PROCESSO: TC/Nº 005274/2016
TIPO DE PROCESSO: CONSULTA
INTERESSADO: ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA MICRORREGIÃO DO MÉDIO PARNAÍBA- AMPAR
PROCURADOR: LEANDRO MACIEL DO NASCIMENTO
RELATOR(A): CONSª WALTÂNIA MARIA NOGUEIRA DE SOUSA L. ALVARENGA

1. RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada a este Tribunal de Contas pelo Presidente da Associação dos Municípios da Microrregião do Médio Parnaíba – AMPAR, Sr. Hélio Rodrigues Alves, na qual suscita, em tese, questionamento acerca da "**legalidade da criação, pelos Municípios, de órgão de Imprensa oficial, nos moldes previstos na Constituição Estadual**".

Inicialmente, a relatoria procedeu ao exame de admissibilidade da consulta (Despacho de peça 3), verificando-se o preenchimento dos requisitos previstos no Regimento Interno do TCE, notadamente, no que respeita à legitimidade do consulente, pertinência temática do caso, bem como a existência de relevante interesse público da matéria.

Em seguida, os autos foram encaminhados à Comissão de Regimento e Jurisprudência deste Tribunal, que em informação à peça 4, observou a inexistência de prejulgado ou decisão reiterada sobre o tema.

A Diretoria de Administração Municipal – DFAM instruiu a consulta com a bem elaborada informação anexada à peça 5, apresentando a seguinte conclusão:

> 1 - A criação, pelos Municípios, de órgão de Imprensa oficial, nos moldes previstos na Constituição Estadual, é legal;
>
> 2 – Nos casos previstos no §1º do art. 40 da Constituição Estadual, deverá ocorrer a publicação na imprensa oficial escrita em Diário Oficial do Estado ou do próprio Município, na forma prevista no art. 28, com exemplares das edições diárias sequencialmente numeradas, por medida de segurança,

> enviados ao Arquivo Público do Piauí, imediatamente após a sua circulação, para fins de guarda e arquivamento *Ad Perpetuam in Memoriam;*
>
> 3 - Atendendo aos princípios da razoabilidade, economicidade, necessidade, adequação e da própria publicidade, recomenda-se que os Municípios continuem publicando seus atos oficiais no Diário Oficial dos Municípios e, quando for o caso, no Diário Oficial do Estado, por ser medida de economia aos cofres públicos municipais e garantia de acesso das informações a um maior número de interessados, sempre observando o estabelecido na Instrução Normativa TCE/PI nº 03/2015, de 30 de abril de 2015, alterada pelas Instruções Normativas TCE/PI nº 05/2015, de 25 de junho de 2015 e nº 02/2016, de 31 de março de 2016.

O Ministério Público de Contas manifestou nos autos, por meio do parecer de peça 7, opinando para que a consulta seja conhecida e respondida de acordo com a análise técnica apresenta pela DFAM.

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

A questão suscitada na presente Consulta está relacionada à possibilidade, de Municípios piauienses, especificamente aqueles vinculados à AMPAR instituírem, mediante lei, Diário Oficial para divulgação de seus atos.

O parecer jurídico apresentado pelo consulente opina pela legalidade de criação de órgão de imprensa oficial pelos municípios, para que possibilite a máxima efetividade ao princípio da publicidade.

Inicialmente, oportuno frisar que a publicidade é entendida como um dos princípios básicos da administração pública, estando expressamente previsto no art. 37, *caput* da Constituição Federal de 1988.

> 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: […]

Vê-se, portanto, que a publicidade integra os princípios que devem ser norteadores de qualquer administração pública, o qual está definido pela doutrina de Hely Lopes Meirelles nos termos seguintes:

> Publicidade é a divulgação oficial do ato para conhecimento público e início de seus efeitos externos. Daí por que as leis, atos e contratos administrativos que produzem consequências jurídicas fora dos órgãos que os emitem exigem publicidade para adquirirem validade universal, isto é, perante as partes e terceiros.

Convém acrescentar que a publicidade da atuação administrativa teve maior relevância a partir da edição da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que passou a exigir de todos aqueles que administram recursos públicos, uma dimensão maior da transparência dos gastos públicos, consoante o especificado no 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; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Assim, a criação de órgão de imprensa oficial por parte dos municípios para dar cumprimento ao princípio da publicidade, mediante lei local, em tese não haveria óbice de ordem legal, tendo em vista dispor o município de autonomia política administrativa e financeira, conferida pela Constituição Federal, consoante o disposto no art. 18, incluindo-se a competência para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, inciso I). Um exemplo que certamente pode ser citado acerca dessa autonomia municipal para legislar sobre assuntos de interesse local é a instituição de sua própria imprensa oficial.

Nesse sentido, a Constituição do Estado do Piauí, em seu art. 28, *caput* e parágrafo único prescreve:

> Art. 28 – Os Municípios publicarão, **em seu órgão de imprensa**, dentro de dez dias, a partir da ultimação do ato respectivo:
> I – as leis;
> II – os decretos regulamentares;
> III – os avisos de editais de concurso público e licitação;
> IV – os extratos dos atos de nomeação, admissão, contratação, promoção, exoneração, demissão e aposentadoria de seu pessoal, sob pena de nulidade absoluta.
> Parágrafo único – No Município onde não houver órgão de imprensa oficial, a publicação dos atos referidos neste artigo e no art. 22 será feita no **Diário Oficial dos Municípios, órgão de publicação dos atos municipais,** instituído e oficializado por legislação municipal específica dos referidos entes federativos. **(grifos nossos).**

