

Processo: 1095337
Natureza: REPRESENTAÇÃO
Representante: Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Representada: Prefeitura Municipal de Campanha
Responsáveis: Luiz Fernando Tavares, Marcos Vinicius da Silva Bizarro
Procuradores: Alessandro Batista Batella, OAB/MG 105.347; Daniela Pereira de Andrade, OAB/MG 198.836; Icaro Del Rio Pertence Gomes, OAB/MG 219.929; Isabella Moreira da Costa Faria, OAB/MG 183.975; João Gustavo Maruch de Carvalho, OAB/MG 132.701; Luiz Ricardo Ferreira de Mello, OAB/MG 44.188; Nathália Andrade de Paula Machado, OAB/MG 122.060
MPTC: Procuradora Elke Andrade Soares de Moura
RELATOR: CONSELHEIRO AGOSTINHO PATRUS

PRIMEIRA CÂMARA – 10/10/2023

REPRESENTAÇÃO. MUNICÍPIO DE CAMPANHA. EXECUTIVO MUNICIPAL. IMPRENSA OFICIAL. DIÁRIO OFICIAL DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE MINAS GERAIS, INSTITUÍDO E ADMINISTRADO PELA ASSOCIAÇÃO MINEIRA DOS MUNICÍPIOS – AMM. PREJUDICIAL DE MÉRITO. CONSTITUCIONALIDADE LEI MUNICIPAL N. 2.750/2009 DE CAMPANHA. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA IMPESSOALIDADE, MORALIDADE E PUBLICIDADE, NORMAS BASILARES QUE NORTEIAM A ATUAÇÃO ADMINISTRATIVA. MÉRITO. AUSÊNCIA DE PUBLICAÇÃO EM JORNAL IMPRESSO DE GRANDE CIRCULAÇÃO. PREVISÃO EM NORMA GERAL NO CASO CONCRETO. PROCEDÊNCIA. AUSÊNCIA DE ERRO GROSSEIRO E RESPONSABILIZAÇÃO PESSOAL DO AGENTE PÚBLICO. UTILIZAÇÃO DE ENTIDADE PRIVADA COMO IMPRENSA OFICIAL DO MUNICÍPIO. ASSOCIAÇÃO MINEIRA DOS MUNICÍPIOS. POSSIBILIDADE. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA À LEGISLAÇÃO HETERÔNOMA PORVENTURA APLICÁVEL. CERTIFICAÇÃO DIGITAL. GARANTIA DE AUTENTICIDADE E INTEGRIDADE DAS INFORMAÇÕES A SEREM PUBLICADAS. CONTRATAÇÃO IRREGULAR DA ASSOCIAÇÃO MINEIRA DE MUNICÍPIOS. BAIXO VALOR DO CONTRATO. APLICABILIDADE DO ART. 24, II, DA LEI N. 8.666/1993. IMPROCEDÊNCIA. SANEAMENTO. ARQUIVAMENTO.

1. A competência do Poder Legislativo para o julgamento das contas do chefe do Executivo, para fins de inelegibilidade, não afasta a competência desta Corte para julgar, em definitivo e sem participação da Câmara Municipal, as contas de gestão do prefeito, quando atua como ordenador de despesas, nos termos do art. 71, II, da Constituição da República, e do art. 76, II, da Constituição do Estado.
2. É constitucional a norma que estabelece como Imprensa Oficial eletrônica o Diário Oficial dos Municípios do Estado de Minas Gerais, instituído e administrado pela Associação Mineira dos Municípios – AMM, como meio oficial de comunicação de seus atos normativos e administrativos, pois a utilização de uma entidade privada como veículo oficial de divulgação da Administração Pública não viola os princípios da impessoalidade, moralidade e publicidade, normas basilares que norteiam a atuação administrativa, e tampouco adentra indevidamente a competência de legislar sobre normas gerais de licitação, nos termos do art. 22, XXVII, da Constituição da República.

3. Nos termos da Consulta de n. 1024677, as normas da Lei n. 6.019/74 relativas à terceirização de serviços se aplicam à administração direta, às autarquias e fundações públicas no que concerne às atividades que não compreendam o exercício de parcela do poder estatal, estando vedada para as funções que: a) envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle; b) sejam consideradas estratégicas para o órgão ou a entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias; c) estejam relacionadas ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; d) sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade, exceto disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.
4. Com o intuito de resguardar a autenticidade e integridade das informações oficiais, de interesse público, a serem publicadas por terceiro, deve o Município assegurá-las por meio de tecnologia de certificação digital, como a disponibilizada por meio da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileiras – ICP-Brasil, com observação das normas pertinentes.
5. Não há que se falar na inconstitucionalidade de Lei Municipal que estabelece como Imprensa Oficial o Diário Oficial dos Municípios do Estado de Minas Gerais, instituído e administrado pela Associação Mineira dos Municípios – AMM, como meio oficial de comunicação de seus atos normativos e administrativos, pois a utilização de uma entidade privada como veículo oficial de divulgação da Administração Pública não viola os princípios da impessoalidade, moralidade e publicidade, normas basilares que norteiam a atuação administrativa, e tampouco adentra indevidamente a competência de legislar sobre normas gerais de licitação, nos termos do art. 22, XXVII, da Constituição da República.
6. A responsabilidade de determinado gestor público que atuou com amparo em legislação municipal vigente deve ser afastada, uma vez que resta descaracterizada a situação ou a circunstância fática que demonstram o dolo e/ou o erro grosseiro.
7. É dispensável a licitação para serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto do art. 23, II, “a”, c/c o art. 24, II, ambos da Lei n. 8.666/1993.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

- I) rejeitar a preliminar suscitada pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, atinente à incompetência deste Tribunal de Contas para julgamento dos atos de gestão praticados pelo prefeito, tendo em vista que a competência do Poder Legislativo para o julgamento das contas do chefe do Executivo, para fins de inelegibilidade, não afastar a competência desta Corte para julgar, em definitivo e sem participação da Câmara Municipal, as contas de gestão do prefeito, quando atua como ordenador de despesas, nos termos do art. 71, II, da Constituição da República, e do art. 76, II, da Constituição do Estado;
- II) rejeitar, na prejudicial de mérito, a arguição do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas quanto a inconstitucionalidade da Lei n. 2.750/2009 do Município de Campanha, que estabeleceu, como meio oficial de publicação dos atos do poder público municipal, o Diário Oficial dos Municípios Mineiros, instituído e administrado pela Associação Mineira dos Municípios – AMM;

- III) julgar parcialmente procedentes, no mérito, os apontamentos de irregularidade constantes da representação formulada pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas que imputavam supostas irregularidades praticadas pelo chefe do executivo municipal de Campanha na publicação de atos oficiais, pelas razões expostas na fundamentação desta decisão, não havendo que se cogitar eventual anulação dos contratos firmados com a mencionada associação;
- IV) deixar de aplicar multa ao gestor público que inobservou a publicação de determinados procedimentos licitatórios em jornais de grande circulação local, por ter atuado com amparo em legislação municipal, restando descaracterizada a situação ou a circunstância fática que demonstram o dolo e/ou o erro grosseiro;
- V) recomendar aos atuais gestores públicos do município de Campanha, que:
- a) realizem, diante da interpretação conforme à Constituição da República, a publicação dos atos oficiais municipais em consonância não apenas com o que for definido na lei local, mas também com a legislação heterônoma porventura aplicável; e que, havendo dispositivo legal impondo a publicação no Diário Oficial do Estado e/ou no Diário Oficial da União e/ou jornal de grande circulação, tem ela de ser feita naqueles jornais, sob a forma legalmente prevista;
 - b) em caso de futura contratação com a Associação Mineira dos Municípios – AMM para prestação dos serviços de publicação no Diário Oficial dos Municípios do Estado de Minas Gerais, com o intuito de assegurar a autenticidade e integridade das informações oficiais a serem publicadas por terceiro, registrem no sistema, para além do código e nome do servidor público responsável pela inserção do conteúdo a ser publicado, a hora e a data dos ingressos de todos os usuários responsáveis pela operacionalização do sistema;
 - c) em atenção ao princípio da economicidade, e a fim de comprovar que o preço praticado pela entidade seja módico e de acordo com aquele praticado no mercado, realizem pesquisa de preços do objeto que se pretende contratar;
- VI) determinar a intimação dos responsáveis, bem como dos seus advogados constituídos, pelo DOC;
- VII) determinar a intimação do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, na forma regimental;
- VIII) determinar, após promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, o arquivamento dos autos, nos termos do art. 176, I, do Regimento Interno desta Corte.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão e o Conselheiro Presidente Durval Ângelo.

Presente à sessão a Procuradora Sara Meinberg.

Plenário Governador Milton Campos, 10 de outubro de 2023.

DURVAL ÂNGELO
Presidente

AGOSTINHO PATRUS
Relator

(assinado digitalmente)

PRIMEIRA CÂMARA – 10/10/2023

CONSELHEIRO AGOSTINHO PATRUS

I – RELATÓRIO

Trata-se de representação formulada pelo Ministério Público de Contas, peça n. 1, oriunda dos autos n. 1084349, em face dos 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, diante de supostas irregularidades na publicação dos atos oficiais das municipalidades indicadas, fls. 7/38, peça n. 1.

Considerando o número de jurisdicionados envolvidos e em benefício da celeridade processual, foi determinado que fossem formados autos apartados, para a tramitação dos processos de forma independente, conforme acórdão deliberado pela 1ª Câmara em 3/3/2020 nos autos n. 1084349, págs. 2/6 da peça n. 1.

Em síntese, o representante apontou como irregular **(i)** a não publicação dos atos administrativos licitatórios em jornal impresso, **(ii)** a utilização do sítio eletrônico da Associação Mineira de Municípios – AMM como imprensa oficial e a **(iii)** a ausência de licitação para a contratação da AMM pelo município de Campanha – Poder Executivo, **(iv)** declaração *incidenter tantum* das leis municipais que possuem a regra de adotar a entidade privada como meio oficial de comunicação dos atos normativos e administrativos do município como fundamento.

A Representação n. 1084349 foi recebida pelo Conselheiro-Presidente em 8/1/2020, com determinação para a sua autuação e distribuição, pág. 5, peça n. 14.

