



Estado do Rio Grande do Sul
CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES

Rua Ângelo Fabiane, 106 - CEP: 99730-000

Fone/Fax: (54) 3368-1180 - **JACUTINGA-RS**

E-mail: camarajacutinga@gmail.com

PROJETO DE LEI LEGISLATIVO Nº 03/2019, DE 29 DE JULHO DE 2019.

CÂMARA MUNICIPAL DE JACUTINGA
ENTRADA

Protocolo	Data
Nº 3316/19	29/07/2019


Secretaria da Câmara

“Adota o Diário Oficial dos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul, instituído e administrado pela FAMURS, como veículo oficial de publicação dos atos normativos e administrativos da Câmara de Vereadores de Jacutinga/RS e dá outras providências”.

A Mesa Diretora da Câmara Municipal de Vereadores, no uso de suas atribuições legais, contidas no art. 30, I e III da Lei Orgânica do Município e art. 29 do Regimento Interno,

Faz saber que a Câmara Municipal de Vereadores aprovou a seguinte Lei:

Art. 1º O Diário Oficial dos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul, instituído e administrado pela Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS), é o veículo oficial de comunicação, publicidade e divulgação dos atos normativos e administrativos da Câmara Municipal de Vereadores de Jacutinga.

§ 1º São também considerados como veículos oficiais de comunicação, publicidade e divulgação dos atos normativos e administrativos do Poder Legislativo de Jacutinga, o sítio eletrônico oficial da Câmara, qual seja, <http://www.jacutinga.rs.leg.br/> e o mural físico da entidade.

§ 2º A utilização dos veículos oficiais não é cumulativa, sendo que a publicação em qualquer deles cumpre os requisitos de publicidade.

§ 3º As retificações de publicação deverão ser realizadas no mesmo veículo em que foi publicado o ato a ser retificado.

Art. 2º As edições do Diário Oficial dos Municípios do Rio Grande do Sul são veiculadas na rede mundial de computadores, no endereço eletrônico www.diariomunicipal.com.br/famurs, podendo ser consultadas por qualquer interessado sem custos e independentemente de cadastramento.

Art. 3º As publicações realizadas no Diário Oficial dos Municípios do Rio Grande do Sul substituem quaisquer outras formas de publicação até então utilizadas pela Câmara, exceto quando o ato exigir outro meio de publicidade e divulgação dos atos administrativos.



**“ O PODER LEGISLATIVO É
O SUPORTE DA DEMOCRACIA ”**



Estado do Rio Grande do Sul
CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES

Rua Ângelo Fabiane, 106 - CEP: 99730-000

Fone/Fax: (54) 3368-1180 - **JACUTINGA-RS**

E-mail: camarajacutinga@gmail.com

Art. 4º Os direitos autorais das normas e dos atos publicados no Diário Oficial dos Municípios do Rio Grande do Sul são reservados ao Poder Legislativo de Jacutinga.

Parágrafo único. A Câmara poderá disponibilizar cópia da versão impressa do Diário Oficial dos Municípios do Rio Grande do Sul, mediante solicitação formal do interessado.

Art. 5º As edições do Diário Oficial dos Municípios do Rio Grande do Sul atenderão ao calendário designado pela FAMURS, a quem compete o seu gerenciamento.

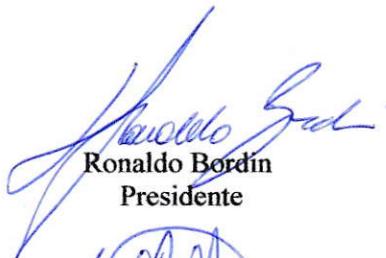
Art. 6º Os atos, após serem publicados no Diário Oficial dos Municípios do Rio Grande do Sul, não poderão sofrer modificações ou supressões.

Parágrafo único. Eventuais retificações de atos deverão constar de nova publicação.

Art. 7º A responsabilidade pelo conteúdo da publicação é do órgão que o produziu.

Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

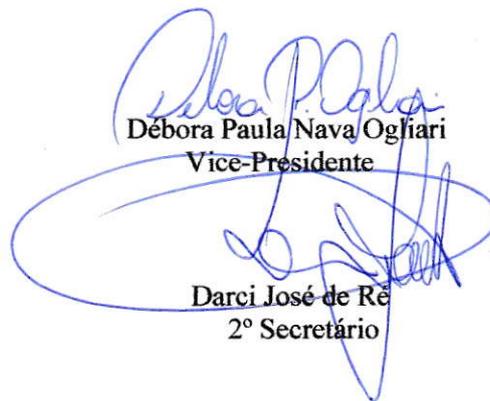
Art. 9º Revogam-se as disposições em contrário.



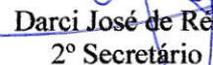
Ronaldo Bordin
Presidente



Avelino Ricardo Menegaz
1º Secretário



Débora Paula Nava Oghari
Vice-Presidente



Darci José de Rê
2º Secretário



Estado do Rio Grande do Sul
CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES

Rua Ângelo Fabiane, 106 - CEP: 99730-000

Fone/Fax: (54) 3368-1180 - **JACUTINGA-RS**

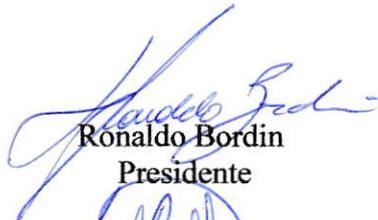
E-mail: camarajacutinga@gmail.com

JUSTIFICATIVA

A proposição que ora se apresenta propõe a adoção do Diário Oficial dos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul, instituído e administrado pela FAMURS, como veículo oficial de publicação dos atos normativos e administrativos desta Casa Legislativa.

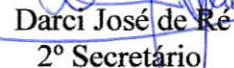
O objetivo do projeto é ampliar a publicidade e a transparência dos atos do Poder Legislativo, considerando-se como meios oficiais de publicação o Diário Oficial da Famurs, o mural físico da Câmara e o site do Poder Legislativo.

