

DENÚNCIA N. 1015892

Denunciante: Paulo Afonso de Campos, Presidente da Associação do Direito e da Cidadania de Araguari – Adica

Denunciada: Prefeitura Municipal de Araguari

Parte: Marcos Coelho de Carvalho

MPTC: Maria Cecília Borges

RELATOR: CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA

EMENTA

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. FATO DENUNCIADO. AUSÊNCIA DE PUBLICAÇÃO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA NO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. ESGOTADAS AS PROVIDÊNCIAS CABÍVEIS. APLICAÇÃO DE MULTA. DETERMINAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

1. O *caput* do art. 48 da Lei Complementar n. 101/2000 prevê a ampla divulgação do Relatório Resumido da Execução Orçamentária e do Relatório de Gestão Fiscal como instrumento de transparência, o que não foi cumprido pelo Chefe do Poder Executivo Municipal.

2. O Chefe do Poder Executivo Municipal deverá disponibilizar à sociedade as informações pormenorizadas relativas às receitas no Relatório Resumido de Execução Orçamentária – RREO, como, também o Relatório de Gestão Fiscal – RGF, em meios eletrônicos de acesso público, em cumprimento ao disposto no *caput* do art. 48 da Lei Complementar n. 101/2000 que prevê a ampla divulgação dos referidos relatórios como instrumento de transparência.

Primeira Câmara

9ª Sessão Ordinária – 26/03/2019

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de denúncia apresentada pelo Sr. Paulo Afonso de Campos, Presidente da Associação do Direito e da Cidadania de Araguari – Adica, por meio do Ofício 130/2017, (fls. 01/03) e documentos anexados (fls. 04/50), o qual noticiou possíveis irregularidades praticadas pelo Sr. Marcos Coelho de Carvalho, Prefeito Municipal de Araguari, relativas ao descumprimento sistemático da determinação legal de manter o Portal da Transparência daquele Órgão em funcionamento, de acordo com a legislação vigente.

Em exame inicial, a unidade técnica (fls. 71/75) opinou pela citação do Chefe do Poder Executivo Municipal de Araguari, Sr. Marcos Coelho de Carvalho, para que esse se manifestasse acerca dos fatos imputados.

Em manifestação preliminar, o Ministério Público de Contas (fls. 76/78) ratificou a análise apresentada pela Unidade Técnica e requereu a intimação do Prefeito Municipal de Araguari, Sr. Marcos Coelho de Carvalho. Consta, ainda, da manifestação preliminar do órgão ministerial, requerimento de diligências em face do *ranking* nacional da transparência desenvolvido pelo Ministério Público Federal – MPF, no qual foi realizado um diagnóstico com critérios previamente definidos acerca do tratamento destinado pelos estados e municípios brasileiros no que concerne às regras de transparência.

Consta do parecer do MPC o seguinte apontamento:

Segundo esses critérios, o Município de Araguari, na segunda avaliação realizada pelo MPF entre 09/05/2016 e 20/05/2016, obteve o índice de 2,60, ocupando com isso o 579º lugar em Minas Gerais. Vale notar que, na avaliação anterior, o Município obteve o

índice de 6,20, tendo sido constatada, assim, um brusco retrocesso no nível de transparência da Administração Pública municipal.

Trata-se, portanto, de índice bastante baixo, razão pela qual se revela oportuno à instrução do presente processo requisitar, à Procuradoria da República / Ministério Público Federal com competência sobre o Município de Araguari, as respostas do questionário aplicado quando da última avaliação realizada no ente, uma vez que, assim, poderá o objeto do presente feito ser aditado em relação às falhas detectadas pelo MPF. Ato contínuo, poderão os responsáveis ser citados.

Em 23/10/2017, diligenciou-se a Procuradoria da República no Município de Uberlândia – cuja atuação abrange o município de Araguari – a fim de que enviasse a esta Corte, no prazo máximo de 30 dias, cópia das respostas do questionário aplicado quando da última avaliação realizada na Prefeitura de Araguari.

As cópias da avaliação relativa ao diagnóstico realizado pelo MPF constam das fls. 101/107.

Em 28/02/2018, juntou-se aos autos a documentação, às fls. 85/107, proveniente do Ministério Público Federal – Procuradoria da República em Uberlândia, anexada ao ofício 2567/2017 do Sr. Procurador Leonardo Andrade Macedo. Foi juntado ao citado ofício cópia da Ação Civil Pública n. 6961-67.2016.4.01.3803 ajuizada em virtude da conclusão do Inquérito Civil Público n. 1.22.003.000145/2016-33. Na inicial, o Ministério Público Federal informa que foi

constatado que o MUNICÍPIO ora réu vem descumprindo, reiteradamente, as disposições da Lei n. 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) e da Lei Complementar n. 131/2009 (Lei da Transparência), fato que rendeu ensejo à presente ação civil pública, notadamente em razão da falta de disposição do gestor público em ajustar, consensualmente, com o Parquet a implementação das medidas voltadas a conferir concretude à referida legislação (fls. 86/98).

