

Processo n.: 1.095.337
Natureza: Representação
Representada: Prefeitura MUNICIPAL DE CAMPANHA – Responsável: Sr. Luiz Fernando Tavares, Prefeito Municipal
Representante: Ministério Público de Contas – MPC (Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello)
Relator: Cons. Agostinho Patrus

I – INTRODUÇÃO

Trata-se de Representação formulada pelo Ministério Público de Contas – MPC (peça 2 do SGAP dos **autos nº 1.084.349**), contra os representantes da Câmara Municipal de São Thomé das Letras, Prefeitura 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 1.084.349 à unidade Técnica para análise, em cumprimento ao despacho na peça 3 do SGAP 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 Jurisdicionado 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 (fls. 2 a 6 da peça 1 do SGAP), no qual foi 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 em apartados, os autos foram encaminhados a esta Coordenadoria que elaborou a análise inicial (Peça 17 do SGAP), na qual se concluiu pela procedência dos seguintes fatos: **a) Não publicação dos atos administrativos licitatórios em jornais de grande circulação local; b) Previsão ilegal e utilização de entidade privada como imprensa oficial do Município e c) Contratação da Associação Mineira de Municípios (AMM) sem procedimento licitatório.**

Em atendimento ao r. Despacho (Peça 19 do SGAP) foi oportunizado o pleno exercício do Contraditório e Ampla Defesa ao Prefeito Municipal de Campanha, Sr. Luiz Fernando Tavares, que fez juntar a Manifestação (Peça 24 do SGAP).

Na sequência esta Unidade Técnica elaborou o Reexame Técnico (Peça 31 do SGAP), na qual concluiu, *in verbis*:

Por todo o exposto, após a análise do contraditório apresentado, s.m.j., esta Unidade Técnica entende que procede a

argumentação do I. Representante no sentido de que a instituição da entidade privada AMM como órgão de imprensa oficial, responsável pela divulgação dos atos do Município de Campanha, por meio da Lei Municipal nº 2750/2009, viola os princípios da impessoalidade, moralidade e publicidade, normas basilares que norteiam a atuação administrativa, com fundamento no *caput* do art. 37 da Constituição.

Ressalva-se, porém, que se for afastada a aplicabilidade *incidenter tantum* da Lei Municipal nº 2750/2009 devido à sua inconstitucionalidade, s.m.j., que seja atribuída à respectiva decisão o efeito *ex nunc*, mormente em razão do lapso temporal de vigência da mesma, aliado aos potenciais danos que o ato poderia causar.

Disponibilizadas vistas ao I.R.M.P.C., este produziu a Manifestação (Peça 41 do SGAP) na qual após discorrer preliminarmente acerca da “Decisão do Supremo Tribunal Federal em Regime de Repercussão Geral sobre a Competência para Julgamento das Contas de Prefeitos Municipais” e da “Possibilidade de apreciação incidental de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo pelo Tribunal de Contas”, concluiu, *in verbis*:

87. *Ex positis*, **OPINA** o representante deste Ministério Público Especial, as medidas abaixo que ora se impõem, a serem determinadas por esse ilustre Conselheiro-Relator, como seguem:

- a) **DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE INCIDENTER TANTUM** da Lei municipal nº 2.750/2009 - Município de Campanha - para efeitos de aplicação de multa - afetando, para tanto, ao órgão pleno dessa Egrégia Corte, visando ultrapassar questão prejudicial de mérito, com eficácia *ex-nunc*;
- b) Seja **RECONHECIDA A IRREGULARIDADE** deflagrada pelo Município de Campanha – Poder Executivo, em relação aos atos de gestão do Prefeito

Municipal, à época, **Sr. Luiz Fernando Tavares**, pela não publicação de matéria licitatória em jornal impresso de grande circulação; e utilização da entidade privada Associação Mineira de Municípios (AMM) como imprensa oficial do Município, com ofensa ao art. 37, *caput* da Constituição da República de 1988, c/com o inciso III, do artigo 21, da Lei federal nº 8.666/93; e ao inciso XIII, do artigo 6º, da Lei federal nº 8.666/93, **devendo ser comunicado ao Poder Legislativo local para as medidas cabíveis**, nos termos da tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal nos autos do Recurso Extraordinário nº 848.826 (julgado em 10/08/2016) e nos autos do Recurso Extraordinário nº 1.231.883 (decisão de 07/10/2019);

