TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 698814/24
ASSUNTO: CONSULTA
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE ALTAMIRA DO PARANÁ
INTERESSADO: ELZA APARECIDA DA SILVA, JOSE ETEVALDO DE OLIVEIRA
RELATOR: CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 669/25 - Tribunal Pleno

Consulta. É inafastável a obrigação dos municípios de publicar o extrato de edital de licitação em jornal diário de grande circulação – Pode ser utilizado tanto meios impressos quanto meios digitais de publicação. Caso determinado município não disponha de jornal diário de grande circulação local ou regional, impresso ou digital, deve realizar a publicação em periódicos da região mais próxima. O conceito de jornal de grande circulação não possui definição precisa, não sendo possível definir as características essenciais que determinado veículo de comunicação deve possuir Verificação somente pode ser realizada no caso concreto, de acordo com as circunstâncias e características tanto do veículo de comunicação quanto do ente ou órgão licitante, para fins de averiguar se o princípio da publicidade foi devidamente atingido, possibilitando o controle social, a fiscalização e transparência da licitação.

Relatório

Trata-se de Consulta (peça 03) formulada pelo Município de Altamira do Paraná, indagando a este Tribunal de Contas a respeito da obrigatoriedade de publicação de extratos de edital licitação em jornal diário de grande circulação quando não houver tais periódicos na região do município, nos seguintes termos:

“Recentemente, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR) publicou o Acórdão nº 1516/24 que determina a obrigatoriedade da publicação dos extratos em jornal diário de grande circulação enquanto não houver modificação no artigo supracitado. Contudo, o Município de Altamira do Paraná e a região não possuem jornal diário de grande circulação, tornando-se inviável o cumprimento das

determinações do referido Acordão. Entretanto, o Município editou a Lei Municipal nº 748/2024, aprovada pela Câmara Municipal, estabelecendo que os extratos dos editais serão publicados no Diário Oficial dos Municípios, ademais, a Administração Municipal também procede a publicação junto ao Portal Nacional de Compras Públicas – PNCP e no Portal da Transparência. Diante disso, busca-se saber: se as medidas adotadas pelo Município em substituição à publicação em jornal diário de grande circulação são legais e se, o jornal citado na normativa deve ser necessariamente impresso e qual a extensão necessária para atender o disposto na legislação."

Foi apresentado Parecer Jurídico (peça 04) que concluiu pela relativização da publicação dos extratos dos editais de licitação em jornal diário de grande circulação, tendo em vista a sua inexistência na região do municipal e a ineficácia de uma publicação fora da área de alcance dos potenciais interessados; que as práticas adotadas pelo Município suprem a necessidade de divulgação em jornais diários de grande circulação; que a publicidade em jornal diário eletrônico é suficiente para atender a Lei de Licitações, desde que seja amplamente acessível e utilizado pelos cidadãos e interessados em processos licitatórios.

Nos termos do Despacho nº 1552/24 (peça 06), a Consulta foi devidamente recebida.

A SJB - Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, através da Informação nº 131/24 (peça 08), apresentou jurisprudência referente à presente questão.

A CGM, através da Instrução nº 237/25 (peça 14), apresentou resposta nos seguintes termos:

"Conforme já decidido por esta Corte (Acórdão n.º 1516/24 – STP), até que sobrevenha alteração do disposto no artigo 54, §1º da Lei nº 14.133/2021 ou eventual reconhecimento de sua inconstitucionalidade, necessária se faz a devida publicação do extrato do edital no Diário Oficial do ente, bem como, em jornal diário de grande circulação. Portanto, a legislação local não pode dispor de forma contrária a lei.

Sobre a exigência do jornal de grande circulação ser impresso, entendemos que nas licitações realizadas sob a Lei 14.133/2021, é obrigatória a publicação de extrato do edital em jornal diário de grande circulação impresso ou digital, isto em atenção à finalidade da norma, e eficácia pertinente. Sendo que, o jornal diário de grande circulação a que alude o art. 54, § 1º, da referida lei, não se restringe apenas aos periódicos físicos, abrangendo, também, aqueles exclusivamente eletrônicos, desde que de amplo acesso, disponibilizados ao público em geral."

