

Consulente: Associação dos Municípios do Paraná – AMP.

ASSUNTO: PUBLICAÇÕES OFICIAIS EM MEIO ELETRÔNICO

PARECER JURÍDICO

Senhor Presidente

Em resposta à consulta formulada por V.S acerca dos municípios adotarem o Diário Oficial Eletrônico da AMP como veículo oficial de suas publicações, apresentam-se as seguintes considerações:

Legitimidade da AMP para a criação do Diário Oficial dos Municípios do Estado do Paraná. Legalidade da sua adoção pelos municípios paranaenses. Forma eletrônica de publicação. Requisitos essenciais para a validade jurídica das publicações. Considerações gerais.

A Associação dos Municípios do Estado do Paraná, vêm, respeitosamente, prestar informações sobre o Diário Oficial dos Municípios do Estado do Paraná criado por meio da Resolução nº 01/2012 para servir de meio oficial de publicação dos atos administrativos e normativos municipais, disponibilizando-o em meio eletrônico, pela rede mundial de computadores – internet, no endereço www.diariomunicipal.com.br/amp.

gilson



ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO PARANÁ

Conjugando-a em especial com a Lei Complementar 137 de 06 de julho de 2011 do Estado do Paraná que trata da publicidade dos atos praticados no âmbito dos Poderes Executivo, Legislativo dos Municípios.

Prestando, por fim, informações acerca da legitimidade da Entidade para a criação do Diário Oficial que lhes é oferecido, bem como os procedimentos necessários para a sua adoção como veículo oficial de publicação dos atos administrativos e normativos e sua validade jurídica.

Necessárias são as digressões seguintes:

1. Criação do Diário Oficial dos Municípios pela AMP

Por deliberação de Assembléia-Geral realizada em 13/02/2012, a AMP instituiu o Diário Oficial dos Municípios do Estado do Paraná por meio da Resolução nº 01/201 para servir de meio oficial de publicação dos atos administrativos e normativos municipais que se sujeitam ao crivo do princípio constitucional da publicidade.

Além de propiciar o cumprimento do princípio cogente da publicidade, o objetivo de a AMP disponibilizar a versão eletrônica do Diário Oficial aos municípios paranaenses por meio da rede mundial de computadores – internet, no endereço www.diariomunicipal.com.br/amp, é o de promover a transparência na gestão pública, bem como oferecer-lhes alternativa mais econômica, uma vez que as publicações impressas, principalmente as realizadas pela imprensa local, representam alto custo aos erários municipais.

Difícilmente os municípios poderiam, isoladamente, criar um instrumento eletrônico de publicação que atendesse aos requisitos de autenticidade e validade jurídica estabelecidos pela Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileiras (ICP-Brasil) criada pela Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.

Gierson

Igualmente, a publicidade dos atos e normas por meio eletrônico atende ao disposto no artigo 5º, LXXVIII da Constituição Federal, que institui a celeridade processual como direito fundamental. Nesse sentido, o diário eletrônico confere modernização e agilidade na divulgação dos atos, em especial dos processos administrativos de contratação, que demoram sempre mais em razão dos prazos necessários à publicação determinada pela legislação e pelo tempo que a imprensa utilizada pelo Município tem levado para realizá-la.

2. O que é veículo oficial de divulgação?

Os artigos 6º, XIII e 16 da Lei Federal nº 8.666/93, com nova redação dada pela Lei nº 8.883/94 estão assim redigidos:

“Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:

XIII - Imprensa Oficial - veículo oficial de divulgação da Administração Pública, sendo para a União o Diário Oficial da União, e, para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, o que for definido nas respectivas leis;

Art. 16 Será dada publicidade, mensalmente, em órgão de divulgação oficial ou em quadro de avisos de amplo acesso público, à relação de todas as compras feitas pela Administração Direta ou Indireta, de maneira a clarificar a identificação do bem comprado, seu preço unitário, a quantidade adquirida, o nome do vendedor e o valor total da operação, podendo ser aglutinadas por itens as compras feitas com dispensa e inexigibilidade de licitação.”

