

## ACÓRDÃO TC-368/2017 – PLENÁRIO

<b>PROCESSO</b>	- TC-10187/2015
<b>ASSUNTO</b>	- PREJULGADO
<b>SUSCITANTE</b>	- SÉRGIO MANOEL NADER BORGES
<b>TERCEIRO INTERESSADO</b>	- MUNICÍPIO DE SERRA

### EMENTA

**APROVAR PREJULGADO RELATIVO À  
POSSIBILIDADE DE CRIAÇÃO DE UM DIÁRIO  
OFICIAL ELETRÔNICO COMUM AOS ENTES  
MUNICIPAIS**

**O EXMO. SR. CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO:**

### 1 RELATÓRIO

Tratam os autos de Incidente de Prejulgado proposto pelo Conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges, no bojo do Processo TC 9877/2014, que cuida de Denúncia formulada a esta Corte de Contas por suposta irregularidade na criação do Diário Oficial dos Municípios (DOM-ES)<sup>1</sup>, que surgiu como fruto da cooperação entre a Associação dos Municípios do Espírito Santo – AMUNES (Resolução AMUNES nº. 01/2014<sup>2</sup>) e a Federação Catarinense de Municípios – FECAM.

---

<sup>1</sup> Disponível em: <https://www.diariomunicipal.es.gov.br/> Acesso em: 29 de out. de 2015.

<sup>2</sup> Disponível em: <http://www.amunes.org.br/index.php?pg=publicacoes&arquivo=ResolucaoAmunes01-2014.pdf>. Acesso 29 out 2015.

Nos termos da Decisão TC-306/2015, de 12 de maio de 2015, o Plenário deste Tribunal de Contas, acolhendo a proposta do Relator da Denúncia, aprovou a deflagração do Incidente em exame e determinou fosse sobrestada a tramitação de outros processos que versassem sobre a matéria a ser debatida no Prejulgado.

No prosseguimento foram carreados aos autos esclarecimentos da AMUNES (f. 17-30) e do Prefeito Municipal de Serra (f. 33-40) sobre a matéria a ser examinada neste Incidente.

Depois disso, os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas, que fez juntar o Parecer PPJC 6037/2015, da lavra do Procurador de Contas Heron Carlos Gomes de Oliveira, sobre os requisitos de admissibilidade do Incidente de Prejulgado, assinalando que, uma vez demonstrada a relevância da matéria de direito, sua aplicabilidade de forma geral e a legitimidade da parte proponente, o entendimento do órgão Ministerial é pelo conhecimento do INCIDENTE DE PREJULGADO (f. 47-51).

Em seguida, procedi ao exame dos autos e apresentei VOTO, acolhido pelo Plenário conforme DECISÃO TC - 6248/2015 – PLENÁRIO, de novembro de 2015, reconhecendo presentes os requisitos de admissibilidade, mantendo a determinação de sobrestar outros processos que cuidem de matéria objeto de discussão neste Incidente e referendando a proposta de realização de audiência pública. Segue breve síntese da ata da audiência.

Convocada nos termos do Edital de Convocação disponibilizado no Diário Oficial Eletrônico desta Corte no dia 15 de março de 2016, considerando-se publicado no dia 16 de março de 2016, Audiência Pública foi realizada no dia 28 de abril de 2016, sob a Presidente do Excelentíssimo Senhor Conselheiro José Antonio Almeida Pimentel. Estiveram presentes os Excelentíssimos Senhores Conselheiros SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO e DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER, e os Senhores Auditores MÁRCIA JACCOUD FREITAS e JOÃO LUIZ COTTA LOVATTI. Presente, ainda, o Senhor Secretário-Geral das Sessões, ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR.

Compareceram à audiência o Senhor Francisco Martinez Berdeal, Dirigente do Centro de Apoio Operacional Eleitoral, neste ato representando o Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral de Justiça, Dr. Eder Pontes da Silva, o Senhor Dalton Perim, Presidente da Associação dos Municípios do Espírito Santo – AMUNES, e o Senhor Márcio José de Castro Filho, representando o Sindicato das Empresas Proprietárias de Jornais e Revistas no Estado do Espírito Santo.

Iniciando a fase de oitivas, o Senhor Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Relator do processo de prejudgado, concedeu a palavra àqueles que pretendessem trazer alguma exposição e argumentos, começando pelo SR. MÁRCIO JOSÉ DE CASTRO, que, em síntese, alegou: *‘Além de sustentar a ilegalidade, inconstitucionalidade de tal medida, pedimos a ele, a partir dali, que oficiasse a todos os municípios associados à Amunes orientando para a irregularidade daquelas publicações com o claro intuito de prevenir, com o claro intuito de evitar que algum dano maior pudesse ser causado aos interesses públicos, derivados de uma publicação não legal, eis que o Diário Oficial da Amunes teria sido instituído por uma resolução da Amunes, Resolução nº 01/2014.’ E acrescentou: ‘está lá, no inciso X, do art. 23, da Constituição do Estado do Espírito Santo que cabe às leis orgânicas de cada município regulamentar a forma como serão publicadas as leis e demais atos sujeitos a essa formalidade, e é lá que está dito isso. Então, todas as leis, decretos, portarias, resoluções do município, relatórios deverão ser publicados em consonância com o que está previsto na lei orgânica de cada município.’*