- c) Seja, também, **APLICADA A SANÇÃO PECUNIÁRIA** – pessoal e **individualmente** – ao ex-Prefeito de Campanha, **Sr. Luiz Fernando Tavares**, no valor de **R\$ 5.000,00 (cinco mil reais)**, como incurso no art. 85, inciso II, da Lei Complementar estadual nº 102/2008 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais), pela prática de infração grave às normas legais;
- d) Via de consequência, **DETERMINAR** ao atual Prefeito Municipal de Campanha, com o devido **MONITORAMENTO** por essa Corte de Contas que:
- Realize a publicação editais, contratos administrativos e aditamentos, das concorrências, das tomadas de preços, dos concursos e dos leilões em jornal impresso 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, nos termos do art. 23, III da Lei federal 8.666/1993;
 - Efetue, no prazo de 90 (noventa) dias, o distrato dos contratos administrativos com a Associação Mineira de Municípios, com a instituição de entidade própria para a divulgação dos atos oficiais e a realização de procedimentos de licitação para a realização das

atividades-meio envolvidas.

e) Pugna, ainda, pelo **PROSSEGUIMENTO DO FEITO** e sua ultimação nos termos da lei, reiterando os termos expostos na inicial.

88. Por derradeiro, após o trânsito em julgado, devidamente intimado o jurisdicionado e decorrido o prazo legal sem pagamento espontâneo do débito e multa cominados, que seja passada certidão de débito e inscrito no cadastro de inadimplentes desse Tribunal, com remessa *incontinenti* ao Ministério Público de Contas para as providências de praxe, nos termos do art. 364, *caput*, c/c parágrafo único do mesmo édito, ambos da Resolução TCE nº 12/2008 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais).

89. É o **PARECER CONCLUSIVO** ministerial.

Na mesma manifestação o I.R.M.P.C. **desconsiderou a representação da alínea “c” - Contratação da Associação Mineira de Municípios (AMM) sem procedimento licitatório.**

Após a redistribuição dos autos (Peças 46 e 47 do SGAP) em obediência ao r. Despacho (Peça 48 do SGAP), considerando as particularidades do caso e em razão do entendimento da jurisprudência e da doutrina sobre o tema, bem como em observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa estabelecidos no art. 5º, LV, da Constituição da República, procedeu-se a CITAÇÃO do presidente da Associação Mineira dos Municípios -AMN, Sr. Marcos Vinicius da Silva Bizarro, para que apresentasse defesa e/ou documentos que entendesse pertinentes sobre os apontamentos constantes da peça inicial, de fls. 7/38 da Peça 1, e no relatório técnico da 1ª Coordenadoria de Fiscalização Municipal – 1ª CFM de Peça 31 do SGAP.

A AMN fez juntar aos autos a Manifestação e documentos de Peças 52 a 56 do SGAP.

Por fim, por intermédio do Termo de Encaminhamento (Peça 57 do SGAP) os autos retornaram a esta Unidade Técnica para reexame em face da manifestação da AMN.

É o relatório, no essencial.

Passa-se à análise das manifestações de defesa.

II – REEXAME

Ab initio, informa-se que não foram apresentadas preliminares e/ou prejudiciais de mérito.

Analisar-se-ão, a seguir, os argumentos meritórios oferecidos pela defendente, Sr. Marcos Vinicius da Silva, Presidente da AMN, à Peça 52 do SGAP.

II.1 - Apontamentos do Relatório Técnico Inicial (Peça 17 do SGAP), reexaminados à Peça 31 do SGAP:

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

Relatou-se, no essencial, que o Ministério Público de Contas entendeu que “as entidades jurisdicionadas devem adotar o regime de publicidade em jornais impressos, contidos nas Leis 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".

Destacou-se que "cada ente tem autonomia para instituir seu órgão de imprensa oficial, contudo, é 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. "

Concluiu-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, editado pelo AMN, 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.

- Razões de Defesa:

A AMN em sua manifestação (Peça 52 do SGAP), oferecida por seus procuradores signatários, não aborda diretamente a questão representada.