Em 6/10/2020, os presentes autos, Representação n. 1095337, foram distribuídos à relatoria do então conselheiro Sebastião Helvecio, que determinou, à peça n. 16, que fosse realizada a correspondente análise técnica.

A 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios – 1ª CFM, em análise de peça n. 17, concluiu pela procedência dos apontamentos de irregularidade referentes aos seguintes fatos: a) não publicação dos atos administrativos licitatórios em jornais de grande circulação local; b) previsão legal e utilização de entidade privada como imprensa oficial do município. Quanto à irregularidade; c) contratação da Associação Mineira de Municípios – AMM sem procedimento licitatório entendeu que essa falha não pode ser dissociada da irregularidade da instituição da entidade privada AMM como órgão de imprensa oficial.

Em atendimento ao despacho de peça n. 19, foi oportunizado o contraditório e ampla defesa ao Sr. Luiz Fernando Tavares, na condição de chefe do executivo do Município de Campanha, que fez juntar a correspondente manifestação à peça n. 24.

Os autos retornaram à 1ª CFM, que, em reexame à peça n. 31, concluiu pela parcial procedência da representação. No que se refere ao apontamento b) utilização do sítio eletrônico da Associação Mineira de Municípios – AMM como imprensa oficial, a Unidade Técnica opinou pela procedência. Quanto à irregularidade c) contratação da Associação Mineira de Municípios – AMM sem procedimento licitatório, a 1ª CFM manteve o entendimento de que a irregularidade em questão não pode ser dissociada do apontamento “b”, “instituição da entidade privada AMM como órgão de imprensa oficial”. Quanto à declaração de inconstitucionalidade *incidenter tantum* da Lei Municipal n. 2.750/2009, a área técnica manifestou para que fosse

atribuída à respectiva decisão o efeito *ex nunc*, em razão do lapso temporal de vigência da Lei n. 2.750/2009, e dos potenciais danos que o ato poderia causar.

Em 26/11/2021, os autos foram redistribuídos à relatoria do Conselheiro em exercício Adonias Monteiro, nos termos constantes à peça n. 34.

Na sessão da 2ª Câmara do dia 14/12/2021, acórdão de peça n. 37, o então Relator determinou o sobrestamento dos autos, uma vez que a questão da manifestação conclusiva pelo Ministério Público de Contas em representações de sua autoria estava sendo debatida no Mandado de Segurança n. 1.0000.21.096182-7/000 (Numeração Única 0961827- 18.2021.8.13.0000), tendo sido, inclusive, deferida medida liminar suspendendo decisão proferida pelo Plenário desta Casa, no âmbito da Representação n. 1084306, em sessão de 27/1/2021.

Consoante Expediente n. 88/2022/SEC. 2ª Câmara, elaborado pela Secretaria da Segunda Câmara, peça n. 39, os autos retornaram para minha apreciação, tendo em vista o esgotamento do prazo recursal quanto à deliberação dos Agravos de n. 1104877 e 1104867 na Sessão do Pleno do dia 15/12/2021, acórdão publicado no Diário Oficial de Contas de 4/2/2022.

Assim, em que pese ainda se encontrarem pendentes de julgamento pelo TJMG os Agravos Internos n. 1.0000.21.096182-7/001 e n. 1.0000.21.096182-7/002, interpostos pelo Estado de Minas Gerais e por este Tribunal de Contas, respectivamente, contra a concessão da liminar, considerando o teor da decisão judicial em vigência, encaminhei o feito ao *Parquet* Especial para manifestação, peça n. 40.

Conforme parecer conclusivo disponível à peça n. 41, o Ministério Público de Contas opinou **(i)** em preliminar, pela necessária comunicação ao Poder Legislativo para medidas cabíveis, tratando-se de “existência de irregularidade em atos de gestão de responsabilidade do prefeito municipal”; **(ii)** pela possibilidade de apreciação incidental de inconstitucionalidade pelos Tribunais de Contas; e **(iii)** pela necessidade de declaração incidental de inconstitucionalidade da Lei Municipal n. 2.750/2009; no mérito, **(iv)** pela irregularidade na ausência de publicação de matéria licitatória em jornal de grande circulação; e **(v)** pela irregularidade na utilização de entidade privada como imprensa oficial do município.

Por fim, com o objetivo de se evitar a arguição de eventuais nulidades no processo, concedi vista do parecer conclusivo de peça n. 41 ao Sr. Luiz Fernando Tavares, chefe do executivo à época, que se manifestou à peça n. 44, nos termos da primeira defesa encaminhada à peça n. 24.

Os autos foram redistribuídos à minha relatoria em 2/2/2023, conforme termo de redistribuição de peça n. 46.

Em despacho colacionado à peça n. 48, observei que eventual decisão desfavorável proferida nestes autos poderia repercutir na esfera de atuação da AMM, motivo pelo qual determinei a citação do presidente da mencionada Associação, Sr. Marcos Vinicius da Silva Bizarro, para, querendo, apresentar defesa acerca dos apontamentos constantes da peça inicial e do relatório técnico da 1ª CFM de peças n. 17 e n. 31.

Às peças n. 52/56 desta Representação, o presidente da AMM, Sr. Marcos Vinicius da Silva Bizarro, apresentou defesa, alegando, em síntese: (a) tendo em vista o princípio da legalidade, somente com a existência de disposição expressa indicando formato específico, haveria o dever a de publicação dos atos administrativos, como e onde a norma o disser; (b) que o Ministério Público de Contas e a Unidade Técnica deste Tribunal 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 n. 837.145; (c) 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;

(d) que 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; (e) que inexistente qualquer delegação de serviço público na relação contratual estabelecida entre a Câmara Municipal de Cabo Verde e a AMM, havendo mero contrato de prestação de serviços; (f) que 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, e que 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, o que é evidenciado pelo “Manual do Diário Oficial Eletrônico”; (g) que não é razoável tratar a AMM como mera “entidade privada”, ou o site criado para o Diário Oficial dos Municípios Mineiros como um veículo de publicação privado preexistente, tal qual um portal de notícias, ou outro veículo de imprensa já estabelecido com finalidade diversa; (h) que 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 e (i) que o intuito da criação e manutenção do Diário Oficial dos Municípios Mineiros é permitir a otimização de recursos, privilegiando a economicidade e eficiência, e que os preços praticados são módicos e estão abaixo do valor de mercado; (J) ainda que se conclua pela impossibilidade jurídica do objeto contratual, a responsabilidade por este fato não pode ser imputada ao atual Presidente da AMM, que não foi o responsável pela assinatura do contrato e não tem qualquer atribuição relacionada à prática dos atos de publicação oficial praticados por agentes públicos.

A 1ª CFM, à peça n. 58, em relatório final, concluiu pela procedência parcial da Representação, com afastamento de aplicação de sanção ao Representado. Nesse sentido, opinou pela procedência em relação aos apontamentos: a) não publicação dos atos administrativos licitatórios em jornais de grande circulação local, b) ilegalidade na utilização de entidade privada como imprensa oficial do Município, e improcedência em relação ao apontamento: c) contratação da Associação Mineira de Municípios (AMM) sem procedimento licitatório, em razão do acolhimento da tese abordada em defesa.

À peça 53, o Ministério Público de Contas, na qualidade de *custos legis*, requereu o prosseguimento do feito.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

1. Preliminar – Questão de Ordem Pública – da decisão do Supremo Tribunal Federal em Regime de Repercussão Geral sobre a Competência para Julgamento das Contas de Prefeitos Municipais

Em seu parecer de peça n. 41, o Ministério Público de Contas manifestou que o caso submetido à apreciação desta Corte de Contas envolve a análise de atos de gestão praticados pelo chefe do Executivo Municipal. Assim, suscitou questão de ordem pública e defendeu a aplicação da tese jurídica adotada pelo Supremo Tribunal Federal – STF, que reconhece a incompetência absoluta dos Tribunais de Contas para julgamento das “contas de governo” ou “contas de gestão”, por se tratar de matéria sujeita ao crivo parlamentar.

A respeito, o Ministério Público de Contas destacou a distinção entre contas de governo e contas de gestão. Esclareceu que as contas de governo “abrange as ações de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas levadas a efeito pelo chefe do Poder Executivo, contendo a demonstração da execução orçamentária e do cumprimento das aplicações mínimas em educação e saúde, no exercício financeiro a que se referem” e que as

contas de gestão se referem aos “atos de administração, gerência e execução de recursos públicos, praticados pelos agentes responsáveis”.

De acordo com o *Parquet* Especial, o STF, no julgamento do Recurso Extraordinário n. 848826, Tema n. 835 da Repercussão Geral, adotou entendimento segundo o qual a competência para julgamento das contas de gestão dos chefes do Poder Executivo, assim como das contas de governo, é exclusiva do Poder Legislativo. Destacou, assim, que o STF fixou a tese de que compete à Câmara Municipal o julgamento das contas de governo (contas anuais) e das contas de gestão (contas dos ordenadores de despesas), que forem de responsabilidade dos chefes do Executivo.

Mencionou, ainda, a tese jurídica de Repercussão Geral n. 157, reafirmada no Recurso Extraordinário n. 1.231.883/CE, que define a natureza jurídica do parecer técnico do Tribunal de Contas como ato meramente opinativo. Lado outro, afirmou que nada impede a aplicação de sanções administrativas e cíveis, na exclusiva competência do Tribunal de Contas, por meio do devido processo legal e desde que reconhecida ou declarada a improbidade, e que isso não implica no julgamento das contas.

Concluiu que, à vista da tese fixada pelo STF no julgamento dos Recursos Extraordinários n. 848.826 e 1.231.883/CE, o Tribunal de Contas deve comunicar ao Poder Legislativo local a existência de irregularidades em atos de gestão de responsabilidade do prefeito municipal, para que sejam promovidas as medidas cabíveis.