Gilson



ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO PARANÁ

Destarte, pela inteligência dos dispositivos transcritos, podemos asseverar que o veículo oficial de divulgação da administração pública é, para a União, o Diário Oficial da União e, para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, o que for definido nas suas respectivas leis e, ainda, o quadro de avisos (Mural).

3. O que é veículo privado de divulgação?

O Decreto Federal nº 5.450/05, o inciso III do art. 21 da Lei nº 8.666/93 e incisos I e IV do art. 4º da Lei nº 10.520/02, são veículos privados de divulgação oficial que devem ser regularmente contratados:

- 1) Jornal de circulação nacional;
- 2) Jornal de grande circulação no estado;
- 3) Jornal de circulação regional;
- 4) Jornal de circulação local;
- 5) Site ou portal na internet;
- 6) Outros meios de divulgação.

4. Legitimidade da AMP para a criação do Diário Oficial dos Municípios do Estado do Paraná

Em que pese à natureza jurídica da AMP ser de direito privado, possui função institucional de prover soluções que atendam aos interesses dos municípios a quem representa. No que tange às publicações eletrônicas, atende ao interesse público na medida em que o diário eletrônico propicia o cumprimento do princípio da publicidade de forma transparente, célere, e eficiente.

Ademais, em que pese a nomenclatura do instrumento colocado à disposição dos municípios ser "Diário Oficial" trata-se tão somente de um veículo que permite a publicação dos atos normativos e administrativos de forma eletrônica.

gilson



ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO PARANÁ

O que efetivamente o torna um veículo “oficial” de publicação é a sua definição mediante lei por cada um dos municípios que desejar adotá-lo como tal.

Insta salientar que a AMP não definiu – e nem teria competência para definir - o veículo de publicação oficial dos municípios paranaenses, tendo apenas lhes colocado à disposição um instrumento que permite o cumprimento do princípio da publicidade de modo mais célere, econômico e eficaz.

Aos municípios compete definir, mediante lei, qual é o veículo oficial de publicação dos seus atos, podendo eleger o diário oficial na forma eletrônica que é disponibilizado pela AMP ou qualquer outro – eletrônico ou impresso - que melhor atenda à necessidade local.

Ainda que a AMP não exercesse o papel institucional que exerce perante os municípios paranaenses, estaria legitimada - como de fato está - em instituir veículo privado de divulgação, neste caso, o diário eletrônico.

Exemplo da legitimidade de qualquer pessoa jurídica criar veículo de publicação é a exercida pelo Instituto Municipal de Administração Pública (IMAP) – pessoa jurídica de direito privado que instituiu, há mais de 10 anos, o Diário Oficial Municipal (DOM) para os municípios do Estado da Bahia, sendo o referido veículo reconhecido pelo Tribunal de Contas Municipal e podendo ser acessado no endereço eletrônico www.rededom.com.br

Normalmente, o dever de publicação é satisfeito por meio de órgão de imprensa oficial da própria administração, entendendo-se com isso não apenas os diários das entidades públicas, mas também, outros veículos contratados especificamente para o desempenho dessa função, ou outras formas substitutivas, nos termos das normas legais e administrativas locais.

A definição do veículo oficial de comunicação deverá ser respaldada na busca, entre outros, do atendimento aos princípios da

Gilson



ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO PARANÁ

eficiência, que se relaciona aos melhores custos na obtenção dos resultados; da transparência, que possibilita a ampla disponibilização da informação à sociedade; efetividade, que se relaciona ao efeito/impacto junto ao cidadão; e da finalidade, que vincula a divulgação de matéria de interesse público, sendo a sua finalidade pública e impessoal.