De acordo com o Termo de Audiência de Conciliação firmado em 20/09/2016, o processo foi extinto em relação à União Federal, por ilegitimidade passiva, e o pedido foi julgado procedente em relação ao Município de Araguari. Naquele processo, o município **reconheceu a procedência da ação** e efetuou as modificações em seu *site*, fls. 99/100.

Em 22/03/2018, o *Parquet* de Contas, com base na documentação enviada pela Procuradoria da República, aditou a manifestação e requereu a citação dos responsáveis, 109/110.

Citado, o Prefeito Municipal de Araguari apresentou defesa protocolizada em 04/06/2018 (fls. 114/116), na qual foi anexada a documentação de fls. 117/170.

Em reexame o Órgão Técnico (fls. 175/182) concluiu:

[...] pela **irregularidade relativa à falta de disponibilização à sociedade**, em tempo real, de informações pormenorizadas relativas às receitas no Relatório Resumido de Execução Orçamentária- RREO, como, também, nenhuma informação disponibilizada no Relatório de Gestão Fiscal – RGF, em meios eletrônicos de acesso público, nos 1º e 2º Bimestres, assim como relativo ao 1º quadrimestre de 2018, pelo Município de Araguari, Minas Gerais, **pelo que deve ser responsabilizado o Senhor Marcos Coelho de Carvalho, atual Prefeito Municipal, por desobediência às disposições contidas nos artigos 48, parágrafo único, inciso II, 48-A, inciso II, e 73-B, inciso I, parágrafo único, da Lei Complementar Nacional n. 101/2000.** (grifo nosso).

Em manifestação conclusiva, o Ministério Público de Contas ratificou o entendimento da unidade técnica, fls. 184/185.

Em seguida, vieram os autos conclusos.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Foi noticiado pelo denunciante que o Chefe do Poder Executivo Municipal de Araguari, Sr. Marcos Coelho de Carvalho, tem sistematicamente descumprido a legislação vigente no que alude à determinação legal de manter o Portal da Transparência em funcionamento e com a disponibilização tempestiva de todas as informações à execução orçamentária, financeira e patrimonial aos munícipes e demais interessados.

A unidade técnica e o Ministério Público de Contas concluíram pela pertinência dos apontamentos de irregularidades constantes da peça de denúncia, em especial quanto à falta de disponibilização e atualização dos dados e informações à sociedade por meio do Portal da Transparência referentes à execução orçamentário-financeira e patrimonial do município, o que, em tese, evidencia descumprimento à legislação vigente e configura falta de transparência da gestão fiscal consoante previsto na Lei Complementar 131/2009, a qual alterou a redação da Lei Complementar n. 101/2000.

O denominado Portal da Transparência é uma página do Portal Oficial do Órgão ou Ente Público, a qual se destina à divulgação, pela Internet, dos dados, ações e informações referentes à atividade financeira estatal, bem como a quaisquer outros atos da Administração Pública. A página virtual deve apresentar informações e demonstrativos sobre a execução orçamentária de cada exercício fiscal, nos termos da LC n. 101/2000, bem como outras informações relativas a contratações, pagamentos efetuados a fornecedores e prestadores de serviços em suas diversas modalidades, entre outras.

A LC 101/2000, visando dar maior publicidade à atividade financeira estatal e possibilitar um melhor controle da sociedade sobre a gestão dos seus recursos, estabelece normas de escrituração e consolidação das contas públicas, bem como institui novos relatórios a serem emitidos pelos gestores. Entre outras medidas estabelecidas pela referida lei, destaca-se, como instrumento de gestão fiscal transparente, a obrigatoriedade de divulgação desses dados, inclusive por meios eletrônicos de acesso público.

Tratando da transparência da gestão fiscal, a Lei Complementar n. 101/2000, em seu art. 48, explicita:

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.

Saliente-se que, nos termos do § 1º do citado artigo, a transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos e servirá para a avaliação das metas fiscais. Dessa forma, a população terá maior acesso à maneira como é utilizado o dinheiro com o qual paga seus impostos. Tão importante quanto os limites para as despesas e dívidas ou as regras para seus cumprimentos é que elas sejam amplamente conhecidas e corretamente divulgadas.

