MUNICÍPIO DE TOLEDO
Estado do Paraná

MENSAGEM Nº 159, de 4 de dezembro de 2015

SENHOR PRESIDENTE,
SENHORA VEREADORA,
SENHORES VEREADORES:

De acordo com o artigo 154 da Lei Orgânica do Município, a publicação das leis, resoluções e demais atos municipais é feita, atualmente, no órgão oficial eletrônico do Município e em órgão impresso de imprensa de circulação local.

A inserção, naquele dispositivo, da exigência de publicar-se os atos oficiais também em órgão impresso decorreu, possivelmente, da dúvida então existente quanto a ser ou não suficiente a sua veiculação em meio eletrônico, face ao princípio constitucional da publicidade.

Tal dúvida deixou de existir com a publicação do Acórdão nº 302/2009, do Pleno, do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, prolatado no Processo nº 603831/07-TC, de Consulta formulada pela Assembléia Legislativa do Estado do Paraná (cópia anexa).

De acordo com o contido nos itens 3 e 4 da Ementa do referido Acórdão, a publicação exclusivamente por meio eletrônico é possível se adotadas "medidas de segurança e proteção do conteúdo contra violações e assegurado o acesso da população", devendo, no entanto, ser mantidas as publicações em veículos de comunicação impressos dos atos que a lei determine que assim sejam veiculados, como, por exemplo, de alguns atos relacionados a processos licitatórios, nos termos da Lei Federal nº 8.666/1993.

Extrai-se, também, do Acórdão em questão que a publicação de atos exclusivamente em meio eletrônico na Internet é "tendência generalizada da Administração Pública em todas as esferas de governo e no âmbito de todos os Poderes, em sintonia com os princípios da economicidade, da efetividade e da publicidade".

Com tal objetivo, pela Lei nº 2.022/2010, o Município instituiu o Órgão Oficial Eletrônico, com normas próprias quanto ao atendimento dos requisitos de autenticidade, integridade, validade jurídica e segurança.

Além disso, a própria Lei nº 2.022/2010 mantém a obrigatoriedade de publicação também em veículo de comunicação impresso dos atos que a lei assim determine.

Saliente-se que, com a implementação de políticas de inclusão digital, é cada vez maior o número de pessoas que têm acesso à rede mundial de computadores, serviço também disponibilizado em escolas, bibliotecas e terminais de atendimento ao cidadão, mesmo em locais em que o acesso ao veículo de comunicação impresso é mais difícil.

Disso resulta que a publicação de atos oficiais apenas em meio eletrônico não representará qualquer ofensa ao princípio da publicidade. Pelo contrário, estará sendo atendido de forma mais intensa e eficaz, eis que os atos do Poder Público estarão à disposição de todos os interessados, de forma gratuita, em todo e qualquer equipamento que tenha acesso à Internet, em qualquer parte do mundo.

Em vista disso e considerando que o Órgão Oficial Eletrônico do Município já se consolidou como meio de publicidade dos atos oficiais de ambos os Poderes do Município, assim como de entidades e colegiados vinculados ao Poder Público municipal, entendemos dispensável a veiculação daqueles atos também em órgão de comunicação impresso.

Assim é que se encaminha à análise e deliberação dessa Casa a inclusa Proposta de Emenda à Lei Orgânica, objetivando dar-se a seguinte redação ao seu artigo 154:

"**Art. 154** – A publicação das leis, das resoluções e dos demais atos municipais far-se-á em órgão oficial eletrônico do Município, ressalvados aqueles que a lei determine que sejam também publicados por meio de veículo de comunicação impresso."

Respeitosamente,

LUIS ADALBERTO BETO LUNITTI PAGNUSSATT
Prefeito do Município de Toledo

Excelentíssimo Senhor
ADEMAR DORFSCHMIDT
Presidente da Câmara Municipal de
Toledo – Paraná

MUNICÍPIO DE TOLEDO
Estado do Paraná

PROPOSTA DE EMENDA À LEI ORGÂNICA

Altera dispositivo da Lei Orgânica do Município de Toledo.

A CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO APROVOU E SUA MESA EXECUTIVA PROMULGA A SEGUINTE EMENDA À LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE TOLEDO:

Art. 1º – A Lei Orgânica do Município de Toledo passa a vigorar com a seguinte alteração:

> **"Art. 154** – A publicação das leis, das resoluções e dos demais atos municipais far-se-á em órgão oficial eletrônico do Município, ressalvados aqueles que a lei determine que sejam também publicados por meio de veículo de comunicação impresso.
> ..."

Art. 2º – Esta Emenda à Lei Orgânica do Município de Toledo entra em vigor na data de sua publicação.

GABINETE DO PREFEITO DO MUNICÍPIO DE TOLEDO, Estado do Paraná, em 4 de dezembro de 2015.

LUIS ADALBERTO BETO LUNITTI PAGNUSSATT
PREFEITO DO MUNICÍPIO DE TOLEDO

LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE TOLEDO

(Texto consolidado com 8 emendas)

PREÂMBULO

A Câmara Municipal de Toledo, manifestação democrática da representação popular, invocando a proteção de Deus, promulga esta Lei Orgânica, expressão da vontade do povo toledano e instrumento da autonomia do Município.

TÍTULO I
DA ORGANIZAÇÃO DO MUNICÍPIO

CAPÍTULO I
DOS PRINCÍPIOS GERAIS

Art. 1° - O Município de Toledo, entidade componente da República Federativa do Brasil, é dotado de autonomia política, administrativa, financeira e legislativa, nos termos da Constituição Federal, da Constituição do Estado do Paraná e desta Lei Orgânica, objetivando, na área de seu território, construir uma sociedade livre, justa e solidária.

