



# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

## RECOMENDAÇÃO N.º 11/2018

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ, por seu Promotor de Justiça signatário, no exercício de suas atribuições constitucionais e legais, com fulcro nos arts. 127, *caput*, 129, incisos II e III, ambos da Constituição Federal, na Lei da Ação Civil Pública (Lei 7.347/1985), na Lei 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa) e, ainda, nas Resoluções 23/2007 e 164/2017, ambas do Conselho Nacional do Ministério Público, e

**CONSIDERANDO** o contido no artigo 127, da Constituição Federal, que dispõe que *“o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”*;

**CONSIDERANDO** o estabelecido nos artigos 129, inciso II, da mesma Carta Constitucional, bem como no artigo 120, inciso II, da Constituição do Estado do Paraná, que atribuem ao Ministério Público a função institucional de *“zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia”*;

**CONSIDERANDO** o artigo 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei Federal n.º 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, que faculta ao Ministério Público expedir recomendação administrativa aos órgãos da administração pública federal, estadual e municipal, requisitando ao destinatário adequada e imediata divulgação;



# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

**CONSIDERANDO** o artigo 2º, *caput*, da Lei Complementar n.º 85, de 27 de dezembro de 1999, que antes de elencar funções atribuídas ao Ministério Público, reforça aquelas previstas nas Constituições Federal e Estadual e na Lei Orgânica Nacional;

**CONSIDERANDO** que o mesmo diploma legal supramencionado, em seus artigos 67, § 1º, inciso III, e 68, inciso XIII, item 10, dispõe que ao Promotor de Justiça incumbe, respectivamente, *“atender a qualquer do povo, ouvindo suas reclamações, informando, orientando e tomando as medidas de cunho administrativo ou judicial, ou encaminhando-as às autoridades ou órgãos competentes”* e *“efetuar a articulação entre os órgãos do Ministério Público e entidades públicas e privadas com atuação na sua área”*;

**CONSIDERANDO** o contido no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, o qual dispõe como princípios norteadores da Administração Pública, dentre outros, a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a **publicidade** e a **eficiência**;

**CONSIDERANDO** que, o princípio da **publicidade** objetiva o devido conhecimento dos atos oficiais exarados pela Administração Pública, não havendo nenhum dispositivo constitucional ou mesmo norma infraconstitucional de aplicação a todos os entes federados determinando que a publicação de todos os atos oficiais da Administração seja realizada, necessariamente, tanto em meio eletrônico quanto em meio impresso;

**CONSIDERANDO** que, para a **máxima eficácia** do princípio constitucional da publicidade, não se pode encará-lo de forma atrofiada, devendo ser compreendido no sentido da existência de um dever jurídico imposto aos administradores (meros gestores da coisa pública) de dar transparência sobre o que está sendo feito pela administração;



# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

**CONSIDERANDO** que, a publicidade almejada pela Constituição da República de 1988 é perfeitamente contemplada com a **publicação dos atos oficiais** exclusivamente em meio eletrônico de ampla divulgação à população, que se mostre suficiente para dar conhecimento à sociedade da atuação da Administração Pública, não havendo a necessidade de nova publicação em outra mídia de publicidade, a exemplo de periódicos locais, o que acarretaria custos exorbitantes e desnecessários;

**CONSIDERANDO** que, a aplicação do princípio da publicidade não deve ser realizada de forma isolada, mas em conjunto com os demais princípios e regras que norteiam a atuação da Administração Pública, sobretudo com o princípio da **eficiência**, sob pena de violação à sistemática do ordenamento jurídico pátrio;

**CONSIDERANDO** que, o princípio da **eficiência** procura a produtividade e economicidade dos atos da Administração Pública e, o que é mais importante, a exigência em se reduzir os desperdícios do dinheiro público, o que impõe que a execução dos serviços públicos ocorra com presteza, perfeição e rendimento funcional;

**CONSIDERANDO** os ensinamentos de José dos Santos Carvalho Filho acerca do "princípio da eficiência", destacando que a Administração Pública "*deve recorrer à moderna tecnologia e aos métodos hoje adotados para obter a qualidade total da execução das atividades a seu cargo, criando, inclusive, novo organograma em que se destaquem as funções gerenciais e a competência dos agentes que devem exercê-las.*"

**CONSIDERANDO** que, a divulgação em diário eletrônico oficial, portanto, é suficiente para conferir a devida publicidade aos atos oficiais, o que torna desnecessária a publicação também em meio impresso, que resultam em gastos elevados e desnecessários por parte do Poder Público municipal e tendem a violar os princípios da eficiência, da razoabilidade e da proporcionalidade;

ICARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 23ª Ed. rev., ampl. e atualizada até 31.12.2009. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 32/33.



# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

**CONSIDERANDO** que a publicação dos atos públicos em meio exclusivamente eletrônico atende aos citados princípios constitucionais, viabilizando um maior acesso das informações à população e atendendo plenamente à segurança e proteção do conteúdo divulgado, além de se mostrar como o meio mais eficaz e menos oneroso à Administração Pública;

**CONSIDERANDO** que, diante dos elevados gastos decorrentes da publicação em meio impresso, assim como da grande eficiência propiciada pelo meio eletrônico, a utilização da internet para a publicação de atos oficiais da Administração Pública é uma tendência inexorável;

**CONSIDERANDO**, assim, que para o atendimento dos citados princípios constitucionais não se faz necessária a publicação dos atos oficiais, simultaneamente, na mídia impressa e em meio eletrônico, importando, apenas, que seja atribuída a devida publicidade ao público em geral, de modo que se apenas um dos meios de comunicação é suficiente para a devida publicidade, não há necessidade de nova publicação por outro meio;

**CONSIDERANDO** que, segundo o entendimento dos Tribunais de Contas Estaduais, a utilização exclusiva de diário oficial eletrônico é suficiente para conferir publicidade aos atos oficiais do Poder Público, conforme se verifica das consultas a seguir:

*1) Consulta formulada pelo Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná. Publicação de atos oficiais dos municípios. Definição de veículo oficial. Definição do meio de publicação: eletrônico, em papel ou ambos, 2) Autonomia do Município, assegurada pela Constituição da República, para, por meio de lei que leve em conta a realidade fática local,*



# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

definir o veículo oficial e a mídia eletrônica, impressa ou ambas – a ser utilizada para divulgação dos atos legislativos e administrativos municipais. Autonomia que não pode ser – sob pena de inconstitucionalidade – aprioristicamente cerceada pelo Tribunal de Contas nem por outro órgão do Estado ou da União sob o argumento de que a Internet ainda não alcançou a necessária disseminação. Aspecto fático que pode ser objeto de controle de constitucionalidade de acordo com a realidade de cada município pela técnica denominada pela doutrina e pelo Supremo Tribunal Federal de “controle dos fatos e prognoses legislativos”.

3) Publicação exclusivamente por meio eletrônico na Internet: possibilidade, uma vez adotadas medidas de segurança e proteção do conteúdo contra violações e assegurado o acesso da população. Tendência generalizada da Administração Pública em todas as esferas de governo e no âmbito de todos os Poderes, em sintonia com os princípios da economicidade, da efetividade e da publicidade. 4) Manutenção de publicações em veículos de comunicação impressos no caso de atos disciplinados por lei especial que exigir a publicação em diário impresso, como, por exemplo, no caso da aquisição de bens e serviços pela Administração Direta e Indireta, nos termos da Lei Federal n.º 8666/93. 5) Adoção de órgão oficial impresso próprio ainda que existam no município jornais, comprovadamente, de grande circulação: possibilidade, devendo ser assegurada a efetiva publicidade dos atos. 6) Princípio da publicidade e acesso aos atos da gestão pública. Autonomia do Município no sistema federativo. Definição do veículo oficial mediante lei municipal. Autonomia do município – observada a efetiva concretização do princípio da publicidade – para (1) divulgar seus atos oficiais exclusivamente em veículo oficial impresso ou (2) por meio exclusivamente de sítio oficial na Internet ou (3) por ambos os meios.”

(TCE/PR, Acórdão – 302/2009 – Tribunal Pleno, Processo n.º 603831/2007).



# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

*"CONSULTA – PUBLICAÇÃO DE ATOS MUNICIPAIS EM DIÁRIO OFICIAL ELETRÔNICO – POSSIBILIDADE (CONSULTA Nº 742.473) – REQUISITOS PARA USO DA VIA ELETRÔNICA – PREVISÃO EM LEI QUE DISPONHA ACERCA DAS CONDIÇÕES NECESSÁRIAS A SUA INSTITUIÇÃO (CONSULTA Nº 833.157) – INFRAESTRUTURA DE CHAVES PÚBLICAS – OBSERVÂNCIA DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2200-2, DE 24/08/2001 E DO ART. 154 DO CPC (CONSULTA Nº 770.777) – TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS DE GESTÃO DO DIÁRIO OFICIAL – IMPOSSIBILIDADE PARA A TOTALIDADE DOS SERVIÇOS – PERMITIDA APENAS, NO QUE SE REFERE A SERVIÇOS DE NATUREZA AUXILIAR DA ATIVIDADE-MEIO (CONSULTA Nº 442.370) – USO DE SÍTIO ELETRÔNICO JÁ EXISTENTE – POSSIBILIDADE DE UTILIZAÇÃO DE SÍTIO OFICIAL COMO MEIO DE DIVULGAÇÃO DOS ATOS MUNICIPAIS – 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). 1) Os municípios podem utilizar-se de meio eletrônico como veículo oficial de publicação, desde que haja previsão em lei municipal nesse sentido e sejam observadas as normas pertinentes. 2) A publicação no diário eletrônico deverá atender aos requisitos elencados em lei específica do respectivo Município. 3) Não é razoável a utilização de veículo privado como sítio oficial de publicação de atos municipais, conforme a primeira forma de interpretação do questionamento feito. No que tange à segunda forma de interpretação, entende-se que somente a operacionalização do sistema do diário eletrônico oficial poderá ser realizada pela iniciativa privada. Quanto à disponibilização dos atos municipais, esta função deverá ser de responsabilidade exclusiva da Administração Pública, haja vista a necessidade de preservar a integridade das informações. 4) É possível, quando da publicação do extrato do edital nos Diários Oficiais do*



# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

*Estado ou da União, fazer remissão de que o texto integral do instrumento convocatório estará disponível no diário eletrônico oficial do Município, desde que esse seja definido como veículo da Imprensa Oficial. Desta forma percebe-se, desde que criados por Lei Municipal, perfeitamente viável a instituição dos diários oficiais eletrônicos, amplamente utilizados para divulgação dos atos oficiais do poder público municipal.”*

(TCE/MG, Processo n.º 8371453)

**“SUBSTITUIÇÃO DE PUBLICAÇÃO ESCRITA DE ATOS OFICIAIS POR PUBLICAÇÃO ONLINE – PERMISSÃO EM SÍTIOS ESPECIALIZADOS CONTRATADOS ESPECIFICAMENTE – REQUISITOS – PREVISÃO LEGAL PARA QUE O SÍTIO ESPECIALIZADO PASSE A SER O INSTRUMENTO DE IMPRENSA OFICIAL – SEJA ASSEGURADA A IDONEIDADE E A INTEGRIDADE DAS PUBLICAÇÕES OFICIAIS EM MEIO ELETRÔNICO, POR MEIO DA ADOÇÃO DA TECNOLOGIA DE CERTIFICAÇÃO DIGITAL, TAL COMO A DISPONIBILIZADA PELA INFRAESTRUTURA DE CHAVES PÚBLICAS BRASILEIRAS – ICP-BRASIL – HAJA NECESSIDADE DE PUBLICAÇÃO NO DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO OU DO ESTADO, OU EM QUALQUER OUTRO MEIO, QUANDO HOUVER PREVISÃO LEGAL ESPECÍFICA – SEJA AMPLAMENTE DIVULGADO O DIÁRIO OFICIAL ELETRÔNICO, EM HOMENAGEM AO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE”**

(TCE/ES, Parecer/Consulta n.º 008/2012, Processo n.º 303/20122)

**“POSSIBILIDADE DO MUNICÍPIO INSTITUIR, MEDIANTE LEI, O DIÁRIO OFICIAL ELETRÔNICO – CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS DAS LEIS N.º 8.666/93 E N.º 10.520/02 – DEFINIÇÃO DO DIÁRIO OFICIAL ELETRÔNICO COMO ÚNICO MEIO OFICIAL DE PUBLICAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS.”**

(TCE/ES, Parecer/Consulta n.º 004/2014, Processo n.º 10142/20131)



# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

**CONSIDERANDO**, ainda, o estabelecido no artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, de que *“ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.”*;