5. Precedente importante do Tribunal de Contas do Estado do Paraná para a criação do Diário Oficial pela AMP

A criação do Diário Oficial Eletrônico pela AMP foi precedida de minuciosa pesquisa. Vejamos:

O Tribunal de Contas do Estado Do Paraná, ao ser instado a manifestar-se em consulta realizada pela Assembléia Legislativa do Paraná sobre a legalidade do Diário Eletrônico e possibilidade, desde que prevista em lei municipal, da publicação dos atos oficiais dos municípios em meio eletrônico, proferiu decisão cujo Acórdão nº: 302/09 do Tribunal Pleno, de 19/03/2009, está assim ementado pelo Relato Auditor, Dr. Sérgio Ricardo Valadares Fonseca:

*“1) **Consulta** formulada pelo Presidente da Assembléia 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*

Gilson

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 n.º 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.”**

Gilson

Ainda, o TCE-SC ao ser consultado pela Federação Catarinense de Municípios (FECAM) sobre a possibilidade de os municípios procederem às publicações dos atos administrativos e normativos exclusivamente em meio eletrônico. O inteiro teor do Pré-julgado nº 1934 pode ser consultado no endereço eletrônico: http://consulta.tce.sc.gov.br/ProcessosNovo/Asp/ConsultaDireta.asp?nu_proc=700550500&ano=0 - Link "Decisão".

Muitas são as Associações Estaduais que estão disponibilizando o Diário Oficial Eletrônico para os municípios de suas circunscrições territoriais, a exemplo da Associação Mineira de Municípios (www.diariomunicipal.com.br/amm-mg), Federação dos Municípios do Rio Grande do Norte (www.diariomunicipal.com.br/femurn), Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (www.diariomunicipal.com.br/famurs), Associação dos Municípios do Mato Grosso do Sul (www.diariomunicipal.com.br/assomasul), Associação Municipalista de Pernambuco (www.diariomunicipal.com.br/amupe), dentre outras.

6. Validade Jurídica das publicações eletrônicas

Em que pese o benefício que as publicações eletrônicas traduzem aos municípios, é imprescindível esclarecer que a autenticidade, a integralidade e a validade jurídica dos documentos publicados desta forma estão sujeitas à certificação digital de acordo com as normas estabelecidas pela Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileiras (ICP-Brasil).

7. Importância e benefícios que as publicações eletrônicas representam aos municípios

Gilson



ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO PARANÁ

O Diário Oficial Eletrônico, também conhecido simplesmente como Diário Eletrônico, já é uma realidade na sociedade contemporânea em que vivemos.

Na seara pública, repete-se o que vivenciamos na esfera privada. Ao cidadão é imprescindível dar conhecimento dos atos da Administração Pública, seja para lhe dar os instrumentos necessários ao controle dos atos de governo, seja para dar cumprimento ao princípio da publicidade consoante determina o art. 37 da Constituição Federal.

O princípio da publicidade se impõe para que os atos administrativos sejam divulgados de forma que todo cidadão deles tenha conhecimento, para que possa exercer o seu controle sobre a Administração Pública, sem o qual, estaria à margem das decisões por ela tomadas e a Internet é um dos meios mais eficientes de publicação de informações de interesse público diante de sua popularidade e celeridade.

O ato administrativo é de interesse de toda a coletividade, sendo a publicação requisito essencial à sua validade. Neste sentido, comenta Olivo¹ que, “a Lei 9.755, de 16 de dezembro de 1998, ao dispor sobre a criação de *homepages* na Internet, pelo Tribunal de Contas da União para divulgação dos dados e informações, criou a norma jurídica necessária para o cumprimento do previsto no art. 37 da Constituição Federal brasileira, no que diz respeito ao princípio da transparência e publicidade nesse novo modo de organização da sociedade e do Estado” (2004, p. 175).

Nesse sentido, diversos órgãos da Administração Pública já vêm publicando seus atos em meio eletrônico, ex vi, Assembléias Legislativas, Ministérios Públicos, Tribunais de Contas Estaduais e da União, Tribunais de Justiça, Tribunais Regionais Federais, Superior Tribunal de Justiça, Supremo Tribunal Federal, dentre outros.

