

MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA MORALIDADE
ADMINISTRATIVA



MANUAL PARA AVALIAÇÃO DE PORTAIS MUNICIPAIS

Programa Transparência e Cidadania

AGOSTO/2017

MPSC
MINISTÉRIO PÚBLICO
Santa Catarina

CMA

Centro de Apoio Operacional
da Moralidade Administrativa

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	3
1 BREVE HISTÓRICO	4
2 DIRETRIZES DA TRANSPARÊNCIA	7
3 FORMAS DE DIVULGAÇÃO	9
3.1 SÍTIOS OFICIAIS	9
3.2 PORTAIS DE TRANSPARÊNCIA	12
3.2.1 PORTAL BETHA SISTEMAS	13
3.2.2 PORTAL PÚBLICA INFORMÁTICA	15
3.3 PORTAL DE ACESSO À INFORMAÇÃO FECAM	19
4 LISTAS DE VERIFICAÇÃO E ANÁLISE (CHECKLIST)	20
4.1 ESTRUTURA DA LISTA	20
4.2 ITENS DA ANÁLISE	22
4.2.1 INFORMAÇÕES INSTITUCIONAIS	22
4.2.2 INFORMAÇÕES CONTÁBEIS E DE RESPONSABILIDADE FISCAL	22
4.2.3 LEIS ORÇAMENTÁRIAS, PRESTAÇÕES DE CONTAS E DECRETOS LEGISLATIVOS REFERENTES AOS JULGAMENTOS DAS CONTAS	26
4.2.4 AGENTES PÚBLICOS	26
4.2.5 INFORMAÇÕES SOBRE DIÁRIAS E AJUDAS DE CUSTO	26
4.2.6 CONVÊNIOS COM OUTROS ENTES PÚBLICOS	27
4.2.7 CONTRATOS E CONVÊNIOS COM PARTICULARES	27
4.2.8 PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS	28
4.2.9 FERRAMENTAS DE TRANSPARÊNCIA	28
5 CONCLUSÃO	29

Nos últimos anos, especialmente após a edição da Lei Complementar 131/2009 e da Lei 12.527/2011, as noções de “transparência” e “acesso à informação” receberam destaque jurídico e político e estão hoje intrinsecamente associadas à ideia de gestão pública proba e eficiente, a contemplar o que se convencionou denominar de direito transindividual à “boa administração”.

A Constituição Federal já definia a publicidade como princípio vetor da Administração (art. 37, caput) e estabelecia o direito fundamental de “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” (art. 5º, XXXIII). Assim, a Lei do Portal da Transparência e a Lei de Acesso à Informação apenas estabeleceram exigências concretas e critérios objetivos para aferição das diretrizes fixadas pela Carta Política.

Nesse contexto, surgiu o Programa TRANSPARÊNCIA E CIDADANIA, executado pelo CMA, com objetivo de fomentar a adequação dos portais municipais aos ditames da LAI. Premiado pelo Conselho Nacional do Ministério Público em 2015, o Programa pautou-se por metodologia simples: avaliar - e reavaliar - todos os sites públicos municipais e prover o Colega Promotor de Justiça de informações precisas a respeito da adequação das páginas eletrônicas sob sua fiscalização às exigências legais. Não é pretensão afirmar que a liderança de alguns Municípios barriga-verdes em rankings nacionais de transparência foi impulsionada por ações do Programa.

É hora, no entanto, de expandir essa bem-sucedida experiência e materializá-la em produtos ainda mais concretos. O presente MANUAL visa a estender o conhecimento acumulado, pelo Centro de Apoio, nos últimos quatro anos, na fiscalização dos websites, de modo a auxiliar o Promotor de Justiça e sua equipe de trabalho, além de facilitar o controle social exercido pelo cidadão na tarefa contínua de acompanhamento dos dados veiculados pelos órgãos municipais. Construído sob o signo da praticidade, visa a facilitar a compreensão e padronizar a análise dos portais, sempre com indicação dos dispositivos legais aplicáveis, razão pela qual será de especial relevo para Assistentes de Promotoria e Estagiários, muitas vezes confrontados com queixas específicas do cidadão sobre omissões ou desvios pontuais dos Portais.

Registro nossos agradecimentos a todos os apoiadores do Programa TRANSPARÊNCIA, dentro e fora do Ministério Público, que auxiliaram a difundir em nosso Estado a cultura do acesso à informação; ao Promotor de Justiça Davi do Espírito Santo, Coordenador do CMA, à época do lançamento, e entusiasta do Programa; e à equipe deste Centro de Apoio, incansável na missão de (re)analisar o conteúdo dos Portais, com especial destaque para a servidora Juliana Goulart Ferreira, responsável pela organização dos trabalhos e idealizadora do presente MANUAL.

Boa Leitura!

SAMUEL DAL-FARRA NASPOLINI
Coordenador do CMA

1 BREVE HISTÓRICO

Lançado no final de 2013, o Programa TRANSPARÊNCIA E CIDADANIA, conduzido pelo Centro de Apoio Operacional da Moralidade Administrativa, representa a articulação estratégica do Ministério Público Estadual na promoção da cultura da cidadania. Não por acaso, pois, a primeira fase do Programa foi marcada pela apresentação de seus objetivos e suas propostas em eventos realizados por associações de Municípios e Vereadores, difundindo a ideia de democratizar a informação pública.