Parágrafo único - Todo o poder do Município emana do povo toledano, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente.

Art. 2° - São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.

§ 1º - Os Poderes municipais serão exercidos pela prática da democracia representativa em consonância com a democracia participativa.

§ 2º - É vedada a delegação de atribuições entre os Poderes. *(Acréscimo: ELOM nº 8/2012)*

Art. 3° - Constituem objetivos fundamentais do Município de Toledo como ente integrante da República Federativa do Brasil:

I - promover o bem-estar de todos os toledanos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação;

II - erradicar, com a participação da União e do Estado do Paraná, a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais, em sua área territorial.

Art. 4° - O Município de Toledo integra a divisão administrativa do Estado do Paraná.

Art. 5° - São símbolos do Município o brasão, a bandeira e o hino, expressões de sua cultura e de sua história.

Parágrafo único - O dia 14 de dezembro é a data magna do Município. *(Acréscimo: ELOM nº 8/2012)*

CAPÍTULO II
DA DIVISÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA

Art. 6° - A cidade de Toledo é a sede do Município.

Art. 7° - O Município é dividido em distritos, objetivando a descentralização do poder e a desconcentração dos serviços públicos.

CAPÍTULO V
DA PUBLICIDADE DOS ATOS MUNICIPAIS

Art. 154 - A publicação das leis, das resoluções e dos demais atos municipais far-se-á em órgão oficial eletrônico do Município e em órgão impresso de imprensa de circulação local. *(Alteração: ELOM nº 8/2012)*

§ 1° - A escolha do órgão de imprensa privada para divulgação dos atos municipais será feita por meio de licitação em que serão levadas em conta, além dos preços, as circunstâncias de periodicidade, regularidade, tiragem e distribuição, sendo que o contrato respectivo terá validade de um ano.

§ 2° - Os atos não normativos, de publicação obrigatória, poderão ser divulgados resumidamente, em especial:

I - os contratos resultantes de licitação;

II - diariamente, o movimento de caixa do dia anterior, por qualquer meio de divulgação.

§ 3° - O Município divulgará, até o último dia do mês subsequente ao da arrecadação, os montantes de cada um dos tributos arrecadados, os recursos recebidos e os valores de origem tributária repassados pela União e pelo Estado.

§ 4° - Nenhum ato produzirá efeito antes de sua publicação.

CAPÍTULO VI
DO PLANEJAMENTO MUNICIPAL

Seção I
Disposições gerais

Art. 155 - O planejamento municipal tem por objetivos:

I - estabelecer um processo de planejamento democrático, participativo, multidisciplinar e permanente;

II - fixar as prioridades a serem realizadas pelo Município, observado o interesse público e o disposto no parágrafo único do artigo 10 desta Lei Orgânica;

III - promover o desenvolvimento do Município, nos termos do artigo 8° desta Lei Orgânica;

IV - buscar reduzir as desigualdades sociais e setoriais existentes no território do Município;

V - expressar as aspirações da população, através da participação popular;

VI - traduzir a decisão política de Governo, representado pelo Legislativo e Executivo municipais.

Parágrafo único - A administração pública do Município estabelecerá mecanismos de acompanhamento e avaliação permanentes do planejamento municipal, visando à sua eficácia, eficiência e continuidade.

Art. 156 - Integram fundamentalmente o planejamento municipal:

I - o plano diretor e legislação correlata;

II - o plano plurianual;

III - a lei de diretrizes orçamentárias;

IV - a lei orçamentária anual, compreendendo:

a) orçamento fiscal;

b) orçamento de investimentos.

Publicado no AOTC Nº 215 de 04/09/2009

ACÓRDÃO N.° 302/09 – TRIBUNAL PLENO

PROCESSO N.°: 603831/07
ASSUNTO: CONSULTA
ENTIDADE: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ
CONSULENTE: NELSON CORDEIRO JUSTUS
RELATOR: AUDITOR SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA

CÓPIA

EMENTA

1) **Consulta** formulada pelo Presidente da Assembléia Legislativa do Estado do Paraná. **Publicação de atos oficiais dos municípios**. Definição de veículo oficial. **Definição do meio de publicação: eletrônico, em papel ou ambos**.

2) **Autonomia do Município**, assegurada pela Constituição da República, para, **por meio de lei que leve em conta a realidade fática local**, definir o veículo oficial e a mídia – eletrônica, impressa ou ambas – a ser utilizada para divulgação dos atos legislativos e administrativos municipais. **Autonomia que não pode ser – sob pena de inconstitucionalidade – aprioristicamente cerceada pelo Tribunal de Contas nem por outro órgão do Estado ou da União** sob o argumento de que a Internet ainda não alcançou a necessária disseminação. Aspecto fático que pode ser objeto de controle de constitucionalidade de acordo com a realidade de cada município pela técnica denominada pela doutrina e pelo Supremo Tribunal Federal de "controle dos fatos e prognoses legislativos".

3) **Publicação exclusivamente por meio eletrônico na Internet: possibilidade, uma vez adotadas medidas de segurança e proteção do conteúdo contra violações e assegurado o acesso da população**. Tendência generalizada da Administração Pública em todas as esferas de governo e no âmbito de todos os Poderes, em sintonia com os princípios da economicidade, da efetividade e da publicidade.

