

Superior Tribunal de Justiça

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 16.903 - DF (2011/0116267-9)

RELATOR : **MINISTRO ARNALDO ESTEVES LIMA**
IMPETRANTE : EMPRESA FOLHA DA MANHÃ S/A
IMPETRANTE : FERNANDO RODRIGUES
ADVOGADO : TAÍS BORJA GASPARIAN E OUTRO(S)
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO CHEFE DA SECRETARIA DE
COMUNICAÇÃO SOCIAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
INTERES. : UNIÃO

EMENTA

ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. FORNECIMENTO DE DADOS RELATIVOS AOS VALORES GASTOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COM PUBLICIDADE E PROPAGANDA. DIREITO À INFORMAÇÃO. PUBLICIDADE. DADOS NÃO SUBMETIDOS AO SIGILO PREVISTO NO ART. 5º, XXXIII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. SEGURANÇA CONCEDIDA.

1. Mandado de segurança impetrado contra ato que negou o fornecimento de dados relativos aos valores gastos pelos órgãos da Administração Federal, direta e indireta, nos anos 2000 a 2010, e no atual, com publicidade e propaganda, discriminando-os por veículo de comunicação.

2. Nos termos do art. 5º, XXXIII, da Constituição Federal, todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

3. O art. 220, § 1º, da Constituição Federal, por sua vez, determina que nenhuma lei conterà dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social, observado o disposto no art. 5º, IV, V, X, XIII e XVI.

4. A regra da publicidade que deve permear a ação pública **não só recomenda, mas determina**, que a autoridade competente disponibilize à imprensa e a seus profissionais, sem discriminação, informações e documentos não protegidos pelo sigilo.

5. Os motivos aventados pela autoridade coatora, para não atender a pretensão feita administrativamente – "preservar estratégia de negociação de mídia" e que "Desnudar esses valores contraria o interesse público" (fl. 26e) –, não têm respaldo jurídico. Ao contrário, sabendo-se que milita em favor dos atos administrativos a presunção de legitimidade e que a regra é dar-lhes a mais irrestrita transparência – sendo, ainda, as contratações precedidas das exigências legais, incluindo-se licitações –, nada mais lícito e consentâneo com o interesse público divulgá-los, ou disponibilizá-los, para a sociedade, cumprindo, fidedignamente, a Constituição Federal.

6. Segurança concedida.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam

Superior Tribunal de Justiça

os Ministros da PRIMEIRA SEÇÃO do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, conceder a segurança, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Humberto Martins, Herman Benjamin, Napoleão Nunes Maia Filho e Mauro Campbell Marques (voto-vista) votaram com o Sr. Ministro Relator.

Não participou do julgamento a Sra. Ministra Diva Malerbi (Desembargadora convocada TRF 3a. Região).

Ausentes, justificadamente, os Srs. Ministros Ari Pargendler, Teori Albino Zavascki e Castro Meira.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Benedito Gonçalves.

Brasília (DF), 14 de novembro de 2012(Data do Julgamento)

MINISTRO ARNALDO ESTEVES LIMA
Relator

Superior Tribunal de Justiça

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 16.903 - DF (2011/0116267-9)

RELATOR : **MINISTRO ARNALDO ESTEVES LIMA**
IMPETRANTE : EMPRESA FOLHA DA MANHÃ S/A
IMPETRANTE : FERNANDO RODRIGUES
ADVOGADO : TAÍS BORJA GASPARIAN E OUTRO(S)
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO CHEFE DA SECRETARIA DE
COMUNICAÇÃO SOCIAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
INTERES. : UNIÃO

RELATÓRIO

MINISTRO ARNALDO ESTEVES LIMA:

A EMPRESA FOLHA DA MANHÃ S/A e o jornalista FERNANDO RODRIGUES, devidamente qualificados, impetraram o presente mandado de segurança, com fundamento nos arts. 5º, XIV, XXXIII, LXIX, 37, *caput*, § 3º, II, 105, I, b, 220 da Constituição Federal e 211 e seguintes do RISTJ, contra ato da MINISTRA DE ESTADO DA SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, Sra. HELENA CHAGAS.

Alegam os impetrantes que a autoridade impetrada violou seu direito líquido e certo ao negar-lhes o fornecimento de informação pública, assegurado pelo art. 5º, XIV e XXXIII, 37, § 3º, II, e 220 da Constituição Federal, relativo à distribuição de verbas publicitárias entre órgão federais, conforme a categoria de publicidade (item a), tipo de mídia (b), veículo de comunicação (c) e agência de publicidade (d), conforme solicitado (doc. 4).

Informam que, em resposta (doc. 5), a autoridade impetrada limitou-se a fornecer as informações pretendidas relativas ao tipo de mídia para o qual foram destinadas as verbas públicas. Aduzem que o total geral dos investimentos da Administração Federal, direta e indireta, em 2010, atingiu "a impressionante cifra de R\$ 1.628.920.472,63 (um bilhão, seiscentos e vinte e oito milhões, novecentos e vinte mil, quatrocentos e setenta e dois reais e sessenta e três centavos), sendo inquestionável o interesse público e jornalístico nos dados que permitam compreender a forma como é administrado tal montante" (fl. 3e).

Quanto à destinação de verbas por categoria de publicidade (item a) e agência (item d), a autoridade afirmou que "esse controle de valores investidos não compõe o rol de competências legais da SECOM". Contudo, negou-se, expressamente, a fornecer as informações relativas à verba destinada aos veículos de comunicação (item c).

O ato coator, segundo aduzem os impetrantes, "constitui a negativa em fornecer

Superior Tribunal de Justiça

as informações relativas à verba destinada aos veículos de comunicação, neste aspecto obstando o acesso à informação e o exercício da atividade de imprensa" (fl. 4e).

A impetrada justifica a negativa, argumentando que "os valores destinados a cada veículo de comunicação não são disponibilizados, para preservar a estratégia de negociação de mídia promovida anualmente pela SECOM com esses veículos. Desnudar esses valores contraria o interesse público, uma vez que implicaria na perda da capacidade de negociação da administração pública e pode resultar em prejuízo ao erário por dificultar a obtenção de melhores preços na contratação de mídia" (fl. 26e).

Os impetrantes impugnaram tal argumentação, invocando o arcabouço jurídico, doutrinário e jurisprudencial, aplicável, pugnando, ao final, pela concessão de liminar, determinando-se à impetrada "que forneça, aos impetrantes, os dados relativos aos valores gastos pelos órgãos da administração direta e indireta, nos anos de 2000 a 2010, inclusive, e no atual período, com publicidade e propaganda, discriminando-os por veículo de comunicação nos termos do item c do requerimento formulado (doc. 4)" (fl. 13e).

A inicial veio instruída com as peças de fls. 15e e seguintes, custas recolhidas (fl. 36e).

A União requereu seu ingresso no feito (fl. 50e).

