

**NOTA TÉCNICA CAOPAM/MPBA Nº 02/19**

*Fornecer subsídios para a atuação dos promotores de justiça no fomento à transparência na gestão pública.*

**SUMÁRIO**

<b>1. Do dever constitucional de transparência da gestão pública</b>	<b>02</b>
<b>2. Da transparência ativa e da transparência passiva na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Lei de Acesso à Informação</b>	<b>04</b>
<b>3. Das sanções legais em virtude do descumprimento das normas de acesso à informação</b>	<b>12</b>
<b>4. Do ajuizamento de ação civil pública objetivando a implementação adequada do portal da transparência</b>	<b>15</b>
<b>5. Da caracterização de ato de improbidade administrativa pela não implementação do portal da transparência</b>	<b>26</b>
<b>6. Das infrações penais</b>	<b>31</b>
<b>7. Das providências sugeridas</b>	<b>33</b>

O Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de Proteção à Moralidade Administrativa (CAOPAM), no desempenho das funções previstas no art. 8º, II e VII, do Ato Normativo nº 027/2014, da Procuradoria-Geral de Justiça, e respeitada a independência funcional dos membros da instituição, emite a presente nota técnica relativa à atuação do Ministério Público no fomento à transparência na gestão pública, à luz do que preceituam a Lei Complementar Federal nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e a Lei Federal nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação).

Os tópicos que compõem a presente nota técnica abordam os aspectos legais, jurisprudenciais e doutrinários referentes a diversos temas ligados à transparência da gestão pública, o que fez com que a nota técnica se estendesse

por número considerável de páginas. Por esse motivo, foi elaborado o anexo I, no qual estão sintetizadas as conclusões que dizem respeito a cada um dos tópicos da presente nota. Assim, ao consultar esse anexo, o órgão de execução conseguirá facilmente localizar as respostas às principais indagações que dizem respeito à obrigatoriedade do cumprimento dos deveres de transparência ativa e passiva pelos órgãos públicos. Se, além dessas respostas rápidas, for necessário buscar o fundamento jurídico (constitucional, legal, jurisprudencial e doutrinário), basta se reportar à nota técnica.

Além disso, é certo que não basta a consolidação dos diversos fundamentos jurídicos que amparam a atuação do Ministério Público. Também é necessário que essa atuação seja desenvolvida de maneira resolutiva, a partir de uma estratégia investigatória que encadeie as diligências de forma objetiva e eficaz. Com esse propósito, foi elaborado o anexo II, que contém orientações práticas sobre como proceder em contextos extrajudiciais ou judiciais envolvendo irregularidades na transparência da gestão pública.

## 1 – DO DEVER CONSTITUCIONAL DE TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO PÚBLICA

A transparência é a *regra geral* no que toca aos atos da Administração Pública. Essa regra é extraída diretamente do art. 37, “caput”, da Constituição Federal, que enuncia a publicidade como um dos princípios administrativos, conforme segue:

**Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:**  
(sublinhamos)

Note-se que, mais do que um princípio administrativo, o acesso às informações sobre a gestão pública constitui direito fundamental, previsto no art. 5º, XXXIII, do texto constitucional:

**Art. 5º (...)**

(...)

**XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;**

O dispositivo por último referido deixa evidenciado que apenas poderá ser negado acesso aos cidadãos relativamente às informações cujo sigilo seja indispensável à segurança da sociedade e do Estado.

Note-se, ainda, que o dever de propiciar aos cidadãos o acesso às informações acerca da gestão pública é preconizado por convenção internacional da qual o Brasil é signatário, qual seja, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, promulgada no ordenamento jurídico brasileiro por meio do Decreto Federal nº 5.687/06, do qual se extrai o seguinte:

**Informação Pública**

**Artigo 10. Tendo em conta a necessidade de combater a corrupção, cada Estado Parte, em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, adotará medidas que sejam necessárias para aumentar a transparência em sua administração pública, inclusive no relativo a sua organização, funcionamento e processos de adoção de decisões, quando proceder. Essas medidas poderão incluir, entre outras coisas:**

**a) A instauração de procedimentos ou regulamentações que permitam ao público em geral obter, quando proceder, informação sobre a organização, o funcionamento e os processos de adoção de decisões de sua**



**administração pública, com o devido respeito à proteção da intimidade e dos documentos pessoais, sobre as decisões e atos jurídicos que incumbam ao público;**

## **2 – DA TRANSPARÊNCIA ATIVA E DA TRANSPARÊNCIA PASSIVA NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E NA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO**

Vê-se, portanto, que os comandos constitucionais e supralegais instituem a *diretriz da transparência da gestão pública*. Por outro lado, a *forma* pela qual o Poder Público cumpre esse dever encontra-se delineada na Lei Complementar Federal nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e na Lei Federal nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação).

Essas leis estabelecem as regras sobre *transparência ativa* e *transparência passiva*. Trata-se de dois vieses relacionados ao dever que incide sobre a Administração Pública de informar os cidadãos acerca da condução dos negócios públicos. A *transparência ativa* diz respeito às informações que devem ser divulgadas de forma ampla pelo Poder Público, independentemente da provocação de qualquer interessado. Exemplo de transparência ativa é a divulgação efetuada por meio dos *portais da transparência*. Por seu turno, a *transparência passiva* refere-se ao dever de informar os cidadãos em decorrência de provocação específica acerca de fato ou ato determinado. Sobre o tema, ensina Marçal Justen Filho<sup>1</sup>:

**O Dec. 7.724/2012 (que regulamentou a Lei 12.527/2011) diferenciou os conceitos de transparência ativa e de transparência passiva. A transparência ativa compreende o dever das entidades exercentes de atividade administrativa do Estado, promoverem atuação positiva destinada a dar ao conhecimento da sociedade a ocorrência de eventos pertinentes à sua atuação e ao desempenho de suas funções. A transparência passiva**

<sup>1</sup> *Curso de Direito Administrativo*, 4ª ed., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016, p. 346.

**envolve o dever de prestar informações em virtude de pleito de sujeitos determinados.**

A Lei de Responsabilidade Fiscal traz normas sobre transparência ativa, nos moldes que seguem:

**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:**

**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;**

**II - liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; e**

**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.**

**§ 3º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios encaminharão ao Ministério da Fazenda, nos termos e na periodicidade a serem definidos em instrução específica deste órgão, as informações necessárias para a constituição do registro eletrônico centralizado e atualizado das dívidas públicas interna e externa, de que trata o § 4º do art. 32.**



**§ 4º A inobservância do disposto nos §§ 2º e 3º ensejará as penalidades previstas no § 2º do art. 51.**

**§ 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.**

**§ 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.**

**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:**

**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;**

**II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.**

**Art. 49. As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.**

**Parágrafo único. A prestação de contas da União conterà demonstrativos do Tesouro Nacional e das agências financeiras oficiais de fomento, incluído o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, especificando os empréstimos e financiamentos concedidos com recursos oriundos dos orçamentos fiscal e da seguridade social e, no caso das agências financeiras, avaliação circunstanciada do impacto fiscal de suas**

