

Processo n.º

Natureza: CONSULTA

Interessado: AGM, MUNICÍPIOS

Andamento: Gabinete, ASSESSORIA

Assunto: LICITAÇÃO, PUBLICIDADE, PUBLICAÇÃO OFICIAL,  
LICITAÇÃO DE GRANDE VULTO

Data: 27 DE AGOSTO DE 2018

## Parecer

**Constitucional. Administrativo. Licitação.**  
*Normas Gerais. Princípio da  
Publicidade. Publicação oficial.  
Licitação de grande vulto. Outros meios  
de publicidade. Requisitos.*

Requer o Presidente da AGM o Sr. PAULO SÉRGIO DE REZENDE, parecer sobre publicidade em licitação de grande vulto, de que trata a lei de licitação, bem assim, quais os veículos para cumprirem o desiderato legal.

O questionamento ressalta, tendo em vista que, com a criação e validade do Diário Oficial dos Municípios, por meio eletrônico, instituído por lei municipal com veículo oficial de divulgação, e administrado pela Associação Goiana de Municípios, muitos servidores públicos e membros de comissões de licitações, até mesmo assessores e outros técnicos municipais, por vezes, confundem a aplicação do princípio da publicidade.

Indaga ainda, se a publicação em órgão municipal de divulgação oficial, indicado como diário oficial, por meio eletrônico, supre todas as exigências da lei de licitação, quanto a exigência de publicação oficial.

*Estado de Goiás*  
*Associação Goiana de Municípios*  
*Assessoria Jurídica*

Por derradeiro, sobressaindo da necessidade da publicação oficial, quais seriam os outros meios de publicidade, mormente nas licitações de vulto.

Eis a síntese da questão, passo a análise de fundo.

Por oportuno, registre-se que o tema “*legalidade do diário oficial municipal, autonomia Constitucional dos Municípios para a instituição de Diário Oficial*” é matéria plenamente superada, ante os julgados do TCM processo de inquérito no MP.

A lei federal que dispõe sobre **normas gerais de licitações e contratos**, refere-se a publicação e publicidade em vários artigos, da seguinte forma:

"Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e **será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos** da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, **da publicidade**, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:

(...)

XIII - **Imprensa Oficial - veículo oficial de divulgação da Administração Pública, sendo para a União o Diário Oficial da União, e, para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, o que for definido nas respectivas leis;**

(...)

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

*Estado de Goiás*  
*Associação Goiana de Municípios*  
*Assessoria Jurídica*

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.

(...)

**Art. 21. Os avisos contendo os resumos dos editais das concorrências, das tomadas de preços, dos concursos e dos leilões, embora realizados no local da repartição interessada, deverão ser publicados com antecedência, no mínimo, por uma vez:**

I - no Diário Oficial da União, quando se tratar de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública Federal e, ainda, quando se tratar de obras financiadas parcial ou totalmente com recursos federais ou garantidas por instituições federais;

*II - no Diário Oficial do Estado, ou do Distrito Federal quando se tratar, respectivamente, de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública Estadual ou Municipal, ou do Distrito Federal;*

III - em jornal diário de grande circulação no Estado e também, se houver, em jornal de circulação no Município ou na região onde será realizada a obra, prestado o serviço, fornecido, alienado ou alugado o bem, **podendo ainda a Administração, conforme o vulto da licitação**, utilizar-se de outros meios de divulgação para ampliar a área de competição.

§ 1º **O aviso publicado** conterá a indicação do local em que os interessados poderão ler e obter o texto integral do edital e todas as informações sobre a licitação.

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art.24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e **publicação na imprensa oficial**, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.

(...)

Art. 32. Os documentos necessários à habilitação poderão ser apresentados em original, por qualquer processo de cópia autenticada por cartório competente

*Estado de Goiás*  
*Associação Goiana de Municípios*  
*Assessoria Jurídica*

ou por servidor da administração ou **publicação em órgão da imprensa oficial.**

(...)

Art. 38. ...

II - **comprovante das publicações do edital** resumido, na forma do art. 21 desta Lei, ou da entrega do convite;

(...)

XI - **outros comprovantes de publicações;**

(...)

Art. 39. **Sempre que o valor estimado para uma licitação ou para um conjunto de licitações simultâneas ou sucessivas for superior a 100 (cem) vezes o limite previsto no art. 23, inciso I, alínea 'c'** desta Lei, o processo licitatório será iniciado, obrigatoriamente, com uma audiência pública concedida pela autoridade responsável com antecedência mínima de 15 (quinze) dias úteis da data prevista para a **publicação do edital**, e divulgada, com a antecedência mínima de 10 (dez) dias úteis de sua realização, **pelos mesmos meios previstos para a publicidade da licitação**, à qual terão acesso e direito a todas as informações pertinentes e a se manifestar todos os interessados.

(...)

Art. 61. Todo contrato deve mencionar os nomes das partes e os de seus representantes, a finalidade, o ato que autorizou a sua lavratura, o número do processo da licitação, da dispensa ou da inexigibilidade, a sujeição dos contratantes às normas desta Lei e às cláusulas contratuais.

Parágrafo único. A **publicação resumida do instrumento de contrato ou de seus aditamentos na imprensa oficial**, que é condição indispensável para sua eficácia, será providenciada pela Administração até o quinto dia útil do mês seguinte ao de sua assinatura, para ocorrer no prazo de vinte dias daquela data, qualquer que seja o seu valor, ainda que sem ônus, ressalvado o disposto no art. 26 desta Lei.

(...)

Art. 109. Omissis

*Estado de Goiás*  
*Associação Goiana de Municípios*  
*Assessoria Jurídica*

§ 1º A **intimação dos atos** referidos no inciso I, alíneas 'a', 'b', 'c' e 'e', deste artigo, excluídos os relativos a advertência e multa de mora, e no inciso III, **será feita mediante publicação na imprensa oficial**, salvo para os casos previstos nas alíneas 'a' e 'b', se presentes os prepostos dos licitantes no ato em que foi adotada a decisão, quando poderá ser feita por comunicação direta aos interessados e lavrada em ata.

(...)

**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.**

(...)

**Art. 118. Os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e as entidades da administração indireta deverão adaptar suas normas sobre licitações e contratos ao disposto nesta Lei."**

Art. 119. Omissis

Parágrafo único. Os regulamentos a que se refere este artigo, no âmbito da Administração Pública, após aprovados pela autoridade de nível superior a que estiverem vinculados os respectivos órgãos, sociedades e entidades, **deverão ser publicados na imprensa oficial."** GRIFOS E NEGRITOS NÃO SÃO DO ORIGINAL

## DA AUTONOMIA

De plano, verifica-se que o legislador constituinte originário, dispôs que a competência da União para legislar sobre licitação e contratos administrativos, se limita as **normas gerais.**

*Estado de Goiás*  
*Associação Goiana de Municípios*  
*Assessoria Jurídica*

Tratou o legislador de bem delinear a competência federal, unicamente, na edição das normas gerais, para que, de aí em diante, face a autonomia administrativa e legislativa dos demais Entes Federados (Art. Art. 30. *Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber*), pudessem sobre o tema, instituir a legislação que lhes for peculiar e do interesse local.

A autonomia legislativa e administrativa está amplamente consagrada na Constituição Federal, não restando dúvida entre doutrinadores e a jurisprudência, eis que, o Município faz parte da formação da República e do Pacto Federativo (formando o Estado Federal, na forma preconizada no Art. 1º. “*A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:*”) e ainda, em conformidade com Art. 18: “*A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição*”. Grifo nosso.

É clara indicação de nossa matriz republicana estabelecida, impõe a obrigação do exercício da competência do ente municipal, em dispor sobre leis que regem seus órgãos, dentre estes a imprensa oficial, eis que, a competência da União para esta matéria é restrita a normas gerais. Ou seja, não se tratando o texto municipal de normas gerais, em todos os outros aspectos o Município deve dispor, regulamentar, emendar, suprir, inovar no mundo jurídico, estabelecendo seu próprio regramento de licitação, eis que, assim estabeleceu o legislador originário de 1988, senão vejamos:

E ainda, entendendo que a competência municipal deve ser resguardada, e o legislador assim estabeleceu na lei 8.666/93, verbis:

*“Art. 118. Os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e as entidades da administração indireta deverão adaptar suas normas sobre licitações e contratos ao disposto nesta Lei.”*

*Estado de Goiás*  
*Associação Goiana de Municípios*  
*Assessoria Jurídica*

Logo, claro está que as regras municipais sobrepõe ao regramento Federal e Estadual sempre que se tratar de norma específica do Município, posto que, desta forma consagra a autonomia estabelecida no pacto federativo sobre o qual assenta a República, e sem esta, estaríamos a beira do anarquismo.

A lei de licitação já citada, no artigo 6º, XIII, com clareza e precisão, estabeleceu o que o veículo que será utilizado como imprensa oficial, é o definido pela LEI MUNICIPAL, com intuito de estabelecer segurança jurídica no momento de aperfeiçoar, dar legalidade, cumprir com os elementos intrínsecos da norma, os atos e os negócios jurídicos.

Desta feita, assim estabelecesse o artigo 6º, da citada lei;

“Seção II  
Das Definições

Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:

**XIII - Imprensa Oficial - veículo oficial de divulgação da Administração Pública**, sendo para a União o Diário Oficial da União, e, **para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, o que for definido nas respectivas leis; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)**”

Veja o entendimento dos Tribunais em reiterados julgados:

**Número:** [597017482](#) **Tribunal:** Tribunal de Justiça do RS **Seção:** CIVEL **Tipo de Processo:** Mandado de Segurança **Órgão Julgador:** Primeiro Grupo de Câmaras Cíveis **Decisão:** Acórdão **Relator:** Tupinambá Miguel Castro do Nascimento **Comarca de Origem:** PORTO ALEGRE **Ementa:** MANDADO DE SEGURANCA. EDITAL DE LICITACAO. EXIGENCIA DE DECRETO ESTADUAL. VALIDADE. **EM MATERIA DE LICITACAO, CABE A UNIAO DISPOR SOBRE NORMAS GERAIS, ENTREGUE AOS DEMAIS ENTES FEDERATIVOS DISPONEM ACERCA DE NORMAS DE EXECUCAO.** DESCUMPRIDA EXIGENCIA EDITALICIA A RESPEITO DE CAPACIDADE ECONOMICO-FINANCEIRA, CONSTANTE DE LEGISLACAO ESTADUAL, JURIDICA A INABILITACAO DETERMINADA.

*Estado de Goiás*  
*Associação Goiana de Municípios*  
*Assessoria Jurídica*

SEGURANCA DENEGADA. (Mandado de Segurança Nº 597017482, Primeiro Grupo de Câmaras Cíveis, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Tupinambá Miguel Castro do Nascimento, Julgado em 07/11/1997)

ORIGEM.....: TJGO TERCEIRA CAMARA CIVEL  
FONTE.....: DJ 11788 de 30/03/1994  
ACÓRDÃO.....: 24/02/1994  
RELATOR....: DES JAMIL PEREIRA DE MACEDO  
PROC./REC...: 31782-6/189 - APELACAO  
CIVEL EM MANDADO DE SEGURANCA  
PROCESSO...:  
COMARCA....: JATAÍ  
PARTES.....: APELANTE : EMSA - EMPRESA  
SUL AMERICANA DE MONTAGENS S/A  
APELADO : MUNICÍPIO DE JATAI

EMENTA."MANDADO DE SEGURANÇA. LICITACAO. LEI ESTADUAL 11.027/89. PRAZO EM QUE O EDITAL PERMANECEU A DISPOSICAO DOS INTERESSADOS. NORMA ESPECIFICA E GERAL. COMPETENCIA SUPLEMENTAR. ILEGALIDADE NAO CONHECIDA. APELO IMPROVIDO. **A**  
**COMPETENCIA DA UNIAO PARA**  
**LEGISLAR SOBRE LICITACAO NAO**  
**VAI ALEM DAS NORMAS GERAIS,**  
**ENTENDIDAS COMO TAIS OS**  
**PRINCIPIOS MOTIVADORES DO**  
**INSTITUTO, SENDO**  
**PERFEITAMENTE LEGAIS OS**  
**PRAZOS FIXADOS NA LEI**  
**ESTADUAL 11.027/89, POR SER**  
**NORMA DE CONTEUDO ESPECIFICO,**  
**INCLUIDA, PORTANTO, NA**  
**COMPETENCIA SUPLEMENTAR DOS**  
**ESTADOS".**  
DECISÃO.....: CONHECIDO E IMPROVIDO, A UNANIMIDADE.

E ainda, em magistral aula, veja o voto do Mim. Carlos Veloso, em julgamento sobre licitação:

“Em sede de seu voto, assentou o relator, Ministro Carlos Velloso:

... 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 detalhamentos, 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.

A seu turno, o eminente Ministro Relator, com o fito de subsidiar a fundamentação de seu voto e buscando apresentar uma linha de definição entre "norma geral" e "norma específica", transcreveu as elucidativas palavras de CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, que, dentre outras, reputa serem "normas específicas" aquelas concernentes à definição de valores, prazos e requisitos de publicidade (art. 21), a regulamentação sobre registros cadastrais (arts. 34 a 37), o arrolamento exaustivo de recursos cabíveis e os prazos de interposição (art. 109), o estabelecimento dos documentos exigíveis

*Estado de Goiás*  
*Associação Goiana de Municípios*  
*Assessoria Jurídica*

de licitantes (arts. 27 a 33), os casos de dispensa de licitação (art. 24) e a especificação dos tipos e o *iter* procedimental dos procedimentos licitatórios (art. 45).”

Ora, pela jurisprudência encartada e ampla doutrina, sem maiores delongas, os Municípios ao definirem por lei o seu veículo oficial de divulgação, sendo este o Diário Oficial Municipal, e ainda mais, o fizeram dentro da competência constitucional, dando segurança e aperfeiçoando os atos jurídicos, com a necessária publicação oficial, somente fez uso da autonomia estabelecida no arcabouço jurídico republicano, criando e regulamentando seus órgãos.

Existindo a Lei constitucional, definindo o veículo de divulgação, e esta interagindo com os princípios da lei de licitação, temos que, o local de publicação oficial dos avisos, editais, extrato de contratos e demais atos necessários a publicação oficial, na forma preconizada nas normas gerais, em regra é o Diário Oficial Municipal.

Se dúvida houvesse sobre esta competência, bem assim, o veículo de divulgação dos atos oficiais, estaria espancada com a mais recente legislação, que de maneira límpida, corrigindo entendimentos outros, estabeleceu que o local de publicação oficial é o Diário Oficial instituído pelos Municípios, *ex vi*, LEI No. 10.520, DE 17 DE JULHO DE 2002.

Nada mais há que o se perquirir, para o aperfeiçoamento e eficácia dos atos, fatos e normas é a publicação no Diário Oficial do Município, consoante a regra acima.

## DA PUBLICIDADE

É natural que dúvidas existam sobre questões da lei de licitações no que refere a publicação oficial, publicidade, veículo da publicação, autonomia municipal e vários outros institutos e procedimentos previstos na Constituição e Lei de licitações.

A Lei de Licitações e Contratos traz explicitamente o princípio da publicidade como um dos princípios norteadores da licitação (art. 3º, Lei 8.666/93). Nesse ponto, é importante enfatizar que a publicidade

*Estado de Goiás*  
*Associação Goiana de Municípios*  
*Assessoria Jurídica*

é alcançada não somente pela publicação dos atos, mas, sobretudo, pela viabilização do amplo acesso de todos os interessados aos processos e atos que integram a licitação.

Portanto, o essencial para o caso é a conceituação correta sobre o que é publicidade e publicação, essencial para aplicação correta dos dispositivos da lei licitação. Trazemos a baila os ensinamentos de Agnelo Rocha Nogueira Soares, em parecer publicado. “*Como mencionado anteriormente, a Constituição Federal apontou expressamente o princípio da publicidade como um dos princípios basilares da Administração Pública no Brasil, buscando, desta forma, dar transparência aos atos administrativos e, mais especificamente, em relação às licitações, extinguir favoritismos, tráficos de influência e outras práticas que afrontam a moralidade e contribuem para a malversação do patrimônio público. Neste sentido, disserta com maestria Mauro Roberto Gomes de Mattos (2001, p. 48): ...*”

A participação no certame está condicionada ao conhecimento prévio de sua existência, o anúncio inicial da ocorrência do procedimento licitatório e das informações necessárias para participação assume uma importância primordial, neste sentido o legislador disciplinou com certo grau de procedimento a publicação do aviso convocatório, conforme se pode observar no art. 21 da Lei 8.666/93:

*“Art. 21 - Os avisos contendo os resumos dos editais das concorrências, das tomadas de preços, dos concursos e dos leilões, embora realizados no local da repartição interessada, deverão ser **publicados** com antecedência, no mínimo, por uma vez:*

*I - no Diário Oficial da União, quando se tratar de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública Federal e, ainda, quando se tratar de obras financiadas parcial ou totalmente com recursos federais ou garantidas por instituições federais;*

*II - no Diário Oficial do Estado, ou do Distrito Federal quando se tratar, respectivamente, de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública Estadual ou Municipal, ou do Distrito Federal;*

*III - em jornal diário de grande circulação no Estado e também, se houver, em jornal de circulação no Município ou na região onde será realizada a obra, prestado o serviço, fornecido, alienado ou alugado o bem, podendo ainda a Administração, **conforme o vulto da licitação, utilizar-se de***

**outros meios de divulgação para ampliar a área de competição.”**

Aqui, o texto legal diz respeito à publicar na imprensa oficial (publicação oficial), como também utilizar de outros meios (dar publicidade, transparência, mais competitividade), em conformidade com o vulto (discricionariedade do administrador), eis que, a publicidade como princípio vai muito além da publicação em D.O. e requer outros meios de divulgação, conforme o vulto, conforme o negócio jurídico, consoante as necessidades públicas e o processo administrativo em curso “... conforme o vulto da licitação, utilizar-se de outros meios de divulgação para ampliar a área de competição.”

A própria lei prevê algumas situações precisas que necessita de publicação e publicidade ao mesmo tempo, como: “**Art. 6º.** ... V - Obras, serviços e compras de grande vulto - aquelas cujo valor estimado seja superior a 25 (vinte e cinco) vezes o limite estabelecido na alínea "c" do inciso I do art. 23 desta Lei; **Art. 21.** III - em jornal diário de grande circulação no Estado e também, se houver, em jornal de circulação no Município ou na região onde será realizada a obra, prestado o serviço, fornecido, alienado ou alugado o bem, podendo ainda a Administração, conforme o vulto da licitação, utilizar-se de outros meios de divulgação para ampliar a área de competição.

Publicidade e publicação não é a mesma coisa, não são sinônimos. Entendo que publicidade é o gênero, do qual a publicação é uma das espécies. A lei de licitação elenca em diversos artigos as formas de publicação, e ainda mais, diz quando se torna necessário recorrer a outras formas de demonstrar o ato, exigindo em casos tais a publicidade em Jornais de grande circulação, ou mesmo jornal de circulação regional, com no caso de licitação de vulto.

A previsão de utilizar de outros meios de publicidade, conforme o vulto, como condição de eficácia, tem uma definição legal e outra contida na esteira da discricionariedade.

Da análise do dispositivo previsto no artigo 3º combinado com o 21 e incisos, pode-se abstrair que a legitimidade da licitação está sujeita à ampla divulgação de sua existência, realizada em prazo que assegure a participação daqueles que porventura vierem a se interessar.

*Estado de Goiás*  
*Associação Goiana de Municípios*  
*Assessoria Jurídica*

Assim que, o administrador deve sempre, em homenagem ao princípio da publicidade, ir além da publicação, e exteriorizar o ato licitatório, face ao princípio da concorrência, procurar veicular em jornais de grande circulação, utilizando os padrões técnicos para saber o que é jornal de grande circulação.

*Ex positis*, é o parecer S.M.J. que o Município deverá adotar seu veículo de divulgação oficial, sendo o local próprio para a divulgação dos atos e diplomas legais, aperfeiçoando os negócios e atos e fatos jurídicos. No que se refere a publicação de atos da licitação, a publicação de avisos, bem assim, todos dos atos do processo licitatório, poderão ser feitos no DOM, respeitada a competência da União de editar normas gerais e determinar outro procedimento, devendo ainda utilizar dos demais meios de divulgação, como jornais de grande circulação, quando necessários, para fins de cumprimento do princípio da publicidade.

Goiânia, 03/09/2018



Sérgio Siqueira  
Assessor Jurídico