

Plano Geral de Atuação – 2016/2017

Projeto Águas Limpas

Efetividade da Lei de Acesso à Informação nos Municípios Mineiros

Objeto: Orientações sobre atuação para cumprimento do PGA 2016/2017 – Projeto Águas Limpas - Fomentar a execução, pelos entes públicos municipais mineiros, da política pública de acesso à informação, via transparência pública ativa.

I INTRODUÇÃO

“O direito de acesso à informação é um direito fundamental e está vinculado à noção de democracia”¹⁴¹.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 prevê como direito fundamental do cidadão “receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestados no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado” (art.5º, XXXIII)

Nesse contexto, a gestão pública transparente é um corolário do direito à informação e, também, uma importante ferramenta para o aperfeiçoamento da gestão pública, dos controles sobre os atos da administração pública e, sobretudo, da participação popular.

Com o advento da Lei Complementar nº 131/2009, regulamentada pelo Decreto nº 7.185/2010, que introduziu na Lei de Responsabilidade Fiscal dispositivos¹⁴² que tratam da transparência na gestão fiscal, criando a obrigatoriedade de se divulgar, em tempo real, informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, Estados, Municípios e DF nos chamados “Portais da Transparência”, inclusive estabelecendo prazos¹⁴³ para o cumprimento das determinações impostas e, posteriormente, com a edição da Lei nº 12.527/2011, também conhecida como Lei de Acesso à Informação – LAI -, o direito à informação no Brasil, principalmente aquelas concernentes à gestão pública fiscal, ganhou importantes e robustos instrumentos legais a lhe garantir eficácia.

A obrigação de publicizar informações de interesse da comunidade, de forma proativa, e não apenas em resposta a uma determinada demanda, é o que chamamos de transparência pública ativa. Tal obrigação, inclusive, é

princípio que orienta a LAI como um todo e, expressamente, é disciplinado nos arts. 3º, II, e 8º.

Aliás, o art.8º da mencionada lei, combinado com o art.48 e art.48-A da LRF (transparência da gestão fiscal) e Decreto nº 7.185/2010, delimitam o rol mínimo de informações que deverão constar nos sítios municipais/Portais da Transparência.

Ocorre que o prazo¹⁴⁴ estipulado pela Lei de Responsabilidade Fiscal para que os Entes Públicos atendessem aos comandos contidos nos arts.48 e 48-A e, por consequência, as disposições da LAI, já se exauriu, sem, contudo, que gestores de significativa parcela dos entes públicos municipais mineiros tenham adotado as medidas necessárias para assegurar a devida eficácia e eficiência a tais comandos legais, em flagrante desrespeito ao direito do cidadão de exercer o controle sobre atos da administração pública.

Lamentavelmente, no âmbito do Estado de Minas Geras, de acordo com o último ranking divulgado pela Controladoria-Geral da União¹⁴⁵, em 2015, na chamada Escala Brasil Transparente, mais de 80% dos 150 municípios mineiros avaliados aparecem com nota entre 0 e 2, em uma escala em que 0 significa não cumpriu as disposições da LAI e 10 cumpriu satisfatoriamente.

Neste cenário, a necessidade de se dar efetividade aos comandos legais que garantem o direito fundamental de acesso à informação pública, principalmente as informações concernentes à gestão pública fiscal, torna-se questão de premente urgência, na medida em que não apenas se faz cumprir um preceito constitucional, mas, além, dota a sociedade civil de mecanismos para o exercício do controle social sobre a gestão pública, estimulando o exercício da cidadania e, ao fim, fortalecendo a democracia.

Assim, firmes na convicção de serem os primeiros guardiões do direito fundamental do cidadão de exercer o controle social sobre os atos da administração pública, os Promotores de Justiça de Defesa do Patrimônio Público de todo o Estado de Minas Gerais retomam o tema Transparência Pública, já objeto dos PGA’s 2012/2013 e 2014/2015, com o escopo de fomentar a efetiva implementação da gestão pública transparente nos entes públicos municipais mineiros, com primordial atenção à gestão pública fiscal, nos termos determinados pela LRF e LAI.