4) **Manutenção de publicações em veículos de comunicação impressos no caso de atos disciplinados por lei especial que exigir a publicação em diário impresso**, como, por exemplo, no caso da aquisição de bens e serviços pela Administração Direta e Indireta, nos termos da Lei Federal n.° 8666/93.

5) **Adoção de órgão oficial impresso próprio ainda que existam no município jornais, comprovadamente, de grande circulação**: possibilidade, devendo ser assegurada a efetiva publicidade dos atos.

6) Princípio da publicidade e acesso aos atos da gestão pública. Autonomia do Município no sistema federativo. **Definição do veículo oficial mediante lei municipal**. Autonomia do município – observada a efetiva concretização do princípio da publicidade – para (1) divulgar seus atos oficiais **exclusivamente em veículo oficial impresso** ou (2) por **meio exclusivamente de sítio oficial na Internet** ou (3) por **ambos os meios**.

RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo Presidente da Assembléia Legislativa do Estado do Paraná, senhor Deputado Estadual Nelson Justus, sobre temas relacionados à publicação de atos oficiais do Poder Executivo municipal. Em seus exatos termos, o consulente questiona:

1) "a possibilidade, ou não, do ponto de vista legal, de uma prefeitura adotar apenas a publicação eletrônica de seus atos, decretos e leis, vez que a adoção da internet como complemento ao meio impresso já é permitida e difundida"; e

2) "a possibilidade, ou não, sempre do ponto de vista legal, de uma prefeitura adotar diário oficial impresso próprio nos casos em que haja no município, diário de circulação comprovada por auditagem do renomado IVC (Instituto Verificador de Circulação) ou ainda por auditor independente de comprovada idoneidade".

A consulta é acompanhada de parecer jurídico elaborado pela Procuradoria-Geral da Assembléia Legislativa. O referido parecer opina pela possibilidade da publicação de atos oficiais em diário oficial próprio, nos termos

COPIA

indagados pelo consulente. Contudo, quanto à publicação de atos oficiais exclusivamente em meio eletrônico, as conclusões constantes do parecer jurídico são no sentido de que não há lei que autorize esse procedimento, razão pela qual seria inviável a publicação de atos oficiais unicamente em meio eletrônico.

No âmbito do Tribunal de Contas, a consulta foi analisada pela Diretoria Jurídica e pelo Ministério Público, que, no que se refere à adoção de veículo oficial impresso próprio, manifestaram-se uniformemente pela possibilidade, ainda que exista no município diário de comprovada grande circulação.

A Diretoria Jurídica, por meio do Parecer n.º 80/08, manifesta-se pela possibilidade de publicação dos atos oficiais do poder Executivo Municipal por meio eletrônico, desde que a medida seja acompanhada por regulamentação em lei municipal:

> "Relativamente ao primeiro questionamento, por óbvio que a publicação eletrônica de atos do governo tem ganhado espaço em todas as esferas de governo, eis que francamente mais célere e econômica. No entanto, para a efetivação do princípio da publicidade, o correto seria que, cada município, no exercício de sua autonomia, regulamentasse por lei própria a forma de exteriorização e publicidade dos seus atos. Assim, estabelecendo a lei municipal a adoção da via eletrônica para a divulgação de seus atos, a princípio, não haveria obstáculo a essa empreitada.
>
> Convém não esquecer que o meio escrito goza de certa preponderância na medida em que, antes do advento da internet, era a única via confiável para a publicidade dos atos do governo. Assente essa importância inaugural da publicação escrita e presente que o problema é a ausência de publicidade e não publicidade em demasia, a lei do município poderia prever a publicação em meio eletrônico e na imprensa escrita, seja por órgão oficial ou por diário de grande circulação, eis que mais consentânea com a razoabilidade".

Todavia, note-se que a Diretoria Jurídica menciona a possibilidade de publicação dos atos oficiais por meio eletrônico, mas não de forma exclusiva. Ou seja,

CÓPIA

a publicação eletrônica à qual a Diretoria Jurídica faz menção não elimina a publicação impressa dos atos do Poder Executivo municipal.

Quanto à segunda questão, a Diretoria Jurídica opina pela inexistência de obstáculos à publicação dos atos oficiais do Poder Executivo Municipal em diário próprio, ainda que exista no município jornais, comprovadamente, de grande circulação:

> "No concernente à segunda dúvida, dentro da autonomia outorgada constitucionalmente aos municípios cabe somente a esses a escolha do veículo impresso que hospedará os atos oficiais municipais. Desta feita, não há óbices para que o município possua diário oficial próprio mesmo nos casos em que haja no município diário de circulação comprovada por auditagem do IVC ou ainda por auditor independente de comprovada idoneidade. Não se deve esquecer que o que se impõe é a existência de publicidade, não importa se oriunda de um veículo oficial ou jornal de grande circulação local".

Por fim, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, por meio do Parecer n.º 1264/08, responde ao primeiro questionamento no sentido de ser possível a publicação dos atos oficiais por meio eletrônico, desde que em caráter de complementaridade à publicação em meio físico e regulada por lei municipal:

> "Em relação ao primeiro questionamento, no entender desta Procuradora o princípio da publicidade restaria suprimido caso a Prefeitura adotasse somente a publicação eletrônica, como foi indagado. Poderia sim, após autorização legal, utilizar a publicação eletrônica como forma complementar de publicação de atos, leis e decretos, mas não como única forma de publicidade, uma vez que nem todos os administrados têm acesso à Internet, sendo mais acessível a publicação impressa.
>
> A exemplo do que ocorre nos poderes públicos do Estado do Paraná, em que os atos devem ser obrigatoriamente publicados no Diário Oficial do Estado e no site oficial do Estado do Paraná na Internet,

CÓPIA

conforme Lei Estadual nº 14.603/2004, poderá o Município regulamentar a utilização da via eletrônica de publicação como meio complementar à publicação no diário oficial.