**atividades no exercício.**

Por seu turno, dos vários dispositivos da Lei de Acesso à Informação que dizem respeito à transparência na gestão pública, merecem especial referência os arts. 7º e 8º, que dispõem:

**Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:**

**I - orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada;**

**II - informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos;**

**III - informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado;**

**IV - informação primária, íntegra, autêntica e atualizada;**

**V - informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços;**

**VI - informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; e**

**VII - informação relativa:**

**a) à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos;**

**b) ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores.**

**§ 1º O acesso à informação previsto no caput não compreende as informações referentes a projetos de pesquisa e desenvolvimento científicos ou tecnológicos cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.**

**§ 2º Quando não for autorizado acesso integral à informação por ser ela**



**parcialmente sigilosa, é assegurado o acesso à parte não sigilosa por meio de certidão, extrato ou cópia com ocultação da parte sob sigilo.**

**§ 3º O direito de acesso aos documentos ou às informações neles contidas utilizados como fundamento da tomada de decisão e do ato administrativo será assegurado com a edição do ato decisório respectivo.**

**§ 4º A negativa de acesso às informações objeto de pedido formulado aos órgãos e entidades referidas no art. 1º, quando não fundamentada, sujeitará o responsável a medidas disciplinares, nos termos do art. 32 desta Lei.**

**§ 5º Informado do extravio da informação solicitada, poderá o interessado requerer à autoridade competente a imediata abertura de sindicância para apurar o desaparecimento da respectiva documentação.**

**§ 6º Verificada a hipótese prevista no § 5º deste artigo, o responsável pela guarda da informação extraviada deverá, no prazo de 10 (dez) dias, justificar o fato e indicar testemunhas que comprovem sua alegação.**

**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 dis-**





**puserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).**

**§ 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.**

**§ 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, man**

**tida 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).**

É oportuno destacar que, embora a obrigação de transparência aplique-se, de maneira indistinta, a todos os entes públicos, a divulgação obrigatória pela

internet somente é obrigatória para os municípios com mais de 10.000 habitantes, conforme estabelece o art. 8º, § 4º, da Lei Federal nº 12.527/11. *Posto isso, somente os municípios com mais de 10.000 habitantes estão obrigados a manterem portais da transparência na internet.* Nesse sentido, os seguintes julgados:

**APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - ACESSO À INFORMAÇÃO - PORTAL DE TRANSPARÊNCIA - PRESTAÇÃO DE CONTAS DA CÂMARA MUNICIPAL E DO MUNICÍPIO - INFORMAÇÕES DESATUALIZADAS E INCOMPLETAS - INEXISTÊNCIA DE OBRIGATORIDADE DE DISPONIBILIZAÇÃO DE PORTAL VIA INTERNET - MUNICÍPIO COM POPULAÇÃO INFERIOR A 10 MIL HABITANTES - PUBLICIDADE DOS GASTOS PÚBLICOS FEITA NOS ÓRGÃOS PÚBLICOS - DIREITO CONSTITUCIONAL À INFORMAÇÃO GARANTIDO. 1- O direito ao acesso às informações de interesse público, como os gastos realizados pela Câmara Municipal e pelo Município, encontra previsão na Constituição da República, art. 5º, XXXIII e XXXIV, regulamentado pela Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011; 2- O direito de obter certidões é uma garantia civil e a regra é a informação, ressalvada, entretanto, a manutenção do sigilo quando imprescindível à segurança da sociedade e do Estado; 3- A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é no sentido de garantir a publicidade das informações (Precedentes: MS 24725MC/DF; ADI 2198/PB; RE 865.401/MG-RG, tema 832); 4- A transparência das contas públicas é essencial para o controle adequado dos gastos públicos pelo contribuinte e atua como importante instrumento de fiscalização e participação popular, podendo-se afirmar que a transparência da gestão pública está diretamente associada à qualidade do sistema democrático; 5- De acordo com a Lei, a divulgação dos gastos públicos será feita obrigatoriamente pela rede mundial de computadores, exceto no caso em que o município tiver população inferior a 10 mil habitantes, quando fará a divulgação dos dados em seus órgãos.**

(TJMG, Apelação Cível 1.0327.14.000696-3/001, Relator(a): Des.(a) Renato Dresch , 4ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 08/11/2018, publicação da súmula em 13/11/2018).



(sublinhamos)

**APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO POPULAR. PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. ACESSO A INFORMAÇÃO. SENTENÇA QUE JULGOU PROCEDENTE O PEDIDO CONDENANDO A MUNICIPALIDADE NA OBRIGAÇÃO DE FAZER CONSISTENTE EM PROMOVER A IMPLEMENTAÇÃO, ALIMENTAÇÃO REGULAR E ATUAL E O GERENCIAMENTO TÉCNICO DO PORTAL. APELO DO MUNICÍPIO. DESNECESSIDADE DE IMPLEMENTAÇÃO E MANUTENÇÃO DO PORTAL PELO MUNICÍPIO, POR POSSUIR MENOS DE 10 (DEZ) MIL HABITANTES. INTELIGÊNCIA DO ARTIGO 8º, §4º DA LEI Nº 12.527/2011. REFORMA DA SENTENÇA PARA JULGAR IMPROCEDENTE O PEDIDO INICIAL. APELO DO MUNICÍPIO CONHECIDO E PROVIDO. PREJUDICADO O RECURSO DO AUTOR POPULAR. 1 Em Substituição a Des. Regina Helena Afonso de Oliveira Portes. (TJPR - 4ª C.Cível – 0001363-59.2015.8.1 6.0039 - Andirá - Rel.: Juiz Hamilton Rafael Marins Schwartz - J. 15.08.2018).**

(sublinhamos)

**APELAÇÃO CÍVEL E REEXAME NECESSÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE OBRIGAÇÃO DE FAZER E NÃO FAZER COM PEDIDO DE TUTELA ANTECIPADA. FALTA DE INFORMAÇÕES E DE ATUALIZAÇÃO DO “PORTAL DA TRANSPARÊNCIA” DA CÂMARA MUNICIPAL DE FORMOSA DO OESTE. ALEGADA NULIDADE POR AUSÊNCIA DE INTIMAÇÃO DO PROCURADOR JURÍDICO DA CÂMARA MUNICIPAL. INOCORRÊNCIA. INTIMAÇÃO DO PRESIDENTE DO PODER LEGISLATIVO. INTERESSE PROCESSUAL DEMONSTRADO. NÃO OBRIGATORIEDADE DE DIVULGAÇÃO NA INTERNET DAS INFORMAÇÕES DE INTERESSE COLETIVO OU GERAL. MUNICÍPIO COM MENOS DE DEZ MIL HABITANTES. ART. 8º, § 3º, DA LEI 12.527/2011. APELO NÃO PROVIDO. SENTENÇA REFORMADA EM SEDE DE REEXAME NECESSÁRIO, PARA JULGAR IMPROCEDENTE A AÇÃO.**

**(TJPR - 5ª C.Cível - 0000288-45.2018.8.16.0082 - Formosa do Oeste - Rel.: Desembargador Nilson Mizuta - J. 03.09.2019).**

(sublinhamos)

**AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE OBRIGAÇÃO DE**



**FAZER COM PEDIDO LIMINAR. RECURSO SECUNDUM EVENTUM LITIS. PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. DISPONIBILIZAÇÃO DE INFORMAÇÕES OBRIGATÓRIAS EM SITES OFICIAIS. TUTELA DE URGÊNCIA. AUSÊNCIA DOS REQUISITOS. SITE JÁ EXISTENTE. MANUTENÇÃO DA DECISÃO AGRAVADA. 1. Cediço que o agravo de instrumento tem natureza secundum eventum litis, devendo o Relator limitar-se ao exame do acerto ou desacerto do que fora decidido pelo Juiz de Direito na instância singela. 2. Para o deferimento da antecipação dos efeitos da tutela exige-se a probabilidade do direito invocado e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo, hipótese incorrente no caso. 3. Não demonstrados os requisitos ensejadores da concessão da tutela de urgência, indubitável a manutenção da decisão agravada, sobretudo porque os agravados apresentaram o link alusivo aos correlatos sites oficiais. 4. Vale ressaltar que o art. 8º, § 4º da lei nº 12.527/2011 preconiza que municípios com população de até 10.000 (dez mil) habitantes ficam dispensados da divulgação obrigatória na Internet do chamado “rol mínimo de informações”, prevista no § 1º do mesmo dispositivo. AGRAVO DE INSTRUMENTO CONHECIDO E DESPROVIDO. (TJGO, AGRAVO DE INSTRUMENTO 174321-32.2016.8.09.0000, Rel. DES. SANDRA REGINA TEODORO REIS, 6A CAMARA CIVEL, julgado em 07/02/2017, DJe 2211 de 15/02/2017).**  
(sublinhamos)

### **3 – DAS SANÇÕES LEGAIS EM VIRTUDE DO DESCUMPRIMENTO DAS NORMAS DE ACESSO À INFORMAÇÃO**

A Lei de Responsabilidade Fiscal informa que o descumprimento aos preceitos nela enunciados (dentre os quais encontram-se os relativos à transparência da gestão pública, referidos nos arts. 48 e 49) caracteriza *infração penal e ato de improbidade administrativa*. É o que se extrai do art. 73 do citado diploma legal:



**Art. 73. As infrações dos dispositivos desta Lei Complementar serão punidas segundo o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950; o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967; a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992; e demais normas da legislação pertinente.**

Em sentido similar, a Lei Federal nº 12.527/11 estabelece que constitui *ato de improbidade administrativa* não apenas a violação de deveres de transparência passiva (a negativa de acesso à informação solicitada por cidadãos), como, também, de transparência ativa (a omissão de informações que deveriam constar no portal da transparência, com o propósito de ocultar ato ilegal). É o que se depreende do art. 32 do referido diploma legal:

**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;**

**II - utilizar indevidamente, bem como subtrair, destruir, inutilizar, desfigurar, alterar ou ocultar, total ou parcialmente, informação que se encontre sob sua guarda ou a que tenha acesso ou conhecimento em razão do exercício das atribuições de cargo, emprego ou função pública;**

**III - agir com dolo ou má-fé na análise das solicitações de acesso à informação;**

**IV - divulgar ou permitir a divulgação ou acessar ou permitir acesso indevido à informação sigilosa ou informação pessoal;**

**V - impor sigilo à informação para obter proveito pessoal ou de terceiro, ou para fins de ocultação de ato ilegal cometido por si ou por outrem;**

**VI - ocultar da revisão de autoridade superior competente informação sigilosa para beneficiar a si ou a outrem, ou em prejuízo de terceiros; e**

**VII - destruir ou subtrair, por qualquer meio, documentos concernentes a possíveis violações de direitos humanos por parte de agentes do Estado.**

(...)

**§ 2º Pelas condutas descritas no caput, poderá o militar ou agente público**

**responder, também, por improbidade administrativa, conforme o disposto nas Leis nºs 1.079, de 10 de abril de 1950, e 8.429, de 2 de junho de 1992.**

Outra sanção de extremo rigor é enunciada no art. 73-C da Lei Complementar Federal nº 101/2000:

**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.**

Para a boa compreensão do referido preceito, é necessário transcrever o comando normativo previsto no art. 23, § 3º, I, da mesma lei:

**Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.**

**§ 1º No caso do inciso I do § 3º do art. 169 da Constituição, o objetivo poderá ser alcançado tanto pela extinção de cargos e funções quanto pela redução dos valores a eles atribuídos.**

**§ 2º É facultada a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária.**

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

**I - receber transferências voluntárias;**

Tem-se, portanto, que o art. 73-C impõe, como consequência do não cumprimento de alguns dos deveres de transparência referidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, a *proibição de que o ente público receba transferências voluntárias*. Os deveres cujo descumprimento leva a essa consequência dizem respeito à divulgação de determinadas informações de receita e despesa no

portal da transparência. Por sua vez, a consequência do preceito sancionador, concernente à proibição de receber transferências voluntárias, diz respeito, destacadamente, aos recursos provenientes de convênios. *Assim, naquilo que interessa ao Ministério Público Estadual, todos os entes estaduais e municipais que não possuem portal da transparência que atenda, no mínimo, aos comandos do art. 48-A da Lei de Responsabilidade Fiscal, não podem receber recursos oriundos de convênios junto a quaisquer outros órgãos públicos.* Tendo em vista a significativa participação que os recursos provenientes de convênios com entes federais e estaduais têm na receita dos municípios, é certo que se trata de sanção relevante. É certo, ainda, que o Ministério Público é legitimado a postular a aplicação dessa sanção, com o propósito de fazer valer o direito fundamental transindividual à transparência na gestão pública.

#### **4 – DO AJUIZAMENTO DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA OBJETIVANDO A IMPLEMENTAÇÃO ADEQUADA DO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA**

Tanto a Lei de Responsabilidade Fiscal, quanto a Lei de Acesso à informação, possuem diretrizes claras acerca de quais informações deverão constar no portal da transparência dos entes públicos. Com base nessas diretrizes, é possível avaliar se um portal da transparência atende ou não ao que determina a lei.

À luz desses parâmetros, o Ministério Público pode ajuizar ação civil pública, com o propósito de buscar, pela via judicial, a imposição de obrigação de fazer, para que o Poder Público atenda integralmente ao que determinam as referidas leis. A veiculação dessa pretensão por meio de ação civil pública é pacificamente admitida pela jurisprudência, de que são exemplos os seguintes julgados:

**ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PORTAL DA TRANSPARÊNCIA.**



**MUNICÍPIO DE PALOTINA/PR. ADEQUAÇÃO DO SÍTIO ELETRÔNICO. 1. A legislação que rege a matéria estabelece expressamente a obrigação dos municípios de adequarem os seus meios de informação eletrônica, bem como os critérios a serem atendidos. 2. O Procedimento Administrativo de Acompanhamento instaurado pelo MPF, para apuração da conformidade do Município de Palotina/PR às prescrições legais, concluiu que o demandado, embora possua informações sobre Transparência na internet, não disponibiliza diversos dados que deveriam estar contemplados no portal. 3. Cabe ao Município a observância da Lei de Acesso à Informação, a qual é obrigatória a todos os Municípios e indica as informações que devem ser divulgadas pelos entes federativos.**

(TRF4, AC 5003188-42.2016.4.04.7004, TERCEIRA TURMA, Relatora VÂNIA HACK DE ALMEIDA, juntado aos autos em 12/12/2018)

(sublinhamos)

**DIREITO ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E LEI DA TRANSPARÊNCIA. VIOLAÇÃO AO ART. 8º, § 2º, DA LEI COMPLEMENTAR 75/1993; ART. 21 DA LEI 12.527/2011 E LEI COMPLEMENTAR 131/2009. POSSIBILIDADE. LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL.**

1. Trata-se na origem de Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público Federal contra o Município de Campo Grande/MS em razão de reiterados descumprimentos às disposições da Lei 12.527/2001 (Lei de Acesso à Informação) e da Lei Complementar 131/2009 (Lei da Transparência).