144 Art. 73-B. Ficam estabelecidos os seguintes prazos para o cumprimento das determinações dispostas nos incisos II e III do parágrafo único do art. 48 e do art. 48-A: (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009). I – 1 (um) ano para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com mais de 100.000 (cem mil) habitantes; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

II – 2 (dois) anos para os Municípios que tenham entre 50.000 (cinquenta mil) e 100.000 (cem mil) habitantes; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

III – 4 (quatro) anos para os Municípios que tenham até 50.000 (cinquenta mil) habitantes. (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

Parágrafo Único. Os prazos estabelecidos neste artigo serão contados a partir da data de publicação da lei complementar que introduziu os dispositivos referidos no caput deste artigo.

141 MANUAL da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios – CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO – Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas – 1ª edição – Brasília/2013

142 Art.48, § único, II e III, e art.48-A

143 Art.73-B

145 https://relatorios.cgu.gov.br/Visualizador.aspx?id_relatorio=10

II SOBRE A TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

1 Gestão pública transparente – Regramento Legal

A exigência de uma gestão pública transparente é princípio constitucional, além de direito fundamental individual.

O dever do ente público disponibilizar informações sobre toda a gestão pública, inclusive aquela chamada de gestão pública fiscal, ganhou maior cogência com a Lei Complementar 131/2009 (que alterou a Lei de Responsabilidade Fiscal), regulamentada pelo Decreto nº 7.185, e a Lei Federal nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI).

A LRF, em seu capítulo XI que trata da “Transparência, Controle e Fiscalização”, traz as normas disciplinadoras da **Transparência da Gestão Fiscal**¹⁴⁶, vejamos:

Art. 48. **São instrumentos de transparência da gestão fiscal**, aos quais será dada 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 Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal;** e as versões simplificadas desses documentos.

§ 1o **A transparência será assegurada também mediante:** (Redação dada pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

II - **liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real**¹⁴⁷, **de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;** e (Redação dada pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art.48-A.

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, **os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público.** (Incluído pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

§ 3o (omissis)

§ 4o (omissis)

§ 5o Nos casos de envio conforme disposto no § 2o, para todos os efeitos, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios cumprem o dever de ampla divulgação a que se refere o caput. (Incluído pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

§ 6o Todos os Poderes e órgãos referidos no art. 20, incluídos autarquias, fundações públicas, empresas estatais dependentes e fundos, do ente da Federação devem utilizar sistemas únicos de execução orçamentária e financeira, mantidos e gerenciados pelo Poder Executivo, resguardada a autonomia. (Incluído pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, **os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:** (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

I – **quanto à despesa:** todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

II – **quanto à receita:** o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários. (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

Regulamentando as disposições da LC nº 131/2009, o Governo Federal editou o **Decreto nº 7.185/2010**, definindo o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, bem como detalhando o **conteúdo, quanto às despesas e receitas**, que deverão, **obrigatoriamente**, constar nos **Portais da Transparência**, vejamos:

Art. 1º **A transparência da gestão fiscal** dos entes da Federação referidos no art. 1º, § 3º, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, **será assegurada mediante a observância do disposto no art. 48, parágrafo único, da referida Lei e das normas estabelecidas neste Decreto.**

Art. 2º **O sistema** integrado de administração financeira e controle utilizado no âmbito de cada ente da Federação, doravante denominado SISTEMA, **deverá permitir a liberação em tempo real das informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira das unidades gestoras, referentes à receita e à despesa, com a abertura mínima estabelecida neste Decreto**, bem como o registro contábil tempestivo dos atos e fatos que afetam ou possam afetar o patrimônio da entidade.

§ 1º **Integrarão o SISTEMA todas as entidades da administração direta, as autarquias, as fundações, os fundos e as empresas estatais dependentes**, sem prejuízo da autonomia do ordenador de despesa para a gestão dos créditos e recursos autorizados na forma da legislação vigente e em conformidade com os limites de empenho e o cronograma de desembolso estabelecido.

Art. 7º Sem prejuízo dos direitos e garantias individuais constitucionalmente estabelecidos, o **SISTEMA deverá gerar, para disponibilização em meio eletrônico que possibilite amplo acesso público, pelo menos, as seguintes informações relativas aos atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução orçamentária e financeira:**

146 Nesse ponto modificadas pela LC 131/2009 e, mais recentemente pela LC 156/2016.

147 O Decreto nº 7.185/2010 define por liberação em tempo real “a disponibilização das informações, em meio eletrônico que possibilite amplo acesso público, até o primeiro dia subsequente à data do registro contábil no respectivo SISTEMA sem prejuízo do desempenho e da preservação das rotinas de segurança operacional necessários ao seu pleno funcionamento.” (art.2º, §2º, II)