Sendo assim, diante da explanação, a Mesa Diretora conta com o voto favorável dos nobres colegas vereadores para aprovação da presente proposta.


Ronaldo Bordin
Presidente


Avelino Ricardo Menegaz
1º Secretário


Débora Paula Nava Ogliari
Vice-Presidente


Darci José de Ré
2º Secretário



PROCESSO Nº 2.464-02.00/09-2
INFORMAÇÃO Nº 27/2009
ÓRGÃO: PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO ANTÔNIO DA
PATRULHA

Consulta. Publicidade dos atos oficiais do Poder Público. Princípio constitucional. Imprensa Oficial. Definição nos termos da Lei. Diário oficial impresso e em meio eletrônico na internet. Publicidade dos atos oficiais da Administração Pública Municipal. "Diário Oficial dos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul", instituído e administrado pela FAMURS. Serviço gratuito aos Municípios. Contrato unilateral em favor da Administração. Licitação. Lei Federal nº 8.666/93. Considerações.

Sr. Coordenador:

Vem a exame desta Consultoria Técnica, por determinação do Exmo. Senhor Presidente desta Corte de Contas, Conselheiro João Luiz Vargas, consulta formulada pelo Exmo. Senhor Daiçom Maciel da Silva, Prefeito Municipal de Santo Antônio da Patrulha, através do "Of. 196/2009" (fl. 06), acerca da "possibilidade de divulgação dos atos oficiais do Município, através da Internet", mediante a "utilização do Diário Eletrônico da FAMURS", considerando que "há vários órgãos públicos que já utilizam este meio eletrônico para divulgação", como, por exemplo "o Diário de Justiça Eletrônico, que é o único veículo oficial de publicação do Superior Tribunal de Justiça".

É a consulta.

TC-021



razão é a necessidade de ser a Administração Pública transparente em todas suas atuações. Daí a precisa lição de Celso Antônio Bandeira de Mello, ao afirmar que:

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

"Via de exceção, o sigilo só é admitido em situações especialíssimas, consoante indicado no art. 5º, inc. XXXIII, da Constituição Federal, imprescindível, pois, à segurança da sociedade e do Estado. Em suma, os atos, contratos e outros instrumentos jurídicos de competência da Administração Pública devem ser publicados, não cabendo a ela qualquer apreciação quanto ao mérito (vantagem, oportunidade, intensidade) e valor, pois os fins a que se destinam são demarcados por outras pautas."

"A publicação legal para sua plena realização é a do jornal oficial de divulgação ou imprensa oficial, não sendo assim considerada a simples notícia veiculada pela mídia, mesmo que ocorra em programa radiofônico ou televisivo destinado a noticiar os atos oficiais da Administração Pública, conforme já decidiu o STF ao julgar o RE 71.652 (RDA 111:145). Imprensa oficial é o jornal público especialmente instituído por lei para a divulgação dos atos, contratos e outros instrumentos legais e jurídicos da Administração Pública. É chamado de diário oficial (DOU, DOE, DOM). Não se confunde com o órgão ou entidade criado para sua edição, como é o caso da imprensa nacional. Essa entidade da Administração Pública indireta da União é responsável pela impressão do DOU e do DJ. Uma vez instituído para si todas as futuras publicações oficiais. (...)

TC-021



Inicialmente, convém destacar a regra inscrita no § 2º do art. 138 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado – RITCE, segundo a qual "a resposta à consulta não constitui prejudgamento de fato ou caso concreto".

De outra parte, importa registrar que, nos termos do § 1º do artigo 138 do mesmo Diploma Regimental, as Consultas, sempre que possível, devem ser instruídas com "parecer do Órgão de Assistência Técnica ou Jurídica da autoridade consulente", o que, todavia, não se verifica no presente caso.

1. No que tange à questão suscitada, em que pese alguma imprecisão, entende-se que e o Consulente pretende saber se a divulgação dos atos oficiais do Município exclusivamente pela internet, através do Diário Eletrônico da FAMURS, atende a exigência de publicidade dos atos do Poder Público.

Trata-se, antes de mais nada, da concretização do princípio da publicidade, consagrado pela Constituição Federal, no caput do art. 37, como postulado fundamental da Administração Pública, especificamente em relação à divulgação dos atos oficiais do Poder Público, também denominada "publicidade legal", sob a forma eletrônica, na internet.

Na lição do Professor Diógenes Gasparini (1):

"A publicidade legal, não porque haja publicidade ilegal, mas porque exigida pela lei, é a notícia oficial de atos, contratos e demais instrumentos jurídicos da responsabilidade da Administração Pública, para conhecimento, início dos efeitos, desencadear de prazos recursais e prescricionais e controle. Sua

¹ GASPARINI, Diógenes. *Publicidade e Divulgação*. Informativo de Licitações e Contratos – ILC, Curitiba, n. 110, fev. 2004. Disponível em: <http://www.zenite.com.br/jsp/site/tem/Text11Text2AutorDet.jsp?PagAtual=1&Modo>. Acesso em: 17 jul. 2009.

TC-021



"(...)

"(...) É publicação legal escrita, embora já se tenha no âmbito federal, por força do Decreto Federal nº 4.520/2002, o Diário Oficial Eletrônico para os mesmos fins e efeitos. Essas noções são observáveis pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, embora tenham autonomia para a criação das respectivas entidades ou órgãos, destinados à publicação de seus diários oficiais e outros impressos de interesse público. (...)" (grifou-se)

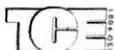
Em que pese o renomado mestre não aborde a publicidade legal realizada exclusivamente através de meio eletrônico, refere a instituição do Diário Oficial Eletrônico, no âmbito da União, para os mesmos fins e efeitos da publicação escrita, bem como destaca a autonomia dos Estados, Distrito Federal e Municípios para instituir suas respectivas impressas oficiais, bem como criar órgãos ou entidades destinados à publicação dos seus diários oficiais.

