



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 556419/11  
ASSUNTO: CONSULTA  
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE SÃO MATEUS DO SUL  
INTERESSADO: LUIZ ADYR GONÇALVES PEREIRA  
ADVOGADO:  
RELATOR: CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

## ACÓRDÃO Nº 3830/13 - Tribunal Pleno

**EMENTA:** Consulta. Lei Complementar Estadual nº 137/2011. Exigência da Publicação em meio eletrônico e em jornal impresso de todos os atos oficiais dos poderes públicos municipais.  
**PREJUDICIAL:** Apreciação de constitucionalidade de lei pelos Tribunais de Contas: Possibilidade de enfrentamento do mérito, conforme Súmula 347- STF.  
**MÉRITO:** A escolha dos meios de veiculação dos atos de despesa municipais, com vistas ao atendimento do princípio da publicidade, combinado aos princípios da eficiência e da economicidade, é assunto de interesse local, nos termos do art. 30, I, da CF/88.

### 1. RELATÓRIO

Trata-se de consulta encaminhada a este Tribunal pelo Prefeito Municipal de São Mateus do Sul, Sr. Luiz Adyr Gonçalves Pereira, acerca da possibilidade de o Poder Executivo, tendo adotado por lei a divulgação de seus atos oficiais apenas em meio eletrônico, à luz do conteúdo da Lei Complementar Estadual nº 137, manter o mesmo procedimento, acrescido da impressão e distribuição local, gratuita, de exemplares do Diário Oficial, e com isto considerar atendidas as disposições da referida lei.

As questões formuladas foram:

*“- O município, tendo adotado por lei a divulgação de seus Atos Oficiais apenas em meio eletrônico (Diário Oficial Municipal), pode, à luz da Lei Complementar Estadual nº 137, manter o mesmo procedimento, acrescido da impressão e distribuição local, gratuita, de exemplares do DO, e com isto considerar atendidas as disposições da referida Lei?”*

*- Se positivo, é necessário que o município mantenha jornalista responsável pelo Diário Oficial?”*

Inicialmente, o Despacho nº 2324/11 (Peça 4), determinou a juntada de novo parecer jurídico pelo consulente, contendo o enfrentamento do conteúdo da consulta, o que foi atendido, conforme consta de Peça 6.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A Consulta foi recebida nos termos do Despacho 2501/11 (Peça 11).

O Parecer emitido pela Assessoria Jurídica do Município (Peça 6), no entendimento de que a intenção do legislador estadual não seria a de fomentar a área jornalística, obrigando os Municípios a contratarem empresas do ramo, mas sim de dar a mais ampla divulgação dos atos da administração, aliado ao fato de não existir jornal com circulação diária no Município, conclui que a edição impressa e diária do Diário Oficial do Município (além da veiculação eletrônica), com distribuição abrangente e equivalente aos atuais periódicos existentes no Município, atenderia ao espírito da Lei Complementar nº 137.

A Coordenadoria de Jurisprudência e Biblioteca, em cumprimento aos artigos 166, X e 313 § 2º do Regimento Interno desse Tribunal, na Informação nº 45/11 (peça 13), relacionou os seguintes processos que trataram de assuntos similares: Protocolo nº 186419/05, Acórdão nº 448/06, do Município de Loanda; Protocolo nº 152159/08 - Acórdão nº 864/08 – Tribunal Pleno, do Município de Cascavel; Processo nº 603831/07, Acórdão nº 302/09, Tribunal Pleno, que trata de Consulta da Assembleia Legislativa do Paraná; e Processo nº 530203/09, Acórdão nº 1427/10, Tribunal Pleno, que trata de Consulta da Câmara Municipal de Arapongas.

Mediante a Instrução 3815/12 (Peça 22), a Diretoria de Contas Municipais informa a ocorrência de formulação de outras Consultas de igual teor pelas Câmaras Municipais de Irati e Maringá nos protocolos 50795412 e 3567612.

A unidade técnica, para responder ao primeiro questionamento, faz remissão ao conteúdo da Instrução nº 2467/12 – DCM, que respondendo ao questionamento contido na Consulta dos autos nº 35676/12, sobre se “a publicação dos atos administrativos através de mídia eletrônica, com a observância do disposto na Instrução Normativa n.º 58/2011 e Lei Complementar n.º 131/2009, *supre a publicação em mídia impressa em face dos princípios da eficiência e da economia elencados na Constituição Federal*”, opinou pelo oferecimento da seguinte resposta:

*“Sim, ressalvados os casos em que lei especial exija a publicação em veículo impresso de grande circulação, a publicação em meio eletrônico dos atos dos Poderes Públicos Municipais que importem em realização de despesa *supre a publicação em mídia impressa exigida pela Lei Complementar Estadual n.º 137/2011.*”*

*A exigência de publicação prevista pela Lei Complementar Estadual n.º 137/2011 é inconstitucional e desarrazoada e, portanto, não deve ser aplicada por este Tribunal.”*

Quanto ao segundo questionamento, acerca da necessidade de contratação de jornalista responsável pelo Diário Oficial local, a Instrução 3815/12 opina no sentido de que não há necessidade da contratação de tal profissional.