O mesmo procedimento é adotado pelo Poder Executivo Federal, que em seus atos normativos publicados via Internet expressamente traz a mensagem "Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da União" (vide. DECRETO Nº 4.520, DE 16 DE DEZEMBRO DE 2002)".

Por outras palavras, o *Parquet* entende que a publicação dos atos oficiais exclusivamente por meio eletrônico suprimiria o princípio da publicidade, consagrado constitucionalmente.

Quanto ao segundo questionamento, o Ministério Público, acompanhando a Diretoria Jurídica, acena pela possibilidade de publicação dos atos oficiais da prefeitura em diário próprio, desde que respeitado o princípio da publicidade:

"Com relação ao segundo questionamento, a Constituição Estadual no §5º do artigo 18 estabelece que "As Câmaras Municipais elegerão o órgão oficial do município para a publicação das leis.

Portanto, não há óbice legal à adoção de diário oficial próprio, respeitando-se sempre o princípio da publicidade esculpido no artigo 37, caput, da Constituição da República, o qual deverá ser escolhido mediante processo licitatório, conforme preceitua o artigo 37, XXI do mesmo diploma legal".

Esse, o relatório.

PROPOSTA DE DECISÃO

Antes de adentrar às indagações apresentadas pelo consulente, entendo serem imprescindíveis algumas considerações a respeito do princípio da publicidade, envolvido diretamente no debate que se realizará.

CÓPIA

Com efeito, não se admite em um Estado Democrático de Direito, onde o poder é exercido em nome do povo, que esse fique privado das informações quanto à gestão da coisa pública. Não há exagero algum em se afirmar que a própria idéia de democracia administrativa aponta não só para um direito de acesso aos arquivos e registros públicos e para a defesa dos direitos individuais, mas também para um direito de o cidadão efetivamente saber dos rumos da coisa pública.

A publicidade insere-se como um princípio constitucional próprio da atuação administrativa, uma vez que o Poder Público, exatamente por ser público, deve agir com a maior transparência possível, a fim de que os administrados tenham, a toda hora, conhecimento do que os administradores estão fazendo. Enfim, a publicidade, como princípio da administração pública, abrange toda a atuação estatal, não só sob o aspecto da divulgação oficial de seus atos, como também de propiciação de conhecimento da conduta interna de seus agentes.

Desde logo se percebe, portanto, que estamos diante de um verdadeiro vetor da atuação do Estado – razão por que foi alçado ao patamar de princípio constitucional. A esteira sobre a qual se trava o presente debate tangencia os mais sensíveis meandros da relação entre o Estado e os cidadãos, uma vez que o princípio da publicidade encontra-se entre os valores formadores da própria figura do Estado como modernamente a concebemos.

Inicio minha proposta de decisão respondendo ao segundo questionamento, pois o assunto de que trata é mais pacífico – o que fica evidente pela uniformidade das análises feitas pelas unidades que se manifestaram nos presentes autos.

O artigo 18, § 5º, da Constituição do Estado do Paraná assim dispõe:

> "Art. 18. A fiscalização do município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo municipal, na forma da lei.
>
> 5º. As Câmaras Municipais elegerão o órgão oficial do município para a publicação das leis."

CÓPIA

Em consonância com as disposições acima transcritas, entendo ser possível a publicação dos atos oficiais do município em diário próprio nos casos em que haja no município diário de circulação comprovada por auditagem do renomado IVC (Instituto Verificador de Circulação) ou ainda por auditor independente de comprovada idoneidade.

É claro que a publicação dos atos oficiais deve sempre ter em vista o princípio da publicidade. Em conseqüência disso, é preciso que o Poder Executivo Municipal assegure-se de que a circulação do diário próprio, na situação proposta, seja satisfatória à informação da população, sob pena de se restringir o acesso ao conhecimento dos atos públicos.

Enfim, é preciso também que a eleição do diário oficial próprio do município seja acompanhada de regulamentação em lei municipal.

Chega o momento de tratar do primeiro questionamento apresentado pelo consulente.

Com a devida vênia à Diretoria Jurídica e ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, apresento entendimento diverso quanto a essa questão.

O avanço irrefreável da informática e o advento de tecnologias cada vez mais modernas têm provocado verdadeira revolução das estruturas sociais, como testemunhamos diariamente. De um lado, é cada vez mais visível o acelerado processo de inclusão digital que o país atravessa. De outro, é igualmente expressiva a rapidez da difusão de informações em meio eletrônico e o aumento do número de computadores conectados à Internet.

Obviamente o Direito – que é, por excelência, produto da ação e do pensamento humanos – tem passado por aguda transformação diante do avanço tecnológico dos tempos modernos.

Um dos mais expressivos reflexos da incorporação da informática ao Direito foi a Lei Federal n.º 11.280/06, que acrescentou o parágrafo único ao artigo 154 do Código de Processo Civil, que assim dispõe:

> 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 preencham a finalidade essencial.

CÓPIA

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

Não há dúvida de que a redação acima transcrita, incluída pela Lei Federal n.º 11.280/06, representa uma total reformulação dos paradigmas operantes no âmbito do Processo Civil. Rompe-se, com o parágrafo único do artigo 154, a tradição impressa das publicações judiciárias, que agora podem, por meio de decisões dos Tribunais, ser publicadas em meio eletrônico.