Em uma leitura atenta da decisão proferida no Recurso Extraordinário n. 1.231.883/CE, citado pelo Ministério Público de Contas, verifico que o recurso foi interposto contra a decisão que declarou a competência da Câmara Municipal para julgar as contas de natureza política e de gestão do prefeito e afirmou que compete ao Tribunal de Contas a emissão de parecer meramente opinativo, que não pode substituir a decisão do Poder Legislativo local, *in verbis*:

DECISÃO: Trata-se de recurso extraordinário, com arrimo na alínea a do permissivo constitucional, manejado contra acórdão que assentou:

“CONSTITUCIONAL. AGRAVO INTERNO EM APELAÇÃO. JULGAMENTO DAS CONTAS DO PREFEITO. PODER LEGISLATIVO. ARTS. 31, § 2º, E 71, INCISO I, DA CF. AGRAVO INTERNO CONHECIDO E IMPROVIDO. 1. A Câmara Municipal é o órgão competente para julgar as contas de natureza política e de gestão do Prefeito, cabendo ao Tribunal de Contas tão somente emitir parecer prévio, de natureza técnica e meramente opinativo (não vinculante), que não pode substituir a decisão do Poder Legislativo local. (STF. RE n. 1.231.883/CE. Relator: Luiz Roberto Barroso. Redator: Luiz Fux. Data da Sessão: 7/10/2019).

Nota-se que, na decisão proferida no Recurso Extraordinário n. 1.231.883/CE, o STF confirmou o acórdão recorrido, com fundamento no julgado proferido no Recurso Extraordinário n. 848.826 – Tema 835 da Repercussão Geral, que reconheceu a competência da Câmara Municipal para julgar as contas de governo e de gestão (ordenação de despesa) dos prefeitos, com auxílio dos Tribunais de Contas. A decisão proferida no Recurso Extraordinário n. 1.231.883/CE possui respaldo, ainda, no acórdão exarado no Recurso Extraordinário n. 729.744, que adotou entendimento segundo o qual os pareceres técnicos das Cortes de Contas, em relação às contas anuais dos prefeitos, não produzem efeitos antes da deliberação das Câmaras Municipais.

Oportuno ressaltar que a matéria foi analisada de modo mais detalhado na decisão prolatada no Recurso Extraordinário n. 848.826, que tem como questão de fundo a discussão sobre o indeferimento de candidatura, por inelegibilidade, em razão da existência de parecer prévio pela rejeição das contas do prefeito, emitido pelo Tribunal de Contas.

Ao analisar o art. 71, II, da Constituição da República, o STF enfatizou que existem contas de duas naturezas, uma com dimensão essencialmente política e outra técnica. De acordo com o julgado, a primeira categoria constitui as contas de governo, que estão relacionadas à gestão política da coisa pública, que envolvem valores globais do orçamento e cuja fiscalização examina a execução do orçamento, a destinação de recursos para as áreas da saúde e ensino e os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. A Corte afirmou que as contas de gestão ou contas dos ordenadores de despesa, por outro lado, têm dimensão técnica e nem sempre são do chefe do Executivo, tendo em vista a possibilidade de delegação da atribuição de ordenar despesas. Concluiu que tais contas estão associadas à probidade, lisura da administração e correção. Feitas essas distinções, o STF reconheceu a competência da Câmara Municipal para julgamento definitivo das contas de governo e de gestão, para fins do art. 1º, I, alnea “g”, da Lei Complementar n. 64/1990, alterado pela Lei Complementar 135/2010, *in verbis*:

EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PRESTAÇÃO DE CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. PARECER PRÉVIO DO TRIBUNAL DE CONTAS. EFICÁCIA SUJEITA AO CRIVO PARLAMENTAR. COMPETÊNCIA DA CÂMARA MUNICIPAL PARA O JULGAMENTO DAS CONTAS DE GOVERNO E DE GESTÃO. LEI COMPLEMENTAR 64/1990, ALTERADA PELA LEI COMPLEMENTAR 135/2010. INELEGIBILIDADE. DECISÃO IRRECORRÍVEL. ATRIBUIÇÃO DO LEGISLATIVO LOCAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONHECIDO E PROVIDO.

I - Compete à Câmara Municipal o julgamento das contas do chefe do Poder Executivo municipal, com o auxílio dos Tribunais de Contas, que emitirão parecer prévio, cuja eficácia impositiva subsiste e somente deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da casa legislativa (CF, art. 31, § 2º).

II - O Constituinte de 1988 optou por atribuir, indistintamente, o julgamento de todas as contas de responsabilidade dos prefeitos municipais aos vereadores, em respeito à relação de equilíbrio que deve existir entre os Poderes da República (“*checks and balances*”).

III - A Constituição Federal revela que o órgão competente para lavrar a decisão irrecorrível a que faz referência o art. 1º, I, g, da LC 64/1990, dada pela LC 135/2010, é a Câmara Municipal, e não o Tribunal de Contas.

IV - Tese adotada pelo Plenário da Corte: “Para fins do art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, alterado pela Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010, a apreciação das contas de prefeito, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais, com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores”. (Recurso Extraordinário n. 848.826. Relator Ministro Roberto Barroso. Redator: Ministro Ricardo Lewandowski. Plenário. Data da Sessão 10/8/2016).

Não se pode olvidar que a decisão prolatada pelo STF pode ensejar, a princípio, dificuldades hermenêuticas, especialmente quando contrastada com o disposto no art. 71, II, da Constituição da República e no art. 76, II, da Constituição do Estado, que atribuem ao Tribunal de Contas a competência para julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens ou valores públicos, de órgão de qualquer dos Poderes ou de entidade da administração indireta.

Interessante notar que este Tribunal, nos autos do Recurso Ordinário n. 1015562¹, manifestou-se sobre o entendimento adotado pelo STF, tendo destacado, da redação da tese fixada, que o

¹ RECURSO ORDINÁRIO. EXECUTIVO MUNICIPAL. PRELIMINARES. ADMISSIBILIDADE. INCOMPETÊNCIA DO TCEMG NO JULGAMENTO DE ATOS DE GESTÃO DO PREFEITO. AFASTADA. INCIDÊNCIA DO ART. 71, II, CF/88. MÉRITO. FALTA DE COMPROVAÇÃO DE DESPESAS COM DOCUMENTOS LEGAIS. SÚMULA TCEMG N. 93. ESCASSEZ DE PROVAS QUANTO À EFETIVA

órgão julgador conferiu idêntico tratamento às contas de gestão e às contas de governo, apesar de reconhecer que são institutos diferentes. Procedendo a uma análise gramatical e teleológica da decisão do STF, este Tribunal entendeu que o trecho da decisão na qual o órgão julgador menciona que “[...] a apreciação das contas de prefeitos, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais [...]” deve ser delimitado pela oração: “Para os fins do art. 1º, inciso I, alínea ‘g’, da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, alterado pela Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010 [...]”.

Dessa forma, este Tribunal firmou o entendimento de que a repercussão da referida decisão do STF se limita à seara eleitoral, de modo que, apenas para fins de inelegibilidade, as contas de gestão do chefe do Executivo devem ser submetidas à manifestação do Poder Legislativo.

Analisada sob esse ângulo, a solução hermenêutica adotada por este Tribunal de restringir a necessidade de julgamento das contas do prefeito pela Câmara Municipal à hipótese de declaração de inelegibilidade, fixa o sentido e o alcance normativo do enunciado que melhor se adequa ao ordenamento jurídico, uma vez que concilia a decisão do órgão máximo do Poder Judiciário com o disposto no art. 71, II, da Constituição da República, considerando ainda a necessária distinção entre contas de governo e contas de gestão.

A matéria já foi levada ao conhecimento deste Tribunal, que confirmou sua competência para julgar as contas de gestão do chefe do Poder Executivo. Registro, a seguir, alguns julgados sobre o tema:

RECURSO ORDINÁRIO. PROCESSO ADMINISTRATIVO. PRELIMINARES. CONTAS DE GESTÃO DO PREFEITO. JULGAMENTO. COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS. APLICAÇÃO DE MULTA. ATOS DE GESTÃO. ATOS DE GOVERNO. CONSTITUCIONALIDADE DO ART. 118 DA LEI ORGÂNICA DO TCE/MG. TERMO FINAL DO PRAZO PRESCRICIONAL. DATA DO JULGAMENTO. SESSÃO PÚBLICA. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. NÃO OCORRÊNCIA. MÉRITO. AUSÊNCIA DE ABERTURA DE CONTA ESPECÍFICA PARA ENSINO. FALHAS NO CONTROLE INTERNO. IRREGULARIDADES. MANUTENÇÃO DA MULTA. RECURSO NÃO PROVIDO.

1. O Chefe do Poder Executivo, nos casos em que atua na qualidade de gestor e ordenador de despesa, submete-se ao julgamento das contas de gestão pelo Tribunal de Contas (art. 71, inciso II da CR/88).

[...]

A par dessa dicotomia, há muito se assentou o entendimento de que, ao tratar das competências do Tribunal de Contas da União no art. 71, aplicáveis às demais cortes pela norma de extensão do art. 75, a Constituição Federal cuidou das contas de governo no inciso I, quando aludiu às contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, e das contas de gestão no inciso II, ao abarcar todos os administradores e responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos (Recurso Ordinário n. 997795. Relator: Conselheiro Cláudio Terrão. Plenário. Data da Sessão: 9/12/2020).

RECURSO ORDINÁRIO. DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PRELIMINARES. ADMISSIBILIDADE. AFASTADA PRELIMINAR DE INCOMPETÊNCIA DO TCEMG. PREJUDICIAL DE MÉRITO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO RESSARCITÓRIA DO TRIBUNAL. OCORRÊNCIA. EXTINÇÃO DO

LESÃO CAUSADA AO PODER PÚBLICO. NÃO DETERMINAÇÃO DE RESSARCIMENTO. DESPESAS IRREGULARES COM PUBLICIDADE. PROMOÇÃO PESSOAL DE AUTORIDADE. DANO AO ERÁRIO. RESSARCIMENTO. PROVIMENTO PARCIAL. ARQUIVAMENTO. (Recurso Ordinário n. 1015562. Relator: conselheiro José Alves Viana. Pleno. Data da sessão: 20/6/2017).

PROCESSO COM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. REFORMA DA DECISÃO PROFERIDA NA DENÚNCIA Nº 731269. ARQUIVAMENTO.

1. O julgamento das contas de gestão possibilita o exame não dos gastos globais, como ocorre no julgamento das contas de governo, mas de cada ato administrativo que componha a gestão. (Recurso Ordinário n. 1082569. Relator: Conselheiro Wanderley Ávila. Plenário. Data da Sessão: 28/4/2021).