O Ministério Público de Contas, através do Parecer nº 28/25 – PGC (peça 15), apresentou a seguinte resposta:

"Até que sobrevenha alteração do disposto no artigo 54, §1º da Lei nº 14.133/2021 ou eventual reconhecimento de sua inconstitucionalidade, necessária se faz a devida publicação do extrato do edital no Diário Oficial do ente, bem como, em jornal diário de grande circulação, que pode ser impresso ou digital, desde que de amplo acesso e disponibilizados ao público em geral."

Fundamentação

Inicialmente, verifico que o Município apresentou questão de fato, indagando "*se as medidas adotadas pelo Município em substituição à publicação em jornal diário de grande circulação são legais e se, o jornal citado na normativa deve ser necessariamente impresso e qual a extensão necessária para atender o disposto na legislação*"[1].

No entanto, nos termos do art. 311, V, e Parágrafo Único do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, as Consultas devem ser formuladas em tese e, havendo relevante interesse público, eventuais dúvidas apresentadas em relação a casos concretos devem ser respondidas sempre em tese.

Desse modo, a Consulta não se presta a validar ou homologar os atos praticados no Município de Altamira do Paraná, não se adentrando nos detalhes ou especificidades do caso concreto apresentado na peça inicial. Em vez disso, nos

[1] Pg. 01 da peça 03 destes autos.

termos dos dispositivos normativos acima citados, a presente resposta será realizada em tese, adotando-se o questionamento realizado também em tese, para que possa ser aplicado aos jurisdicionados deste Tribunal de Conta que se encontrem na mesma situação jurídica.

Assim, deve ser delimitado o questionamento realizado, nos seguintes termos:

"Caso o município não possua na região jornal diário de grande circulação, pode dispensar a publicação de extratos de licitações em tais periódicos e manter a publicação em outros meios, como Diário Oficial, PNCP – Portal Nacional de Compras Públicas e Portal da Transparência? Os jornais diários de grande circulação devem ser necessariamente impressos e qual a extensão necessária para atender o disposto na legislação?"

Ultrapassada tal questão, passamos à análise de mérito.

Este Tribunal de Contas, através do Acórdão nº 1516/24, apresentou resposta à Consulta concluindo que "*até que sobrevenha alteração do disposto no artigo 54, §1º da Lei nº 14.133/2021 ou eventual reconhecimento de sua inconstitucionalidade, necessária se faz a devida publicação do extrato do edital no Diário Oficial do ente, bem como, em jornal diário de grande circulação*".

Desse modo, resta inconteste a necessidade de publicação de extrato de edital em jornal diário de grande circulação. Resta saber, no entanto, se tal exigência ainda persiste caso o Município não possua tal periódico em sua região.

No entender da Procuradoria Jurídica Municipal "*o fato de não haver jornal diário de grande circulação no município e na região próxima implica na inviabilidade prática de atender estritamente ao artigo 54, §1º da Lei nº 14.133/21 e também ao Acórdão do TCE-PR supracitado*"[2], pois a "*publicação em um jornal que não alcança a região da municipalidade não atenderia ao princípio da eficiência, pois não atingiria o público-alvo daquela localidade, comprometendo a competitividade do processo licitatório*"[3].

[2] Pg. 02 da peça 04 destes autos.
[3] Idem.

É notório o fato de que grande parte dos municípios não conta com circulação relevante e diária de periódicos impressos em seu território ou região, prejudicando a eficácia deste meio de publicidade e a eficiência da aplicação da norma legal ao caso concreto.