Contudo, a lei acima exposta não é uma manifestação isolada ou uma situação excepcional. Encontra-se atualmente uma diversidade de leis que tratam da informatização das publicações e dos atos oficiais.

Nesse mesmo sentido alinha-se a Lei Federal n.º 11.419/06, que, em seus artigos 1º e 4º, assim dispõe:

> Art. 1º O uso de meio eletrônico na tramitação de processos judiciais, comunicação de atos e transmissão de peças processuais será admitido nos termos desta Lei.
>
> § 1º Aplica-se o disposto nesta Lei, indistintamente, aos processos civil, penal e trabalhista, bem como aos juizados especiais, em qualquer grau de jurisdição.
>
> [...]
>
> Art. 4º Os tribunais poderão criar Diário da Justiça eletrônico, disponibilizado em sítio da rede mundial de computadores, para publicação de atos judiciais e administrativos próprios e dos órgãos a eles subordinados, bem como comunicações em geral.
>
> § 1º O sítio e o conteúdo das publicações de que trata este artigo deverão ser assinados digitalmente com base em certificado emitido por Autoridade Certificadora credenciada na forma da lei específica.

CÓPIA

§ 2º A publicação eletrônica na forma deste artigo substitui qualquer outro meio e publicação oficial, para quaisquer efeitos legais, à exceção dos casos que, por lei, exigem intimação ou vista pessoal. (grifou-se)

Merece especial destaque o parágrafo 2º do artigo 4º da referida lei, segundo o qual a publicação eletrônica, nos termos disciplinados pelo artigo, substitui qualquer outro meio e publicação oficial, para quaisquer efeitos legais, à exceção dos casos que, por lei, exigem intimação ou vista pessoal.

Também no âmbito eleitoral a incorporação de meios eletrônicos apresenta reflexos. Por meio da Portaria n.º 218/06, o Presidente do Tribunal Superior Eleitoral assim resolveu:

"O Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, no uso das atribuições legais e regimentais, considerando o disposto no parágrafo único do artigo 154 do Código de Processo Civil, com a redação dada pela Lei nº 11.280, de 16 de fevereiro de 2006, e o artigo 4º da Lei nº 11.419, de 19 de dezembro de 2006,

RESOLVE:

Art. 1º Instituir o Diário da Justiça Eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral (DJe/TSE) como instrumento oficial de publicação de atos judiciais, administrativos e de comunicações em geral.

Art. 2º O Tribunal Superior Eleitoral manterá a publicação impressa e eletrônica até 15 de agosto de 2008, data a partir da qual o DJe substituirá integralmente a versão em papel.

[...]

Art. 4º É livre o acesso ao sítio eletrônico do Tribunal na rede mundial de computadores para leitura e impressão das edições do DJe, independente de registro ou identificação.

Art. 5º As veiculações no DJe serão gratuitas nos casos em que houver determinação legal, judicial ou interesse da Justiça Eleitoral.

Art. 6º As edições do DJe serão arquivadas em meio magnético.

CÓPIA

Art. 7º Após a publicação, o conteúdo dos documentos não poderá sofrer qualquer espécie de modificação, supressão ou ajuste.

Parágrafo único. As publicações somente poderão ser retificadas por determinação judicial.

Art. 8º A autenticidade, integridade e validade jurídica do Diário da Justiça Eletrônico serão garantidas mediante assinatura digital do Diário e do sítio eletrônico do Tribunal na rede mundial de computadores, baseadas em certificado digital emitido por autoridade credenciada de acordo com a regulamentação da Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileiras – ICP-Brasil".

Sem dúvida, os atos próprios do Poder Judiciário possuem características não encontradas nos atos do Poder Executivo. A despeito dessas eventuais diferenças, todavia, é preciso reconhecer que a matéria atinente à publicação dos atos oficiais apresenta semelhante escopo em ambas as esferas – qual seja, o escopo de garantir publicidade a todos quantos queiram saber dos atos oficiais do Estado.

Essa lógica é tão verdadeira que também no Poder Executivo nota-se uma crescente incorporação de meios eletrônicos – a começar pela publicação de atos oficiais. O exemplo que melhor ilustra esse processo é o do próprio Governo do Estado do Paraná, que, a partir de 1º de janeiro de 2009, mantém seu Diário Oficial Executivo **tão-somente em meio eletrônico**, sendo abandonada a versão impressa que vigorava até então.

A adoção do formato eletrônico do Diário Oficial Executivo foi determinada pelo Decreto n.° 1378 de agosto de 2007, assinado pelo senhor Governador do Estado do Paraná. De acordo com o referido decreto, a substituição da edição impressa do Diário Oficial Executivo por meio eletrônico proporcionou a criação de uma nova ferramenta via internet, que permite maior facilidade e agilidade nas consultas. Dessa forma, desde 1º de janeiro de 2009, não há mais a versão impressa do diário em questão. Todas e quaisquer consultas ao referido Diário podem ser realizadas por meio do sítio eletrônico do Departamento de Imprensa Oficial do Estado do Paraná – endereço no qual também se encontram as edições do Diário Oficial Executivo desde o ano de 2002, disponíveis gratuitamente.

CÓPIA

Além disso, observa-se que diversos municípios paranaenses já notaram as vantagens da publicação de atos oficiais em meio eletrônico e passaram a publicar alguns de seus atos, sobretudo avisos de licitação, no Diário Oficial Executivo do Governo do Estado. Essa tendência é fruto da constatação de que a publicação eletrônica atinge um número muito maior de receptores do que a publicação impressa. Nos casos de licitação, são visíveis as vantagens que isso garante, pois há um aumento da concorrência, decorrente da maior quantidade de empresas ofertantes, e a conseqüência desse ciclo é a oferta de bens e serviços a preços mais baixos.