2. O Tribunal de origem confirmou a sentença que extinguiu o feito sem resolução de mérito por concluir pela ilegitimidade do Parquet Federal, tendo em vista que a pretensão final postulada pelo MPF se refere unicamente a adequação do Município aos termos das leis mencionadas, logo inexistiria interesse federal a ser defendido.

**3. O art. 127 da Constituição Federal define o Ministério Público como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbiu-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, cabendo-lhe promover Ação**





**Civil Pública (art. 129, III). 4. Cabe ao Parquet resguardar os princípios constitucionais da Administração Pública, previstos no art. 37 da Constituição Federal, entre os quais temos os princípios da publicidade, da legalidade, da eficiência e ainda o da probidade administrativa.**

**5. No caso dos autos, o Município recorrido recebe verbas oriundas da União, devendo o recebimento e a aplicação constar no portal da transparência do Município. Frise-se que a inadimplência do Município com sua obrigação para com a transparência pode gerar inclusive a suspensão de repasses federais.**

**6. Diante das supostas irregularidades narradas envolvendo a publicidade do uso de recursos financeiros federais, a atuação do Ministério Público Federal configura-se legítima, tendo em vista sua tarefa 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", nas quais se incluem a promoção do inquérito civil público e da ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social (CRF/88, art. 129, II e III).**

**7. Ressalta-se, ainda, que, nos termos do art. 1º, VIII, da Lei 7.347/1985, o Ministério Público Federal possui legitimidade ativa para ajuizar Ação Civil Pública que vise a resguardar o interesse da União no tocante à correta aplicação de recursos federais transferidos aos Estados e Municípios.**

**8. Recurso Especial provido.**

**(STJ, REsp 1784354/MS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 20/08/2019, DJe 18/10/2019)**

**(sublinhamos)**

**APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE OBRIGAÇÃO DE FAZER. PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO. DIRETRIZES INOBSERVADAS. NECESSIDADE DE ADEQUAÇÃO. PRINCÍPIOS DA PUBLICIDADE E RAZOABILIDADE. SENTENÇA MANTIDA. PRECEDENTES. I - A Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação Pública - LAIP) fora introduzida no ordenamento jurídico pátrio para regular o direito de acesso dos cidadãos às informações públicas, previsto nos artigos 5º, XXXIII; 37, § 3º, II, e 216, § 2º, da Constituição Federal, visando conferir efetividade aos princípios da moralidade, impessoalidade, eficiência e**



publicidade. II - A normatização suso é exaustiva ao assegurar o acesso à informações das atividades realizadas pelo Poder Público, principalmente aquelas que levem em consideração o interesse da coletividade, no qual, por sua vez, inclui-se, sem dúvida, as sessões de audiência extraordinárias e ordinárias. III - No caso, conquanto alegue a apelante a necessidade de produção de prova pericial para verificar a legalidade do Portal da Transparência, ao revés, do simples acesso no seu endereço eletrônico já é possível extrair se de fato fora cumprida a Lei nº 12.527/11, cuja situação, ao que se constata, somente adveio em decorrência do ajuizamento da ação civil pública. IV - Nestes termos, patente a inobservância das diretrizes apontadas pela legislação de regência (lei de acesso à informação e lei de responsabilidade fiscal), força convir que o Poder Público claramente deixou de cumprir os princípios da publicidade e da transparência, songando da sociedade o direito de exercer o controle social necessário, razão pela qual não merece correção o édito sentencial de procedência da pretensão exordial. APELO CONHECIDO E DESPROVIDO.

(TJGO, APELACAO 0234594-97.2015.8.09.0036, Rel. RODRIGO DE SILVEIRA, 1ª Câmara Cível, julgado em 15/08/2019, DJe de 15/08/2019).

(sublinhamos)

SESSÃO DO DIA 07 DE OUTUBRO DE 2019 AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº: 0806164-31.2019.8.10.0000 AGRAVANTE: MUNICÍPIO DE AMARANTE DO MARANHÃO ADVOGADO: ANTÔNIO GONÇALVES MARQUES FILHO - OAB/MA 6527 AGRAVADO: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO PROMOTOR DE JUSTIÇA: JOÃO CLÁUDIO DE BARROS RELATOR: Des. RAIMUNDO BARROS EMENTA AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DISPONIBILIZAÇÃO DE PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. LEI DE ACESSO A INFORMAÇÃO. OBRIGAÇÃO DE FAZER. TUTELA DE URGÊNCIA DEFERIDA REQUISITOS PREENCHIDOS. DECISÃO MANTIDA. AGRAVO DESPROVIDO. I - É cediço que a Administração Pública deve ser transparente e observar a publicidade como regra na prática de seus atos. Assim, ao descumprir essa regra, o município viola dispositivos constitucionais ao não disponibilizar informações quanto aos seus atos. Portanto, a Lei de Acesso à Informação



constitui importante propulsor da cultura da transparência na Administração Pública brasileira, intrinsecamente conectado aos ditames da cidadania e da moralidade pública (art. 5º, XXXIII, art. 37, § 3º, II e art. 216, § 2º, da CF). II- Assim sendo, as alegações do agravante não merece respaldo, devendo promover os atos necessários para a fiel execução da Lei de Acesso a Informação, notadamente porque muito embora o Município possua um link para o Portal da Transparência em seu sítio eletrônico o sistema é dotado de inconsistências, vez que não consta informações sobre licitações e sobre a folha de pagamento dos servidores, conforme demonstrado nos documentos colacionados aos autos (Id 4339513). III - Assim sendo, o reclamo recursal não merece guarida, sobretudo porque a decisão agravada não merece retoque pois apenas determina o fiel cumprimento da Lei de Acesso as Informações e aos preceitos constitucionais que dizem respeito a transparência e a moralidade administrativa. IV – Agravo desprovido. ACÓRDÃO Vistos relatos e discutidos ACORDAM os senhores Desembargadores da Quinta Câmara do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão, por unanimidade de votos e de acordo com o parecer ministerial, CONHECER e NEGAR PROVIMENTO ao agravo, nos termos do voto do Desembargador Relator. Participaram do julgamento os Senhores Desembargadores: RAIMUNDO JOSÉ BARROS DE SOUSA - Relator, RICARDO TADEU BUGARIN DUALIBE, DES. JOSÉ DE RIBAMAR CASTRO - PRESIDENTE, atuou pela Procuradoria Geral de Justiça, o DR. TEODORO PERES NETO. Sala das Sessões da Quinta Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão, em 07 de Outubro de 2019. Des. RAIMUNDO José BARROS de Sousa Relator (TJMA- Número do Processo:0806164-31.2019.8.10.0000 Data do registro do acórdão:11/10/2019 Relator:RAIMUNDO JOSE BARROS DE SOUSA Data de abertura:23/07/2019 Data do ementário:11/10/2019 Órgão:5ª Câmara Cível).