RECURSO ORDINÁRIO. INSPEÇÃO ORDINÁRIA. PREFEITURA MUNICIPAL. ADMISSIBILIDADE. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. AFASTADA. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO RESSARCITÓRIA. AFASTADA. INCOMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS PARA JULGAR ATOS DE GESTÃO PRATICADOS PELO CHEFE DO EXECUTIVO. AFASTADA. QUANTIA PAGA A MAIOR EM PREGÃO. CULPA *IN ELIGENDO* E CULPA *IN VIGILANDO*. NÃO CONFIGURADA. EXCLUSÃO DA RESPONSABILIDADE DO PREFEITO. PROVIMENTO.

[...]

3. O Chefe do Poder Executivo, nos casos em que atua na qualidade de gestor e ordenador de despesa, submete-se ao julgamento das contas de gestão pelo Tribunal de Contas, nos termos do art. 71, inciso II, da CR/88. (Recursos Ordinários n. 1066519 e 1071438. Relator: Conselheiro Sebastião Helvécio. Pleno. Data da sessão: 18/11/2020).

Nesse mesmo sentido, a fim de reforçar o entendimento adotado no âmbito deste Tribunal, ressalto ainda a Resolução n. 2/2020² da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – Atricon, que estabelece:

Art. 1º - Na prestação de contas anuais do Prefeito, ainda que este figure como ordenador de despesa, o Tribunal de Contas emitirá parecer prévio, caracterizando e distinguindo os atos de governo e os atos de gestão, a fim de instrumentalizar o julgamento pela Câmara Municipal para todos os fins, observado o disposto no art. 31, §2º, da Constituição Federal.

§ 1º – O disposto no caput não impede que o Tribunal de Contas, em processo autônomo, no exercício de suas atribuições, realize a apuração dos atos de gestão irregulares, constatados ou reportados a qualquer tempo, emitindo acórdão de julgamento com a imputação de débito e com a aplicação de penalidades, exceto para fins do previsto no art. 1º, I, “g”, da LC 64/1990. (Grifei)

Diante dos argumentos expostos e em consonância com a jurisprudência consolidada no âmbito deste Tribunal sobre a matéria, entendo que a competência do Poder Legislativo para o julgamento das contas do chefe do Executivo, para fins de inelegibilidade, não afasta a competência desta Corte para julgar, em definitivo e sem participação da Câmara Municipal, as contas de gestão do prefeito, quando atua como ordenador de despesas, nos termos do art. 71, II, da Constituição da República, e do art. 76, II, da Constituição do Estado.

Ante o exposto, rejeito a preliminar suscitada pelo *Parquet* Especial atinente à incompetência deste Tribunal de Contas para julgamento dos atos de gestão praticados pelo prefeito.

2. Prejudicial de mérito – Da constitucionalidade da Lei Municipal n. 2.750/2009 do Município de Campanha

Inicialmente, tem-se que a Constituição da República, em atenção à autonomia municipal, outorgou aos municípios a competência para legislar sobre assuntos de seu interesse local, consoante se depreende do art. 30, I, *in verbis*:

² Disponível em: <https://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2020/06/Resoluc%CC%A7a%CC%83o-ATRICON-02_2020-Prefeito-ordenador-de-despesa.pdf>. Acesso em 19/8/2022

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

Ancorada no texto constitucional, a Lei n. 8.666/1993 dispôs sobre a competência municipal para definir, por meio de lei, o veículo oficial e o meio de publicação a ser utilizado para divulgação dos seus atos seus legislativos e administrativos:

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;** (Destaquei).

Nesse contexto, o Município editou a Lei n. 2.750/2009 do Município de Campanha, que adotou o Diário Oficial dos Municípios do Estado de Minas Gerais, instituído e administrado pela Associação Mineira dos Municípios – AMM, como meio oficial de comunicação dos atos normativos e administrativos do Município de Campanha, *in litteris*:

Art. 1º. O Diário Oficial dos Municípios do Estado de Minas Gerais, instituído e administrado pela Associação Mineira de Municípios (AMM) será o meio oficial de comunicação, publicidade e divulgação dos atos normativos e administrativos do Município de Campanha, bem como dos órgãos da administração indireta, suas autarquias e fundações.

O *Parquet* Especial, à peça de ingresso, suscitou a inconstitucionalidade da mencionada lei, ao fundamento de que a utilização de uma entidade privada – AMM – como veículo oficial de divulgação da Administração Pública viola os princípios da impessoalidade, moralidade e publicidade, normas basilares que norteiam a atuação administrativa. Argumentou que a atuação da referida entidade de direito privado deveria ser restrita apenas para a operacionalização do sistema do diário eletrônico, e a sua contratação, precedida de licitação, tendo colacionado as Consultas n. 837145 e 833157 desta Corte de Contas para fundamentar as razões do pedido.

Com efeito, o parecer exarado no âmbito da Consulta n. 837145, de relatoria do Conselheiro Antônio Carlos Andada, à época, consolidou o entendimento de que não seria possível o repasse da totalidade do serviço em questão para a entidade privada, permitindo, apenas, a sua utilização no que se refere aos serviços de natureza auxiliar da atividade-meio, tendo se respaldado na Consulta n. 442370 para firmar o seu convencimento.

Eis trecho da referida consulta:

CONSULTA - PUBLICAÇÃO DE ATOS MUNICIPAIS EM DIÁRIO OFICIAL ELETRÔNICO - POSSIBILIDADE (CONSULTA Nº 742473) - REQUISITOS PARA USO DA VIA ELETRÔNICA - PREVISÃO EM LEI QUE DISPONHA ACERCA DAS CONDIÇÕES NECESSÁRIAS A SUA INSTITUIÇÃO (CONSULTA Nº 833157) - INFRAESTRUTURA DE CHAVES PÚBLICAS - OBSERVÂNCIA DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2200-2, DE 24/08/2001 E DO ART. 154 DO CPC (CONSULTA Nº 770777) - **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 442370)** - USO DE SÍTIO ELETRÔNICO JÁ EXISTENTE - POSSIBILIDADE DE UTILIZAÇÃO DE SÍTIO OFICIAL COMO MEIO DE DIVULGAÇÃO DOS ATOS MUNICIPAIS - INICIATIVA PARTICULAR - 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).

[...] A terceira indagação versa sobre a possibilidade de o diário oficial eletrônico instituído pertencer à iniciativa privada e, ainda, a de ser contratado um veículo já existente que preste o serviço, gerando, assim, economia para o Município.

Observo que a presente indagação refere-se, pelo menos em tese, à terceirização de serviços de gestão do diário oficial, e inicio a resposta citando a Consulta nº 442.370, de relatoria do Exmo ex-Conselheiro Moura e Castro, que estabelece a seguinte premissa:

Ante o exposto, concluo não ser possível ao Município a terceirização de todos os seus serviços, mas apenas a daqueles de natureza auxiliar, ligados à atividade-meio. Não pode o Município terceirizar serviços que abrangem sua atividade-fim, traduzindo atribuições típicas de cargos permanentes, que só podem ser preenchidos por concurso público.

Estabelecida essa condição, da indagação proposta, podem-se extrair duas formas de interpretação: a primeira, versaria sobre a possibilidade de veicular os atos oficiais municipais em um sítio eletrônico já existente e pertencente à iniciativa privada que já preste serviço ao município; e a segunda, sobre a possibilidade de veículo oficial exclusivo do Município ser operacionalizado pela iniciativa privada.

Dessa forma, respondo à indagação sob os dois enfoques, a fim de não deixar dúvidas ao consulente.

Quanto à primeira possibilidade, entendo que não seria razoável utilizar de um veículo já existente para ser sítio oficial de publicação de atos municipais. Para tanto, faz-se necessário que o Município tenha um sítio oficial do Poder Público, para ser utilizado como meio eletrônico de divulgação oficial dos seus atos.

Quanto à segunda possibilidade, compreendo que apenas a operacionalização de um diário eletrônico municipal possa pertencer à iniciativa privada, visto que a disponibilização dos atos municipais, considerando que sua autenticidade e integridade não ser preservadas, deve ser de responsabilidade exclusiva da Administração Pública, observando as normas referentes à Infraestrutura de Chaves Públicas (ICP), por exemplo. [...] (Destaquei).

A questão da terceirização de serviços, contudo, em razão das modificações substanciais na disciplina normativa em matéria de terceirização, notadamente com a recente edição das Leis ns. 13.429/2017 e 13.467/2017, que deram amparo legal à transferência pela contratante da execução de quaisquer de suas atividades, inclusive sua atividade principal, à pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviços que possua capacidade econômica compatível com a sua execução; e em função da edição do Decreto n. 9.507/2018 pelo Executivo Federal, que trata da “execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União”, sofreu notável modificação no âmbito deste Tribunal, por ocasião da Consulta n. 1024677³, que admitiu a possibilidade de execução indireta das atividades da

³ CONSULTA. LEI Nº 6.019/74. TRABALHO TEMPORÁRIO. INAPLICABILIDADE A ADMINISTRAÇÃO DIRETA, AUTARQUIAS E FUNDAÇÕES PÚBLICAS. APLICABILIDADE ÀS EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA. TERCEIRIZAÇÃO. ADMINISTRAÇÃO DIRETA, AUTÁRQUICA E FUNDACIONAL. APLICABILIDADE PARCIAL. EXCETO PARA ATIVIDADES QUE COMPREENDEM PARCELA DO PODER ESTATAL. EMPRESA PÚBLICA E SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA REGIDAS PELO ART. 173, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. APLICABILIDADE PLENA SALVO QUANDO DEMANDAR ATRIBUIÇÕES INERENTES ÀS DO PLANO DE CARGOS E SALÁRIOS. 1) As normas da Lei nº 6.019/74 referentes ao contrato de trabalho temporário se aplicam às empresas públicas e sociedades de economia mista, mas não se aplicam à administração direta, às autarquias e às fundações públicas, para as quais o art. 37, IX, da CR/88 estabeleceu regime jurídico específico. 2) As normas da Lei nº 6.019/74 relativas à terceirização de serviços se aplicam à administração direta, às autarquias e fundações públicas no que concerne às atividades que não compreendam o exercício de parcela do poder estatal, estando vedada para as

Administração direta, autárquica e fundacional, desde que não configurasse em exercício de parcela do poder estatal:

No que tange à possibilidade de terceirização em sentido estrito, em virtude de necessária interpretação sistemática, notadamente quanto à eventual incompatibilização com o modelo do regime jurídico único previsto na redação originária do caput do art. 39 da CR/88 e, sobretudo, com a regra do art. 37, II, CR/88, as normas da Lei nº 6.019/74 devem aplicar-se parcialmente à administração direta, às autarquias e às fundações públicas, ou seja, apenas 4 naquelas atividades que não compreendam o exercício de parcela do poder estatal, a exemplo do que fora disciplinado pelo Poder Executivo Federal nos termos do Decreto nº 9.507/18.