Não há dúvida de que as medidas aqui analisadas estão longe de esgotar as transformações pelas quais vem passando o universo jurídico com a incorporação de meios eletrônicos. Contudo, já é possível perceber que a relação entre o Direito e a Informática tem sido cada vez mais estreita, e dessa interação resultam apenas benefícios, tanto para o Estado quanto para a população de modo geral.

Apresentados os casos concretos que corroboram a tese aqui defendida, passo a analisar em abstrato as vantagens que a substituição da publicação impressa pela publicação eletrônica representa.

Em primeiro lugar, é preciso analisar a publicação dos atos oficiais do Poder Executivo em sua **dimensão formal**. Inserida no âmbito do princípio da publicidade, a publicação tem, em plano formal, a finalidade de garantir efetividade aos atos e comandos do Estado. Por outras palavras, o princípio da publicidade condiciona a efetividade de determinado ato do Estado à sua publicação. Esse é um requisito formal bastante caro às relações entre o Estado e os cidadãos.

Com efeito, a publicação dos atos oficiais do Poder Executivo Municipal por meio eletrônico não traz prejuízo algum à dimensão formal que se exige do processo de publicação. Ao adentrar a rede mundial de computadores, o ato adquire publicidade – disso não há dúvida – e efetividade, exatamente como ocorre no processo de publicação impressa.

Portanto, não há diferença alguma, quanto à dimensão formal, entre a publicação dos atos do Poder Executivo Municipal por meio impresso e por meio eletrônico.

No entanto, é no **plano material** que se notam os maiores benefícios da adoção do sistema de publicações por meio eletrônico.

CÓPIA

A tese de que a publicação impressa atinge um número maior de receptores é bastante enganosa, sobretudo quando amparada no axioma de que os atos oficiais, apenas porque impressos, atingem, como obra de mágica, a totalidade dos cidadãos – o que, notoriamente, não é verdadeiro.

A implementação de políticas de inclusão digital tem garantido acesso a um número cada vez maior de brasileiros. Atualmente, o acesso à Internet é disponibilizado em diversas escolas, bibliotecas e toda sorte de terminais de atendimento ao cidadão, possibilitando o ingresso na rede mundial de computadores inclusive a brasileiros que não possuem computador em suas residências.

Infelizmente é verdade que determinadas regiões ainda apresentam insatisfatórios indicadores no que diz respeito à inclusão digital. Por outro lado, é também verdade que a promoção de políticas públicas, aliada ao natural avanço das tecnologias informatizadas sobre os mais variados aspectos da vida humana transformarão essa realidade em um futuro muito próximo.

Cumpre mencionar também que o acesso à informação eletrônica não traz facilidades apenas ao cidadão de modo geral, mas também à imprensa, aos órgãos de fiscalização, às associações, às organizações não-governamentais e a várias outras estruturas coletivas pelas quais a população, de forma articulada, exerce o saudável controle e fiscalização da condução da coisa pública.

Além disso, o elementar direito à informação não se restringe, por óbvio, ao conhecimento dos atos publicados em um determinado dia isoladamente. Pelo contrário, é importante que o cidadão tenha livre acesso ao volume mais amplo possível de atos do poder público, para que os possa justapor, confrontar e examinar.

Nessa esteira, a publicação dos atos oficiais em meio eletrônico também traz riquíssimos avanços, pois o armazenamento e a disponibilização de publicações em espaço eletrônico permite ao cidadão fazer livres pesquisas a respeito de atos do Poder Público, inclusive aqueles que foram publicados em datas anteriores. No caso da publicação impressa, as limitações da estrutura de um diário impresso não permitem ao cidadão, de forma imediata, acessar informações que foram publicadas em datas anteriores. Nesse sistema impresso, o cidadão (assim como a imprensa, as associações, as ONGs etc) deve recorrer aos arquivos do Diário Oficial para que lhe sejam disponibilizadas publicações anteriores – o que, em razão de entraves técnico-

CÓPIA

burocráticos, demanda tempo excessivo e, assim, afasta o cidadão da administração pública.

Em meio a uma sociedade cada vez mais informatizada, a publicação de atos oficiais em meio eletrônico é medida salutar, pois aproxima a sociedade da gestão pública e permite maior vigilância dos governantes por parte dos governados.

No plano econômico e ambiental, então, são inquestionáveis as vantagens da publicação de atos oficiais por meio eletrônico. Ao publicar os atos do Poder Executivo em meio eletrônico, além de lhes garantir amplo e livre acesso por parte da sociedade, o Poder Público economiza recursos e materiais (notadamente, papel) que seriam utilizados para a tiragem de Diários Oficiais que, muitas vezes, sequer são lidos.

Também para o município, em sua esfera administrativa, a utilização de diário oficial em meio eletrônico traz inúmeras vantagens. Exemplo disso é a publicação de editais de licitação, que, uma vez disponibilizados em sítio eletrônico, adquirem abrangência muito maior do que se impressos. Nesse sentido, inclusive, nota-se que diversos município paranaenses, já convencidos das vantagens da publicação de seus atos oficiais em meio eletrônico, têm se utilizado do Diário Oficial Executivo do Governo do Estado – que, cumpre lembrar, já é inteiramente informatizado – para publicação de avisos de licitação.