- Análise:

Diante da ausência de manifestação por parte da defendente, s.m.j., **ratifica-se o já analisado tecnicamente, pela procedência do ponto em apreço.**

Cumprando informar que o I.R.M.P.C., em sua manifestação, à Peça 41, reitera a irregularidade inicialmente representada, reafirmando que

“a legislação licitatória que obriga a publicação de atos de licitação em jornais de grande circulação mantém-se hígida e em pleno vigor”. Destacando, ainda:

71. Assim, por expressa previsão legal, as entidades jurisdicionadas devem adotar o regime de publicidade em jornais impressos, contidos nas Leis federais 8.666/93 (Lei das Licitações), 10.520/2002 (Lei do Pregão), 11.079/2004 (Lei das PPPs) e 12.462/2011 (Lei do RDC), inclusive com a realização de licitações ou inexigibilidades justificadas em processo administrativo próprio.

72. Nestes termos, tendo em vista a ausência da publicação em jornal de grande circulação, este Ministério Público de Contas opina pela manutenção da irregularidade, com a consequente responsabilização do jurisdicionado, Sr. Luiz Fernando Tavares, Prefeito Municipal de Campanha, à época, por afronta ao art. 37, caput da Constituição da República de 1988, c/com o inciso III, do artigo 21, da Lei federal nº 8.666/93.

Ressalte-se, porém, que em caso semelhante a Primeira Câmara desta c. Corte, ao apreciar os autos da **Denúncia 1.007.365**, na sessão de 19/10/2021, deixou de aplicar multa aos responsáveis pela ausência de demonstração de prejuízo ao erário e apresentou recomendação ao gestor nos seguintes termos:

“Deixo de aplicar multa aos responsáveis pelas irregularidades de ausência de publicação do edital em jornal de grande circulação e de inexistência de anexação do orçamento estimado em planilhas, tendo em vista a ausência de prejuízo ao erário, à competitividade ou à isonomia, em consonância com o disposto no art. 22, § 2º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

Recomendo ao atual gestor municipal que, nas futuras licitações, (a) providencie a publicação do resumo dos editais de licitação no Diário Oficial do Estado, em jornal de grande circulação e no sítio oficial do Município e (b) observe a obrigatoriedade de anexação do orçamento estimado em planilhas de quantitativos e de custos unitários nos editais de licitação em que se adotou uma das modalidades licitatórias previstas na Lei n. 8.666/1993."

(gn)

S.M.J., não se vislumbra óbice para também aplicar tal entendimento ao presente caso.

Dessarte, conclui-se, s.m.j., que muito embora seja procedente a representação no ponto em apreço, rogando *venias* ao I.R.M.P.C. representante, consoante jurisprudência desta eg. Corte de Contas não merece ser aplicada multa ao respectivo Agente Público Responsável.

b) Ilegalidade na utilização de entidade privada como imprensa oficial do Município

Relatou-se que o I.R.M.P.C. representou no sentido de que "no Município de Campanha, o Poder Executivo adotou expressamente o Diário Oficial dos Municípios Mineiros (AMM) como meio de divulgação oficial, por meio da Lei Municipal nº 2.750/2009".

Ou seja, o Município de Campanha, por meio de Lei Formal, instituiu veículo privado como imprensa oficial, o que, segundo o MPC, viola os princípios da impessoalidade, moralidade e publicidade.

Desse modo, o MPC entende que deve ser declarada a inconstitucionalidade *incidenter tantum* da Lei Municipal nº 2750/2009, e,

consequentemente, devem ser declarados irregulares todos os contratos administrativos que tenham tal norma como fundamento de validade.

Consignou-se no Relatório Técnico Inicial que este eg. Tribunal de Contas já se pronunciou sobre o assunto por intermédio da **Consulta nº 837.145**, respondida pelo então Relator, Conselheiro Antônio Carlos Andrada, referenciada pelo *Parquet* na Exordial Representativa (autos 1.084.349).

Apontou-se que “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 adoção 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”.

Que “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 entendeu-se como procedente o apontamento ministerial.

Em sede de reexame (Peça 31 do SGAP) em decorrência da defesa do Jurisdicionado (Peça 24 do SGAP) a irregularidade restou mantida, sendo destacado, *in verbis*:

A justificativa do defendente no sentido de que fora “induzido a erro”, s.m.j., por si só não merece crédito, mormente porque caberia à Administração Municipal de Campanha acompanhar o término da eficácia de tal MP e, por conseguinte, rever a aludida lei. Pela instrução dos autos, tudo indica que não foi feito, porque o defendente não faz alusão a isso. Nem tampouco consta do sítio eletrônico do Jurisdicionado alteração da referida lei, nesse sentido.

