

MUNICÍPIOS PODEM INSTITUIR DIÁRIO OFICIAL ELETRÔNICO CONJUNTO

Interessado: José de Anchieta Gomes Patriota, Prefeito
Municipal de Carnaíba (Consulta)

Relator: Conselheiro Romário Dias

Presidente: Conselheira Teresa Duere

RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo Prefeito do Município de Carnaíba, Sr. José de Anchieta Gomes Patriota, nos seguintes termos:

1. Há possibilidade de os municípios pernambucanos instituírem, mediante lei, Diário Oficial para o cumprimento do Princípio da Publicidade exclusivamente em meio eletrônico?
2. Em sendo positiva a resposta à pergunta anterior, poderiam os municípios do Estado de Pernambuco reunir-se para, em conjunto, buscarem uma ferramenta capaz de realizar a publicação de seus atos normativos e administrativos em um veículo único que atendessem aos objetivos comuns de todos eles, desde que preservada a autonomia de cada um em gerenciar o conteúdo das matérias a serem publicadas na internet? Em outras palavras, pretende o Consulente saber se poderiam utilizar conjuntamente uma ferramenta eletrônica que lhes permitisse realizar a publicação de seus atos oficiais, mediante o rateio dos custos de manutenção do ambiente computacional e de suporte técnico que uma ferramenta tecnológica desenvolvida para essa finalidade exige, conferindo ao particular tão somente a manutenção do “software”, sem lhe transferir a titularidade do serviço público da imprensa oficial.

Instada a se pronunciar, a Coordenadoria de Controle Externo-CCE emitiu o Parecer CCE nº 13/2011, às fls. 06/12.

Consta, às fls. 13 dos autos, o Ofício nº 60/201, do consulente, requerendo a desistência da consulta haja vista ter encontrado resposta em caso semelhante em outro município.

É o relatório.

VOTO DO RELATOR

Preliminarmente, indefiro o pedido de desistência formulado pelo consulente haja vista ter sido protocolizado após a juntada do parecer da CCE e ainda diante da

Diário Oficial Eletrônico – TCE, 26 jan. 2012, p. 7.

indisponibilidade do interesse público, podendo a resposta à presente consulta servir aos demais jurisdicionados.

À luz do Regimento Interno deste Tribunal, as consultas devem ser apresentadas pelos legitimados constantes do Art. 198, *caput*, formuladas em tese, e ainda, quando couber, virem acompanhadas de parecer técnico ou jurídico quando o município de origem possuir mais de 50 mil habitantes.

Na presente consulta, o subscritor é parte legítima, ou seja, Prefeito de Município e a questão foi apresentada em tese, requisitos que autorizam o prosseguimento para resposta de mérito.

Voto, ainda em preliminar, pelo conhecimento da presente consulta.

Quanto ao mérito, valho-me, em parte, do bem elaborado parecer da Assessoria Técnica da Coordenadoria de Controle Externo, às fls. 06/12, como resposta à presente consulta, retirando apenas a expressão “exclusivamente” do item 1 da conclusão, ressalvando que tal modificação não altera o conteúdo da presente resposta.

Eis o Parecer CCE nº 13/2011:

O questionamento do consulente versa sobre a possibilidade de municípios pernambucanos instituírem, mediante lei, Diário Oficial para divulgação dos seus atos exclusivamente em meio eletrônico. Além disso, em virtude do custo e das dificuldades operacionais e técnicas para manutenção de tal veículo de comunicação, questiona-se a possibilidade de essa iniciativa ser realizada em conjunto com outros municípios.

É importante ressaltar que a publicidade deve fazer parte dos princípios norteadores da administração pública brasileira, conforme mencionado em nossa Constituição Federal:

“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 de legalidade, impessoalidade, moralidade, **publicidade** e eficiência e, também, ao seguinte: ... (grifamos).”

Segundo Odete Medauar¹⁵, “o tema da transparência, também tratado como publicidade da atuação administrativa, encontra-se associado à reivindicação geral da democracia administrativa”. Dentro desse contexto, a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) procurou exigir dos gestores públicos uma maior amplitude da transparência dos gastos governamentais, como se verifica em seu art. 48:

“Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada **ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público**: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio;

15 MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo moderno. 11 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007. p. 126.

o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos. (grifo nosso)

Toledo e Rossi¹⁶ entendem que os “meios eletrônicos de acesso público” mencionados pela LRF são justamente a divulgação através dos endereços eletrônicos governamentais na *internet*.