2. No âmbito desta Corte de Contas, questão relativa à realização da publicidade legal tão-somente por meio eletrônico foi apreciada sob o viés da divulgação dos atos processuais e administrativos do próprio Tribunal no seu Diário Eletrônico, consoante Parecer Coletivo nº 1/2008.

Ao examinar, em Incidente de Uniformização de Jurisprudência, dívida pertinente à necessidade de publicação das pautas de julgamento dos colegiados desta Corte no Diário Oficial do Estado, após a instituição do Diário Eletrônico do TCE, como meio oficial de publicação e divulgação dos seus atos processuais e administrativos, a referida manifestação coletiva da douta Auditoria analisou o tema com profundidade, fixando seguro entendimento, ao nosso ver, inteiramente aplicável à espécie, *in verbis*:

"O princípio da publicidade, também chamado de princípio da transparência, impõe ao gestor público

TC-021



que sua atuação se dê tornando públicas as suas condutas. Como afirma Odete Medauar, é precisamente a forma ('exteriorização da vontade ou da decisão', pela definição da emente administrativista) que dá as diretrizes aos modos de expressão.

"Ao abrigar, no art. 37, caput, tal princípio, a Constituição Federal traz ao gestor o dever de dar conhecimento a todos dos atos, contratos, processos e procedimentos realizados em sua gestão. Não é por outra razão que a validade de diversas atuações estatais está condicionada a sua publicação no Diário Oficial. Assim, por exemplo, não é válida, embora presentes todos os requisitos formais, a nomeação de servidor público, enquanto não publicado o ato. Da mesma forma, será inválido o Edital do concurso público que o precedeu sem a indispensável divulgação oficial. O mesmo se pode dizer em relação a contratos administrativos sem publicação da simula ou com ausência de divulgação do resumo do instrumento convocatório do procedimento de licitação.

"Certamente a ausência de divulgação dos atos os vicia, pois impediria que cidadãos, destinatários da atividade administrativa, deles tomassem conhecimento e pudessem fazer valer os diversos instrumentos de controle que a Constituição Federal põe a sua disposição.

"Neste ponto, cabe aqui ressaltar a importância do princípio da publicidade como instrumento de controle da Administração Pública.

"A atividade que é publicada é com maior efetividade passível de controle. Daí a célebre frase braçada na fase de terror da Revolução Francesa: 'Dêem-me o juiz que vocês quiserem: parcial, corrupto, meu inimigo mesmo, mas façam em público'. A mesma frase poderia ser utilizada relativa à escolha do administrador, na medida em que, ao se impor a publicação de suas atividades e, conseqüentemente, transparência na sua gestão, se viabiliza o controle

TC-021



social e se inibem tendências de afronta ao ordenamento jurídico que o sigilo poderia esconder.

"Como afirma Cirne Lima, 'estão os negócios públicos vinculados, por essa forma, - não ao arbítrio do Executivo, - mas, à finalidade impessoal, no caso, pública, que este deve procurar realizar'. A obrigatoriedade de transparência reduz o arbítrio e aumenta a possibilidade do controle social sobre a atuação do administrador, com vistas a fazer valer os fins para a qual se destina.

"Em se tratando de atividades administrativas, a publicidade é a regra, o sigilo exceção, e este apenas admitido por força da natureza da atuação como as que decorrem de segurança e proteção da nação pelas Forças Armadas.

"A divulgação tradicional por meio da publicação em papel do Diário Oficial cede espaço à divulgação por meios eletrônicos, que cada vez mais se popularizam como meio de obtenção de informações. Hoje, inclusive, a visita a portais eletrônicos oficiais é incomensuravelmente maior do que as assinaturas de Diários Oficiais em papel, que tendem ao desuso.

"Do ponto de vista do ordenamento jurídico processual em vigor, o espaço para o chamado 'processo eletrônico' já está presente em regras do direito positivo, especialmente no art. 154 do CPC, que assim reza:

"Art. 154. Os atos e termos processuais não dependem de forma determinada senão quando a lei expressamente a exigir, reputando-se válidos os que, realizados de outro modo, lhe preenchem a finalidade essencial.

"Parágrafo único. Os tribunais, no âmbito da respectiva jurisdição, poderão disciplinar a prática e a comunicação oficial dos atos processuais por meios eletrônicos, atendidos os requisitos de autenticidade, integridade, validade jurídica e interoperabilidade da Infra-Estrutura de Chaves

TC-021



Públicas Brasileira - ICP - Brasil. (Incluído pela Lei nº 11.280, de 2006)

"§ 2º Todos os atos e termos do processo podem ser produzidos, transmitidos, armazenados e assinados por meio eletrônico, na forma da lei. (Incluído pela Lei nº 11.419, de 2006).

"Já convivemos com diversos regramentos instituidores de Diários Oficiais Eletrônicos, não só no âmbito do Poder Judiciário, como no do Ministério Público e de Tribunais de Contas de nossa Federação, como é o caso da recente instituição de tal meio de comunicação eletrônica exclusiva por parte do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

"Esta utilização dos instrumentos de informática no âmbito da administração pública foi competidamente tratada por Cesar Santolim, um dos precursores no estudo da informática jurídica, que indica as seguintes finalidades do chamado governo eletrônico:

"O governo eletrônico pode ser implementado segundo diferentes prioridades (que decorrem de definições políticas e administrativas), ensejando a existência de ênfases ou atividades preponderantes na utilização das TI na Administração Pública. Embora se possa constatar uma certa variação em torno da tipologia destas atividades, uma tentativa de sistematizá-las pode ser feita usando cinco grandes grupos:

"1.2.1 Disponibilizando informação

"Uma primeira função importante do governo eletrônico (e, geralmente, aquela que surge em primeiro lugar, em termos cronológicos) é a de viabilizar um mecanismo mais ágil e eficiente de divulgação sobre dados e informações de interesse geral (cidadãos, empresas e outros entes governamentais).