Em seguida, o SR. RELATOR, CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO passou a palavra a expositora, Tânia Mara Borges da Costa, Auditora de Controle Externo deste Tribunal de Contas, que, em resumo, sustentou: *‘vamos questionar, sim! Se posso economizar dentro desse aspecto, eu irei economizar sem prejudicar a transparência cabível. Por isso temos um governo eletrônico, o e-gov, nas suas três grandes pernas. Temos todos os portais eletrônicos, temos toda a midiática: a grande mídia, a pequena mídia, a média mídia. Agora, é vital pensar, sim, na*

*economicidade. É vital pensarmos numa publicidade que dê continuidade além da questão local, além da questão regional, além da questão nacional.’*

Logo após, o Senhor José Carlos Corrêa, do Jornal A Gazeta S/A, se manifestou, [destacando] *‘dois pontos que [considera] fundamentais para esclarecer a questão ora em debate. O primeiro diz respeito à prevalência da legislação federal sobre as leis estaduais e municipais. A Lei Federal 8666/93 [...] é clara quando estabelece que “avisos contendo os resumos dos editais das concorrências, das tomadas de preços, dos concursos e dos leilões devem ser publicados com antecedência, no mínimo, por uma vez, 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”. Isso consta de forma explícita, no art. 21, inciso III, da referida legislação. O mesmo art. 21, inciso III, acrescenta: “Podendo, ainda, a Administração, conforme o vulto da licitação, utilizar-se de outros meios de divulgação para ampliar a área de competição”. Ressaltamos, então, a lei admite a utilização de outros meio de divulgação, mas com o único propósito de ampliar a área de competição, e nunca de substituir a publicação em jornal. O inciso II, do mesmo art. 21, dispõe sobre a publicação no Diário Oficial do Estado, quando se tratar de licitação feita por órgão ou entidade da administração pública estadual ou municipal. Mas, vale aqui o mesmo registro feito anteriormente, ou seja, nunca substituindo a publicação feita em jornal. Fica claro na simples leitura da lei a intenção de garantir a moralidade e a publicidade de que dispõe o art. 37 da Constituição Federal, como princípios a serem observados pela Administração Pública Direta e Indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios. A Lei Complementar nº 101[...] adota caminho semelhante ao exigir, no seu art. 48, ampla divulgação, inclusive, em meios eletrônicos de acesso público os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias, as prestações de contas e o respectivo parecer prévio, o relatório de execução orçamentária e o relatório de gestão fiscal, Frisamos, mais uma vez, a menção, “inclusive nos meios eletrônicos” o que não substitui a publicação em jornal. O art. 52, da Lei de*

*Responsabilidade Fiscal, utiliza explicitamente a expressão “publicação”, repetindo o art. 165, § 3º, da Constituição Federal, que trata da publicação até trinta dias, após o encerramento de cada bimestre, do Relatório de Execução Orçamentária. Não cumprir os prazos de divulgação do Relatório de Gestão Fiscal “constitui infração administrativa contra a Lei de Finanças Públicas, punida com multa pessoal de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, além de impedir que o ente receba transferências voluntárias e contrate operações de crédito”. Sendo federais as leis citadas, e considerando o princípio da prevalência da legislação federal sobre a municipal, temos que não deva restar dúvida sobre a obrigatoriedade da publicação em jornais, diários dos municípios que digam respeito a avisos contendo os resumos dos editais, das concorrências da tomadas de preços, dos concursos, dos leilões e, também, aos relatórios exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. O segundo ponto que desejamos destacar é a flagrante ilegalidade do site criado pela Amunes – Associação dos Municípios do Espírito Santo, chamado de Diário Oficial dos Municípios do Espírito Santo. A questão, acreditamos, está suficientemente esclarecida na Representação do Ministério Público de Contas.’*

O expositor seguinte, o SR.GILSON LUNARDE ALBINO, representante do Consórcio de Informática na Gestão Pública Municipal – CIGA, disse em sua manifestação que ‘o Consórcio de Informática na Gestão Pública Municipal – CIGA é um consórcio de direito público, instituído em 2007, no Estado de Santa Catarina, somos responsáveis pela execução e a contratação da AMUNES do Diário Oficial dos Municípios. Embora muito tenha se discutido o uso do domínio, que é a segunda questão, todos os servidores envolvidos na utilização do Diário Oficial são servidores concursados. A nossa missão é promover soluções tecnológicas para a melhoria da gestão pública, embora já citado em número que meio por cento do orçamento, não conheço bem a realidade dos municípios, aqui, do Espírito Santo, a gente deve estar falando de trezentos mil, meio milhão, representam muito do ponto de vista municipalista.

[...]