**CONSIDERANDO** o artigo 2º, § 3º, da Lei Complementar Estadual n.º 137/2011, que regulamentando o artigo 27, §§ 1º e 2º, e inciso II do § 4º, da Constituição Estadual do Paraná, disciplina que, caso necessário, a **eventual contratação de veículo para publicação em mídia impressa deverá ser feita mediante procedimento licitatório** que propicie a participação de jornais de comprovada circulação;

**CONSIDERANDO** que a Lei Federal n.º 8.666/93 especifica as exceções à regra do artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, condicionando a adoção dos procedimentos de inexigibilidade de licitação a requisitos, em regra, subjetivos, notadamente aqueles relativos à **especialização e/ou singularidade** do serviço a ser contratado;

**CONSIDERANDO** que, nos termos do artigo 26 da Lei n.º 8.666/93, mesmo nas hipóteses de licitação dispensada, dispensável ou inexigível, se faz necessária a instauração de **prévio procedimento administrativo** destinado a **aferir** o cumprimento das condições exigidas pela lei para a contratação direta, em observância aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, de modo a justificar a sua escolha;





# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

**CONSIDERANDO** a vigência da Lei Municipal n.º 1.094/2015, instituindo os jornais "TRIBUNA DO NORTE" e "PARANÁ CENTRO DE NOTÍCIAS E NEGÓCIOS" como exclusivos órgãos oficiais de imprensa dos Poderes Executivo e Legislativo de Faxinal;

**CONSIDERANDO** que a citada lei municipal **contrária** o disposto no artigo 37, XXI, da Constituição Federal, e na Lei n.º 8.666/93, eis que possui nítido caráter **limitador ou impeditivo da concorrência** para a prestação dos serviços de publicação dos atos oficiais dos Poderes Executivo e Legislativo de Faxinal, **concedendo exclusividade** aos jornais "TRIBUNA DO NORTE" e "PARANÁ CENTRO DE NOTÍCIAS E NEGÓCIOS", em clara e ilegal ampliação dos requisitos justificantes para a contratação direta;

**CONSIDERANDO** que durante a tramitação do Procedimento Administrativo n.º MPPR-0050.17.000631-1, constatou-se que a Câmara Municipal de Faxinal, por meio do Pregão Presencial n.º 001/2014, firmou contrato com a empresa TRIBUNA DO NORTE S/A, tendo **por objeto** a contratação de empresa jornalística para publicação/divulgação de seus atos oficiais em meio impresso;

**CONSIDERANDO** que durante a tramitação do referido Procedimento Administrativo, constatou-se, ainda, que o Poder Executivo de Faxinal também contratou a empresa TRIBUNA DO NORTE S/A para prestar serviços análogos **por meio do Pregão Presencial n.º 038/2017**;

**CONSIDERANDO** que a instituição dos jornais "TRIBUNA DO NORTE" e "PARANÁ CENTRO DE NOTÍCIAS E NEGÓCIOS" como exclusivos órgãos oficiais de imprensa pode eventualmente propiciar sua futura contratação pelos Poderes Executivo e Legislativo de Faxinal por meio de irregular procedimento de **inexigibilidade de licitação**, fundamentada na exclusividade conferida pela citada lei municipal;



# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

**CONSIDERANDO** que, no exercício da função administrativa, a Administração Pública tem o dever de invalidar seus atos praticados em desconformidade com a lei, suprimindo-se seus efeitos típicos, por motivo de incompatibilidade com a ordem jurídica para o fim de restaurar a legalidade malferida, nos termos do que dispõe o artigo 53 da Lei n.º 9.784/99 e Súmula n.º 473 do Supremo Tribunal Federal;

**RECOMENDA** ao Exmo. Prefeito do Município de Faxinal e ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Faxinal a **adoção das seguintes providências:**

**I. Imediata revogação** da Lei Municipal n.º 1.094/2015, instituindo os jornais “TRIBUNA DO NORTE” e “PARANÁ CENTRO DE NOTÍCIAS E NEGÓCIOS” como exclusivos órgãos oficiais de imprensa dos Poderes Executivo e Legislativo de Faxinal, em face de sua **manifesta inconstitucionalidade**, notadamente por afrontar o disposto no artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, e na Lei Federal n.º 8.666/93;