Em sua proposta original, a adequação dos portais municipais às exigências da Lei de Acesso à Informação e da Lei do Portal da Transparência, objetivo último do Programa, seria fomentada mediante ação coordenada dos órgãos do MPSC e parceiros externos, a ser desenvolvida nas seguintes etapas:

- 1º) elaboração de listas de verificação (checklists) dos Portais, com base nos parâmetros legais (a cargo do CMA);
- 2º) avaliação dos portais municipais (CMA);
- 3º) composição de modelos de Termo de Ajuste de Conduta (CMA);
- 4º) envio dos TACs e das avaliações às Promotorias responsáveis (CMA); e
- 5º) negociação com autoridades municipais, executivas e legislativas, para aprimoramento dos Portais (Promotorias de Justiça).

Inserido no Planejamento Estratégico do MPSC, o Programa produziu seus modelos e avaliações iniciais nos primeiros meses de 2014, tendo concluído, ao final desse mesmo ano, a avaliação completa de todas as páginas na Internet de Prefeituras e Câmaras de Vereadores em SC, atingindo 590 websites visitados.

Evidentemente, a intensificação do acompanhamento dos Portais por parte das Promotorias de Justiça suscitou reações. Os chamados “TACs da Transparência” foram objeto de muita discussão, durante a série de encontros regionais, entre Promotores de Justiça e Prefeitos Municipais, em meados de 2014. Várias associações municipais orientaram seus Municípios filiados a não assinar o ajuste, em geral, sob a alegação de que “dificuldades técnicas” impediriam a evolução dos sites buscada pelo Ministério Público.

Por essa razão, dezembro de 2014 marca um período importante na história do Programa, porquanto, nesse mês, em razão de uma série de reuniões realizadas pelo CMA com representantes da Federação Catarinense de Municípios (FECAM) e da Associação de Municípios do Médio Vale do Itajaí (AMMVI), obteve-se o consenso quanto a um padrão de termo de ajuste de conduta mitigado em algumas exigências técnicas que, na verdade, pouco contribuíam para os objetivos do projeto.

Vencidas as resistências iniciais, o número de TACs assinados cresceu significativamente, para o que também concorreu a posição de destaque obtida por Municípios catarinenses que já haviam aderido ao Programa em rankings nacionais de transparência, como ocorreu na primeira edição da Escala Brasil Transparente, publicada pela Corregedoria-Geral da União, em maio de 2015, na qual foram analisados 492 Municípios brasileiros e no qual apenas duas cidades se destacaram com nota máxima em Transparência: a metrópole São Paulo-SP e Apiúna-SC.

Entretanto, o número de ações judiciais derivadas de falhas ou omissões nos Portais manteve-se sempre baixo, o que bem denota um dos traços característicos do TRANSPARÊNCIA, que privilegia soluções consensuais, sem descurar a opção de recurso ao Poder Judiciário, quando as providências administrativas mostram-se insuficientes.

Em 2015, o Programa obteve o 3º lugar no Prêmio do Conselho Nacional do Ministério Público, na categoria Diminuição da Corrupção. Encerrado o ciclo das avaliações originais, o Centro de Apoio passou a realizar, por solicitação dos Colegas Promotores, a reavaliação de Portais executivos e legislativos, trabalho árduo, não raro consistente em diversas reanálises da mesma página durante o ano.

Em 2016, dois novos desafios aguardavam o TRANSPARÊNCIA, o primeiro deles bastante positivo: a ampliação do objeto do Programa para avaliação de órgãos da Administração Estadual. Por instigação do Conselho Superior do Ministério Público, foi realizada avaliação preliminar do portal do Poder Executivo do Governo do Estado, seguida da criação de novos modelos de checklists para acompanhamento das páginas de outras Instituições estaduais. No início de 2017, avaliações completas dos Portais da Assembleia Legislativa, Poder Executivo, Poder Judiciário, Tribunal de Contas e do próprio Ministério Público já haviam sido realizadas, com as sugestões pertinentes enviadas aos respectivos mandatários.

O segundo desafio foi, de certa forma, resultado do próprio sucesso da metodologia do Programa: a coexistência de avaliações simultâneas da transparência, realizadas por órgãos de controle distintos (TCE, CGU, MPF), orientados por critérios diversos e, como tal, conduzindo a resultados diferentes, produzindo perplexidade ao Administrador avaliado. Nova rodada de discussões com associações regionais de Municípios motivou a realização, pelo CMA, de um comparativo entre os checklists utilizados por cada órgão e fundamentou a decisão institucional: a lista de avaliação do Programa TRANSPARÊNCIA, a seguir apresentada, por ser mais ampla e detalhada do que qualquer outro checklist, seria preservada.

No início de 2017, com o início das novas administrações municipais eleitas no pleito de 2016, o Transparência detectou um problema grave, antes insuspeito: o final do contrato de prestação de serviços entre empresas organizadores de portais e alguns Municípios ocasionava a supressão dos dados veiculados, em evidente prejuízo ao controle social. Notificaram-se as empresas envolvidas e a extensão e o conteúdo de seus contratos pode ser hoje visualizada, na página do CMA, na Intranet. Firmou-se, assim, o postulado básico: dados relativos à Gestão Pública são de domínio coletivo, não pertencem ao órgão público e, muito menos, à empresa organizadora do Portal.

