade, todos constantes do art. 37 da CF/1988.

329. A utilização de planilhas manuais também dificulta a integração e a publicidade quanto ao status dos pedidos. Foi relatada em entrevistas com radiodifusores que há dificuldade no acompanhamento do andamento das solicitações e a forma de tratamento adotada. Esse formato também prejudica o controle de acesso e modificações (logs), assim como geração de informações gerenciais.

330. A equipe encontrou dificuldade em avaliar esta questão com dados públicos, visto a ausência de publicação sobre o assunto nos sítios oficiais do MCOM, o que não permitiu a análise quantitativa do tema. O ministério parece possuir os dados, como mostra ao painel com pedidos de RTV apresentado, porém, não há a disponibilização nem a divulgação, o que dificulta tanto a fiscalização dos órgãos de controle como o acompanhamento pela população, dos telespectadores interessados em receber o conteúdo e dos solicitantes de novas outorgas, que não conseguem acompanhar seus pedidos e fiscalizar a atuação do ministério.

331. Hely Lopes Meirelles (2003, p. 102) fala na eficiência como um dos deveres da Administração Pública, definindo-o como 'o que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional'. Já Maria Sylvia Zanella Di Pietro, dispõe que (grifos nossos):

> *O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar,*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80235011.

disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.

Trata-se de ideia muito presente entre os objetivos da Reforma do Estado. No Plano Diretor da Reforma do Estado, elaborado em 1995, expressamente se afirma que '(...) A reforma do Estado permitirá que seu núcleo estratégico tome decisões mais corretas e efetivas, e que seus serviços – tanto os exclusivos, quanto os competitivos, que estarão apenas indiretamente subordinados na medida que se transformem em organizações públicas não estatais – operem muito eficientemente'. (Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo (Portuguese Edition) (p. 110). Forense. Edição do Kindle).

332. Diante disso, entende-se que a existe volume de processos pendentes de análise relativos à RTV ainda sem critérios objetivos para priorização, com riscos à isonomia no tratamento dos interessados, bem como à legalidade, impessoalidade e publicidade, os quais devem ser observados mesmo nos casos em que não haja seleção pública ou em que inexista licitação.

333. Os PNOs aparentemente se mostram como uma resposta ao problema do tratamento das solicitações de outorgas de retransmissoras. Porém, ainda permanecem de fora dos planos e chamamentos públicos os pedidos ainda abarcados pela Portaria 141/2020 que já tenham sido objeto de análise técnica, os canais de rede exclusiva e reuso. Uma definição sobre ordem de priorização de análise para essas exceções tornará o processo mais isonômico e transparente.

334. Como o número de nove localidades, relativo a processos regidos pela Portaria 141/2020 que ainda estão em tramitação, é considerado de pequeno, considera-se a materialidade baixa e, portanto, não será contemplada na deliberação.

335. Sobre os canais de rede e reuso, o MCOM informa que 'a regulamentação não estabelece critérios objetivos de priorização, de forma que os pedidos são analisados à medida que chegam na unidade de análise, conforme a distribuição de demanda entre os analistas'.

336. Assim, propõe-se recomendar, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e no art. 2º, inciso III, e art. 11, da Resolução TCU 315/2020, conforme o princípio da eficiência definido no art. 37, caput da CF/88, art. 2º caput da Lei nº 9.784/1999, o inciso I, art. 15, Anexo I do Decreto 11.335/2023, que o MCOM formalize critérios objetivos de priorização da análise de pedidos de RTV que envolvam canais de rede exclusivos e reuso.

337. Espera-se que o estabelecimento de critérios para pedidos de RTV que não se encontram normatizados contribua para uma análise objetiva e impessoal dos processos, de modo que o radiodifusor possa ter expectativa do andamento do seu pedido e que todos sejam tratados de modo isonômico e transparente.

III.6 Falhas na gestão dos fluxos processuais das outorgas de radiodifusão

338. Embora não tenha sido colocada como uma questão específica deste acompanhamento, a partir do mapeamento dos procedimentos de outorga, com descrição das etapas, dos atores envolvidos e da análise dos dados sobre os processos em andamento, verificaram-se falhas nos fluxos processuais, em razão da sua complexidade e da inexistência de sistemas para padronização, estruturação e gestão de dados.

339. Ainda na fase de planejamento deste trabalho, foi identificado o risco de ineficiência, ineficácia e intempestividade na gestão do processo de outorgas de radiodifusão. A análise SWOT revelou fraquezas e ameaças diretamente relacionadas a esse risco.

340. Entre as fraquezas identificadas, destacam-se a inexistência de critérios claros de priorização e ordenação das solicitações de novas outorgas; a morosidade na análise dos processos de outorga e pós-outorga; e a ausência de uma plataforma computacional única para tramitação entre stakeholders participantes do processo, que gera retrabalho e dificulta a gestão. Além disso, o arcabouço normativo extenso e burocrático e o baixo efetivo de pessoal no MCOM agravam os desafios operacionais.

341. No âmbito das ameaças, foram apontados fatores como a fragmentação das atividades de outorga entre diversos atores governamentais; e a ausência de acompanhamento adequado das etapas externas das outorgas. Esses elementos evidenciam fragilidades estruturais e

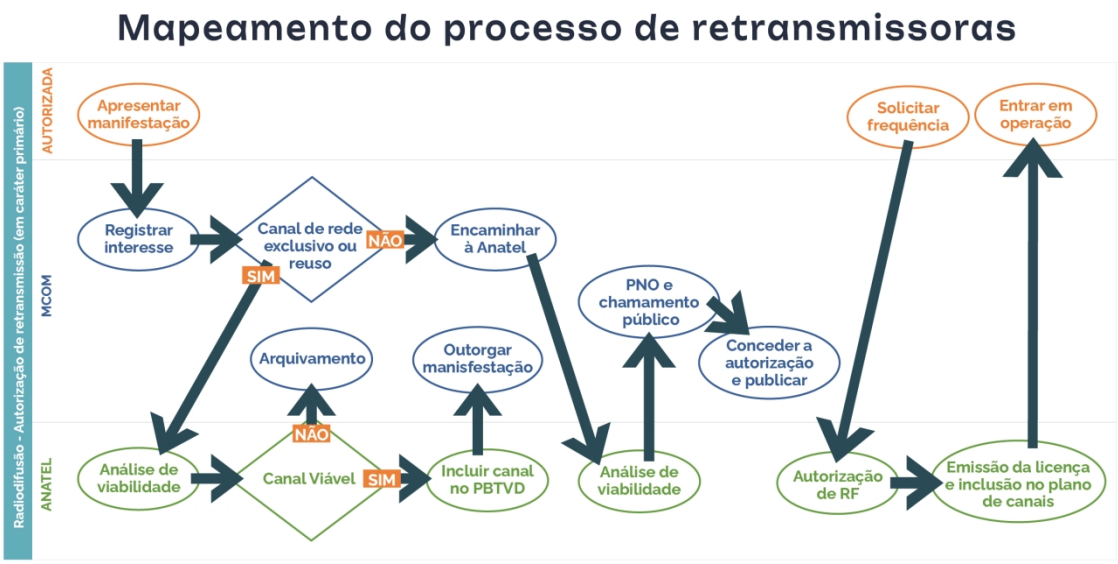
Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80235011.

operacionais que comprometem a eficiência e a tempestividade na gestão das outorgas, além de dificultar a garantia de eficácia no atendimento às demandas do setor de radiodifusão que poderiam ser mitigados por meio da implementação de sistema integrado.

342. Durante a execução, foram vistas falhas no gerenciamento dos pedidos de novas outorgas de radiodifusão e seus ancilares, com lacunas na transparência e na rastreabilidade dos dados, grande acúmulo de processos pendentes, dificuldades de acompanhamento e na gestão do fluxo processual, comprometendo a celeridade e a isonomia na análise dos processos de novas outorgas de TV, especialmente de RTV e de emissoras educativas, de modo a ter-se materializado esse risco, culminando neste achado.

343. Para entender melhor o fluxo processual, foi elaborado o mapeamento dos processos de outorga. Para as retransmissoras de TV, foram utilizados como embasamento legal o Decreto 5.371/2005, a Portaria de Consolidação GM/MCOM 1/2023, que incluiu a Portaria MCOM 141/2020 e suas modificações, realizadas pela Portaria MCOM 10.767/2023, assim como a Portaria MCOM 10.765/2023, que aprova o PNO 2023/2024/2025. A Figura 15 ilustra as principais atividades e atores que estão relacionados com o processo de outorga para retransmissoras.

Figura 15 - Macroprocesso de outorgas das retransmissoras – RTV



Fonte: Elaboração própria (TCU) (peça 19)

344. O processo de outorga para retransmissoras inicia quando a empresa ou pessoa interessada apresenta manifestação de interesse. Caso seja canal de rede ou de reuso, o MCOM concede a autorização diretamente caso haja viabilidade técnica avaliada pela Anatel. Caso contrário, o Ministério realiza planejamento e encaminha lista das localidades para a agência realizar análise, que, caso viáveis, inclui os canais no Plano Básico de Canais e o MCOM elabora o plano nacional de outorgas – PNO. Excepcionalmente, o estudo de viabilidade técnica pode ser feito após a publicação do PNO.

