



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
1ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL**

PROCESSO Nº: 1095337
NATUREZA: REPRESENTAÇÃO
ÓRGÃO: PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPANHA
RELATOR: CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO

I - RELATÓRIO

Trata-se de Representação formulada pelo Ministério Público de Contas – MPC, às fls. 01/16v dos autos nº 1084349, contra os representantes da Câmara Municipal de São Thomé das Letras, Prefeito Municipal de Borda da Mata, Câmara Municipal de Três Corações, Prefeitura Municipal de Campanha, Prefeitura Municipal de São Thomé das Letras, Câmara Municipal de São Bento do Abade, Câmara Municipal de Campanha, Prefeitura Municipal de Lambari e Câmara Municipal de Cabo Verde.

O Ministério Público de Contas relata ilegalidades nas publicações de atos oficiais do Município de Campanha e outros municípios indicados acima.

Encaminhados os autos da Representação nº 1084349 a esta Coordenadoria para análise, em cumprimento ao despacho de fl. 253 daquele processo, foi submetido à consideração do Exmo. Relator a avaliação da viabilidade de desmembramento da representação nos termos do Art. 161 do Regimento Interno desta Casa, com autuação em processos distintos para cada município e distribuição por dependência a um só Relator, nos termos do Art. 117 do mesmo regimento, a fim de evitar uma tramitação morosa, considerando, em especial, o número de jurisdicionados envolvidos.

O processo foi apreciado pela Primeira Câmara, conforme acórdão de fls. 258 e 259 dos autos nº 1084349, e aprovado o voto do Conselheiro Relator, à unanimidade, para que fossem formados autos apartados, para a tramitação dos processos de forma independente.

Após cumpridas as diligências internas para a formação dos processos, estes autos foram autuados sob o nº 1095337 e, conforme despacho do Relator (peça nº 16 do SGAP), encaminhados a esta Coordenadoria para análise inicial.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
1ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL

II – ANÁLISE DOS FATOS DENUNCIADOS

O Ministério Público de Contas relata que instaurou o Procedimento Preparatório nº 065.2019.089, para apuração de irregularidades nas publicações de atos oficiais do Município de Campanha, a seguir relacionadas:

a) Não publicação dos atos administrativos licitatórios em jornais de grande circulação local

O MPC aponta que a publicidade é princípio basilar do regime jurídico administrativo, contido no art. 37, caput da Constituição da República de 1988.

Argumenta que no campo das licitações públicas, onde os efeitos financeiros atingem a Administração Pública cotidianamente, o regime da publicidade é ainda mais amplo que os próprios atos normativos, cumulando a necessidade de divulgação de certos atos/documentos licitatórios em jornal de grande circulação, além da publicação no Diário Oficial.

Aduz que nesse sentido dispõem as Leis 8.666/93 (Lei das Licitações), 10.520/2002 (Lei do Pregão), 12.462/11 (Lei do RDC) e 11.079/2004 (Lei das PPPs), assim como a jurisprudência pátria das Cortes de Contas e a doutrina.

Embora inicialmente o MPC tivesse entendido pelo arquivamento do procedimento preparatório em razão da Medida Provisória nº 896/2018, que dispensa a obrigatoriedade de publicação de atos oficiais em jornais diários de grande circulação, voltou atrás diante da suspensão de efeitos da MP determinada pelo Supremo Tribunal Federal no curso da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6229/DF.

Assim, o MPC argumenta que, por expressa previsão legal, e pelo caráter vinculante da decisão cautelar contida na ADI nº 6.229, as entidades jurisdicionadas devem adotar o regime de publicidade em jornais impressos imposto pela legislação acima referida, inclusive com a realização de licitações ou inexigibilidades justificadas em processo administrativo próprio.

Relata que, nos casos dos autos, os representantes dos órgãos jurisdicionados revelam que não cumprem com as disposições legais, deixando de publicar os atos administrativos licitatórios em jornais de grande circulação local.