E, em resposta a um dos quesitos formulados, o Pleno deixou consignado que:

2) As normas da Lei nº 6.019/74 relativas à terceirização de serviços se aplicam à administração direta, às autarquias e fundações públicas no que concerne às atividades que não compreendam o exercício de parcela do poder estatal, estando vedada para as funções que: a) envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle; b) sejam consideradas estratégicas para o órgão ou a entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias; c) estejam relacionadas ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; d) sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade, exceto disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

Com a novel resposta, restou assim superada a ideia de que a terceirização se pautaria pelas noções de atividade-fim ou atividade-meio, ou mesmo de atividades “materiais acessórias, instrumentais ou complementares”, pois seria possível a sua efetivação em todas as atividades, no âmbito da administração direta, autárquica e fundacional, que não detenham natureza típica de Estado e que não reflitam o seu poder de império, para as quais segue prevalecendo a regra do concurso público, estabelecida no art. 37, II, da Constituição da República.

Nesse liame, observo que a Consulta n. 442370, utilizada como premissa para firmar o entendimento, à época, pela impossibilidade de se contratar a entidade de direito privado para veiculação oficial e meio de publicação dos atos legislativos e administrativos da Administração Pública foi, inclusive, revogada⁴, em razão da mudança de entendimento ora memorada.

Assim, entendo que não mais se sustenta a tese firmada na r. Consulta n. 837145 de relatoria do Conselheiro Antônio Carlos Andada, a qual se fundou o Ministério Público de Contas para pugnar pela inconstitucionalidade da Lei n. 2.750/2009 do Município de Campanha.

À vista disso, e acerca da questão controversa de poder ou não o município legislar no sentido de definir o Diário Oficial dos Municípios do Estado de Minas Gerais, instituído e administrado por uma entidade de direito privado (AMM) como o veículo oficial de divulgação de seus atos

funções que: a) envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle; b) sejam consideradas estratégicas para o órgão ou a entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias; c) estejam relacionadas ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; d) sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade, exceto disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

3) As normas da Lei nº 6.019/74 relativas à terceirização de serviços se aplicam às empresas públicas e sociedades de economia mista regidas pelo art. 173, da CR/88, salvo quando os serviços demandem a utilização, pela contratada, de profissionais com atribuições inerentes as dos cargos integrantes de seus Planos de Cargos e Salários. A vedação não se aplica caso implique contrariedade aos princípios administrativos da eficiência, da economicidade e da razoabilidade.

⁴ Disponível em: <https://mapjuris.tce.mg.gov.br/TextualDadosProcesso#!>. Acesso em 18/4/2023.

normativos e administrativos, colaciono o entendimento exarado pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, Consulta n. 00033/2017, ao qual me filio:

CONSULTA. 1. CONHECIMENTO. 2. DIÁRIO OFICIAL MUNICIPAL. ADOÇÃO. PELOS MUNICÍPIOS. POSSIBILIDADE. 3. PREGÃO. AVISO DE EDITAL. PUBLICAÇÃO. DIÁRIO OFICIAL MUNICIPAL. 4. AVISO DE EDITAL. PUBLICAÇÃO CONFORME VULTO DA LICITAÇÃO. JORNAL DE GRANDE CIRCULAÇÃO. COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO. 5. LEI 8.666/1993. AVISO DE EDITAIS. PUBLICAÇÃO OBRIGATÓRIA. 6. ATOS DE LICITAÇÃO A SEREM PUBLICADOS. 7. PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS. PUBLICAÇÃO OBRIGATÓRIA. 8. CERTIFICAÇÃO DIGITAL. GARANTIA DE AUTENTICIDADE, INTEGRIDADE E VALIDADE JURÍDICA.

[...]

Imprensa oficial é o conjunto de todos e quaisquer veículos oficiais de divulgação da Administração Pública, assim definidos por lei, aptos a atender aos princípios da transparência e publicidade, que viabilizem o mais amplo acesso às informações pormenorizadas relativas a atos, contratos, pessoas beneficiárias, procedimentos licitatórios e outros, cuja autenticidade, integridade e validade jurídica sejam garantidas na forma da Infraestrutura Brasileira de Chaves Públicas definida na Medida Provisória nº 2200-2/2001 e guardem consonância com a Lei nº 8.666/1993, as Leis Complementares nº 101/2000 e 131/2009 e as Leis nº 12.527/2011 e nº 12965/2014;

III - RESPONDER AO CONSULENTE que:

- a) o Diário Oficial Municipal da Associação Goiana de Municípios pode ser adotado pelos municípios como veículo de imprensa oficial, caso definido por lei no âmbito de cada ente, possuindo eficácia (art. 6º, XIII, Lei nº 8.666/1993);
- b) na modalidade pregão (Lei nº 10.520/2002), a publicação do aviso do edital pode se dar apenas no Diário Oficial Municipal, desde que este seja o veículo de imprensa oficial do município;
- c) é competência regulamentar do Município a disciplina objetiva do inciso I do art. 4º, parte final, da Lei nº 10.520/2002, que impõe, conforme o vulto da licitação, a publicação do aviso do edital em jornal de grande circulação;
- d) nas modalidades de licitação previstas na Lei nº 8.666/1993 (concorrência, tomada de preços, concurso e leilão) é obrigatória a divulgação dos avisos dos editais nos veículos de publicação previstos no art. 21 da lei;
- e) os atos da Administração decorrentes do processo de licitação que devem ser publicados, de acordo com o veículo de divulgação previsto em lei (imprensa oficial ou outro), são: relação de todas as compras feitas pela Administração, mensalmente (art. 16); editais (art. 21); alterações substanciais nos editais (art. 21 § 4º); atos de dispensa e inexigibilidade de licitação (art. 26); contrato celebrado (art. 61, parágrafo único); anulação ou revogação da licitação (art. 109, I, “c”); e eventual rescisão do contrato (art. 109, I, “e”);
- f) é obrigatória, de acordo com a Lei de Acesso à Informação (nº 12.527/2011), a publicação de informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive editais e resultados, bem como todos os contratos celebrados, em sítios oficiais dos municípios na rede mundial de computadores (internet) - art. 8º, § 1º, IV e § 2º;

III – ESTABELEECER, para a utilização do diário oficial eletrônico, que a autenticidade e integridade das informações sejam asseguradas por meio de tecnologia de certificação digital, como a disponibilizada por meio da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileiras (ICP-Brasil), com observação das normas pertinentes. (Destaquei).

E transcrevo a *ratio decidendi* do referido julgado, embasada na manifestação do órgão técnico e do Ministério Público de Contas junto àquele Tribunal, o qual exaure a questão tida como controvertida nestes autos:

[...] Conforme se retira dos princípios explícitos que regem a Administração Pública (art. 37 da Constituição Federal e 3º da Lei Federal nº 8.666/93), a publicidade é condição de eficácia de qualquer ato administrativo, sem a qual o documento não produz efeitos no mundo jurídico. **Daí não só a importância legal de qualquer publicação, mas sua relevância como forma de levar ao conhecimento da população, dos interessados diretos e da imprensa o conteúdo de tudo que é produzido no seio da Administração.**

Além da previsão geral na Constituição Federal, diversas outras normas e leis tratam de publicação de forma esparsa e específica, como se vê nas disposições contidas na Lei Federal nº 8.666/93, que trata das licitações e contratos administrativos:

[...]

Depreende-se dos excertos acima que a regra é a publicação dos diversos atos produzidos pelo poder público, buscando a maior amplitude possível e evitando um pequeno alcance das divulgações. Aqui está a se tratar de publicidade na amplitude do termo e não apenas no atendimento de mais uma formalidade legal constante da lei.

A Lei nº 8.666/93, buscando criar um mecanismo concreto de divulgação dos atos nas contratações públicas, previu a figura da “imprensa oficial” no seu art. 6º, XIII, que é nada mais do que o “veículo de divulgação oficial” no âmbito de cada ente federado, estabelecido por lei própria, com exceção da União, cuja própria lei já estabeleceu o Diário Oficial da União para tal fim.

Essa interpretação converge para **a autonomia dos entes federativos no Brasil** consagrada na Constituição Federal de 1988, que em seu artigo 18 prevê que “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”.

Na Constituição de 1988, o arranjo da autonomia municipal está estruturado pelos artigos 1º, 18, 29, 30, 35, 39, 145, 149, 150, 158, e 182, entre outros. O conteúdo do poder aí delineado expressa-se em quatro planos: o da auto-organização, o do autogoverno, o da autolegislação e o da auto-administração, [...]

Outrossim, o município detém autonomia suficiente para definir seu meio de divulgação dos atos oficiais, qual seja aquele definido por lei como “imprensa oficial”.

Dentro disso, o art. 61, parágrafo único da Lei nº 8.666/93 estabelece a imprensa oficial como veículo para publicação do instrumento de contrato, ou seja, de acordo com a escolha feita por lei pelo ente federado:

Art. 61 (...)

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.

Neste caso, a própria lei estabeleceu uma forma mais simples de publicação para o instrumento resumido de contrato, diferente da rigidez adotada na publicação dos editais. Assim, basta a publicidade se dar através do meio adotado como “imprensa oficial” pelo município.