345. O plano nacional de outorgas é um planejamento realizado pelo MCOM, com a descrição de critérios de ordenamento dos editais, por exemplo, ordem crescente do IDH (índice de desenvolvimento humano) por unidade federativa do Brasil. O PNO contém a previsão de publicação de cada um dos editais, bem como a lista dos canais e cidades que serão contemplados.

346. No chamamento público, que acontece logo após a publicação do(s) edital(is) do PNO, as empresas registram os requerimentos de autorização. Após o término de validade do chamamento público de um edital, o MCOM realiza a classificação dos participantes, utilizando os critérios estabelecidos.

347. Escolhidos os radiodifusores conforme os critérios estabelecidos, é concedida a autorização. A partir desse momento, a empresa deve buscar junto à Anatel a Autorização do uso de

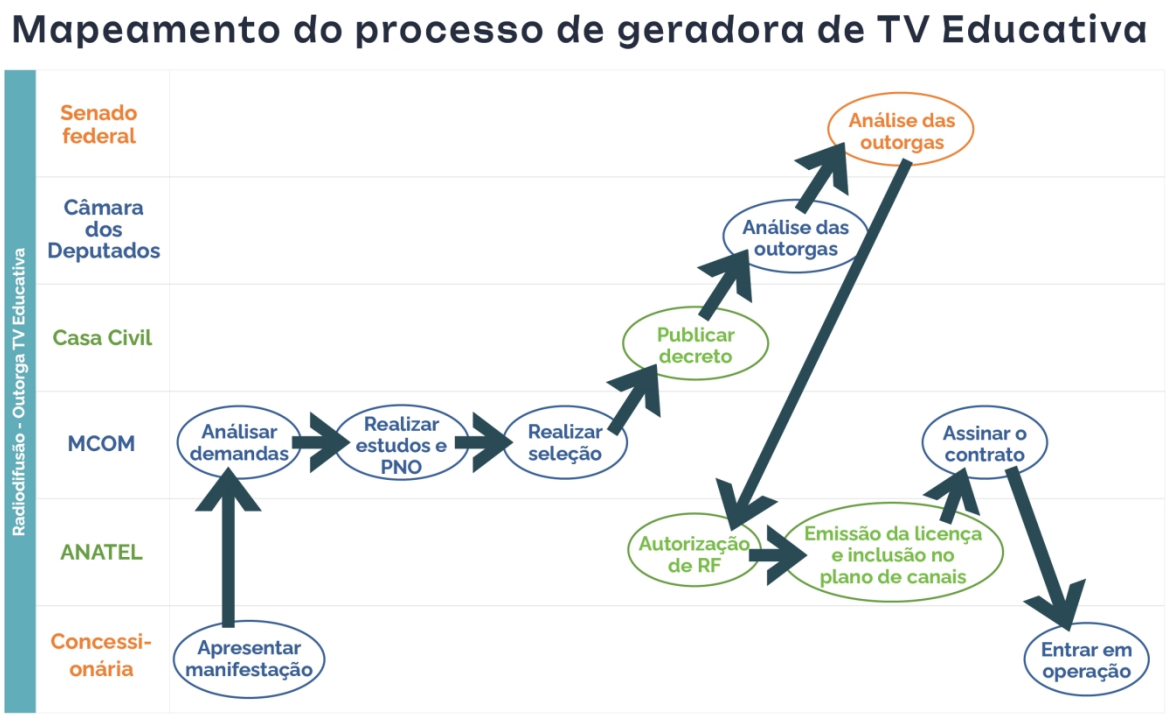
Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80235011.

Radiofrequência e a Emissão de licença para funcionamento da estação. Finalizada essa etapa, estará apta a entrar em operação.

348. Na descrição do fluxo processual de RTVs, observa-se a participação das empresas interessadas em obter a autorização, cujo cadastro, após a manifestação de interesse, viabilizará a confecção do Plano Nacional de Outorgas e os editais de outorga. Esse registro, segundo o MCOM, 'não gera processos no SEI-MCOM, exceto quando o serviço de interesse for o de Rádio Comunitária, tendo em vista a necessidade de análise das coordenadas de interesse para decidir sobre a efetivação do registro da manifestação no banco de dados do MCOM'. Assim, a avaliação das manifestações para posterior PNO se dá via planilhas eletrônicas, sem que os usuários tenham acesso a informações sobre o início do andamento dos pedidos ou não, exceto nos casos em que não exista PNO, quando cada entidade pode acessar o processo administrativo via SEI-MCOM. Porém, tal acesso é restrito às partes interessadas, sem publicidade à população em geral sobre as etapas do processo.

349. O mapeamento do processo das geradoras educativas de TV utilizou como embasamento legal o Decreto 52.795/1963 e a Portaria de Consolidação GM/MCOM 1/2023. A Figura 16 ilustra as principais atividades e atores que estão relacionados com o macroprocesso de outorga para geradoras educativas.

Figura 16 - Macroprocesso simplificado de outorga de geradoras educativa



Fonte: Elaboração própria (TCU) (peça 19)

350. A outorga de geradora para radiodifusão educativa funciona de maneira semelhante à comercial, porém com a diferença de que há publicação de PNO com cronograma de editais e, ao invés de licitação, ocorre um processo de seleção, conforme arts. 133 a 147 da Portaria de Consolidação 1/2023 GM/MCOM. Também não há pagamento pela outorga, uma vez que se trata de serviço prestado na modalidade pública, sem possibilidade de as instituições veicularem anúncios publicitários na grade de programação (Decreto-Lei 236/1967, art. 13, parágrafo único).

351. No que tange ao processo de seleção, inicialmente, o MCOM elabora e publica edital e colhe manifestações de eventual impugnação. Não havendo manifestação procedente, o Ministério cadastra as inscrições dos interessados e realiza a habilitação conforme os critérios estabelecidos.

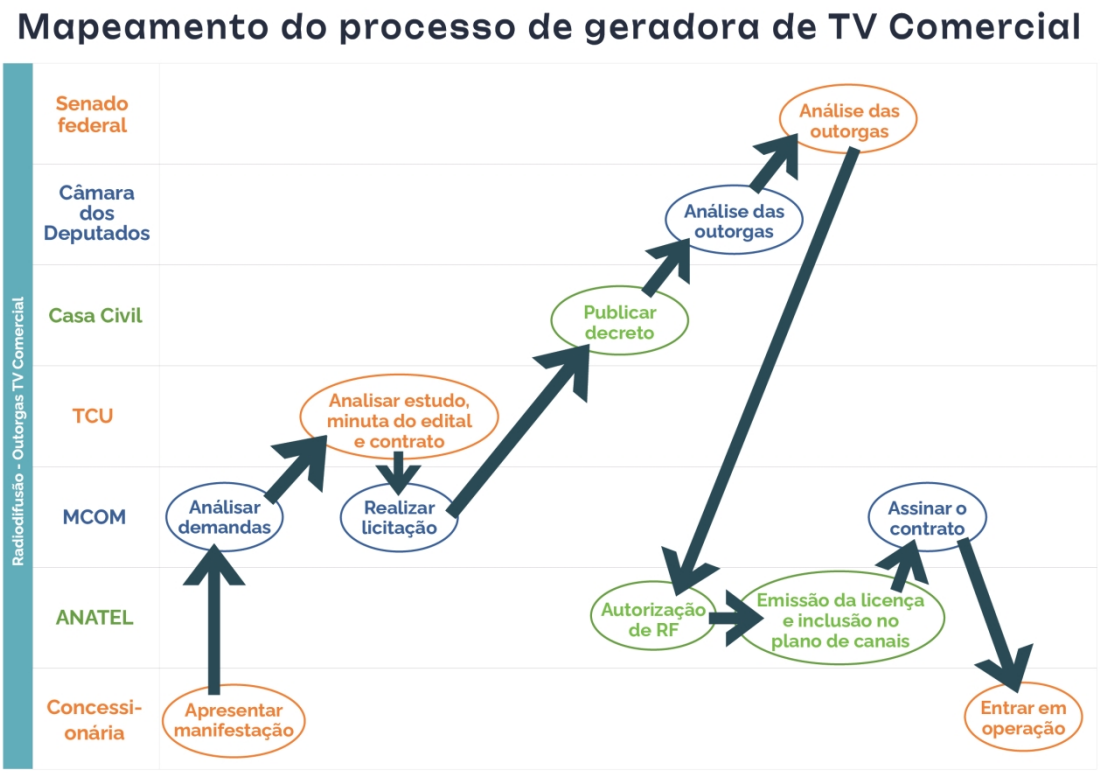
Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80235011.

352. Posteriormente, divulga o resultado da seleção no DOU e abre prazo para envio de recursos, que são analisados conforme seu envio. Por fim, realiza a homologação do resultado e finaliza a seleção.

353. Como se vê, o fluxo processual de outorga de TV educativa percorre as entidades interessadas, o MCOM, Anatel, Congresso Nacional e Casa Civil da Presidência da República. Todas essas etapas, no entanto, ocorrem com protocolos e sistemas independentes e não integrados ou mesmo por meio de planilhas eletrônicas.

354. O mapeamento das geradoras comerciais de TV utilizou como embasamento legal o Decreto 52.795/1963. A Figura 17 ilustra as principais atividades e atores que estão relacionados com o macroprocesso de outorga para geradoras comerciais.