Destaco o entendimento exarado por este Tribunal constante da Consulta n. 838785, relatada pelo Conselheiro Mauri Torres, *in verbis*:

No mérito, tenho que a consulta foi formulada visando ao esclarecimento sobre dois questionamentos: se há a possibilidade de se dispensar a afixação do RGF e do RREO, em locais de fácil acesso ao público, em razão da publicação de tais relatórios no sítio eletrônico oficial do município e no portal da transparência; e, caso não haja esta possibilidade, se a divulgação dos aludidos relatórios pode ser feita em apenas um local

de afluxo de pessoas. Inicialmente, destaca-se que, conforme art. 48 da Lei Complementar n. 01/2000, deverá ser dada ampla divulgação aos instrumentos de transparência da gestão fiscal, entre os quais estão incluídos o RGF e o RREO. A Coordenadoria e Comissão de Jurisprudência e Súmula, em seu relatório técnico”
[...]

Além dos princípios da publicidade e da transparência, esculpidos no art. 48, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) contempla o dever de publicação do RGF e do RREO nos arts. 52 e 55, § 2º [...]

Consta ainda da mencionada Consulta interpretação do referido artigo feita pelo Conselheiro Antônio Carlos Andrada nos autos da Consulta n. 742473, Sessão de 12/08/2009:

Para melhor análise do tema em questão, necessário destacar o *caput* do art. 48 da Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000, *in verbis*:

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; [...] (Negritou-se)

Pela simples leitura do dispositivo transcrito, verifica-se que a “ampla divulgação” nele mencionada — que deverá ser dada, em cumprimento ao já mencionado Princípio da Publicidade — **inclui** aquela realizada “em meios eletrônicos”. Ou seja, a norma não limitou a “ampla divulgação” aos meios eletrônicos. Em verdade, ela estipulou **mais uma forma** para se divulgar os instrumentos de transparência da gestão fiscal, para além da obrigatória publicação em diário oficial.

É indubitável que a transparência das ações do Estado perante a sociedade é considerada, para além de fundamental para o fortalecimento da democracia, intrínseca à definição desta.

Oportuno salientar que a transparência da gestão fiscal, conforme o artigo 48 da LRF, é assegurada pela divulgação dos planos, dos orçamentos, das prestações de contas e o respectivo parecer prévio, do Relatório Resumido da Execução Orçamentária e do Relatório de Gestão Fiscal e das versões simplificadas desses documentos. Há que destacar, que além da ampla publicidade a ser dada à prestação de contas dos poderes públicos, a Lei de Responsabilidade estabeleceu demonstrações contábeis específicas, cuja publicidade é obrigatória (artigos 52 a 55), chamados de Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), de periodicidade bimestral e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF), de periodicidade de elaboração e publicidade quadrimestral ou semestral.

Ressalto que o RREO evidencia de forma resumida a realização das receitas e da execução das despesas públicas, inclusive o detalhamento dos recursos destinados ao ensino e à saúde e à previdência, em um específico período de tempo. A publicidade desse relatório é bimestral para todos os entes da federação.

Por sua vez o RGF disporá os demonstrativos com as informações alusivas à despesa total com pessoal, dívida consolidada, concessão de garantias e contra garantias de valores, bem como operações de crédito. No último quadrimestre, o RGF será acrescido dos demonstrativos referentes ao montante da disponibilidade de caixa em trinta e um de dezembro, e às inscrições em restos a pagar. O RGF será elaborado a cada quadrimestre do exercício financeiro, facultada a elaboração semestral a municípios com menos de cinquenta mil habitantes. Ambos os relatórios deverão ser publicados em até trinta dias de sua elaboração.

Nesse contexto, a publicidade do Relatório de Gestão Fiscal e do Relatório Resumido da Execução Orçamentária encontra-se disciplinada por ato normativo próprio deste Tribunal por

meio da Instrução Normativa n. 12/2008, mais especificamente em seus arts. 4º, § 2º, e 8º, § 2º, *in verbis*:

Art. 4º O Relatório de Gestão Fiscal será emitido, separadamente, pelos chefes dos Poderes Executivo e Legislativo ao final de cada quadrimestre, facultando-se aos Municípios com população inferior a cinquenta mil habitantes optar pela sua divulgação semestral, observada a mesma periodicidade de envio por ambos os Poderes, na forma do artigo 10 desta Instrução. [...] § 2º O Município, por seus Poderes, dará publicidade ao Relatório de Gestão Fiscal em até trinta dias após o encerramento do período a que se referir, por meio eletrônico e mediante a afixação em local de fácil acesso ao público, nas dependências da Prefeitura, da Câmara e das entidades referidas no parágrafo anterior e outros meios necessários à transparência da Gestão Fiscal. Art. 8º O Relatório Resumido da Execução Orçamentária será emitido pelo chefe do Poder Executivo, ao final de cada bimestre, facultando-se aos municípios com população inferior a cinquenta mil habitantes optarem pela divulgação semestral dos demonstrativos que o acompanham, observado o disposto no artigo 10 desta Instrução.