Passando para análise dos termos que constam da Lei nº 10.520/02 (Lei do pregão), verificamos a utilização de outro termo quando estabelecida a regra da publicação dos editais, qual seja, “diário oficial do respectivo ente federado”. Levando-se em conta os

diversos termos existentes estamos diante de “imprensa oficial” citado na Lei nº 8.666/93 e “diário oficial” aludido pela Lei nº 10.520/02, o que poderia sugerir a impossibilidade de se utilizar o meio estabelecido como “imprensa oficial” para divulgação das licitações na modalidade de Pregão.

[...]

O instrumento “diário oficial” não possui existência no mundo jurídico independente do ente federado. O diário oficial nada mais é do que um meio específico adotado e criado como forma de divulgação oficial de determinado Poder. Destarte, notório que, dentro da inteligência da Lei nº 10.520/02, deve-se entender o termo “diário oficial” como sendo uma espécie adotada de imprensa oficial.

Por outro viés, importante mencionar que as normas que regem o processo de contratação pública em momentos distintos citam “imprensa oficial” e em outros momentos citam outros meios específicos de divulgação exigidos, **não permitindo escolhas diversas daquelas já expressas na legislação.**

Como exemplo, podemos citar o art. 21 da Lei nº 8.666/93, lei esta que traz regras para as licitações nas modalidades Concorrência, Tomada de Preços, Convite, Concursos e Leilões, **exigindo a publicação do Edital no Diário Oficial do Estado e em jornal de grande circulação no Estado e, se houver, em jornal de circulação no Município respectivo.**

Conforme se verifica, não há margem legal para outra escolha quando a própria lei requer a utilização das formas de divulgação acima citadas, salvo no caso do Convite (art. 22, § 3º), em virtude da própria complexidade e vulto das contratações nessas situações.

Portanto, qualquer ente pode estabelecer por lei seu veículo de imprensa oficial, neste caso não havendo óbice à escolha pelo Diário Oficial Municipal da AGM, contudo obrigatório observar as situações especiais de publicação previstas em lei (Lei nº 8.666/93), a fim de evitar o descumprimento da norma legal.

Ainda no que tange à modalidade Pregão, o art. 4º inciso I, segunda parte, da lei prevê que, conforme o vulto da licitação, a divulgação se dê em jornal de grande circulação, com o fito de ampliar o rol de possíveis interessados em participar da disputa.

[...]

Por fim, e não menos relevante, temos que citar a Lei nº 12.527/11, apelidada de lei de acesso à informação que, moldando-se à evolução atual em questões de tecnologia da informação, **tornou obrigatória a publicação de editais de licitação, resultados, contratos, despesas, transferências de recursos, etc. em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet)**, conforme abaixo transcrito: [...]

c) É obrigatória, de acordo com a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/11), a publicação de informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados em sítios oficiais dos municípios na rede mundial de computadores (internet) - art. 8º, § 1º, IV e § 2º. (Destaquei).

Assim, seguindo a linha de raciocínio da referida Consulta, entendo que a Lei n. 2.750/2009 do Município de Campanha que adotou o Diário Oficial dos Municípios do Estado de Minas Gerais, instituído e administrado pela Associação Mineira dos Municípios – AMM, como meio oficial de comunicação dos atos normativos e administrativos do Município de Campanha, é compatível com a Lei Maior.

Isso porque a Lei Municipal n. 2.750/2009 não contradiz o referido texto constitucional e tampouco adentra indevidamente a competência de legislar sobre normas gerais de licitação,

nos termos do art. 22, XXVII, da Constituição da República⁵, mas apenas especifica o tema, disciplinando como se dará a aplicação do princípio da publicidade no âmbito municipal, o que certamente não desobriga o ente federativo ao cumprimento de qualquer dos preceitos constantes da Lei n. 8.666/1993, Lei n. 10.520/2002 e Lei n. 12.527/11, tal como contido na Consulta de n. 00033/2017, respondida pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás.

Não há, portanto, lacunas ou conflitos entre as regras jurídicas pela observância da norma inferior (lei municipal) à norma superior (texto constitucional).

Dessa forma, em atenção à Lei n. 8.666/1993, a divulgação dos avisos dos editais de licitação nas modalidades concorrência, tomada de preços, concurso e leilão, no âmbito municipal, deverão ser realizadas também nos veículos de publicação constantes de art. 21 da respectiva lei (publicação no Diário Oficial do Estado, em jornal diário de grande circulação no Estado e em jornal de circulação local/regional).

E, em atenção à Lei n. 10.520/2002, o Município deverá observar, para além de sua legislação municipal, a disciplina objetiva do inciso I do art. 4º, parte final, que determina, conforme o vulto da licitação, a publicação do aviso do edital deverá ocorrer em jornal de grande circulação.

Por fim, o ente federativo deverá ater-se às disposições constantes da Lei de Acesso à Informação, Lei n. 12.527/2011, com a devida publicação de informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados em sítios eletrônicos oficiais dos municípios.

Cumprido ressaltar que este posicionamento se alinha às diretrizes da utilização do princípio da publicidade na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei n. 14.133/2021. A referida lei, buscando adequar os procedimentos licitatórios às novas tecnologias e com o fito de conferir a ampla publicidade aos atos administrativos, conferiu a obrigatoriedade da publicação do extrato dos editais de licitação não só no Diário Oficial de cada ente federativo, mas também em jornal diário de grande circulação. Eis a redação do mencionado dispositivo:

Art. 54. A publicidade do edital de licitação será realizada mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

§ 1º Sem prejuízo do disposto no *caput*, é obrigatória a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, **bem como em jornal diário de grande circulação.** (Destaquei).

Ademais, recordo, ainda, que, embora a Associação Mineira dos Municípios – AMM tenha personalidade jurídica de direito privado, sua finalidade é notadamente pública, cabendo-lhe não apenas representar os interesses dos municípios, mas, também, ajuda-los em setores falhos, suprindo carências comuns, como é o caso da veiculação de atos oficiais.

Lado outro, acerca da garantia da autenticidade e integridade das informações oficiais a serem publicadas no Diário Oficial dos Municípios do Estado de Minas Gerais, instituído e administrado pela AMM, convém destacar posicionamento da referida entidade, em defesa

⁵ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

colacionada à peça 52-56, sobre o manuseio das informações de interesse público e operacionalização do sistema:

[...] 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.**

[...]

O “Manual do Diário Oficial Eletrônico” (cópia anexa), disponibilizado para os contratantes, também evidencia que se trata de uma **plataforma na qual a veiculação do conteúdo é feita diretamente pelos agentes municipais**, [...]

Como demonstrado, a plataforma, por ser compartilhada, otimiza recursos, proporcionando ferramentas tecnológicas que garantem segurança, boa qualidade gráfica e de navegação - tanto para usuários internos, quanto externos - ao tempo em que permite a total autonomia do órgão público para realizar suas publicações, por meio do cadastro de usuários e matérias. [...]

Quando a publicação é disponibilizada no diário, fica registrado quem foi o servidor responsável e respectivo código de identificação no sistema (Destaquei).

Nesse contexto, não vislumbro inconstitucionalidade na Lei Municipal que objetiva definir como Imprensa Oficial o Diário Oficial dos Municípios do Estado de Minas Gerais instituído e administrado por uma entidade de direito privado. A uma, frente à ampliação de entendimento desta Corte de Contas sobre o instituto da terceirização; a duas, considerando a finalidade notadamente pública da AMM, que foi, inclusive, declarada como entidade de utilidade pública pela Lei Estadual n. 5.317 de 5 de novembro de 1969; a três, por tratar-se de norma municipal específica, ancorada no art. 30 da Constituição da República e no art. 6º da Lei 8.666/1993, que não desobriga o ente público municipal ao cumprimento da legislação heterônoma porventura aplicável.

Isso posto, voto pela rejeição à arguição do *Parquet* Especial quanto a inconstitucionalidade da Lei Municipal n. 2.750/2009, recomendando aos atuais gestores públicos da Câmara Municipal de Campanha, numa interpretação conforme à Constituição, que, a publicação dos atos oficiais municipais deve ser realizada em consonância não apenas com o que for definido na lei local, mas também com a legislação heterônoma porventura aplicável; e que, havendo dispositivo legal impondo a publicação no Diário Oficial do Estado e/ou no Diário Oficial da União e/ou jornal de grande circulação, tem ela de ser feita naqueles jornais, sob a forma legalmente prevista.

Recomendo, ademais, em caso de futura contratação com a Associação Mineira dos Municípios – AMM para prestação dos serviços de publicação no Diário Oficial dos Municípios do Estado de Minas Gerais, com o intuito de assegurar a autenticidade e integridade das informações oficiais a serem publicadas por terceiro, que fique registrado no sistema, para além do código e nome do servidor público responsável pela inserção do conteúdo a ser publicado, a hora e a data dos ingressos de todos os usuários responsáveis pela operacionalização do sistema.

Por fim, recomendo, em atenção ao princípio da economicidade, e a fim de comprovar que o preço praticado pela entidade seja módico e de acordo com aquele praticado no mercado, seja realizada pesquisa de preços do objeto que se pretende contratar.

2. Mérito

Frise-se, de início, que em processos de representação em que o Ministério Público de Contas figura como representante, notadamente após a decisão proferida no Mandado de Segurança n. 1.0000.21.096182-7/000 (Numeração Única 0961827-18.2021.8.13.0000), tenho procedido à abertura de vista aos responsáveis após a emissão do parecer ministerial conclusivo, com o objetivo de se evitar eventuais arguições de nulidades, fundamentadas especialmente nos princípios da isonomia entre as partes, da ampla defesa e do contraditório e no direito da defesa de se manifestar por último no processo, conforme precedentes proferidos neste Tribunal.

Contudo, neste caso, o *Parquet* Especial, em seu parecer, não veiculou quaisquer inovações quanto aos apontamentos imputados, tendo apenas pugnado pelo prosseguimento do feito. Deve-se considerar, ainda, o risco de prolongamento excessivo do trâmite processual, o que poderia comprometer o curso do feito com eventual incidência da prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória.

Diante do exposto, entendo, excepcionalmente, não haver necessidade de se promover a abertura de vista aos responsáveis *in casu*, após a emissão do parecer ministerial, motivo pelo qual passo à análise do mérito da presente representação.