Hoje, o Programa registra números impressionantes: 590 (quinhentos e noventa) portais avaliados, representativos de todas as 295 Prefeituras e 295 Câmaras de Vereadores de Santa Catarina, como os resultados da avaliação original devidamente enviados aos Colegas Promotores; mais de 600 (seiscentas) reavaliações, realizadas mediante solicitação; 329 (trezentos e vinte e nove) Inquéritos Cíveis instaurados; 106 (cento e seis) Termos de Ajustamento de Condutas celebrados; e 29 (vinte e nove) Ações Cíveis Públicas propostas. É fato, ainda, que diversas páginas públicas na Internet foram aprimoradas em razão do Programa, conquanto os respectivos Prefeitos ou Presidentes de Câmara não tenham firmado qualquer compromisso formal com o MPSC.

A ampliação da cultura da transparência suscita e suscitará sempre novas demandas ao Programa. A questão dos Portais das empresas estatais é premente, e deve ser enfrentada. Os consórcios públicos assumem posição de destaque na prestação de serviços coletivos e devem passar pelo crivo do controle social. Mesmo entidades de direito privado, como as organizações sociais (Lei 9.637/98), as organizações da sociedade civil (Lei 13.019/14) e as associações municipais, porquanto gestoras de recursos públicos, e, como reiteradamente solicitado pelos Colegas Promotores, devem observar os imperativos da transparência.

Nesse cenário, é fundamental que o acompanhamento dos portais municipais seja otimizado, viabilizando-se soluções imediatas e locais para problemas pontuais, razão última da produção deste MANUAL.

Destaca-se que todos os materiais pertinentes ao Programa estão disponíveis, na página do CMA, na Intranet, incluídos os documentos de abertura do Programa, checklists de análise e modelos de peças judiciais e extrajudiciais.

2 DIRETRIZES DA TRANSPARÊNCIA

A Lei 12.527/2011, que regulamenta o acesso à informação previsto no inciso XXXIII da Constituição Federal, dispõe sobre procedimentos a serem observados por todas as esferas federativas, inclusive órgãos da Administração Direta e Indireta de todos os Poderes (art. 1º). No que couber, a Lei aplica-se às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos.

Antes de iniciar a análise dos portais e o preenchimento dos checklists, é preciso considerar os preceitos hermenêuticos trazidos no pórtico da Lei 12.527/2011, que devem nortear a interpretação dos demais dispositivos da Lei:

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

- I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
- II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
- III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
- IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
- V - desenvolvimento do controle social da administração pública. [...]

Art. 5º É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.

Art. 6º Cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a:

- I - gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação;
- II - proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade; e
- III - proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso.

Ao estabelecer a “publicidade como preceito geral”, a Lei de Acesso à Informação impõe à Administração Pública o dever de permitir o amplo acesso do cidadão aos dados sob domínio do Poder Público, restringindo o acesso apenas diante das hipóteses legais de sigilo.

A Lei prevê como diretriz a “divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações”, com o intuito de promover a transparência ativa pelos órgãos públicos. A Administração deve divulgar não apenas as informações obrigatórias mas também ampliar continuamente seu portal veiculando o maior número de informações possível, sem necessidade de formulação de solicitação por parte do interessado (transparência passiva).

O ideal a ser perseguido, portanto, é da publicidade plena, segundo o qual toda informação de interesse público será divulgada pela Administração, independentemente de prévia provocação, pois o objetivo último é o desenvolvimento de uma nova cultura cívica, marcada pelo controle social dos atos do Poder Público (art. 3º, V).

Duas consequências advêm dessa premissa fundamental: 1º) avanços tecnológicos que permitam a divulgação mais ampla de dados públicos devem ser adotados pelos entes interessados; e 2º) as informações relevantes devem estar disponíveis e serem acessíveis ao público em geral.

Por essa razão, o art. 5º da Lei de Acesso à Informação pontua que o acesso à informação deve ser garantido “de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão”. Assim, no momento da análise dos portais, deve-se buscar a informação visada a partir do ponto de vista do cidadão. A informação deve estar acessível preferencialmente em local de fácil visualização e de modo que possa ser facilmente identificada e compreendida.

Dessa forma, como regra, quando alguma informação não é localizada, tende-se a afirmar que o órgão não cumpriu o exigido pela Lei, ainda que, na verdade, não tenha publicado determinado dado em razão de ele não existir no órgão. Se, por exemplo, não forem encontrados servidores inativos na relação de servidores, o cidadão não saberá se a informação não foi disponibilizada por não existirem inativos no órgão ou porque o ente simplesmente deixou de publicar a relação, a menos que a informação sobre a inexistência esteja explícita no portal. Assim, o ideal é a maior transparência possível, inclusive no que toca à impossibilidade de divulgar determinada informação, circunstância que deve ser noticiada pelo ente público.

Vale lembrar que, ainda que não seja obrigatória a divulgação de determinada informação em sítios oficiais, qualquer cidadão tem direito a obtê-la, apresentando pedido de acesso a informações nos termos do artigo 10 e seguintes da Lei 12.527/2011, que deverá ser concedido imediatamente (art. 11) ou, não sendo possível, em até 20 (vinte) dias (art. 11, § 1º), no que se convencionou chamar transparência passiva do órgão público. Este é um dos aspectos da Lei de Acesso à Informação menos comentados, porém importantíssimo para atuação ministerial. A recusa injustificada da Administração em atender o pedido formulado por cidadão pode render a responsabilização dos agentes públicos implicados por ato de improbidade administrativa, no mínimo, por conduta atentatória ao princípio da publicidade (Lei 8.429/92).