Mendes¹⁷ esclarece que “os meios eletrônicos a que se refere o dispositivo são aqueles em que o acesso é público, no sentido de que são abertos a qualquer pessoa”. Esse mesmo autor concorda que a *internet* seja, hoje, o meio mais eficaz de acesso público à informação, sem deixar de considerar que, no futuro, possam ser criados outros meios eletrônicos mais eficazes.

Existe, dentro desse contexto, uma tendência atual de uma maior utilização de diários oficiais em meio eletrônico, como ferramenta de publicidade dos atos e comunicações governamentais, contribuindo, dessa forma, com o fortalecimento do princípio constitucional da publicidade.

Os diários oficiais que possuem versão impressa fazem uma tiragem diária diminuta, em relação ao público alvo em geral, possuindo um maior número de leitores na sua versão eletrônica, via *internet*.

Portanto a instituição de Diário Oficial de forma exclusivamente em meio eletrônico não causa impacto no atendimento ao mencionado princípio, proporcionando, ainda, redução de custos e contribuindo com a preservação do meio ambiente. Porém é importante que tal iniciativa seja acompanhada dos cuidados necessários, atendendo aos requisitos de autenticidade, de integridade, de validade jurídica e de interoperabilidade da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira – ICP Brasil.

Segundo a Constituição Federal, os municípios são entes autônomos (art. 18), com competência para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I).

A Lei nº 8.666/93 (lei de licitações e contratos), em seu art. 6º, XIII, considera Imprensa Oficial como o 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.

Em vista disso, é correta a avaliação do consultante de que a instituição do Diário Oficial do município deve ser regulamentada mediante lei municipal. Ou seja, a escolha da forma de publicação recai sobre o próprio município, que a manifesta por meio de lei – podendo inclusive tratar do assunto em sua Lei Orgânica –, estabelecendo assim a forma de divulgação dos seus atos oficiais.

16 TOLEDO JÚNIOR, Flávio C.; ROSSI, Sérgio Cequera. Lei de Responsabilidade Fiscal. 2 ed. São Paulo: Editora NDJ, 2002. p. 247.

17 MENDES, Gilmar Ferreira. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do (Org.). Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 349.

Entretanto a instituição de Diário Oficial, mediante lei, para divulgação dos atos e comunicações governamentais exclusivamente em meio eletrônico não pode ser considerada de forma absoluta, uma vez que existem outras legislações de aplicabilidade superior que impõem outros meios de publicação.

Como exemplo, cita-se a exigência contida no art. 21 da Lei Federal nº 8.666/93:

Art. 21. Os avisos contendo os **resumos dos editais das concorrências, das tomadas de preços, dos concursos e dos leilões**, embora realizados no local da repartição interessada, **deverão ser publicados** com antecedência, no mínimo, por uma vez:

I - no Diário Oficial da União, quando se tratar de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública Federal e, ainda, **quando se tratar de obras financiadas parcial ou totalmente com recursos federais ou garantidas por instituições federais**;

II - no **Diário Oficial do Estado**, ou do Distrito Federal, quando se tratar, respectivamente, de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública Estadual ou **Municipal**, ou do Distrito Federal;

III - **em jornal diário de grande circulação no Estado e também, se houver, em jornal de circulação no Município ou na região onde será realizada a obra, prestado o serviço, fornecido, alienado ou alugado o bem**, podendo ainda a Administração, conforme o vulto da licitação, utilizar-se de outros meios de divulgação para ampliar a área de competição. (grifamos)

(...)

Verifica-se, dessa forma, que, no caso das licitações públicas, o município continua vinculado à obrigatoriedade de publicação dos resumos dos editais, nas modalidades especificadas, nos seguintes veículos de comunicação: no Diário Oficial da União, quando se tratar de obras financiadas e/ou garantidas com recursos federais; no Diário Oficial do Estado, quando se tratar de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Municipal; em jornal diário de grande circulação no Estado e também, se houver, em jornal de circulação local ou regional do lugar onde será executado o objeto contratado, com a finalidade de garantir uma ampla divulgação.

Ressalte-se, ainda, que no caso de concorrência é necessária a divulgação no Diário Oficial do Estado, pelo menos por três vezes, podendo ser resumida (Constituição Estadual, Art. 97, I, "c").

Portanto, em relação ao primeiro questionamento formulado pelo consulente, pode-se concluir que a divulgação dos atos oficiais do município e das comunicações governamentais, de interesse local, pode ser realizada em Diário Oficial exclusivamente em meio eletrônico, instituído mediante lei municipal, ressalvados aqueles casos para os quais legislação geral ou específica determine outro meio

de publicação, como, por exemplo, a exigência contida no art. 21 da Lei Federal nº 8.666/93 e no art. 97, I, “c”, da Constituição Estadual.