No Parecer Ministerial nº 107/12, o douto Procurador-Geral do Ministério Público junto ao TCE, Dr. Elizeu de Moraes Corrêa, manifesta-se pelo não conhecimento da Consulta, entendendo que o exame em tese de constitucionalidade de leis e atos normativos do Poder Público não se insere na competência material do Tribunal de Contas.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Reconhece, contudo, acompanhando a unidade técnica, que “restou evidente a invasão de competência legislativa do Estado sobre o Município, sinalizando pela inconstitucionalidade da norma estadual.” Contudo, em sentido diverso, conclui: “Entretanto, como sabemos, a imposição pela Assembléia Legislativa do dever de publicar pela mídia impressa - forçando despesa aos Municípios, embora flagrantemente inconstitucional - é norma vigente e caso não obedecida pode importar em sanções.”

Assim, considerando a hipótese de a Corte decidir enfrentar o mérito, opina, no mérito, no sentido de que, embora flagrantemente inconstitucional, a Lei Complementar Estadual nº 137/2011 é norma vigente cujo descumprimento pode acarretar sanções, sendo adequada a impressão e distribuição local do Diário Oficial Eletrônico, sendo desnecessária a contratação de profissional jornalista.

Ante a constatação da tramitação da presente Consulta, distribuída em 15/09/2011, o douto Conselheiro Durval Amaral, relator dos autos de Consulta nº 35676/12, da Câmara Municipal de Maringá, já apensado aos autos nº 507954/12, da Câmara Municipal de Irati, com conteúdo idêntico ao questionamento objeto deste protocolado, determinou, nos termos do Despacho 210/13 GCDA, o apensamento ao presente protocolado.

A consulta constante do Protocolo nº 35676/12, formulada pela Câmara Municipal de Maringá, através de seu Presidente, Sr. Mario Massao Hossokawa, foi admitida nos termos do Despacho nº 755/12 – GCHGH, e apresentou o seguinte questionamento:

*“A publicação dos atos administrativos através da mídia eletrônica, com a observância do disposto na Instrução Normativa nº 58/2011 e na Lei Complementar nº 137/2009 sobre a publicação em mídia impressa em face dos Princípios da Eficiência e da Economia elencados na Constituição Federal?”*

A consulta constante do Protocolo 507954/12, formulada pela Câmara Municipal de Irati, através de seu Presidente, Sr. Laudelino Antonio Filipus, foi admitida nos termos do Despacho nº 696/12 – GCDA, e apresentou os seguintes questionamentos:

*“1 – Qual a aplicabilidade da Lei Complementar 137/2011? Dispor unicamente sobre os atos oficiais a serem publicados nos Diários Oficiais municipais locais (próprios ou não) ou deve ser dado um conceito de amplitude na interpretação, relacionada com o conceito de transparência, uma vez que não deixa claro se a obrigação de publicação nos dois meios (impresso e eletrônico) refere-se exclusivamente a atos oficiais ou relaciona-se também com outras leis, tais como Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei de Licitações, entre outras?”*

*2 – Tendo em vista o princípio da autonomia municipal, pode um município optar, através de Lei, sobre qual seria o melhor meio de publicidade, impresso, eletrônico ou ambos, para a divulgação de seus atos oficiais e publicações legais?”*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*3 – A Lei Complementar nº 137/2011 fere ou não a autonomia municipal outorgada constitucionalmente aos municípios, onde cabe a estes, e somente a estes, a escolha do veículo impresso que hospedará os atos oficiais municipais?”*

Considerada a identidade de conteúdo das consultas apensadas, observa-se também a identidade de posicionamento dos opinativos de lei, nos termos acima descritos, estando o parecer da unidade técnica contido na Instrução 2467/ 12-DCM (Peça 10), e a manifestação do Ministério Público de Contas contida no Parecer Ministerial nº 19755/12 (Peça 12), ambos instruindo o processo de nº 35676/12.

É o relatório.

### **2. FUNDAMENTAÇÃO<sup>1</sup>**

Em consonância com o artigo 38 da Lei Complementar n.º 113/2005, encontram-se satisfeitos os requisitos para que se conheça das consultas formuladas.

O tema em exame, embora corretamente formulado em tese, trata da possibilidade de o legislativo estadual estabelecer, de modo cogente, os meios pelos quais os municípios paranaenses devam tornar efetivo o princípio constitucional e legal da publicidade de seus atos oficiais que importem na realização de despesas públicas.

Todas as perguntas formuladas remetem à validade e aplicabilidade da Lei Complementar nº 137, de 06 de julho de 2011, que, no intuito de regulamentar os §§ 1º e 2º e o inciso II do § 4º, do art. 27 da Constituição Estadual, dispôs sobre a publicidade dos atos praticados no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo dos Municípios, determinando, entre outras coisas, que todos os atos oficiais sejam veiculados, obrigatoriamente, por mídia eletrônica e mídia impressa, devendo esta última ser contratada mediante procedimento licitatório, que propicie a participação de jornais de comprovada circulação no Município e região em que se situe.

Antes de adentrar o mérito das consultas formuladas, preliminarmente deve ser superada a preliminar de fundo estabelecida pelo Ministério Público de Contas, nos termos do Parecer Ministerial nº 107/12 e do Parecer Ministerial nº 19755/12, quanto à possibilidade deste Tribunal se pronunciar sobre a constitucionalidade da Lei Complementar nº 137/11, o que é pressuposto para o enfrentamento das dúvidas lançadas pelos consulentes.