*No caso do Diário Oficial, é uma ferramenta própria, desenvolvida pelo próprio Consórcio de Informática. Temos, hoje, 288 municípios consorciados por lei que fazem parte desse consórcio, sendo deles 279 de Santa Catarina, atuamos em oito estados e cinco capitais, além das parcerias público-privadas, as parcerias entre associações, não através do uso dos recursos públicos, por exemplo, em Santa Catarina todas as associações, consórcios públicos fazem uso do nosso diário a partir da disponibilização das ferramentas.*

*[...]*

*Temos lá mais de oitocentos e cinquenta e oito mil atos publicados no nosso Diário. Todos esses atos, sem exceção, estão indexados por palavra, por tipo de publicação, pelo agente que publicou, tem o documento original que foi enviado para a publicação, o rastreamento do computador que enviou esse ato para publicação, tem um link que pode ser acessado por qualquer pessoa no território nacional ou na rede de computadores.*

*[...]*

*Então, a questão da abrangência de um Diário Oficial Eletrônico, independente do seu endereço na internet, que é o segundo tema da discussão, é indiscutível, é muito maior, não depende de pagamento, não depende de assinatura, não depende de circulação, não depende de parque gráfico para impressão.*

*[...]*

*...a partir da denúncia ser analisada pelo Ministério Público de Contas de Santa Catarina. Fizemos os esclarecimentos devidos e o Ministério Público fez o arquivamento do processo. Verificou-se, inclusive, que contrato de consórcio público neste estado permitiu a economicidade de recursos públicos nos municípios consorciados, razão pela qual o prolongamento da investigação considerando todos os documentos juntados e esclarecimentos prestados seria medida inócua, não vislumbrando outro caminho senão*

*arquivamento do presente processo preparatório. Então, em Santa Catarina o Ministério Público entendeu que não há nenhum problema com a contratação.'*

Prosseguindo com as oitivas, o Relator passou a palavra ao SR. MAURO ESTEVAN, representante da AMUNES, que sustentou ser a *'primeira questão [...] superada [...] porque o próprio Tribunal de Contas já em diversas manifestações já em Acórdões anteriores disciplinou, que é possível a instituição de um diário oficial eletrônico pelos municípios, da possibilidade jurídica de que cada um dos municípios tenham um diário eletrônico, [...] tamanha a redução de custo que esses diários oficiais, por meio eletrônico, trazem, e tamanha amplitude de acesso que eles trazem, também, e a sua operação. No entanto, não há realidade para todos os municípios porque por trás de um diário oficial eletrônico tem todo um custo de tecnologia, de profissionais que precisam ser bem remunerados.*

*[...]*

*...se fossemos perceber, a própria denúncia nos dá o argumento contrário, porque vai dizer lá que o artigo 6º da Lei 8666/1993 diz que: "Imprensa Oficial é o veículo oficial de divulgação da administração pública sendo para a União o Diário Oficial da União, e para Estados, Distrito Federal e Municípios o que for definido nas respectivas leis". Então, a Imprensa Oficial dos Municípios pode ser o Jornal A Gazeta? Pode. Pode ser [o jornal] A Tribuna? Pode. Pode ser um jornal regional do norte, do sul, da região serrana? Pode. Pode ser um jornal eletrônico criado pelo próprio município com a denominação dada e escolhida por aquele município? Pode. Não é o nome que define que a imprensa oficial do município e, sim, o princípio da legalidade, ou seja, a lei é quem vai definir a imprensa oficial do município, é a lei quem vai definir...*

*Também não há o que se falar em usurpação de competência, em posição de imprensa oficial aos Municípios ou ferir autonomia municipal que está disposta na Constituição Federal no artigo 1º, 18, 29, 30 e no artigo 34, outorgado pela Constituição de 88.*

[...]

*Vários foram os Tribunais de Contas que se manifestaram sobre a matéria. Vou trazer, aqui, do Rio Grande do Norte, que vai trazer com relação a FEMUNE, que é do Rio Grande do Norte, decide que é possível a utilização do Diário Eletrônico Federação dos Municípios do Rio Grande do Norte como veículo de divulgação dos atos normativos e administrativos dos municípios do Rio Grande do Norte.'*

Logo depois, foi concedida a palavra ao SR. MÁRCIO JOSÉ DE CASTRO PINTO, representante do Sindicato das Empresas Proprietárias de Jornais do Espírito Santo, alegou e indagou: *'Temos que cumprir as leis, está na nossa Constituição da República: "Ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei". Então, como cidadão não tenho que cumprir Resolução da AMUNES, não tenho que cumprir Estatuto da AMUNES. Os Srs. Prefeitos têm que cumprir todas as leis feitas neste País, goste ou não gostem. Se não gostarem candidatem-se a Deputados e mudem as leis, mas enquanto isso tem [que] cumprir. Então, a nossa questão é objetiva. Pode a AMUNES prover serviços de publicações para os quais não foi criada, não é a sua função, é uma entidade privada. Pode a AMUNES prescindir de licitação para ter os seus serviços contratados? A AMUNES está sendo contratada flagrantemente desrespeitando a lei de licitação, desrespeitando [a lei] de licitações no seu artigo 2º, que exige que qualquer terceirização de serviço deve ser precedida de licitação. Mais do que isso, a AMUNES, na verdade, é uma intermediária entre os municípios e a contratação desse consórcio. O que está fazendo é uma quarteirização de serviço com esse consórcio, não é nem terceirização. Se a terceirização tem que ser precedida de licitação, a quarteirização não precisa? Essa entidade está pagando recursos que, normalmente, de origem pública, para uma entidade lá de Santa Catarina. Está sendo intermediadora entre os municípios e essa entidade. Será que essa entidade é a única que existe no Brasil com essa finalidade? Será que outra entidade pública ou privada poderia prover o mesmo serviço que essa entidade está provendo ou ela é única exclusiva? Por que se tem mais uma tem que ter licitação, se não tem,*