Decisão recente desta Corte de Contas (Decisão TC nº 513/11) corrobora o entendimento nesse sentido. Apenas discordamos, respeitosamente, dos dispositivos da Lei de Licitações mencionados como exceções para a publicação exclusiva no diário oficial eletrônico do município:

(...)

III. No tocante à publicidade exigida nas normas gerais de licitações e contratos (Leis Federais 8.666/93 e 10.520/2002 e posteriores alterações), será suficiente a publicação exclusivamente no diário oficial eletrônico apenas quando não houver dispositivo legal com maior nível de exigência, a exemplo das hipóteses previstas no **artigo 26, caput, e artigo 61, parágrafo único, da Lei Federal 8.666/93**; (grifamos)

(...)

Verifica-se que os dois dispositivos mencionados da Lei Federal nº 8.666/93 fazem apenas menção à imprensa oficial, como segue:

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na **imprensa oficial**, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos. (grifamos)

(...)

Art. 61. Todo contrato deve mencionar os nomes das partes e os de seus representantes, a finalidade, o ato que autorizou a sua lavratura, o número do processo da licitação, da dispensa ou da inexigibilidade, a sujeição dos contratantes às normas desta Lei e às cláusulas contratuais.

Parágrafo único. A publicação resumida do instrumento de contrato ou de seus aditamentos na **imprensa oficial**, que é condição indispensável para sua eficácia, será providenciada pela Administração até o quinto dia útil do mês seguinte ao de sua assinatura, para ocorrer no prazo de vinte dias daquela data, qualquer que seja o seu valor, ainda que sem ônus, ressalvado o disposto no art. 26 desta Lei. (grifamos)

Como já mencionado anteriormente, a própria Lei de Licitações e Contratos, em seu art. 6º, XIII, considera imprensa oficial como sendo o veículo oficial de divulgação da Administração Pública, que no caso dos municípios será o que for definido nas respectivas leis. Portanto nada impede que o município, através de lei, defina o seu diário oficial eletrônico como sendo o seu veículo oficial de divulgação.

O consulente, em seguida, procura saber se é possível aos municípios do Estado de Pernambuco se reunirem, em conjunto, na busca de uma solução otimizada e compartilhada de uma ferramenta única de publicação dos atos normativos e administrativos via *internet*, visando reduzir custos, porém preservando a autonomia de cada ente municipal.

A pergunta em si não apresenta óbice imediato, tendo em vista a sua consonância com o princípio constitucional da eficiência (CF, art. 37, *caput*). Esse princípio tem o condão de informar a Administração Pública, visando aperfeiçoar os serviços e as atividades prestados, buscando otimizar os resultados e atender o interesse público com maiores índices de adequação, eficácia e satisfação.

Ao lado da eficiência deve existir sempre uma preocupação em ser observado o princípio da legalidade, com a finalidade de se preservar a segurança jurídica e o próprio Estado de Direito. Nesse sentido, a forma como os municípios interessados irão implantar a solução conjunta de publicação dos diários oficiais via *internet* deve respeitar as regras vigentes impostas à Administração Pública em geral.

A principal dúvida do consulente é voltada muito mais sobre a forma de instituir o Diário Oficial Eletrônico do que sobre a sua legalidade (fls. 02).

Mesmo não tendo sido especificada pelo consulente a forma de realização da mencionada solução conjunta entre os municípios, entende-se que um dos modos possíveis de atendimento seria a criação de Consórcio Público, com o objetivo de alcançar o interesse comum desejado.

Conforme o Decreto Federal nº 6.017/2007, considera-se consórcio público pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei nº 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos.

Um dos objetivos do Consórcio Público é viabilizar a gestão pública dos municípios de uma forma geral, em que a solução de problemas comuns é viabilizada mediante políticas e ações conjuntas. O Consórcio Público também permite que pequenos municípios ajam em parceria e, com o ganho de escala, melhorem a capacidade técnica, gerencial e financeira.

Nesse sentido, entende-se que os municípios pernambucanos podem reunir-se, buscando uma solução conjunta e compartilhada de publicidade dos atos e comunicações governamentais, mediante a instituição dos respectivos diários oficiais em meio eletrônico, em um mesmo endereço na rede mundial de computadores (*internet*), realizando o rateio dos custos operacionais do serviço entre os associados. Caso a forma escolhida para a viabilização de tal estratégia seja através de Consórcio Público, devem-se observar as limitações e

condições impostas pela Lei Federal nº 11.107/2005, regulamentada pelo Decreto Federal nº 6.017/2007.

Essa foi a solução encontrada pela Federação Catarinense de Municípios - FECAM, a qual implantou o Diário Oficial dos Municípios de Santa Catarina, através da execução do Consórcio de Informática na Gestão Pública Municipal – CIGA (<http://www.diariomunicipal.sc.gov.br/home/index.php>).