(sublinhamos)

APELAÇÃO CÍVEL E REEXAME NECESSÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPLANTAÇÃO DE PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDOTA DESCUMPRIDO. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA. APELO DO RÉU. PRELIMINAR DE CERCEAMENTO DE



**DEFESA. NÃO ACOLHIMENTO. PROVA TESTEMUNHAL DESNECESSÁRIA PARA A SOLUÇÃO DA LIDE. JUÍZO COMO DESTINATÁRIO DAS PROVAS. NO MÉRITO, ALEGAÇÃO DE QUE HOVE CUMPRIMENTO DO TAC. INOCORRÊNCIA. RELATÓRIO DE AUDITORIA QUE APONTA AS IRREGULARIDADES. DEVER DA CÂMARA MUNICIPAL EM DISPONIBILIZAR INFORMAÇÕES NO PORTAL EM CONFORMIDADE COM A LEI Nº12.527/2011. PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE. DIREITO DO CIDADÃO AO ACESSO ÀS INFORMAÇÕES PÚBLICAS. PEDIDO DE REDUÇÃO DA MULTA PELO DESCUMPRIMENTO DA LIMINAR. ACOLHIMENTO. DIMINUIÇÃO PARA R\$ 100,00 (CEM REAIS) POR DIA, LIMITADO AO TOTAL DE R\$ 20.000,00 (VINTE MIL REAIS). RECURSO DE APELAÇÃO CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO. SENTENÇA MANTIDA, NO MAIS, EM REEXAME NECESSÁRIO.**

(TJPR - 5ª C.Cível - 0002665-26.2017.8.16.0081 - Faxinal - Rel.: Desembargador Luiz Mateus de Lima - J. 03.09.2019).

(sublinhamos)

**1) DIREITO CONSTITUCIONAL. COMPLEMENTAÇÃO DE INFORMAÇÕES CONSTANTES DO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO MUNICÍPIO DE GUARAQUEÇABA. DIREITO FUNDAMENTAL DO CIDADÃO AO ACESSO ÀS INFORMAÇÕES PÚBLICAS. PREVALÊNCIA DOS PRINCÍPIOS REPUBLICANO, DA MORALIDADE E DA TRANSPARÊNCIA. a) O princípio da publicidade está ligado ao direito de informação dos cidadãos e ao dever de transparência do Estado, relacionado aos princípios republicano e democrático. b) A instituição dos Portais de Transparência dos diversos entes estatais, nos diferentes níveis de governo, tem ampliado o exercício do controle social das despesas públicas. c) E, nos termos da Lei nº 12.527/2011, é obrigação do Poder Executivo disponibilizar à população o acesso às informações de interesse público, devendo implantar o Portal da Transparência, concretizando, assim, o direito dos cidadãos de acompanharem e controlarem a gestão pública (princípio republicano). d) No caso, restou comprovado que o MUNICÍPIO DE GUARAQUEÇABA, desde julho de 2015, estava descumprindo as requisições do Ministério Público para inclusão e complementação de informações em seu Portal da Transparência, merecendo mantida a sentença, que determinou a**



regularização das respectivas informações, nos termos do Relatório de Auditoria nº 899/2017. 2) SENTENÇA MANTIDA EM REMESSA NECESSÁRIA. (TJPR - 5ª C.Cível - 0002255-82.2017.8.16.0043 - Antonina - Rel.: Desembargador Leonel Cunha - J. 11.12.2018)  
(sublinhamos)

**APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEI Nº 12.527/2011. DISPONIBILIZAÇÃO INTEGRAL DAS INFORMAÇÕES PÚBLICAS ATRAVÉS DO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. CABIMENTO. EVIDENCIADA A INÉRCIA DO MUNICÍPIO DE ARROIO GRANDE.** Em que pese a publicação da Lei Municipal nº 2.639/2012, no sentido da regulamentação da matéria, evidenciada a inércia do município de Arroio Grande, no sentido da disponibilização integral das informações públicas - licitações, contratos, convênios celebrados, informações sobre o quadro de pessoal, planos de carreira e estruturas remuneratórias e demais gastos públicos -, tampouco a atualização respectiva. Arts. 5º, 7º, IV, e 8º, da Lei nº 12.527/2011. Negado seguimento ao recurso.  
(TJRS, Apelação Cível, Nº 70067901280, Terceira Câmara Cível, Relator: Eduardo Delgado, Julgado em: 24-07-2018) Data de Julgamento: 24-07-2018  
Publicação: 30-07-2018)  
(sublinhamos)

**AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - PRELIMINAR DE INCOMPETÊNCIA DA JUSTIÇA ESTADUAL - REJEITADA - DIREITO CONSTITUCIONAL DE ACESSO À INFORMAÇÃO - "PORTAL DA TRANSPARÊNCIA" - ALEGAÇÃO DE AUSÊNCIA DE INFORMAÇÕES DE DIVULGAÇÃO OBRIGATÓRIA NOS TERMOS DA LEI FEDERAL Nº 12.527/2011 - IRREGULARIDADES ESPECIFICAMENTE APONTADAS - FIXAÇÃO DE MULTA DIÁRIA EM FACE DO ENTE PÚBLICO - JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA DO COL. STJ - PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE - INOBSERVÂNCIA - RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO.**  
1 - Evidenciado nos autos que figura no polo ativo da ação originária o Ministério Público Estadual, é certo que há também o interesse do Estado



de Minas Gerais em fiscalizar o emprego de verbas por ele repassado aos municípios, não havendo que se falar em incompetência da Justiça Estadual para julgamento do feito.

2 - A Carta Constitucional, nos incisos XXXIII do art. 5º, inciso II, do §3º, do art. 37, e no §2º, do art. 216, assegurou a todos o direito de acesso às informações constantes nos órgãos públicos, visando garantir a transparência e publicidade dos atos praticados pela Administração Pública.

3 - Visando dar efetividade ao mandamento constitucional foi editada a Lei Federal nº 12.527/2011, que estabelece de forma expressa a obrigação de conferir ampla publicidade às despesas e receitas dos municípios, diretrizes orçamentárias e dados referentes à estrutura organizacional do município.

4 - Constatada a implantação do portal da transparência do Município, bem como a ausência de risco de dano ao resultado útil do processo, deve o decisum abranger as irregularidades apontadas na exordial pelo parquet, incluindo no portal as informações, dados e documentos, com atualização em tempo real, atinentes à Administração Municipal; e a criação do Serviço de Informações ao Cidadão - SIC, em unidade física, de fácil acesso e aberta ao público.