"Isso porque, cada vez mais, o acesso aos meios eletrônicos de divulgação se torna uma forma de coleta de elementos acerca de uma estrutura de

TC-021



governo, em qualquer nível. Desde as informações mais elementares (localização, organograma, dirigentes, horários de funcionamento), passando por outras, relativas ao funcionamento dos órgãos de governo e chegando, até, ao conteúdo de suas atividades, trata-se de mecanismo valioso para o aperfeiçoamento tanto do funcionamento da máquina estatal quanto do seu controle. Um exemplo significativo desta realidade pode ser encontrado na regra contida no art. 48 da Lei Complementar nº 101/2000 ("Lei de Responsabilidade pela Gestão Fiscal"), quando se estabelece a divulgação em meios eletrônicos dos planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias, das prestações de contas e respectivo parecer prévio, e de relatórios previstos na mesma lei, todos como instrumentos de transparência da gestão fiscal.

"1.2.2 Prestando serviços

"O governo eletrônico pode ter o seu foco na prestação de serviços públicos, oportunizando que se faça por esta via, alternativa ou cumulativamente, aquilo que se faz por via presencial (física). São exemplos mais conhecidos destes mecanismos o fornecimento de certidões, a possibilidade da instauração de procedimentos administrativos (denúncias, pedidos) e o atendimento de obrigações de natureza tributária (a declaração de imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza, por exemplo).

"1.2.3 Agilizando processos internos

"Outra face importante do governo eletrônico diz respeito a sua aplicação a processos e procedimentos internos da Administração, como ocorre nos programas que visam à substituição do meio físico pelo meio eletrônico, ou a utilização comum de ambos meios ("processos administrativos eletrônicos"). Consiste no que ocasionalmente se designa como G2G (Government to Government)

"1.2.4 Contratação eletrônica

TC-021



"O chamado e-procurement é a situação em que a ênfase do governo eletrônico está na realização de práticas negociais pela Administração Pública, envolvendo agentes privados. Tratam-se das hipóteses do que se convencionou denominar "pregão eletrônico", e que envolvem atos preparatórios e executórios da contratação, por meio virtual. Esta atividade é definida como G2B (Government to Business) ou, mais freqüentemente, como e-procurement.

"1.2.5 Ampliando mecanismos de participação

"Na e-democracy, cuida-se do uso de TI para o desempenho de atividades deliberativas (plebiscitos, referendums, escolha de representantes), pelos eleitores, não se limita a práticas já existentes ("urna eletrônica"), mas admite, mesmo, o uso das redes abertas de computador para o "voto eletrônico". Quando se consideram, conjuntamente, esta e as atividades supra descritas nos itens 1.2.1 e 1.2.2, tem-se o G2C (Government to Citizen).

"Não há efetiva razão de direito ou de fato para que se obrigue a manutenção de Diário Oficial em papel, uma vez que hoje é mais fácil o acesso à informação via internet do que mediante a assinatura de Diário Oficial. Diverge-se, aqui, do posicionamento de Gustavo Binbenojim, que sustenta:

"Ora, em um país com ainda elevadíssimo nível de exclusão digital como o Brasil, em que, segundo dados oficiais da Secretaria para a Inclusão Social do Ministério da Ciência e Tecnologia, 79% dos habitantes nunca manusearam um computador e 89% nunca acessaram a internet, a divulgação oficial dos atos do Poder Público - tanto os de interesse individual, como os de interesse geral - por mera publicação na internet acarreta prejuízo sensível para o grau de publicidade e conhecimento de tais atos por parte dos interessados."

"Ora, se é verdade que o acesso à internet é muito baixo em relação à população nacional, muito maior que o número de excluídos da informação eletrônica

TC-021



Com efeito, na condição de entes integrantes da República Federativa do Brasil (art. 1º, CF), os Municípios têm autonomia político-administrativa assegurada no art 18 da Constituição Federal, bem como competências legislativas definidas em diversos dispositivos da Carta Constitucional, entre as quais a prevista no art. 30, inciso I, para "legislar sobre assuntos de interesse local".

Em consonância com a disciplina constitucional, a Lei Federal nº 8.666/93, ao estabelecer normas gerais sobre licitações e contratos administrativos, conceituou, em seu art. 6º, inciso XIII, "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".

Portanto, para fins de publicidade legal, detêm os Municípios plena competência para instituir, através de lei, o próprio Diário Eletrônico como veículo de divulgação dos seus atos oficiais.

4. Na espécie, todavia, não se questiona a possibilidade de o Município instituir a sua imprensa oficial, através de meio eletrônico, na internet, tal qual fizera este Tribunal de Contas, ao criar o seu próprio Diário Eletrônico, mas a viabilidade de o Município realizar sua publicidade legal no "Diário Oficial dos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul", instituído e administrado pela Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul - FAMURS.

Diante da inexistência de quaisquer informações nos presentes autos acerca do indigitado Diário Eletrônico da FAMURS, buscamos no sítio daquela instituição, na internet, os subsídios necessários para compreender, à luz das normas de regência, a relação jurídica que se pretende estabelecer entre o Município e a referida entidade representativa, a propósito da utilização daquele veículo de comunicação.

TC-021



são os excluídos da leitura do Diário Oficial, cuja tiragem e assinatura alcançam um grupo restritíssimo de pessoas, senão todas, quase todas detentoras de acesso à informação eletrônica. O acesso à internet, além disso, é de custo muito menor do que a manutenção de assinatura de Diário em papel.