A autoridade impetrada prestou informações (fls. 55/110e). Sustenta, em síntese, que, pelo Ofício 58/2011-SECOM, (doc. 5), as informações pretendidas foram apresentadas, na forma de 16 planilhas (cópias anexas), com dados obtidos no Instituto para Acompanhamento da Publicidade (IAP), entidade civil com a qual a SECOM mantém Acordo de Cooperação Técnica com o fim de "processamento de dados, referentes às veiculações publicitárias autorizadas pelas agências, por ordem e conta de anunciantes do Poder Executivo Federal" (fl. 56e).

Alega que os relatórios do IAP não permitem fornecer informações das veiculações "por categoria", nem "por agência de publicidade". Aduz que "as informações a valores destinados a cada veículo de comunicação não são disponibilizadas, para preservar a estratégia de negociação de mídia promovida anualmente pela SECOM com esses veículos" (fl. 56e).

Apresenta as "RAZÕES DA AUTORIDADE" (fl. 57e), concluindo, ao cabo das bem elaboradas informações, que não houve ato abusivo, nem ilegal, da autoridade, nem direito líquido e certo a ser amparado.

Na petição de fls. 127/140e, a UNIÃO apresentou "Informações

Superior Tribunal de Justiça

complementares".

Na decisão de fls. 142/143e, foi indeferida a liminar requerida, tendo em vista a natureza satisfativa da pretensão.

O Ministério Público Federal, pelo Subprocurador-Geral da República ANTONIO FONSECA, opina pela concessão da ordem (fls. 150/166e).

Tendo em vista a edição da Lei 12.527/11, publicada em 18/11/11, que "regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal", foi determinada a intimação das partes a manifestarem seu interesse no julgamento do feito.

A UNIÃO alegou que, diante do período de vacância previsto no art. 47 da Lei 12.527/11 e da necessidade de edição de decreto para regulamentação de seus dispositivos, eventual pronunciamento seria incompleto e inconclusivo. Por esses motivos, requereu a concessão de novo prazo, a contar de 16/5/12, para que possa se manifestar com base nos ditames na nova legislação.

A impetrante informa que possui interesse no julgamento do feito, pois seu pedido está amparado no art. 5º, XXXIII, da Constituição Federal, tendo em vista o caráter público das informações requeridas.

A UNIÃO apresentou nova petição em que sustenta que, com a edição da Lei 12.527/11, o presente mandado de segurança não é a via adequada a satisfação da pretensão dos impetrantes, pois a) o pedido de informações não é mais formulado diretamente ao Ministro de Estado; e b) é facultada a interposição de recursos administrativos, com efeito suspensivo.

Alega que a) "os gastos despendidos pelos órgãos e entidades com veiculação, por intermédio das respectivas agências de propaganda, não são encaminhados à SECOM" (fl. 188e); b) possui apenas informações repassadas pelo Instituto para o Acompanhamento da Publicidade – IAP; c) os dados coletado pelo IAP "não são fonte segura de informação que possam ser entendidos como caracterizadores de gastos efetivamente realizados com cada veículo de divulgação" (fl. 189e). Desse modo, a pretensão dos impetrantes não poderia ser atendida, pois o art. 7º, IV, da Lei 12.527/11 somente garante a obtenção de "informação: primária, íntegra, autêntica e atualizada" (fl. 189e).

Por fim, aduz que, de acordo com o Decreto 7.724/12, que regulamentou a Lei 12.527/11, não serão atendidas solicitações de dados desproporcionais, desarrazoados e que demandam trabalhos adicionais, situação em que se enquadra a pretensão dos impetrantes, pois

Superior Tribunal de Justiça

solicitam informações referentes a período superior a dez anos e que não são de conhecimento da autoridade impetrada.

É o relatório.

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 16.903 - DF (2011/0116267-9)

EMENTA

ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. FORNECIMENTO DE DADOS RELATIVOS AOS VALORES GASTOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COM PUBLICIDADE E PROPAGANDA. DIREITO À INFORMAÇÃO. PUBLICIDADE. DADOS NÃO SUBMETIDOS AO SIGILO PREVISTO NO ART. 5º, XXXIII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. SEGURANÇA CONCEDIDA.

1. Mandado de segurança impetrado contra ato que negou o fornecimento de dados relativos aos valores gastos pelos órgãos da Administração Federal, direta e indireta, nos anos 2000 a 2010, e no atual, com publicidade e propaganda, discriminando-os por veículo de comunicação.

2. Nos termos do art. 5º, XXXIII, da Constituição Federal, todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

3. O art. 220, § 1º, da Constituição Federal, por sua vez, determina que nenhuma lei conterà dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social, observado o disposto no art. 5º, IV, V, X, XIII e XVI.

4. A regra da publicidade que deve permear a ação pública **não só recomenda, mas determina**, que a autoridade competente disponibilize à imprensa e a seus profissionais, sem discriminação, informações e documentos não protegidos pelo sigilo.

5. Os motivos aventados pela autoridade coatora, para não atender a pretensão feita administrativamente – "preservar estratégia de negociação de mídia" e que "Desnudar esses valores contraria o interesse público" (fl. 26e) –, não têm respaldo jurídico. Ao contrário, sabendo-se que milita em favor dos atos administrativos a presunção de legitimidade e que a regra é dar-lhes a mais irrestrita transparência – sendo, ainda, as contratações precedidas das exigências legais, incluindo-se licitações –, nada mais lícito e consentâneo com o interesse público divulgá-los, ou disponibilizá-los, para a sociedade, cumprindo, fidedignamente, a Constituição Federal.

6. Segurança concedida.

VOTO

MINISTRO ARNALDO ESTEVES LIMA (Relator):

1 – Postulam os impetrantes, em síntese, conforme item 32 da inicial, que se determine à autoridade impetrada que lhes forneça "os dados relativos aos valores gastos pelos órgãos da administração direta e indireta, federais, nos anos 2000 a 2010, e no atual, com publicidade e propaganda, discriminando-os por veículo de comunicação, nos termos do item c do requerimento formulado (doc. 4)".

1.1 – Em resposta, no item 4 do doc. 5 (fl. 25e), a autoridade impetrada recusou-se a disponibilizar tais valores, na forma pretendida, "para preservar a estratégia de negociação de mídia promovida anualmente pela SECOM com esses veículos. Desnudar esses valores contraria o interesse público, uma vez que implicará a perda de capacidade de negociação da Administração e pode resultar em prejuízo ao erário por dificultar a obtenção de melhores preços na contratação de mídia".