5 - Conforme o entendimento do Superior Tribunal de Justiça, revela-se cabível a fixação de multa diária em face da Fazenda Pública como meio coercitivo ao cumprimento de ordem judicial, desde que o valor determinado obedeça aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, sob pena de redução do montante aplicado.

6 - Preliminar rejeitada. Recurso parcialmente provido.

(TJMG, Agravo de Instrumento-Cv 1.0111.19.000026-0/001, Relator(a): Des. (a) Sandra Fonseca , 6ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 18/06/2019, publicação da súmula em 26/06/2019).

(sublinhamos)

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA - OBRIGAÇÃO DE FAZER - PORTAL ELETRÔNICO DA TRANSPARÊNCIA - ACESSO À INFORMAÇÃO - DIREITO FUNDAMENTAL DE QUARTA GERAÇÃO - PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE ADMINISTRATIVA - CONSTITUIÇÃO FEDERAL, LEI FEDERAL Nº 12.527/2011 E LEI**



**COMPLEMENTAR Nº 101/2000 - PROCEDÊNCIA DO PEDIDO INICIAL - SENTENÇA CONFIRMADA EM REEXAME NECESSÁRIO.**

1. O direito à informação constitui direito fundamental de quarta geração, sendo a publicidade dos atos administrativos uma das formas de efetivação dessa garantia de ordem constitucional.

2. Em cumprimento ao princípio da publicidade (artigo 37, caput, da CF/1988), inspirador da Lei de Acesso à Informação (Lei Federal nº 12.527/2011), obrigado está o Município de São Gonçalo do Sapucaí a "manter, alimentar e disponibilizar" no sítio eletrônico do Ente Público local, link "Portal da Transparência", de acesso público, informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, bem como àquelas de caráter administrativo de interesse público. (TJMG- Remessa Necessária-Cv 1.0620.17.001555-1/001, Relator(a): Des.(a) Elias Camilo , 3ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 31/01/0019, publicação da súmula em 06/02/2019).

(sublinhamos)

**APELAÇÃO - REEXAME NECESSÁRIO CONHECIDO DE OFÍCIO - PRELIMINAR - INTEMPESTIVIDADE DO RECURSO - ACOLHIDA - RECURSO NÃO CONHECIDO - REMESSA NECESSÁRIA - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - PORTAL DA TRANSPARÊNCIA - LEI FEDERAL Nº12.527/11 - PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA PUBLICIDADE E DA TRANSPARÊNCIA - DEVER DE OBSERVÂNCIA - SENTENÇA CONFIRMADA.**

- Nos termos do artigo 1.003, §5º, do CPC/2015, é de quinze dias o prazo para a interposição do recurso de apelação, ressalvado a Fazenda Pública, que goza de prazo em dobro para todas as suas manifestações.

- Verificada a intempestividade do recurso, o seu não conhecimento é medida que se impõe.

- A Lei Federal nº 12.527/2011 e o Decreto nº 7.724/12 asseguram a ampla divulgação de informações de interesse público e geral, primando pelos princípios constitucionais da publicidade e da transparência, mediante o estabelecimento de medidas específicas a serem adotadas pelos entes públicos para sua efetivação.

- Deve ser mantida a sentença que determina ao Município de Laranjal disponibilize, através de alimentação regular e gerenciamento técnico na



internet, "Portal da Transparência", bem como que proceda à criação de Serviço de Acesso às Informações Públicas ao cidadão, em atendimento ao que prescreve a norma de regência.

- Acolher a preliminar para não conhecer do recurso e, em reexame necessário conhecido de ofício, confirmar a sentença.

(TJMG, Apelação Cível 1.0439.15.016832-6/001, Relator(a): Des.(a) Luís Carlos Gambogi, 5ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 13/09/2018, publicação da súmula em 19/09/2018).

(sublinhamos)

1) DIREITO CONSTITUCIONAL. IMPLANTAÇÃO DO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA E DO SERVIÇO DE ACESSO ÀS INFORMAÇÕES PÚBLICAS AO CIDADÃO. PRINCÍPIO REPUBLICANO. AUSÊNCIA DE RISCO AO RESULTADO ÚTIL DO PROCESSO. IMPOSSIBILIDADE DE CONCESSÃO DA TUTELA DE URGÊNCIA. a) Nos termos do Novo Código de Processo Civil, a tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo, além do que a tutela de urgência de natureza antecipada não será concedida quando houver perigo de irreversibilidade dos efeitos da decisão. Agravo de Instrumento nº 1613840-2 b) O princípio da publicidade está ligado ao direito de informação dos cidadãos e ao dever de transparência do Estado, relacionado aos princípios republicano e democrático. c) A instituição dos portais de transparência dos diversos entes estatais, nos diferentes níveis de governo, tem ampliado o exercício do controle social das despesas públicas .d) Nessas condições, há probabilidade do direito, porque, nos termos da Lei nº 12.527/2011, é obrigação do Poder Executivo disponibilizar à população o acesso às informações de interesse público, devendo implantar o Portal da Transparência, bem como criar o Serviço de Acesso às Informações Públicas ao Cidadão, concretizando, assim, o direito dos cidadãos de acompanharem e controlarem a gestão pública (princípio republicano).e) Todavia, não há, a princípio, urgência na implantação, pelo Município de Campo Mourão, do Portal da Transparência e na criação do Serviço de Acesso às Informações Públicas ao Cidadão. Agravo de Instrumento nº 1613840-2 f) Ademais, não existe risco ao resultado útil do processo, caso o





deferimento do pedido liminar seja ao final do processo, de modo que é mais apropriado aguardar o contraditório (devido processo legal) para posterior análise da pretensão. g) Vale frisar, por fim, que a pretensão "liminar" no sentido de obrigar o Poder Executivo disponibilizar à população o acesso às informações de interesse público, com a implantação do Portal da Transparência e a criação do Serviço de Acesso às Informações Públicas ao Cidadão, possui natureza satisfativa, confundindo-se com o próprio mérito da demanda.2) **AGRAVO DE INSTRUMENTO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.**

(TJPR, 5ª C. Cível - AI - 1613840-2 - Campo Mourão - Rel.: Desembargador Leonel Cunha - Unânime - J. 14.03.2017).

(sublinhamos)

**APELAÇÃO – Ação Civil Pública – Pretensão à ampliação das informações disponibilizadas no Portal da Transparência em relação ao Poder Executivo Municipal de Santos – Dados disponibilizados de forma genérica e omissa – Dissonância do quanto disposto na Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), Lei 12.527/11 (Lei do Acesso a Informações) e Decreto 7.724/12 que se aplica a todos os entes federados e não só à União conforme preceituam os arts. 48 e 48-A da Lei Complementar n.º 101/2000.**

O C. STF, por meio do RE 586.424-ED, assentou a garantia do direito às informações de interesse coletivo, as quais devem ser submetidas à ampla e irrestrita divulgação, ressalvadas as informações protegidas por sigilo imprescindível à segurança da sociedade e do Estado Inexistência de óbice à publicação, inclusive em sítio mantido pela Administração Pública, dos nomes dos seus servidores e do valor dos correspondentes vencimentos e vantagens Art. 8º, inc. IV, da Lei n.º 12.527/12 que prevê a disponibilização de informações concernentes aos procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados Sentença reformada Recurso provido (TJSP, Apelação Cível nº 1025997-09.2015.8.26.0562, 12ª Câmara Extraordinária de Direito Público, relator Desembargador Roberto Martins de Souza, j. 11/12/2017).