[...]

§ 2º O Poder Executivo dará publicidade ao Relatório Resumido da Execução Orçamentária, acompanhado dos respectivos demonstrativos referidos no § 1º deste artigo, bem como do comparativo das metas bimestrais de arrecadação, em até trinta dias após o encerramento do período a que se referir, por meio eletrônico e mediante a afixação em local de fácil acesso ao público, nas dependências da Prefeitura, da Câmara e das entidades referidas no parágrafo anterior e outros meios necessários à transparência da Gestão Fiscal.

O escopo da instrução normativa se fundamenta no princípio da transparência na gestão fiscal pública, configurando instrumento essencial na administração dos recursos públicos. A transparência tornou-se um dos pilares da legitimidade do poder discricionário da Administração Pública. Sua importância na ordem orçamentária tem sido visualizada para efeito de indicação de confiabilidade da máquina estatal, bem como para a demonstração da probidade administrativa, com enfoque na fiscalização e na gestão responsável comprometida com os resultados divulgados por meio do RGF e do RREO.

A fim de evidenciar a importância da publicidade do RGF e do RREO, cabe esclarecer sucintamente os contornos desses relatórios.

O RGF contém demonstrativos com informações relativas à despesa total com pessoal, dívida consolidada, concessão de garantias e contra garantias de valores, bem como operações de crédito. No último quadrimestre, também serão acrescidos os demonstrativos referentes ao montante da disponibilidade de caixa em 31 de dezembro e às inscrições em Restos a Pagar. O RGF relatório indicará as medidas corretivas adotadas ou a adotar, se ultrapassado qualquer dos limites.

Por sua vez o RREO representa um levantamento parcial do que já foi executado do projeto orçamentário para o ano em curso, ou seja, espelha as receitas arrecadadas e despesas incorridas até o bimestre a que se refere. O conteúdo do RREO abrange o balanço orçamentário; os demonstrativos da execução das receitas e das despesas, o demonstrativo relativo à apuração da receita corrente líquida, sua evolução, assim como a previsão de seu desempenho até o final do exercício; demonstrativos relativos às receitas e despesas previdenciárias; demonstrativos dos resultados nominal e primário, das despesas com juros e dos restos a pagar; além dos demonstrativos do último bimestre.

Ressalto que o objetivo da publicidade dos mencionados relatórios é possibilitar que, cada vez mais, a sociedade, por meio dos diversos órgãos de controle, se informe, acompanhe e analise o desempenho da execução orçamentária do governo.

Destaco que além da publicidade por meio eletrônico, a afixação do RGF e do RREO, em locais de fácil acesso ao público, é obrigatória em decorrência do preceituado nos arts. 4º, § 2º, e 8º, § 2º, da IN TC n. 12/2008.

Cumpre registrar que a Lei da Transparência é de suma importância para a consolidação democrática no Brasil, tornando possível uma maior participação da população no controle das ações governamentais.

Por ocasião da relatoria da Representação n. 969481, destaquei o ensinamento de Maren Guimarães Tabora, Procuradora do Município de Porto Alegre e Professora de História do Direito e de Direito Romano na PUCRS, em seu artigo intitulado “O princípio da transparência e o aprofundamento dos caracteres fundamentais do direito administrativo, publicado na Revista de Direito Administrativo n. 230 (out/dez. 2002), transcrito a seguir:

A transparência administrativa constitui uma mutação fundamental no direito da Administração, cujo princípio se impõe como um dos princípios gerais do direito, ao inverso da tradição do segredo administrativo, quer seja fundada na herança napoleônica ou sobre o princípio da responsabilidade ministerial. O princípio ou dever de transparência comporta outras modalidades, como o direito de participar no procedimento de decisão em certos domínios, **a obrigação para a Administração de publicar as informações pertinentes**, a obrigação de motivar os atos administrativos individuais e **o direito de acesso aos bancos de dados**. Procedimento e motivação dos atos administrativos, então, são, já há algum tempo, os territórios onde se mede a transparência da ação administrativa. A transparência está, em última instância, relacionada à própria ideia de democracia porque esta, além de ser o governo do povo - governo direto, governo controlado pelo povo, governo representativo do povo -, é o "regime do poder visível", isto é, “o governo do poder público em público”, ao contrário dos estados autocráticos, em que o grau mais alto do poder político – o poder de tomar decisões obrigatórias para todos os cidadãos – coincide com "a concentração máxima da esfera do príncipe.

