

Utilização de meio eletrônico por Município como veículo oficial de publicação de atos municipais

EMENTA: CONSULTA — ENTIDADES ASSOVIATIVAS DE MUNICÍPIOS — PUBLICAÇÃO DE ATOS DOS MUNICÍPIOS — IMPRENSA OFICIAL — MEIO ELETRÔNICO — POSSIBILIDADE — I. REQUISITOS — LEI ESPECÍFICA — FACILIDADE DE ACESSO — CERTIFICAÇÃO DIGITAL — INFRAESTRUTURA DE CHAVES PÚBLICAS — II. INICIATIVA PRIVADA — TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS DE GESTÃO DO DIÁRIO OFICIAL — UTILIZAÇÃO DE VEÍCULO JÁ EXISTENTE — IMPOSSIBILIDADE — NECESSIDADE DO MUNICÍPIO POSSUIR SÍTIO OFICIAL DO PODER PÚBLICO — OPERACIONALIZAÇÃO DE DIÁRIO ELETRÔNICO MUNICIPAL PELA INICIATIVA PRIVADA — CRIAÇÃO DO SITE — POSSIBILIDADE — DISPONIBILIZAÇÃO DOS ATOS MUNICIPAIS — RESPONSABILIDADE EXCLUSIVA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA — III. PUBLICAÇÃO DE EXTRATO DE EDITAL — DIÁRIOS OFICIAIS DO ESTADO OU UNIÃO — ART. 21, §1º, LEI N. 8.666/93 — REMISSÃO DE DISPONIBILIZAÇÃO DO TEXTO INTEGRAL NO DIÁRIO ELETRÔNICO DO MUNICÍPIO — POSSIBILIDADE

1. Municípios podem utilizar meio eletrônico como veículo oficial de publicação, mediante previsão específica em lei municipal, desde que sejam garantidas a autenticidade e integridade por meio de tecnologia de certificação digital, como a disponibilizada por meio da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileiras (ICP-Brasil) e observadas as normas pertinentes.
2. A disponibilização dos atos municipais em meio eletrônico é de responsabilidade exclusiva da Administração Pública e deve ser feita em sítio oficial do Poder Público, restando à iniciativa privada apenas a possibilidade de operacionalização do diário eletrônico municipal.
3. A publicação dos extratos de edital de licitação nos Diários Oficiais do Estado e da União indicará o local de obtenção do texto do edital na íntegra, podendo esse local ser o diário eletrônico do Município, desde que definido por lei como veículo da imprensa oficial.

RELATÓRIO

Versam os presentes autos sobre consulta formulada pelos Srs. José Milton de Carvalho Rocha (Presidente da Associação Mineira de Municípios — AMM— e Prefeito de Conselheiro Lafaiete) e Waldir Silva Salvador de Oliveira (Superintendente da AMM), por meio da qual submete a esta Corte os seguintes questionamentos:

- 1) Os municípios podem se utilizar de um meio eletrônico, um diário eletrônico, a exemplo do Tribunal de Contas do Estado e do TJMG, como veículo oficial de publicação de seus atos nos termos da Lei n. 8.666?
- 2) Quais os requisitos para tal medida?
- 3) Este veículo pode pertencer à iniciativa privada, logo poderia vir a ser contratado um veículo já existente que preste o serviço, gerando economia ao município?
- 4) Nos casos de processo licitatório cujo recurso envolvido tenha origem, integral ou parcial do governo estadual ou federal, é legal, quando da publicação do extrato do edital nos diários oficiais (União e Estado), fazer remissão de que seu texto integral estará disponível através do diário eletrônico definido como a Imprensa Oficial do município?

É, em síntese, o relatório.

MÉRITO

Verifico, nos termos constantes da petição inicial, que o consulente é parte legítima para formular a presente consulta e que o seu objeto refere-se à matéria de competência desta Corte, apresentada por meio de indagação em tese, nos termos dos arts. 210, X, e 212 do RITCEMG. Portanto, conheço da presente consulta.