2.1. Ausência de publicação dos atos administrativos licitatórios em jornais de grande circulação local

Consoante fundamentação trazida em peça inicial da Representação, o Ministério Público de Contas alegou 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”.

Nessa esteira, o *Parquet* Especial apontou que a Medida Provisória n. 896/2019, que dispensou a obrigatoriedade de publicação dos atos oficiais em jornais diários de grande circulação, passando a exigi-la somente em sítio eletrônico oficial ou diário oficial do ente federado, teve seus efeitos suspensos em razão de decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI n. 6.229/DF, de maneira que se tornou novamente exigível a utilização de jornais impressos para a divulgação dos atos licitatórios pelo poder público.

Em defesa à peça n. 24, O Sr. Luiz Fernando Tavares, chefe do executivo do Município de Campanha, afirmou:

[...] inegável admitir que os meios impressos ainda gozam de certa importância, dado que, era este o único meio confiável para difusão segura de informações. Contudo, há tempos que a publicação eletrônica de atos da administração tem ganhado espaço em todas as esferas, já que sabiamente mais célere e econômica, tanto para o Poder Público, dado a padronização e a facilidade da divulgação, quanto para o cidadão, que já não precisa adquirir mídia impressa para tomar conhecimento das licitações e realizar o controle social.

Como posicionou o Ministério Público, incorre-se em erro ao admitir que, meramente por estar impresso, os atos oficiais atingiriam a totalidade dos cidadãos. É verdade que política de inclusão digital seja deficiente em algumas regiões; contudo, também é verdade que a promoção de políticas públicas se encontra, há tempos, aliada ao avanço de tecnologia informatizada, as quais, frise-se, vem contínua e exponencialmente a adquirindo espaço entre a sociedade.

A Unidade Técnica, em relatório final à peça n. 58, entendeu que, ao presente caso, deve ser aplicado o entendimento exarado na Denúncia 1007365, na sessão de 19/10/2021, por meio do qual, embora tenho concluído pela procedência da irregularidade de ausência de publicação em

jornal impresso de grande circulação, deveria deixar de se aplicar multa ao agente público responsável por ausência de prejuízo ao erário, à competitividade ou à isonomia no caso concreto, com expedição de recomendação para que, em futuras licitações, o atual gestor municipal 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.

A AMM, em sua manifestação oferecida por seus procuradores signatários, não aborda diretamente a questão representada.

Ab initio, destaco que a Lei Municipal n. 2.750/2009 estabeleceu como meio oficial de publicação dos atos do poder público o Diário Oficial dos Municípios Mineiros, *verbis*:

Art. 1º. O Diário Oficial dos Municípios do Estado de Minas Gerais, instituído e administrado pela Associação Mineira de Municípios (AMM) será o meio oficial de comunicação, publicidade e divulgação dos atos normativos e administrativos do Município de Campanha bem como dos órgãos da administração indireta, suas autarquias e fundações.

Em que pese a legislação municipal estipular que somente o Diário Oficial Eletrônico e o quadro de avisos dos órgãos públicos como meio oficial de veiculação dos atos do poder público emitidos pelo Poder Legislativo Municipal, o ente federativo não fica desobrigado ao cumprimento da legislação heterônoma porventura aplicável ao caso concreto, especialmente no que se refere às normas concernentes às publicações em cada modalidade de licitação, devendo ser observadas as Lei n. 8.666/1993, Lei n. 10.520/2002, Lei n. 12.527/2011, em sua integralidade.

Assim, em consulta ao sítio oficial da Câmara Municipal de Campanha⁶, e consoante se depreende da relação disponibilizada pelo *Parquet* Especial à peça n.1, págs. 116-134, observei que foram realizadas licitações por inexigibilidade e dispensa, bem como nas modalidades pregão, concorrência, tomadas de preços, concursos e leilões.

Ademais, verifiquei, nos termos do parecer ministerial à peça n. 41, que os documentos colacionados aos autos se referem às cópias das publicações de extratos de editais de licitação realizados no Diário Oficial dos Municípios, motivo pelo qual corroboro com tal entendimento, pois vejo que a impressão apenas no Diário Oficial dos Municípios não é suficiente para caracterizar a imposição legal.

Ante ao exposto, verifico afronta ao disposto no art. 21 e incisos (I, II e III) da Lei n. 8.666/1993⁷, que dispõe acerca da forma de publicação dos atos licitatórios nas modalidades concorrência, tomada de preços, concurso e leilão, especialmente em razão da ausência de

⁶ Disponível em: https://www.campanha.mg.gov.br/legacy/index.php?option=com_docman&Itemid=199. Acesso em 7/7/2023.

⁷ 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.

publicação em jornal impresso diário de grande circulação local nas referidas modalidades de licitação realizadas pelo Município.

Quanto a suposta violação ao disposto no art. 4º da Lei n. 10.520/2002 (Lei do Pregão)⁸, creio ser suficiente, para o seu cumprimento⁹, no caso dos autos, a publicação do aviso de licitação no Diário Oficial do respectivo ente federado ou, não havendo, em jornal de circulação local, tal como foi feito *in casu*, que se utilizou do Diário da AMM – mesmo porque, não há apontamento concreto do Representante de quais licitações realizadas na modalidade pregão, foram expressivas¹⁰, ou de grande vulto, de modo a justificar a publicação em jornal de grande circulação, não tendo encontrado, também, qualquer regulamentação municipal acerca do tema¹¹.

Ocorre que, em consonância com o estudo elaborado pela 1ª CFM, à peça n. 58, creio que inexistente erro grosseiro na conduta do Sr. Luiz Fernando Tavares neste caso (art. 28 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro – Lindb), pois o referido agente agiu amparado em Lei municipal, à luz do princípio da confiança legítima ou da expectativa legítima, o qual pressupõe a certeza do beneficiário e do responsável pelo ato administrativo praticado, quanto à proteção dessa confiança revestida de boa-fé, nos termos já decididos por esta Corte no Recurso Ordinário n. 1047979, Plenário, na sessão do dia 28/10/2020, de relatoria do Conselheiro Wanderley Ávila:

RECURSO ORDINÁRIO. REPRESENTAÇÃO. PREFEITURA MUNICIPAL. ADMISSIBILIDADE. RECURSO CONHECIDO. MÉRITO. NEPOTISMO. IRREGULARIDADE CONFIRMADA. MULTA. AFASTADA A RESPONSABILIDADE DO PREFEITO. PROVIMENTO PARCIAL. ARQUIVAMENTO.

[...] **2. Afastada a responsabilidade do Prefeito tendo em vista que nomeou a servidora com amparo em legislação municipal vigente** e a manteve no cargo amparado no Parecer da Procuradoria Geral de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais; contudo, procedeu à exoneração da servidora em jugo à determinação do Tribunal. **3. Tratando-se de responsabilidade subjetiva, a ausência de culpa afasta a possibilidade de impor responsabilização por ato lastreado em lei municipal vigente à época.** (Destaquei)

⁸ Art. 4º A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras: I - a convocação dos interessados será efetuada por meio de publicação de aviso em diário oficial do respectivo ente federado ou, não existindo, em jornal de circulação local, e facultativamente, por meios eletrônicos e conforme o vulto da licitação, em jornal de grande circulação, nos termos do regulamento de que trata o art. 2º; (Destaquei).

⁹ Tal entendimento foi corroborado por este Tribunal, no julgamento da Denúncia n. 1015512, relatoria do Conselheiro Cláudio Terrão, sessão do dia 13/2/2020: DENÚNCIA. AUSÊNCIA DE PUBLICAÇÃO DO AVISO DA LICITAÇÃO NO DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO OU EM JORNAL DE CIRCULAÇÃO LOCAL. PROCEDÊNCIA PARCIAL. AFASTADA A MULTA. LEGÍTIMA EXPECTATIVA DE REGULARIDADE DA CONDUTA. A fase externa do pregão deve iniciar-se com a **convocação dos interessados, por meio de publicação de aviso, em diário oficial do respectivo ente federado ou, não havendo, em jornal de circulação local** e também em sítio eletrônico oficial do ente, facultado aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, alternativamente, a utilização de sítio eletrônico oficial da União, nos termos do art. 4º, inciso I, da Lei n. 10.520/02 c/c o art. 8º, § 2º, da Lei n. 12.527/11. (Destaquei).

¹⁰ Disponível em: <https://www.camaracaboverde.mg.gov.br/licitacoes/finalizado/pregao>. Acesso em 7/7/2023.

¹¹ EMENTA: PREGÃO. VEÍCULO PARA PUBLICIDADE. DIÁRIO OFICIAL. GRANDE VULTO. REGULAMENTAÇÃO. A publicação no jornal de grande circulação tem como fim ampliar a margem de alcance dos potenciais interessados, contudo, deve haver regulamentação municipal urgente acerca do tema. (TCM/BA. PROCESSO n. 04185-17 PARECER n. 0219-17 M.M.S. n. 037-17. Disponível em: <https://www.tcm.ba.gov.br/sistemas/textos/juris/04185-17.odt.pdf>. Acesso em: 7/7/2023).

Diante disso, voto pela procedência do apontamento apresentado, em razão da violação ao disposto no art. 21 e incisos (I, II e III) da Lei n. 8.666/1993, no que se refere às licitações realizadas pelo Município de Campanha nas modalidades concorrência, tomada de preços, concurso e leilão pelo município, que não observaram a imposição legal de publicação em jornal impresso diário de grande circulação local, mas deixo de aplicar multa *in casu*, conforme fundamentado, por não vislumbrar erro grosseiro na conduta do Sr. Luiz Fernando Tavares.

2.2. Utilização de sítio eletrônico da Associação Mineira dos Municípios – AMM, entidade privada, como imprensa oficial do Município

O Ministério Público de Contas, na peça inicial desta Representação, aduziu que o Município de Campanha, por meio de lei ordinária, instituiu veículo privado como imprensa oficial, a saber, o Diário Oficial dos Municípios Mineiros, administrado pela Associação Mineira de Municípios – AMM. Afirmou, ainda, que tal prática viola os princípios da impessoalidade, moralidade e publicidade, que devem nortear a atuação administrativa, conforme o art. 37, *caput*, CR/88.