Oportuno frisar que a matéria em discursão se encontra disciplinada no âmbito desta Corte de Contas, por meio da Instrução Normativa TCE n° 03, de 30 de abril de 2015, que dispõe sobre a publicidade, transparência e publicações de atos na imprensa oficial dos entes sujeitos à jurisdição do Tribunal de Contas do Estado do Piauí e dá outras providências, dispondo o art. 1º:

> Art. 1º As publicações oficiais dos órgãos da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas, Judiciário e do Ministério Público, assim como das entidades da administração direta ou indireta do Estado do Piauí ou de seus Municípios devem ser realizadas **através do seu órgão de imprensa oficial a ser definido em lei pelo respectivo ente.**
> Parágrafo único. No **Município onde não houver órgão de imprensa oficial**, a publicação dos atos referidos neste artigo deverá ser feita por meio do Diário Oficial dos Municípios, na forma estabelecida no parágrafo único do art. 28 da Constituição do Estado do Piauí, **não sendo admitido o compartilhamento de publicações em veículos de outros Municípios, consórcios e/ou associações municipais**. (grifou-se).

Observa-se que a Instrução Normativa que regula a matéria no âmbito dessa Corte de Contas, encontra-se em consonância com os preceitos constitucionais, especificamente no que respeita à vedação de criação de imprensa oficial por meio de entidade coletiva como consórcios ou associações municipais.

Em relação à forma de divulgação dos atos oficiais, a citada Instrução Normativa nº 03/2015 – em observância ao disposto no §1º do art. 40, da Constituição Estadual e no art. 21 da Lei nº 8.666/93 – prescreve, em seu art. 4º, a obrigatoriedade de alguns atos ainda serem publicados na forma impressa, nos termos seguintes:

> Art. 4º O ente necessariamente deverá publicar seus atos na forma impressa nos casos em que a lei expressamente assim exija, em especial quanto aos avisos de licitação, Relatórios de Gestão Fiscal, Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária, Lei Orçamentária Anual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Plano Plurianual e demais documentos de publicação obrigatória previstos na Lei no 8.666/1993 e Lei Complementar nº 101/2000, que deverão ser publicados na imprensa escrita em Diário Oficial do Estado ou do próprio Município.

A unidade técnica deste Tribunal ao analisar a presente consulta, manifestou-se no sentido da possiblidade de criação de Diário Oficial pelos municípios piauienses, elencando os seguintes requisitos a serem observados: a) previsão em lei municipal; b) o veículo oficial escolhido (eletrônico e/ou impresso) deve dar máxima efetividade ao princípio da publicidade; c) as publicações em meio eletrônico devem ter sua idoneidade e integridade asseguradas por tecnologia de certificação digital; d) **deve haver a publicação em diário oficial impresso de atos disciplinados em lei especial - art. 21, III, da Lei nº 8.666/93; art. 40, §1º da Constituição Estadual do Piauí e art. 4º da Instrução Normativa do TCE-PI nº 03/15** com as alterações promovidas pela Instrução Normativa do TCE-PI nº 05/15; e) observância do envio das publicações impressas ao arquivo público do Piauí e ao TCE-PI; f) o diário oficial municipal próprio deve ter circulação comprovada por

auditagem do IVC – Instituto Verificador de Circulação ou por auditor independente; g) disponibilização do diário oficial eletrônico em sítio oficial do poder público.

Ressalte-se, contudo que, embora a unidade técnica reconheça a legalidade de criação de diários pelos municípios para publicação de seus atos oficiais, observa que a manutenção de órgão próprio com tal finalidade acarreta mais dispêndios aos cofres públicos, notadamente em relação aos municípios de pequeno porte, que contam com limitada disponibilidade financeira. Ademais, deve-se ainda levar em conta a pequena quantidade de atos a serem publicados por um pequeno município, o que, certamente, tornaria injustificável a criação do diário próprio.

Por fim, a unidade técnica aponta que seria aconselhável que os municípios piauienses continuassem publicando seus atos no Diário Oficial dos Municípios, conforme estabelecido pela Constituição Estadual, ou, quando for o caso, no Diário Oficial do Estado, em atendimento aos princípios da razoabilidade, da economicidade e da adequação, argumentos com os quais concordamos plenamente.

4. CONCLUSÃO

Ante o exposto, tendo em consideração a análise procedida pela Diretoria de Fiscalização Municipal e o parecer do Ministério Público de Contas, respondo, em tese, a consulta nos termos seguintes:

a) Há possibilidade de os municípios piauienses instituírem, mediante lei do próprio ente, Diário Oficial para o cumprimento do princípio da publicidade;

b) Em algumas situações, a exemplo dos casos previstos no §1º do art. 40 da Constituição Estadual, deverá ocorrer a publicação na **imprensa oficial escrita** em Diário Oficial do Estado ou do próprio Município, na forma prevista no art. 28, com exemplares das edições diárias sequencialmente numeradas, por medida de

segurança, enviados ao Arquivo Público do Piauí, imediatamente após a sua circulação, para fins de guarda e arquivamento *Ad Perpetuam in Memoriam*;

c) Atendendo aos princípios da razoabilidade, economicidade, necessidade, adequação e da própria publicidade, recomenda-se que os Municípios continuem publicando seus atos oficiais no Diário Oficial dos Municípios e, quando for o caso, no Diário Oficial do Estado, por ser medida de economia aos cofres públicos municipais e garantia de acesso das informações a um maior número de interessados, sempre observando o estabelecido na Instrução Normativa TCE/PI nº 03/2015, de 30 de abril de 2015, alterada pelas Instruções Normativas TCE/PI nº 05/2015, de 25 de junho de 2015 e nº 02/2016, de 31 de março de 2016.

Teresina (PI), 02 de junho de 2016.

(assinado digitalmente)
Consª Waltânia Maria Nogueira de Sousa Leal Alvarenga
Relatora