Quanto à primeira indagação proposta pelos consulentes, acerca da possibilidade de os municípios utilizarem-se de meio eletrônico como veículo oficial de publicação, respondo-a com fundamento na Consulta n. 742.473 (Sessão Plenária de 12/08/09) de minha relatoria, que trata sobre o tema. Vejamos:

[...] Princípio da publicidade resta indubitavelmente atendido quando houver publicação do ato em **Órgão Oficial**. Insta salientar que, com a inexorável tendência à incorporação da tecnologia da informação em todos os domínios da Administração Pública, afigura-se perfeitamente possível que as publicações oficiais de Poderes ou órgãos públicos seja feita por meio eletrônico (*internet*), a exemplo do TJMG e da iniciativa deste Tribunal, desde que haja amparo legal, situação diversa de uma publicação pura e simples na *Internet*, como parece perquirir o consulente.^{1, 2}

Em complemento, cita-se o magistério de Marçal Justen Filho, em sua clássica obra *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*:³

A Lei n. 8.883 acolheu os protestos generalizados contra a indevida intromissão na órbita de peculiar interesse dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Cada uma dessas entidades dispõe de autonomia para determinar o órgão que exercitará as funções de “Imprensa Oficial”. A regra constante da nova redação do inc. XIII nem seria necessária, tamanha sua obviedade.

Fato é que as novas tecnologias e o incremento de dinamismo e complexidade da atividade administrativa exigem alterações na sistemática de publicação dos atos. Por isso, os meios

¹ Por oportuno, deve-se ressaltar que, com o advento da Lei n. 11.419/06, que, por sua vez, alterou o art. 154 do CPC, é facultado aos **órgãos do judiciário** informatizar integralmente o processo judicial, para torná-lo acessível por meio da *internet*. Tem-se que o código passou a admitir a possibilidade dos meios eletrônicos para dar ciência a alguém dos termos e atos do processo. Isso posto, foi autorizado aos tribunais a criação de *diários eletrônicos*, com o intuito de servirem de meio para publicação de atos judiciais e administrativos, através de *site* na *internet* (art. 4º da Lei n. 11.419/06).

² Nesse mesmo sentido a Consulta n. 833.157 de relatoria da Conselheira Adriene Andrade.

³ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 12. ed. São Paulo: Dialética, 2008, p. 129.

eletrônicos oficiais de publicação ganham espaço, devidamente autorizados em lei, cumprindo importante papel, também, quanto à economia para os cofres públicos.

Com essas considerações, entendo ser perfeitamente possível a utilização do diário oficial eletrônico como veículo oficial de publicação dos atos municipais.

Passo ao segundo questionamento desta consulta, referente aos requisitos necessários à utilização da via eletrônica como meio oficial de publicação dos atos municipais.

Inicialmente, cumpre dizer, com fulcro no inciso XIII do art. 6º, da Lei n. 8.666/93⁴, que a criação de um diário eletrônico, como mencionado no tópico anterior, deverá ser fundada em lei municipal que disporá acerca das condições necessárias à sua instituição, desde que, obviamente, defina o meio eletrônico como o oficial para publicações.

A esse respeito, colaciono trecho da já mencionada Consulta n. 833.157, no seguinte sentido:

Além da previsão em lei local para utilização do diário oficial eletrônico, o Município deve observar as regras inseridas nas legislações federal e estadual sobre a publicação de atos. Sobre essa questão, ao concluir o seu parecer, o Auditor Gilberto Diniz assim se manifestou:

A publicação dos atos oficiais municipais deve fazer-se na conformidade não apenas da lei local, mas também da legislação heterônoma porventura aplicável; e que, havendo dispositivo legal impondo a publicação no Diário Oficial do Estado e/ou no Diário Oficial da União, tem ela de ser feita naqueles jornais, sob a forma legalmente prevista.