A preliminar em questão deve ser superada por esta Corte, como já o foi em outras oportunidades.

Especificamente, deve ser seguido o precedente contido no Acórdão 3340/10, proferido nos autos nº 635095/08, de Consulta formulada pelo Município de Andirá, no qual, examinando o âmbito de competência dos Municípios, a luz do art. 30 da Constituição Federal, o Tribunal reconheceu a inconstitucionalidade de EC/PR nº 24/2008, que versara sobre assunto de competência exclusiva dos Municípios.

Ao decidir referida consulta, a preliminar em questão foi refutada, reconhecendo-se a possibilidade de manifestação desta Corte acerca de constitucionalidade de norma, em sede de consulta, pois “*a par da obrigação que tem de debater e observar os limites de sua atuação, tem também o dever de conferir-lhe*

<sup>1</sup> Responsável Técnica: Vivian F. Cetnareski (TC 514640)



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*efetividade, no caso, sob a forma de oferecer a prestação jurisdicional requerida, relativa a matéria de grande relevância e implicações”.*

Tem-se, assim, que as decisões sobre a constitucionalidade de norma, proferidas pelos Tribunais de Contas, ainda que em sede de Consulta, tratando em tese os questionamentos formulados, diferentemente das decisões do STF em controle abstrato de constitucionalidade, não tem efeito *erga omnes*, nem *ex tunc*. Tais decisões, nos termos da lei de regência, vinculam tão somente o próprio órgão, em relação às decisões que proferirá a partir de então.

A Lei Complementar Estadual sobre a qual versam os questionamentos, pretende regulamentar os §§ 1º e 2º e o inciso II do §4º, do art. 27 da Constituição Estadual<sup>2</sup>, tratando:

- ✓ da publicidade oficial e institucional, segundo os princípios constitucionais, no sentido de seu caráter educativo, informativo ou de orientação social, além do princípio da impessoalidade.
- ✓ da publicidade semestral, em Diário Oficial, do relatório de despesas com a propaganda e a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas.
- ✓ da participação do usuário na Administração Pública Direta e Indireta, em especial, o acesso a registros administrativo e a informações sobre atos de Governo.

O art. 2º da referida Lei, foco do questionamento, determina:

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

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

***II – mídia impressa.***

*§ 1º A obrigação de veiculação de que trata o caput deste artigo alcança os atos administrativos praticados pelos Poderes Executivo e Legislativo municipais, incluindo as respectivas administrações diretas e indiretas, **que importem em realização de despesas públicas, tais como:***

- a) as aquisições e locações de bens móveis e imóveis;*
- b) as doações, cessões e operações financeiras de qualquer natureza;*

<sup>2</sup> **Art. 27.** A administração pública direta, indireta e fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, eficiência, motivação, economicidade e, também, ao seguinte:

**§ 1º.** A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

**§ 2º.** Semestralmente, a administração direta, indireta e fundacional, publicará, no Diário Oficial, relatório das despesas realizadas com a propaganda e a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas, especificando os nomes dos veículos publicitários.

**§ 4º.** A lei disciplinará as formas de participação do usuário na Administração Pública direta e indireta, regulando especialmente: (...)

**II** - o acesso dos usuários a registros administrativo e a informações sobre atos de Governo observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII da Constituição Federal;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- c) a admissão, nomeação, demissão, exoneração e aposentadorias de servidores e empregados públicos, incluídos os comissionados;*
- d) atos relacionados à contratação de fornecedores e prestadores de serviços, incluindo os respectivos editais de licitação;*
- e) atos relacionados à gestão fiscal.*

*§ 2º Os municípios que mantenham serviços eletrônicos por meio dos quais promovam, em suas respectivas páginas de internet, a publicação de Diário Oficial Municipal, por meio das quais se garanta amplo e livre acesso às publicações dos atos oficiais, ficam dispensados da veiculação, por meio do Departamento de Imprensa Oficial do Estado.*

***§ 3º A escolha do veículo para publicação em mídia impressa será feita mediante procedimento licitatório que propicie a participação de jornais de comprovada circulação no Município e região em que se situe.***

*§ 4º A veiculação dos atos de que trata este artigo poderá se dar por meio de extrato reduzido, no qual conste a identificação das partes, natureza do ato e da identificação do processo que lhe deu origem, com os respectivos objetos, valores e prazos.*

*(Incluído pela Lei Complementar 141 de 23/01/2012)*

*§ 5º Em se tratando de atos relativos a servidores, o extrato de que trata o parágrafo anterior deverá conter a identificação do servidor com os respectivos números do Registro Geral e do Cadastro Nacional de Pessoa Física, o cargo ocupado, a finalidade do ato e a identificação do processo que lhe deu origem.*

*(Incluído pela Lei Complementar 141 de 23/01/2012)”*

Portanto, através da norma supra transcrita, o Estado determinou que os atos oficiais dos Poderes Executivos e Legislativos Municipais que importem realização de despesas deverão ser veiculados de forma obrigatória, em:

- ✓ Meio eletrônico, junto ao Departamento de Imprensa Oficial do Estado (inciso I);
- ✓ Mídia Impressa (inciso II).