2 – Sobreveio a presente ação. Os impetrantes – empresa jornalística e jornalista, respectivamente – fundamentam seu pleito, em substância, nos seguintes preceitos da CF:

Art. 5º - XIV – é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

XXXIII – todos têm direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, **ressalvadas aquelas, cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;**

Art. 37 – A administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade moralidade, **publicidade** e eficiência e, também, ao seguinte: (EC nº 18/98, EC nº 19/98, EC nº 20/98, EC nº 34/2001, EC nº 41/2003, EC nº 42/2003 e EC nº 47/2005)

§ 3º – A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

II – o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

Art. 220 – A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo, **não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição.**

§ 1º – Nenhuma lei conterá dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social, observado o disposto no art. 5º, IV, V, X, XIII e XVI. (Grifamos)

3 – Há liquidez e certeza, pois a prova é preconstituída, apoiada em documentos. O ajuizamento ocorreu antes de expirado o prazo de 120 dias, a que se refere o art. 23 da Lei

Superior Tribunal de Justiça

12.016/99. A controvérsia é quanto à matéria de direito, o que não afasta a via mandamental, conforme Súmula 625/STF.

4 – É plausível, razoável, jurídico, legítimo mesmo, que os impetrantes, cujo labor essencial é bem informar à população, busquem, perante órgãos públicos como fontes, dados existentes, em tese relevantes, que lhes permitam fazê-lo. Na outra face, a regra da **publicidade**, que deve, necessariamente, permear a ação pública, não só recomenda mas, determina mesmo, que a autoridade competente disponibilize à imprensa e a seus profissionais, sem discriminação, informações e documentos, não protegidos pelo sigilo, que é excepcional, dando fiel cumprimento a tão relevante princípio constitucional, republicano.

4.1 – Na espécie, partindo do contexto normativo constitucional, em particular os preceitos transcritos, não há como, juridicamente, escamotear o direito líquido e certo dos impetrantes. As informações e valores que pretendem são de nítido interesse coletivo, não se fazendo, outrossim, presentes as exceções que visam resguardar a segurança da sociedade e do Estado, conforme inscrito na parte final do inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal.

4.2 – Aliás, cogentemente, o § 1º do art. 220 da Constituição Federal prescreve: "Nenhuma lei conterà dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social, observado o disposto no art. 5º, IV, V, X, XIII e XIV".

5 – Por sua vez, a motivação apresentada pela autoridade impetrada, para não atender à alínea c (fl. 23e, doc. 4), inserta em sua resposta (fl. 25e, doc. 5) aos impetrantes – "preservar estratégia de negociação", ou seja, obter melhores preços –, por mais relevante que seja, é inconsistente, todavia, sob o prisma jurídico, com toda vênia, para excluir o dever primário, básico, fundamental, de disponibilizar ao público, à cidadania, à imprensa, tais gastos efetuados pelos entes administrativos, com publicidade.

5.1 – Note-se que o Decreto 6.555/08, que dispõe sobre as ações de comunicação do Poder Executivo, expressivamente, dentre as diversas diretrizes que enumera, a serem cumpridas, insere a "afirmação dos valores e princípios da Constituição". Deixar de atender pleito como o presente, atrita, claramente, com tal desiderato, vulnerando garantias e princípios contidos na Constituição Federal, conduta que não deve ser prestigiada, com todo respeito.

6 – Quanto à atribuição da SECOM, para o fim, tal resulta da Lei 10.683/03, art. 2º-B, inciso V, que estabelece competir-lhe assistir direta e imediatamente ao Senhor Presidente

Superior Tribunal de Justiça

da República no desempenho de suas atribuições, especialmente "na coordenação, normatização, supervisão e controle da publicidade e de patrocínios dos órgãos e das entidades da administração pública federal, direta e indireta, e de sociedades sob controle da União" (incluído pela Lei 11.497/07).

6.1 – Assim, mesmo as empresas públicas e sociedades de economia mista federais, não obstante o que se contém no art. 173 e segs. da Constituição Federal, submetem-se à centralização, perante a SECOM, quanto a suas publicidades, inclusive mercadológicas.

7 – Os motivos aventados pela autoridade coatora, para não atender à pretensão feita administrativamente – "preservar estratégia de negociação de mídia" e que "Desnudar esses valores contraria o interesse público" (fl. 26e, item 4) –, não têm respaldo jurídico, *data venia*. Ao contrário, sabendo-se que milita em favor dos atos administrativos a presunção de legitimidade e que a regra é dar-lhes a mais irrestrita transparência – sendo, ainda, as contratações precedidas das exigências legais, incluindo-se licitações –, nada mais lícito e consentâneo com o interesse público divulgá-los ou disponibilizá-los para a sociedade, cumprindo, fidedignamente, a Constituição Federal e mesmo a legislação ordinária, que assim preconizam, v.g. Lei 9.784/99, art. 2º e seguintes.

7.1 – Embora despiciendo, lembre-se que, sob o influxo da denominada **teoria dos motivos determinantes**, de há muito sedimentada pelo nosso Direito Administrativo, quando eles se divorciam da realidade fático-jurídica, na prática ou não prática do ato administrativo, este ficará viciado, nulo de pleno direito ou anulável, conforme a natureza absoluta ou relativa do vício, competindo ao Judiciário, caso provocado, observado em todo o seu contexto e alcance o devido processo legal, restaurar a supremacia do direito violado. No caso, os motivos apontados como determinantes da não disponibilização, por veículo de comunicação, dos valores gastos com publicidade divorciam-se, inteiramente, de nossa ordem jurídico-constitucional, não devendo subsistir, pois violam preceitos fundamentais, suficientes em si mesmos, de aplicabilidade direta e imediata, tal como se lê no § 1º do art. 5º da Constituição Federal.

8 – Com absoluta pertinência, em seu alentado voto na ADPF 130/DF, que declarou não recepcionada pela atual Constituição Federal, a Lei 5.250/67 (famosa Lei de Imprensa), o eminente Ministro AYRES BRITTO, Relator, consignou, expressivamente, em parte da ementa:

A Constituição reservou à imprensa todo um bloco normativo, com o apropriado nome **“Da Comunicação Social” (Capítulo V do Título VIII)**.

A imprensa como plexo ou conjunto de “atividades” ganha a dimensão de instituição-ideia, de modo a poder influenciar cada pessoa de *per se* e até mesmo formar o que se convencionou chamar de opinião pública. Pelo que ela, Constituição, destinou à imprensa o direito de controlar e revelar as coisas respeitantes à vida do Estado e da própria sociedade. A imprensa como alternativa à explicação ou versão estatal de tudo que possa repercutir no seio da sociedade e como garantido espaço de irrupção do pensamento crítico em qualquer situação ou contingência. Entendendo-se por pensamento crítico o que, plenamente comprometido com a verdade ou essência das coisas, se dota de potencial emancipatório de mentes e espíritos. O corpo normativo da Constituição brasileira sinonimiza liberdade de expressão jornalística e liberdade de imprensa, rechaçante de qualquer censura prévia a um direito que é signo e penhor da mais encarecida dignidade da pessoa humana, assim como o mais evoluído estado de civilização.