Figura 17 - Macroprocesso simplificado de outorga de geradoras comerciais



Fonte: Elaboração própria (TCU) (peça 19)

355. Inicialmente, o Ministério das Comunicações realiza o registro dos interessados em realizar o serviço de radiodifusão de duas formas. A primeira, através do site do próprio Ministério, em que os interessados registram seu interesse e a localidade onde pretendem prestar os serviços. Essa manifestação é inscrita no sistema Lecom e gera um backlog de interesse. A segunda forma de registro se dá por consulta pública, a exemplo da Consulta Pública 5/2022.

356. A consulta pública é etapa que precede o lançamento de editais e está de acordo com o art. 12 do Decreto 52.795/1963.

357. Após, é realizado estudo de viabilidade econômica dos canais, com a precificação das outorgas. Em sequência, o MCOM envia à Anatel a lista dos canais selecionados para estudo da viabilidade técnica. Nesse momento, a Anatel analisa interferência, proteção dos canais primários já presentes no Plano Básico de Canais (PBTVD) e interface com municípios limítrofes. Caso os canais estejam de acordo com os critérios da Agência, serão incluídos no PBTVD. Se o canal estiver no plano, evento com menor probabilidade, segundo entrevistas realizadas, não há a etapa promovida pela Anatel.

358. Com os canais aprovados nos estudos, o MCOM retoma o processo e planeja a escolha dos canais das novas outorgas e a realização de licitação. Não há menção específica, nos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80235011.

regulamentos, de publicação de PNO previamente aos procedimentos de licitação para radiodifusão comercial. Nesta etapa, após elaboração do edital e dos artefatos da licitação, o Ministério deve enviar ao Tribunal de Contas da União extrato do planejamento da desestatização, no mínimo, 150 dias antes da data prevista para publicação do edital.

359. Posteriormente, deve enviar ao TCU 'os estudos de viabilidade e as minutas do instrumento convocatório e respectivos anexos', conforme IN-TCU 81/2018. O TCU analisa a documentação dentro deste período e pode recomendar ou determinar alterações nas minutas.

360. Então, abre-se o processo licitatório, que foi documentado como um subprocesso (peça 19). É regido pela Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações), que substituiu a Lei 8.666/1993, e pelo Decreto 52.795/1963.

361. Ao vencedor é adjudicado o objeto da licitação e o certame homologado. Subsequentemente, a documentação é enviada ao Conselho de Defesa Nacional que realiza o assentimento prévio para emissoras em faixa de fronteira, conforme inciso I do caput do art. 2º da Lei 6.634/1979 e Capítulo III do Decreto 85.064/1980. O assentimento pode ser realizado na assinatura do contrato.

362. Então, o processo é encaminhado à Casa Civil, que publica o Decreto Presidencial de outorga no DOU e o envia para aprovação pelo Congresso Nacional, iniciando a tramitação pela Câmara dos Deputados, seguida do Senado Federal.

363. Sendo aprovado, o Congresso Nacional publica um Decreto Legislativo no DOU.

364. O MCOM realiza busca ativa e periódica para averiguação da publicação de Decretos sobre assuntos de interesse. Em havendo a publicação, ele atribuiu o canal à empresa no sistema Mosaico e edita nota técnica informando os próximos passos.

365. A partir desse momento, a empresa interessada solicita a autorização de frequência à Anatel, conforme art. 31-A, § 1º, do Decreto 52.795/1963. À Anatel, compete administrar o espectro de radiofrequências, conforme a Lei 9.472/97, art. 19, inciso VIII. O Regulamento que rege o uso do espectro de radiofrequências é a Resolução Anatel 671/2016.

366. Após a autorização de uso de radiofrequência, é emitida licença para funcionamento da estação, e a Agência atribui o canal no Plano Básico do Canais, associando-o ao radiodifusor.

367. O interessado realiza o pagamento da outorga, assina o contrato junto ao MCOM, que publica seu extrato no DOU. A partir desse momento, o radiodifusor possui 180 dias para entrar em operação, podendo sofrer sanções caso não o faça.

368. Auditoria de 2022 realizada pela CGU, que objetivou, entre outros itens, avaliar o processo de outorga de radiodifusão quanto aos sistemas gerenciais empregados, apontou fragilidades de rastreabilidade e integridade das informações utilizadas (peça 43).

369. O problema já havia sido detectado em auditoria de 2016, em que se constatou que a então secretaria do MCOM responsável não dispunha de sistema único para gerenciamento de todo o processo de outorga dos serviços de radiodifusão. À época, verificou-se que a pasta 'utilizava planilhas eletrônicas para controle dos processos, com inserção de dados manuais e sem registro de alterações de dados, o que impossibilitava o atesto da completude, integridade e rastreabilidade das informações' (peça 43, p. 27).

370. Ainda no âmbito daquele relatório da CGU de 2016, foi feita recomendação para que o Ministério implantasse sistema informatizado capaz de gerenciar todo o processo de outorga dos serviços, de modo a estabelecer uma ferramenta de gestão e controle, 'promovendo a completude, integridade e auditabilidade das informações, além de contribuir para a lisura e a transparência de todo o processo de outorga' (idem).

371. A solução de que o MCOM dispunha à época consistiu no desenvolvimento do Sistema de Controle de Informações de Radiodifusão (SisRD), por meio de contratação de fábrica de software composto de dezoito módulos, para gerir e controlar cada fase dos processos de outorga. Porém, segundo informações da CGU, o MCOM implementou apenas três módulos, ao custo efetivamente pago de R$ 648 mil.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80235011.

372. Foram observados gastos com módulos que não entraram em operação, incluindo elaboração de edital, elaboração de PNO, pré-outorga, pós-autorização de RTV, cancelamento de outorga e publicação. De acordo com o MCOM, apesar de não entrarem em operação, os módulos subsidiaram o aprimoramento do processo e configuração de outros sistemas.

373. Na auditoria de 2022 da CGU, verificou-se que o sistema foi descontinuado, dentre outros, pela extinção da unidade quando da integração do MCOM ao então MCTIC, mudanças legais e uso do SEI, alterando o escopo do SisRD, além das demoras na execução pela metodologia via fábrica de software. A nova solução seria o desenvolvimento de 24 módulos na plataforma Gov.br.

374. Conclui a CGU que: a Secoe realizou gastos com o sistema SisRD sem que o resultado final fosse apresentado; os módulos desenvolvidos na plataforma Gov.br são independentes, não constituindo de fato um 'sistema integrado e completo para gerir todas as informações das outorgas de radiodifusão em suas diferentes etapas e serviços' (peça 43, p. 28); muitos processos administrativos no SEI (um dos sistemas em utilização) de pedidos de outorga não continham qualquer informação sobre a análise ou o processamento por parte da Secretaria; não havia qualquer outro sistema de controle que identificasse as providências que estavam sendo adotadas pela Secoe para tratamento de cada demanda, o que atenta contra a rastreabilidade e transparência das ações empreendidas pelo órgão; apesar de terem sido estabelecidos critérios para ordem de processamento dos pedidos de Retransmissão de TV, os sistemas, de forma geral, não possuíam regras internas para garantir essa ordem no processamento; por fim, constata que ainda havia controles sendo realizados por meio de planilhas eletrônicas, contribuindo para os riscos de rastreabilidade e de integridade já demonstrados na Auditoria da CGU de 2016.

375. A CGU recomendou o desenvolvimento de um sistema de gestão e controle de todas as informações do processo de outorga de radiodifusão, para todos os serviços e as respectivas etapas (peça 43, p. 35-36):

> *Desenvolver sistema, integrado ou consolidando sistemas e bases de dados existentes, para controle e gestão do processo de outorga e pós-outorga que, dentre outras atividades, e em relação ao processo, à solicitação, ao pedido ou à demanda, realize: o registro das concorrências, dos chamamentos públicos e dos editais relacionados; o relacionamento com outras solicitações (como análises em bloco); o controle das regras internas para garantir a ordem de processamento estabelecida normativamente; o controle da distribuição de processos para análise da equipe técnica/jurídica; o registro da etapa ou fase; o registro dos responsáveis por qualquer etapa e atividade; o registro das análises, ações ou providências efetuadas em cada caso; o controle das pendências dos interessados para obtenção da outorga ou ações pendentes por parte do Órgão; o controle e alertas de prazos; o registro de observações ou motivos que justifiquem o estado atual do pleito; e a promoção da transparência ativa e facilitação de extração de relatórios gerenciais que subsidiem a tomada de decisão da Secretaria.*

376. Além das dificuldades relacionadas aos processos de outorgas de RTVs, o fluxo dos processos de outorgas de TV educativa também enfrenta problemas que obstam a abertura de novos planos nacionais de outorga dessa modalidade de serviço (peça 30 p. 12):

> *2.61. Importa destacar que a análise inicial de uma localidade com Edital aberto de Radiodifusão Educativa, conta com uma média de 7 protocolos de requerimento, leva em média uma semana para a sua conclusão, tendo em vista a análise individualizada de cada um dos processos das concorrentes e a análise final no processo principal da localidade, com a proposta de edital de resultado.*
>
> *2.62. Frisa-se que existe em estoque aproximadamente 2.500 processos, relativos aos Editais nº 94/2015, nº 88/2016 e nº 166/2016. Atualmente, a força de trabalho da área de análise de processos de outorga de Radiodifusão Educativa não permite a realização de análises dos processos em trâmite de forma concomitante com novos editais, caso sejam lançados.*
>
> *2.63. Sendo assim, entende-se não ser possível, nesse momento, a abertura de novo Plano Nacional de Outorgas de radiodifusão educativa, visto que ainda faltam Editais a serem lançados dos PNOs de 2015/2016 e 2016/2017, oito no total.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80235011.