Conforme críticas de grande parte da doutrina, a Nova Lei de Licitações acabou por realizar um retrocesso ao exigir a publicação de extratos de editais em jornais diários de grande circulação, tendo em vista a evolução tecnológica existente atualmente, que permite a publicação e publicidade de editais em sua forma integral em sites especializados ou no próprio site do ente ou órgão licitante, de modo muito mais barato e eficiente, conforme o seguinte exemplo:

> "A determinação de publicação em jornal de grande circulação contraria o interesse público por ser uma medida desnecessária e antieconômica, tendo em vista que a divulgação em 'sítio eletrônico oficial' atende ao princípio constitucional da publicidade. Além disso, tem-se que o princípio da publicidade, disposto no art. 37, caput da Constituição da República, já seria devidamente observado com a previsão contida no caput do art. 54, que prevê a divulgação dos instrumentos de contratação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), o qual passará a centralizar a publicidade dos atos relativos às contratações públicas."[4]

Apesar disso, a Lei nº 14.133/21 estabeleceu expressamente a necessidade de publicação do extrato do edital em jornal diário de grande circulação, comando legal seguido por este Tribunal de Contas, conforme Acordão nº 1516/24, acima citado.

No entanto, frente às evoluções tecnológicas, o conceito de jornal diário de grande circulação não se restringe tão somente à sua forma impressa, mas também à forma digital.

Muitos jornais diários de grande circulação diminuíram sobremaneira a sua circulação por meio impresso e ampliaram a sua circulação por meios digitais,

[4] Disponível em < https://zenite.blog.br/lei-no-14-133-21-e-jornal-diario-de-grande-circulacao-pode-ser-eletronico/ >

se adaptando aos novos tempos, em que os leitores migraram para a forma digital, muito mais dinâmica e prática.

Os próprios diários oficiais dos entes federativos se adaptaram à evolução tecnológica, deixando muitos de utilizar a forma impressa, para utilizar, exclusivamente, o meio digital, a exemplo do Diário Oficial da União, que deixou de circular em meio impresso em 30 de novembro de 2017[5].

Assim, no conceito de jornal diário de grande circulação deve ser admitida não somente a forma impressa de circulação, mas também seu formato digital, de modo concomitante ou exclusivo, para fins de atendimento do 54, §1º da Lei nº 14.133/21 e ao Acórdão nº 1516/24.

Conforme bem destacou a CGM, a possibilidade de aceitação do formato digital como jornal de grande circulação é ampla na doutrina e jurisprudência, nos seguintes termos:

> "Portanto, por força da Lei nº 14.133/2021, um dos locais em que deve ocorrer a publicidade do extrato do edital de licitação é o jornal diário de grande circulação (art. 54, § 1º), seja físico ou eletrônico. Não se vê exceção à referida publicidade.
>
> [...]
>
> O reconhecimento de que na atualidade boa parte dos jornais possuem versões eletrônicas que podem ser acessadas por assinantes como se "físicas" fossem, somado ao próprio espírito que conduziu o legislador na definição dos meios de divulgação da realização dos certames licitatórios (PNCP, por ex.), tornam irremediável afirmar que o jornal diário de grande circulação a que alude a disposição em exame não se restringe apenas aos periódicos físicos, abrangendo, também, aqueles exclusivamente eletrônicos."[6]

[5] Disponível em < https://www.in.gov.br/en/web/dicionario-eletronico/-/diario-oficial-da-uniao >
[6] Disponível em < https://zenite.blog.br/ha-alguma-excecao-em-relacao-a-necessidade-de-publicar-os-editais-em-jornal-de-grande-circulacao/ >

O Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia também apresenta este entendimento em parecer de sua Assessoria Jurídica, nos seguintes termos:

> "É possível que a lei municipal regulamente a publicidade do edital da licitação para que jornais de grande circulação digital (veiculados na internet) possam dar publicidade aos editais de licitação já que a grande maioria dos municípios sequer conta com a circulação relevante e diária de periódicos impressos visto que não há vedação legal nem doutrinária para a publicação também em jornal digital."[7]

O Tribunal de Contas do Espírito Santo apresentou o mesmo entendimento:

> "A nova Lei de Licitações e Contratos, ao contrário, foi elaborada considerando as novas tecnologias, bem como o papel atual da imprensa na sociedade. Ciente desse cenário, o legislador, ao derrubar o veto presidencial, expressamente optou por prescrever a obrigatoriedade da publicação em jornal diário de grande circulação. Essa opção foi criticada por parte da doutrina7embora alguns autores entendessem a regra justificável. De qualquer modo, tratando-se de inequívoca opção do legislador, não há como dar interpretação diversa ao art. 54, §1º, Lei 14.1333/2021, senão no sentido de que é obrigatória a publicação de extrato do edital em jornal diário de grande circulação.