[...]

Isto posto, na Constituição Federal de 1988, foi inscrita uma série de princípios e regras tendentes a assegurar os direitos fundamentais dos cidadãos e os deveres de transparência do Estado, que, em última instância, decorrem da própria noção do que seja "Estado Democrático de Direito". Daí o princípio da transparência estar, inicialmente, concretizado na Constituição Federal, através do art. 5º, incisos XXXIII, XXXIV e LXXII, que asseguram a todos o direito de receber dos órgãos públicos informações (dados) de interesse particular ou de interesse coletivo ou geral, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja indispensável à segurança da sociedade e do Estado, o direito de petição aos órgãos públicos, em defesa de direitos, ilegalidade ou abuso de poder e à obtenção de certidões em repartições públicas, para a defesa de direitos e esclarecimentos de situações de interesse geral, bem como o direito de impetrar habeas data para assegurar o conhecimento de informações pessoais constantes de registros ou banco de dados de órgãos públicos e para retificação de dados. Em segundo lugar, a Lei n. 9.784/99, que regula o processo administrativo, concretizou a transparência administrativa em uma de suas direções mais fortes, a saber, a que exige a participação dos cidadãos no procedimento administrativo e a que obriga as autoridades administrativas a motivarem suas decisões. Finalmente, **a Lei Complementar n. 101/00, que dispõe sobre a Responsabilidade Fiscal, também realiza, direta ou indiretamente, o princípio da transparência administrativa, porquanto obriga os administradores públicos não só a emitirem declarações de responsabilidade fiscal como também a permitirem o acesso público a essas informações**. Convém, então, estudar o alcance e conteúdo do princípio da transparência e suas concretizações no Brasil.

(...)

Finalmente, o Capítulo IX da Lei de Responsabilidade Fiscal, concretiza diretamente a transparência administrativa, porque, além de caracterizar a transparência como " ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso ao público" (art. 48, *caput*), estabelece os meios através dos quais se pode assegurar a transparência da gestão fiscal, tais como o incentivo à participação popular e realização de audiências públicas durante os processos de elaboração e de discussão de planos, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos (parágrafo único do art. 48), a disponibilização das contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, de forma que sejam consultadas e apreciadas pelos cidadãos e instituições da sociedade.

A publicidade deve ser a regra utilizada pelos agentes públicos, devendo alcançar o maior número de entidades e indivíduos. Para tanto as informações devem possuir o maior alcance possível, de modo a atender a todos.

Para a propagação dessas informações, os órgãos podem utilizar todos os meios de comunicação disponíveis, desde que adequados e legítimos, tais como jornais, panfletos, cartazes e outros mais. Ressalto, todavia, que a divulgação pela *internet* é obrigatória, a teor do §2º, do art. 8º, da Lei Federal n. 12.527/2011, que regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição da República.

Assim, as informações, *obrigatoriamente*, devem ser publicadas em *sites* compatíveis com a finalidade das mesmas ou nos portais de transparência dos estados ou municípios.

No tocante à disponibilização dos dados, a LC 131/2009 determina o prazo de atualização e o conteúdo mínimo de informações sobre receita e despesa que devem ser divulgadas na internet. No entanto, boas práticas de promoção da transparência provam desejáveis a consideração de critérios de boa usabilidade, apresentação didática dos dados e em linguagem cidadã, possibilidade de *download* do banco de dados e canal de interação com os usuários.

Ressalto que a transparência na gestão fiscal está prevista pela LC 101/2000, nos seus artigos 48 e 73, com as alterações introduzidas pelas LC 131/2009 e LC 156/2016. *In litteris*:

LC n. 101/2000

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. 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:

I – 1 (um) ano para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com mais de 100.000 (cem mil) habitantes; 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.

Destaco que as alterações feitas pela LC 131/2009 ao texto da LC 101/2000, no que se refere à transparência da gestão fiscal, trouxe inovações e determina que sejam disponíveis, em tempo real, informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Conforme determinado pela LC 131/2009, todos os entes deverão divulgar:

a) 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;

b) quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários. • Receitas • Despesas • Fornecedores • Programas, ações e projetos.

Frise-se que todos os entes estão obrigados a liberar ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, as informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público. Tais informações devem estar disponíveis na rede mundial de computadores.