Cito ainda, a título ilustrativo, o Tribunal de Contas do Pará que respondeu à Consulta n. 603.831, formulada pela Assembleia Legislativa daquele Estado, sobre a validade da publicação de atos oficiais por meio eletrônico, estabelecendo as seguintes condições de publicidade e segurança:

1.1) as publicações em meio eletrônico devem estar hospedadas em sítio eletrônico de fácil acesso à população; além de divulgar amplamente o sítio eletrônico em que a publicação de seus atos oficiais está hospedada, o município deve também assegurar-se de que o acesso às referidas publicações não requer a utilização de sofisticados recursos tecnológicos, de modo a dificultar ou a cercear o acesso de toda a população;

1.2) as publicações em meio eletrônico devem ter sua idoneidade e integridade asseguradas por tecnologia de certificação digital, como a disponibilizada por meio da Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileiras — ICP-Brasil;

2) é possível, desde que prevista em lei municipal, a publicação dos atos oficiais dos municípios em diário próprio nos casos em que haja diário local de circulação comprovada por auditoria do renomado IVC (Instituto Verificador de Circulação) ou ainda por auditor independente de comprovada idoneidade.

Neste contexto, delineando pela consulta retromencionada, é relevante trazer à baila que a Infraestrutura de Chaves Públicas (ICP), definida pela Medida Provisória n. 2.200-2, de 24 de agosto de 2001, e disciplinada no art. 154 do CPC,⁵ permite a utilização e emissão confiável de certificados digitais, sugerindo-se, desde já, a sua observância.

⁴ Redação dada pela Lei. n. 8.883/94.

⁵ Art. 154 [...]

Parágrafo único. Os tribunais, no âmbito da respectiva jurisdição, poderão disciplinar a prática disciplinar a prática e a comunicação oficial dos atos processuais por meios eletrônicos, atendidos os requisitos de autenticidade, integridade, validade jurídica e interoperabilidade da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira — ICP — Brasil.

Acerca da ICP destaca-se, ainda, excerto retirado da Consulta n. 770.777, da relatoria do Conselheiro Sebastião Helvecio:

A ICP-Brasil é formada por uma cadeia hierárquica de autoridades certificadoras, encarregadas de um sistema de **certificação digital** baseado em criptografia, de modo a **garantir a autenticidade, integridade e a validade jurídica de documentos em forma eletrônica** (MP n. 2.200-2/01, art. 1º).

Essa cadeia hierárquica é formada a partir de um modelo de certificação com raiz única, a denominada Autoridade Certificadora Raiz (AC-Raiz), que funciona como um cartório virtual central, e ramifica-se por meio de Autoridades Certificadoras (AC) e de Registro (AR), todas submetidas a uma autoridade gestora de políticas, o Comitê Gestor da ICP-Brasil (art. 2º).

Tais autoridades podem ser tanto entidades públicas quanto pessoas jurídicas de direito privado, desde que assim credenciadas pela AC-Raiz — papel desempenhado pelo Instituto Nacional de Tecnologia da Informação — ITI, autarquia federal vinculada à Casa Civil da Presidência da República.

A terceira indagação versa sobre a possibilidade de o diário oficial eletrônico instituído pertencer à iniciativa privada e, ainda, a de ser contratado um veículo já existente que preste o serviço, gerando, assim, economia para o município.

Observo que a presente indagação refere-se, pelo menos em tese, à terceirização de serviços de gestão do diário oficial, e inicio a resposta citando a Consulta n. 442.370, de relatoria do ex-Conselheiro Moura e Castro, que estabelece a seguinte premissa:

Ante o exposto, concluo não ser possível ao Município a terceirização de todos os seus serviços, mas apenas a daqueles de natureza auxiliar, ligados à atividade-meio. Não pode o Município terceirizar serviços que abrangem sua atividade-fim, traduzindo atribuições típicas de cargos permanentes, que só podem ser preenchidos por concurso público.

Estabelecida essa condição, da indagação proposta podem-se extrair duas formas de interpretação: a primeira versaria sobre a possibilidade de veicular os atos oficiais municipais em um sítio eletrônico já existente e pertencente à iniciativa privada que já preste serviço ao município; a segunda, sobre a possibilidade de veículo oficial exclusivo do município ser operacionalizado pela iniciativa privada.

Dessa forma, respondo à indagação sob os dois enfoques, a fim de não deixar dúvidas.