Análise

Antes de adentrar ao apontamento propriamente indicado, cabe fazer algumas considerações.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
1ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL

A Constituição Federal de 1988 definiu como uma das Garantias Fundamentais o direito de todos brasileiros receberem dos órgãos públicos informações de seu interesse ou de interesse difuso ou coletivo.

O legislador regulamentou o inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal, por meio da Lei nº 12.527/2011 e determinou procedimentos a serem adotados pelo poder público, com a finalidade de garantir o acesso às informações e estabeleceu diretrizes para o cumprimento ao acesso à informação.

De acordo com essa norma os municípios devem realizar a divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações, e no alcance dessa publicidade devem ser utilizados os meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação.

Nesse contexto, é importante que na publicação dos atos oficiais os municípios verifiquem se a informação alcança a população.

Há casos em que o próprio legislador exigiu que a publicidade se faça por mais de um veículo de comunicação, ou preferencialmente por determinada forma de publicidade. Isso para que a eficácia da publicidade do ato alcance a finalidade para a qual foi praticado.

Cada ente tem autonomia para instituir seu órgão de imprensa oficial, contudo, necessário que as publicações dos atos oficiais cumpram o princípio constitucional da eficiência, pois Imprensa Oficial que não é lida pela população fere preceitos constitucionais.

É inegável que o Órgão de Imprensa Oficial do município deve abarcar um Sistema de Comunicação Governamental que utilize as novas tendências tecnológicas, mas sem deixar de aproveitar os meios tradicionais de comunicação (rádio, TV e jornal), sobretudo quando a lei especial o exige, como é o caso das leis que regulamentam as licitações.

A regra básica é fazer a informação chegar à população, respeitado o caráter educativo, informativo ou de orientação social e, ainda, sem caracterizar promoção pessoal e respeitando o devido procedimento envolvendo as contratações pela Administração Pública.

Visto isso, pode-se afirmar que a divulgação em jornal de grande circulação; a criação de canais de web TV; a divulgação de notas em sites de jornalístico e a transformação da versão impressa dos Boletins Oficiais em versão online é permitida e até mesmo desejada.

No caso dos autos, o Ministério Público de Contas entendeu que “as entidades jurisdicionadas devem adotar o regime de publicidade em jornais impressos, contidos nas Leis



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
1ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL

8.666/93 (Lei das Licitações), 10.520/02 (Lei do Pregão), 11.079/04 (Lei das PPPs) e 12.462/11 (Lei do RDC), inclusive com a realização de licitações ou inexigibilidades justificadas em processo administrativo próprio”. De fato, as leis especiais assim determinam.

Contudo, não há nos autos qualquer documento que demonstre que a Prefeitura Municipal de Campanha deixou de realizar as publicações de seus atos administrativos ou normativos em jornal impresso.

Por outro lado, o Ministério Público de Contas consignou no parágrafo 46 do parecer que:

“46. O Prefeito Municipal de Borda da Mata e o Prefeito Municipal de Campanha remeteram as cópias das publicações de extratos de editais de licitação no Diário Oficial dos Municípios, como cópia de comprovantes de publicação em mídia impressa. No entanto, conforme tratado durante todo o tópico, a impressão apenas na publicação oficial não é suficiente para caracterizar a imposição legal.”.

Essa afirmativa não está acompanhada de prova de que o Município de Campanha tenha publicado os editais de licitação apenas no Diário Oficial do Município.

Destaca-se que a normativa adotada pelo município através da Lei Municipal nº 2750/2009, que adota o Diário Oficial dos Municípios do Estado de Minas Gerais como meio oficial de comunicação de seus atos normativos e administrativos, faz presumir que as publicações em jornal impresso não ocorreram. Portanto, caso o Município não produza prova em contrário, entende-se que procede o apontamento.

b) Previsão legal e utilização de entidade privada como imprensa oficial do Município

Segundo o MPC, a “Imprensa Oficial” é o veículo oficial de divulgação da Administração Pública regulamentada pelo art. 6º da Lei Federal nº 8.666/93.

Narra que, por se tratar de matéria concernente à organização administrativa de cada ente federativo, a própria legislação licitatória reparte a cada ente para definir, em lei própria, de que modo se organiza seu veículo oficial de divulgação.