377. Isto posto, verifica-se que o procedimento atual tem gerado um volume excessivo de processos, que o Ministério não tem conseguido analisar de forma tempestiva. Como resultado, há uma grande quantidade de demandas em aberto (2.500 processos, conforme o parecer acima transcrito), comprometendo a execução dos planos de expansão do setor. Essa situação demonstra ineficiências no fluxo de análise, com o acúmulo de processos pendentes, impactando negativamente a celeridade e o cumprimento do cronograma para publicações de novos editais. Tal cenário contraria a meta de expansão da radiodifusão estabelecida no plano estratégico vigente do MCOM.

378. Embora a complexidade inerente ao procedimento de seleção para outorga de serviços, que envolve diferentes instâncias, por si, contribua para a existência de entraves no fluxo de análise, não se pode ignorar que a inexistência de sistemas informatizados, capazes de automatizar os procedimentos requeridos, agrava a situação. Essa lacuna perpetua um modelo operacional que não tem se demonstrado eficiente. Nesse ponto, deve-se reforçar que o Super/SEI, sistema atualmente utilizado, possui limitações quanto ao controle da movimentação processual, restringindo-se ao recebimento de processos digitalmente e tramitação manual.

379. O levantamento do TCU (TC 005.041/2023-6, peça 73) já havia destacado que a ausência de sistemas automatizados impacta negativamente a tramitação dos processos e contribui para o acúmulo de pendências. Além disso, evidenciou que o uso exclusivo do sistema SUPER/SEI, embora represente um avanço no recebimento de processos digitais, não garante eficiência, devido à falta de fluxos processuais automatizados.

> *363. Há fragilidades também nos sistemas informatizados. Conforme relatado nas entrevistas com gestores do MCOM, o sistema de gestão de processos utilizado atualmente é o SEI. Entretanto, trata-se de uma versão mais antiga, em que há dificuldades na geração de dados gerenciais. Durante entrevista com os gestores do MCOM, foi informado à equipe que é necessário trabalho manual de consulta processual para elaboração de planilhas com os dados gerenciais sobre o estoque, o qual tem quantidade significativa de processos. O estoque diz respeito principalmente (i) a processos de serviços relacionados às outorgas; e (ii) a processos de fiscalização a serem avaliados.*
>
> *364. Apesar dessas fragilidades dos sistemas informatizados, é necessário registrar que os gestores indicaram que há melhorias em curso. Primeiramente, quanto aos serviços ligados à radiodifusão, o sistema passa por modernização, em que estão sendo implantados, gradativamente, rotinas para automatização de processos, buscando maior eficiência. Quanto ao SEI, foi informado que será atualizado para uma versão mais recente, sem menção a um cronograma específico, de modo que será possível ter dados gerenciais. Entretanto, mesmo reconhecendo os esforços do Ministério no sentido de modernização de seus sistemas informatizados, e contando com a premissa de que essas alterações serão implementadas, ainda há riscos relacionados ao estoque de processos.*

380. Verificou-se nesse acompanhamento que o controle atual não contempla mecanismos suficientes para a mitigação de acessos indevidos ou alterações inadequadas, como logs de entrada ou sistemas de autenticação avançados, o que pode comprometer a segurança e a confiabilidade do processo. Ainda, a inexistência de ferramentas para o registro e rastreamento das etapas intermediárias do processo torna inviável identificar de forma transparente os fluxos internos e validar decisões tomadas.

381. Tal metodologia parece pouco adequada à realidade atual e suscita questionamentos sobre a eficácia do processo, especialmente considerando o contexto de crescente demanda por modernização e eficiência administrativa no setor público.

382. Quanto aos PNOs de RTV, apesar da criação de novos critérios de análise dos pedidos, em 2023, de forma a definir a ordem de processamento e reduzir o tempo de tramitação, persiste a ausência de automatização do fluxo processual.

383. Esse problema foi reconhecido pelo MCOM, conforme relatado no Parecer 5/2023/MCOM (peça 42, p. 3-5), que teve por finalidade avaliar a possibilidade de dispensa de realização de Análise de Impacto Regulatório prévia a mudanças na regulamentação do processo de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80235011.

seleção de interessadas em prestar o serviço de RTVD. De acordo com esse documento (peça 42, p. 4):

> *Apesar dos esforços de gestões anteriores para promover maior agilidade nas análises dos pleitos de entidades interessadas em prestar o serviço de Retransmissão de Televisão Digital (RTVD), o estoque processual ainda é elevado (cerca de 6 mil processos). Isto porque, além do procedimento de seleção estabelecido pela normativa vigente ser bastante complexo, envolvendo etapas que dependem de ações do requerente, do Ministério das Comunicações e da Anatel, o fluxo de análise não é automatizado e atualmente depende exclusivamente do sistema de peticionamento SUPER/SEI, que apenas recebe processos de forma digital, mas não possui fluxos processuais efetivos. Sendo assim, entende-se ser urgente a solução do problema regulatório para promover maior agilidade nas análises e, consequentemente, reduzir o passivo existente. (grifo acrescido)*

384. Conforme visto no achado anterior, não há como acompanhar o andamento dos editais dos Planos Nacionais de Outorgas via sistema informatizado.

385. Também relacionados à sistematização e publicação dos dados setoriais relativos aos procedimentos de outorgas, os painéis existentes na página do MCOM na internet limitam-se às outorgas já aprovadas, sem informações sobre as séries históricas que possibilitem a análise da evolução do setor ao longo do tempo. A integração dessas informações em painéis interativos de apresentação permitiria consultas dinâmicas, facilitando a visualização de padrões e tendências, bem como a identificação de eventuais inconsistências ou irregularidades.

386. Ademais, em entrevista realizada com o MCOM, foi apresentado ao TCU sistema que busca integrar diversas informações e dar maior nível de transparência para o pós-outorga. Em que pese haja publicidade ativa por parte do ministério nas fases após a outorga e nas fases de manifestação de interesse, não se observa o mesmo no que ocorre entre a publicação do PNO e as publicações das novas outorgas.

387. A ausência de mecanismos mais robustos para a gestão e divulgação de informações não apenas reduz a transparência do processo, mas também dificulta o alinhamento do ministério aos princípios constitucionais e às melhores práticas de governança pública. A modernização administrativa, com a implementação de sistemas integrados, automação de processos e maior acessibilidade das informações, poderia contribuir sobremaneira para superar essas lacunas.

388. Outro ponto que contribui para a morosidade nas análises é a inexistência de recursos humanos em quantitativo suficiente para o tratamento das demandas em estoque. A força de trabalho disponível aparentemente não consegue lidar com a simultaneidade e volume das demandas, conforme destacado pela resposta oficial do MCOM. Exemplificando para o caso da radiodifusão educativa, prioriza-se o tratamento daquelas já existentes em estoque, o que impossibilita a abertura de novos PNOs.

389. É necessário destacar, todavia, que essa limitação não é restrita à área responsável pelas outorgas de radiodifusão, sendo extensível a todo o ministério, que conta com 205 agentes, sendo apenas 66 da própria pasta. O levantamento de radiodifusão, anteriormente mencionado, faz detalhada análise dessas questões (TC 005.041/2023-6, peça 73, p. 65-71).

390. A questão dos recursos humanos é de alta complexidade pois envolve questões estruturais e orçamentárias do MCOM. A implementação de automatização do processo poderá mitigar a escassez de recursos humanos, ao tornar o processo mais ágil.

391. O aprimoramento da qualidade dos dados e sua apresentação de forma acessível e estruturada não apenas fortaleceria a capacidade de fiscalização dos órgãos competentes, mas também ampliaria a transparência para a sociedade. Isso possibilitaria um controle social mais efetivo, assegurando que a gestão das outorgas ocorra de maneira alinhada ao interesse público e aos princípios constitucionais de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

392. Assim, é imperativo que o MCOM adote medidas para superar esses entraves, como a modernização tecnológica dos sistemas para as várias etapas dos processos de outorgas de serviços de radiodifusão e seus ancilares, a simplificação dos procedimentos e a alocação adequada de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80235011.

recursos humanos. Entende-se que essas medidas contribuirão para destravar o acúmulo processual, ademais de permitirem a transparência e o controle dos procedimentos de outorgas dos serviços.

393. Um dos componentes de avaliação indicados pelo Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas (TCU, 2014) é a capacidade organizacional. Segundo o documento, espera-se que políticas públicas contem com organizações que possuam recursos e processos apropriados para empreender as atividades planejadas, assegurar o bom uso dos recursos públicos, supervisionar as ações descentralizadas, monitorar os resultados e realimentar o processo decisório, com vistas ao aperfeiçoamento da sua formulação e da sua própria implantação.

394. A Lei de Acesso à Informação (LAI) (Lei nº 12.527/2011) orienta, em seu art. 3º, que os procedimentos de acesso à informação pública devem observar a publicidade como regra geral e o sigilo como exceção, além de fomentar a cultura de transparência e o controle social. A LAI também estabelece, em seu art. 8º, que é dever dos órgãos públicos promover a transparência ativa, divulgando informações de interesse coletivo, como dados referentes a programas, ações e projetos, o que pode incluir informações sobre os processos de novas outorgas durante a tramitação.

395. Medidas como a utilização de plataformas digitais seguras e a divulgação ativa das etapas intermediárias do processo permitiriam maior controle social e alinhamento às exigências legais. A utilização de soluções tecnológicas mais avançadas também permitirá uma expansão estratégica da radiodifusão no país, contribuindo para a redução do estoque de solicitações (backlog) e para o fortalecimento da gestão pública voltada ao interesse coletivo.

396. Nos comentários ao gestor (peça 65), o ministério concordou com as limitações de fluxo processual do sistema SEI e que está trabalhando em soluções na modernização de fluxos internos alinhado à Estratégia de Governo Digital do Governo Federal, com dezoito serviços de radiodifusão disponibilizados na plataforma Gov.br e mais treze a serem digitalizados até o primeiro semestre de 2026. Também menciona o módulo de Controle Litigioso no SEI, o sistema SURIA e projeto que utiliza inteligência artificial no auxílio às análises de processos.

397. Posteriormente, destacou enfrentar a complexidade na implementação das medidas solicitadas, 'tendo em vista a necessidade de padronização e estruturação de dados relativos a todas as etapas do processo de outorga e pós-outorga' além do desafio de envolver até seis entes governamentais.

398. Por fim, indicou que não seria possível atender de forma imediata e integral todas as exigências, e informou empenho na modernização da gestão das outorgas.

399. A recomendação será proposta levando em consideração as dificuldades relativas ao processo de outorga de radiodifusão, com prazo de 120 dias para que seja apresentado plano de ação para modernização administrativa, de modo que o órgão o elabore considerando aspectos de razoabilidade e recursos disponíveis.

400. Portanto, propõe-se recomendar ao Ministério das Comunicações em articulação com Anatel, Casa Civil e Congresso Nacional, com fundamento com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e no art. 2º, inciso III, e art. 11, da Resolução TCU 315/2020, que com base nos princípios da celeridade administrativa e eficiência dispostos nos arts. 5º, inciso LXXVIII e 37, no art. 223, § 1º, da CF/88, no art. 2º, caput e parágrafo único, inciso VII, da Lei nº 9.784/1999, às diretrizes estabelecidas na Lei nº 12.527/2011, arts. 13, inciso XI, alínea 'b', 15, inciso III e IV, Anexo I do Decreto 11.335/2023, em articulação com Anatel, Casa Civil e Congresso Nacional, que elabore e apresente ao TCU um plano de ação para modernização administrativa e aprimoramento da gestão das outorgas de radiodifusão, contemplando: (i) padronização e estruturação dos dados relativos a todas as etapas do processo de outorga e pós-outorga; (ii) implementação de sistema integrado de gestão de informações, com registro de ações de usuários (logs) e automação de processos críticos; (iii) publicação de informações gerenciais e séries históricas sobre concessões e autorizações e quanto ao trâmite do processo, independente da instância.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80235011.

401. Espera-se que o plano contemple ações como a implementação de um sistema integrado de gestão de informações, registro de ações de usuários nos sistemas (logs de acesso), automação de processos críticos, redução do backlog acumulado, aprimoramento da coleta e organização dos dados, ampla divulgação pública de informações históricas da distribuição das concessões e autorizações, integração com bases da Anatel e outros órgãos, geração de relatórios gerenciais, registro e rastreamento de etapas, controle de prazos, distribuição de processos, registro de análises e decisões.

402. A implementação desse plano permitirá um aprimoramento significativo na governança da radiodifusão, garantindo maior transparência, eficiência administrativa e previsibilidade aos solicitantes, além de alinhar as práticas do MCOM aos princípios constitucionais e às diretrizes da Lei 12.527/2011. Essa medida contribuirá para fortalecer o interesse público, ao garantir que o processo de outorga seja conduzido de forma eficiente, atendendo às demandas de forma equitativa e transparente. Além disso, possibilitará um controle social mais efetivo, permitindo que a sociedade e os órgãos de fiscalização acompanhem e analisem de forma mais clara e precisa o processo de distribuição das outorgas.

IV - CONCLUSÃO

403. Este trabalho fiscalizou aspectos dos procedimentos de outorga relacionados à radiodifusão de sons e imagens (TV) nas modalidades comercial e educativa. Foram examinados a manifestação de interesse, critérios de seleção e procedimentos até a emissão da outorga, incluindo a sistemática de análise de dados.

404. Constatou-se, neste acompanhamento, que não há institucionalização de uma política nacional de radiodifusão com planejamento de médio e longo prazo, objetivos, metas e indicadores, o que compromete a expansão equilibrada dos serviços de radiodifusão e a redução das desigualdades regionais.

405. Nos últimos anos, a expansão da radiodifusão se deu prioritariamente por meio de outorgas de retransmissoras. Conforme apontado, a utilização desse recurso, sem uma avaliação integrada e estratégica para o setor, pode levar à concentração de propriedade e à inviabilidade de instalação de novas geradoras em locais economicamente atrativos. Esse cenário compromete futuras licitações e a regionalização do conteúdo, que é uma exigência constitucional.

406. Tendo em vista esse aspecto, será proposta recomendação ao Ministério das Comunicações para que, avalie incluir no Plano Nacional de Radiodifusão vigente a identificação dos municípios com potencial para receber geradoras ou serviços ancilares, contemplando a distribuição de outorgas comerciais, públicas e educativas, com vistas à redução das desigualdades regionais e à democratização do acesso, bem como mecanismos para estimular a regionalização da produção cultural, artística e jornalística.

407. Há diversos processos de licitação em tramitação há anos para concessão de outorgas de radiodifusão comercial de sons e imagens, que têm enfrentado morosidade significativa, com alguns casos se estendendo mais de uma década. Essa demora resulta em riscos como perda de objeto do certame, desinteresse das empresas e defasagem das propostas, o que prejudica a expansão equilibrada dos serviços de radiodifusão.

408. Será proposta recomendação ao Ministério das Comunicações para que avalie os processos licitatórios em estoque, levando em conta a adequação das propostas ao cenário atual, a viabilidade e o interesse público na continuidade dos certames, bem como os riscos de prejuízo ao; que considere medidas, na atualização do Decreto 52.795/1963, para reduzir o tempo de tramitação e mitigar riscos relacionados à defasagem dos valores ofertados; e publique em seu site quais processos de licitação em estoque estão sendo analisados quanto à conveniência e oportunidade de sua continuidade.

409. Também será incluída determinação para que o Ministério, no prazo de 120 dias, envie plano de implementação do novo sistema de licitação que está em desenvolvimento.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80235011.

410. As manifestações de interesse, utilizadas como forma de estimativa da demanda para o processo de outorgas de radiodifusão de geradora e de retransmissora, têm-se demonstrado insuficientes para essa função. Verificou-se que esse mecanismo, uma vez que é voltado ao recebimento de informações de empresas interessadas, não possibilita a participação social dentro do processo de expansão de outorgas.

411. Será indicada recomendação ao Ministério das Comunicações para que amplie os métodos de levantamento de demanda para novas outorgas, promova a participação social nos processos de pré-outorga e avalie formas de estimular a oferta do serviço em localidades menos atendidas, bem como adote medidas para reduzir o estoque de pedidos pendentes, com simplificação de procedimentos, redução de prazos e definição de critérios para análise e decisão e que considere tal aspecto nas propostas de mudanças normativas.

412. Os Planos Nacionais de Outorga (PNOs) de TV Educativa enfrentam atrasos significativos e problemas de execução, como a mudança de entendimentos jurídicos internos e a alta carga de processos acumulada de planos anteriores. Esses fatores resultaram na não publicação de editais nos últimos anos e prejudicaram a expansão dos serviços educativos.

413. Também se observou o descumprimento do cronograma estabelecido pelo PNO de retransmissoras 2023/2024/2025, e pela sua republicação, ocorrida pela Portaria MCOM 15.702/2024.

414. Adicionalmente, será recomendado ao Ministério das Comunicações para que, em relação aos Planos Nacionais de Outorga de educativas e de retransmissoras, atualize e publique cronograma detalhado com etapas e prazos, divulgue tempestivamente os resultados e o status das autorizações, mantenha página pública de acompanhamento e adote medidas de gestão para assegurar a execução dos editais conforme o cronograma vigente.

415. Foi verificada ausência de critérios para análise dos pedidos relativos a canais de rede e reuso, o que pode comprometer os princípios da igualdade, impessoalidade, isonomia, publicidade e transparência.

416. Será proposta recomendação ao Ministério das Comunicações para que, em relação a pedidos de RTV que envolvam canais de rede exclusivos e reuso, formalize critérios objetivos de priorização.

417. A gestão dos fluxos processuais das outorgas de radiodifusão é marcada por fragilidades, como a dependência de processos manuais e a ausência de um sistema integrado de gestão de informações. Essas falhas dificultam o acompanhamento e a priorização dos pedidos, resultando em atrasos e acúmulo de pendências. A modernização dos fluxos processuais é essencial para garantir maior eficiência, transparência e alinhamento com os princípios constitucionais de publicidade e eficiência.