Além disso, a norma estabelece que deve ser propiciado o “amplo acesso” à informação, inclusive de forma automatizada “por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina” (art. 8º, § 3º, III). Isso implica que o acesso aos dados disponibilizados não deve ser restrito, evitando-se a exigência de cadastros prévios ou de preenchimento de captchas e, ainda, que estejam em formatos abertos, que permitam seu manuseio pelos interessados, como .doc, .xls e .csv.

Segundo a Lei 12.527/2011, as informações devem ser atualizadas (art. 8º, § 3º, VI) e, por conseguinte, devem ser publicadas com a maior brevidade possível, logo após a ocorrência do ato. Portais desatualizados causam sérios transtornos para o exercício do controle social, associando a Administração responsável aos vícios da negligência e da opacidade.

3 FORMAS DE DIVULGAÇÃO

A Lei de Acesso à Informação enumerou rol mínimo de informações que devem ser divulgadas pelos órgãos públicos, “sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet)” (art. 8º, § 2º). Todavia, não estabeleceu padrões para essa divulgação, motivo pelo qual cada site ou portal pode optar por sua própria formatação, o que dificulta, em alguns casos, a busca por determinadas informações.

Não obstante, alguns aspectos são similares em diversos portais, o que facilita o acesso, conforme demonstraremos a seguir. De qualquer modo, se a informação não for encontrada no campo “padrão”, é preciso ter cautela ao afirmar que o dado não está disponível, já que o órgão não tem a obrigação de publicar a informação em um lugar específico.

Desde que a informação seja publicada e o acesso ao cidadão seja garantido, estará cumprido o requisito exigido pela lei. Em vista disso, o ideal é que se tente sempre encontrar o que se busca nos diversos locais possíveis – seja no sítio oficial, no Portal da Transparência ou no Portal de Acesso à Informação disponibilizado pela FECAM.

3.1 SÍTIO OFICIAL

Atualmente, o site de um órgão público é sua fonte primária de transparência, ou seja, o primeiro local em que devem ser buscadas as informações. Embora grande parte dos entes municipais contratem os serviços de organização de seus sítios eletrônicos com empresas fornecedoras, outras cidades optam por publicar todas as suas informações no próprio site. Além disso, os caminhos para outras fontes de informações devem ser acessíveis por meio do site, já que é por ele, necessariamente, que o cidadão buscará informar-se sobre algo relacionado ao Município.

Os sítios oficiais de alguns Municípios e Câmaras de Santa Catarina utilizam o modelo disponibilizado pela FECAM, que segue padronização e possui, via de regra, a mesma aparência. Para demonstração, será utilizado o site do Município de Dionísio Cerqueira:



Figura 1: Cabeçalho e MENU sites modelo FECAM

Na imagem, que retrata a parte superior de um site nos moldes do sistema padrão da FECAM, podem ser visualizadas diversas informações importantes para o cumprimento da transparência. No canto superior direito, há ferramenta de acessibilidade e alto contraste e, nos “Menus”, além do “Transparência”, outras informações importantes podem ser obtidas em “Governo” e “Contato”.

Ainda no mesmo site, na barra de conteúdo à esquerda, é possível encontrar acessos rápidos a “Publicações Oficiais”, como concursos públicos, licitações e contas públicas, e aos Portais de Acesso à Informação e Transparência, entre outros, conforme demonstra a Figura 2.

É comum que sejam utilizados ícones um pouco diferentes, em alguns casos, mas, em geral, todos possuem conteúdo semelhante. Nesses casos, parcela considerável das informações comumente procuradas pelo cidadão, como quadro de servidores e remuneração, poderá ser encontrada a partir do vínculo com o “Portal da Transparência” e o “Acesso à Informação”, muitas vezes identificado pelo ícone contendo a letra “i”, minúscula e estilizada.

No mais, é usual a presença de informações relevantes no Rodapé da página, como endereço e horários de atendimento do ente:



Figura 2: Conteúdo sites modelo FECAM

Outros órgãos, de forma distinta, utilizam padrões próprios para os seus sites, contratados ou elaborados internamente. Essa roupagem geralmente não dificulta a visualização das informações, visto que alguns elementos se assemelham, seguindo padrões nacionalmente consagrados. Essa situação está ilustrada na Figura 3, retirada do sítio oficial do Município de Caçador:



Figura 3: Site modelo independente

Como se pode verificar, ainda que opte por padrão diferente, o “Menu” traz informações relevantes sobre o órgão, como telefones e ramais, e, nas barras laterais de conteúdo, disponibiliza links de acesso ao Portal da Transparência e ao Portal de Acesso à Informação, assim como links rápidos para acesso a licitações, editais, leis municipais, entre outros.

Essa configuração dos sítios oficiais – que incluem links nas barras laterais e menus com acesso facilitado às principais fontes de transparência – é comumente adotada pelos órgãos municipais de Santa Catarina, mesmo quando a formatação dos sites é variável. Assim, para analisar a transparência desses órgãos, é preciso verificar primeiramente, no sítio oficial, quais as fontes de informação disponíveis, que devem estar posicionadas em locais de fácil acesso. Ademais, deve-se ter em vista que, por força da obrigação legal de remessa periódica de dados por parte dos Municípios ao TCE, como regra, todas as informações fundamentais cuja publicação a LAI exige estarão plenamente disponíveis aos administradores municipais.