Em relação a ausência de jornal diário de grande circulação, tem-se que não é necessário que se trate de veículo impresso, podendo a obrigação ser cumprida pela veiculação em jornal digital."[8]

Conforme destacado pelo Ministério Público de Contas, a Lei de Licitações se insere no cenário de evolução tecnológica, não podendo ser ignorada a intenção do legislador em privilegiar os recursos de tecnologia da informação como instrumentos de publicidade dos editais, conforme consta no Blog da Zênite:

---

[7] Processo nº 18345e23 – Parecer nº 01483-23
[8] Consulta TC-0026/2023-5

"A questão é que, para a Zênite, embora haja a obrigatoriedade de divulgar o aviso de licitação em jornal de grande circulação, por força do disposto no art. 54, § 1º da Lei nº 14.1333, o conceito de jornal de grande circulação não está atrelado unicamente ao formato físico da mídia, vale dizer, impresso, sendo plenamente aceitável para o atendimento da norma a publicação em jornal eletrônico, desde que a divulgação seja de grande alcance e possibilite o amplo acesso pelos interessados, de modo a não violar o caráter competitivo da licitação.

Aliás, esse já era o entendimento da Zênite em análise do tema no regime da Lei nº 8.666/93 (ILC 600/268/JUN/2016).

Dentro desse propósito, não pode ser ignorada a opção do legislador da Lei nº 14.133/21 em privilegiar, de maneira muito clara, o uso de recursos da tecnologia como instrumentos de divulgação oficial acerca da realização de licitações públicas. Tanto é assim que um dos veículos de publicação obrigatória é justamente o PNCP, concebido como um sítio eletrônico dirigido a promover a divulgação dos atos praticados na aplicação da Lei nº 14.133/2021 (art. 174 e seguintes). Some-se a isso que boa parte dos Diários Oficiais mencionados no art. 54, § 1º, nos quais também é obrigatória a divulgação do aviso de licitação, igualmente não possuem versões físicas, mas apenas digitais."[9]

A ausência de jornal de grande circulação no município ou na região do município se verifica somente quanto à mídia impressa, não sendo possível inferir que meios eletrônicos de informação não estejam disponíveis aos munícipes paranaenses.

Assim, havendo a possibilidade de publicação dos extratos de editais em jornal diário de grande circulação em formato digital, não é razoável supor que exista município paranaense que não seja alcançado por este tipo de mídia de forma local ou regionalmente.

Isso não significa que tal presunção seja absoluta, podendo haver casos em que determinados municípios não possuam, local ou regionalmente, jornal de grande circulação também em meio digital.

---

[9] Disponível em < https://zenite.blog.br/lei-no-14-133-21-e-jornal-diario-de-grande-circulacao-pode-ser-eletronico/#:~:text=54%2C%20%C2%A7%201%C2%BA%20da%20Lei,possibilite%20o%20amplo%20acesso%20pelos >

Nesse caso, deve o município comprovar tal fato e utilizar jornal de grande circulação de alguma grande região ou região metropolitana mais próxima, impressa ou digital, para fins de atingir o meio de publicidade exigido pela Lei nº 14.133/21.

Conforme destacado nos opinativos técnicos, o veto realizado no art. 54, §1º, da Lei nº 14.133/21 foi derrubado pelo Congresso Nacional sob o argumento de que a manutenção do dispositivo implica maior controle social, mais fiscalização e transparência.