*tem que ser feito o devido processo de inexigibilidade de licitação.*

[...]

*A segunda questão: Pode a AMUNES fornecer esses serviços para os municípios sem licitação? Pode a AMUNES quarterizar esse serviço com uma outra entidade também sem licitação? Temos que nos ater às questões.*

[...]

*Ele não pode porque no município vizinho está tendo lá uma greve na saúde, prover serviço [de] saúde para o município vizinho sem a devida autorização legislativa. E, também, não tem obrigação de publicar a sua lei, os seus balanços em outro lugar que não seja a quem ele se destina, que são os munícipes, são os cidadãos daquele município.'*

Dada a palavra mais uma vez aos expositores para considerações finais, foi encerrada a sessão.

**Procedida a juntada da ata audiência pública**, os autos retornaram a este Gabinete, que os remeteu para Núcleo de Jurisprudência, com orientação que fossem logo em seguida encaminhados à Secretaria de Recursos e Consulta.

Dando continuidade à instrução do feito, o Núcleo de Jurisprudência fez juntar ao processo o estudo técnico de jurisprudência.

E assim os autos chegaram à Secretaria de Recursos e Consulta para instrução técnica, que se concretizou com a inclusão no processo da manifestação técnica (Instrução Técnica 0042/2016), com qual a unidade técnica sustentou e propôs:

[...] para a criação de um veículo comum para a publicação dos atos oficiais dos municípios interessados faz-se necessário o atendimento dos seguintes **requisitos**: lei autorizativa editada por cada município interessado; garantia do Princípio da Publicidade; segurança das informações por intermédio do ICP – infraestrutura chaves públicas e chaves de criptografia; além da necessidade de excepcionar aquelas que, por lei, exigem outras formas de publicação, tais como as existentes na Lei nº 8.666/93.

[...]

Acerca dos consórcios, observa-se que estes têm previsão no artigo 241, da Constituição Federal, regulamentado pela Lei nº 11.107/2005, que permite a gestão associada de entes federados, para a consecução de fins de interesses comuns, que, muitas vezes, são serviços, que a pessoa jurídica pública, sozinha, não poderia ou teria dificuldades para desempenhar.

[...]

[...] para a formação de um consórcio, não basta a simples manifestação de vontade, com a aquiescência dos entes federados, mas, faz-se necessário a realização de um procedimento, com vistas a atender a todas as formalidades previstas em lei.

Do mesmo modo, exige-se o cumprimento dos mesmos requisitos, para o ingresso de outros entes federados em consórcios públicos já existentes. Isso porque, uma vez integrados, terão estes todos os direitos e deveres dos demais consorciados.

Ressalta-se contudo, que em caso de ingresso de entes federados em consórcios existentes, faz-se necessário verificar se os objetivos perseguidos por este atendem às necessidades de todos os ingressantes, levando-se em consideração, inclusive, a questão geográfica e a necessidade de participação de outros entes para a consecução das finalidades perseguidas.

No questionamento ora em exame, por exemplo, como o objetivo é a criação de um diário oficial eletrônico em conjunto pelos municípios, deve-se considerar a necessidade de que todos os interessados venham a aderir ao consórcio, atendendo, individualmente, as exigências formais.

Ressalta-se que não há óbice à existência de consórcio formado por entes municipais pertencentes a vários estados, desde que persigam os mesmos objetivos, que na hipótese em exame, diz respeito à publicação dos atos oficiais dos entes, garantindo o atendimento dos Princípios da Publicidade e Eficiência.

Ainda anota a unidade técnica em sua manifestação que, em casos de transferências de recursos pelos entes consorciados e de transferência de encargos, serviços, pessoal ou bens necessários à continuidade dos serviços públicos transferidos, impõe-se a observância dos artigos 8º e 13, da Lei nº 11.107/05.

E prossegue a manifestação técnica da Secretaria de Recursos e Consultas:

Assim, constituindo o consórcio público uma pessoa jurídica de direito público, ou seja, uma associação pública, e, atendendo a todas as formalidades previstas em lei, admite-se a possibilidade de que este requeira o domínio público (.es.gov), para a constituição de uma página da internet, para funcionamento do diário oficial eletrônico comum dos municípios.