Não há, no texto normativo, qualquer alternativa de escolha, mas a determinação de que a publicidade oficial nos casos ali tratados deverá ser realizada, não alternativamente, mas cumulativamente, nos dois veículos. Tanto que, os seus Parágrafos segundo, terceiro e quarto, autorizam esse entendimento, ao estabelecer condições para a escolha de ambas as modalidades:

- ✓ Opção pelo meio eletrônico próprio, quando os Municípios mantenham serviços em suas páginas de internet, para a publicação de Diário Oficial Municipal, dispensando-se o serviço ofertado pelo Departamento de Imprensa Oficial.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

✓ Condições para a publicação de mídia impressa, com a adoção de procedimento licitatório que *propicie a participação de jornais de comprovada circulação no Município e sua região*.

Até o presente momento este Tribunal não emitiu juízo acerca da constitucionalidade ou não da referida Lei Complementar nº 137/2011, sob a ótica da autonomia municipal em confronto com o poder constituinte complementar do Poder Legislativo Estadual. Ante as consultas formuladas, cumpre, agora, tal desiderato.

Em análise mais aprofundada do tema, verifica-se que a lei em exame, ao tratar da publicidade dos atos de despesas dos municípios, efetivamente ultrapassou a competência constitucionalmente atribuída ao Estado, tanto ao pretender sobrepor-se às normas gerais sobre a matéria, já regulamentadas em âmbito nacional, quanto ao imiscuir-se na competência legislativa e administrativa local, atribuída aos municípios nos termos do art. 30 da Carta de 1988.

A LC 137/11 pretendeu criar obrigações procedimentais aos municípios quanto à publicidade de atos relacionados a licitações e contratos, matéria cujas normas gerais da União encontram-se na Lei 8.666/93, e a publicidade de questões orçamentárias e de responsabilidade fiscal, que tem suas normas gerais na Lei 4.320/63 e na Lei Complementar 101/2000. Especificamente quanto à questão da transparência, as normas gerais encontram-se regulamentadas pela Lei nº 12.527/2011<sup>3</sup>.

Uma vez existentes as normas de caráter geral, resta aos Estados, nos termos do art. 24, § 2º, e aos municípios, consoante art. 30, II, tão somente a competência para suplementar as normas gerais de acordo suas próprias especificidades.

A Constituição Federal, ao tratar o tema, exige que o administrador público obedeça ao *princípio da publicidade*, não estabelecendo os meios, os procedimentos, pelos quais ele deve atingir este fim:

*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 (...).*

A Lei 8.666/93, segue a mesma linha, fixando o dever do gestor público em dar publicidade aos atos por ele praticados, não estabelecendo os meios ou os procedimentos específicos pelos quais o princípio deve ser atingido. A título de

---

<sup>3</sup> A Lei nº 12.527/2011 dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no [inciso XXXIII do art. 5º](#), no [inciso II do § 3º do art. 37](#) e no [§ 2º do art. 216 da Constituição Federal](#).



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

exemplo, veja-se o mais exposto dos dispositivos da norma geral acerca dessa questão:

*Art. 16. Será dada publicidade, mensalmente, em órgão de divulgação oficial ou em quadro de avisos de amplo acesso público, à relação de todas as compras feitas pela Administração Direta ou Indireta, de maneira a clarificar a identificação do bem comprado, seu preço unitário, a quantidade adquirida, o nome do vendedor e o valor total da operação, podendo ser aglutinadas por itens as compras feitas com dispensa e inexigibilidade de licitação. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994) (grifamos)<sup>4</sup>*

No que tange aos instrumentos de transparência da gestão fiscal, a LC nº 101/2000, com a redação que lhe deu a LC 131/2009, também trata da questão:

*“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.*

*Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:*

*I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;*

*II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;*

*III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.”*

(grifamos)

Observe-se que a lei de responsabilidade fiscal estabelece, como *standard* a ser cumprido pelos entes federados quanto à publicidade dos atos públicos, a respectiva divulgação em meios eletrônicos de acesso público.

---

<sup>4</sup> Outros dispositivos da lei também tratam expressamente da publicidade a ser dada aos atos oficiais, como os artigos 3º, art. 5º, art. 15, § 2º, art. 21, art. 26, art. 38, art. 39, art. 61, art. 109, §1º. Ademais, em seu art. 115, a lei 8.666/93 reitera a competência suplementar dos entes federados para tratar da procedimentalização de suas normas, ao dispor: “Art. 115. Os órgãos da Administração poderão expedir normas relativas aos procedimentos operacionais a serem observados na execução das licitações, no âmbito de sua competência, observadas as disposições desta Lei. Parágrafo único. As normas a que se refere este artigo, após aprovação da autoridade competente, deverão ser publicadas na imprensa oficial.”



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Não menos importante é destacar que também a Lei da Transparência ou lei de acesso à informação, Lei nº 12.527/2011, não criou as obrigações que a Lei Complementar Estadual nº 137/2011 pretendeu impor aos Municípios. Referida lei não estabelece qualquer obrigatoriedade quanto aos meios de divulgação dos atos oficiais, salvo a determinação, contida no art. 30<sup>5</sup>, a qual, além de limitada ao rol de informações ali estabelecido, requer exclusivamente a veiculação eletrônica das mesmas, acompanhada da manutenção, na sede do órgão, de um exemplar.