I - quanto à despesa:

- a) o valor do empenho, liquidação e pagamento;
- b) o número do correspondente processo da execução, quando for o caso;
- c) a classificação orçamentária, especificando a unidade orçamentária, função, subfunção, natureza da despesa e a fonte dos recursos que financiaram o gasto;
- d) a pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento, inclusive nos desembolsos de operações independentes da execução orçamentária, exceto no caso de folha de pagamento de pessoal e de benefícios previdenciários;
- e) o procedimento licitatório realizado, bem como à sua dispensa ou inexigibilidade, quando for o caso, com o número do correspondente processo; e
- f) o bem fornecido ou serviço prestado, quando for o caso;

II - quanto à receita, os valores de todas as receitas da unidade gestora, compreendendo no mínimo sua natureza, relativas a:

- a) previsão;
- b) lançamento, quando for o caso; e
- c) arrecadação, inclusive referente a recursos extraordinários.

Percebe-se que a LC nº 131/2009, regulamentada pelo Decreto nº 7.185/2010, ao introduzir alterações na LRF, pretendeu inserir na rotina da Administração Pública Brasileira a **transparência na gestão pública fiscal**, determinando a publicidade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Além dessa importante determinação, a lei prevê, ainda, a adoção de um sistema integrado de administração financeira e controle que atenda a padrão mínimo de qualidade a ser estabelecido pelo Poder Executivo Federal (disciplinado no Decreto 7.185/2010).

Nesse contexto, é publicada¹⁴⁸ a Lei de Acesso à Informação – LAI –, representando “uma mudança de paradigma em matéria de transparência pública, pois define que o acesso é a regra e o sigilo a exceção. Qualquer pessoa, física ou jurídica, poderá solicitar acesso às informações públicas, isto é, aquelas que não classificadas como sigilosas, conforme procedimento que observará as regras, prazos, instrumentos de controle e recursos previstos.”¹⁴⁹

No que concerne à transparência pública ativa, a LAI a prevê expressamente nos arts.3º e 8º, não descurando, no entanto, que o espírito da mencionada lei estimula a transparência ativa de forma geral.

Nesse ponto, o **art.8º**, além de determinar a transparência ativa, **delimita um rol mínimo de informações que deverão ser divulgadas**. Vejamos:

Art. 8o **É dever** dos órgãos e entidades públicas **promover, independentemente de requerimentos, a divulgação** em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, **de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas**.

§ 1o **Na divulgação das informações** a que se refere o caput, **deverão constar, no mínimo:**

I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;

II - **registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;**

III - **registros das despesas;**

IV - **informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;**

V - **dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades;** e

VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

§ 2o **Para cumprimento do disposto no caput**, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, **sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).**

Conforme visto, tanto a Lei de Responsabilidade Fiscal, quanto a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), determinam a transparência ativa da gestão pública, especialmente da **gestão pública fiscal**, delimitando o conteúdo mínimo, e obrigatório, que deverá ser disponibilizado nos portais da transparência.

Também mencionados textos normativos delimitam requisitos técnicos que deverão ser atendidos para a divulgação das informações.

Importa ressaltar, por fim, que a **transparência da gestão pública fiscal é obrigatória** para todos os entes da federação, **inclusive municípios com menos de 10.000 habitantes**.

O art.8º, §4º da Lei nº 12.527/2011, desobriga os municípios com menos de 10.000 habitantes de divulgarem, via internet, as informações exigidas pela LAI, **porém, excetua dessa dispensa, expressamente, as informações relativas à execução orçamentária e financeira nos termos disciplinados pela LRF**, vejamos:

§ 4o Os Municípios com população de até 10.000 (dez mil) habitantes ficam dispensados da divulgação obrigatória na internet a que se refere o § 2o, **mantida a obrigatoriedade de divulgação, em tempo real, de informações relativas à execução orçamentária e financeira**, nos critérios e prazos previstos no art. 73-B da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

¹⁴⁸ Novembro de 2011, com vigência a partir de 16 de maio de 2012

¹⁴⁹ MANUAL da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios – CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO – Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas – 1ª edição – Brasília/2013, pg.12

2 Requisitos para o Sítio Eletrônico – Portal da Transparência

2.1 Conteúdo mínimo e obrigatório:

Conforme sobejamente destacado no tópico anterior, a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Acesso à Informação disciplinaram o conteúdo mínimo, e obrigatório, que deverá ser disponibilizado nos Portais da Transparência. Cabendo ao ente público, ao regulamentar a matéria, definir outras informações que possam ser de interesse coletivo ou geral e que deverão ser objeto de iniciativa de Transparência Ativa.