(sublinhamos)

Em que pese o cabimento de ação civil pública, é sempre oportuno buscar-

se a resolução consensual da situação irregular, seja por meio da expedição de recomendação, seja através da celebração de compromisso de ajustamento de conduta.

## **5 – DA CARACTERIZAÇÃO DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA PELA NÃO IMPLEMENTAÇÃO DO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA**

É certo, ainda, que a omissão na implementação do portal da transparência pode levar à configuração de ato de improbidade administrativa, conforme visto no tópico acima.

Todavia, em que pese o art. 73 da Lei de Responsabilidade Fiscal estabelecer que a infração aos deveres de transparência nela inculpidos pode dar ensejo à responsabilização por improbidade administrativa, não cria figura específica nesse sentido, remetendo à Lei Federal nº 8.429/1992. Em vista disso, é num dos tipos previstos nesse último diploma legal que deverá ser buscado eventual enquadramento da conduta praticada. Nesse ponto, a conduta ímproba poderá se subsumir em duas figuras ilícitas, a depender do caso concreto:

**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:**

(...)

**II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;**

(...)

**IV - negar publicidade aos atos oficiais;**

A hipótese enunciada no art. 11, II, diz respeito à postura *omissiva* dos agentes públicos legalmente encarregados da implementação dos portais da transparência. Com efeito: como o cumprimento dos deveres de transparência

ativa por meio desses portais é uma obrigação legal, a omissão em seu atendimento configura infração a dever de ofício. Por outro lado, a hipótese prevista no art. 11, IV, guarda relação com a conduta *ativa*, na qual o agente público responsável *determina* ou *age de forma a não permitir* o cumprimento dos deveres de transparência ativa.

Em qualquer dessas hipóteses, *uma vez configurado o elemento subjetivo*, é possível a responsabilização dos agentes públicos por ato de improbidade administrativa. Nesse sentido, tem decidido a jurisprudência:

**CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA C/C OBRIGAÇÃO DE FAZER. TUTELA PROVISÓRIA. PEDIDO PREAMBULAR DE NÃO CONHECIMENTO DO RECURSO POR AUSÊNCIA DE PEÇA OBRIGATÓRIA. INEXISTÊNCIA DE CONTESTAÇÃO NOS AUTOS DE ORIGEM. FORMALISMO EXACERBADO. PRELIMINAR AFASTADA. MÉRITO. PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. ALIMENTAÇÃO E GERENCIAMENTO. PEDIDO DE ADEQUAÇÃO E DISPONIBILIZAÇÃO DE INFORMAÇÕES RELATIVAS A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DO MUNICÍPIO. DIÁRIO OFICIAL LOCAL CRIADO EM 2012 (LEI MUNICIPAL Nº. 1.901/2012). AUSÊNCIA DE IMPLEMENTAÇÃO. INÉRCIA INJUSTIFICADA. APARENTE AFRONTA ÀS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS E INFRACONSTITUCIONAIS QUE GARANTEM AOS CIDADÃOS O ACESSO À INFORMAÇÃO E A PUBLICIDADE DOS ATOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ART. 37, §3º, CF/88, ARTS. 1º, 3º, 6º, 8º E 9º DA LEI Nº. 12.527/2011 E ARTS. 48 E 48-A DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL). DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO. DECISÃO MANTIDA. 1. Cuida-se de Agravo de Instrumento interposto pelo Município de Tauá, adversando decisão proferida pelo Juízo da 3ª Vara da Comarca de Tauá que, nos autos da ACP de nº. 0013191-52.2017.8.06.0171, ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Ceará, deferiu a tutela provisória perseguida, no sentido de determinar ao ente agravante: (i) que proceda a alimentação do "Portal da Transparência" com informações que atendam aos arts. 3º e 8º da Lei**



Federal nº. 12.527/2011 e arts. 48 e 48-A da LC nº. 101/2000; (ii) que adapte o serviço de acesso às informações públicas ao cidadão conforme o disposto no artigo 9º, inciso I, da Lei nº. 12.527/2011; e (iii) e que implante Imprensa Oficial na forma da Lei Municipal nº. 1901/2012. 2. Por primeiro, rejeito a preliminar de não conhecimento do recurso por ausência de juntada de peça obrigatória nos termos do art. 1.017, I do CPC. Isso porque, da leitura da decisão interlocutória adversada, bem como dos substratos colacionados, depreende-se que quando da interposição da insurgência, ainda não havia sido colacionada sequer a manifestação de que trata o § 7º do art. 17 da Lei nº. 8.429/92, própria da fase preliminar do procedimento da ação de improbidade administrativa, de modo que, por consectário lógico, inexistente contestação, na forma do § 9º do mesmo dispositivo legal, não devendo prevalecer, nessa medida, o formalismo exacerbado, em detrimento do exame da matéria de fundo. 3. Quanto aos aspectos meritórios, assento, de proêmio, que o art. 37 da CF/88, dispõe que a Administração Pública Direta e Indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, e que a Lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta (§ 3º). 4. Destarte, os atos da Administração Pública devem respeitar o princípio da publicidade, ou seja, deve haver ciência da sociedade sobre os atos oriundos do Poder Público. O princípio da publicidade está ligado ao direito de informação dos cidadãos e ao dever de transparência do Estado, relacionado aos princípios republicano e democrático. A instituição dos "portais de transparência" nos entes federativos, nos diferentes níveis de governo, tem ampliado o exercício do controle social das despesas públicas. 5. Nesse contexto, de acordo com a Lei Federal nº. 12.527/2011, que regulamenta o direito constitucional de acesso às informações públicas, 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 (caput, art. 8º). Preceitua, ainda, o diploma em referência, que o acesso a informações públicas será assegurado mediante a criação de serviço de informações ao cidadão, nos órgãos e entidades do poder público, em local com condições



**apropriadas. 6. Demais disso, a LC nº 131/09, previu, dentre outras medidas, a "liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público", havendo a necessidade, por exemplo, em relação às despesas públicas, de "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". 7. Sob esse enfoque e em sede juízo não exauriente, tenho que, não obstante a Recomendação Ministerial nº. 06/2016, bem assim a reiteração da medida e a tentativa frustrada de efetivação de Termo de Ajustamento de Conduta (págs. 30-90), o ente demandado não vem cumprindo com plenitude as disposições que garantem aos cidadãos o acesso à informação e a publicidade dos atos pela administração pública, no sentido de alimentar e gerenciar o "Portal da Transparência", com todas as exigências legais, a fim de concretizar o direito dos cidadãos de acompanharem e controlarem a gestão pública, na forma do art. 37, § 3º, CF/88, arts. 1º, 3º, 6º, 8º e 9º da Lei n.º 12.527/2011 e arts. 48 e 48-A da LRF. 8. De mais a mais, é possível evidenciar inércia injustificada na implementação do Diário Oficial (DO) do Município de Tauá, o qual, nos termos do art. 12 da Lei Municipal nº. 1.901/2012 deveria estar em funcionamento desde agosto de 2013, o que representa dificuldade ou mesmo impossibilidade de fiscalização adequada dos gastos públicos pelos órgãos competentes e, de modo geral, por toda a população interessada, contrariando, dessa forma, as disposições constitucionais que garantem o acesso à informação e a publicidade dos atos pela administração pública. 9. Recurso conhecido e desprovido. Decisão mantida. ACÓRDÃO Vistos, relatados e discutidos estes autos de Agravo de Instrumento nº. 0627333-40.2017.8.06.0000, em que são partes as acima relacionadas, Acordam os Desembargadores que compõem a 1ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, por unanimidade, em conhecer do recurso, mas para negar-lhe provimento, nos termos do voto da eminente Relatora, parte integrante deste. Fortaleza/CE, 06 de maio de 2019.**