Como bem lançado na Instrução Técnica 2467/12, *“embora não seja possível afirmar que a Lei Complementar Estadual nº 137/2011 tenha contrariado a Lei da Transparência, é certo que a Lei paranaense formulou exigências que a Lei da Transparência não deduzira”*.

No julgamento da ADI nº 927-3 MC/RS, o STF reconheceu que as normas de caráter específico são aplicáveis apenas à própria União, não vinculando os Estados e os Municípios, que poderão dispor em contrário em suas respectivas legislações. Do voto do relator, Ministro Carlos Velloso, é relevante extrair:

*“... Penso que essas 'normas gerais' devem apresentar generalidade maior do que apresentam, de regra, as leis. Penso que 'norma geral', tal como posta na Constituição, tem o sentido de diretriz, de princípio geral. A norma geral federal, melhor será dizer nacional, seria a moldura do quadro a ser pintado pelos Estados e Municípios no âmbito de suas competências (...) Não são normas gerais as que se ocupem de detalhes, pormenores, minúcias, de modo que nada deixam à criação própria do legislador a quem se destinam, exaurindo o assunto de que tratam (...) São normas gerais as que se contenham no mínimo indispensável ao cumprimento dos preceitos fundamentais, abrindo espaço para que o legislador possa abordar aspectos diferentes, diversificados, sem desrespeito a seus comandos genéricos, básicos. (...)*

*Cuidando especificamente do tema, em tralho que escreveu a respeito do DL 2.300/86, Celso Antônio Bandeira de Mello esclareceu que “normas que estabelecem particularizadas definições, que minudenciam condições específicas para licitar ou para contratar, que definem valores, prazos e requisitos de publicidade, que arrolam exaustivamente modalidades licitatórias e casos de dispensa, que regulam registros cadastrais, que assinalam com minúcia o íter e o regime procedimental, os recursos cabíveis, os prazos de interposição, que arrolam documentos exigíveis de licitantes, que preestabelecem cláusulas obrigatórias de contratos, que dispõem até sobre encargos administrativos da administração contratante no acompanhamento da execução da avença, que regulam penalidades administrativas, inclusive quanto aos tipos e casos em que cabem, evidentíssimamente sobre não serem de Direito Financeiro, menos ainda serão normas gerais, salvo no sentido de que toda norma – por sê-lo – é geral. (“Licitações”, RCP 83/16)”*

<sup>5</sup> Art. 30. A autoridade máxima de cada órgão ou entidade publicará, anualmente, em sítio à disposição na internet e destinado à veiculação de dados e informações administrativas, nos termos de regulamento:

- I - rol das informações que tenham sido desclassificadas nos últimos 12 (doze) meses;
- II - rol de documentos classificados em cada grau de sigilo, com identificação para referência futura;
- III - relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes.

§ 1º Os órgãos e entidades deverão manter exemplar da publicação prevista no **caput** para consulta pública em suas sedes.

§ 2º Os órgãos e entidades manterão extrato com a lista de informações classificadas, **acompanhadas da data, do grau de sigilo e dos fundamentos da classificação.**



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Do julgado supra, pode-se extrair que, ao menos em se tratando de matéria de licitações e contratos, os requisitos de publicidade dos atos não se enquadram no conceito de normas gerais.

Também é válido colacionar precedente do Supremo Tribunal Federal, na ADI 3645- PR, no qual, em situação análoga, reconheceu a ocorrência de extrapolação, pelo Estado, da autorização constitucional voltada ao preenchimento de lacunas na legislação federal.

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 14.861/05, DO ESTADO DO PARANÁ. INFORMAÇÃO QUANTO À PRESENÇA DE ORGANISMOS GENETICAMENTE MODIFICADOS EM ALIMENTOS E INGREDIENTES ALIMENTARES DESTINADOS AO CONSUMO HUMANO E ANIMAL. LEI FEDERAL 11.105/05 E DECRETOS 4.680/03 E 5.591/05. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE PARA DISPOR SOBRE PRODUÇÃO, CONSUMO E PROTEÇÃO E DEFESA DA SAÚDE. ART. 24, V E XII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL ESTABELECIMENTO DE NORMAS GERAIS PELA UNIÃO E COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR DOS ESTADOS.*

*1. Preliminar de ofensa reflexa afastada, uma vez que a despeito da constatação, pelo Tribunal, da existência de normas federais tratando da mesma temática, está o exame na ação adstrito à eventual e direta ofensa, pela lei atacada, das regras constitucionais de repartição da competência legislativa. Precedente: ADI 2.535-MC, rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 21.11.03.*

*2. Seja dispondo sobre consumo (CF, art. 24, V), seja sobre proteção e defesa da saúde (CF, art. 24, XII), busca o Diploma estadual impugnado inaugurar regulamentação paralela e explicitamente contraposta à legislação federal vigente.*

***3. Ocorrência de substituição - e não suplementação - das regras que cuidam das exigências, estadual que dispôs sobre o tema de maneira igualmente abrangente. Extrapolação, pelo legislador estadual, da autorização constitucional voltada para o preenchimento de lacunas acaso verificadas na legislação federal. Precedente: ADI 3.035, rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 14.10.05.***