A regulamentação do Portal da Transparência Municipal, com as informações exigidas pela LRF e pela LAI, deverá se dar mediante lei. O mesmo instrumento normativo poderá, inclusive, disciplinar toda a matéria concernente à transparência pública, tanto aquela disciplinada pela LAI, quanto a da LRF, também chamada de transparência da gestão fiscal.

No que pertine ao presente Plano Geral de Atuação, que é a transparência pública ativa com enfoque na transparência da gestão pública fiscal, o conteúdo mínimo que deverá constar dos Portais da Transparência são, sinteticamente, os seguintes.

A) Conteúdo mínimo exigido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 131/2009 e Decreto nº 7.185/2010)

- Instrumentos de Transparência da Gestão Fiscal (art.48, caput)

- Plano Plurianual, lei de diretrizes orçamentaria, lei orçamentária anual;
- Prestação de Contas e respectivo parecer prévio;
- Relatório Resumido da Execução Orçamentária;
- Relatório de Gestão Fiscal;

- Quanto à despesa: (art.48- A, I, LRF, incluído pela LC nº 131/2009)

Todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado, **inclusive (detalhamento contido no Decreto nº7.185/2010):**

- a) valor do empenho, liquidação e pagamento;
- b) número do correspondente processo da execução, quando for o caso;
- c) a classificação orçamentária, especificando a unidade orçamentária, função, subfunção, natureza da despesa e a fonte dos recursos que financiaram o gasto;
- d) operações independentes da execução orçamentária, exceto no caso da folha de pagamento de pessoal e de benefícios previdenciários;
- e) o procedimento licitatório realizado, bem como à sua dispensa ou inexigibilidade, quando for o caso, com o número do correspondente processo; e

f) o bem fornecido ou serviço prestado, quando for o caso.

- Quanto à receita: (art.48- A, II, LRF, incluído pela LC nº 131/2009)

O lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras inclusive referente a recursos extraordinários, **inclusive (detalhamento contido no Decreto nº7.185/2010)** os valores de todas as receitas da unidade gestora, compreendendo, no mínimo sua natureza, relativas a:

- previsão;
- lançamento, quando for o caso; e
- arrecadação, inclusive referente a recursos extraordinários.

B) Conteúdo mínimo exigido pela Lei de Acesso à Informação – LAI (Lei nº 12.527/2011, Art.8º, §1º)

- registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;
- registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;
- registros das despesas;
- informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;
- dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e
- respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

Como já ressaltado, a LRF e a LAI disciplinaram expressamente o conteúdo mínimo a ser disponibilizado nos Portais da Transparência.

Porém, a exigência de informações adicionais, como o detalhamento de gastos com pessoal, é uma decorrência lógica do próprio princípio da transparência ativa. Nesse sentido a União (Decreto nº 7724/2012) e o Estado de Minas Gerais (Decreto nº 45.969/2012), por exemplo, regulamentaram a disponibilização das informações referentes à folha de pagamento do servidor, concessão de diárias e outras informações de despesa pública.

“Como se vê, o princípio da Transparência Ativa não se esgota no cumprimento do artigo 8º da LAI, mas é um exercício permanente do órgão ou entidade pública de avaliação das informações que possam ser de interesse coletivo e que, portanto, deverão ser objeto de divulgação.”¹⁵⁰

Desta forma, ainda que os comandos legais que disciplinam a transparência pública não prevejam expressamente a necessidade de os entes públicos divulgarem as informações concernentes às despesas com folha de pessoal e gastos com pagamento de diárias, tais informações são uma dilação da própria obrigação de divulgação das despesas públicas *lato sensu* e, ainda, decorrem do princípio da transparência pública.

Além disso, existem ainda outras informações que, embora não exigíveis expressa ou implicitamente pelo ordenamento jurídico, consistem em boa prática de transparência, sujei-

¹⁵⁰ MANUAL da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios – CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO – Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas – 1ª edição – Brasília/2013, pg.15

tando-se ao ânimo político do gestor público de dar a maior transparência possível à sua gestão.