8.1 – Em última *ratio*, o que desejam os impetrantes, com os dados de fato pretendidos, é viabilizar, no particular, o cumprimento de sua tarefa, que tem especial assento na Carta Magna, de examinar o respectivo conteúdo e, com fidelidade, bem informar à comunidade Nacional, credora definitiva das informações de interesse ou mesmo utilidade pública.

9 – Peço licença para reportar-me, ainda, ao substancioso parecer emitido pelo ilustre Dr. ANTONIO FONSECA, Subprocurador-Geral da República (fls. 150/166), que abordou, analiticamente, “**A Segurança do Estado e da Sociedade: limites ao acesso**”, as “**Razões da Recusa**”, “**Informação por meio de certidão**”, “**Direito à informação: a força dos precedentes**”, “**O alcance da Lei 12.232/10 (art.16)**”, “**O dever de transparência na Lei de Finanças**”, “**A competência da SECOM**”, “**O argumento do interesse privado**”, “**A filosofia do governo aberto**”, afastando, ao cabo de contas, convincentemente, todos os óbices levantados pela autoridade impetrada, para não atender o pretendido. Referido parecer ficou assim ementado:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO À INFORMAÇÃO. DOCUMENTO PÚBLICO. ACESSO. GASTOS DE PUBLICIDADE E PROPAGANDA. **1** - Para o exercício do direito à informação (CF/1988, art. 5º, XXXIII), não se exige que os dados contidos em documento público sejam fornecidos sempre com precisão e sob a forma de certidão. **2** – De acordo com o art. 6º, incisos I, VI, VIII e IX, do Decreto Federal nº 6.555/2008, e documentado nos autos (Acordo de Cooperação Técnica), a autoridade impetrada detém a competência para fornecer as informações solicitadas pelos impetrantes. **3** – Permite-se acesso a documento público inclusive para atendimento de interesse particular. Essa franquia reflete a filosofia do “governo aberto” (*Open*

Government Partnership), com a qual o Governo da Presidente Dilma está comprometido. **4** – Conforme o art. 5º, XXXIII, e o art. 37, § 3º, II, da CF/1988, as únicas limitações ao acesso a documentos públicos de interesse particular ou de interesse coletivo ou geral são constituídas por dados e informações consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado, ou que digam respeito à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem das pessoas. A preservação de estratégia de negociação de mídia com os veículos de comunicação não se enquadra em qualquer das limitações acima. **5** – Parecer pela concessão da segurança.

Por oportuno, cumpre transcrever os seguintes trechos do parecer ministerial (fls. 155/164e):

Razões da recusa

Por outro lado, nota-se um conflito de posicionamentos a respeito de a autoridade impetrada dispor ou não das informações requeridas pelos impetrantes.

Nesse sentido, no Ofício n.º 58/2011/GAB/SECOM-PR (fls. 25/26), apontado como coator, a autoridade impetrada não nega que disponha os dados, mas busca justificar o seu não fornecimento. Porém, ao prestar informações nos autos, assevera tanto não deter competência legal para fornecê-los, como não dispor dos referidos dados.

.....
Extrai-se dos autos que a autoridade impetrada dispõe dos dados requeridos, mas se recusa a fornecer cópia deles sob o argumento de não serem exatos, já que consistem em pedidos de inserção (PI), que não equivalem precisamente aos valores efetivamente gastos discriminados por veículo de comunicação.

Nessa situação, nada impede que a autoridade impetrada os forneça sob a ressalva de que não correspondem precisamente aos gastos efetivos em questão, sobretudo porque sobre eles não recai nenhum tipo de sigilo exigido pela Constituição da República, como já explanado.

.....
A competência da SECOM

Além disso, a competência da SECOM para fazer o controle ou manter registros relativos aos valores totais gastos por todos os órgãos das Administrações Direta e Indireta do Governo Federal pode ser deduzida do disposto no art. 6º, incisos I, VI, VIII e IX, do Decreto Federal n.º 6.555/2008, ainda que a SECOM disponha apenas dos pedidos de inserção, sem relação necessária com os gastos efetivos.

A propósito, os impetrantes fizeram expressa referência, em seu requerimento, ao fato de que as informações e os dados requeridos estariam contidos em relatórios anuais produzidos pelo IAP para a SECOM (fl. 24), em atendimento a Acordo de Cooperação Técnica entre essas entidades, que prevê expressamente tal encargo (fls. 84/85).

Com efeito, considerando-se que os referidos relatórios foram produzidos e remetidos para a SECOM, para o cumprimento de suas específicas atribuições, fica afastado qualquer interesse jurídico por parte de outras

Superior Tribunal de Justiça

entidades da Administração Indireta do Governo Federal, sendo desnecessário dar-lhes ciência da tramitação do presente *mandamus*.

Em síntese, pelo inciso X, art. 5º, são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas; pelo XXXIII, também há proteção às informações cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. Afora tais exceções, a regra é a publicidade irrestrita, tal como vimos dos dispositivos transcritos e, ainda, do art. 93, IX e X, da mesma Carta Magna, aqui, especificamente quanto às decisões do Judiciário, inclusive no campo administrativo.

Há de prevalecer, portanto, no caso, a regra geral da publicidade e acessibilidade às informações, legitimamente pretendidas pelos Impetrantes, o que se sintoniza com a norma do art. 5º, da LICC (atual LINDB), segundo a qual "na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum".

Ora, a observância do princípio da publicidade pela administração, insere-se no seu fim social e atende ao bem comum, pois "todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição" – Parágrafo único, do seu art. 1º.

Logo, visando a pretensão a obter elementos de fato que permitam fazer reportagem a respeito, a qual se destina ao povo, pois se trata de jornal, nada mais coerente que se atenda a tal pleito, em face das franquias constitucionais arroladas.

Gize-se, aliás, que em 18/11/11 foi publicada a Lei 12.527, dispondo sobre acesso a informações previsto nos arts. 5º, XXXIII, 37, § 2º, II e 216, § 2º, todos da CF, a qual, respeitadas as exceções já apontadas, abre e determina ampla publicidade aos atos dos Poderes Públicos, em todas as unidades federativas, órgãos diretos e indiretos, de tal modo que, penso mesmo que este *mandamus* não mais se justificaria, porque despido de interesse processual, pois administrativamente deveria ser atendido o pleito. No entanto, após intimadas, a autoridade impetrada e a UNIÃO apresentaram impugnação reiterando a inviabilidade do pedido dos impetrantes, o que motiva, ainda, o interesse no julgamento deste *writ*.

Ante o exposto, **concedo a segurança**, nos termos do pedido (fl. 13e, itens 32/33), devendo a autoridade impetrada, em prazo razoável, não superior a 30 dias, cumprir esta decisão. Custas na forma da lei. Honorários indevidos, conforme Súmula 105/STJ.