**II. Imediata suspensão, declaração de nulidade e rescisão** dos contratos de prestação de serviços para publicação/divulgação de seus atos oficiais em meio impresso firmados pelo Município e pela Câmara Municipal de Faxinal com a empresa “TRIBUNA DO NORTE S/A”, **suspendendo-se** o pagamento de eventuais valores pendentes;

**III. Abstenham-se** de autorizar, promover, fomentar ou de qualquer modo auxiliar a viabilizar, ainda que indiretamente, que as publicações de atos oficiais ocorram por meio do periódico impresso “TRIBUNA DO NORTE” ou qualquer outro periódico local, devendo publicá-los apenas nos meios eletrônicos oficiais, **excetuadas as hipóteses as quais a legislação determine que sejam veiculados pela mídia impressa.**



# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

IV. Regulamentem a Lei Orgânica do Município de Faxinal ou instituíam novas leis municipais a fim de constar que todos os atos oficiais dos Poderes Executivo e Legislativo local, incluindo as respectivas administrações diretas e indiretas, sejam publicados por meio de órgão oficial eletrônico, **preferencialmente nos sítios eletrônicos ou Portais da Transparência já existentes**, salvo se houver disposição de lei federal dispondo que determinado ato seja publicado na imprensa oficial do Estado ou em jornal impresso (conforme Lei Complementar Estadual nº 137/2011);

V. Zelem para que os Diários Oficiais Eletrônicos eventualmente instituídos atendam aos seguintes ditames:

V.1. Sejam hospedados em sítio eletrônico de fácil acesso à população, não requerendo a utilização de sofisticados recursos tecnológicos ou senhas de modo a dificultar ou a cercear o acesso de toda população; e

V.2. Tenham a sua idoneidade e integridade asseguradas por tecnologia de certificação digital, como a disponibilizada pela Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileiras – ICP/Brasil (conforme Acórdão n.º 302/09, do Tribunal Pleno do TCE/PR, processo n.º 603831/07);

VI. Para os atos que excepcionalmente devam ser veiculados pela mídia impressa, os Poderes Executivo e Legislativo de Faxinal deverão, preferencialmente, publicá-los em Diário Oficial próprio, observando-se as seguintes diretrizes:

VI.1. Na hipótese de contratação de empresa particular como órgão oficial, esta deve ser dar **anualmente**, mediante procedimento licitatório que propicie participação de jornais de circulação no respectivo Município e região em que se situe, exigindo-se a devida qualificação técnica para habilitação no certame;



# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

VI.2. Seja prevista a forma de pagamento pela efetiva publicação dos atos, estabelecendo-se valores específicos para a quantidade das publicações;

VI.3. Os gestores deverão manter, no mínimo, 10 (dez) exemplares do referido jornal nos diversos setores da administração, ex.: prefeitura, câmara, secretarias, postos de saúde, biblioteca municipal, escolas, etc.

VII. Na condição de gestores públicos municipais e representantes legais de pessoa jurídica de direito público interno, levem esta recomendação ministerial, formalmente, ao conhecimento dos Secretários, Procuradores Jurídicos e demais servidores responsáveis pela publicação de atos oficiais da Administração Pública, sendo que, na eventualidade de se constatar violação, por ação ou omissão, a dever funcional pelos agentes públicos municipais, apure imediatamente na órbita administrativa a infração funcional, remetendo, outrossim, ao Ministério Público cópia dos autos do respectivo procedimento administrativo, para as providências cabíveis em relação à seara criminal e de improbidade administrativa.

VIII. A esta recomendação administrativa se dará plena publicidade, inclusive mediante publicação nos sites eletrônicos do Município e da Câmara Municipal ou Portais da Transparência;

IX. O descumprimento injustificado da presente recomendação importará na tomada de medidas administrativas e judiciais cabíveis, inclusive no sentido de apuração de responsabilidades civil, administrativa e criminal dos agentes, públicos ou particulares, que, por ação ou omissão, violarem ou permitirem a violação dos direitos em voga, sem prejuízo de outras sanções cabíveis.

X. Remetam a esta Promotoria de Justiça, mediante ofício, no prazo de 30 (trinta) dias, informações sobre as providências adotadas.



# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Faxinal, 1 de outubro de 2018.

**JOSE TIAGO CHESINE GOIS**

Promotor de Justiça