À peça n. 44, o Sr. Luiz Fernando Tavares, Prefeito de Campanha à época, argumentou que seria notória a capilaridade e a relevância da associação para os municípios mineiros, sendo, portanto, suficientemente conhecida. Ademais, mencionou que todos os entes relacionados pelo representante possuem em seus sítios eletrônicos área destinadas às licitações em andamento ou encerradas.

A Unidade Técnica, em relatório às peças n. 17, n. 31 e n. 58, concluiu pela procedência do referido apontamento.

Em parecer à peça n. 41, o *Parquet* Especial enfatizou o seu posicionamento no sentido de que a utilização de uma entidade privada, a AMM, como imprensa oficial do município, por meio de lei própria, violaria os princípios da impessoalidade, moralidade e publicidade; ademais, enfatizou que a sua atuação deveria ser restrita apenas à operacionalização do sistema do diário eletrônico.

Às peças 52-56 desta Representação, o presidente da AMM, Sr. Marcos Vinicius da Silva Bizarro, apresentou defesa, aduzindo, em relação ao apontamento, em síntese: (a) 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; (b) que 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; (c) que inexistente qualquer delegação de serviço público na relação contratual estabelecida entre a Câmara Municipal de Cabo Verde e a AMM, havendo mero contrato de prestação de serviços; (d) que 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, e que 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, o que é evidenciado pelo “Manual do Diário Oficial Eletrônico”; (e) que não é razoável tratar a AMM como mera “entidade privada”, ou o site criado para o Diário Oficial dos Municípios Mineiros como um veículo de publicação privado preexistente, tal qual um portal de notícias, ou outro veículo de imprensa já estabelecido com finalidade diversa; (f) que 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 e (g) que o intuito da criação e manutenção do Diário Oficial dos Municípios Mineiros é permitir a otimização de recursos, privilegiando a economicidade e eficiência, e que os preços praticados são módicos e estão abaixo do valor de mercado.

A questão acerca da possibilidade de utilização do Diário Oficial dos Municípios Mineiros, administrado pela Associação Mineira de Municípios – AMM como Imprensa Oficial do Município de Campanha, foi exaustivamente ventilada no item 1 deste voto.

Dessa forma, reitero: **não vislumbro irregularidade na contratação da Associação Mineira dos Municípios, tampouco a utilização do Diário Oficial dos Municípios Mineiros como Imprensa Oficial do Município de Campanha.** A uma, frente à ampliação de entendimento desta Corte de Contas sobre o instituto da terceirização, consoante se depreende da Consulta n. 1024677 desta Corte de Contas; a duas, considerando a finalidade notadamente pública da AMM, que foi, inclusive, declarada como entidade de utilidade pública pela Lei Estadual n. 5.317 de 5 de novembro de 1969; a três, por tratar-se de norma municipal específica, ancorada no art. 30 da Constituição da República e no art. 6º da Lei n. 8.666/1993, que não desobriga o ente público municipal ao cumprimento da legislação heterônoma porventura aplicável.

Ante o exposto, entendo que não subsiste a irregularidade “utilização de sítio eletrônico da Associação Mineira dos Municípios – AMM, entidade privada, como imprensa oficial do Município”, razão pela qual voto pela improcedência do apontamento.

De todo modo, consoante discriminado no item 1 deste voto, quanto à contratação da AMM para prestação de serviços de publicação no Diário Oficial dos Municípios Mineiros de atos oficiais e demais matérias de interesse do Município, recomendo, em atenção ao princípio da economicidade, e a fim de comprovar que o preço praticado pela entidade seja módico e de acordo com aquele praticado no mercado, seja realizada pesquisa de preços do objeto que se pretende contratar.

2.3. Contratação da Associação Mineira de Municípios – AMM sem procedimento licitatório

O *Parquet* Especial, à peça de ingresso, na qualidade de Representante, apontou irregularidade na contratação da Associação Mineira de Municípios – AMM, sem a realização de procedimento licitatório.

Em relação ao referido apontamento, a 1ª CFM, às peças n. 17 e 31, entendeu que a irregularidade em questão não poderia ser dissociada do apontamento de instituição da entidade privada AMM como órgão de imprensa oficial.

Oportunizado o direito à ampla defesa e contraditório ao responsável, com disponibilização de vistas ao Ministério Público de Contas, à peça n. 41, o *Parquet* Especial, em consonância com a Unidade Técnica, opinou pela desconsideração da irregularidade em questão, ao fundamento de que:

“não há como dissociar a irregularidade da contratação direta e a utilização da imprensa oficial na 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.

A realização da licitação não valida a forma de instituição do diário eletrônico oficial, pois são situações jurídicas que, no presente caso, se confundem. Entende-se, portanto, que este apontamento é decorrência da irregularidade apontada no item anterior, e dela não se dissocia, sob pena de *bis in idem* (...)”

Às peças n. 52/56 desta Representação, o presidente da AMM, Sr. Marcos Vinicius da Silva Bizarro, apresentou defesa, alegando, em síntese, quanto à questão:

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.

A Unidade técnica, em reexame, à peça n. 58, manifestou para que fosse desconsiderado o apontamento em apreço, tendo acolhido a tese de defesa apresentada pela AMM às peças n. 52/56, no sentido de que “a contratação da AMM estaria abaixo do limite da dispensa de licitação, em razão do valor (...) 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. 8.666/93 era de R\$2.500,00 (dois mil e quinhentos reais)”.

Compulsando os autos, verifiquei que a contratação foi realizada de forma direta, sem a realização de procedimento licitatório, e que a contratação em tela se encaixa na hipótese de dispensa de licitação insculpida no art. 23, II, “a”, c/c o art. 24, II, ambos da Lei n. 8.666/1993¹², em razão do baixo vulto do objeto contratado¹³.

Ante o exposto, em consonância com a manifestação da Unidade Técnica à peça n. 58, acolho a tese de defesa apresentada pela AMM às peças n. 52/56, e entendo que não subsiste a presente irregularidade, tendo em vista que a contratação entre a AMM e o Município de Campanha para prestação de serviços de publicação no Diário Oficial dos Municípios Mineiros de atos oficiais e demais matérias, em razão de seu valor, encontra-se abarcada dentre a hipótese de dispensa de licitação insculpida no art. 24, II, da Lei n. 8.666/1993. Por essa razão, voto pela improcedência do referido apontamento.

Por fim, ante o reconhecimento da constitucionalidade da Lei Municipal n. 2.750/2009 e de que não há ilegalidade na utilização do referido serviço prestado pelo respectivo ente federado, creio que não se deva cogitar de eventual de anulação, por esta Corte, dos contratos firmados com a mencionada associação e o Município de Campanha.

III – CONCLUSÃO

Por todo exposto, em preliminar, rejeito a preliminar suscitada pelo *Parquet* Especial atinente à incompetência deste Tribunal de Contas para julgamento dos atos de gestão praticados pelo prefeito, tendo em vista que a competência do Poder Legislativo para o julgamento das contas do chefe do Executivo, para fins de inelegibilidade, não afasta a competência desta Corte para julgar, em definitivo e sem participação da Câmara Municipal, as contas de gestão do prefeito, quando atua como ordenador de despesas, nos termos do art. 71, II, da Constituição da República, e do art. 76, II, da Constituição do Estado.

¹² Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

II - para compras e serviços não referidos no inciso anterior: (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998) (Vide Decreto nº 9.412, de 2018) (Vigência)

a) convite - até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais); (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998) (Vide Decreto nº 9.412, de 2018) (Vigência)

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;

¹³ Anexo único da Lei n. 2750/2009 – Contrato, celebrado entre o Município de Campanha e a AMM, colacionado à peça n.1, pág. 103-107 do SGAP.

Contrato Administrativo n. 0136/2014 e aditivos, celebrado entre o Município de Campanha e a AMM, colacionado à peça n.1, pág. 108-115 do SGAP.

Já em prejudicial de mérito, rejeito a arguição do *Parquet* Especial quanto a inconstitucionalidade da Lei n. 2.750/2009 do Município de Campanha, que estabeleceu, como meio oficial de publicação dos atos do poder público municipal, o Diário Oficial dos Municípios Mineiros, instituído e administrado pela Associação Mineira dos Municípios – AMM.

No mérito, julgo parcialmente procedente os apontamentos de irregularidade constantes da representação formulada pelo Ministério Público de Contas que imputavam supostas irregularidades praticadas pelo chefe do executivo municipal de Campanha na publicação de atos oficiais, pelas razões expostas na fundamentação, não havendo que se cogitar eventual anulação dos contratos firmados com a mencionada associação.

Deixo, contudo, de aplicar multa ao gestor público que inobservou a publicação de determinados procedimentos licitatórios em jornais de grande circulação local, por ter atuado com amparo em legislação municipal, restando descaracterizada a situação ou a circunstância fática que demonstram o dolo e/ou o erro grosseiro.

Recomendo, de todo modo, aos atuais gestores públicos do município de Campanha:

- a) realizem, diante da interpretação conforme à Constituição da República, a publicação dos atos oficiais municipais em consonância não apenas com o que for definido na lei local, mas também com a legislação heterônoma porventura aplicável; e que, havendo dispositivo legal impondo a publicação no Diário Oficial do Estado e/ou no Diário Oficial da União e/ou jornal de grande circulação, tem ela de ser feita naqueles jornais, sob a forma legalmente prevista;
- b) em caso de futura contratação com a Associação Mineira dos Municípios – AMM para prestação dos serviços de publicação no Diário Oficial dos Municípios do Estado de Minas Gerais, com o intuito de assegurar a autenticidade e integridade das informações oficiais a serem publicadas por terceiro, que registrem no sistema, para além do código e nome do servidor público responsável pela inserção do conteúdo a ser publicado, a hora e a data dos ingressos de todos os usuários responsáveis pela operacionalização do sistema;
- c) em atenção ao princípio da economicidade, e a fim de comprovar que o preço praticado pela entidade seja módico e de acordo com aquele praticado no mercado, realizem pesquisa de preços do objeto que se pretende contratar.

Intimem-se os responsáveis, bem como seus advogados constituídos, pelo Diário Oficial de Contas – DOC.

Intime-se, por fim, o Ministério Público de Contas, na forma regimental.

Promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, arquivem-se os autos, nos termos do art. 176, I, do Regimento Interno desta Corte.

* * * * *