[...] caso não seja possível atender aos requisitos exigidos para a formação de um consórcio público ou para aderir a um, vislumbram-se outras possibilidades, dentre as quais, a contratação pelos municípios de pessoa jurídica para a realização dos fins perseguidos.

[...] observa-se, que os consórcios públicos, podendo ser constituídos sob a personalidade jurídica de direito público ou de direito privado, nos termos do artigo 1º, parágrafo 1º, da Lei nº 11.107/2005, quando formalizados sob a primeira modalidade (associação pública) serão considerados entes da administração indireta e, portanto, podem ser contratados, por dispensa de licitação, nos termos do artigo 24, XXVI, da Lei nº 8.666/93, desde que pelos entes consorciados.

É o que dispõe, o artigo 2º, parágrafo 1º, inciso III, da Lei nº 11.107/2005.

[...] no entanto, se o ente federado não for consorciado e pretender contratar o consórcio, ainda que tenha esta personalidade jurídica de direito público, deverá realizar procedimento licitatório. Neste sentido, é o acórdão do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, em julgamento de consulta acerca do tema<sup>3</sup>, cuja ementa a seguir se transcreve:

EMENTA: CONSULTA – CONTRATAÇÃO SEM LICITAÇÃO DE CONSÓRCIO POR MUNICÍPIO NÃO CONSORCIADO – RESPOSTA PELA IMPOSSIBILIDADE; OBSERVÂNCIA DA LEI Nº 11.107/05.

Deste modo, para a contratação direta de um consórcio público, com personalidade jurídica de direito público, por dispensa de licitação, nos termos do artigo já referenciado, faz-se necessário que o ente contratante integre o consórcio, conforme a seguir se transcreve:

Art. 24. É dispensável a licitação:

XXVI – na celebração de contrato de programa com ente da Federação ou com entidade de sua administração indireta, para a prestação de serviços públicos de forma associada nos termos do autorizado em contrato de consórcio público ou em convênio de cooperação.

Do mesmo modo, exige-se a realização de licitação, caso a contratação do consórcio público seja intermediada por pessoa jurídica de direito privado, como no caso de associação de municípios, ainda que esta, tenha por objetivo o atendimento dos interesses dos entes federados.

[...]

---

<sup>3</sup> Acórdão TC 762/2010, do Plenário do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, nos autos do Processo TC 495785/09, RELATOR CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES.

Resta agora, portanto, examinar a possibilidade de que estas publicações sejam intermediadas pela associação de municípios, pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, que tem por objetivo realizar de forma cooperativa e subsidiária o desenvolvimento da gestão pública municipal e que esta o faça, por meio de uma página eletrônica privada (.com.br)

Observa-se, que as associações de municípios não são consórcios públicos com personalidade jurídica de direito privado, nos termos da Lei nº 11.107/2005 e, portanto, não integram a Administração Pública indireta. Mesmo assim, há que se reconhecer que exercem papel relevante, na defesa de interesses coletivos dos associados.

Prosseguindo, a unidade técnica assinala:

[...] desde que os municípios associados, por intermédio de lei, conforme já explicitado, confirmem a intenção de realizarem as publicações oficiais, por um novo veículo, e sendo este organizado por associação privada, e que o faça, por intermédio de divulgação de uma página eletrônica privada (.com.br), não há, em princípio, qualquer irregularidade.

Ressalta-se, inclusive, conforme se depreende das informações prestadas nos autos (fls. 01/14), que alguns Tribunais de Contas, como o do Rio Grande do Norte, exigem o livre acesso de qualquer usuário; o *backup* das informações a serem publicadas e o envio às Cortes de Contas, como forma de garantir a segurança das informações; além da cópia impressa das publicações aos interessados que a solicitarem e a publicação simultânea em outros veículos, nos primeiros 6 (seis) meses como garantia da publicidade.

Por fim, enfatiza-se a necessidade de realização de licitação, caso haja a necessidade de contratação de pessoa jurídica de direito privado, ou mesmo de direito público, nos termos já explicitados.

Por derradeiro, conclui a unidade técnica deste Tribunal de Contas:

- 1) É possível a criação de um diário oficial eletrônico pelos municípios, conforme os pareceres em consulta lavrados por esta Corte de Contas (TC 008/2007, 008/2012, 007/2013 e 004/2014);
- 2) Com fundamento na autonomia municipal e no Princípio da Legalidade, previsto no artigo 37, da Constituição Federal, admite-se a criação de um veículo próprio para a divulgação dos atos oficiais dos municípios, desde que os entes federados interessados, individualmente, aprovem por lei municipal, a exemplo do que fora previsto no artigo 6º, inciso XIII, da Lei nº 8.666/93, para os fins da lei de licitações, uma vez que, todas as publicações oficiais objetivam o atendimento das mesmas finalidades, dentre elas, a observância dos Princípios da Publicidade, Legalidade e Eficiência;