"De qualquer sorte, a realidade superou o entendimento do ilustre administrativista, já que hoje proliferam as divulgações processuais e administrativas exclusivamente por meio eletrônico, com a utilização pelos diversos poderes constituídos dos Diários Oficiais eletrônicos, inclusive a própria assinatura eletrônica, desde que assegurados mecanismos capazes de resguardar a segurança e a inviolabilidade do sistema e o amplo acesso, garantido por meio de softwares de fácil acessibilidade aos usuários da internet." (grifos originais e acrescidos)

Nessa linha de entendimento, assentada a premissa de que "não há efetiva razão de direito e de fato para que se obrigue a manutenção de Diário Oficial em papel, uma vez que hoje é mais fácil o acesso à informação via internet do que mediante a assinatura de Diário Oficial", é possível afirmar que a divulgação dos atos oficiais do Poder Público exclusivamente pela internet, através de Diário Oficial Eletrônico, atende ao princípio constitucional da publicidade, excetuados, evidentemente, os casos em que a lei impor forma diversa de publicação.

3. Quanto à instituição de Diário Oficial Eletrônico como meio de divulgação de atos oficiais, se no âmbito do Poder Judiciário e dos Tribunais de Contas, há expressa previsão no ordenamento jurídico (3); no âmbito dos Municípios a autorização, conquanto não seja específica, deflui diretamente da Lei Maior, com adequado desdobramento na legislação infraconstitucional, sendo exatamente a mesma que lhes permite criar a imprensa oficial escrita.

³ Constituição Federal, arts. 73, 75 e 96; Código de Processo Civil, art. 154, parágrafo único, e Lei Federal nº 11.419/2006.

TC-021



Assim, entre outros elementos (4), foram localizadas a Resolução FAMURS nº 001/2008, que "instituiu o Diário Oficial dos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul como meio oficial de publicação e divulgação dos atos normativos e administrativos dos Municípios, e dá outras providências", e a Informação Ajur nº 002/2009, da Assessoria Jurídica daquela Instituição (5).

Pois bem, nos termos da mencionada Resolução, o referido Diário Oficial foi instituído como meio de "propiciar a publicação e a divulgação dos atos normativos e administrativos das administrações municipais" (art. 1º), tendo como principais características, em síntese, a) a necessidade de lei autorizativa para a sua adoção pelos Municípios (art. 1º); b) a publicação na rede mundial de computadores, internet, no sítio www.diariomunicipal.com.br/famurs, podendo ser consultado pelos interessados sem prévio cadastro (art. 2º, caput); c) a assinatura digital de suas edições, atendendo aos requisitos de autenticidade, de integridade, de validade jurídica e de interoperabilidade da Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP Brasil (art. 2º, § 1º, inciso I); d) a gratuidade das publicações (art. 4º, Anexo I); bem como e) a responsabilidade técnica da FAMURS pela edição do Diário (art. 5º, Anexo I).

Já a Informação Ajur nº 002/2009, da Assessoria Jurídica da FAMURS, registra, entre outras justificativas para a instituição do "Diário Oficial dos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul", proporcionar sistema que viabilize o atendimento aos princípios informadores da atuação administrativa, dentre os quais os da legalidade, celeridade, economicidade e, em especial, o da publicidade, previsto no caput do art. 37 da Constituição Federal. Destaca, também, que a FAMURS exerce papel importante na defesa dos Municípios gaúchos,

⁴ Encontrou-se, ainda, minutas de Projetos de Lei e Decreto Municipais, relativos à adoção do Diário Eletrônico da FAMURS pelos Municípios e respectiva regulamentação, sobre as quais deixamos de tecer qualquer consideração, tendo em vista que "ao Tribunal de Contas (...) descabe orientar sobre o exercício do Poder, que se cumpre com autonomia e independência", consoante entendimento consagrado no Parecer nº 241/94 da Auditoria, aprovado pelo Tribunal Pleno, em Sessão de 20-07-94.

⁵ O exame de tais documentos foi realizado exclusivamente sob o viés da natureza da relação jurídica entre Município e FAMURS, não tendo sido objeto de análise outras possíveis implicações decorrentes do conjunto de suas previsões e/ou conclusões.

TC-021



tendo como uma de suas finalidades, "encaminhar propostas para problemas comuns aos municípios do Rio Grande do Sul".

Como se pode ver, o Diário Eletrônico da FAMURS constitui um peculiar veículo de comunicação, destinado, única e exclusivamente, para a publicação e divulgação de atos oficiais dos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul, em cujas características marcantes sobressai a gratuidade das publicações, ou seja, não há qualquer custo para os Municípios filiados.

Logo, não se trata de uma mídia convencional, sobretudo do ponto de vista comercial, cujos serviços de publicação e divulgação, mesmo no caso de atos oficiais, não de ser, por imposição constitucional (art. 37, inciso XXI), licitados e contratados à luz da Lei Federal nº 8.666/93 e/ou Lei Federal nº 10.520/02, na medida em que possam ser considerados "serviços comuns".

Em tais circunstâncias, considerando a ausência de contraprestação por parte dos Municípios para fins de utilização do veículo de comunicação em tela, poder-se-ia questionar, em princípio, a própria existência de uma relação contratual na espécie.

Ao que tudo indica, talvez tenha sido esse o entendimento da FAMURS ao estabelecer entre os procedimentos necessários à adoção do "Diário Oficial dos Municípios", consoante Informação Ajur nº 002/2009 (item 3, alíneas "b" e "c"), a regulamentação da lei autorizadora por decreto, conforme modelo fornecido, bem como a assinatura do termo de adesão, consoante modelo anexo à Resolução FAMURS nº 001/2008.

Entretanto, segundo o professor Marçal Justen Filho⁵, além de participar de contratos bilaterais, em sua grande maioria comutativos ou sinalmáticos, aos quais a exigência de prévia licitação

⁵ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 12ª edição, São Paulo: Dialética. 2008, págs. 50/51.



favor da Administração. Em primeiro lugar, não se cogita da 'racionalidade' na gestão dos recursos públicos. Não está em jogo o princípio da economicidade. A Administração estará auferindo benefícios, exclusivamente. Não haverá aquele fenômeno de 'troca'. O patrimônio público estará sendo ampliado, eis que não incumbirá à Administração promover qualquer espécie de contraprestação pelo benefício recebido. Todo contrato unilateral em favor da Administração retrata uma contratação vantajosa. É que a Administração recebe vantagens, em virtude de contratos com essa natureza.