A liberação em tempo real se refere à disponibilização das informações, em meio eletrônico que permita amplo acesso público, até o primeiro dia útil 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 conforme previsto no Decreto n. 7.185/2010.

Oportuno salientar que a citada lei estabelece que o Município que não disponibilizar as informações dentro do prazo estabelecido no art. 73-B estará sujeito a sanção prevista no inciso I do § 3º do art. 23 da LC 101/2000 – LRF (art. 73 –C). Cumpre assinalar que o mencionado dispositivo estabelece o impedimento do Município receber transferências voluntárias, isto é, o ente fica impedido de receber recursos correntes ou de capital de outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

Com base nesses conceitos, é notória a obrigação da prestação de contas por parte de qualquer indivíduo ou entidade que esteja relacionado com os bens e valores públicos e, ainda, que essas **informações sigam o princípio da publicidade e transparência**. Não ocorrendo a prestação de contas, o responsável estará sujeito às sanções previstas em lei. A Constituição Federal, em seu artigo 5º, inciso XXXIII, ressalta que:

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.

No caso em comento, o denunciante informou que, na gestão do Sr. Marcos Coelho de Carvalho, Prefeito Municipal, constatou-se o descumprimento sistemático da determinação legal de manter o Portal da Transparência daquele Órgão em funcionamento, de acordo com a legislação vigente.

De acordo com o denunciante foram solicitadas informações à Prefeitura, tendo essas sido respondidas de forma vaga e imprecisa. Ressaltou que, por diversas vezes, o citado Município foi condenado por esta Corte de Contas e, ainda assim, continua não disponibilizando ao cidadão as informações claras e transparentes que permitam uma fiscalização efetiva das despesas do Poder Executivo Municipal.

De acordo com o denunciante, fls. 01 a 03, o Chefe do Poder Executivo Municipal de Araguari estaria descumprindo a determinação legal de manter o Portal da Transparência daquele Órgão em funcionamento, de acordo com a legislação vigente, com a divulgação de informações referentes a contratações, despesas e relatórios no citado Portal.

Foram anexadas, pelo denunciante, ao ofício protocolizado neste Tribunal cópias de várias solicitações encaminhadas à Prefeitura (fl. 04 a 10), de relatórios do portal da transparência, (fl. 11 a 39) e documentos de sua habilitação, fl. 40 a 50.

Em exame preliminar dos fatos noticiados, a unidade técnica constatou a procedência da denúncia.

O Ministério Público de Contas ressaltou que o Ministério Público Federal, objetivando diagnosticar como os estados e municípios brasileiros vêm cumprindo as regras de transparência, aplicou um questionário em que foram avaliados vários critérios. As respostas, pontuadas, geraram, ao final, um índice usado para ranquear o ente em relação ao seu nível de transparência (Ranking Nacional de Transparência). Segundo esses critérios, constatou-se um brusco retrocesso no nível de transparência da Administração Municipal de Araguari, que ocupava o 579º lugar no estado, visto que, na primeira avaliação, obteve o índice de 6,20 e, na segunda, realizada entre os dias 09 e 20/05/2016, o índice baixou para 2,60. Face a essa constatação, o Ministério Público de Contas requereu a realização de diligência instrutória, a fim de intervir no feito no exercício da função de fiscal da ordem jurídica.

Deferido o requerimento ministerial, determinou-se que fosse oficiada a Procuradoria da República no Município de Uberlândia, cuja jurisdição abrange o município de Araguari,

requisitando a remessa a esta Corte da cópia das respostas do questionário aplicado quando da última avaliação realizada na Prefeitura de Araguari.

Regularmente intimado, o Ministério Público Federal de Uberlândia, Minas Gerais, respondeu a diligência que lhe foi encaminhada por este Egrégio Tribunal, através do ofício n. 2567-2017 – OF/PRM/UDI/LAM, protocolizado nesta Corte de Contas sob o n. 366251-10, em 05/02/2018, fls. 85. O MPF informou que, *em relação à matéria, foi ajuizada a Ação Civil Pública n. 6961-67.2016.4.01.3803, a qual foi julgada procedente pelo Juízo da 3ª Vara Federal da Subseção de Uberlândia-MG.*

Ressalte-se que, no exame realizado pelo *Parquet de Contas*, foram apontadas as seguintes irregularidades, fl. 109/110:

o *site* do ente não contém ferramenta de pesquisa de conteúdo, não foram nele apresentadas informações sobre as receitas e as despesas municipais nos últimos 06 (seis) meses, resultados de editais de licitação e contratos, prestações de contas, RRO e RGF dos últimos 06 (seis) meses, e o relatório estatístico da quantidade de pedidos de informação;

Impossibilidade da gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, da entrega de pedido de acesso de forma presencial – notadamente no que tange à indicação do órgão, endereço, telefone e horários de funcionamento –, bem como do acompanhamento posterior das solicitações registradas.