Ademais, *in casu*, a Lei Municipal nº 2750/2009 foi promulgada em 03/11/2009, portanto bem antes do período de vigência da Medida Provisória nº 896.

Todavia, afastar a aplicabilidade dessa lei, no caso concreto, devido a sua inconstitucionalidade, tornando sem efeito todos os atos publicados na sua vigência, conforme enseja o I. Representante, s.m.j., não se mostra razoável, mormente porque, a princípio, não se vislumbram a existência de ato doloso por parte do Representado, bem como danos ao Erário Municipal.

Assim sendo, s.m.j., se mostra plausível o pleito do Representado no sentido de que se for afastada a aplicabilidade *incidenter tantum* da Lei Municipal nº 2750/2009, que seja atribuído à respectiva decisão o efeito *ex nunc*, mormente em razão do lapso temporal de vigência da mesma, aliado aos potenciais danos que o ato poderia causar.

Instado a se manifestar novamente nos autos, o I.R.M.P.C., à Peça 41, reitera a irregularidade inicialmente representada, reafirmando a consequente responsabilização do jurisdicionado, Sr. Luiz Fernando Tavares, Chefe do Poder Executivo de Campanha, à época, por afronta ao inciso XIII, do artigo 6º, da Lei federal nº 8.666/93.

- Razões de Defesa:

Decota-se da manifestação da AMN (Peça 52 do SGAP), oferecida por seus procuradores signatários, acerca da "LEGITIMIDADE DAS PUBLICAÇÕES VEICULADAS NO DIÁRIO OFICIAL DOS MUNICÍPIOS MINEIROS", no essencial, o que se segue, *in verbis*:

2.4. Nos autos, tanto o MPC, quanto o órgão técnico do TCE, reconhecem a edição de norma específica (Lei Municipal nº 2.750/2009), na qual se elegeu o Diário Oficial dos Municípios Mineiros, instituído pela AMM, como veículo oficial de imprensa em Campanha (peça 1 – p. 100/102). Não obstante, apontam irregularidade em razão de uma alegada *“impossibilidade do repasse da totalidade dos serviços para entidade privada permitindo, apenas, sua utilização no que se refere a serviços de natureza auxiliar da atividade-meio”* (peça 1).

2.5. Ambas manifestações, contudo, não demonstram qual disposição normativa impediria a utilização do veículo eletrônico eleito como o local de publicação dos atos públicos, fundamentando suas conclusões tão somente no conteúdo da Consulta nº 837.145, respondida por esta Egrégia Corte de Contas. E não o fazem porque não há qualquer vedação legal, ou constitucional, que limite a escolha do legislador local pelo Diário Oficial dos Municípios Mineiros como meio de imprensa oficial.

2.6. Muito pelo contrário! A Lei nº 8.666/1993, em seu art. 6º, XIII, define como imprensa oficial *“o veículo oficial de divulgação da Administração, sendo para os Municípios, o que for definido nas respectivas leis”* (g.n.). A Lei nº 14.133/2021, por sua vez, nos dispositivos em que cria o dever de publicação, menciona apenas *“diário oficial”*, sem impor qualquer tipo de forma específica, ou impedimento da natureza alegada nos autos, senão leia-se: (...)

2.7. Naturalmente, a forma como devem ser instituídos e mantidos estes diários oficiais é competência exclusiva dos Municípios, que detêm a prerrogativa de legislar sobre assuntos de interesse local. A tentativa de um órgão de controle externo definir as minúcias práticas (escolha da plataforma de veiculação dos atos de imprensa oficial) relativas à organização de um ente municipal afeta frontalmente à autonomia constitucional dos entes públicos, *data maxima venia*.

2.8. Ademais, não há qualquer embasamento legal que sustente ser a publicação de atos oficiais “atividade indelegável”. Com efeito, primeiramente, fundamental esclarecer que inexistente qualquer delegação de serviço público na relação contratual estabelecida entre o Município de Campanha a AMM, havendo mero contrato de prestação de serviços, conforme instrumento anexo, do qual se destaca: (...)

2.9. A contratação da AMM para a execução material de parte das atividades relacionadas à publicação de atos oficiais não representa a transferência da titularidade do serviço. (...)