*4. Declaração de inconstitucionalidade consequencial ou por arrastamento de decreto regulamentar superveniente em razão da relação de dependência entre sua validade e a legitimidade constitucional da lei objeto da ação. Precedentes: ADI 437-QO, rel. Min. Celso de Mello, DJ 19.02.93 e ADI 173-MC, rel. Min. Moreira Al ves, DJ 27.04.90.*

*5. Ação direta cujo pedido formulado se julga procedente.”*

*(Processo: ADI 3645- PR. Relatora: Min. Ellen Gracie. Julgamento: 30/05/2006. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Publicação: DJ 01-09-2006. PP-00016)*

Assim, ao legislar sobre aspectos procedimentais relacionados ao atendimento do princípio da publicidade dos atos públicos municipais, o legislador estadual extrapolou a competência suplementar concedida pelo § 2º do art. 24 da CF/88, invadindo, indevidamente, o âmbito da autonomia municipal.

Por outro lado, este Tribunal reiteradamente tem se manifestado no sentido de que a publicidade dos atos é questão afeta à competência legislativa e



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

administrativa local, atribuída aos municípios nos termos dos art. 29 e 30 da Carta de 1988.

Os Municípios, desde que respeitadas as normas gerais fixadas por lei da União e o limites traçados quanto ao núcleo essencial dos princípios inerentes (especialmente as normas gerais contidas na lei 8.666, e na LC 101/00), poderão atuar e inclusive legislar, no âmbito de sua competência, de acordo com as especificidades locais.

Assim, a par da análise da legislação aplicável, essa Corte, ao analisar questões relacionadas à publicidade dos atos públicos, vem reiteradamente reconhecendo que a escolha dos meios adotados pelo administrador público municipal com vistas ao atingimento do princípio da publicidade, encontra-se no âmbito da competência fixada pelo art. 30 da Carta da República<sup>6</sup>.

É o caso das decisões contidas nos Acórdão nº 302/09 – Pleno e no Acórdão nº 1427/10 – Pleno, ambos de Consulta, sendo a primeira referente à possibilidade de **publicação dos atos oficiais dos municípios exclusivamente em meio eletrônico** ou em **diário próprio dos municípios nos casos em que haja diário local de circulação comprovada, e a segunda, referente ao reconhecimento da autonomia municipal** para eleger a periodicidade de edição do órgão próprio em que o Município veiculará seus atos oficiais.

Das referidas decisões é relevante colacionar:

*“Vistos, relatados e discutidos estes autos, **acordam** os membros do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, reunidos em sessão plenária, **por unanimidade**, nos termos do voto do Relator, Auditor Sérgio Ricardo Valadares Fonseca, responder ao consulente que:*

**1) é possível, desde de que prevista em lei municipal, a publicação dos atos oficiais dos municípios exclusivamente em meio eletrônico, ressalvados os casos em que lei especial exija a publicação em veículo impresso de grande circulação, observadas as seguintes diretrizes:**

**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 – ICPBrasil;**

**2) é possível, desde que prevista em lei municipal, a publicação dos atos oficiais dos municípios em diário próprio nos casos em**

<sup>6</sup> “Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local;”



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*que haja diário local de circulação comprovada por auditoria do renomado IVC (Instituto Verificador de Circulação) ou ainda por auditor independente de comprovada idoneidade.*

(Processo nº 603831/07, Acórdão nº 302/09 – Pleno, Consulta da Assembleia Legislativa do Paraná, relator Auditor Sérgio Ricardo Valadares da Fonseca)

*“Seguindo esse entendimento, acolhendo a instrução da Diretoria de Contas Municipais e a manifestação do Ministério Público junto a este Tribunal, **VOTO** no sentido de reconhecer a autonomia municipal para eleger a periodicidade de edição do órgão próprio em que o Município veiculará seus atos oficiais, com fundamento no disposto no art. 30, I, da Constituição Federal. No que concerne à comprovação da efetiva tiragem e distribuição do veículo de publicação dos atos oficiais, **VOTO** pela observância do julgado contido no Acórdão nº 302/09, que determinou a auditoria pelo Instituto Verificador de Circulação – IVC, ou por auditor independente de comprovada idoneidade”.*

(Processo nº 530203/09, Acórdão nº 1427/10 – Pleno, Consulta da Câmara Municipal de Arapongas, Relator Conselheiro Heinz Georg Herwig)

Evidencia-se dos julgados acima, que este Tribunal tem reiteradamente reconhecido que a forma de dar efetividade ao princípio da publicidade é assunto de interesse local.

Uma vez que a Constituição Federal, assim como também a Constituição Estadual, estabelecem que é de competência dos municípios legislar sobre assuntos de interesse local (artigo 30 e art. 17, I, respectivamente), nos quais claramente se inserem as questões relativas aos meios de dar publicidade aos atos do poder público local, evidencia-se, novamente, a inconstitucionalidade da Lei Complementar Estadual nº 137.

As exigências impostas pela Lei Complementar 137/2011 podem gerar situações de absoluto desequilíbrio na relação custo/benefício decorrente de cada tipo de procedimento, tirando do administrador a possibilidade de buscar, e fundamentadamente escolher, o meio mais eficiente, e ao mesmo tempo, mais econômico, de dar efetividade ao princípio da publicidade de seus atos.