¹ Olivo, L. C. C. De. “Controle social da Administração Pública virtual”. In: Rover, Aires José (Org.). Direito e Informática. Barueri: Manole, 2004. pag. 175.

Gilson

O estabelecimento de princípios cogentes se presta, fundamentalmente, à manutenção do equilíbrio entre os direitos dos administrados e as prerrogativas da administração. Assim é que, todos os atos praticados em nome da administração pública, devem pautar-se pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, economicidade e, também, pelo da publicidade.

Não só os atos administrativos podem ser publicados eletronicamente, como podem ser exarados também de forma eletrônica. O "ato administrativo eletrônico" deve estar sempre de acordo com as melhores práticas de Segurança da Informação, tanto quanto a publicidade eletrônica deva revestir-se da segurança e validade jurídicas na sua execução. Devem estar em harmonia com as garantias da ordem e da segurança jurídica a fim de se preservar e proteger os direitos fundamentais do cidadão.

O desenvolvimento de novas tecnologias da informação fez com que a Administração Pública se adequasse à nova realidade social. Atualmente, muitos atos do cotidiano vêm sendo praticados pela sociedade em geral através de meios eletrônicos e os governos dos estados passaram a utilizar a Internet para divulgar informações sobre sua administração e oferecer serviços públicos com eficiência, princípio que foi positivado pela Emenda Constitucional n. 19/98 e que impõe ao administrador o dever de buscar o aprimoramento dos serviços públicos e utilizar as modernas tecnologias disponíveis para atingir resultados que contribuam para uma maior eficiência da Administração Pública.

Na medida em que o governo eletrônico se desenvolve, há a necessidade de garantir o acesso à informação e às novas tecnologias a todos para reduzir as desigualdades sociais e permitir que todo indivíduo possa exercer a cidadania de forma plena.

Destarte, é fundamental que seja assegurado ao cidadão o acesso à informação democrática e instantânea para assegurar a este

Gilson



ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO PARANÁ

o direito de usufruir os benefícios do governo eletrônico, exercendo ainda, o controle sobre a Administração Pública.

Outrossim, a publicação eletrônica atende a uma outra necessidade importante, tanto sob o aspecto ambiental quanto sob o aspecto racional: a economicidade. Por certo que as publicações realizadas por meio eletrônico são menos dispendiosas do que as realizadas por meio físico, impressas em papel, otimizando os recursos públicos e evitando a derrubada de árvores.

8. Legalidade da adoção do Diário Oficial eletrônico pelos municípios paranaenses

A Constituição Federal atribui aos municípios brasileiros (art. 30, I) competência para legislar sobre os assuntos de interesse local, em razão de sua autonomia como Ente Federativo.

Inicialmente deve-se observar o disposto na Lei Orgânica Municipal e, ainda, se há lei ordinária que trate sobre as publicações oficiais, pois em alguns casos podem ser necessárias emenda à Lei Orgânica ou alteração da lei ordinária para adequá-las à nova forma de publicação.

É imperioso que os municípios estabeleça em lei a forma como são realizadas as publicações

A adoção do Diário Oficial criado pela AMP pelos municípios deve se dar sempre mediante lei municipal que determine expressamente que este será o instrumento oficial pelo qual o município divulgará seus atos normativos e administrativos, sob pena de nulidade das publicações nele realizadas.

Isto ocorre em razão do princípio da legalidade que determina que a administração pública somente possa realizar algo quando previsto em lei e nos limites dela.

E é em razão deste importante princípio do qual a administração pública não pode arredar-se um só minuto, que a AMP

Gilson



ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO PARANÁ

tem a preocupação, o zelo, o cuidado, de disponibilizar aos municípios que desejam adotar o Diário Eletrônico como instrumento oficial de publicação dos atos normativos e administrativos, minuta de projeto de lei para a respectiva autorização legislativa, excepcionando que o município deverá providenciar a publicação dos atos pelos demais meios quando a legislação assim o exigir, como é o caso da própria Lei Federal nº 8.666/93.

