

PUBLICIDADE NA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL: UMA ANÁLISE SOBRE A ELEIÇÃO DO MEIO APTO A CONFERIR VIGÊNCIA ÀS LEIS E ATOS DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Paulo Henrique Figueredo de Araújo*

1 INTRODUÇÃO

A atuação na área de defesa do patrimônio estatal comumente envolve a análise e tutela de ações e omissões administrativas. Tais ações e omissões são materializadas pelo Poder Público por meio de seus instrumentos de ação, quais sejam, as leis e atos administrativos, os quais, para que se possa aferir a legalidade ou ilegalidade da conduta dos legisladores e gestores públicos, necessariamente ficam sujeitas à detida análise do órgão de controle. Trata-se de perquirição sobre a validade da norma ou ato jurídico emanado pelo ente público, validade essa que é cindível em três espécies, a saber: validade formal ou técnico-jurídica (também chamada de vigência), a validade fática (eficácia), e a validade ética (fundamento axiológico).

O presente estudo preocupar-se-á com a validade formal ou técnico-jurídica, mas comumente chamada de vigência, em especial, no tocante ao meio utilizado pelos municípios brasileiros para fazer publicar suas leis e atos administrativos, e a aptidão de tais meios para dar cabo ao desiderato de fazer vigorar as manifestações do Poder Público.

Optou-se pelo estudo específico dos municípios, tendo em mente que a vigência das leis federais e estaduais é alcançada por meio dos respectivos diários oficiais, instrumentos tradicionais e consolidados, não ensejando grandes discussões doutrinárias e problemas de ordem prática. O mesmo não se verifica com relação aos municípios, que se utilizam da maior sorte de instrumentos e artifícios para fazer publicar suas leis e atos públicos, desde diários oficiais próprios, até a afixação em murais da Prefeitura.

2 FORMA DE PUBLICAÇÃO DAS LEIS E ATOS MUNICIPAIS

Conforme superficialmente aludido na introdução do presente estudo, a validade da norma jurídica é gênero, do qual se extrai três espécies distintas: validade formal ou técnico-

*Bacharel e Pós-Graduando em Direito Tributário (latu sensu) pela UFRN. Assistente Ministerial responsável pelo assessoramento do Centro de Apoio às Promotorias do Patrimônio Público, Sonegação Fiscal e Fundações do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte. E-mail: paulohfaraujo@gmail.com.

jurídica (também chamada de vigência), a validade fática (eficácia), e a validade ética (fundamento axiológico), nos termos de consagrada classificação de Reale (2005). Para o doutrinador, a primeira categoria – vigência – pode ser conceituada como a executoriedade compulsória pelo preenchimento dos requisitos essenciais a sua feitura ou elaboração, que seriam os seguintes: a) legitimidade quanto ao órgão elaborador da norma; b) competência *ratione materiae* desse órgão; c) legitimidade procedimental.

Especificamente quanto ao item “c” do parágrafo anterior – legitimidade procedimental – existem, no ordenamento nacional, diversas normas pertinente à matéria, que vão desde àquelas presentes no corpo da Constituição Federal, tratando do processo legislativo, passando pela legislação ordinária, chegando a incluir até os Regimentos Internos das Casas Legislativas.

No que tange a entrada em vigor das leis nacionais, destaquemos um de tais normas procedimentais, a saber, o art. 1º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), dispondo que “Salvo disposição contrária, a lei começa a vigorar em todo o país quarenta e cinco dias depois de *oficialmente publicada*”.

Os estudiosos do Direito apresentam controvérsias sobre a amplitude do termo “oficialmente publicada”, acima grifado. A doutrina civilista, em amplo posicionamento majoritário, interpreta tal dispositivo *no sentido de reconhecer a necessidade de publicação no diário oficial como requisito essencial para o vigor da lei*. Nesse sentido, conferir: DINIZ (2007, p. 95-96); RIZZARDO (2008, p. 72); VELOSO (2008, p. XXXIV).

O problema do referido posicionamento é ignorar a realidade da maioria dos pequenos municípios brasileiros, desprovidos de órgãos oficiais de publicação dos atos e leis locais, fato que, decerto, não pode inviabilizar as atividades administrativas e legiferantes de tais unidades federativas. Surge, então, o questionamento: em tais hipóteses, de inexistência de um periódico oficial no ente federado, como deveria ser feita a publicação dos atos pelo Poder Público local?