De ser repisado, inclusive, que da análise do §3º, do art. 2º da LC 137/11, se depreende que a lei em exame acaba por afastar inclusive a possibilidade de utilização, pelos Municípios, de seus próprios Diários Oficiais, em franco avanço contra a autonomia municipal.

Nesse sentido, é ainda relevante anotar, acompanhando o opinativo da DCM, que “a própria Lei n.º 16.595/2010 – que, como visto, faz as vezes da Lei Complementar n.º 137/2011 para as entidades do Estado – é menos exigente. A Lei Estadual exige das entidades a disponibilização de um Portal da Transparência e a publicação de seus atos no Diário Oficial do Estado, mas não exige a seleção de outro



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*jornal para veiculação dos atos dos Poderes Públicos. Na verdade, a norma, inclusive, proíbe o uso de outro veículo de mídia impressa.” (Peça 22, p. 10)*

E, mesmo sendo menos exigente, a Lei 16.595/2010 foi julgada inconstitucional pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, nos termos da AI - 724032-8, cuja ementa é a seguinte:

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Propositura por Deputado Estadual Admissibilidade Inteligência do art. 111, inciso VII, da Constituição Estadual Perda superveniente da representação parlamentar Irrelevância Alegação de ofensa a dispositivos da Constituição Estadual, mas que reproduzem regras previstas na Carta Federal Possibilidade Competência desta Corte Inconstitucionalidade formal Inocorrência, vez que não contraria qualquer mandamento que estabeleça a iniciativa privativa de leis Inconstitucionalidade material Existência Declaração parcial em relação ao disposto no art. 1º, caput, e art. 2º, § 2º, da Lei Estadual nº 16.595/2010 Interpretação conforme a Constituição Estadual do art. 1º, § 1º, da mesma lei Ação julgada parcialmente procedente.”*

(TJPR - Órgão Especial - AI - 724032-8 - Foro Central da Comarca da Região Metropolitana de Curitiba - Rel.: Campos Marques - Por maioria - - J. 18.06.2012)

Do voto do Relator, Desembargador Campos Marques, vale destacar a passagem em que aponta a inconstitucionalidade material da norma, contida na expressão "ficando extintas quaisquer outras formas de publicação oficial, ressalvadas as publicações disciplinadas pelas leis federais em vigor":

*“9. Muito embora não tenha sido apontada especificamente na inicial como inconstitucional, observa-se que o art. 1º, caput, e o seu § 1º, na parte em que determina que os atos oficiais dos três poderes do Estado que impliquem na realização de despesas públicas deverão ser publicados exclusivamente no Diário Oficial do Estado, "ficando extintas quaisquer outras formas de publicação oficial", não podem prevalecer. (...) Com efeito, a determinação constante nas citadas regras, atinge frontalmente ao princípio da razoabilidade, de que trata o art. 27 da Constituição Estadual e contraria, pelo menos em relação ao Judiciário, a independência e autonomia dos poderes, previstas, respectivamente, nos arts. 7º e 98 da Carta Estadual. O Poder Judiciário, como é público e notório, tem, desde há muitos anos, o Diário da Justiça, hoje eletrônico, conectado a Rede Mundial de Computadores a internet, em que, nos termos da resposta oferecida pelo sr. Presidente, publica, "sem custo algum, todos os seus atos administrativos e processuais" (fls. 161), inclusive os relativos a lei em exame, de modo que atingirá, seguramente, a publicidade buscada com a legislação ora em análise, pois, conforme*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*acentuou, "pode ser acessado de qualquer computador, em todo o planeta" (fls. 162).*

*Não há, portanto, a menor razão para que a publicação objeto da lei seja efetuada em outro órgão, já que está arraigado no seio da população que todos os atos do Poder Judiciário, tanto administrativos como judiciais, são veiculados naquele organismo, bastando acessar o portal do Tribunal, em que consta, com bastante destaque, um link especial para a "transparência", observado na página principal.*

***Há que se reconhecer, portanto, a inconstitucionalidade da expressão "ficando extintas quaisquer outras formas de publicação oficial, ressalvadas as publicações disciplinadas pelas leis federais em vigor", contida no art. 1º, caput, da Lei Estadual nº 16.595/2010, e, interpretando o disposto no § 1º deste artigo, que determina a remessa dos respectivos atos "ao Departamento de Imprensa Oficial do Estado, para a sua publicação", tendo em conta as regras dos arts. 7º e 98 da Constituição Estadual, que, como visto, tratam da independência e autonomia dos poderes, permitir que o Poder Judiciário continue a publicar os seus atos, inclusive os objeto da lei estadual em destaque, no Diário da Justiça eletrônico.***

*10. O meu voto, assim, em conclusão, é pela parcial procedência desta ação direta de inconstitucionalidade, para declarar inconstitucional a expressão "ficando extintas quaisquer outras formas de publicação oficial, ressalvadas as publicações disciplinadas pelas leis federais em vigor", observada no art. 1º, caput, da Lei Estadual nº 16.595/2010, e a expressão "subsídio, vencimento ou provento", de que trata o art. 2º, § 2º, da mesma legislação, e, por fim, dando interpretação conforme a Constituição Estadual ao § 1º do art. 1º da referida lei, permitir que o Poder Judiciário continue a publicar os atos, incluídos os disciplinados na lei ora em exame, no Diário da Justiça eletrônico." (grifamos)*

Partindo-se de tais premissas, entendo que, na medida em que pretende impor aos Municípios obrigações procedimentais quanto à publicidade dos atos próprios dos Municípios, a Lei Complementar nº 137/2011 extrapola a competência subsidiária para tratar do tema e afronta o princípio da autonomia municipal, padecendo, portanto, de inconstitucionalidade.

Assim, quanto ao mérito da consulta, proponho que esta Corte ofereça resposta nos termos da instrução da Diretoria de Contas Municipais nº 2467/12, que findou por considerar inconstitucional a Lei Complementar Estadual 137/11, por evidente invasão de competência municipal, e por ofensa aos princípios da autonomia municipal, além dos da eficiência e economicidade dos atos administrativos, por parte do Estado do Paraná, consistente na imposição, aos municípios, de obrigações que superam as determinações gerais que devem ser atendidas pelos municípios quanto à publicidade de seus atos oficiais.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

### 3. DO VOTO

Diante do exposto, voto nos seguintes termos:

**3.1.** conhecer das Consultas formuladas pelos Municípios de São Mateus do Sul, CNPJ nº 76.021.450/0001-22, pela Câmara Municipal de Maringá, CNPJ 77.926.509/0001-94, e pela Câmara Municipal de Irati, CNPJ 77.778.819/0001-09, uma vez que, em todas, presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, oferecer resposta nos seguintes termos:

#### **QUESTÃO 1:**

*“- O município, tendo adotado por lei a divulgação de seus Atos Oficiais apenas em meio eletrônico (Diário Oficial Municipal), pode, à luz da Lei Complementar Estadual nº 137, manter o mesmo procedimento, acrescido da impressão e distribuição local, gratuita, de exemplares do DO, e com isto considerar atendidas as disposições da referida Lei?”*

#### **RESPOSTA:**

“Ressalvados os casos em que lei especial exija a publicação em veículo impresso de grande circulação, a publicação em meio eletrônico dos atos dos Poderes Públicos Municipais que importem em realização de despesa supre a publicação em mídia impressa exigida pela Lei Complementar Estadual só n.º 137/2011.

A exigência de publicação prevista pela Lei Complementar Estadual n.º 137/2011 é inconstitucional e desarrazoada e, portanto, não deve ser aplicada por este Tribunal.

Na publicação de seus atos oficiais, os órgãos públicos municipais devem seguir, além das normas gerais de regência, as orientações contidas nos Acórdão nº 302/09 – Pleno e no Acórdão nº 1427/10 – Pleno, deste Tribunal.”

#### **QUESTÃO 2:**

*- Se positivo, é necessário que o município mantenha jornalista responsável pelo Diário Oficial?”*

#### **RESPOSTA:**

Prejudicada, em virtude da resposta à questão 1.

**3.2.** determinação, após o trânsito em julgado da decisão, das seguintes medidas:

a) à Coordenadoria de Jurisprudência e Biblioteca, os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno;

b) o encerramento do Processo.

**VISTOS, relatados e discutidos,**



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

## ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade:

I. conhecer das Consultas formuladas pelos Municípios de São Mateus do Sul, CNPJ nº 76.021.450/0001-22, pela Câmara Municipal de Maringá, CNPJ 77.926.509/0001-94, e pela Câmara Municipal de Irati, CNPJ 77.778.819/0001-09, uma vez que, em todas, presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, oferecer resposta nos seguintes termos:

### **QUESTÃO 1:**

*“- O município, tendo adotado por lei a divulgação de seus Atos Oficiais apenas em meio eletrônico (Diário Oficial Municipal), pode, à luz da Lei Complementar Estadual nº 137, manter o mesmo procedimento, acrescido da impressão e distribuição local, gratuita, de exemplares do DO, e com isto considerar atendidas as disposições da referida Lei?”*

### **RESPOSTA:**

“Ressalvados os casos em que lei especial exija a publicação em veículo impresso de grande circulação, a publicação em meio eletrônico dos atos dos Poderes Públicos Municipais que importem em realização de despesa supre a publicação em mídia impressa exigida pela Lei Complementar Estadual só n.º 137/2011.

A exigência de publicação prevista pela Lei Complementar Estadual n.º 137/2011 é inconstitucional e desarrazoada e, portanto, não deve ser aplicada por este Tribunal.

Na publicação de seus atos oficiais, os órgãos públicos municipais devem seguir, além das normas gerais de regência, as orientações contidas nos Acórdão nº 302/09 – Pleno e no Acórdão nº 1427/10 – Pleno, deste Tribunal.”

### **QUESTÃO 2:**

*- Se positivo, é necessário que o município mantenha jornalista responsável pelo Diário Oficial?”*

### **RESPOSTA:**

Prejudicada, em virtude da resposta à questão 1.

II. determinar, após o trânsito em julgado da decisão, as seguintes medidas:

a) à Coordenadoria de Jurisprudência e Biblioteca, os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno;

b) o encerramento do Processo.



## **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ**

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES, IVAN LELIS BONILHA, DURVAL AMARAL e FABIO DE SOUZA CAMARGO.

Presente o Procurador Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, ELIZEU DE MORAES CORREA.

Sala das Sessões, 19 de setembro de 2013 – Sessão nº 35.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES  
Conselheiro Relator

**ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO**  
Presidente