3.2 PORTAIS DE TRANSPARÊNCIA

Além dos próprios sites, é comum que os órgãos públicos contratem empresas fornecedoras de softwares para disponibilização de seus dados em Portais de Transparência. Em geral, esses portais possuem mecanismo automatizado que retira os dados dos sistemas de gestão – contábil, de licitações, compras etc. – e atualiza automaticamente as informações de publicação obrigatória. O acesso ao Portal da Transparência deve ser realizado de forma simples e clara, a partir do site da instituição.

Cada empresa fornecedora organiza sua própria forma de publicação, mas é fácil identificar pontos de convergência entre os portais que otimizam as buscas por determinadas informações. Entre esses pontos, pode ser citada a divisão das abas, no portal, por “Receitas”, “Despesas”, “Contas Públicas” e “Gestão de Pessoas”, representativa de dados exigidos pela Lei de Acesso à Informação e facilmente obtidos em qualquer portal.

Outras abas, todavia, variam de acordo com a estrutura do portal, mas, conquanto possuam designações diferentes, apresentam conteúdo similar. Conhecer essa organização facilita sobremaneira o trabalho do pesquisador na busca de conteúdo, já que informações específicas podem ser encontradas, em regra, em locais específicos do portal.

As principais empresas fornecedoras desse tipo de serviço no Estado de Santa Catarina são a Betha Sistemas; a Pública Informática e a IPM Sistemas, cujos portais serão apresentados neste material para facilitar futuras buscas. Também já forneceram portais em Municípios do Estado as empresas Governança Brasil e Thema Informática, que, no momento, parecem não ter mais contratos ativos.

Destaque-se, neste ponto, que, no início de 2017, com a assunção ao cargo dos novos Prefeitos Municipais eleitos em 2016, este Centro de Apoio recebeu algumas reclamações de outros órgãos de controle no sentido de que alguns Portais haviam sido desativados, em razão da substituição da empresa prestadora. Em razão disso, o CMA solicitou informações detalhadas às empresas de software acima indicadas, inclusive no tocante à extensão da operação de cada empresa no Estado e dos procedimentos aplicáveis, para salvaguarda das informações, em caso de extinção do contrato. As respostas das empresas notificadas estão disponíveis, na Intranet, na página do Centro de Apoio, no segmento reservado ao Programa Transparência e Cidadania, campo “Empresas Fornecedoras”.

Ressalte-se que os órgãos públicos não precisam contratar empresas para organização do portal, visto que, como já se mencionou, a Lei não estabelece forma a ser seguida na publicação dos atos oficiais. Há casos em que o ente público opta por criar seu próprio portal ou publicar suas informações em outros mecanismos gratuitos, como seu próprio site ou no Portal de Acesso à Informação disponibilizado pela FECAM, como acontece atualmente nos Municípios de Blumenau e Gaspar, por exemplo. Em qualquer caso, se a informação estiver disponível, deve-se considerar cumprida a exigência imposta pela Lei 12.527/2011. Se a Comuna optar por contratar tais serviços no mercado, considerando a pluralidade de empresas prestadoras e a possibilidade de competição, deverá necessariamente realizar licitação.