Na impossibilidade de publicação em jornal de grande circulação local ou regional, impresso ou eletrônico, tais controles sociais, de fiscalização e transparência não devem ser subjugados, tendo em vista a expressa vontade emitida pelo Poder Legislativo, devendo ser realizados mesmo que em outra grande região ou região metropolitana mais próxima.

Frente ao exposto, é inafastável a obrigação dos municípios em publicar o extrato do edital em jornal diário de grande circulação, em observância ao art. 54, §1º, da Nova Lei de Licitações, podendo ser utilizado tanto meios impressos quanto meios digitais de publicação, tendo em vista a evolução tecnológica que atinge os periódicos em questão, não sendo razoável supor que existam municípios paranaenses que não sejam alcançados por mídia digital, de forma local ou regionalmente.

Caso determinado município não disponha, efetivamente, de jornal diário de grande circulação local ou regional, impresso ou digital, deve realizar tal publicação em tais periódicos em grande região ou região metropolitana mais próxima, para fins de atender os controles sociais, fiscalização e transparência almejados pelo legislador.

O Consulente também indaga quanto à extensão necessária para atender o disposto na legislação, ou seja, solicita uma delimitação do conceito de jornal de grande circulação.

Tal delimitação não pode ser realizada em tese e de modo amplo, frente às inúmeras características dos locais e regiões municipais, além das características inerentes aos próprios meios de comunicação.

Assim, qualquer conceito absoluto de jornal de grande circulação seria falho em sua origem, frente à impossibilidade de imaginar e prever todas as hipóteses que podem ocorrer de fato, devendo ser definidos somente seus contornos, de modo não exauriente e aberto para novas definições.

Sobre este tema, o Tribunal de Contas de Santa Catarina definiu, nos autos nº 239/37MAR/1997, que diário de grande circulação seria aquele de circulação em todo o território do estado ou do município e que atinja quase todas as classes ou faixas da população, podendo ser consultado o Instituto Aferidor de Circulação, nos seguintes termos:

> "diário de grande circulação', empregada no texto da lei ora em comento, como aquele periódico que tem ampla circulação no território do estado, ou seja, um periódico bastante aceito e consumido pela população, em se tratando do estado, que atinja quase todos os municípios, senão todos. O mesmo sentido deve ser dado com relação ao município, o jornal local deverá atingir a quase todas as classes e faixas da população. A Administração não poderá aceitar contratar com jornais que atinjam apenas uma categoria de profissionais, ou apenas uma facção da sociedade.
>
> [...]
>
> Para identificar o 'jornal de grande circulação', a Administração poderá, também, recorrer ao Instituto Aferidor da Circulação."

Para o STJ – Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Recurso Especial nº 41.969, a questão se reveste de grande controvérsia, sendo difícil caracterizar grande ou pequena circulação, pois são vários os fatores que devem ser considerados, nos seguintes termos:

> "A questão da grande circulação é uma matéria muito controvertida. Já a enfrentei e o Senhor Ministro Waldemar Zveiter há de ter tido os mesmos problemas no Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. É muito difícil fazer essa consideração de jornal de grande ou de pequena circulação, porque são vários os fatores que devem ser considerados. Não é a frequência da circulação, não é a quantidade da circulação. Há jornais que têm uma destinação

> específica de publicação de editais, que têm uma pequena circulação, mas, uma circulação dirigida, e essa circulação dirigida, muitas vezes, e, frequentemente isso ocorre, a meu juízo, substitui o conceito de grande circulação para aquele caso concreto."

A definição de jornal de grande circulação não pode ser delimitada de modo absoluto *a priori*, tendo em vista as diversidades fáticas que envolvem a questão, inclusive por doutrinadores e julgadores. Para alguns, jornal de grande circulação está vinculada à quantidade de exemplares, para outros deve ser verificada a sua abrangência e distribuição, inclusive havendo distinção quanto ao público destinado.