Afirma que parte dos municípios jurisdicionados atribuíram, por meio de lei própria, ao Diário Oficial dos Municípios do Estado de Minas Gerais, instituído e administrado pela Associação Mineira de Municípios (AMM), como o veículo de divulgação oficial dos atos normativos e administrativos no Município.

Relata que, no Município de Campanha, o Poder Executivo adotou expressamente o Diário Oficial dos Municípios Mineiros (AMM) como meio de divulgação oficial, por meio



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
1ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL

da Lei municipal nº 2.750/2009, o que, segundo o MPC, viola os princípios da impessoalidade, moralidade e publicidade.

Desse modo, o MPC entende que deve ser declarada a inconstitucionalidade *incider tantum* da Lei Municipal nº 2750/2009, e, conseqüentemente, devem ser declarados irregulares todos os contratos administrativos que tenham tal norma como fundamento de validade.

Análise

Em relação a esse apontamento do Ministério Público de Contas cabe trazer à colação a Consulta nº 837.145, respondida pelo então Relator, Conselheiro Antônio Carlos Andrada, referenciada pelo *Parquet*:

EMENTA: CONSULTA — ENTIDADES ASSOSSIATIVAS DE MUNICÍPIOS — PUBLICAÇÃO DE ATOS DOS MUNICÍPIOS — IMPRENSA OFICIAL — MEIO ELETRÔNICO — POSSIBILIDADE — I. REQUISITOS — LEI ESPECÍFICA — FACILIDADE DE ACESSO — CERTIFICAÇÃO DIGITAL — INFRAESTRUTURA DE CHAVES PÚBLICAS — II. INICIATIVA PRIVADA — TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS DE GESTÃO DO DIÁRIO OFICIAL — UTILIZAÇÃO DE VEÍCULO JÁ EXISTENTE — IMPOSSIBILIDADE — NECESSIDADE DO MUNICÍPIO POSSUIR SÍTIO OFICIAL DO PODER PÚBLICO — OPERACIONALIZAÇÃO DE DIÁRIO ELETRÔNICO MUNICIPAL PELA INICIATIVA PRIVADA — CRIAÇÃO DO SITE — POSSIBILIDADE — DISPONIBILIZAÇÃO DOS ATOS MUNICIPAIS — RESPONSABILIDADE EXCLUSIVA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA — III. PUBLICAÇÃO DE EXTRATO DE EDITAL — DIÁRIOS OFICIAIS DO ESTADO OU UNIÃO — ART. 21, §1º, LEI N. 8.666/93 — REMISSÃO DE DISPONIBILIZAÇÃO DO TEXTO INTEGRAL NO DIÁRIO ELETRÔNICO DO MUNICÍPIO — POSSIBILIDADE

1. Municípios podem utilizar meio eletrônico como veículo oficial de publicação, mediante previsão específica em lei municipal, desde que sejam garantidas a autenticidade e integridade por meio de tecnologia de certificação digital, como a disponibilizada por meio da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileiras (ICP-Brasil) e observadas as normas pertinentes. 2. A disponibilização dos atos municipais em meio eletrônico é de responsabilidade exclusiva da Administração Pública e deve ser feita em sítio oficial do Poder Público, restando à iniciativa privada apenas a possibilidade de operacionalização do diário eletrônico municipal. 3. A publicação dos extratos de edital de licitação nos Diários Oficiais do Estado e da União indicará o local de obtenção do texto do edital na íntegra, podendo esse local ser o diário eletrônico do Município, desde que definido por lei como veículo da imprensa oficial.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
1ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL

...