3.2.1 PORTAL BETHA SISTEMAS

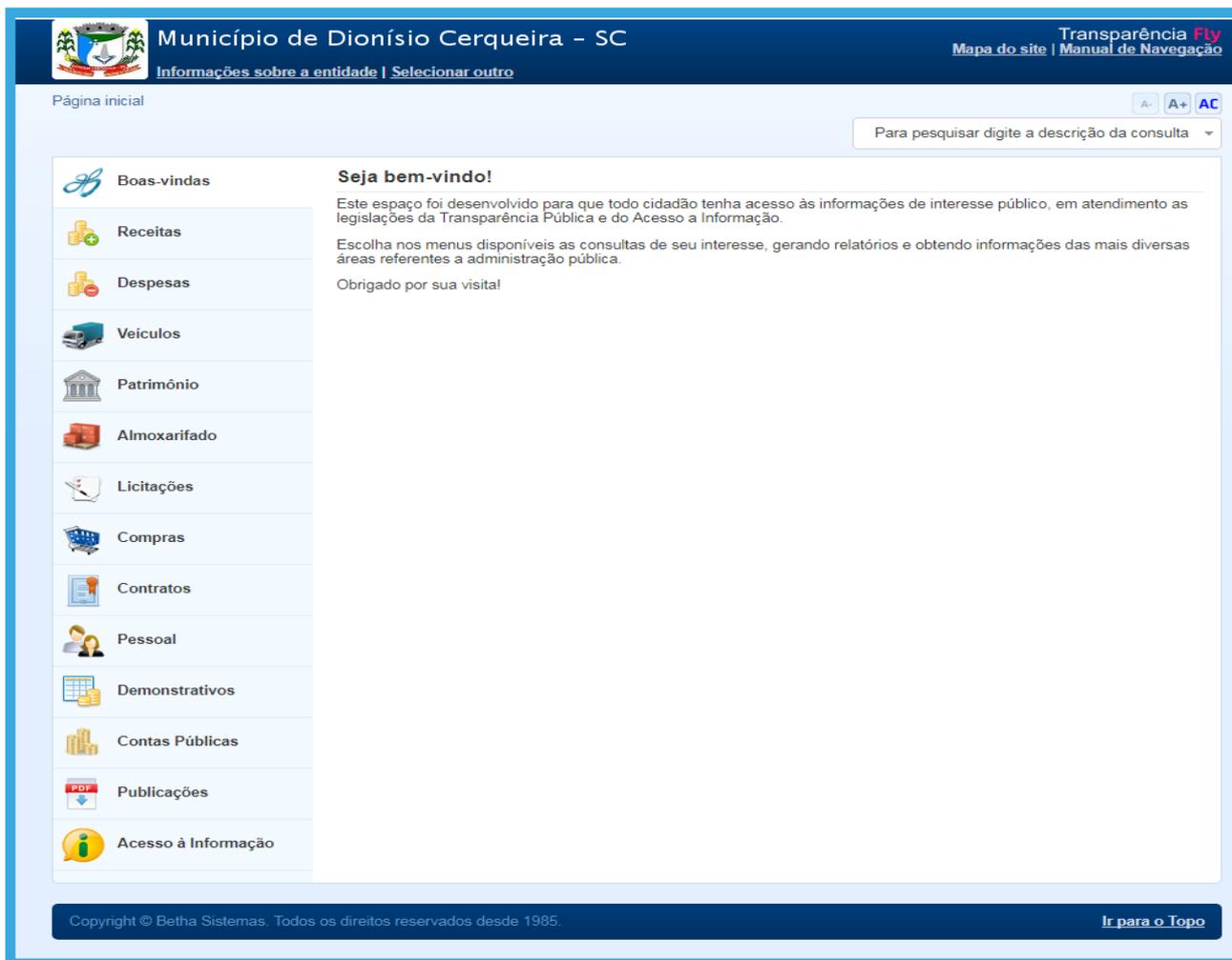


Figura 4: Portal Beta sistemas

A Figura 4 mostra a aparência do Portal da Transparência elaborado pela empresa Beta Sistemas, conhecido também como Fly Transparência, um dos mais utilizados pelos órgãos municipais do Estado.

O Portal é organizado em abas laterais, nas quais podem ser encontradas diversas informações, reunidas em assuntos principais; estes, por sua vez, são ainda divididos em subtópicos, conforme especificações das Figuras 5 a 9, que ilustram as abas que possuem maior número de subdivisões:

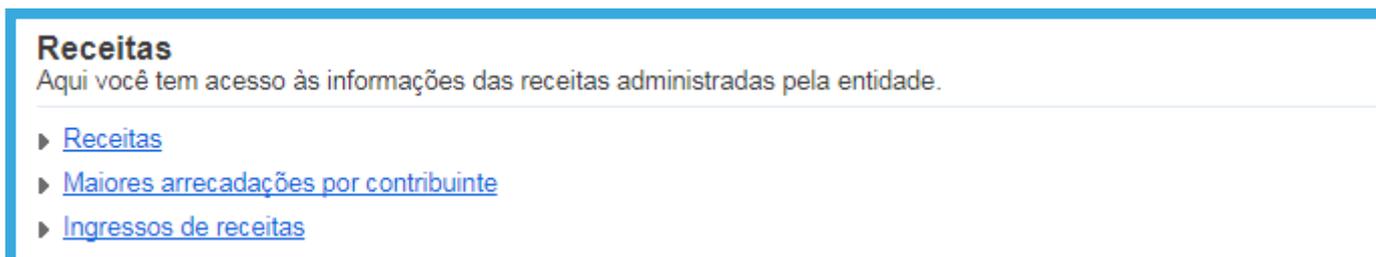


Figura 5: Aba "Receitas" - Portal Beta

Vale esclarecer, sobre essa primeira aba, que o primeiro item, "Receitas", permite a visualização dos ativos financeiros de acordo com a classificação da Lei n. 4.320/1964 (Lei dos Orçamentos), como Receitas Correntes e de Capital e com todas as rubricas pertinentes discriminadas, enquanto o item "Ingressos de Receitas" discrimina todos os ingressos financeiros, conforme valor orçado, lançado e arrecadado, sem classificá-los.

Despesas

Aqui você tem acesso às informações das despesas administradas pela entidade.

- ▶ [Despesas por credor](#)
- ▶ [Execução de programas](#)
- ▶ [Gastos diretos por despesa](#)
- ▶ [Gastos diretos por órgão](#)
- ▶ [Transferências financeiras a terceiros](#)
- ▶ [Empenhos a pagar por ordem cronológica](#)
- ▶ [Despesas com diárias e passagens por credor](#)
- ▶ [Execução de despesa](#)
- ▶ [Gastos diretos de governo](#)
- ▶ [Gastos diretos por favorecido](#)
- ▶ [Gastos diretos por projeto/atividade](#)
- ▶ [Relação de despesas empenhadas, liquidadas e pagas](#)
- ▶ [Despesas com diárias e passagens](#)
- ▶ [Despesas com cartão corp. e suprimento de fundos](#)

Figura 6: Aba "Despesas" - Portal Betha

Pessoal

Consulte informações relativas aos servidores públicos da entidade.

- ▶ [Quadro de pessoal](#)
- ▶ [Servidores inativos](#)
- ▶ [Servidores contratados/temporários](#)
- ▶ [Estagiários](#)
- ▶ [Níveis salariais](#)
- ▶ [Agentes políticos](#)
- ▶ [Servidores/empregados ativos](#)
- ▶ [Servidores efetivos](#)
- ▶ [Servidores comissionados](#)
- ▶ [Total da folha de pagamento](#)
- ▶ [Servidores cedidos/recebidos](#)
- ▶ [Autônomos](#)

Figura 7: Aba "Pessoal" - Portal Betha

Demonstrativos

Consulte a exibição de demonstrativos, transferências e outras informações relevantes de natureza financeira e orçamentária de interesse público.