É o voto.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA SEÇÃO**

Número Registro: 2011/0116267-9 **PROCESSO ELETRÔNICO** **MS** **16.903 / DF**

PAUTA: 13/06/2012

JULGADO: 27/06/2012

Relator

Exmo. Sr. Ministro **ARNALDO ESTEVES LIMA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **CASTRO MEIRA**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **FLAVIO GIRON**

Secretária

Bela. Carolina Vêras

AUTUAÇÃO

IMPETRANTE : EMPRESA FOLHA DA MANHÃ S/A
IMPETRANTE : FERNANDO RODRIGUES
ADVOGADO : TAÍS BORJA GASPARIAN E OUTRO(S)
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO CHEFE DA SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO
SOCIAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
INTERES. : UNIÃO

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

SUSTENTAÇÃO ORAL

Sustentaram, oralmente, a Dra. MÔNICA FILGUEIRAS DA SILVA GALVÃO, pela impetrante, e o Dr. FERNANDO LUIZ ALBUQUERQUE FARIA, pela União.

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA SEÇÃO, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"Após o voto do Sr. Ministro Relator concedendo a segurança, pediu vista o Sr. Ministro Humberto Martins."

Aguardam os Srs. Ministros Herman Benjamin, Napoleão Nunes Maia Filho, Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves e Teori Albino Zavascki.

Ausente, ocasionalmente, o Sr. Ministro Cesar Asfor Rocha.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Francisco Falcão.

Superior Tribunal de Justiça

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 16.903 - DF (2011/0116267-9)

RELATOR : **MINISTRO ARNALDO ESTEVES LIMA**
IMPETRANTE : EMPRESA FOLHA DA MANHÃ S/A
IMPETRANTE : FERNANDO RODRIGUES
ADVOGADO : TAÍS BORJA GASPARIAN E OUTRO(S)
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO CHEFE DA SECRETARIA DE
COMUNICAÇÃO SOCIAL DA PRESIDÊNCIA DA
REPÚBLICA
INTERES. : UNIÃO

EMENTA

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO.
MANDADO DE SEGURANÇA. MINISTRO DE ESTADO CHEFE
DA SECOM/PR. INFORMAÇÕES RELATIVAS AOS GASTOS
COM PUBLICIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
FEDERAL, DIRETA E INDIRETA. NEGATIVA DE
FORNECIMENTO. DADOS NÃO PROTEGIDOS POR SIGILO E
SEM RELAÇÃO COM A INTIMIDADE PESSOAL.
INFORMAÇÕES PÚBLICAS. TELEOLOGIA DE AMPLO
ACESSO. LEI N. 12.527/2011. AUSÊNCIA DE MOTIVAÇÃO
PARA LEGITIMAR OMISSÃO. DIREITO LÍQUIDO E CERTO
VERIFICADO. SEGURANÇA CONCEDIDA, ACOMPANHANDO
O RELATOR.

VOTO-VISTA

O EXMO. SR. MINISTRO HUMBERTO MARTINS:

Vistos.

Cuida-se de mandado de segurança impetrado pela EMPRESA FOLHA DA MANHÃ S/A e por FERNANDO RODRIGUES, com fulcro no art. 105, I, "b", da Constituição Federal, contra ato alegadamente coator do MINISTRO DE ESTADO CHEFE DA SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, que teria negado acesso a documentos requisitados acerca da publicidade da União e de entes vinculados. A pessoa de direito público figura no *writ* como interessada.

Adoto os termos do percuciente relatório produzido pelo Min. Arnaldo Esteves Lima.

Em apertada síntese, ele descreve que os impetrantes postulam a entrega

Superior Tribunal de Justiça

de informações sobre a distribuição de verba pública para manutenção dos contratos de publicidade a cargo dos diversos órgãos, entidades e empresas vinculadas à União. Indica que a autoridade arrolada como coatora forneceu os dados, indexados pelo tipo de mídia, tendo se negado a indicar as "informações relativas à verba destinada aos veículos de comunicação". Compulsando os autos, noto que as informações da autoridade bem descrevem a insurgência (fl. 56, e-STJ):

"Pelo Ofício nº 58/2011/GAB/SECOM-PR, de 15.4.2001 (doc. 05, juntado pelos impetrantes), as informações foram apresentadas na forma de 16 (dezesseis) planilhas (cópias anexas), com dados obtidos junto ao Instituto para Acompanhamento da Publicidade (IAP), entidade civil com a qual esta Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (SECOM) amntém Acordo de Cooperação Técnico (Termo firmado em 16.10.2008, cópia anexa) com o fim de 'processamento de dados referentes às veiculações publicitária autorizadas pelas agências, por ordem e conta de anunciantes do Poder Executivo Federal'.

Nesse ofício, esclareceu-se aos impetrantes que os relatórios fornecidos pelo IAP não permitem fornecer informações das veiculações 'por categoria', nem 'por agência de publicidade', ao tempo em que se ressalvou que as informações a 'valores destinados a cada veículo de comunicação não são disponibilizados para perservar a estratégia de negociação de mídia promovida anualmente pela SECOM com esse veículos.

Os impetrantes, não satisfeitos com a resposta obtida, buscam obter agora provimento jurisdicional para obrigar a dita autoridade coatora a fornecer as informações solicitadas nos termos do item 2, alínea 'c', do mencionado documento 04"

Os impetrantes embasam o direito líquido e certo ao recebimento das informações, classificadas e referentes aos gastos por cada um dos veículos de comunicação, nos arts. 5º (XIV e XXXIII), 37 (*caput*) e no § 3º do art. 220, todos da Constituição Federal.

Em sumário, a autoridade alega que não pode fornecer os dados – como pleiteado no writ –, pois "*desnudar esses valores contraria o interesse público, uma vez que implicará a perda da capacidade de negociação da Administração e pode resultar em prejuízo ao erário por dificultar a obtenção de melhores preços na contratação de mídia*", nos termos do relator.

Cabe notar que a União, interessada, indica que, com o advento da Lei n. 12.527/2011, houve regulamentação aplicável à demanda. Portanto, o Decreto n. 7.724/2012 determinaria não ser aceitável a entrega de "*dados desproporcionais, desarrazoados e que demandam trabalhos adicionais (...), pois solicitam*

Superior Tribunal de Justiça

informações referentes a período superior a dez anos e que não são de conhecimento da autoridade impetrada".

Pedi vistas dos autos em razão do ineditismo da matéria e de sua relevância.

É, no essencial, o relatório.

A matéria é relevante, já que o tema possui ineditismo, em especial após o advento de novo marco legal, referente ao acesso público às informações estatais.

É claro que o art. 37, *caput*, da Constituição Federal já havia inserido o princípio da publicidade como uma das pedras fundadoras da ação da Administração Pública e do Estado, em sentido amplo.