Conclusão: pelas razões elencadas acima, respondo à presente consulta, em suma, nos seguintes termos:

- 1) Os municípios podem utilizar-se de meio eletrônico como veículo oficial de publicação, desde que haja previsão em lei municipal nesse sentido e que sejam observadas as normas pertinentes.
- 2) A publicação no diário eletrônico deverá atender aos requisitos elencados em lei específica do respectivo município.
- 3) Não seria razoável a utilização de veículo privado como sítio oficial de publicação de atos municipais, conforme a primeira forma de interpretação do questionamento feito. No que tange à segunda forma de interpretação, somente a operacionalização do sistema do diário eletrônico oficial poderá ser realizada pela iniciativa privada. Quanto à disponibilização dos atos municipais, essa função deverá ser de responsabilidade exclusiva da Administração Pública, haja vista a necessidade de preservar a integridade das informações.
- 4) É possível, quando da publicação do extrato do edital nos diários oficiais do Estado ou da União, fazer remissão de que o texto integral do instrumento convocatório estará disponível no diário eletrônico oficial do município, desde que esse seja definido como veículo da imprensa oficial. (grifos nossos)

Embora a utilização de um diário oficial por meio eletrônico seja permitida por esta Corte de Contas, no caso dos autos o que se verifica é a utilização de uma entidade privada - AMM - como meio oficial, o que constitui irregularidade, uma vez que a disponibilização dos atos municipais deve ser de responsabilidade exclusiva da Administração Pública.

Nesse sentido, pelo fato de a AMM ter natureza jurídica de direito privado, sua atuação deveria ser restrita apenas para a operacionalização do sistema do diário eletrônico, e sua contratação precedida de licitação.

Assim, entende-se que procede o apontamento ministerial.

c) Contratação da Associação Mineira de Municípios (AMM) sem procedimento licitatório

Segundo o MPC, além da contratação de entidade privada para a realização de atividade indelegável, quando repassada na sua totalidade, houve a celebração de contrato administrativo sem licitação, ausentes os requisitos da dispensa legal.

Análise



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
1ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL

De fato, houve a celebração do Contrato Administrativo nº 0136/2014 entre o Município de Campanha e a Associação Mineira de Municípios para a prestação e serviços de publicação no Diário Oficial dos Municípios Mineiros, conforme se verifica às fls.103-115 (peça nº 1 do SGAP).

Nada obstante, entende-se que a contratação direta da AMM por meio de dispensa de licitação decorre da forma utilizada pelo Município para instituir seu órgão de imprensa oficial, que conforme análise do item anterior é irregular, uma vez que é vedada a utilização de entidade privada como órgão oficial.

Nesse sentido, não há como dissociar a operacionalização da imprensa oficial de sua forma adotada, pois ainda que o Município fizesse uma licitação no caso em apreço, o serviço estaria atrelado à AMM, que é entidade privada, e, portanto, não poderia ser responsável pelo órgão de imprensa oficial.

Logo, a realização da licitação não valida a forma de instituição do órgão oficial e sequer a operacionalização do sistema do diário eletrônico oficial, pois são situações jurídicas que, no presente caso, se confundem.

Caso fossem desconsideradas essas questões fáticas, seria premissa verdadeira que a operacionalização de sistema de diário eletrônico oficial pode ser prestada por terceiros, desde que precedida de licitação.

Entende-se, portanto, que este apontamento é decorrência da irregularidade apontada no item anterior, e dela não se dissocia.

III - CONCLUSÃO

Diante do exposto, entende-se que procede a argumentação do Ministério Público no sentido de que a instituição da entidade privada AMM como órgão de imprensa oficial, responsável pela divulgação dos atos do poder público, por meio de lei própria, viola os princípios da impessoalidade, moralidade e publicidade, normas basilares que norteiam a atuação administrativa, com fundamento no *caput* do art. 37 da Constituição.

Em relação ao apontamento de ausência de publicação dos atos administrativos em jornais de grande circulação local, entende-se que não ficou comprovada a irregularidade, uma vez que não constam nos autos os processos licitatórios que contém a referida falha.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
1ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL**

No que diz respeito à contratação irregular da AMM para operacionalização de sistema de diário eletrônico oficial, entende-se que essa falha não pode ser dissociada da irregularidade da instituição da entidade privada AMM como órgão de imprensa oficial.

1ª CFM, 14 de dezembro de 2020.

**Carolina Guedes Rocha Santos
Analista de Controle Externo
TC – 3243-1**