Mais atento à realidade *supra*, encontra-se a doutrina de Hely Lopes Meirelles (2010, p. 97), ao dispor que a publicação apta a produzir efeitos jurídicos é a do *órgão oficial* da Administração, entendido não só como o diário oficial, como também os jornais contratados para essas publicações oficiais. Discorre ser, inclusive, de valia como publicação oficial a afixação dos atos legais e leis municipais na sede da Prefeitura ou Câmara, onde não houver órgão oficial, em conformidade com o disposto na Lei Orgânica do Município. Ou seja: a publicação oficial das leis, a que se refere o art. 1º da LINDB deve seguir o *modo oficial*, estipulado legalmente por cada ente federativo, expressão que não deve ser confundida, como

vem fazendo, *pemissa venia*, os civilistas, com publicação no *diário oficial*, essa uma das formas em que o modo oficial pode se manifestar.

No mesmo sentido caminha Nelson Nery Costa (2006, p. 191), ao dispor que, para ter eficácia, deve a lei municipal ser publicada para o público geral tomar conhecimento. Para a satisfação desse fim, ressalta ser aconselhável que as leis sejam “publicadas em jornais, diários oficiais estaduais ou municipais, ou mesmo, em periódicos normais”. Conforme o autor, seria admitida, ademais, que a publicação se “dê por afixação da lei nos locais públicos, especialmente na Prefeitura, na Câmara e no foro judicial”.

Deveras, comuns são os municípios de pequena população, com simplificada estruturação da Administração Pública e exíguas receitas. Exigir-lhes a destinação de recursos específicos para a criação de um órgão oficial de imprensa, ou mesmo para que providencie a contratação de um jornal local para fazer as vezes de tal, equivale a impor-lhe altos gravames financeiros, os quais, certamente, virão em detrimento de gastos essenciais com outros serviços públicos, como saúde e educação.

Poder-se-ia sustentar que, na hipótese de inexistir órgão oficial de imprensa para a publicação das leis e atos municipais, deveria a edilidade local fazer uso do diário oficial do Estado. Não vemos essa como a melhor solução para a problemática. Tal proceder, não só implicaria no condicionamento da vigência da lei municipal à regularidade nas edições do jornal oficial estadual, mas também fazer circular o periódico no território municipal.

Facilmente se verifica que a situação geraria, pelo menos, dois grandes inconvenientes, quais sejam: a) se, por algum motivo, o Estado abstivesse de editar seus diários oficiais, ficariam os Municípios impossibilitados de publicar novas leis e atos administrativos, paralisando a atividade legiferante e a Administração Pública local; b) mesmo com a regularidade das impressões do diário estadual, se publicada a Lei no periódico, e este, por algum motivo, não circulasse num determinado município, inobstante a regularidade da divulgação no diário oficial, a lei não estaria em vigor, pois para que isso acontecesse, sua publicidade deveria ocorrer no território em que se pretenda sua aplicação

Não se deve esquecer, por fim, que as publicações no diário oficial do Estado, podem não ser gratuitas, mesmo para os Municípios. Essa onerosidade do serviço tem o condão, em alguma situações, em especial quando se estiver diante da publicação de leis ou atos administrativos de tamanhos diferenciados, de causar sérias restrições aos cofres municipais.

3 JURISPRUDÊNCIA SOBRE O TEMA

Nos Tribunais, a problemática aqui debatida não é reiteradamente posta, o que importa na existência de precedentes isolados, sem, contudo, constituírem repetição constante de posicionamentos, formando jurisprudência consolidada. No entanto, encontramos diversos julgados no sentido da tese sustentada no presente parecer, pela possibilidade dos entes municipais publicarem suas leis e atos administrativos por meios diversos dos diários oficiais.