Contudo, com a vigência da lei de acesso à informação pública, Lei Federal n. 12.527/2011, tenho que há uma aplicação direta da necessidade de fornecer as informações pretendidas. Transcrevo excertos do diploma legal referido:

"Art. 1º Esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal.

(...)

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;

(...)

V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

(...)

Art. 6º Cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a:

I - gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação;

(...)

III - proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso.

Superior Tribunal de Justiça

(...)

Art. 7º *O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:*

(...)

IV - informação primária, íntegra, autêntica e atualizada;

V - informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços;

VI - informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; e

VII - informação relativa:

(...)

b) ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores."

De fato, da leitura dos dispositivos transcritos se infere que a nova Lei demanda o acesso amplo às informações pretendidas. Isso porque – ao que conste – não estão elas rotuladas como sigilosas ou, ainda, não envolvem a intimidade de pessoas físicas e os seus direitos.

Em meu sentir, a negativa no fornecimento dos dados pedidos não foi devidamente justificada, pois não é possível vedar o acesso de informações públicas por meio da motivação indicada, relacionada à negociação de contratos ou, ainda, aos embaraços administrativos. Tem-se que a apreciação dos motivos torna-se imperiosa, como bem salientou o relator:

"No caso, os motivos apontados como determinantes da não disponibilização, por veículo de comunicação, dos valores gastos com publicidade, divorciam-se inteiramente de nossa ordem jurídico-constitucional, não devendo subsistir, pois violam preceitos fundamentais, suficientes em si mesmos, de aplicabilidade direta e imediata, tal como se lê no § 1º do art. 5º da Constituição Federal."

De um lado, há as disposições constitucionais referentes ao acesso à informação, à liberdade de imprensa e sua atuação, e o inovador controle do Estado pela sociedade; do outro lado, não há a definição de tais dados como sigilosos ou relacionados à defesa da soberania nacional.

Portanto, visualizo o direito líquido e certo pretendido.

Ante o exposto, acompanho o relator e concedo a segurança.

Superior Tribunal de Justiça

É como penso. É como voto.

MINISTRO HUMBERTO MARTINS

Superior Tribunal de Justiça

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 16.903 - DF (2011/0116267-9)

RELATOR : **MINISTRO ARNALDO ESTEVES LIMA**
IMPETRANTE : EMPRESA FOLHA DA MANHÃ S/A
IMPETRANTE : FERNANDO RODRIGUES
ADVOGADO : TAÍS BORJA GASPARIAN E OUTRO(S)
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO CHEFE DA SECRETARIA DE
COMUNICAÇÃO SOCIAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
INTERES. : UNIÃO

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN: Os argumentos da União, a meu juízo, são extremamente frágeis. Primeiro – talvez esse fosse o mais poderoso –, o de que a divulgação desses dados implicaria em eventuais prejuízos por levar a público as estratégias de negociação. Ora, se esse argumento fosse aplicado efetivamente à Administração Pública, não poderíamos ter a Lei de Licitações, porque ela escancara o funcionamento da própria máquina administrativa. Segundo, embora essa demanda tenha iniciado antes da nova lei de acesso aos dados públicos, temos que aplicar a nova legislação a esta matéria.

Então, a rigor, temos aqui a primeira manifestação – e já ocorre na Primeira Seção, e não nas Turmas e na Primeira Instância – acerca da nova legislação.

Por isso, acompanho integralmente o voto do eminente Ministro Relator.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA SEÇÃO**

Número Registro: 2011/0116267-9 **PROCESSO ELETRÔNICO** **MS** **16.903 / DF**

PAUTA: 13/06/2012

JULGADO: 22/08/2012

Relator

Exmo. Sr. Ministro **ARNALDO ESTEVES LIMA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **CASTRO MEIRA**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **MOACIR GUIMARÃES MORAES FILHO**

Secretária

Bela. Carolina Vêras

AUTUAÇÃO

IMPETRANTE : EMPRESA FOLHA DA MANHÃ S/A
IMPETRANTE : FERNANDO RODRIGUES
ADVOGADO : TAÍS BORJA GASPARIAN E OUTRO(S)
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO CHEFE DA SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO
SOCIAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
INTERES. : UNIÃO

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA SEÇÃO, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"Prosseguindo no julgamento, após o voto-vista do Sr. Ministro Humberto Martins e os votos dos Srs. Ministros Herman Benjamin e Napoleão Nunes Maia Filho concedendo a segurança, pediu vista o Sr. Ministro Mauro Campbell Marques."

Aguardam os Srs. Ministros Benedito Gonçalves e Teori Albino Zavascki.

Não participaram do julgamento os Srs. Ministros Cesar Asfor Rocha e Francisco Falcão.

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 16.903 - DF (2011/0116267-9)

VOTO-VISTA

O SENHOR MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES:

Trata-se de mandado de segurança impetrado pela Empresa Folha da Manhã e outro em face de ato da Exma. Sr^a Ministra de Estado Chefe da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República consistente na negativa de fornecer aos impetrantes informações públicas atinentes à distribuição de verbas publicitárias entre órgãos federais, notadamente em relação às verbas destinadas aos veículos de comunicação.

Os impetrantes pretendem garantir o direito de acesso à informação de evidente interesse público, bem como ao exercício de atividade de imprensa, que lhes é assegurado pelos arts. 5º, incisos XIV e XXXIII, 37, § 3º, inciso II, e 220 da Constituição Federal.

Asseveram que o argumentado adotado pela autoridade coatora de que "os valores destinados a cada veículo de comunicação não são disponibilizados para preservar a estratégia de negociação de mídia promovida anualmente pela SECOM" (fl. 4-e), além de infringir as normas constitucionais mencionadas, que limitam o sigilo àquelas informações que sejam imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado, viola o disposto nas Leis 4.680/1965, 8.666/1993 e 12.232/2010, e no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, segundo os quais a contratação com o Poder Público deve ser precedida de processo licitatório, objetivando garantir a obtenção do melhor preço e condições de contratação para a administração, bem como a igualdade de condições entre os particulares.

Requerem a concessão da ordem, a fim de se determinar à autoridade impetrada que "forneça, aos impetrantes, os dados relativos aos valores gastos pelos órgãos da administração direta e indireta federais, nos anos de 2000 a 2010, inclusive, e no atual período, com publicidade e propaganda, discriminando-os por veículo de comunicação" (e-STJ fl. 13).

Em suas informações, a autoridade coatora discorre sobre a competência da SECOM nos termos da Lei 10.683/2003, alterada pela Lei n. 11.497/2007, bem como no Decreto n.

Superior Tribunal de Justiça

6.555/2008 (art. 6º, III), os quais não lhe conferem a atribuição de controlar ou manter registros relativos a valores totais gastos por todos os órgãos das administrações federais diretas e indiretas.