A 4ª CFM/DCEM no exame da defesa apresentada pelo gestor municipal fl. 114/116 informou que:

[...] compulsando aos autos, defronta-se com petição de defesa fls. 114/116, e, de início já é possível verificar que o denunciado não fez nenhuma referência às irregularidades apontadas pelo Ministério Público Federal, fls. 101/104, nem aos apontamentos do Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais, fls. 109/110, permanecendo silente, com o que opera a revelia e prevalece como verdadeiros os apontamentos anotados, pelo Órgão Ministerial, com o que confirma o apontamento constante do Exame Inicial, fls. 71/74. Verifica-se, pois, que a defesa contestou o apontamento do Órgão Técnico, fls. 71/74, afirmando categoricamente que as irregularidades apontadas não procedem.

Todavia, os apontamentos anotados no Exame Inicial foram confirmados nas informações do Ministério Público Federal, fls. 101/104, assim como pelo dispositivo da sentença proferida pelo MM. Juiz da 3ª Vara Federal de Uberlândia, Minas Gerais, no sentido de que o denunciado não cumpriu as exigências contidas no artigo 48, parágrafo único, inciso II, 48-A, incisos I e II, e 73-B, inciso I, Parágrafo único, da Lei Complementar n. 101/2000, conforme consta do ofício de fls. 85, datado de 06/12/2017, protocolizado nesta Corte de Contas sob o n. 36621-10, em 05/02/2018.

Por meio da Consulta n. 838735, de relatoria do Conselheiro Mauri Torres, apreciada na sessão do dia 29/02/2012, deliberou-se acerca da publicidade do Relatório de Gestão Fiscal e do Relatório Resumido da Execução Orçamentária disciplinada por ato normativo próprio desta Corte de Contas, qual seja, a Instrução Normativa n. 12/2008, mais especificamente em seus artigos 4º, §2º e 8º, §2º, *in verbis*:

Art. 4º O Relatório de Gestão Fiscal será emitido, separadamente, pelos chefes dos Poderes Executivo e Legislativo ao final de cada quadrimestre, facultando-se aos municípios com população inferior a cinquenta mil habitantes optar pela sua divulgação semestral, observada a mesma periodicidade de envio por ambos os Poderes, na forma do artigo 10 desta instrução.

Ressalte-se que a unidade técnica, em sua análise, informou, com base nos relatórios extraídos do Portal Transparência e anexos, (fls. 172/174-v), que não foram lançadas as receitas

relativas ao 1º e 2º bimestre no Relatório Resumido da Execução Orçamentária, e, que também, não foi apresentado o relatório quadrimestral referente ao exercício de 2018. Verifica-se ainda, que nenhuma informação consta no Portal Transparência relativo ao Relatório de Gestão Fiscal. Segundo a unidade técnica, *portanto, é forçoso reconhecer que essas irregularidades contrariam os artigos 48, 48-A, inciso II, e 73-B, inciso I, da LC n. 101/2000*. Foi assinalado ainda, *que os documentos de fls. 117 a 170 estão incompletos e/ou inconclusos ou não guardam relação com as irregularidades apontadas e, por isso, não confirmam os argumentos insertos na petição de defesa, fls. 114/116*.

Em sua defesa, fls. 114/116, o interessado informou que im procedem tais alegações, uma vez que todas essas informações estariam disponíveis no Portal da Transparência da Prefeitura Municipal. Aduziu que o Município de Araguari vem cumprindo integralmente com o disposto no art. 48-A da LC 101/2000, visto que o RGF é disponibilizado no citado Portal.

O defendente trouxe aos autos cópias de relatórios extraídos do Portal da Transparência da Prefeitura Municipal, fls. 117/170.

Em sua conclusão, o órgão técnico constatou a

irregularidade atinente à falta de disponibilização à sociedade, em tempo real, das informações pormenorizadas relativas às receitas no Relatório Resumido de Execução Orçamentária – RREO, como, também, nenhuma informação disponibilizada no Relatório de Gestão Fiscal – RGF, em meios eletrônicos de acesso público, nos 1º e 2º Bimestre, assim como relativo ao 1º quadrimestre de 2018, pelo Município de Araguari, Minas Gerais, pelo que deve ser responsabilizado o Senhor Marcos Coelho de Carvalho, atual Prefeito Municipal, por desobediência às disposições contidas nos artigos 48, 48-A, inciso II, e 73-B, inciso I, parágrafo único, da Lei Complementar Nacional n. 101/2000.