- 3) A criação de um diário oficial eletrônico comum, para a publicação dos atos oficiais dos municípios, pode ser viabilizada, desde que providenciada lei, por cada um dos entes federados municipais, e não por intermédio de Resolução, da associação;
- 4) Além de lei autorizativa dos municípios associados e da garantia do Princípio da Publicidade, exige-se a segurança das informações, sendo necessário providenciar a ICP – infraestrutura chaves públicas e chaves de criptografia;
- 5) Ressalta-se, contudo, que devem ser excepcionadas as publicações que, por lei específica, exigem formas especiais, tal qual ocorre na lei de licitações;
- 6) A associação dos municípios não pode adquirir, via autarquia estadual responsável pela tecnologia das informações, o domínio de um sítio eletrônico público (.es.gov.br), que só pode ser utilizado por órgãos públicos;
- 7) Se, no entanto, os entes federados municipais formalizarem um consórcio público, com personalidade jurídica de direito público, observando-se as formalidades legais, admite-se o requerimento à autarquia estadual, do domínio de um sítio eletrônico público ([.es.gov.br](http://es.gov.br)), que embora seja adstrito aos órgãos públicos, pode ser estendido às pessoas jurídicas de direito público, que integram a Administração Indireta;
- 8) Caso, no entanto, os entes federados não preencham os requisitos exigidos para a formação de um consórcio público, poderão estes contratá-lo, realizando procedimento licitatório, uma vez que só se admite a contratação direta, por dispensa de licitação, nos termos do artigo 24, XXVI, da Lei nº 8.666/93, quando o consórcio tiver a natureza de pessoa jurídica de direito público e a contratação for realizada pelos próprios entes federados consorciados;
- 9) De outro lado, admite-se a criação de um diário oficial eletrônico pelos municípios e a sua disponibilização por intermédio de uma página privada na internet (.com.br), com a intermediação de uma associação privada, desde que a entidade associativa não tenha fins lucrativos, objetive o atendimento de interesses da coletividade e seja expressamente autorizada a representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente, nos termos do artigo 5º, XXI, da Constituição Federal, ressaltando-se a necessidade de que esta seja específica, para a finalidade de intermediar a criação de um diário oficial comum aos municípios interessados;
- 10) Sendo necessário, contudo, a contratação pela associação de municípios de pessoa jurídica de direito privado ou de direito público, conforme já explicitado no item anterior, esta dependerá de licitação;
- 11) Há que se observar ainda a necessidade de atendimento dos Princípios Administrativos Constitucionais, a começar pelo Princípio da Publicidade. Do mesmo modo, deve-se observar

o Princípio da Eficiência, uma vez que, a economia de recursos públicos deverá constituir com a publicidade uma equação equilibrada;

12) Por fim, também exige-se a segurança das publicações, por intermédio de chaves de segurança e de criptografia, garantindo a veracidade das informações a serem publicadas.

De sua vez, o Ministério Público de Contas, por meio do Procurador manifestou-se anuindo aos argumentos fáticos e jurídicos delineados na Instrução Técnica 42/2016, de lavra da Secretaria de Controle Externo de Recursos.

É o relatório.

## **2 FUNDAMENTAÇÃO**

Superada a fase de admissibilidade do presente Incidente de Prejudicado, com a instrução e apreciação dos requisitos pelo Plenário desta Corte de Contas, passo agora ao exame da matéria de fundo do feito.

Consoante o que dispõem o art. 174 da Lei Orgânica e art. 348 Regimento Interno, no Incidente de Prejudicado o Tribunal de Contas decidirá apenas sobre interpretação de norma jurídica ou procedimento da administração, reconhecendo a relevância da matéria de direito e sua aplicabilidade de forma geral.

A decisão acerca da matéria objeto de exame conterà teor normativo, com efeitos são vinculantes para todos os colegiados, e somente será aprovada, reformada ou revogada pelo voto da maioria absoluta dos Conselheiros (art. 180 LC 621/2012 e art. 354 do RI).

A adoção desse instituto jurídico dá cumprimento a uma das diretrizes consagradas no novo Código de Processo Civil em seu art. 926, com o qual o legislador fixou: “os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente”.

Sob essa orientação principiológica e com perfil bem assemelhado ao nosso Incidente de Prejulgado, o legislador nacional previu no novo CPC o Incidente de Demandas Repetitivas, que o processualista *Eduardo Talamini*<sup>4</sup> assim conceituou:

[...] trata-se do mecanismo que permite aos tribunais de segundo grau (TJs e TRFs) julgar por amostragem demandas repetitivas, que tenham por objeto controvertido uma mesma e **única questão de direito**. [...].

Sobre o caso vertido nos autos, inicialmente assinalou o órgão de instrução deste Tribunal de Contas<sup>5</sup>:

[...] para a criação de um veículo comum para a publicação dos atos oficiais dos municípios interessados faz-se necessário o atendimento dos seguintes **requisitos**: lei autorizativa editada por cada município interessado; garantia do Princípio da Publicidade; segurança das informações por intermédio do ICP – infraestrutura chaves públicas e chaves de criptografia; além da necessidade de excepcionar aquelas que, por lei, exigem outras formas de publicação, tais como as existentes na Lei n° 8.666/93.