Com isso, não é razoável definir precisamente este conceito, devendo-se analisar, caso a caso, a observância do princípio da publicidade, para fins de se buscar o maior alcance do público, não somente daquele a que se destina a licitação, mas também da sociedade civil, para fins de controle social, fiscalização e transparência, conforme almejou o legislador no presente caso.

Ressalta-se que a nova Lei de Licitações previu outras formas de publicidade dos atos licitatórios, sendo a publicação em jornal de grande circulação a menos efetiva, podendo ser considerada complementar em relação às demais, não sendo razoável exigir que seja destinada exclusivamente ao público a que se destina a licitação.

Desse modo, o conceito de jornal de grande circulação não possui uma definição precisa, não sendo possível precisar as características essenciais que determinado veículo de comunicação deve possuir. Tal verificação somente pode ser realizada em face do caso concreto, analisando-se as circunstâncias e características tanto do veículo de comunicação quanto do ente ou órgão licitante, para fins de averiguar se o princípio da publicidade foi devidamente atingido, conforme exigido pelo legislador, possibilitando o controle social, a fiscalização e transparência da licitação.

Em face de todo o exposto, voto que a Consulta seja respondida nos seguintes termos:

É inafastável a obrigação dos municípios de publicar o extrato do edital em jornal diário de grande circulação, em observância ao art. 54, §1º, da Nova Lei de Licitações, podendo ser utilizado tanto meios impressos quanto meios digitais de publicação, tendo em vista a evolução tecnológica que atinge os periódicos em questão, não sendo razoável supor que existam municípios paranaenses que não sejam alcançados por mídia digital, de forma local ou regionalmente.

Caso determinado município não disponha, efetivamente, de jornal diário de grande circulação local ou regional, impresso ou digital, deve realizar tal publicação em tais periódicos em grande região ou região metropolitana mais próxima, para fins de atender os controles sociais, fiscalização e transparência almejados pelo legislador.

O conceito de jornal de grande circulação não possui uma definição precisa, não sendo possível precisar as características essenciais que determinado veículo de comunicação deve possuir. Tal verificação somente pode ser realizada em face do caso concreto, analisando-se as circunstâncias e características tanto do veículo de comunicação quanto do ente ou órgão licitante, para fins de averiguar se o princípio da publicidade foi devidamente atingido, conforme exigido pelo legislador, possibilitando o controle social, a fiscalização e transparência da licitação."

- Após o trânsito em julgado da decisão, pela remessa dos autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para os registros e medidas necessárias à efetivação das decisões exaradas neste feito.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade, em:

I – CONHECER a presente Consulta, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade para, no mérito, RESPONDÊ-LA nos seguintes termos:

É inafastável a obrigação dos municípios de publicar o extrato do edital em jornal diário de grande circulação, em observância ao art. 54, §1º, da Nova Lei de Licitações, podendo ser utilizado tanto meios impressos quanto meios digitais de publicação, tendo em vista a evolução tecnológica que atinge os periódicos em questão, não sendo razoável supor que existam municípios paranaenses que não sejam alcançados por mídia digital, de forma local ou regionalmente;

Caso determinado município não disponha, efetivamente, de jornal diário de grande circulação local ou regional, impresso ou digital, deve realizar tal publicação em tais periódicos em grande região ou região metropolitana mais próxima, para fins de atender os controles sociais, fiscalização e transparência almejados pelo legislador;

O conceito de jornal de grande circulação não possui uma definição precisa, não sendo possível precisar as características essenciais que determinado veículo de comunicação deve possuir. Tal verificação somente pode ser realizada em face do caso concreto, analisando-se as circunstâncias e características tanto do veículo de comunicação quanto do ente ou órgão licitante, para fins de averiguar se o princípio da publicidade foi devidamente atingido, conforme exigido pelo legislador, possibilitando o controle social, a fiscalização e transparência da licitação."

II – determinar, após o trânsito em julgado da decisão, a remessa dos autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para os registros e medidas necessárias à efetivação das decisões exaradas neste feito.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Plenário Virtual, 27 de março de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 5.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente