

SERVIÇOS DE DIVULGAÇÃO CONTRATAÇÃO – RADIODIFUSÃO – EMPRESA JORNALÍSTICA

PROCESSO Nº : 390300/19
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE TRÊS BARRAS DO PARANÁ
INTERESSADO : ELI DO CARMO SCHUBERT TEODORO, LEANDRO MOCELIN
SALLA
RELATOR : CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 1625/20 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Contratação de serviços de radiodifusão para divulgação dos trabalhos legislativos. Ausência de obrigatoriedade de inclusão da divulgação das sessões no objeto contratual. Discricionariedade administrativa. Demais quesitos já respondidos por este Tribunal.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada por *Eli do Carmo Schubert Teodoro*, Presidente da Câmara Municipal de Três Barras do Paraná, na qual formula questionamentos relacionados à contratação de serviços de divulgação dos trabalhos da Câmara de Vereadores através de rádio e de jornal impresso, a saber:

- há necessidade de conter na contratação a divulgação das sessões no meio de radiodifusão, ou se a divulgação dos trabalhos e atos oficiais pode ser contratado sem a transmissão das sessões;
- há a possibilidade de efetuar a contratação de empresa jornalística de mídia impressa de circulação diária no Município de Três Barras do Paraná para divulgar os trabalhos e atos oficiais da Câmara; e
- é possível a contratação tanto da empresa de radiodifusão, bem como de jornal impresso simultaneamente, eis que ambos atingirão a população do Município.

O pedido veio instruído com parecer jurídico, o qual, contudo, não abordou todos os quesitos formulados, o que me levou a oportunizar à consulente a emenda à inicial (Despacho nº 705/19-GCDA, peça 9).

Em resposta protocolada através da Petição Intermediária nº 481861/19 (peças 14 a 16), foi apresentado opinativo consolidado, a seguir transcrito:

[...] esta assessoria opina pela possibilidade da contratação de empresa de radiodifusão com abrangência em todo o território municipal para atender as finalidades de publicidade dos atos deste Poder Legislativo, sem contudo, a contratação englobar as transmissões das sessões, servindo a mesma para o caráter de publicidade, além de não aparentar marketing dos agentes públicos envolvidos (Vereadores e/ou servidores), para não caracterizar promoção pessoal de cada um.

Após o recebimento do feito (Despacho nº 865/19-GCDA, peça 17), a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca apresentou decisões afetas ao tema em exame (Informação nº 77/19-SJB, peça 19).

Por meio do Despacho nº 917/19-GCDA (peça 20), ao analisar tais decisões, concluí que, em relação aos quesitos 2 e 3, o entendimento firmado por esta Corte é o de que a entidade pública é dotada de autonomia para decidir qual veículo de comunicação melhor atenderá ao princípio constitucional da publicidade, conforme decidido em diversas oportunidades, inclusive no âmbito da Consulta nº 603831/07, Acórdão nº 302/09-STP, cujo ementário reproduzo-o novamente:

- 1) Consulta formulada pelo Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná. Publicação de atos oficiais dos municípios. Definição de veículo oficial. Definição do meio de publicação: eletrônico, em papel ou ambos.
- 2) Autonomia do Município, assegurada pela Constituição da República, para, por meio de lei que leve em conta a realidade fática local, definir o veículo oficial e a mídia – eletrônica, impressa ou ambas – a ser utilizada para divulgação dos atos legislativos e administrativos municipais. Autonomia que não pode ser – sob pena de inconstitucionalidade – aprioristicamente cerceada pelo Tribunal de Contas nem por outro órgão do Estado ou da União sob o argumento de que a Internet ainda não alcançou a necessária disseminação. Aspecto fático que pode ser objeto de controle de constitucionalidade de acordo com a realidade de cada município pela técnica denominada pela doutrina e pelo Supremo Tribunal Federal de controle dos fatos e prognoses legislativos”.
- 3) Publicação exclusivamente por meio eletrônico na Internet: possibilidade, uma vez adotadas medidas de segurança e proteção do conteúdo contra violações e assegurado o acesso da população. Tendência generalizada da Administração Pública em todas as esferas de governo e no âmbito de todos os Poderes, em sintonia com os princípios da economicidade, da efetividade e da publicidade.
- 4) Manutenção de publicações em veículos de comunicação impressos no caso de atos disciplinados por lei especial que exigir a publicação em diário impresso, como, por exemplo, no caso da aquisição de bens e serviços pela Administração Direta e Indireta, nos termos da Lei Federal nº 8666/93.
- 5) Adoção de órgão oficial impresso próprio ainda que existam no município jornais, comprovadamente, de grande circulação: possibilidade, devendo ser assegurada a efetiva publicidade dos atos.
- 6) Princípio da publicidade e acesso aos atos da gestão pública. Autonomia do Município no sistema federativo. Definição do veículo oficial mediante lei municipal. Autonomia do município – observada a efetiva concretização do princípio da publicidade – para (1) divulgar seus atos oficiais exclusivamente em veículo oficial impresso ou (2) por meio exclusivamente de sítio oficial na Internet ou (3) por ambos os meios.

Já quanto ao primeiro questionamento, considerando que não constatei entendimento específico firmado por este Tribunal que o respondesse, concluí pelo prosseguimento do feito.

A Coordenadoria-Geral de Fiscalização, em Despacho nº 956/19-CGF (peça 21), informou que “não se vislumbram impactos nos sistemas ou fiscalizações desta Corte advindos de Decisão do presente expediente”, sendo possível a sua regular tramitação.

Submetido o feito à análise técnica (Instrução nº 351/20-CGM, peça 23), a unidade opinou pela resposta ao primeiro quesito nos seguintes termos: “cabe ao contratante a escolha pela contratação das transmissões das sessões públicas no meio de radiodifusão, não havendo o que se falar em necessidade ou obrigatoriedade, mas em possibilidade de adquirir esse serviço. A não contratação das transmissões das sessões públicas em nada prejudicam a celebração do contrato entre o Poder Legislativo e a empresa de radiodifusão”.

O Ministério Público de Contas, acompanhando a unidade técnica, concluiu que

na ausência de legislação específica que determine a transmissão das sessões legislativas da Câmara Municipal por serviço de radiodifusão, constata-se que sua implementação se insere no âmbito discricionário da Administração – vale dizer, é tarefa do gestor público examinar a proporcionalidade entre os custos envolvidos nessa tarefa, o alcance pretendido com tal contratação e o suposto incremento da publicidade aos atos daquele Poder. A decisão, como se sabe, deve pautar-se em critérios de oportunidade e conveniência, devidamente motivados pelo gestor (Parecer nº 62/20-PGC, peça 24).

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Preliminarmente, ratifico o juízo de admissibilidade feito por meio do Despacho nº 865/19-GCDA (peça 17), uma vez que presentes os requisitos estabelecidos nos artigos 311 e 312 do Regimento Interno.

Quanto ao mérito, tendo a acompanhar os opinativos exarados pelas unidades desta Casa.

Relembro, de início, que dos três questionamentos formulados, apenas um carece de resposta por este Tribunal, considerando já haver pronunciamento quanto aos demais, conforme consignado no relatório da presente proposta de voto.

Transcrevo, por oportuno, o quesito a ser respondido:

Há necessidade de conter na contratação a divulgação das sessões no meio de radiodifusão, ou se a divulgação dos trabalhos e atos oficiais pode ser contratado sem a transmissão das sessões.

Releva mencionar as ponderações introdutórias apresentadas pela Coordenadoria de Gestão Municipal quanto ao princípio da publicidade. Nas palavras da unidade, “a publicidade, como princípio da administração pública, prevista no art. 37 da Constituição Federal, além de divulgar as condutas e práticas administrativas do Estado, garante que a conduta interna de seus agentes seja de conhecimento dos cidadãos.”

A lição de Celso Antônio Bandeira de Mello¹ não destoa:

Consagra-se neste o dever administrativo de manter plena transparência em seus comportamentos. Não pode haver em um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo (art. 1º, parágrafo único, da Constituição), ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam, e muito menos em relação aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida.

Tal princípio está previsto expressamente no art. 37, *caput*, da Lei Magna, regulamentado por uma importantíssima lei, a de n. 12.527, de 18.11.2011, ademais de contemplado em manifestações específicas do direito à *informação* sobre os assuntos públicos, quer pelo cidadão, pelo só fato de sê-lo, quer por alguém que seja pessoalmente interessado. É o que se lê no art. 5º, XXXIII (direito à informação) [...].

De acordo com a precitada Lei 12.527, o direito à informação incide sobre quaisquer entidades governamentais, bem como entidades privadas que recebam recursos públicos, ressalvadas apenas as estatais exploradoras de atividade econômica, na forma do art. 173 da Constituição Federal, no que estiverem elas vinculadas às exigências de sigilo comercial necessário ao exercício da competição empresarial. [...]

Compreende-se no conceito de informação, de acordo com o art. 4º da lei em causa, entre outros, “dados, processados ou não, que podem ser utilizados para a produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato”. Independentemente de solicitação de quem quer que seja, ficam obrigados a divulgar e disponibilizar as informações de interesse coletivo ou geral os órgãos e entidades que as detenham, com ressalva apenas do direito à intimidade e dos elementos que possam comprometer a segurança nacional.

