

**RECOMENDAÇÃO N.º 05/2015**  
**(NOTÍCIA DE FATO N.º MPPR-0103.14.000921-0)**

DESTINATÁRIOS:

- 1 – Ao Excelentíssimo Senhor EDISON DE OLIVEIRA KERSTEN,  
DD. Prefeito Municipal de Paranaguá.
  
- 2 – À Ilustríssima Senhora FERNANDA GRECA MARTINS,  
M.D. Procuradora-Geral do Município de Paranaguá.
  
- 3 – Ao Ilustríssimo Senhor PAULO CHARBUB FARAH,  
M.D. Controlador-Geral do Município de Paranaguá.
  
- 4 – À Ilustríssima Senhora LUCIANA SANTOS COSTA,  
M.D. Secretária Municipal de Abastecimento e Almoxarifado Central.

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ, por seu Promotor de Justiça signatário, no uso de suas atribuições legais e com fundamento no artigo 127, *caput*, e artigo 129, incisos II e III, ambos da Constituição Federal; artigo 120, incisos II e III, da Constituição do Estado do Paraná; artigo 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei n.º 8.625/93; e artigo 58, inciso VII, da Lei Complementar Estadual n.º 85/99, e

CONSIDERANDO que restou instaurada pela 4ª Promotoria de Justiça de Paranaguá a NOTÍCIA DE FATO n.º MPPR-0103.14.000111-5, com a finalidade de apurar a prática de eventuais atos de improbidade administrativa decorrentes da contratação, por meio de dispensa de licitação, da empresa FOLHA DO LITORAL NEWS LTDA para realizar as publicações de extratos de contratos e outros atos oficiais do Município de Paranaguá.

CONSIDERANDO que no curso da investigação realizada constatou-se a existência de parecer de lavra do então Procurador-Geral do Município, ROBERTO TSUGUIO TANIZAKI, opinando pela possibilidade de pagamento à empresa FOLHA DO LITORAL NEWS LTDA, a título de indenização, em razão de possíveis serviços que teriam sido prestados sem procedimento licitatório, ou mesmo de dispensa ou inexigibilidade de licitação, e sem contrato administrativo, com a invocação do artigo 59 da Lei n.º 8.666/93.

CONSIDERANDO que, após a lavratura de tal parecer jurídico, o Controlador-Geral do Município, PAULO CHARBUB FARAH, foi instado a se manifestar e, a despeito de seu papel de controle e fiscalização quanto à legalidade de atos que podem ser revistos, revogados ou anulados a partir de sua atuação, deixou de se pronunciar quanto a tal aspecto, referindo o seguinte: "Face o parecer do Procurador Geral do Município fls. 124 à 129, bem como autorização expressa do Prefeito Municipal às fls 129, esta Controladoria deixa de se manifestar quanto ao aspecto legal." (Sic).

CONSIDERANDO que a Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá, dentre outros, aos princípios de legalidade e da moralidade (artigo 37, *caput*, da Constituição Federal).

CONSIDERANDO que a prestação de serviços em favor da Administração Pública para os quais não foram observados quaisquer dos requisitos estabelecidos pela Lei n.º 8.666/93, e, como se não bastasse, sequer foram disciplinados em contrato administrativo escrito, eiva qualquer ato a ele relacionado de nulidade, de modo a não se originarem direitos, nos moldes do que textualmente estabelece a Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal (A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos).

CONSIDERANDO que a invocação da aplicação do artigo 59 da Lei de Licitações, especialmente no que toca ao dever de indenizar da Administração Pública, exige que ao menos haja instrumento jurídico escrito e celebrado entre o particular e a Administração Pública, e qualquer interpretação em sentido diverso, sobretudo quando caracterize possível prejuízo ao Erário, não comporta solução na via administrativa, devendo ser objeto da competente ação junto ao Poder Judiciário, inclusive para que se comprove a extensão dos eventuais serviços prestados pelo particular e o *quantum* indenizatório.

CONSIDERANDO que o artigo 60 da Lei n.º 8.666/93 estabelece expressamente a necessidade de que os contratos administrativos sejam escritos, taxando de nulos, em regra, os realizados de forma verbal.

CONSIDERANDO que, embora seja princípio geral de direito a vedação ao enriquecimento sem causa da Administração Pública, de modo a permitir que eventualmente esta indenize o particular que lhe prestou serviços, é preciso também se observar que “a ninguém é dado beneficiar-se da própria torpeza”, e nesse último sentido tem agido o Município de Paranaguá, pois o Ministério Público já aferiu a invocação do artigo 59 da Lei n.º 8.666/93 em outros pagamentos realizados pela Municipalidade a particulares, e tal conduta, portanto, indica prática reiterada em se burlar a realização de procedimento licitatório ou mesmo sua dispensa ou inexigibilidade para suas contratações, conforme determina a Constituição Federal e a Lei de Licitações, violando, por conseguinte, os princípios da legalidade, isonomia, moralidade e escolha da proposta mais vantajosa à Administração Pública.

CONSIDERANDO que no curso da investigação o Município de Paranaguá lançou o procedimento licitatório Pregão Eletrônico n.º 15/2015, Registro de Preços n.º 006/2015, para contratar a publicação de editais de licitação e outros afins de interesse das Secretarias Municipais.

CONSIDERANDO a edição da Lei Municipal n.º 3.444, de 26 de fevereiro de 2015, a qual instituiu o Diário Oficial dos Municípios do Paraná (edição eletrônica) como veículo oficial de comunicação dos atos normativos e administrativos do Município de Paranaguá, permitindo, portanto, que a publicação de editais de licitação e outros afins seja realizado diretamente pela via eletrônica, sem a necessidade de contratação de particular.

CONSIDERANDO que o Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Proteção ao Patrimônio Público, analisando representação formulada pela Associação dos Jornais e Revistas do Estado do Paraná – ADJORI, já se pronunciou no sentido de que a publicação dos atos oficiais dos Municípios apenas em meio eletrônico deve ser admitida, desde que a respectiva legislação municipal assim o autorize, não sendo necessária a publicação em mídia impressa (Consulta n.º 38/2013).

CONSIDERANDO que a disposição constante do artigo 21, *caput*, e inciso III, da Lei n.º 8.666/93, deve receber interpretação consentânea com seus incisos I e II, com a evolução tecnológica da Administração Pública que ainda não existia ao tempo de edição da norma, e também com os princípios da publicidade, razoabilidade, economicidade e eficiência, de modo a se permitir que a publicação de avisos contendo os resumos dos editais de procedimentos licitatórios possa ser realizada apenas em meio eletrônico, desde que se trate, como no caso, de veiculação realizada por meio de Diário Oficial de grande amplitude e de divulgação em âmbito estadual, e que permite fácil e rápido acesso pela rede mundial de computadores, a qual, por sua vez, hoje sabidamente tem alcance muito maior que os jornais impressos.

CONSIDERANDO que o Superior Tribunal de Justiça, sobre as publicações eletrônicas do Poder Judiciário, assim já se pronunciou:

PROCESSO CIVIL. PUBLICAÇÃO ELETRÔNICA. A publicação eletrônica substitui qualquer outro meio de publicação oficial, para os efeitos legais, à exceção dos casos que, por lei, exigem intimação ou vista pessoal. Agravo regimental não provido.

(AgRg na PET no RE nos EDcl no AgRg no RMS 20.956/RJ, Rel. Ministro ARI PARGENDLER, CORTE ESPECIAL, julgado em 05/11/2008, DJe 09/02/2009).

CONSIDERANDO que o Poder Executivo do Estado do Paraná, por força do Decreto n.º 1.378/2007, mantém seu Diário Oficial unicamente em meio eletrônico desde 1º de janeiro de 2009.

CONSIDERANDO que o acesso à informação eletrônica é atualmente bastante difundido no país e traz facilidades não apenas ao cidadão de modo geral, mas também à imprensa, aos órgãos de fiscalização, às associações, às organizações não governamentais e a várias outras estruturas coletivas pelas quais a população, de forma articulada, exerce o saudável controle e fiscalização da condução da coisa pública.

CONSIDERANDO que o Tribunal de Contas do Estado do Paraná, já se manifestou favoravelmente à publicação de atos municipais exclusivamente pela via eletrônica, pontuando:

(...). 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. (...).

(Processo n.º 603831/07, Acórdão n.º 302/2009, Tribunal Pleno, publicado em 04/09/2009).

CONSIDERANDO que do princípio constitucional da legalidade decorre o princípio da autotutela, que se trata de poder-dever da Administração Pública em controlar seus próprios atos, anulando-os quando eivados de ilegalidade, na forma do artigo 53 da Lei n.º 9.784/99 (A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos) e Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal (A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial)

CONSIDERANDO que é ato de improbidade administrativa que causa lesão ao Erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres da Administração Pública, inclusive ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento, bem como liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular, como ocorre nos casos de pagamentos realizados a título de indenização a particulares que não foram contratados por licitação ou procedimento de dispensa ou de inexigibilidade (artigo 10, *caput* e incisos IX e XI, da Lei n.º 8.429/92).

CONSIDERANDO que também caracteriza a prática de ato de improbidade administrativa a conduta de violar princípios norteadores da Administração Pública (artigo 11, *caput*, da Lei n.º 8.429/92):

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente (...).

CONSIDERANDO que incumbe ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, e constitui função institucional sua zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição Federal, promovendo as medidas necessárias à sua garantia, bem como promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, na forma do que estabelece o artigo 127, *caput*, e o artigo 129, incisos II e III, ambos da Constituição Federal.

Expede a presente **RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA**, a fim de que seja observado o seguinte:

I – À Procuradora-Geral do Município de Paranaguá que se abstenha de exarar manifestações jurídicas ou avalizar pareceres que permitam à Administração Pública, na via extrajudicial, indenizar com amparo na norma do artigo 59 da Lei de Licitações particulares que supostamente entregaram produtos ou mercadorias, ou prestaram serviços à Municipalidade, mas que não foram contratados por meio de procedimento licitatório, de dispensa ou de inexigibilidade de licitação, e/ou que não celebraram o competente contrato administrativo, cabendo aos eventuais prejudicados valer-se da competente ação judicial para comprovar a relação jurídica que faria jus ao dispêndio das verbas públicas e buscar o respectivo *quantum* indenizatório.

II – Ao Controlador-Geral do Município de Paranaguá que se abstenha de exarar manifestações em que se exima de apreciar a legalidade de atos perpetrados por agentes municipais, mesmo em havendo parecer jurídico ou chancela do Prefeito Municipal, já que sua atribuição legal é justamente a de fiscalizar e controlar os atos e negócios administrativos, de forma a possibilitar inclusive a sua invalidação ou anulação, conforme o caso.

III – À Secretária Municipal de Abastecimento e Almojarifado Central de Paranaguá que passe a encaminhar as publicações relativas aos procedimentos licitatórios, além da afixação na sede administrativa e junto ao Portal da Transparência do Município, para veiculação eletrônica no Diário Oficial instituído por meio da Lei Municipal n.º 3.444, de 26 de fevereiro de 2015, sendo desnecessário seu encaminhamento à mídia impressa.

IV – Ao Prefeito Municipal de Paranaguá que:

a) Abstenha-se, na qualidade de ordenador de despesa, de autorizar pagamentos nos moldes do item I, inclusive em favor da empresa FOLHA DO LITORAL NEWS LTDA;

b) Passe a exigir maior eficiência da Controladoria-Geral do Município no exercício de suas atividades legais;

c) Autorize que as publicações relativas aos procedimentos licitatórios, além da afixação na sede administrativa e junto ao Portal da Transparência do Município, sejam veiculadas apenas de forma eletrônica no Diário Oficial instituído por meio da Lei Municipal n.º 3.444, de 26 de fevereiro de 2015, sendo desnecessária veiculação em mídia impressa;

d) Revogue o Pregão Eletrônico n.º 15/2015, Registro de Preços n.º 006/2015, para contratar a publicação de editais de licitação e outros afins, ante a possibilidade de publicação apenas eletrônica dos respectivos atos no Diário Oficial instituído por meio da Lei Municipal n.º 3.444, de 26 de fevereiro de 2015.

V – Fica estabelecido o **prazo de 10 (dez) dias**, a partir do recebimento desta, para manifestação de cada um dos destinatários acerca das medidas adotadas para fiel cumprimento da presente Recomendação.

VI – Restam os destinatários devidamente advertidos de que o descumprimento da presente Recomendação Administrativa, a partir de sua cientificação pessoal quanto aos seus termos, implicará caracterização de dolo manifesto em violar a legislação vigente e o regime jurídico-administrativo que consagra a supremacia do interesse público, ensejando, por conseguinte, a possibilidade de responsabilização criminal e também cível pela prática de atos de improbidade administrativa, sem prejuízo do ajuizamento das ações que se fizerem necessárias para invalidar o Pregão Eletrônico n.º 15/2015 e eventuais pagamentos em favor de particulares que violem a Lei de Licitações.

Cópia desta Recomendação Administrativa será encaminhada à Câmara Municipal de Paranaguá e ao Observatório Social de Paranaguá, para ciência de seus termos.

Paranaguá, 23 de abril de 2015.

**LEONARDO DUMKE BUSATTO,**

Promotor de Justiça.