Para auxiliar os órgãos de execução na análise dos Portais da Transparência, o CAO – Patrimônio Público disponibiliza, junto a esse roteiro de atuação, um Check list, elaborado com o apoio do Ministério Público de Contas junto ao TC/MG (**ANEXO 2**), que resultará na confecção de um relatório de análise, com os itens que devem constar nos Portais da Transparência, qualificando-os como **“obrigatórios expressamente”** (aqueles expressamente previstos na LRF e LAI) e **“obrigatórios implicitamente”** (não estão previstos expressamente como obrigatórios, mas decorrem implicitamente do próprio princípio de transparência pública) e aqueles considerados de **“boa prática de transparência”**.

Assim, com o auxílio do Check list, a Promotoria de Justiça poderá analisar o Portal da Transparência (Executivo e Legislativo) e concluir quanto ao cumprimento do disposto na LAI e LRF.

2.2 Requisitos Tecnológicos do Sítio Eletrônico – Portal da Transparência

Neste tópico nos ateremos apenas às exigências contidas na LAI quanto aos requisitos tecnológicos na divulgação das informações, que são um facilitador do acesso, pelo cidadão, ao conteúdo disponibilizado.

Cumpra esclarecer, não obstante, que o Decreto nº 7.185/2010 é quem disciplina sobre a **impossibilidade de se exigir**, para fins de acesso às informações contidas no Portal da Transparência, **o cadastramento de usuários ou utilização de senhas de acesso**.¹⁵¹

Pois bem, as exigências contidas no art.8º, § 3º, da LAI, são:

Art.8º (omissis)

§1º (...)

§3º **Os sítios de que trata o § 2º deverão**, na forma de regulamento, **atender, entre outros, aos seguintes requisitos:**

I - **conter ferramenta de pesquisa de conteúdo** que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e **em linguagem de fácil compreensão;**

II - **possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários**, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;

III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;

IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;

V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;

VI - **manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;**

VII - indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e

VIII - adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do art. 17 da Lei no 10.098, de 19 de dezembro de 2000, e do art. 9º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo no 186, de 9 de julho de 2008.

Embora os requisitos constantes do art.8º, §3º não sejam obrigatórios expressamente para a disponibilização das informações exigidas pela LRF, eles o são para o sítio em que serão disponibilizadas as informações exigidas no art.8º da LAI, portanto, a princípio, deverão ser tratados como obrigatórios de modo geral na análise dos Portais.

3 Transparência na Gestão Pública Fiscal da Administração Indireta

Assim como os Poderes Executivo e Legislativo do município se submetem aos ditames da transparência, também as autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pelos Municípios.

Entretanto, a divulgação das informações atinentes à administração pública indireta poderá ser feitas no Portal da Transparência do Poder Executivo, no caso, no sítio da Prefeitura Municipal.

4 Sanções pelo Descumprimento da LRF e LIA

A Lei de Responsabilidade Fiscal prevê, expressamente, sanções pelo descumprimento das determinações contidas nos arts.48 e 48-A, vejamos:

Art. 73-C. **O não atendimento**, até o encerramento dos prazos previstos no art. 73-B, das **determinações contidas nos incisos II e III do parágrafo único do art. 48 e no art. 48-A sujeita o ente à sanção prevista no inciso I do § 3º do art. 23.** (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

Art. 23. (omissis)

§ 1º (...)

§ 2º (...)

§ 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, **o ente não poderá:**

I - receber transferências voluntárias;

II - (...)

III - (...)

No caso de omissão do Município, é cabível a expedição, pelo órgão de execução ministerial, de ofício aos órgãos federais competentes para aplicação das medidas administrativas previstas no art. 73-C Lei Complementar N.º 101/2000.

A LAI, por sua vez, prevê em seu art.32 condutas ilícitas, dentre elas a de recusar o fornecimento das informações requeridas nos termos da LAI, que, smj, se amolda perfeita à hipótese de não implantação dos Portais da Transparência, vejamos:

¹⁵¹ Decreto nº 7.185/2010 – art.2º, §2º Para fins deste Decreto, entende-se por: III – meio eletrônico que possibilite amplo acesso público: internet, sem exigências de cadastramento de usuários ou utilização de senhas para acesso;

Art.32. **Constituem condutas ilícitas** que ensejam responsabilidade do agente público ou militar:

I – **recusar-se a fornecer informação requerida nos termos desta Lei**, retardar deliberadamente o seu fornecimento ou fornecê-la intencionalmente de forma incorreta, incompleta ou imprecisa.