418. Dessa forma, será proposta recomendação ao Ministério das Comunicações, em articulação com a Anatel, a Casa Civil e o Congresso Nacional, para que elabore e apresente ao TCU plano de ação para modernização administrativa e aprimoramento da gestão das outorgas de radiodifusão, contemplando padronização e estruturação de dados, implementação de sistema integrado de gestão de informações e publicação de informações gerenciais e séries históricas sobre concessões e autorizações.

419. As análises indicaram que os achados da auditoria estão profundamente ligados a questões estruturais do Ministério das Comunicações. Esses ajustes são essenciais para garantir que a expansão da radiodifusão atenda aos princípios constitucionais e legais, mas seus resultados não serão imediatamente mensuráveis pelas variáveis de acompanhamento. Diante disso, propõe-se o encerramento do RACOM e a verificação das variáveis quando do monitoramento dos encaminhamentos. Neste ponto, a análise será feita conforme os avanços estruturais forem realizados, assegurando que reflitam com precisão os impactos das ações adotadas.

V - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80235011.

420. Sugere-se a remessa dos autos ao Gabinete do Exmo. Ministro-Relator Augusto Nardes, com as seguintes propostas de encaminhamento, com fundamento nos arts. 71, inciso IV, da Constituição Federal, 1º, inciso II, e 43, inciso I, da Lei 8.443/1992:

a) determinar ao Ministério das Comunicações, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU e no art. 7º, § 3º, inciso I, e § 4º, incisos I a III, da Resolução-TCU 315/2020, que:

a.1) no prazo de 120 dias, apresente um plano de implementação do novo sistema de licitação em desenvolvimento, contendo cronograma, etapas de implantação e processos previstos, conforme os princípios da celeridade administrativa disposta no art. 5º, inciso LXXVIII, e da eficiência indicado no art. 37 da CF/88, o art. 2º caput da Lei nº 9.784/1999, os arts. 5º caput e 11, parágrafo único, da Lei 14.133/2021.

b) Recomendar ao Ministério das Comunicações, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e nos arts. 2º, inciso III, e 11, da Resolução-TCU 315/2020, que:

b.1) avalie incluir no Plano Nacional de Radiodifusão vigente:

I) A distribuição das outorgas comerciais, públicas e educativas de radiodifusão de sons e imagens, identificando os municípios com potencial para receber geradoras ou serviços ancilares, com objetivos, metas e indicadores voltados para a redução das desigualdades regionais e a democratização do acesso à radiodifusão, consoante o art. 223 e o princípio da eficiência definido pelo art. 37 da CF/1988, o art. 23, inciso II, da Lei 14.600/2023, o art. 6 do Decreto 9.203/2017, o art. 1º, inciso II, e o art. 15, inciso I, do Anexo I do Decreto 11.335/2023 e o Objetivo Estratégico 5 do Plano Estratégico MCOM 2024-27.

II) Mecanismos para estimular a regionalização da produção cultural, artística e jornalística, promovendo maior diversidade de conteúdo e fortalecendo a complementaridade entre os sistemas público, privado e estatal, em alinhamento ao interesse público e aos princípios de eficiência e transparência e conforme o art. 221, incisos II e III e o art. 3º, inciso III, da Constituição Federal de 1988.

b.2) em observância ao art. 223 da Constituição Federal de 1988, no art. 2º, caput e parágrafo único, inciso VII, da Lei nº 9.784/1999 e art. 5º, caput, parágrafo único do art. 11 e art. 23 da Lei 14.133/2021, realize uma avaliação dos processos de licitação em estoque, considerando:

I) A adequação das propostas de preço e das condições técnicas e financeiras ao cenário atual e riscos de prejuízo ao erário;

II) A viabilidade econômica, jurídica e o interesse público em dar continuidade aos certames;

b.3) em cumprimento aos princípios da celeridade administrativa disposta no art. 5º, inciso LXXVIII, e da eficiência indicado no art. 37 da CF/88, no art. 2º, caput e parágrafo único, inciso VII, da Lei nº 9.784/1999, com o arts. 5º e 11, parágrafo único, da Lei 14.133/2021, considere medidas, ao elaborar atualização do Decreto 52.795/1963 (Regulamento dos Serviços de Radiodifusão), para reduzir o tempo de tramitação e mitigar eventuais riscos relacionados à atualidade do valor da proposta vencedora da licitação em razão do tempo decorrido até a homologação do certame.

b.4) de acordo com o princípio da publicidade disposto no art. 37 da CF/88, o art. 5º da Lei 14.133/2021, os arts. 6º, inciso I, 7º, inciso VII, 8º da Lei 12.527/2011, publique no site do Ministério quais processos de licitação em estoque estão sendo analisados quanto à conveniência e oportunidade de sua continuidade com informações sobre a etapa que se encontram, cronograma, localidades e licitantes.

b.5) em atenção aos arts. 3º, inciso III, 223 da CF/88, ao apoio à participação da sociedade, definido no art. 4º, inciso VIII, do Decreto 9.203/2017, ao objetivo estratégico 8 do PEI 2024-2027 do MCOM, ao Referencial de análise de políticas públicas ex-ante da Casa Civil e aos princípios da capacidade de resposta e participação definido no Referencial de Governança do TCU, que:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80235011.

I) Amplie os métodos de levantamento de demanda para novas outorgas, incorporando análises que considerem dados populacionais, indicadores regionais e demandas originadas pela sociedade e entidades locais representativas;

II) Promova a participação social nos processos de pré-outorga, por meio de consultas públicas, audiências públicas;

III) Avalie formas de estimular a oferta do serviço de radiodifusão em localidades menos atendidas, considerando a complementaridade dos sistemas público, privado e estatal e a redução das desigualdades.

b.6) de acordo com o princípio da eficiência, art. 37 da CF/88 no art. 2º caput da Lei nº 9.784/1999, quanto à gestão das manifestações pendentes, que reduza o estoque de pedidos de novas outorgas, com simplificação dos procedimentos administrativos, redução de prazos e estabelecimento de critérios para análise, decisão e tempo para decisão e encerramento do ciclo das manifestações de interesse, assim como considere tal aspecto nas propostas de mudanças normativas.

b.7) conforme o princípio da eficiência disposto no art. 37 da CF/88, o art. 2º, caput da Lei nº 9.784/1999, os arts. 6º, inciso I, 7º, inciso VII, 8º da Lei 12.527/2011 e os incisos I, III e IV, art. 15 do Anexo I do Decreto 11.335/2023, em relação aos Planos Nacionais de Outorga de educativas e de retransmissoras, que: i) atualize e publique cronograma detalhado com etapas e prazos, incluindo justificativas para ajustes; ii) publique tempestivamente os resultados de cada etapa de execução e o status das autorizações nas localidades, comparativo entre metas previstas e alcançadas; iii) mantenha página pública de acompanhamento do PNO; iv) adote medidas de gestão para assegurar a execução dos editais conforme o cronograma vigente,.

b.8) conforme o princípio da eficiência definido no art. 37, caput da CF/88, art. 2º caput da Lei nº 9.784/1999, o inciso I, art. 15, Anexo I do Decreto 11.335/2023, formalize critérios objetivos de priorização da análise de pedidos de RTV que envolvam canais de rede exclusivos e reuso.

b.9) com base nos princípios da celeridade administrativa e eficiência dispostos nos arts. 5º, inciso LXXVIII e 37, no art. 223, § 1º, da CF/88, no art. 2º, caput e parágrafo único, inciso VII, da Lei nº 9.784/1999, às diretrizes estabelecidas na Lei nº 12.527/2011, arts. 13, inciso XI, alínea 'b', 15, inciso III e IV, Anexo I do Decreto 11.335/2023, em articulação com Anatel, Casa Civil e Congresso Nacional, que elabore e apresente ao TCU um plano de ação para modernização administrativa e aprimoramento da gestão das outorgas de radiodifusão, contemplando: (i) padronização e estruturação dos dados relativos a todas as etapas do processo de outorga e pós-outorga; (ii) implementação de sistema integrado de gestão de informações, com registro de ações de usuários (logs) e automação de processos críticos; (iii) publicação de informações gerenciais e séries históricas sobre concessões e autorizações e quanto ao trâmite do processo, independente da instância.

c) informar o teor desta decisão, juntamente com o relatório e o voto que a fundamentam, ao Ministério das Comunicações.

d) autorizar, desde já, o monitoramento da implementação das deliberações provenientes desta decisão;

e) arquivar o presente processo, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU."

É o Relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80235011.

VOTO

Trata-se de relatório de acompanhamento realizado pela Unidade de Auditoria Especializada em Comunicações (AudComunicações), vinculada à Secretaria de Controle Externo de Energia e Comunicações (SecexEnergia), com o objetivo de fiscalizar os procedimentos preparatórios e os processos de outorga de radiodifusão de sons e imagens (televisão), nas modalidades educativa e comercial, abrangendo o período de 2015 a 2025

2. A presente ação de controle decorre de despacho proferido nos autos do TC 037.764/2023-3 e insere-se no contexto dos trabalhos que este Tribunal vem desenvolvendo acerca da política pública de radiodifusão, especialmente após o levantamento realizado no TC 005.041/2023-6, apreciado por meio do Acórdão 2.214/2023-TCU-Plenário, que serviu de base para a presente fiscalização.