2.10. No caso do *Diário Municipal Online*, o que se contrata da AMM é o uso do domínio, acesso e manutenção do espaço virtual, além dos serviços relacionados à segurança, autenticidade e integridade das informações. **Contudo, quem opera o sistema, a fim de alimentá-lo com o conteúdo que será publicado, é exclusivamente o ente público contratante, por meio de servidor designado, através de acesso privado com usuário e senha.**

(...)

2.15. Portanto, mesmo aplicando-se a interpretação dada pelo MPC e órgão técnico à Consulta nº 837.145, forçoso concluir que, no presente caso, o que é transferido à AMM é tão somente a operacionalização do sistema, sendo a veiculação das informações publicadas atividade de responsabilidade exclusiva da Administração Pública.

2.16. Ademais, não é razoável tratar a AMM como mera “entidade privada”, ou o site criado para o Diário Oficial dos Municípios Mineiros (<https://www.diariomunicipal.com.br/amm-mg/>) como um veículo de publicação privado preexistente, tal qual um portal de notícias, ou outro veículo de imprensa já estabelecido com finalidade diversa.

2.17. Primeiramente, o site sequer é preexistente, tendo sido criado tão somente com a finalidade de veicular as publicações oficiais dos Municípios. O que ocorre é adesão futura de algum ente público e este mesmo espaço virtual, justamente por se tratar de uma plataforma compartilhada.

2.18. Além disto, a AMM, muito embora tenha natureza jurídica de direito privado, é entidade sem fins lucrativos, cuja principal atribuição é promover o desenvolvimento institucional e fortalecer os Municípios Mineiros, atuando de forma robusta na defesa dos interesses locais e acumulando notórias conquistas políticas e jurídicas em prol de todo o movimento municipalista. Não há como equipará-la a conglomerados de mídias, ou veículos de imprensa privados, na hipótese de vedação da delegação da atividade de publicação.

2.19. O intuito da criação e manutenção do Diário Oficial dos Municípios Mineiros é permitir a otimização de recursos, privilegiando a economicidade e eficiência. Os preços praticados, conforme demonstra o contrato em anexo, são módicos e estão abaixo do valor de mercado. Vedar sua existência e exigir que cada Município mobilize recursos, financeiros e pessoais, para desenvolver seu próprio *site*, ou força-los a contratar o Diário Oficial da União, ou do Estado, vai na contramão destas conquistas.

2.20. Diante de todo o exposto, resta demonstrado: (i) não há qualquer dispositivo legal que preveja forma e meio específico para a instituição dos diários oficiais; (ii) não há comando normativo que imponha a prestação direta dos serviços de publicação oficial, exclusivamente, ou impeça a contratação de prestação neste sentido; (iii) os entes municipais têm autonomia para legislar e organizar os seus serviços; (iv) o Diário Oficial dos Municípios Mineiros, é mantido pela AMM, mas são os servidores locais que veiculam diretamente a informação, por meio de acesso exclusivo ao

sistema; (v) o site que veicula o Diário Oficial dos Municípios Mineiros foi criado somente para este fim.

A defendente anexa o “Manual do Diário Oficial Eletrônico”, à Peça 55 do SGAP, disponibilizado para os contratantes, que também indica ser uma plataforma na qual a inserção do conteúdo é feita diretamente pelos agentes municipais.

– Análise:

S.M.J., as razões de defesa ora examinadas não se apresentam suficientes para aniquilar o ponto representado, como se verá.

Acerca do argumento no sentido de que “a Lei nº 8.666/1993, em seu art. 6º, XIII, define como imprensa oficial “o veículo oficial de divulgação da Administração, sendo para os Municípios, o que for definido nas respectivas leis”, no caso definido pela lei local (Lei Municipal nº 2.750/2009), o Diário Oficial dos Municípios Mineiros, instituído pela AMM, como veículo oficial de imprensa em Campanha, com efeito é o que está posto no caso *sub examine*.

Entretanto, s.m.j., a questão não se esgota nisso.

Não se pode olvidar que a discussão acerca da suspensão dos efeitos da então Medida Provisória n. 896/2019 restou pacificada com a Nova Lei de Licitações, Lei n. 14.133/2021, que, buscando adequar os procedimentos licitatórios às novas tecnologias, em observância ao princípio da isonomia e da supremacia do interesse público, elegeu como meio preferencial de divulgação dos atos licitatórios a mídia digital, conforme seu art. 12, VI, por meio do Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP, a fim de garantir a ampla participação e maximizar o caráter competitivo dos

certames, contudo, sem prejuízo da obrigatoriedade da publicação por meio do diário oficial e em jornais diários de grande circulação.

Vale rememorar que a Constituição Federal estabelece solarmente a obrigatoriedade da aplicação do princípio da publicidade, no âmbito da administração pública, consoante *caput* do art. 37:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#)

Sobre o princípio da publicidade há tempos leciona o mestre José dos Santos Carvalho Filho¹:

"Indica que os atos da administração devem merecer a mais ampla divulgação possível entre os administrados, e isso porque constitui fundamento do princípio propiciar-lhes a possibilidade de controlar a legitimidade da conduta dos agentes administrativos. Só com a transparência dessa conduta é que poderão os indivíduos aquilatar a legalidade ou não dos atos e o grau de eficiência de que se revestem.

É para observar esse princípio que os atos administrativos são publicados em órgão de imprensa ou afixados em determinado local das repartições administrativas. O que importa, com efeito, é dar a eles a maior publicidade, porque somente em raríssimas hipóteses se admite o sigilo na Administração. "

¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. Lumen Juris, 24ª ed., 2010. Pág. 23

Infere-se, portanto, que as publicidades dos atos devem surtir efeitos externos, ou seja, também fora dos órgãos da Administração.

A Lei Federal n. 8.666/93, vigente à época dos fatos representados, traz o conceito de imprensa oficial:

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)

Visando efetivar tal medida, consoante já explanado alhures, no Município de Campanha, o Poder Executivo adotou expressamente o Diário Oficial dos Municípios Mineiros de propriedade da AMM como meio de divulgação oficial, por meio da Lei Municipal nº 2.750/2009, art. 1º. (Págs. 100 a 102 da Peça 01 do SGAP).

Para tanto, firmou o Contrato, anexado à mencionada lei (pág. 103/107 da Peça 01 do SGAP), posteriormente pactuado o Contrato 0136/2014 e respectivos termos aditivos (pág. 108 a 115 da Peça 01 do SGAP).

Pois bem.

Acerca do argumento da defendente no sentido de que “não há qualquer vedação legal, ou constitucional, que limite a escolha do legislador local pelo Diário Oficial dos Municípios Mineiros como meio de imprensa oficial”, com efeito não se encontra tal vedação expressa na legislação sobre o tema.

Contudo, conforme já salientado nas manifestações técnicas anteriores, bem como reafirmado pelo o I.R.M.P.C., à Peça 41, este eg. TCEMG já se manifestou sobre questão semelhante na **Consulta n. 837.145**:

CONSULTA - PUBLICAÇÃO DE ATOS MUNICIPAIS EM DIÁRIO OFICIAL ELETRÔNICO - POSSIBILIDADE (CONSULTA Nº 742.473) - REQUISITOS PARA USO DA VIA ELETRÔNICA - PREVISÃO EM LEI QUE DISPONHA ACERCA DAS CONDIÇÕES NECESSÁRIAS A SUA INSTITUIÇÃO (CONSULTA Nº 833.157)-INFRAESTRUTURA DE CHAVES PÚBLICAS - OBSERVÂNCIA DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2200-2, DE 24/08/2001 E DO ART. 154 DO CPC (CONSULTA Nº 770.777) - TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS DE GESTÃO DO DIÁRIO OFICIAL - IMPOSSIBILIDADE PARA A TOTALIDADE DOS SERVIÇOS -PERMITIDA, APENAS, NO QUE SE REFERE A SERVIÇOS DE NATUREZA AUXILIAR DA ATIVIDADE-MEIO (CONSULTA Nº 442.370) - USO DE SÍTIO ELETRÔNICO JÁ EXISTENTE - POSSIBILIDADE DE UTILIZAÇÃO DE SÍTIO OFICIAL COMO MEIO DE DIVULGAÇÃO DOS ATOS MUNICIPAIS - INICIATIVAPARTICULAR - VEDAÇÃO, EXCETO PARA OPERACIONALIZAÇÃO DO SISTEMA OFICIAL - EXTRATOS DE EDITAIS DE LICITAÇÕES RELATIVAS A RECURSOS FEDERAIS E ESTADUAIS - REMISSÃO NO DIÁRIO ELETRÔNICO OFICIAL AO TEXTO INTEGRAL PUBLICADO - (ART. 21 DA LEI 8666/93).1) Os municípios podem utilizar-se de meio eletrônico como veículo oficial de publicação, desde que haja previsão em lei municipal nesse sentido e sejam observadas as normas pertinentes. 2) A publicação no diário eletrônico deverá atender aos requisitos elencados em lei específica do respectivo Município. **3) Não é 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, entende-se que somente a operacionalização do sistema do diário eletrônico oficial poderá ser realizada pela iniciativa privada. Quanto à disponibilização dos atos municipais, esta 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. [CONSULTA n. 837145. Rel. CONS. ANTÔNIO CARLOS ANDRADA. Sessão do dia 19/10/2011. Disponibilizada no DOC do dia 30/11/2011. Colegiado. PLENO.]

Como se vê, entendeu-se que 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.

Na citada Consulta o Relator dispôs, ainda, que não era possível repassar a totalidade dos serviços para entidade privada, permitindo, apenas, sua utilização no que se refere a serviços de natureza auxiliar da atividade-meio.

A defendente argumenta que não foi demonstrada, qual disposição normativa impediria a utilização do veículo eletrônico eleito (AMM), como o local de publicação dos atos públicos. Sem razão. Como é sabido, a resposta à uma consulta pelo pleno do eg. TCEMG constitui pré-julgamento de tese, tendo validade entre os jurisdicionados até que se modifique o entendimento majoritário sobre a questão.

Ademais, com todo o respeito, é notório que existem atos administrativos que quando praticados dependem da publicidade para sua eficácia. Portanto, pode-se afirmar que a publicidade é requisito essencial para a validade do ato. Assim, quando a lei exigir para eficácia do ato a sua publicação, esta deverá ser realizada em órgão oficial que integre a Administração Pública.

In casu, a Associação Mineira de Municípios- AMM, é uma associação privada, não integra, portanto, a Administração Pública.

Ressalta-se que o sítio oficial para a publicação oficial dos atos públicos deve pertencer ao Poder Público e não à iniciativa privada, tendo em vista que a divulgação dos atos oficiais se constitui em atividade típica

de Estado e, portanto, mostra-se indelegável, quanto mais se for considerada a credibilidade que a atividade requer, o rigoroso controle e a responsabilidade que dela decorrem. Tudo isso leva à conclusão da inafastável oficialidade da divulgação.

Desta maneira, o meio eletrônico para a disponibilização oficial dos atos da Administração Pública deve pertencer ao Poder Público, não sendo possível a utilização de meio pertencente à iniciativa privada.

Por todo o exposto, s.m.j., permanece procedente o ponto representado *sub examine*.

Todavia, afastar a aplicabilidade dessa lei, no caso concreto, devido a sua inconstitucionalidade, tornando sem efeito todos os atos publicados na sua vigência, conforme enseja o l. Representante, s.m.j., não se mostra razoável, mormente porque, a princípio, não se vislumbram a existência de ato doloso por parte do Representado, bem como danos ao Erário Municipal.

Assim sendo, s.m.j., se mostra plausível o pleito do Representado no sentido de que se for afastada a aplicabilidade *incidenter tantum* da Lei Municipal nº 2750/2009, ou que seja atribuído à respectiva decisão o efeito *ex nunc*, mormente em razão do lapso temporal de vigência da mesma, aliado aos potenciais danos que o ato poderia causar.

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

Salientou-se que “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".

Informou-se que "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). "

Entendeu-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. "

Que " 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. "

Concluiu-se que esse apontamento é decorrência da irregularidade apontada no item anterior (instituição da entidade privada AMM como órgão de imprensa oficial), e dela não se dissocia.

- Razões de Defesa:

Decota-se da manifestação da AMN (Peça 52 do SGAP), oferecida por seus procuradores signatários, acerca da "CONTRATAÇÃO DIRETA POR DISPENSA DE LICITAÇÃO – LEGALIDADE EM RAZÃO DO VALOR", no principal, o que se segue:

3.3. Necessário se faz distinguir a análise da juridicidade do contrato em dois pontos (i) licitude do objeto contratual; (ii) observância dos requisitos legais para a contratação (processo de licitação ou contratação direta).

3.4. O primeiro ponto já está enfrentado no capítulo anterior e, mesmo que se conclua pela impossibilidade jurídica do objeto contratual, *ad arguerandum*, a responsabilidade por este fato não pode ser imputada ao atual Presidente da AMM, que não tem qualquer atribuição relacionada à prática dos atos de publicação oficial praticados por agentes públicos.

3.5. Ademais, o mandato do Manifestante, atual Presidente, começou em junho de 2022, com duração prevista de três anos. Portanto, quaisquer atos praticados pela AMM antes deste período não podem ser a ele imputados.

3.6. Por outro lado, no mérito, importa esclarecer que o valor **total** do contrato é de R\$ 5.052,00, montante muito abaixo do limite da dispensa de licitação em razão do valor, previsto no art. 24, II da Lei nº 8.666/93.

3.7. Portanto, totalmente legítima a contratação direta da AMM para os serviços de publicação. Eventual ausência de formalização de processo de dispensa, é elemento afeto tão somente à gestão pública interna do ente contratante.

– Análise:

S.M.J., as razões de defesa merecem acolhimento, bem como o apontamento deve ser desconsiderado, como se verá.

Inicialmente assiste razão à defendente no sentido de que não lhe pode ser imputada qualquer reponsabilidade sobre o procedimento de

contratação da AMN, mormente porque seu mandato como Presidente começou em junho de 2022.

Com efeito, pela Ata de Posse (Peça 53 do SGAP), a posse do Sr. Marcos Vinicius da Silva como Presidente da AMN se deu no dia 01/06/2022, enquanto que os instrumentos contratuais constantes dos autos foram assinados bem antes dessa data, como segue:

- ✓ Contrato Anexo Único da Lei Municipal nº 2.750 de 03/11/2009 e (pág. 103/107 da Peça 01 do SGAP), assinado pelo então Presidente da AMN, Sr. José Milton de Carvalho Rocha;
- ✓ Contrato Administrativo nº 0136/2014 de 22/09/2014, no valor de R\$1.360,00 (um mil trezentos e sessenta reais) e 1º Termo Aditivo de 19/12/2014 (fls. 108/112 da Peça nº 01 do SGAP), assinados pela então Superintendente da AMN, Srª Cristina Márcia O. Mendonça.

Com relação ao argumento de que a contratação da AMN estaria abaixo do limite da dispensa de licitação, em razão do valor, também lhe assiste razão, quando da pactuação do Contrato Administrativo nº 0136/2014, em 22/09/2014, no valor de R\$1.360,00 (um mil trezentos e sessenta reais) o limite para dispensa na forma do inciso II do art. 24, da Lei Federal n. 8.666/93² era de R\$2.500,00 (dois mil e quinhentos reais).

² Art. 24. É dispensável a licitação:

II - para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso II do artigo anterior e para alienações, nos casos previstos nesta Lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez; [\(Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998\)](#)

Não obstante, em sua segunda manifestação nos autos (Peça 41 do SGAP), conforme relatado alhures, o I.R.M.P.C. **desconsiderou o ponto em apreço.**

Portanto, s.m.j., **desconsidera-se o ponto representado.**

III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, após a análise do contraditório apresentado pela Associação Mineira dos Municípios-AMM, bem como da revisitação dos autos, conclui-se, s.m.j., pela procedência das irregularidades analisadas nos seguintes itens:

- a) Não publicação dos atos administrativos licitatórios em jornais de grande circulação local, em afronta ao art. 37, *caput* da Constituição da República de 1988, c/com o inciso III, do artigo 21, da Lei Federal nº 8.666/93;

Ressalva-se, porém, com suporte na jurisprudência desta eg. Corte de Contas (Denúncia 1.007.365, sessão de 19/10/2021) não merece ser aplicada multa aos respectivos Agentes Públicos Responsáveis.

- b) Utilização de entidade privada como imprensa oficial do Município, com ofensa ao art. 37, *caput* da Constituição da República de 1988, c/com o inciso XIII, do artigo 6º, da Lei Federal nº 8.666/93.

Ressalva-se, porém, que se for afastada a aplicabilidade *incidenter tantum* da Lei Municipal nº 2750/2009 devido à sua inconstitucionalidade, que seja atribuída à respectiva decisão o efeito *ex nunc*, mormente em razão do lapso temporal de vigência da mesma, aliado aos potenciais danos que o ato poderia causar.

À consideração superior.

DCEM/1ª CFM, 29 de maio de 2.021.

Rogério César Costa Álvares

Analista de Controle Externo

TC 1210-3

(Trabalho realizado em regime de Home Office – Resolução 16/2018)