§1º (...)

§2º **Pelas condutas descritas no caput, poderá o militar ou agente público responder, também, por improbidade administrativa**, conforme disposto nas Leis nº 1.079, de 10 de abril de 1950 e 8.429, de 2 de junho de 1992.

Sem maiores delongas, portanto, o descumprimento das disposições contidas nos arts.48 e 48-A da LRF podem acarretar ao Ente Público recalcitrante a sanção administrativa prevista no art.23, §3º, I, qual seja, não receber transferências voluntárias da União. Podendo, inclusive, neste particular, o órgão de execução ministerial expedir ofício aos órgãos federais competentes cientificando-os do descumprimento das determinações legais, para, querendo, aplicar mencionada sanção.

Obviamente, que a aplicação de tal sanção está entre as últimas a serem adotadas, já que grande parte da penalização recairia de fato sobre os ombros da própria comunidade atendida pelo ente público recalcitrante, sem atingir a pessoa propriamente dita do gestor omissor, que mesmo com autoridade para tanto, resiste em trazer transparência para os atos de sua administração pública, preferindo vê-la coberta pelo manto da ignorância da sociedade.

Por isso que, quanto à conduta ilícita prevista no art.32, I, o próprio §2º do mencionado artigo já a trata como improbidade administrativa. Mais diretamente, o agente público que não der efetividade à transparência ativa prevista na LRF e LAI poderá ser responsabilizado nos termos da Lei nº 8429/92.

E, no caso específico de omissão de gestores públicos municipais, a legitimidade para buscar o efetivo respeito ao princípio da transparência e sanção do agente ímprobo que teime em resistir aos preceitos constitucionais e infraconstitucionais a respeito, recai sobre os ombros do Ministério Público Estadual.

III ROTEIRO DE ATUAÇÃO

Feitas as considerações necessárias sobre a transparência pública, seu regramento legal, entes públicos obrigados à divulgação, conteúdo obrigatório a ser divulgado e sanções pelo descumprimento, passa-se a exposição de um roteiro de atuação, inclusive com anexos formados por minutas de ofícios, check list, minutas de termos de audiência, etc; guardada, de todo modo, a independência funcional.

1 Instauração de Procedimento Administrativo

Inicialmente sugere-se a instauração de procedimento administrativo¹⁵², um relacionado à administração pública frente ao poder executivo municipal e outro frente ao poder legislativo municipal.

A depender da dimensão da máquina pública municipal, também não se descartar a conveniência de que haja um PA para cada pessoa jurídica que compõe a administração pública indireta.

Como sugestão, seguem textos pertinentes ao objeto dos respectivos procedimentos administrativos:

“Acompanhar e fiscalizar o cumprimento das determinações da Lei de Acesso à Informação e Lei de Responsabilidade Fiscal referentes à transparência da gestão pública fiscal no âmbito do Poder Executivo Municipal de ...”

“Acompanhar e fiscalizar o cumprimento das determinações da Lei de Acesso à Informação e Lei de Responsabilidade Fiscal referentes à transparência da gestão pública fiscal no âmbito do Poder Legislativo Municipal de ...”

“Acompanhar e fiscalizar o cumprimento das determinações da Lei de Acesso à Informação e Lei de Responsabilidade Fiscal referentes à transparência da gestão pública fiscal no âmbito da, pessoa jurídica que integra a administração pública indireta do município de ...”¹⁵³

1.1 Instrução dos Procedimentos Administrativos

A) Expedição de Ofício aos Entes Públicos, à sociedade civil e ao CAOPP

Instaurado o procedimento administrativo, cumpre dar ciência aos respectivos entes públicos a respeito de seu teor, inclusive com o cuidado de concitar seus gestores a se posicionarem ao lado do Ministério Público de Minas Gerais, buscando com isso uma ação integrada voltada ao objetivo final e maior que é, no caso, dar efetividade ao direito fundamental do cidadão de acesso à informação, cumprindo com as determinações da LRF e LAI sobre a matéria.