No âmbito do Superior Tribunal de Justiça (STJ) existe precedente no sentido de admitir a publicação dos atos municipais no átrio da Prefeitura ou Câmara municipal, conforme já afirmou a sua Segunda Turma, pelas palavras do Ministro Adhemar Maciel, no REsp nº 148.315/RS, julg. 01/10/1998, ao ementar que “tratando-se de município que não possui órgão de imprensa oficial, é válida a publicação das leis e dos atos administrativos municipais através da afixação na sede de prefeitura. Precedentes do STF e do STJ”. No mesmo sentido, decidiu também Primeira Turma daquele Tribunal, no REsp 105.232/CE, de relatoria do Ministro Garcia Vieira, julgado em 15/09/1997, cuja ementa afirma que “não havendo no município imprensa oficial ou diário oficial, a publicação de suas leis e atos administrativos pode ser feita por afixação na Prefeitura e na Câmara Municipal”.

Para melhor elucidação, transcrevem-se, também, trechos do voto do Relator:

Não poderia mesmo o legislador, exigir que os pequenos Municípios, sem recursos, sem jornal local, sem diário oficial do Município, publiquem, na íntegra, todas as suas normas legais. Não se pode exigir deles a publicação em órgãos oficiais dos Estados, porque publicação oficial não é a mesma coisa que publicação em Diário Oficial. É preciso não desconhecer a nossa realidade nacional dos pequenos municípios brasileiros e não se pode negar a validade de publicação de normas legais por afixação nos prédios das Prefeituras e, resumidamente, no Diário Oficial do Estado. [sic]

O Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte, por sua vez, também já se deparou com a matéria, decidindo pela validade de publicada na sede da Prefeitura, ante a inexistência de diário oficial local, conforme pode se depreender dos arrazoados infra transcritos:

Sustenta o apelante, em suas razões, que a lei acima mencionada somente produziu efeitos a partir de 26 de agosto de 2005, quando

foi publicada no Diário Oficial do Município, e que o simples fato de afixar a lei municipal na sede da prefeitura não é suficiente para trazer ao conhecimento da população o seu inteiro teor. Não lhe assiste razão.

Da análise do documento de fls. 07, depreende-se que o Diário Oficial do Município de João Câmara somente foi criado em 25 de agosto de 2005, através do Decreto nº 12.

Como a lei que instituiu o Estatuto dos Servidores Públicos Municipais foi editada em 21 de junho de 1994, quando ainda não havia Diário Oficial no Município, há que ser considerada válida a sua publicação na sede da Prefeitura.

(Apelação Cível nº 2009.001384-6. Órgão julgador: 3ª Câmara Cível. Relator: Desembargador Amaury Moura Sobrinho. Julgamento: 30/04/2009)

Em complemento aos fundamentos do precedente supra transcrito, colacionamos trechos do voto do Desembargador Vivaldo Pinheiro, do TJRN, na Apelação Cível nº 2008.008347-4, julg. 06/10/2008, pontuando que “com efeito, para fins de atender à finalidade de conhecimento da Lei pela população, observando-se ao princípio da legalidade, nos locais onde não têm órgãos de imprensa oficial, basta a fixação do texto da lei em local próprio para o conhecimento de todos”.

Vide, ainda, precedentes de outros Tribunais: *Tribunal de Alçada do Rio Grande do Sul (TARS)*: “[...] CONFORME A LEI DE INTRODUCAO AO COD. CIVIL, A LEI COMECA A VIGORAR APOS A PUBLICACAO (ART.1º, ‘CAPUT’) E NO CASO DE LEI MUNICIPAL A PUBLICACAO PODE SER FEITA ATRAVES DE AFIXACAO DE SEU TEXTO EM LOCAL DE COSTUME DA PREFEITURA. [...]” (Apelação Cível nº 195132642, julg. 14/12/1995); *Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP)*: “[...] Conforme precedentes do STF e do STJ, a publicação das leis e atos administrativos municipais pode ser realizada pela imprensa oficial ou, diante da sua inexistência, pela afixação na sede da Prefeitura ou Câmara Municipal [...]” (Apelação com revisão nº 994.08.109331-0, julg. 13/01/2011); *Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (TJRJ)*: “[...] O Magno Pretório da Republica já proclamou: ‘Lei instituidora do tributo municipal onde não há órgão oficial de imprensa ou periódico. O ato inerente à publicação da lei se exaure com a sua afixação na sede da Prefeitura’ (in Rec. Ext. n. 115.226-SP, 2a. Turma, rel. Min. Djaci Falcao, RTJ 125/1.307 – 1.039) [...]” Mandado de Segurança nº 0009195-88.1992.8.19.0000 (1992.004.00222), julg. 19/08/1992.