Em seguida, a unidade técnica trouxe em sua manifestação bem elaborada análise, com qual tratou de mais uma hipótese de solução para a utilização de um portal comum para a publicações dos atos da administração municipal, fazendo constar para possibilidade cogitada na peça de instrução as providências e as cautelas a serem adotadas, bem como a necessidade observância das normas da lei n. 8666/93 e, em algumas situações, o disposto na Lei n. 11.107/2005.

Nesse contexto, adoto a fundamentação trazida pela área técnica e acolho o entendimento proposto na peça de Instrução Técnica 0042/2016.

### **3 DISPOSITIVO**

---

<sup>4</sup> TALAMINI, Eduardo. **Incidente de resolução de demandas repetitivas**. 2016. Disponível em: < <http://www.migalhas.com.br> >. Acesso em: 22 março de 2017.

<sup>5</sup>

Assim, levando em conta o que até aqui foi exposto, em consonância com os arts. 174 da LC nº 621/2012 e arts. 348 e seguintes do Regimento Interno (Resolução TC 261/2013), acolho a motivação trazido pela unidade, para apresentar meu **VOTO** pela aprovação do presente Prejulgado, do qual deve constar a conclusão o que segue adiante.

- 1) É possível a criação de um diário oficial eletrônico pelos municípios, conforme os pareceres em consulta lavrados por esta Corte de Contas (TC 008/2007, 008/2012, 007/2013 e 004/2014);
- 2) Com fundamento na autonomia municipal e no Princípio da Legalidade, previsto no artigo 37, da Constituição Federal, admite-se a criação de um veículo próprio para a divulgação dos atos oficiais dos municípios, desde que os entes federados interessados, individualmente, aprovem por lei municipal, a exemplo do que fora previsto no artigo 6º, inciso XIII, da Lei nº 8.666/93, para os fins da lei de licitações, uma vez que, todas as publicações oficiais objetivam o atendimento das mesmas finalidades, dentre elas, a observância dos Princípios da Publicidade, Legalidade e Eficiência;
- 3) A criação de um diário oficial eletrônico comum, para a publicação dos atos oficiais dos municípios, pode ser viabilizada, desde que providenciada lei, por cada um dos entes federados municipais, e não por intermédio de Resolução, da associação;
- 4) Além de lei autorizativa dos municípios associados e da garantia do Princípio da Publicidade, exige-se a segurança das informações, sendo necessário providenciar a ICP – infraestrutura chaves públicas e chaves de criptografia;
- 5) Ressalta-se, contudo, que devem ser excepcionadas as publicações que, por lei específica, exigem formas especiais, tal qual ocorre na lei de licitações;
- 6) A associação dos municípios não pode adquirir, via autarquia estadual responsável pela tecnologia das informações, o domínio de um sítio eletrônico público (.es.gov.br), que só pode ser utilizado por órgãos públicos;
- 7) Se, no entanto, os entes federados municipais formalizarem um consórcio público, com personalidade jurídica de direito público, observando-se as formalidades legais, admite-se o requerimento à autarquia estadual, do domínio de um sítio eletrônico público ([.es.gov.br](http://es.gov.br)), que embora seja adstrito aos órgãos públicos, pode ser estendido às pessoas jurídicas de direito público, que integram a Administração Indireta;
- 8) Caso, no entanto, os entes federados não preencham os requisitos exigidos para a formação de um consórcio público, poderão estes contratá-lo, realizando procedimento

licitatório, uma vez que só se admite a contratação direta, por dispensa de licitação, nos termos do artigo 24, XXVI, da Lei nº 8.666/93, quando o consórcio tiver a natureza de pessoa jurídica de direito público e a contratação for realizada pelos próprios entes federados consorciados;

9) De outro lado, admite-se a criação de um diário oficial eletrônico pelos municípios e a sua disponibilização por intermédio de uma página privada na internet (.com.br), com a intermediação de uma associação privada, desde que a entidade associativa não tenha fins lucrativos, objetive o atendimento de interesses da coletividade e seja expressamente autorizada a representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente, nos termos do artigo 5º, XXI, da Constituição Federal, ressaltando-se a necessidade de que esta seja específica, para a finalidade de intermediar a criação de um diário oficial comum aos municípios interessados;

10) Sendo necessário, contudo, a contratação pela associação de municípios de pessoa jurídica de direito privado ou de direito público, conforme já explicitado no item anterior, esta dependerá de licitação;

11) Há que se observar ainda a necessidade de atendimento dos Princípios Administrativos Constitucionais, a começar pelo Princípio da Publicidade. Do mesmo modo, deve-se observar o Princípio da Eficiência, uma vez que, a economia de recursos públicos deverá constituir com a publicidade uma equação equilibrada;

12) Por fim, também exige-se a segurança das publicações, por intermédio de chaves de segurança e de criptografia, garantindo a veracidade das informações a serem publicadas.