Por fim, é importante ressaltar na resposta à consulta que o Diário Oficial Eletrônico deve permitir o amplo acesso ao público, em atendimento ao art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), conforme definição estabelecida no art. 2º, § 2º, III, do Decreto Federal nº 7.185/2010, o qual estabelece que o acesso deve ser realizado sem exigências de cadastramento ou utilização de senhas.

Ao final, concluiu:

d) A divulgação dos atos oficiais do município e das suas comunicações governamentais, de interesse local, pode ser realizada exclusivamente em Diário Oficial em meio eletrônico, instituído mediante lei municipal, ressalvados aqueles casos para os quais legislação geral ou específica determine outro meio de publicação, como, por exemplo, a exigência contida no art. 21 da Lei Federal nº 8.666/93 e no art. 97, I, “c”, da Constituição Estadual;

e) Para a instituição do diário oficial eletrônico, o sítio e o conteúdo das publicações deverão ser assinados digitalmente com base em certificado emitido por Autoridade Certificadora credenciada na forma da lei específica;

f) O diário oficial eletrônico do município, disponibilizado na rede mundial de computadores (*internet*), deve permitir o amplo acesso ao público, sem exigências de cadastramentos de usuários ou utilização de senhas para acesso, em atendimento ao art. 48 da Lei Complementar nº 101/2000, conforme definição estabelecida no art. 2º, § 2º, III, do Decreto Federal nº 7.185/2010;

g) Os municípios pernambucanos podem reunir-se, buscando uma solução conjunta e compartilhada de publicidade dos atos e comunicações governamentais, mediante a instituição dos respectivos diários oficiais em meio eletrônico, em um mesmo endereço na rede mundial de computadores (*internet*), realizando o rateio dos custos operacionais do serviço entre os associados. Caso a forma escolhida para a viabilização de tal estratégia seja através de Consórcio Público, devem-se observar as limitações e condições impostas pela Lei Federal nº 11.107/2005, regulamentada pelo Decreto Federal nº 6.017/2007.

Do exposto,

CONSIDERANDO os termos da consulta formulada;

CONSIDERANDO que foram observados os requisitos regimentais para o conhecimento e pronunciamento de mérito;

CONSIDERANDO o disposto no artigo 2º, inciso XIV, da Lei Estadual nº 12.600/04;

CONSIDERANDO o Parecer da Assessoria Técnica da Coordenadoria de Controle Externo;

Voto pela resposta ao consulente no seguinte teor:

1. A divulgação dos atos oficiais do município e das suas comunicações governamentais, de interesse local, pode ser realizada em diário oficial em meio eletrônico, instituído mediante lei municipal, ressalvados aqueles casos para os quais legislação geral ou específica determine outro meio de publicação, como, por exemplo, a exigência contida no art. 21 da Lei Federal nº 8.666/93 e no art. 97, I, “c”, da Constituição Estadual;
2. Para a instituição do diário oficial eletrônico, o sítio e o conteúdo das publicações deverão ser assinados digitalmente com base em certificado emitido por Autoridade Certificadora credenciada na forma da lei específica;
3. O diário oficial eletrônico do município, disponibilizado na rede mundial de computadores (*internet*), deve permitir o amplo acesso ao público, sem exigências de cadastramentos de usuários ou utilização de senhas para acesso, em atendimento ao art. 48 da Lei Complementar nº 101/2000, conforme definição estabelecida no art. 2º, § 2º, III, do Decreto Federal nº 7.185/2010;
4. Os municípios pernambucanos podem reunir-se, buscando uma solução conjunta e compartilhada de publicidade dos atos e comunicações governamentais, mediante a instituição dos respectivos diários oficiais em meio eletrônico, em um mesmo endereço na rede mundial de computadores (*internet*), realizando o rateio dos custos operacionais do serviço entre os associados. Caso a forma escolhida para a viabilização de tal estratégia seja através de Consórcio Público, devem-se observar as limitações e condições impostas pela Lei Federal nº 11.107/2005, regulamentada pelo Decreto Federal nº 6.017/2007.
5. A presente resposta não constitui prejulgamento de fato ou caso concreto que porventura venha a ser submetido ao crivo do Tribunal.

OS CONSELHEIROS CARLOS PORTO, DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR, JOÃO CARNEIRO CAMPOS, ADRIANO CISNEIROS E MARCOS NÓBREGA VOTARAM DE ACORDO COM O RELATOR. PRESENTE A PROCURADORA-GERAL, DRA. ELIANA MARIA LAPENDA DE MORAES GUERRA.