Dos precedentes *supra* exposta, conclui-se que os Tribunais pátrios, em diversas ocasiões, vêm reconhecendo a vigência da lei e dos atos municipais, mesmo quando inexistente o diário oficial do município e a lei não tenha sido publicada do diário oficial do Estado, desde que realizada do modo reconhecido como oficial para o publicações de tal jaez.

4 HIPÓTESE DE INEXISTÊNCIA DE LEI LOCAL DEFINIDORA DO MEIO OFICIAL de PUBLICAÇÃO

A conclusão do parágrafo anterior, inobstante esclarecedora, enseja, quase que instantaneamente, outro questionamento: e se a Lei Orgânica Municipal for omissa quanto ao modo oficial de publicidade dos atos? A edilidade ficaria obrigada a utilizar-se do diário oficial do Estado? Ou pior: ficaria impedida de realizar qualquer ato administrativo ou elaborar qualquer lei?

Moraes (2003), em estudo específico sobre o assunto, assevera que a publicação oficial pressupõe sempre a prefixação do veículo próprio, do contrário não é meio oficial. Deve ser definido antes mesmo da prática do ato que se quer conhecido. Tal exigência não pressupõe, contudo, a existência de lei específica. Sendo da atribuição natural do Chefe do Executivo fazer publicar as leis por ele promulgadas, a ele compete fixar o modo e o local devidos, na ausência de disposição normativa (legal ou consuetudinária específica).

O art. 84, inciso IV, da Constituição Federal dispõe ser competência privativa do Presidente da República “sancionar, promulgar e *fazer publicar* as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução” (grifos acrescidos). Conforme já assentou o STF (ADI 2742, DJ 23/05/2003), as normas de processo legislativo insculpidas na carta Magna Federal são de reprodução obrigatória nas Constituições Estaduais. Tal regra, certamente, deve também ser estendida ao processo legislativo no âmbito municipal, tendo em vista a conformidade que a Lei Orgânica municipal deve manter com a Constituição Federal. Daí se conclui ser atribuição do Prefeito fazer publicar as leis municipais.

Observa-se, portanto, que a lei municipal, para ter vigência, deve ser publicada pelo modo oficial, determinado na Lei Orgânica; caso não haja disposição expressa nessa, deve-se obedecer ao meio consuetudinariamente reconhecido como apto a dar publicidade à legislação local. Inexistindo tal costume, cumpre ao Prefeito elencar qual o meio oficial para publicação, tendo em vista serem suas as atribuições de promulgar e fazer publicar as leis locais. Nesta última hipótese, deve-se lembrar que a eleição do meio de publicação deve ser prévia, e não posterior, à realização do ato.

5 ALTERNATIVA DOS DIÁRIO DE ASSOCIAÇÕES E FEDERAÇÕES

Assentada premissa asseverando a possibilidade dos Municípios utilizarem-se de meios diversos do diário oficial para realizar a publicação de seus atos oficiais, resta a dúvida: qual seria, então, o meio mais aconselhável, em especial, para edilidades com pequena população e parco Erário?

Em resposta ao questionamento do parágrafo anterior, elegemos, como meio peculiarmente interessante para análise, a utilização de periódicos criados por entidades associativas dos municípios, em especial, em sua versão virtual. Isso porque, por diversos motivos, trata-se de instrumento que ostenta diversas vantagens, por exemplo: a) por ser realizado por uma entidade associativa criada no interesse dos municípios, pode sua publicação ser feita a baixos custos, sem intuito de lucro; b) diversos municípios associados poderiam fazer uso do periódico, e, portanto, ratearem seus custos, barateando ainda mais a publicação; c) em se tratando de diário virtual, disponibilizados no sítio eletrônico da associação, a publicação teria amplitude mundial, dando ainda mais publicidade ao ato.

Deve-se somente repisar que a publicação em periódicos de associações não pode contraditar o meio oficial previsto na legislação local. Se as leis municipais prevêm meio diverso, somente este tem o condão de conferir eficácia às leis locais. A publicação no periódico da federação até pode ocorrer, como forma de dar publicidade ao ato ou lei, mas nunca com os efeitos de publicação oficial.