3. O acompanhamento teve por objeto examinar os procedimentos de outorga de geradoras e retransmissoras de televisão, desde a manifestação de interesse das empresas até a emissão das respectivas outorgas, incluindo a avaliação de consultas públicas, disponibilidade de canais, planos nacionais de outorga, editais, estudos de viabilidade e critérios de seleção das localidades contempladas.

4. A radiodifusão constitui serviço de elevada relevância pública, diretamente relacionado aos princípios constitucionais da comunicação social, da pluralidade informativa e da promoção da cultura nacional e regional. A Constituição Federal estabelece, em seu art. 221, que a produção e programação das emissoras de rádio e televisão devem observar finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas, além de assegurar a complementaridade entre os sistemas privado, público e estatal.

5. A situação atual das outorgas de radiodifusão de sons e imagens (televisão aberta) no Brasil passa por um momento de forte transição regulatória, desburocratização e retomada de concorrências públicas, estruturado de maneiras distintas entre os setores educativo e comercial.

6. O cenário geral é ditado pela recente modernização legal trazida pela Lei nº 15.182/2025. Nesse contexto, o governo federal implementou o Plano Nacional de Outorgas (2024-2026) que prevê massiva universalização de acesso nas TVs e FMs Educativas, voltado à programação pedagógica, cultural e de formação profissional, estendendo o alcance para mais de 1.000 municípios elegíveis.

7. O trabalho da unidade técnica buscou verificar se a ampliação das outorgas de radiodifusão tem observado as mencionadas diretrizes constitucionais, bem como se os mecanismos adotados pelo Ministério das Comunicações (MCOM) são aptos a promover a expansão equilibrada e eficiente do serviço no território nacional.

8. Para tanto, a fiscalização estruturou-se a partir de cinco questões centrais de acompanhamento, voltadas à análise: (i) da aderência da expansão da radiodifusão aos princípios constitucionais; (ii) da eficiência dos mecanismos de mensuração da demanda; (iii) da adequação dos critérios de análise das solicitações de outorga; (iv) dos impactos da predominância das retransmissoras em detrimento das geradoras; e (v) da legalidade e efetividade da retomada de processos licitatórios antigos.

9. A equipe de auditoria empregou técnicas de análise documental, entrevistas, diligências, mapeamento de processos, painéis de dados e avaliação normativa, observando as Normas de Auditoria do TCU e referenciais internacionais aplicáveis.

10. Como resultado dos trabalhos, foram identificadas relevantes fragilidades estruturais na condução da política pública de radiodifusão pelo Ministério das Comunicações.

11. O primeiro achado refere-se à ausência de institucionalização de uma Política Nacional de Radiodifusão, com objetivos, metas, indicadores e planejamento estratégico de médio e longo prazos.

12 Conforme consignado pela unidade técnica, a inexistência de diretrizes estruturadas compromete a redução das desigualdades regionais e a expansão equilibrada dos serviços de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80235013.

radiodifusão, favorecendo predominantemente a expansão de retransmissoras comerciais em detrimento de geradoras e enfraquecendo a regionalização da produção cultural e informativa.

13. Outro ponto de destaque diz respeito à morosidade dos processos licitatórios de outorgas de radiodifusão. O modelo proposto, em tese, iria simplificar o procedimento e ampliar a participação via chamamentos públicos.

14. O processo de habilitação ocorre por meio de editais de chamamento público específicos promovidos pelo Ministério das Comunicações. Universidades públicas ou comunitárias, fundações educativas e entidades governamentais (estaduais e municipais) podem manifestar interesse para receber a outorga de canal consignado.

15. Para as TVs comerciais, o Plano mira acabar com um hiato de cerca de 15 anos sem novas licitações para emissoras privadas.

16. Em teoria é muito bonito, mas o Acompanhamento do TCU encontrou uma série de achados que comprometem a eficiência e a eficácia da política pública.

17. Nesse caso das manifestações de interesse, a equipe constatou um verdadeiro descaso. Verificou-se a existência de certames iniciados há décadas e ainda pendentes de conclusão, um verdadeiro absurdo! Essa circunstância produz riscos de perda de objeto, desinteresse econômico, defasagem das propostas e comprometimento da eficiência administrativa.

18. A auditoria também evidenciou ineficiência dos instrumentos atualmente utilizados para mensuração da demanda por novas outorgas. O modelo vigente, baseado essencialmente em manifestações de interesse das empresas, não se mostra suficiente para refletir as reais necessidades regionais de expansão da radiodifusão nem para assegurar a adequada distribuição territorial das outorgas.

19. Segundo a equipe técnica, tal sistemática contribui para a perpetuação de desigualdades regionais e para a concentração de outorgas em determinadas localidades, sem adequada consideração de critérios relacionados ao interesse público, à cobertura territorial e à complementaridade dos sistemas de radiodifusão. Esse cenário favorece a concentração de propriedade nas mãos de grandes grupos econômicos hoje dominantes, situação que precisa ser modificada.

20. A fiscalização identificou, ainda, fragilidades relevantes na execução dos Planos Nacionais de Outorgas (PNOs), tanto no âmbito das TVs educativas quanto das retransmissoras comerciais.

21. Constatou-se atraso significativo na implementação dos PNOs de TVs educativas referentes aos ciclos 2015/2016 e 2016/2017, além de descumprimento de cronogramas no PNO 2023/2024/2025 de retransmissoras, associado à exclusão de parte das demandas cadastradas e à ausência de transparência adequada sobre os critérios empregados.

22 Merece especial atenção a ausência de critérios objetivos para priorização da análise de processos pendentes de retransmissoras de TV entre 2020 e 2023, especialmente nos casos envolvendo canais de rede exclusivos e reuso. A inexistência de parâmetros claros fragiliza os princípios da isonomia, da eficiência e da transparência administrativa.

23. Também foram constatadas falhas relevantes na gestão dos fluxos processuais relativos às outorgas de radiodifusão. A equipe identificou ausência de sistemas integrados e automatizados, dependência de controles manuais, dificuldades de rastreamento processual e deficiência na consolidação e divulgação de dados setoriais.

24. Tais fragilidades impactam diretamente a celeridade, a confiabilidade e a transparência dos procedimentos administrativos conduzidos pelo Ministério das Comunicações.

25. A auditoria revelou, ademais, importante desequilíbrio entre a quantidade de geradoras e retransmissoras de televisão atualmente existentes no país. Segundo dados analisados pela equipe, existem aproximadamente 710 geradoras de televisão frente a cerca de 16.800 retransmissoras.

26. Esse cenário evidencia que a expansão recente da radiodifusão brasileira vem ocorrendo majoritariamente por meio de retransmissoras, modelo que, embora contribua para ampliação da cobertura territorial, não necessariamente favorece a produção regional de conteúdo nem o fortalecimento da diversidade informativa e cultural.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80235013.

27. A unidade técnica observou, ainda, que aproximadamente 30% dos municípios brasileiros permanecem sem qualquer outorga de televisão aberta, apesar do elevado número de autorizações já concedidas. Esse percentual corresponde a mais de 1.600 municípios desassistidos. Um verdadeiro país sem acesso a outorgas de TV aberta! Situação surreal.

28. Enfim, as conclusões da fiscalização demonstram que a política pública de radiodifusão carece de planejamento estratégico estruturado, mecanismos eficientes de governança e critérios objetivos de expansão, de forma a assegurar maior equilíbrio regional, transparência e efetividade.

29. Todo esse quadro descortinado pelo Acompanhamento realizado pelo Tribunal, consubstanciado principalmente na falta de diretrizes estratégicas pelo governo federal, prejudica a regionalização do conteúdo e a promoção da complementaridade entre os sistemas público, privado e estatal, conforme preconizado pela Constituição Federal.

30. Diante desse cenário, a AudComunicações propôs a expedição de recomendações ao Ministério das Comunicações voltadas ao aprimoramento da governança setorial, da transparência, da gestão processual e do planejamento da expansão das outorgas de radiodifusão.

31. Entre as medidas sugeridas, destacam-se: a inclusão, no Plano Nacional de Radiodifusão, de mecanismos voltados à distribuição equilibrada de outorgas comerciais, públicas e educativas; a adoção de instrumentos para estímulo à regionalização da produção cultural e jornalística; o aprimoramento dos critérios de mensuração da demanda; a redução do tempo de tramitação dos processos licitatórios; a atualização permanente das páginas públicas dos PNOs; e a elaboração de plano de ação para modernização administrativa e informatização da gestão das outorgas.

32. De pronto, manifesto minha concordância com as conclusões alcançadas pela unidade técnica, cujas análises incorporo como razões de decidir.

33. Com efeito, a radiodifusão permanece como importante instrumento de acesso à informação, cultura e cidadania, especialmente em regiões menos assistidas por outras tecnologias de comunicação. A adequada formulação e implementação da política pública de outorgas revela-se, portanto, fundamental para assegurar a efetividade dos princípios constitucionais da comunicação social.

34. A ausência de planejamento estratégico estruturado, aliada à morosidade administrativa e à deficiência dos instrumentos de governança, compromete não apenas a eficiência da atuação estatal, mas também a própria finalidade pública subjacente ao serviço de radiodifusão.