**(TJCE, Relator (a):LISETE DE SOUSA GADELHA; Comarca: Tauá; Órgão**



**juizador: 3ª Vara da Comarca de Tauá; Data do julgamento: 22/04/2019; Data de registro: 06/05/2019).**

(sublinhamos)

**DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PREFEITO CONDENADO POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INCONFORMISMO. PRELIMINARES DE CARÊNCIA DA AÇÃO. REJEIÇÃO. NO MÉRITO, AUSÊNCIA DE DADOS E INFORMAÇÕES NO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA ENSEJA O DOLO CARACTERIZADO. AGENTE POLÍTICO PASSÍVEL DE PUNIÇÃO POR IMPROBIDADE. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO MANTIDA ANTE A FLAGRANTE VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, MORALIDADE E PUBLICIDADE. DESPROVIMENTO DO APELO. 1. Preliminar de carência da ação por falta de interesse de agir rejeitada ante a indubitável legitimação do Ministério Público para atuar como legitimado ativo na presente ação, ante sua obrigação de fiscal da Lei; 2. Preliminar de carência da ação por ilegitimidade passiva Ad Causam rejeitada ante a condição de ex-prefeito do Apelante e advirem, os fatos, de ocorrência no decorrer do mandato; 3. Os entes administrativos são obrigados a criarem e manterem o seu chamado "Portal da Transparência", posto que, o acesso às informações sob a guarda das entidades e órgãos públicos, é direito fundamental do cidadão e dever da Administração Pública; 4. Elemento subjetivo para a caracterização do ato de improbidade configurado no caso em análise ante a plena ciência do gestor de sua omissão e manutenção de sua inércia; 5. Ônus da prova atribuído a quem alega, quedando-se omissos, o apelante, em comprovar suas justificativas para os descumprimentos legais; 6. Recente julgamento do STF permite punição de agentes políticos por atos de improbidade; 7. Argumento de contrariedade ao disposto no artigo 8º, § 4º, da Lei nº 12.527/2011 trata-se de inovação recursal; 8. Desprovação.**

**(TJ AC - Relator(a): Denise Bonfim; Comarca: Assis Brasil; Número do Processo: 0800011-85.2016.8.01.0016; Órgão julgador: Primeira Câmara Cível; Data do julgamento: 17/06/2019; Data de registro: 27/06/2019).**

(sublinhamos)

Tenha-se presente, no entanto, a *necessidade de demonstrar o dolo do*

*agente público*. A comprovação do elemento subjetivo é indispensável para a caracterização do ato de improbidade administrativa, aplicando-se esse raciocínio também no que tange à não implementação dos portais da transparência, conforme segue:

**APELAÇÃO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – Pretensão do Ministério Público de que seja dado cumprimento pela Câmara Municipal de Ribeirão Pires ao disposto nas leis de Acesso à Informação (Lei n.º 12.527/11), e nas Leis Complementares n.º 131/09 (Transparência), e na Lei n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal); e a condenação do Presidente da Câmara como incurso no artigo 11, caput e inciso II, da Lei de Improbidade Administrativa – Pedidos julgados parcialmente procedentes – Irresignação do autor – Não Cabimento – Cumprimento pela Câmara Municipal de Ribeirão Pires ao disposto nas leis que prestigiam o princípio da publicidade da Administração Pública – Inexistência de ato de Improbidade administrativa do Presidente da Câmara – Não comprovação de dolo ou má-fé do agente público – Desautorizada a imputação das sanções previstas no art. 12, inc. III, da Lei de Improbidade Administrativa – Sentença mantida. Recurso desprovido.**  
**(TJSP, Apelação Cível 1002731-33.2016.8.26.0505; Relator (a): Rubens Rihl; Órgão Julgador: 1ª Câmara de Direito Público; Foro de Ribeirão Pires – 3ª Vara; Data do Julgamento: 07/05/2019; Data de Registro: 07/05/2019).**  
(sublinhamos)

## 6 – DAS INFRAÇÕES PENAIS

Assim como ocorre relativamente à improbidade administrativa, o art. 73 da

Lei de Responsabilidade Fiscal restringe-se a afirmar que o não cumprimento dos deveres de transparência nela previstos podem ensejar a responsabilização criminal, não apontando, todavia, quais seriam os tipos delitivos aplicáveis.

Em se tratando de Prefeito Municipal, a conduta pode amoldar-se às figuras típicas previstas no art. 1º, XIV e XV, do Decreto-Lei nº 201/67, conforme segue:

**Art. 1º São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipal, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores:**

(...)

**XIV - Negar execução a lei federal, estadual ou municipal, ou deixar de cumprir ordem judicial, sem dar o motivo da recusa ou da impossibilidade, por escrito, à autoridade competente;**

**XV - Deixar de fornecer certidões de atos ou contratos municipais, dentro do prazo estabelecido em lei.**

**§ 1º Os crimes definidos neste artigo são de ação pública, punidos os dos itens I e II, com a pena de reclusão, de dois a doze anos, e os demais, com a pena de detenção, de três meses a três anos.**

A situação enunciada no art. 1º, XIV, poderá se configurar no caso de não implementação dolosa, total ou parcial, do portal da transparência. Já a hipótese referida no inciso XV do mesmo dispositivo guarda relação, especificamente, com o descumprimento do dever de transparência passiva.

No que tange aos demais agentes públicos, é certo que o descumprimento dos deveres de transparência ativa ou passiva pode ensejar a configuração do crime de prevaricação, previsto no art. 319 do Código Penal:

**Art. 319 - Retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa de lei, para satisfazer interesse ou sentimento pessoal:**




**Pena - detenção, de três meses a um ano, e multa.**

## **7 – DAS PROVIDÊNCIAS SUGERIDAS**

Em vista do exposto, sugere-se aos promotores de justiça com atribuição na defesa do patrimônio público e da moralidade administrativa que adotem as providências extrajudiciais e judiciais voltadas para verificar a regularidade dos portais da transparência dos entes públicos situados dentro de sua área de atribuição.

Salvador, 29 de novembro de 2019.

  
**Luciano Taques Ghignone**  
**Promotor de Justiça**  
**Coordenador do CAOPAM**