Ressalta que (i) a SECOM não dispõe dos dados referentes a "quanto cada jornal, revista, rádio, TV, empresa de outdoor, sítio de *internet* etc. recebeu de órgãos federais (administrações direta e indireta)" (e-STJ fl. 59); (ii) os relatórios anuais produzidos pelo IAP - Instituto para o Acompanhamento da Publicidade para a SECOM fornecem dados oriundos de Pedidos de Inserção (PI) enviados ao IAP pelas agências de propaganda contratadas pelos órgãos e entidades, mas não correspondem a efetivos valores pagos os veículos de comunicação; e (iii) nos termos da legislação que rege as licitações e contratos de serviços de publicidade (Leis ns. 4.680/1965, 8.666/1993 e 12.232/2010), as informações sobre os valores pagos a fornecedores e veículos devem ser divulgadas na *internet* pelos totais de cada tipo de serviço e de cada meio de divulgação, não havendo determinação de que se indiquem os valores relacionados a nome individualizado de veículo.

Às fls. 127/140-e, a União apresentou informações complementares, destacando a ilegitimidade passiva da autoridade impetrada que não praticou qualquer ato ilegal no caso dos autos, porquanto "a prestação de contas é realizada pela agência de publicidade ao órgão que realizou a licitação, e somente são pagos os pedidos de inserção efetivamente atendidos" (e-STJ fl.133), o que evidencia a impossibilidade da SECOM reunir e consolidar o montante gasto por toda a Administração Pública Federal relativa à publicidade e propaganda por veículo de comunicação. Ressaltou, ainda, que as atribuições previstas no Decreto n. 6.555/2008 estão limitadas à coordenação técnica dos trabalhos desenvolvidos pelas agências de publicidade contratadas através de processo licitatório.

Discorre, ainda, sobre a ausência de dispositivo legal que determine a divulgação de dados solicitados pelo impetrante.

Parecer do Ministério Público Federal pela concessão da segurança.

Em seguida, a União manifestou-se pela perda do objeto do presente *mandamus*, tendo em vista a entrada em vigor da Lei 12.527/2011, que (i) afasta a competência do Ministro de Estado de proferir decisão direta em pedido de informação; e (ii) prevê a faculdade de o

Superior Tribunal de Justiça

interessado interpor três recursos no âmbito administrativo, o primeiro dirigido à autoridade superior a que exarou a decisão impugnada, outro dirigido à Controladoria-Geral da União (CGU), e, por fim, aquele dirigido à Comissão Mista de Avaliação, do que decorre a ausência de interesse processual.

Reitera que "os gastos despendidos pelos órgãos e entidades com veiculação, por intermédio das agências de propaganda, não são encaminhados à SECOM", e "os dados coligidos pelo IAP [Instituto para o Acompanhamento da Publicidade, entidade privada mantida por agências de propaganda] não são fonte segura de informação que possam ser entendidos como caracterizadores de gastos efetivamente realizados com cada veículo de divulgação, a ponto de estarem enquadrados nas disposições da Lei n. 12.527/2001 (Lei de Acesso à Informação)".

Na sessão do dia 27.6.2012, votou Sua Exa. o Ministro Arnaldo Esteves de Lima, relator do presente processo, no sentido de conceder a segurança para determinar a autoridade coatora que forneça, no prazo de 30 dias, os dados relativos aos valores gastos, no período de 2000 a 2010, e no período atual pelos órgãos da administração direta e indireta com publicidade e propaganda, discriminando-os por veículos de comunicação.

Na sequência, votaram pela concessão da segurança os Ministros Humberto Martins, Herman Benjamin e Napoleão Nunes Maia Filho concedendo a segurança.

Presidente e demais colegas, por reputar ser a matéria aqui discutida de extrema relevância, a merecer ampla reflexão deste órgão colegiado, pedi vista para examinar com mais vagar.

Conforme se afere da exordial, o objeto do presente mandado de segurança cinge-se ao fornecimento de dados relativos à distribuição de verbas publicitárias da administração direta e indireta no período compreendido entre 2000 a 2010, além do atual período, discriminando-os em relação ao veículo de comunicação.

A Constituição Federal, em seus arts. 5º, XXXIII e XIV, 37, § 3º, II, ao instituir a publicidade como princípio de regência da Administração Pública em todas as esferas e níveis de atuação, garantiu um avanço no processo de desenvolvimento democrático, na medida em que estabeleceu que o Poder Público deve agir com transparência, a fim de que os administrados

Superior Tribunal de Justiça

tenham acesso ao que está sendo feito às expensas do recurso público.

É certo que a própria Carta Magna admitiu que esse direito de acesso aos atos que reproduzem a atuação do Poder Público não é absoluto, pois ficam resguardados da exposição pública os documentos e informações (i) cujo sigilo seja considerado imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, assim considerados aqueles que tragam ameaça à sobearania, à integridade territorial nacional ou às relações internacionais, nos termos do art. 6º da Lei 11.111/2005; e (ii) aqueles relacionados à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem das pessoas, nos termos do art. 7º da Lei 11.111/2005.

Também a Lei de Acesso à Informação (nº 12.527, de 18 de novembro de 2011), que regulou os procedimentos a serem observados na divulgação de dados pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, teve o intuito de garantir o acesso público a informações e documentos da Administração Pública, propiciando um maior controle da sociedade sobre os atos estatais. Segundo prescrito no art. 6º dessa novel legislação, possuem acesso restrito ao público em geral apenas as informações sigilosas, assim consideradas aquelas imprescindíveis para a segurança da sociedade e do Estado (inciso III do art. 4º), bem como as informações pessoais relacionadas "à pessoa natural identificada ou identificável (inciso IV do art. 3º).

Oportuno citar, ainda, a Lei Complementar n. 101/2005, que, em seu art. 48, parágrafo único, inciso II, determina a liberação de informações sobre a execução orçamentária e financeira, como forma de garantir a transparência nos gastos públicos, não havendo na mencionada norma qualquer exceção em relação aos dispêndios com publicidade.

Feitas essas considerações, entendo que a segurança merece ser acolhida.

Explico.

O primeiro argumento utilizado pela autoridade impetrada, ainda na esfera administrativa, para obstar o acesso da impetrante às informações relativas a verba destinada aos veículos de comunicação foi no sentido de que

"os valores destinados a cada veículo de comunicação não são disponibilizados para preservar a estratégia de negociação de mídia promovida anualmente pela SECOM com esses veículos. Desnudar esses valores contraria o interesse público, uma vez que implicará a perda de capacidade de negociação da Administração e pode resultar em prejuízo ao erário por dificultar a obtenção de melhores preços na contratação da mídia" (e-STJ fl.26).

Superior Tribunal de Justiça

Todavia, tal justificativa não encontra amparo nas legislações constitucional e infraconstitucional acima mencionadas, a uma porque tais informações não se enquadram na ressalva prevista na Constituição Federal, no que tange às questões de segurança da sociedade e do Estado, ao contrário, são informações de interesse coletivo e geral, cujo acesso visa garantir o controle social que deve ser realizado sobre os gastos públicos, expondo-se, portanto, a divulgação oficial.

Por outro lado, como bem observou a impetrante, a obtenção de melhor preço e condições para a administração pública é obtido por meio do processo licitatório para contratação de publicidade, na forma do artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, e das Leis 4.680/1965, 8.666/1993 e, especialmente, a 12.232/2010, que estabeleceu regras gerais para licitação e contratação pela administração pública de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda, prevendo, em seu art. 16, parágrafo único, o acesso a qualquer interessado de todas as informações referentes aos contratos de publicidade, as quais serão, inclusive, divulgadas na rede mundial de computadores.

Destarte, a preservação da estratégia de negociação de mídia não é justificativa capaz de legitimar a recusa da autoridade impetrada em prestar as informações em comento.

A autoridade coatora argumenta, ainda, que (i) a Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República SECOM não tem atribuição de controlar e manter registros relativos a "valores totais gastos por todos os órgãos das administrações federais direta e indireta", razão pela qual não teria como fornecer as informações requeridas pela impetrante; (ii) a SECOM apenas dispõe das informações que lhe são repassadas pelo IAP, as quais são recebidas pelas agências de propaganda contratadas pelos órgãos e entidades governamentais, e se referem ao número de pedidos de inserção efetuados junto aos veículos de divulgação; e (iii) tais pedidos de inserção, em geral, não correspondem à efetiva divulgação da peça publicitária, pois nem todos os pedidos de inserção são efetivamente atendidos.

Com efeito, a competência da SECOM para realizar o controle e o registro dos valores utilizados por todos os órgãos da Administração Direta e Indireta do Governo Federal decorre das atribuições que lhe são conferidas pelo Decreto 6.555/2008, do qual vale transcrever os seguintes dispositivos:

Superior Tribunal de Justiça

6º Cabe à Secretaria de Comunicação Social:

I - coordenar o desenvolvimento e a execução das ações de publicidade, classificadas como institucional ou de utilidade pública, e as de patrocínio, de responsabilidade dos integrantes do SICOM e que, com ela de acordo, exijam esforço integrado de comunicação;

VI - coordenar negociações de parâmetros para compra de tempos e espaços publicitários de mídia pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal;

VIII - examinar e aprovar as minutas de edital de licitação dos integrantes do SICOM, com seus anexos, destinado à contratação de serviços de publicidade prestados por intermédio de agência de propaganda; (Redação dada pelo Decreto nº 7.379, de 2010)

XVI - atribuir limites de despesas com publicidade aos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, com vistas ao cumprimento da legislação eleitoral, e estabelecer regras para o encaminhamento de requerimentos e consultas ao Tribunal Superior Eleitoral nos assuntos atinentes às ações de comunicação do Poder Executivo Federal. (Redação dada pelo Decreto nº 7.379, de 2010)

Como bem ponderou o douto representante do Ministério Público Federal,

(...) os impetrantes fizeram expressa referência, em seu requerimento, ao fato de que as informações e os dados requeridos estariam contidos em relatórios anuais produzidos pelo IAP para a SECOM (fl. 24), em atendimento a Acordo de Cooperação Técnica entre essas entidades, que prevê expressamente tal encargo (fls. Com efeito, considerando-se que os referidos relatórios foram produzidos e remetidos para a SECOM, para 84/85) o cumprimento de suas específicas atribuições, fica afastado qualquer interesse jurídico por parte de outras entidades da Administração Indireta do Governo Federal, sendo desnecessário dar-lhes ciência da tramitação do presente mandamus.

Destarte, não há como se afastar a responsabilidade da SECOM, como órgão de imprensa com atuação em todo o território nacional, em prestar as informações solicitadas, que a própria autoridade admite possuir.

E mais, mesmo considerando que aquela Secretaria apenas dispõe dos relatórios anuais produzidos pelo IAP - Instituição para Acompanhamento da Publicidade (associação civil de âmbito nacional a quem compete proceder ao desenvolvimento, implantação e preparo de relatórios, realização de estudos e análises e processamento de dados referentes às veiculações publicitárias, do Poder Executivo Federal), e a imprecisão desses relatórios quanto aos gastos por veículo de comunicação, não há razão para se manter o sigilo sobre tais informações, até porque não há exigência legal de que tais dados sejam confeccionados na forma de certidão, e revestidos de exatidão, mas apenas que sejam disponibilizados aos interessados.

Assim, se a própria autoridade administrativa afirma possuir os dados que lhe são repassados pelo IAP, referente ao número de pedidos de inserção solicitados por diversas

Superior Tribunal de Justiça

agências de propaganda contratadas pelos órgãos e entidades governamentais junto aos veículos de divulgação, devem ser rechaçadas todas as dificuldades e embaraços criados pelo próprio Estado ao fornecimento dessas informações aos interessados, a fim de garantir a plena transparência na administração pública brasileira, intrinsecamente conectada aos ditames da cidadania e da moralidade pública.

Todavia, entendo que tais informações devam ser prestadas com a ressalva de que os valores discriminados são referentes apenas a intenções de gasto, e não despesas efetivamente realizadas, e que as informações repassadas à SECOM pelo IAP são produzidas sem intervenção da Administração Pública, sendo desprovidas das qualidades inerentes a informações passíveis de serem certificadas, notadamente a certeza e a fidedignidade.

Pelas considerações expostas, acompanho o voto da relatoria, no sentido de conceder a segurança, com as ressalvas elencadas acima.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA SEÇÃO**

Número Registro: 2011/0116267-9 **PROCESSO ELETRÔNICO** **MS** **16.903 / DF**

PAUTA: 14/11/2012

JULGADO: 14/11/2012

Relator

Exmo. Sr. Ministro **ARNALDO ESTEVES LIMA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **BENEDITO GONÇALVES**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **FLAVIO GIRON**

Secretária

Bela. Carolina Vêras

AUTUAÇÃO

IMPETRANTE : EMPRESA FOLHA DA MANHÃ S/A
IMPETRANTE : FERNANDO RODRIGUES
ADVOGADO : TAÍS BORJA GASPARIAN E OUTRO(S)
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO CHEFE DA SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO
SOCIAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
INTERES. : UNIÃO

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA SEÇÃO, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"Prosseguindo no julgamento, a Seção, por unanimidade, concedeu a segurança, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator."

Os Srs. Ministros Humberto Martins, Herman Benjamin, Napoleão Nunes Maia Filho e Mauro Campbell Marques (voto-vista) votaram com o Sr. Ministro Relator.

Não participou do julgamento a Sra. Ministra Diva Malerbi (Desembargadora convocada TRF 3a. Região).

Ausentes, justificadamente, os Srs. Ministros Ari Pargendler, Teori Albino Zavascki e Castro Meira.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Benedito Gonçalves.