"Em segundo lugar, os contratos unilaterais retratam, usualmente, uma liberalidade daquele que assume a obrigação. (...) (grifos acrescidos)

No caso vertente, a disponibilização, sem quaisquer ônus, do Diário Eletrônico aos Municípios caracterizaria verdadeira liberalidade da FAMURS e a ampliação do patrimônio público municipal dar-se-ia através da redução dos custos decorrentes da contratação de mídia convencional, notadamente jornais impressos, para a realização da publicidade oficial, em observância ao constitucional princípio da publicidade.

Tal liberalidade, contudo, não isenta a FAMURS de assumir obrigações relativamente aos serviços disponibilizados, em que pese, como visto, a inexistência de contraprestação para os Municípios auferirem o benefício em causa.

Nessa perspectiva, conquanto atípica, vislumbra-se, na espécie, uma relação contratual na qual a Administração recebe vantagens, exclusivamente, e o particular assume obrigações e, nesta exata medida, adquire responsabilidades, tais quais as relativas ao funcionamento e à manutenção do sistema eletrônico, ao processo de editoração do Diário Eletrônico, à assinatura digital, com atendimento dos requisitos de autenticidade, de integridade, de validade jurídica e de



relaciona-se preponderantemente, a Administração Pública participa também de contratos unilaterais em seu favor.

Ao distinguir as referidas espécies contratuais, o renomado mestre leciona que:

"(...) Quando a Administração participa de contrato bilateral, isso significa que a avença produzirá para ela também deveres e não apenas direitos. A Administração será constrangida a realizar uma certa prestação, a qual corresponderá ao dever de a outra parte promover a sua própria prestação. (...) Nos contratos bilaterais a regra é a execução contratual produzir modalidade de troca no patrimônio de cada parte. Ao executar a prestação que lhe cabia, o sujeito reduz seu patrimônio – o qual é reintegrado através do recebimento da prestação executada pela outra parte.

"O interesse central da Administração, quando pactua um contrato bilateral, é obter a maior vantagem mediante o menor custo possível. Racionalizar a gestão dos recursos públicos significa reduzir as despesas ao mínimo e ampliar as vantagens ao máximo. Por outro lado e como a Administração realizará uma prestação em favor de terceiros, põe-se o problema da isonomia. Essa outra pessoa receberá um benefício, ainda que a isso corresponda o dever de realizar uma prestação em favor da Administração. Por isso, impõe-se a necessidade de propiciar a qualquer interessado participar da disputa pela contratação. Enfim, a seleção do particular e a determinação do conteúdo do contrato deverá buscar a melhor proposta, segundo regras objetivas, tendo em vista tratamento igualitário para todos os potenciais interessados. A licitação será a via adequada para assegurar esses objetivos.

"Diversa é a situação quando o contrato se traduz no dever de um particular realizar um benefício em



interoperabilidade da Infra-Estrutura de Caves Públicas Brasileira – ICP Brasil etc.

É verdade que o Anexo II da Resolução FAMURS nº 001/2008 regulamenta, de forma aparentemente suficiente, as questões técnico-operacionais, definindo, inclusive, que a responsabilidade pela edição do Diário Eletrônico é da Área Técnica de Comunicação daquela Federação (art. 5º). Todavia, o art. 28 do referido normativo outorga ao Presidente da FAMURS a competência para alterar, de forma unilateral, as disposições regulamentares, diante de imposições de ordem legal, técnica ou operacional.

Com a devida vênia, a definição dos meandros desta relação jurídica, que implica a assunção de obrigações de tamanha relevância para com a Administração, notadamente pelo interesse público envolvido, salvo melhor juízo, não pode ficar sujeita a atos normativos estranhos ao Poder Público, mesmo que oriundos de entidades reconhecidamente voltadas à colaboração com o Estado, por mais respeitadas que sejam, como é o caso, sem sombra de dúvida, da Federação das Associações dos Municípios do Rio Grande do Sul.

Por outro lado, a sistemática proposta pela FAMURS subverte a lógica do regime jurídico aplicável à espécie, tanto ao avocar a mais marcante das prerrogativas da Administração Pública no contexto das contratações administrativas, qual seja, a de modificar, unilateralmente, o conteúdo da avença, quanto ao restringir o exercício de outras prerrogativas, tais como as de rescisão unilateral, fiscalização do contrato e aplicação de sanções.

Nessa linha de entendimento, portanto, tal ajuste não prescindiria de estipulações quanto ao prazo de vigência, às hipóteses de rompimento da avença, ao ressarcimento de danos ocasionados pela inoperabilidade do sistema, às penalidades aplicáveis em caso de descumprimento das obrigações pactuadas, e outras mais inerentes à fisionomia dos contratos administrativos, devidamente adaptadas às particularidades do caso concreto, notadamente atípico.



5. Nesse passo, admitida a existência de um contrato unilateral favorável à Administração Pública, importa perquirir quanto à necessidade de prévia licitação.

Ao tratar da questão sob o viés da doação, Marçal Justen Filho ⁽⁶⁾ sustenta que “quando o contrato importar benefício em favor da Administração, produzido por liberalidade do outro contratante, não se cogitará de licitação” (...) “a doação em favor do Estado configura, em última análise, hipótese de inexigibilidade de licitação. Não há viabilidade de estabelecer parâmetros objetivos de competição”.