Como explanado no tópico anterior (4) a lei municipal for omissa, é possível que o Prefeito, por ato próprio, eleja o diário das associações como órgão oficial de publicação, até posterior inclusão de modalidade diversa no arcabouço legal do Município, que prevalece sobre o ato do gestor municipal.

6 CONCLUSÃO

Vimos que a questão da vigência das leis, no que compreende a obediência ao requisito procedimental de validade da publicação, não é matéria de tão simples resolução. Não se pode restringir a satisfação do requisito a uma idéia apriorística de que vigente será a lei que for validamente publicada no diário oficial, pois se trata de concepção incompleta, cujo conteúdo ignora a realidade administrativa e financeira da maioria dos municípios brasileiros, sem

condições técnicas ou econômicas de publicar suas leis e atos em diários oficiais, próprios ou dos demais entes da federação.

As limitações aludidas no parágrafo anterior, conforme explanado no decorrer do presente estudo, não são, certamente, uma limitação à possibilidade de se conferir vigência aos atos e leis municipais. Trata-se aqui de possibilitar que a lei local eleja meio diverso de publicação, mais consentâneo com a realidade local, como a afixação nos átrios da Prefeitura e Câmara municipais e a publicações em jornais de circulação local.

Expomos nossa crença na idéia da publicação em periódicos criados por entidades associativas compostas por municípios, principalmente se na versão digital, pois, além de instrumento apto a conferir ampla publicidade à legislação municipal, de forma global, pode se mostrar uma alternativa barata e acessível aos Municípios.

REFERÊNCIAS

COSTA, Nelson Nery. *Direito Municipal Brasileiro*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

DINIZ, Maria Helena. *Curso de direito civil, 1 volume: teoria geral do direito civil*. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

_____. *Compêndio de introdução à ciência do direito*. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MORAES, José Diniz de. *Da Publicação Oficial de Lei Municipal*. Revista do Ministério Público do Trabalho do Rio Grande do Norte. Natal, n. 04, p. 50-57, Dez. 2003.

REALE, Miguel. *Lições preliminares de direito*. 27. ed. São Paulo. Saraiva, 2002.

RIZZARDO, Arnaldo. *Parte geral do código civil: Lei nº 10.406, de 10.01.2002*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

VELOSO, Zeno. *Código civil comentado*. Coord. até a 5ª ed. Ricardo Fiúza. 6. ed. Coord. Regina Beatriz Tavares da Silva. São Paulo: Saraiva, 2008. p. XXXIV

BRASIL. Tribunal de Alçada do Rio Grande do Sul. Apelação Cível nº 195132642. Segunda Câmara Cível. Disponível em: <http://www1.tjrs.jus.br/busca/?q=195132642&tb=jurisnova&pesq=ementario&partialfields=%28TipoDecisao%3Aac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%7CTipoDecisao%3Amonocr%25C3%25A1tica%29&requiredfields=&as_q=>>. Acesso em: 01 set. 2011.

_____. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. Mandado de Segurança nº 0009195-88.1992.8.19.0000 (1992.004.00222). 1º Grupo de Câmaras Cíveis. Disponível em: <<http://www.tjrj.jus.br/scripts/weblink.mgw?MGWLPN=JURIS&LAB=XJRPxWEB&PORTAL=1&PGM=WEBJRPIMP&FLAGCONTA=1&JOB=4028&PROCESSO=199200400222>>. Acesso em: 01 set. 2011.

_____. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte. Apelação Cível nº 2009.001384-6. 3ª Câmara Cível. Disponível em: <www.tjrn.jus.br>. Acesso em: 02 set. 2011.

_____. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte. Apelação Cível nº 2008.008347-9. 1ª Câmara Cível. Disponível em: <www.tjrn.jus.br>. Acesso em: 02 set. 2011.

_____. Tribunal de Justiça de São Paulo. Apelação com revisão nº 994.08.109331-0. 18ª Câmara de Direito Público. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=4900136&v1Captcha=rtpav>>. Acesso em: 01 set. 2011.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 148.315/RS. 2ª Turma. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/ita/listarAcordaos?classe=&num_processo=&dt_publicacao=01/02/1999&num_registro=199700651614>. Acesso em: 02 set. 2011.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 105.232/CE. 1ª Turma. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/ita/listarAcordaos?classe=&num_processo=&dt_publicacao=20/10/1997&num_registro=199600534845>. Acesso em: 02 set. 2011.