35. Igualmente relevantes são as fragilidades identificadas nos mecanismos de transparência e controle dos processos de outorga, circunstância que dificulta o acompanhamento social e amplia riscos de assimetrias e distorções na distribuição das autorizações.

36. As recomendações formuladas pela unidade técnica mostram-se adequadas e alinhadas às boas práticas de governança pública, especialmente no que se refere à necessidade de planejamento setorial, racionalização administrativa, transparência ativa e utilização de critérios técnicos objetivos para tomada de decisão.

37. Sua implementação poderá contribuir significativamente para o aprimoramento da política pública de radiodifusão, promovendo maior equilíbrio regional, fortalecimento da produção local de conteúdo, aumento da segurança jurídica e melhoria da eficiência administrativa.

38. Com essas considerações, louvando muitíssimo esse importante trabalho de fiscalização realizado pela AudComunicações, acompanho integralmente a proposta de encaminhamento por ela formulada.

Ante o exposto, Voto no sentido de que o Tribunal acolha a minuta de Acórdão que submeto a deliberação do Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 3 de junho de 2026.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80235013.

ACÓRDÃO Nº 1414/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 039.750/2023-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Acompanhamento.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União (TCU).
4. Unidade Jurisdicionada: Ministério das Comunicações.
5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Comunicações (AudComunicações).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam do relatório de acompanhamento que teve por objetivo fiscalizar aspectos dos procedimentos de outorga de radiodifusão comercial e educativa, relacionados à radiodifusão de sons e imagens (TV), da manifestação de interesse de empresas até a aprovação da outorga, políticas públicas relacionadas, considerando critérios de seleção de radiodifusores e análise de dados referentes à ampliação das outorgas de radiodifusão nos últimos anos,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar ao Ministério das Comunicações, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU e no art. 7º, § 3º, inciso I, e § 4º, incisos I a III, da Resolução-TCU 315/2020, que:

9.1.1. no prazo de 120 dias, apresente plano de implementação do novo sistema de licitação em desenvolvimento, contendo cronograma, etapas de implantação e processos previstos, conforme os princípios da celeridade administrativa disposta no art. 5º, inciso LXXVIII, e da eficiência indicado no art. 37 da CF/88, o art. 2º, **caput**, da Lei 9.784/1999, os arts. 5º, **caput,** e 11, parágrafo único, da Lei 14.133/2021;

9.2. recomendar ao Ministério das Comunicações, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e nos arts. 2º, inciso III, e 11, da Resolução-TCU 315/2020, que:

9.2.1. avalie incluir no Plano Nacional de Radiodifusão vigente:

9.2.1.1. a distribuição das outorgas comerciais, públicas e educativas de radiodifusão de sons e imagens, identificando os municípios com potencial para receber geradoras ou serviços ancilares, com objetivos, metas e indicadores voltados para a redução das desigualdades regionais e a democratização do acesso à radiodifusão, consoante o art. 223 e o princípio da eficiência definido pelo art. 37 da CF/1988, o art. 23, inciso II, da Lei 14.600/2023, o art. 6 do Decreto 9.203/2017, o art. 1º, inciso II, e o art. 15, inciso I, do Anexo I do Decreto 11.335/2023 e o Objetivo Estratégico 5 do Plano Estratégico MCOM 2024-27;

9.2.1.2. mecanismos para estimular a regionalização da produção cultural, artística e jornalística, promovendo maior diversidade de conteúdo e fortalecendo a complementaridade entre os sistemas público, privado e estatal, em alinhamento ao interesse público e aos princípios de eficiência e transparência e conforme o art. 221, incisos II e III e o art. 3º, inciso III, da Constituição Federal de 1988;

9.2.2. realize, em observância ao art. 223 da Constituição Federal de 1988, no art. 2º, caput e parágrafo único, inciso VII, da Lei 9.784/1999 e art. 5º, caput, parágrafo único do art. 11 e art. 23 da Lei 14.133/2021, avaliação dos processos de licitação em estoque, considerando:

9.2.2.1. a adequação das propostas de preço e das condições técnicas e financeiras ao cenário atual e riscos de prejuízo ao erário;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80235015.

9.2.2.2. a viabilidade econômica, jurídica e o interesse público em dar continuidade aos certames;

9.2.3. considere, ao elaborar atualização do Decreto 52.795/1963 (Regulamento dos Serviços de Radiodifusão), em cumprimento aos princípios da celeridade administrativa disposta no art. 5º, inciso LXXVIII, e da eficiência indicado no art. 37 da CF/88, no art. 2º, caput e parágrafo único, inciso VII, da Lei 9.784/1999, com o arts. 5º e 11, parágrafo único, da Lei 14.133/2021, medidas para reduzir o tempo de tramitação e mitigar eventuais riscos relacionados à atualidade do valor da proposta vencedora da licitação em razão do tempo decorrido até a homologação do certame;

9.2.4. publique, de acordo com o princípio da publicidade disposto no art. 37 da CF/88, o art. 5º da Lei 14.133/2021, os arts. 6º, inciso I, 7º, inciso VII, 8º da Lei 12.527/2011, no site do Ministério quais processos de licitação em estoque estão sendo analisados quanto à conveniência e oportunidade de sua continuidade com informações sobre a etapa que se encontram, cronograma, localidades e licitantes;

9.2.5. adote, em atenção aos arts. 3º, inciso III, 223 da CF/88, ao apoio à participação da sociedade, definido no art. 4º, inciso VIII, do Decreto 9.203/2017, ao objetivo estratégico 8 do PEI 2024-2027 do MCOM, ao Referencial de análise de políticas públicas ex-ante da Casa Civil e aos princípios da capacidade de resposta e participação definido no Referencial de Governança do TCU, medidas que:

9.2.5.1. ampliem os métodos de levantamento de demanda para novas outorgas, incorporando análises que considerem dados populacionais, indicadores regionais e demandas originadas pela sociedade e entidades locais representativas;

9.2.5.2. promovam a participação social nos processos de pré-outorga, por meio de consultas públicas, audiências públicas;

9.2.5.3. estimulem a oferta do serviço de radiodifusão em localidades menos atendidas, considerando a complementaridade dos sistemas público, privado e estatal e a redução das desigualdades;

9.2.6. adote medidas, em consonância com o princípio da eficiência, art. 37 da CF/88 no art. 2º, **caput,** da Lei 9.784/1999, quanto à gestão das manifestações pendentes, que reduzam o estoque de pedidos de novas outorgas, com simplificação dos procedimentos administrativos, redução de prazos e estabelecimento de critérios para análise, decisão e tempo para decisão e encerramento do ciclo das manifestações de interesse, assim como considere tal aspecto nas propostas de mudanças normativas;

9.2.7. adote providências, em observância ao princípio da eficiência disposto no art. 37 da CF/88, o art. 2º, **caput**, da Lei 9.784/1999, os arts. 6º, inciso I, 7º, inciso VII, 8º da Lei 12.527/2011 e os incisos I, III e IV, art. 15 do Anexo I do Decreto nº 11.335/2023, em relação aos Planos Nacionais de Outorga de educativas e de retransmissoras, no sentido de:

9.2.7.1. atualizar e publicar cronograma detalhado com etapas e prazos, incluindo justificativas para ajustes;

9.2.7.2. publicar tempestivamente os resultados de cada etapa de execução e o status das autorizações nas localidades, comparativo entre metas previstas e alcançadas;

9.2.7.3. manter página pública de acompanhamento do PNO;

9.2.7.4. assegurar a execução dos editais conforme o cronograma vigente;

9.2.8. formalize, conforme o princípio da eficiência definido no art. 37, caput da CF/88, art. 2º, **caput**, da Lei 9.784/1999, o inciso I, art. 15, Anexo I do Decreto 11.335/2023, critérios objetivos de priorização da análise de pedidos de RTV que envolvam canais de rede exclusivos e reuso;

9.2.9. elabore, com base nos princípios da celeridade administrativa e eficiência dispostos nos arts. 5º, inciso LXXVIII e 37, no art. 223, § 1º, da CF/88, no art. 2º, caput e parágrafo único, inciso VII, da Lei 9.784/1999, às diretrizes estabelecidas na Lei nº 12.527/2011, arts. 13, inciso XI, alínea “b”, 15, inciso III e IV, Anexo I do Decreto 11.335/2023, em articulação com Anatel, Casa Civil e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80235015.

Congresso Nacional, plano de ação para ser apresentado ao TCU com vistas à modernização administrativa e aprimoramento da gestão das outorgas de radiodifusão, contemplando:

9.2.9.1. padronização e estruturação dos dados relativos a todas as etapas do processo de outorga e pós-outorga;

9.2.9.2. implementação de sistema integrado de gestão de informações, com registro de ações de usuários (logs) e automação de processos críticos;

9.2.9.3. publicação de informações gerenciais e séries históricas sobre concessões e autorizações e quanto ao trâmite do processo, independente da instância;

9.3. comunicar o teor desta decisão ao Ministério das Comunicações;

9.4. autorizar, desde já, o monitoramento da implementação das deliberações provenientes desta decisão; e

9.5. arquivar o presente processo, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata n° 20/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 3/6/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1414-20/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes (Relator), Bruno Dantas, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Odair Cunha.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.
13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80235015.