Mais adiante, entretanto, admite o ilustre

Professor que:

“há hipóteses de contratos unilaterais em favor da Administração, em que se impõe a realização da licitação. Isso se passa, em primeiro lugar, quando existe pluralidade de potenciais contratações, mutuamente excludentes entre si. Suponha-se que a Administração necessitasse instalar certo equipamento. Diversos particulares se dispõem a ofertar gratuitamente o equipamento. Porém, a Administração apenas poderia receber uma única doação. No mínimo caberia um procedimento seletivo, destinado a assegurar que o contrato com a Administração seria o mais vantajoso possível. É verdade que o exemplo ultrapassa os limites da normalidade, não sendo admissível estabelecer regras gerais para seu tratamento. Em última análise, a incidência da licitação sujeita-se à regra da possibilidade de competição. Haverá licitação quando a contratação admitir competição entre potenciais interessados em contratar com a Administração. No caso, todos os contratos teoricamente imagináveis são vantajosos para a

⁶ Op. cit., págs. 51/52.

TC-02.1



Administração. Porém e como ela apenas poderá realizar um único contrato, há o dever de selecionar a alternativa mais vantajosa.

“Outra hipótese de licitação obrigatória é aquela em que a liberalidade do particular é acompanhada de interesse individual indissociável. Isso se passa quando o particular estiver em condições de auferir vantagens não diretamente em face da Administração, mas quanto a terceiros. A liberalidade em favor da Administração será contrabalanceada por benefício obtido no relacionamento com outros. (...)”

“Assim, suponha-se a situação de doação de lixeiras públicas, as quais são utilizadas como veículo de publicidade. Não é possível argumentar que a doação das lixeiras somente traz benefícios para a coletividade, descabendo abertura de licitação. É que inúmeros particulares podem interessar-se em obter os benefícios provenientes da publicidade nas lixeiras. Muitos deles poderão dispor-se, até mesmo, a pagar por isso, além de arcar com o custo da instalação das lixeiras. Logo, a licitação é indispensável.” (Grifos acrescidos)

As hipóteses suscitadas, longe de constituírem mero devaneio acadêmico, são perfeitamente factíveis na espécie se cogitarmos, o que parece bastante razoável, que outras instituições, independentemente de sua natureza jurídica, com objetivos sociais similares ou não, possam ter interesse em disponibilizar, gratuitamente, ao Poder Público um veículo de comunicação, através da internet, para fins de publicidade legal.

Mais provável, ainda, seria o interesse de particulares, como, por exemplo, veículos de comunicação convencionais, em viabilizar a realização da publicidade legal de entes públicos, em meio

TC-02.1



eletrônico, ainda que especialmente criado para esse fim e com endereço próprio, mas com inserção de espaços publicitários, cuja comercialização ensejaria remuneração indireta.

Em tais situações, impor-se-ia a realização de competitivo, a fim de selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, na medida em que haveria mais de uma possível contratação, excludentes entre si, ou a possibilidade de o particular auferir remuneração indireta.

6. Ante todo o exposto, entende-se juridicamente viável a realização da publicidade legal dos Municípios exclusivamente através do Diário Eletrônico da FAMURS, **respeitados, evidentemente, os casos para os quais a lei determinar outra forma de publicação.**

Para tanto, necessária afigura-se a edição de lei instituindo o referido veículo de comunicação como meio oficial de divulgação dos atos da Administração Pública Municipal, nos termos do art. 6º, inciso XIII, da Lei Federal nº 8.666/93.

Por outro lado, em que pese a disponibilização gratuita do Diário Eletrônico aos Municípios filiados caracterize uma liberalidade da FAMURS, vislumbra-se na espécie um contrato unilateral em favor da Administração, através do qual essa auferir benefícios, exclusivamente, e aquela assume obrigações e responsabilidades, sob o influxo do regime jurídico de direito público.

No que tange à necessidade de procedimento seletivo para tal contratação, a ausência de contraprestação por parte da Administração implica, em princípio, a inviabilidade de competição, caracterizando, em tese, hipótese de inexigibilidade de licitação.

Entretanto, mesmo em contratações dessa natureza, uma vez comprovada a existência de outros particulares com interesse em contratar com a Administração, e sendo as possíveis

TC-02.1



contratações excludentes entre si, como no presente caso, ou, ainda, havendo a possibilidade de o particular auferir remuneração indireta, a licitação tornar-se-á obrigatória, a fim de selecionar a proposta mais vantajosa para o Poder Público, em homenagem ao princípio da isonomia.

Por fim, alerta-se quanto ao entendimento do Conselho Nacional de Justiça ⁽⁷⁾, firmado ao apreciar o Pedido de Controle Administrativo nº 552, no sentido de ser “*indevida a comercialização dos Diários de Justiça*”, devendo o acesso ao Diário Oficial Eletrônico ser livre e gratuito. Segundo o voto do Relator, Conselheiro Felipe Locke Cavalcanti, “*a cobrança de qualquer taxa ou assinatura, pelos Tribunais, pode restringir a publicidade dos atos que se quer dar ampla visibilidade*”.

Estas as considerações entendidas como oportunas e que submetemos à sua apreciação.

Em 06 de outubro de 2009.

Sandro Correia de Borba,
Auditor Público Externo.

Neste estudo foi analisada a possibilidade da publicidade oficial de responsabilidade dos Municípios ocorrer exclusivamente pela internet, utilizando-se o caminho de um diário oficial eletrônico, obviamente excluídas deste contexto as situações em que a lei exige forma diversa de publicação.