9. Lei Complementar 137 de 06 de julho de 2011

A LC 137/2011 regulamenta os §§ 1º e 2º e o inciso II do § 4º, do art. 27 da Constituição Estadual, dispondo sobre a publicidade dos atos praticados no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo dos Municípios.

Segue o texto de lei, ex vi:

Art. 2º Para efeito do disposto no caput do artigo 1º, os atos oficiais deverão ser veiculados, obrigatoriamente, por:

I – meio eletrônico, junto ao Departamento de Imprensa Oficial do Estado;

II – mídia impressa.

Bem, inicialmente cabe fazermos uma interpretação sistemática deste texto de lei. O método sistemático impede que as normas jurídicas sejam interpretadas de modo isolado, exigindo que todo o conjunto seja analisado simultaneamente.

Desta forma, trazemos o §2º deste art. 2º:

§ 2º do art. 2º: Os municípios que mantenham serviços eletrônicos por meio dos quais promovam, em suas respectivas páginas de internet, a publicação de Diário Oficial Municipal, por meio das quais se garanta amplo e livre acesso às publicações

Gilson



ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO PARANÁ

dos atos oficiais, ficam dispensados da veiculação, por meio do Departamento de Imprensa Oficial do Estado.

Ou seja, é possível a publicação exclusivamente pelo diário eletrônico, desde que prevista em lei municipal e ressalvados os casos em que lei especial exija a publicação em veículo impresso de grande circulação.

A Lei Complementar é bastante clara, se o município optar, desde que o faça por meio de lei, que o veículo oficial de suas publicações será o Diário Oficial Municipal Eletrônico, as publicações legais ficam dispensados de veiculação por meio impresso.

Utilizemos o próprio Poder Executivo do Estado do Paraná como exemplo, visto que a partir de 1º de janeiro de 2009, mantém seu Diário Oficial tão somente em meio eletrônico.

O formato exclusivamente eletrônico do Diário Oficial foi regulamentado pelo Decreto nº: 1.378 de agosto de 2007, todas as consultas ao referido diário podem ser feitas no endereço eletrônico do Departamento de Imprensa Oficial do Estado do Paraná.

Ora se o próprio Estado do Paraná tem seus atos validados por esta forma publicação, e encontram-se em consonância com a referida Lei Complementar, tanto assim, será para os Municípios do Paraná que desde que o façam por lei, estão protegidos pelo manto da legalidade.

10. Conclusão

Pelo exposto e respondendo às consultas formuladas pelo senhor presidente da AMP, tenho que:

1. Possui a AMP legitimidade para criar o Diário Oficial dos Municípios do Estado do Paraná, tanto pelo exercício do papel institucional para o qual foi instituída, quanto pela autonomia e independência de seus atos;

Gilson

2. Para que os municípios possam se beneficiar das publicações eletrônicas, é essencial que exerçam a autonomia legislativa que lhes faculta a Constituição Federal, editando as respectivas leis, em respeito, também, ao princípio da legalidade, devendo ser ele observado na hipótese de o município eleger outro meio ou forma para a publicação de seus atos, que não o aqui tratado;

3. Na hipótese de os municípios adotarem o diário eletrônico da AMP, bem como qualquer outro instrumento, eletrônico ou não, como meio oficial de divulgação de seus atos administrativos e normativos, deverão proceder às publicações nos demais veículos de publicação nas hipóteses em que a legislação federal menciona;

4. Imprescindível que as publicações eletrônicas sejam certificadas de acordo com as normas estabelecidas pela Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileiras (ICP-Brasil) para que sejam revestidas da autenticidade, integralidade e validade jurídica;

Em razão do que nos foi solicitado, são as informações que temos a prestar.

Este é o nosso entendimento e parecer.

Curitiba-Pr., 25 de abril de 2.013.

FRANCINE FREDERICO
OAB/PR 31.429

gênesis