Ainda no mesmo ofício, sugere-se seja requisitada a informação da existência de lei municipal que regulamente, no âmbito do Ente, a implementação de sítio eletrônico/Portal da Transparência nos termos determinados pela LAI e LRF, com envio de cópia dos textos normativos acaso existentes. **(ANEXO 1 – MODELO 1-A)**

O CAOPP também necessita ser comunicado acerca da instauração dos procedimentos administrativos, tendo em vista a necessidade de registro das medidas adotadas pelos órgãos de execução para posterior apresentação de relatório final ao Sr. Procurador-Geral de Justiça. **(ANEXO 1 – Modelo 1-B)**

Outrossim, tendo como objetivo, além da prevenção, exatamente o fortalecimento do exercício do controle social executado pelo cidadão sobre os atos da administração

¹⁵³ Lembrar sempre que as informações da gestão fiscal dos entes da administração pública indireta podem constar no Portal da Transparência do Poder Executivo.

¹⁵² Art. 1º, incs. II e IV, da Resolução Conjunta PGJ CGMP nº 7/2016

pública, de bom alvitre que seja dado conhecimento à sociedade da atuação do MPMG no caso em tela.

Não com o propósito de fazer juízo de valor negativo a este ou aquele “Portal da Transparência”, muito menos de polemizar o tema ou constranger qualquer agente público municipal, mas sim de que o cidadão tome conhecimento prévio da atuação do Ministério Público e, tendo interesse, fique atento ao deslinde de toda a questão, inclusive tendo a oportunidade de fazer chegar ao conhecimento do Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores do seu município, pelas vias regulares e democráticas que julgar cabíveis, o seu posicionamento a respeito do tema.

A participação da sociedade civil nas discussões envolvendo assuntos de tamanha envergadura é, sem dúvida alguma, o mais importante instrumento de consagração da legitimidade dos atos praticados pela administração pública e, estando o Ministério Público incumbido da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, deve o(a) Promotor(a) de Justiça, em casos como em apreço, estimular a participação democrática da sociedade. **(ANEXO 1 - MODELO 1-C)**

B) Análise dos Sítios Eletrônicos/Portal Transparência – Check List

Objetivando auxiliar na formação da opinião do Promotor de Justiça Natural, segue anexa proposta de Check list, bem como do respectivo relatório de análise a ser confeccionado, pelo corpo de auxiliares da Promotoria de Justiça. **(ANEXO 2)**

Não verificada de imediato qualquer irregularidade o arquivamento do procedimento administrativo é medida que se impõe. **(ANEXO 3– MODELO 1-A)**

Importantíssimo que haja a expedição de ofícios ao gestor do respectivo ente e às entidades não governamentais que foram comunicadas de sua instauração, informando a respeito da conclusão do Ministério Público. **(ANEXO 3 – MODELO 1-B)**

A comunicação ao CAOPP/MPMG também se mostra imprescindível para a consolidação de todo o trabalho desenvolvido pelos órgãos de execução do MPMG. **(ANEXO 3 – MODELO 1-B)**

Por outro lado, **sendo identificadas irregularidades**, de bom alvitre a realização de audiência na Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público, visando informar o gestor do respectivo ente municipal a respeito destas, inclusive perquirindo a respeito da possibilidade de seu saneamento na fase extrajudicial. **(ANEXO 4, MODELO 1-A, 1-B ou 1-C)**

Sanadas de fato as irregularidades após a realização de tal audiência, o arquivamento do procedimento administrativo é o que se reclama. **(ANEXO 5)**

No entanto, caso não haja a disposição de regularização amigável da normatização pertinente aos Portais da Transparência, nos termos disciplinados pela LAI/LRF, cumprirá ao Ministério Público adotar as medidas judiciais

que se fizerem necessárias, em prol dos interesses da sociedade e respeito à probidade administrativa. **(ANEXO 6)**

Obviamente que, por exigir o enfrentamento da questão no âmbito judicial - sob o crivo do contraditório - extremo cuidado na eleição da estratégia geral a ser empregada, as propostas finais de redação de petições iniciais serão difundidas pelo CAOPP somente após a conclusão dos levantamentos que permitam a identificação do real cenário nos locais onde estiverem ocorrendo resistências à solução extrajudicial da demanda. Entretanto, tal estratégia, não implica em qualquer restrição à independência do Promotor de Justiça Natural que, entendendo de maneira diversa, poderá agir da forma que julgar mais conveniente e oportuna ao interesse público no âmbito de sua comarca.

Os anexos podem ser baixados através do link:

https://drive.google.com/file/d/1MLw-gHB82fmKdaKgdlOsGAsj_xXmu6FsN/view?usp=sharing

Também é possível receber o material através da imagem abaixo, para isso, basta utilizar um celular com um software de leitura de QR code instalado.