No que se refere à viabilidade de o Município realizar tal publicidade através do denominado “*Diário Oficial dos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul*”, em aditamento às conclusões antes firmadas, entendo importante destacar: 1) Este estudo parte das premissas da aceitação desta Casa quanto à regularidade associativa e contributiva dos Municípios filiados à FAMURS e de tratar-

⁷ Conselho Nacional de Justiça – <http://www.cnj.jus.br>

TC-02.1



se o objeto da adesão proposta num benefício posto à disposição dos seus associados, resultante dos objetivos sociais daquela Instituição; 2) Não há de se falar em monopólio (exclusividade) da FAMURS em relação à matéria. Além da possibilidade de o Município criar o seu próprio diário eletrônico, em tese, outras instituições poderiam oferecer este mesmo caminho para a informação, a ser disponibilizada na rede mundial de computadores. Repise-se que, no caso dos Municípios, a *definição do veículo oficial de divulgação é aquela estabelecida na lei local*; 3) Relativamente à indicação de *ajuste atípico*, decorrente da assinatura de "termo de adesão", resta caracterizada uma relação *contratual*, que se submete às regras inscritas na Lei Federal nº 8.666/1993. É o que se retira da leitura da Resolução nº 001/2008 e seus Anexos I e II. Sob este enfoque, ressalte-se a importância das conclusões firmadas às fls. 20 e 21, no sentido de que a *Administração deverá certificar-se acerca da inserção (aditamento) de todas as cláusulas que se fizerem necessárias*, consideradas as peculiaridades da situação, porquanto a omissão destas poderá implicar a nulidade do ajuste; 4) Como antes afirmado, é considerado o fato de o Diário Eletrônico citado destinar-se "única e exclusivamente" à publicação e divulgação dos atos normativos e administrativos municipais, sendo a publicação gratuita para os Municípios filiados à FAMURS. A Informação Ajur nº 002/2009 esclarece que a adesão por este caminho para a informação acontece "sem nenhum custo adicional" – certamente referindo-se à contribuição associativa mensal -, e aí implicando na possibilidade de redução de custos atualmente experimentados pelos Municípios filiados à FAMURS, se considerados os meios de divulgação até então utilizados. Situação diversa ter-se-ia na hipótese em que o particular auferisse qualquer tipo de vantagem indireta, exemplificativamente, resultante da inserção de espaços publicitários no endereço eletrônico destinado ao denominado "Diário Oficial dos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul", na internet, o que comprometeria parte das conclusões aqui firmadas. Neste particular, cabe lembrar as conclusões constantes no Parecer nº 141/1995, o qual, analisando a possibilidade jurídica de determinada contratação (prestação de serviço de geração de áudio e vídeo com vistas à regular transmissão das atividades do Plenário de Câmara Municipal), na qual haveria "custo zero" para a Administração, contudo auferindo o contratado vantagens de terceiros, assim se manifestou:

TC-02.1



Em 06/10/2009.

WILSON LUIS JOHANSEN,
Revisor.

De acordo com o informe retro, bem como com as questões distinguidas pela manifestação superveniente, firmada pela Revisão. Em face da determinação contida à fl. 2, encaminhe-se o Expediente à DCF para que proceda na sua distribuição.

Em 07/10/2009.

APE VICTOR LUIZ HOFMEISTER,
Coordenador.

DECISÃO:

O Tribunal Pleno, à unanimidade, em sessão de 09-12-2009, acolhendo o Voto do Conselheiro-Relator, por seus jurídicos fundamentos, destaca, preliminarmente, que a resposta à presente Consulta não constitui prejulgamento de fato ou caso concreto, conforme o disposto no § 2º do artigo 138 do Regimento Interno desta Corte, e decide pelo envio à Autoridade Consulente de cópia reprográfica da Informação nº 027/2009 da Consultoria Técnica, acolhida nesta data, da manifestação da Auditora Substituta de Conselheiro Rozangela Mortiska Bertolo (folha 34) e do Relatório e Voto do Conselheiro-Relator, como resposta ao assunto proposto.

TC-02.1



"A Empresa (...) propôs à Câmara Municipal de (...) a prestação de serviços de geração de áudio e vídeo através do Serviço Limitado Privado de Telecomunicações, com vistas à transmissão regular das atividades do Plenário, pelo período de cinco (5) anos. Nos termos do esclarecido no expediente, os serviços não seriam diretamente remunerados pelo Poder Legislativo local; o seu ressarcimento adviria da inserção de espaços publicitários durante as transmissões. Em contrapartida, a empresa deteria a exclusividade no que respeita aos serviços elencados. (...) Para implementar a relação contratual de serviços, quer o Legislativo Municipal saber se incide a determinação legal do prévio procedimento licitatório, e 'como fazê-lo ao custo zero'. A resposta à primeira questão inclina-se pela afirmativa: embora os serviços propostos não sejam remunerados pelo Erário, a regra da licitação tem um duplo objetivo, a saber, não só possibilitar ao Poder Público o melhor negócio, mas, igualmente, ensejar aos particulares a chance de contratar com o Estado, para o que atua, instrumentalmente, o princípio da ampla publicidade dos atos administrativos. Na espécie haverá a constituição de deveres e obrigações recíprocas - v.g., o dever da Câmara, de permitir o uso de suas dependências para a Televisão (...), e o dever desta, de transmitir as sessões - e um claro conteúdo patrimonial, decorrente da exclusividade. Trata-se, pois, de ato bilateral, ou contrato, e não ato unilateral, ou autorização. Não é impossível que existam outras empresas prestadoras de serviços de geração de áudio e vídeo através do Serviço Limitado Privado de Telecomunicações que tenham interesse em contratar com o Poder Público Municipal. Assim sendo, vige, íntegro, o princípio licitatório, a fim de assegurar a todos esta possibilidade de competir, com vistas a efetuar o contrato"; 5) No presente estudo foi colacionada doutrina nacional (excertos transcritos em parte na fls. 21 e 22) na qual, analisando situações peculiares de contratos unilaterais em favor da Administração, e utilizando como exemplo o instituto da doação, diferencia situações para as quais haverá ou não a necessidade de realizar o procedimento licitatório. Agregue-se a isso, na linha das decisões desta Casa, exemplificativamente, conforme Parecer nº 84/1994, que "não cabe ao Tribunal de Contas autorizar dispensa de licitação, tampouco afirmar, em lugar da Autoridade consulente, que a situação é de inexigibilidade do procedimento". Compete "exclusivamente à autoridade municipal discernir as situações, tipificá-las corretamente e, após, enquadrá-las em determinada hipótese legal, que será a da licitação, dispensa ou inexigibilidade."

TC-02.1