Ainda proponho seja autorizada a retomada da tramitação e instrução dos processos suspensos por força da instauração do presente Incidente de Prejulgado.

À **Secretaria-Geral das Sessões** para as providências e comunicações processuais necessárias.

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC-10187/2015, **ACORDAM** os Srs. Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, em sessão realizada no dia onze de abril de dois mil e dezessete, à unanimidade, nos termos do voto do relator, conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, **aprovar o presente Prejulgado**, do qual deve constar a conclusão que se segue adiante:

- 1) É possível a criação de um diário oficial eletrônico pelos municípios, conforme os pareceres em consulta lavrados por esta Corte de Contas (TC 008/2007, 008/2012, 007/2013 e 004/2014);
- 2) Com fundamento na autonomia municipal e no Princípio da Legalidade, previsto no artigo 37, da Constituição Federal, admite-se a criação de um veículo próprio para a divulgação dos atos oficiais dos municípios, desde que os entes federados interessados, individualmente, aproveem por lei municipal, a exemplo do que fora previsto no artigo 6º, inciso XIII, da Lei nº 8.666/93, para os fins da lei de licitações, uma vez que, todas as publicações oficiais objetivam o atendimento das mesmas finalidades, dentre elas, a observância dos Princípios da Publicidade, Legalidade e Eficiência;
- 3) A criação de um diário oficial eletrônico comum, para a publicação dos atos oficiais dos municípios, pode ser viabilizada, desde que providenciada lei, por cada um dos entes federados municipais, e não por intermédio de Resolução, da associação;
- 4) Além de lei autorizativa dos municípios associados e da garantia do Princípio da Publicidade, exige-se a segurança das informações, sendo necessário providenciar a ICP – infraestrutura chaves públicas e chaves de criptografia;
- 5) Ressalta-se, contudo, que devem ser excepcionadas as publicações que, por lei específica, exigem formas especiais, tal qual ocorre na lei de licitações;
- 6) A associação dos municípios não pode adquirir, via autarquia estadual responsável pela tecnologia das informações, o domínio de um sítio eletrônico público (.es.gov.br), que só pode ser utilizado por órgãos públicos;
- 7) Se, no entanto, os entes federados municipais formalizarem um consórcio público, com personalidade jurídica de direito público, observando-se as formalidades legais, admite-se o requerimento à autarquia estadual, do domínio de um sítio eletrônico público (.es.gov.br), que embora seja adstrito aos órgãos públicos, pode ser

estendido às pessoas jurídicas de direito público, que integram a Administração Indireta;

**8)** Caso, no entanto, os entes federados não preencham os requisitos exigidos para a formação de um consórcio público, poderão estes contratá-lo, realizando procedimento licitatório, uma vez que só se admite a contratação direta, por dispensa de licitação, nos termos do artigo 24, XXVI, da Lei nº 8.666/93, quando o consórcio tiver a natureza de pessoa jurídica de direito público e a contratação for realizada pelos próprios entes federados consorciados;

**9)** De outro lado, admite-se a criação de um diário oficial eletrônico pelos municípios e a sua disponibilização por intermédio de uma página privada na internet (.com.br), com a intermediação de uma associação privada, desde que a entidade associativa não tenha fins lucrativos, objetive o atendimento de interesses da coletividade e seja expressamente autorizada a representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente, nos termos do artigo 5º, XXI, da Constituição Federal, ressaltando-se a necessidade de que esta seja específica, para a finalidade de intermediar a criação de um diário oficial comum aos municípios interessados;

**10)** Sendo necessário, contudo, a contratação pela associação de municípios de pessoa jurídica de direito privado ou de direito público, conforme já explicitado no item anterior, esta dependerá de licitação;

**11)** Há que se observar ainda a necessidade de atendimento dos Princípios Administrativos Constitucionais, a começar pelo Princípio da Publicidade. Do mesmo modo, deve-se observar o Princípio da Eficiência, uma vez que, a economia de recursos públicos deverá constituir com a publicidade uma equação equilibrada;

**12)** Por fim, também exige-se a segurança das publicações, por intermédio de chaves de segurança e de criptografia, garantindo a veracidade das informações a serem publicadas.

## **Composição Plenária**

Presentes à sessão plenária de deliberação os senhores conselheiros Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, presidente, Sebastião Carlos Ranna de Macedo, relator, José Antônio Almeida Pimentel, Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, Sérgio Manoel Nader Borges e o senhor conselheiro em substituição Marco Antonio da Silva. Presente, ainda, o senhor procurador-geral do Ministério Público Especial de Contas, Luciano Vieira.

Sala das Sessões, 11 de abril de 2017.

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

### **Presidente**

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

### **Relator**

CONSELHEIRO JOSÉ ANTÔNIO ALMEIDA PIMENTEL

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

CONSELHEIRO MARCO ANTONIO DA SILVA

### **Em substituição**

Fui presente:

LUCIANO VIEIRA

### **Procurador-geral do Ministério Público Especial de Contas**

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

**Secretário-geral das sessões**