Quanto à primeira possibilidade, entendo que não seria razoável utilizar um veículo já existente para ser sítio oficial de publicação de atos municipais. Para tanto, faz-se necessário que o município tenha um sítio oficial do Poder Público para ser utilizado como meio eletrônico de divulgação oficial dos seus atos.

Quanto à segunda possibilidade, compreendo que apenas a operacionalização⁶ de um diário eletrônico municipal possa pertencer à iniciativa privada, uma vez que a disponibilização dos atos municipais, considerando que sua autenticidade e integridade não de ser preservadas, deve ser de responsabilidade exclusiva da **Administração Pública**, observando as normas referentes à Infraestrutura de Chaves Públicas (ICP), por exemplo.

No que tange à quarta dúvida trazida pelos consulentes, a resposta é afirmativa, sendo necessário transcrever o teor do disposto no art. 21 da Lei n. 8.666/93. Senão, vejamos:

⁶ Refiro-me apenas a parte de criação do *site*.

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: (Redação dada pela Lei n. 8.883, de 1994)

[...]

§ 1º O aviso publicado conterà a indicação do local em que os interessados poderão ler e obter o texto integral do edital e todas as informações sobre a licitação. (grifo nosso).

Partindo da premissa de que o diário oficial eletrônico é o veículo idôneo a assegurar o cumprimento do princípio da publicidade, desde que observadas as condições expostas no corpo da consulta, afigura-se perfeitamente possível que os avisos de publicação no *Diário Oficial da União* e/ou no *Minas Gerais* façam menção de que a íntegra do processo licitatório estará disponível no diário eletrônico do município.

Em adendo, faço citar os ensinamentos de Marçal Justen Filho⁷ acerca da divulgação nos sítios oficiais:

O desenvolvimento da internet poderá conduzir, no futuro, ao desaparecimento da obrigatoriedade de publicidade na imprensa escrita.

[...]

A existência de sítio oficial do órgão administrativo na internet acarreta a obrigatoriedade da sua utilização para divulgação das licitações. [...]. Afigura-se evidente que o sítio oficial não se destina a promover o interesse das agentes públicos, mas a assegurar a transparência administrativa e o acesso de todos os interessados aos eventos ocorridos no âmbito da entidade administrativa.

Dessa feita, considerando que lei municipal defina o diário eletrônico como Imprensa Oficial do Município, nada impede que o texto integral dos editais e dos processos licitatórios esteja disponível **apenas** no diário eletrônico oficial do município.

Conclusão: pelas razões elencadas acima, respondo à presente consulta, em suma, nos seguintes termos:

- 1) Os municípios podem utilizar-se de meio eletrônico como veículo oficial de publicação, desde que haja previsão em lei municipal nesse sentido e que sejam observadas as normas pertinentes.
- 2) A publicação no diário eletrônico deverá atender aos requisitos elencados em lei específica do respectivo município.
- 3) Não seria razoável a utilização de veículo privado como sítio oficial de publicação de atos municipais, conforme a primeira forma de interpretação do questionamento feito.

No que tange à segunda forma de interpretação, somente a **operacionalização** do sistema do diário eletrônico oficial poderá ser realizada pela iniciativa privada. Quanto à **disponibilização** dos atos municipais, essa função deverá ser de responsabilidade **exclusiva** da Administração Pública, haja vista a necessidade de preservar a integridade das informações.

⁷ FILHO, *op. cit.*, p. 240-241.

4) É possível, quando da publicação do extrato do edital nos diários oficiais do Estado ou da União, fazer remissão de que o texto integral do instrumento convocatório estará disponível no diário eletrônico oficial do município, desde que esse seja definido como veículo da imprensa oficial.

A consulta em epígrafe foi respondida pelo Tribunal Pleno na Sessão do dia 19/10/2011, presidida pelo Conselheiro Antônio Carlos Andrada; presentes o Conselheiro Eduardo Carone Costa, Conselheiro Substituto Edson Arger, Conselheiro Substituto Gilberto Diniz, Conselheiro Sebastião Helvecio, Conselheiro Cláudio Terrão e Conselheiro Mauri Torres. Foi aprovado, por unanimidade, o parecer exarado pelo relator, Antônio Carlos Andrada.