Na edição de 30 de janeiro de 2009, foram publicados, por exemplo, no referido Diário, diversos avisos de licitação do Município de Guairá para aquisição de urnas fúnebres e outros bens. O mesmo ocorreu em 13 de janeiro de 2009, quando o Município de Colombo decidiu veicular no Diário Executivo do Estado aviso de licitação para aquisição de materiais hospitalares. Os dois exemplos aqui citados servem apenas para ilustrar os benefícios da publicação de atos oficiais do Poder Executivo Municipal em meio eletrônico. Observo, inclusive, que na maioria das ocasiões em que os municípios paranaenses publicam seus avisos de licitação no Diário Executivo do Estado, encontra-se a observação de que o edital de licitação está disponível eletronicamente no endereço virtual do município – o que só reforça tudo que já foi dito.

Todavia, cumpre observar que, em relação às licitações, a Lei Federal n.° 8666/93 prevê circunstâncias especiais em que a publicidade de atos do município não poderá deixar de ser feita por meio de veículo de comunicação impresso. Do conjunto

CÓPIA

de princípios que instruem a Lei n.° 8666/93, nota-se especial zelo pela publicidade que o legislador procurou garantir aos processos licitatórios. Dessa forma, a fim de garantir a ciência do maior número possível de destinatários, os específicos atos praticados no processo licitatório – bem como em outras circunstâncias previstas e disciplinadas em lei especial – não devem deixar de ser publicados em meio impresso.

Por fim, é preciso ter em conta a confiabilidade e a segurança das informações inseridas em meio eletrônico.

Apesar do grande ceticismo que essa questão ainda pode gerar – ceticismo que, aliás, é próprio da psicologia humana, sempre que diante de qualquer mudança no estado de coisas que a cerca –, é preciso reconhecer que atualmente se dispõe de tecnologias avançadíssimas na proteção das informações presentes na rede mundial de computadores. Mais precisamente, faço aqui menção à tecnologia de **certificação digital**.

A certificação digital é uma ferramenta de segurança que permite às pessoas realizar, no meio eletrônico, transações que necessitem de segurança, como a assinatura de contratos, a obtenção de informações sensíveis do governo e do setor privado, entre outros exemplos. É também a tecnologia da certificação digital que protege e garante a idoneidade dos atos publicados pelas entidades que já aderiram ao sistema de publicações em meio eletrônico.

O Brasil conta com um Sistema Nacional de Certificação Digital que é mantido pelo **Instituto Nacional de Tecnologia da Informação**.

O sítio eletrônico do Instituto Nacional de Tecnologia da Informação disponibiliza informações bastante didáticas a respeito do processo de certificação digital e da segurança que ele proporciona. Por sua relevância e pertinência, passo a transcrever as informações constantes do referido sítio eletrônico:

> "O Instituto Nacional de Tecnologia da Informação - ITI é uma autarquia federal vinculada à Casa Civil da Presidência da República, cujo objetivo é manter a Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira – ICP-Brasil, sendo a primeira autoridade da cadeia de certificação – AC Raiz.
>
> A Medida Provisória 2.200-2 de 24 de agosto de 2001 deu início à implantação do Sistema Nacional de Certificação Digital da ICP-

CÓPIA

Brasil. Isso significa que o Brasil possui uma infra-estrutura pública, mantida e auditada por um órgão público, no caso, o Instituto Nacional de Tecnologia da Informação, que segue regras de funcionamento estabelecidas pelo Comitê Gestor da ICP-Brasil, cujos membros são nomeados pelo Presidente da República, entre representantes dos poderes da República, bem como, de segmentos da sociedade e da academia, como forma de dar estabilidade, transparência e confiabilidade ao sistema.

A Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil é uma cadeia hierárquica e de confiança que viabiliza a emissão de certificados digitais para identificação do cidadão quando transacionando no meio virtual, como a Internet.

Observa-se que o modelo adotado pelo Brasil foi o de certificação com raíz única, sendo que o ITI além de desempenhar o papel de Autoridade Certificadora Raiz - AC Raiz, também, tem o papel de credenciar e descredenciar os demais participantes da cadeia, supervisionar e fazer auditoria dos processos.

Certificado Digital

O certificado digital da ICP-Brasil, além de personificar o cidadão na rede mundial de computadores, garante, por força da legislação atual, validade jurídica aos atos praticados com seu uso. A certificação digital é uma ferramenta que permite que aplicações, como comércio eletrônico, assinatura de contratos, operações bancárias, iniciativas de governo eletrônico, entre outras, sejam realizadas. São transações feitas de forma virtual, ou seja, sem a presença física do interessado, mas que demandam identificação inequívoca da pessoa que a está realizando pela Internet.

Tecnicamente, o certificado é um documento eletrônico que por meio de procedimentos lógicos e matemáticos asseguraram a integridade das informações e a autoria das transações. Esse documento eletrônico é gerado e assinado por uma terceira parte confiável, ou seja, uma Autoridade Certificadora que, seguindo regras emitidas pelo Comitê

CÓPIA

Gestor da ICP-Brasil e auditada pelo ITI, associa uma entidade (pessoa, processo, servidor) a um par de chaves criptográficas.

Os certificados contém os dados de seu titular, tais como: nome, número do registro civil, assinatura da Autoridade Certificadora que o emitiu, entre outros, conforme detalhado na Política de Segurança de cada Autoridade Certificadora.

AC- Raiz

A Autoridade Certificadora Raiz da ICP-Brasil é a primeira autoridade da cadeia de certificação. Executa as Políticas de Certificados e normas técnicas e operacionais aprovadas pelo Comitê Gestor da ICP-Brasil. Portanto, compete à AC-Raiz emitir, expedir, distribuir, revogar e gerenciar os certificados das autoridades certificadoras de nível imediatamente subseqüente ao seu.