Especificamente quanto à publicidade das sessões realizadas pelo Poder Legislativo, valho-me da exposição apresentada pela Coordenadoria de Gestão Municipal citando Hely Lopes Meirelles:

A publicidade das sessões é o princípio insuperável da elaboração das leis. A publicidade deve ser assegurada não só pela publicação dos trabalhos da Câmara no órgão oficial do Município como – e principalmente – pela realização das sessões com caráter público. O povo tem o direito de assistir à discussão e votação das leis, e não será lícito impedir ou dificultar, por qualquer meio, o livre acesso do cidadão ao recinto dos debates, na parte reservada ao público.

Não se discute, pois, a publicidade que deve ser dada a tais sessões. A controvérsia cinge-se, então, na [des]necessidade de incluir a sua transmissão na contratação de serviços de radiodifusão voltados à divulgação de trabalhos e atos oficiais.

Alinhando-me às conclusões técnica e ministerial constantes dos autos, entendo que a única resposta plausível à tal indagação é pela sua negativa. Veja-se que inexistente qualquer comando legal que imponha ao administrador tal inclusão contratual, tratando-se de decisão a ser tomada a partir de critérios de conveniência e oportunidade.

¹ Curso de Direito Administrativo, São Paulo, Malheiros Editores, 2019, p. 117.

Está-se diante, então, da chamada discricionariedade administrativa, em que é conferida ao administrador uma margem de liberdade de escolha, a ser preenchida levando-se em consideração as peculiaridades do caso concreto, para fins de se adotar a solução mais adequada.

Não é liberdade pura e simples, indiscriminada. É sim a busca pela melhor opção possível, a fim de conferir maior alcance à finalidade normativa, sem jamais perder de vista o interesse público. Aliás, como bem destacado pela unidade técnica, “caso contratados os serviços de radiodifusão, deve-se prevalecer o interesse público, no ato de suas divulgações, em detrimento do interesse e promoção pessoal dos vereadores”.

Cabe, portanto, ao gestor público, despido de interesses pessoais escusos, decidir pela inclusão [ou não] da transmissão das sessões públicas realizadas pelo Poder Legislativo na contratação dos serviços de radiodifusão voltados à divulgação dos trabalhos e atos oficiais.

2.1 VOTO

Com base nas razões acima, VOTO que este Tribunal Pleno conheça da consulta e responda-a na forma sugerida pela Coordenadoria de Gestão Municipal:

Há necessidade de conter na contratação a divulgação das sessões no meio de radiodifusão, ou se a divulgação dos trabalhos e atos oficiais pode ser contratado sem a transmissão das sessões” [?]

Não. Cabe ao contratante a escolha pela contratação das transmissões das sessões públicas no meio de radiodifusão, não havendo o que se falar em necessidade ou obrigatoriedade, mas em possibilidade de adquirir esse serviço. A não contratação das transmissões das sessões públicas em nada prejudicam a celebração do contrato entre o Poder Legislativo e a empresa de radiodifusão.

Os demais quesitos² já foram respondidos por este Tribunal em outras oportunidades, conforme se extrai da Informação nº 77/19-SJB (peça 19) e do Despacho nº 917/19-GCDA (peça 20).

Certificado o trânsito em julgado, remetam-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para as devidas anotações e, em seguida, à Diretoria de Protocolo para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de CONSULTA, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO

2 “Há a possibilidade de efetuar a contratação de empresa jornalística de mídia impressa de circulação diária no Município de Três Barras do Paraná para divulgar os trabalhos e atos oficiais da Câmara.”

“É possível a contratação tanto da empresa de radiodifusão, bem como de jornal impresso simultaneamente, eis que ambos atingirão a população do Município.”

PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por unanimidade, em conhecer da consulta e responder na forma sugerida pela Coordenadoria de Gestão Municipal:

I - Há necessidade de conter na contratação a divulgação das sessões no meio de radiodifusão, ou se a divulgação dos trabalhos e atos oficiais pode ser contratado sem a transmissão das sessões?

Não. Cabe ao contratante a escolha pela contratação das transmissões das sessões públicas no meio de radiodifusão, não havendo o que se falar em necessidade ou obrigatoriedade, mas em possibilidade de adquirir esse serviço. A não contratação das transmissões das sessões públicas em nada prejudicam a celebração do contrato entre o Poder Legislativo e a empresa de radiodifusão;

II - Os demais quesitos³ já foram respondidos por este Tribunal em outras oportunidades, conforme se extrai da Informação nº 77/19-SJB e do Despacho nº 917/19-GCDA;

III - Certificado o trânsito em julgado, remeter os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para as devidas anotações e, em seguida, à Diretoria de Protocolo para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Plenário Virtual, 16 de julho de 2020 – Sessão Virtual nº 6.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA

Presidente

³ “Há a possibilidade de efetuar a contratação de empresa jornalística de mídia impressa de circulação diária no Município de Três Barras do Paraná para divulgar os trabalhos e atos oficiais da Câmara.”

“É possível a contratação tanto da empresa de radiodifusão, bem como de jornal impresso simultaneamente, eis que ambos atingirão a população do Município.”