Consta ainda, do relatório elaborado pelo órgão técnico, *que o denunciado permaneceu silente em relação aos apontamentos do Ministério Público de Contas, fls. 109/110, e, também, em relação às informações do Ministério Público Federal de Uberaba, Minas Gerais, fls. 101/104 destes autos*.

No parecer de 23/10/2018, fl. 184/185, o Ministério Público opina:

[...] pela procedência dos apontamentos objeto da presente ação de controle externo, o que, nos termos da fundamentação da manifestação de fl. 109/110 deste órgão ministerial, dá ensejo à aplicação de multa ao responsável, sem prejuízo das demais sanções legais cabíveis, bem como à emissão de determinação ao responsável para que, dentro de um prazo razoável, tome as providências necessárias ao saneamento das irregularidades constatadas, sob pena de multa, devendo este Tribunal providenciar que sua unidade técnica competente monitore o cumprimento dessa determinação.

Compulsando os autos com as informações e documentos apresentados pelo gestor municipal em sua defesa, constato a procedência da denúncia e ratifico o apontamento feito pela unidade técnica, haja vista que *não* identifiquei que dele constassem documento comprobatório da publicação das informações pormenorizadas relativas às receitas no Relatório Resumido de Execução Orçamentária – RREO, como, também, nenhuma informação disponibilizada no Relatório de Gestão Fiscal – RGF, em meios eletrônicos de acesso público, nos 1º e 2º Bimestre, assim como relativo ao 1º quadrimestre de 2018 no Portal da Transparência do Município de Araguari.

Em face ao exposto, corroborando as conclusões da unidade técnica e do Órgão Ministerial julgo pela *procedência* da denúncia apresentada contra o Sr. Marcos Coelho de Carvalho, Prefeito Municipal de Araguari, relativas ao descumprimento sistemático da determinação legal de manter o Portal da Transparência daquele Órgão em funcionamento, de acordo com a legislação vigente.

III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, considerando o descumprimento pelo Sr. Marcos Coelho de Carvalho, Prefeito Municipal de Araguari, das disposições contidas nos artigos 48, 48-A, inciso II, e 73-B, inciso I, parágrafo único, da Lei Complementar Nacional n. 101/2000, manifesto-me pela aplicação de multa ao referido gestor, no valor de R\$10.000,00, (dez mil reais), nos termos do disposto no art. 85, II, da Lei Complementar n. 102/2008, Lei Orgânica desta Corte.

Determino ao mencionado Chefe do Poder Executivo Municipal de Araguari que atente para o cumprimento do preconizado nas normas sobreditas, promovendo a publicação do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), nos meios eletrônicos e outros existentes conforme disposto na da Instrução Normativa – INTC n. 12/2008.

Determino também, que a Diretoria de Controle Externo dos Municípios – DCEM adote providências no sentido de monitorar o cumprimento desta determinação conforme proposto pelo *Parquet de Contas*.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em: **I)** aplicar multa ao Sr. Marcos Coelho de Carvalho, Prefeito Municipal de Araguari, no valor de R\$10.000,00, (dez mil reais), nos termos do disposto no art. 85, II, da Lei Complementar n. 102/2008, Lei Orgânica desta Corte, considerando o descumprimento das disposições contidas nos artigos 48, 48-A, inciso II, e 73-B, inciso I, parágrafo único, da Lei Complementar Nacional n. 101/2000; **II)** determinar que o mencionado Chefe do Poder Executivo Municipal atente para o cumprimento do preconizado nas normas sobreditas, promovendo a publicação do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), nos meios eletrônicos e outros existentes conforme disposto na Instrução Normativa – INTC n. 12/2008; **III)** determinar que a Diretoria de Controle Externo dos Municípios – DCEM adote providências no sentido de monitorar o cumprimento desta determinação conforme proposto pelo Ministério Público de Contas.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Substituto Hamilton Coelho e o Conselheiro Substituto Adonias Monteiro.

Presente à sessão a Procuradora Cristina Andrade Melo.

Plenário Governador Milton Campos, 26 de março de 2019.

JOSÉ ALVES VIANA

Presidente e Relator

(assinado eletronicamente)

jc/tp/ms/SR

CERTIDÃO

Certifico que a **Súmula** desse **Acórdão** foi disponibilizada no Diário Oficial de Contas de ___/___/_____, para ciência das partes.

Tribunal de Contas, ___/___/_____.

**Coordenadoria de Sistematização de
Deliberações e Jurisprudência**