A AC-Raiz também está encarregada de emitir a lista de certificados revogados e de fiscalizar e auditar as autoridades certificadoras, autoridades de registro e demais prestadores de serviço habilitados na ICP-Brasil. Além disso, verifica se as Autoridades Certificadoras - ACs estão atuando em conformidade com as diretrizes e normas técnicas estabelecidas pelo Comitê Gestor.

AC - Autoridade Certificadora

Uma Autoridade Certificadora é uma entidade, pública ou privada, subordinada à hierarquia da ICP-Brasil, responsável por emitir, distribuir, renovar, revogar e gerenciar certificados digitais. Desempenha como função essencial a responsabilidade de verificar se o titular do certificado possui a chave privada que corresponde à chave pública que faz parte do certificado. Cria e assina digitalmente o certificado do assinante, onde o certificado emitido pela AC representa a declaração da identidade do titular, que possui um par único de chaves (pública/privada).

Cabe também à AC emitir listas de certificados revogados - LCR e manter registros de suas operações sempre obedecendo às práticas definidas na Declaração de Práticas de Certificação - DPC. Além de estabelecer e fazer cumprir, pelas Autoridades Registradoras a ela

CÓPIA

vinculadas, as políticas de segurança necessárias para garantir a autenticidade da identificação feita.

AR - Autoridade de Registro

Entidade responsável pela interface entre o usuário e a Autoridade Certificadora. Vinculada a uma AC que tem por objetivo o recebimento, validação, encaminhamento de solicitações de emissão ou revogação de certificados digitais às AC e identificação, de forma presencial, de seus solicitantes. É responsabilidade da AR manter registros de suas operações. Pode estar fisicamente localizada em uma AC ou ser uma entidade de registro remota".

[*final da transcrição de trecho retirado do sítio eletrônico do Instituto Nacional de Tecnologia da Informação*]

Como se pode ver, a tecnologia de que dispõe o Sistema Nacional de Certificação Digital, gerido pelo Instituto de Tecnologia da Informação, satisfaz plenamente às necessidades de segurança que demandam as publicação de atos públicos.

Como reconhecimento disso, nota-se que a quase totalidade das leis que disciplinam a realização de publicações em meio eletrônico faz menção à regulamentação da Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileiras – ICP-Brasil.

Além disso, é preciso reconhecer que há possibilidade real de fraudes quando as publicações se dão de forma impressa. Sendo impossível fiscalizar cada um dos periódicos pelos quais são publicados os atos públicos dos municípios paranaenses, cria-se margem à adulteração de publicações e a outras práticas igualmente escusas – o que demonstra que a publicação impressa de atos público é porosa a fraudes.

Finalmente, destaco mais uma vez que a matéria é tipicamente de competência municipal. Não pode o Tribunal de Contas – ou qualquer órgão do Estado ou da União – aprioristicamente, cercear a autonomia do Município impedindo-o de definir, de acordo com a realidade local, a forma como dará publicidade a seus atos. Evidentemente, um município cuja população tenha baixíssimo índice de inclusão digital não poderá pretender divulgar seus atos somente pelo meio eletrônico. Mas essa é uma avaliação que depende de cada realidade. Claro que, em tal hipótese, a lei,

CÓPIA

submetida a uma avaliação de razoabilidade poderia ser declarada inconstitucional porque o fato ou a prognose tomada como premissa pelo legislador – o fato de que a publicação em meio eletrônico atenderia ao princípio da publicidade – mostrar-se-ia incompatível com a realidade. Tal técnica de controle de constitucionalidade – denominada pela doutrina como "controle dos fatos e prognoses legislativos" – já é utilizado pelo Poder Judiciário brasileiro, tendo sido incorporada pela Lei n.° 9868/99, que dispõe sobre o processamento das ações direta de inconstitucionalidade e declaratória de constitucionalidade (Gilmar Mendes, Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade, Saraiva, 3ª edição, pp. 461 a 483).

Indispensável ressaltar que as respostas oferecidas pelo Tribunal de Contas em processos de consulta se dão sempre em plano abstrato – ou seja, jamais tendo como panorama casos concretos. Por conta disso, não cabe a esse Tribunal redigir a minuciosa disciplina que devem obedecer as publicações de atos oficiais em meio eletrônico.

Abordo, na presente proposta de decisão, as linhas gerais e abstratas que entendo serem necessárias para eventual adoção do expediente de publicações em meio eletrônico. Deixo, portanto, de analisar as minúcias técnicas que devem acompanhar a publicação em versão eletrônica.

Pelo exposto, proponho ao Tribunal 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 – ICP-Brasil;

CÓPIA

2) **<u>é possível</u>, 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 auditagem do renomado IVC (Instituto Verificador de Circulação) ou ainda por auditor independente de comprovada idoneidade.

ACÓRDÃO

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) **<u>é possível</u>, 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 – ICP-Brasil;

2) **<u>é possível</u>, 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 auditagem do renomado IVC (Instituto Verificador de Circulação) ou ainda por auditor independente de comprovada idoneidade.

CÓPIA

Integraram o *quorum* os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, HEINZ GEORG HERWIG e CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES e o Auditor THIAGO BARBOSA CORDEIRO.

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

Sala das sessões, 19 de março de 2009.

SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA
Relator

HERMAS EURIDES BRANDÃO
Presidente

CÓPIA