- ▶ [Convênios](#)
- ▶ [Transferências financeiras entre entidades governamentais](#)
- ▶ [Transferências voluntárias](#)
- ▶ [Receitas e despesas extra-orçamentárias](#)
- ▶ [Movimentação de contas correntes bancárias](#)

Figura 8: Aba "Demonstrativos" - Portal Betha

Publicações

Consulte as publicações selecionadas pela entidade como relevantes para consulta ao cidadão.

- ▶ [Anexos conforme a Lei nº 4.320/64](#)
- ▶ [RELATÓRIOS GERAIS](#)
- ▶ [DECRETOS](#)
- ▶ [PORTARIAS](#)
- ▶ [LEIS](#)
- ▶ [ATAS - SESSÕES PLENÁRIAS](#)
- ▶ [Anexo IN20](#)
- ▶ [Cronograma de ações da Portaria STN Nº 828/2011](#)
- ▶ [PPA - LDO - LOA](#)
- ▶ [RESOLUÇÕES](#)
- ▶ [CONCURSOS](#)
- ▶ [PROJETOS DE LEI](#)
- ▶ [ROTEIROS DE VIAGEM](#)

Figura 9: Aba “Publicações” - Portal Betha

Destaca-se, também, que a aba “Publicações” pode ter conteúdo variável de acordo com o órgão, visto que o mecanismo corresponde à funcionalidade adicional ao Portal da Transparência para publicação de outros itens que não se enquadrem nas demais categorias do Portal.

3.2.2 PORTAL PÚBLICA INFORMÁTICA

A Figura 10 mostra o layout do Portal da Transparência elaborado pela empresa Pública Informática, o qual também é comumente utilizado pelos órgãos municipais do Estado.

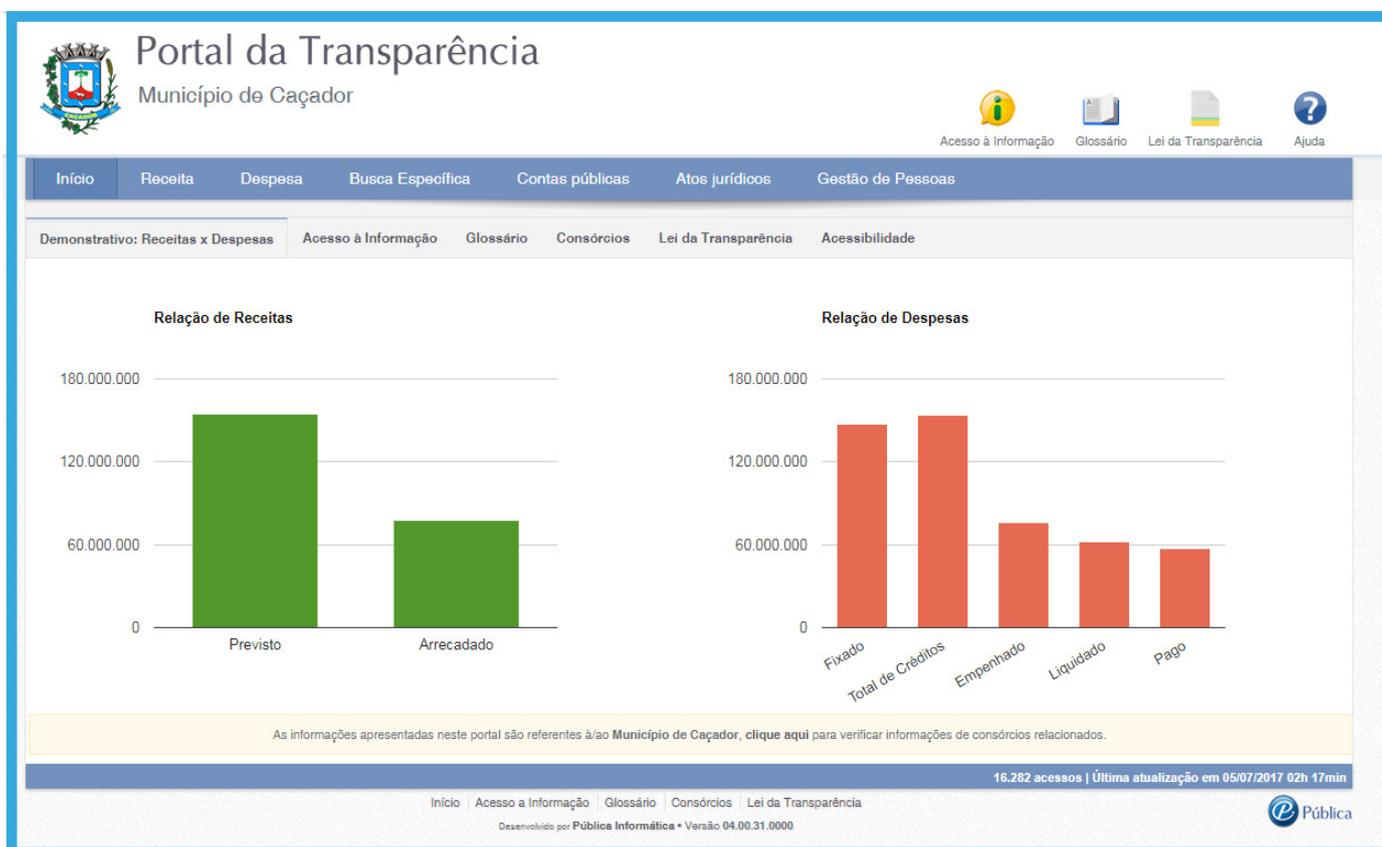


Figura 10: Portal Pública Informática

Esse Portal é organizado em abas superiores, divididas em “Receita”, “Despesa”, “Busca Específica”, “Contas Públicas”, “Atos Jurídicos” e “Gestão de Pessoas”, que se subdividem ainda em outros tópicos, conforme demonstram as Figuras 11 a 16:

Portal da Transparência
Município de Caçador

Acesso à Informação | Glossário | Lei da Transparência | Ajuda

Início | **Receita** | Despesa | Busca Específica | Contas públicas | Atos jurídicos | Gestão de Pessoas

Fonte de Recurso | Natureza | Gráficos

Unidade Executora: -- Todas as unidades consolidadas --

Período: 01/01/2017 a 31/12/2017

Consultar

Outros formatos: PDF • CSV • TXT

Categoria econômica / Natureza	Prevista	Arrecadada	Percentual
Receitas Correntes	R\$ 154.717.104,89	R\$ 76.590.010,08	49,50 %
Receita Tributária	R\$ 25.758.884,72	R\$ 15.074.220,69	58,52 %
Receitas de Contribuições	R\$ 2.838.186,50	R\$ 2.056.959,14	72,47 %
Receita Patrimonial	R\$ 910.205,10	R\$ 670.360,81	73,65 %
Receita Agropecuária	R\$ 53.464,50	R\$ 0,00	0,00 %
Receita de Serviços	R\$ 47.524,00	R\$ 0,00	0,00 %
Transferências Correntes	R\$ 117.957.836,71	R\$ 56.259.605,99	47,69 %
Outras Receitas Correntes	R\$ 7.151.003,36	R\$ 2.528.863,45	35,36 %
Receitas de Capital	R\$ 7.009,79	R\$ 2.089.761,54	29.812,04 %
Operações de Crédito	R\$ 1.069,29	R\$ 1.646.477,13	153.978,54 %
Alienação de Bens	R\$ 0,00	R\$ 37.159,00	0,00 %
Transferências de Capital	R\$ 5.940,50	R\$ 406.125,41	6.836,55 %

16.406 acessos | Última atualização em 07/07/2017 02h 20min

Início | Acesso a Informação | Glossário | Consórcios | Lei da Transparência

Desenvolvido por Pública Informática • Versão 04.00.31.0000

Pública

Figura 11: Aba “Receita” - Portal Pública

Portal da Transparência
Município de Caçador

Acesso à Informação | Glossário | Lei da Transparência | Ajuda

Início | Receita | **Despesa** | Busca Específica | Contas públicas | Atos jurídicos | Gestão de Pessoas

Órgão | Função | Subfunção | Programa | Ação | Categoria | Restos a Pagar | Gráficos

Unidade Executora: -- Todas as unidades consolidadas --

Período: 01/01/2017 a 31/12/2017

Consultar

Outros formatos: PDF • CSV • TXT

Descrição da Categoria	Fixado	Total de Créditos	Empenhado	Liquidado	Pago
Despesas Correntes	R\$ 140.757.800,09	R\$ 141.264.248,80	R\$ 81.844.143,54	R\$ 69.312.898,57	R\$ 59.341.006,00
Pessoal e Encargos Sociais	R\$ 73.093.366,69	R\$ 73.296.157,69	R\$ 43.302.351,72	R\$ 43.044.786,84	R\$ 34.650.278,28
Outras Despesas Correntes	R\$ 67.664.433,40	R\$ 67.968.091,11	R\$ 38.541.791,82	R\$ 26.268.111,73	R\$ 24.690.727,72
Despesas de Capital	R\$ 6.599.004,61	R\$ 11.928.624,62	R\$ 2.395.770,94	R\$ 1.595.147,39	R\$ 513.844,31
Investimentos	R\$ 6.360.384,61	R\$ 11.690.004,62	R\$ 2.395.770,94	R\$ 1.595.147,39	R\$ 513.844,31
Inversões Financeiras	R\$ 238.620,00	R\$ 238.620,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Reserva de Contingência	R\$ 118.810,00	R\$ 118.810,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Reserva de Contingência	R\$ 118.810,00	R\$ 118.810,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00

16.406 acessos | Última atualização em 07/07/2017 02h 20min

Início | Acesso a Informação | Glossário | Consórcios | Lei da Transparência

Desenvolvido por Pública Informática • Versão 04.00.31.0000

Pública

Figura 12: Aba “Despesa” - Portal Pública

Portal da Transparência
Município de Caçador

Acesso à Informação | Glossário | Lei da Transparência | Ajuda

Início | Receita | Despesa | **Busca Específica** | Contas públicas | Atos jurídicos | Gestão de Pessoas

Favorecido | Empenho / Restos a pagar | Diárias

Unidade Executora: -- Todas as unidades consolidadas --

Período: 01/01/2017 a 31/12/2017

Nr. Empenho:

[Consultar](#)

Outros formatos: [PDF](#) • [CSV](#) • [TXT](#)

Tipo	Emissão	Número	Categoria	Fornecedor	Empenhado / Restos (não processado)	Restos (processado)	Anulado	Liquidado	Pago
Restos a pagar	26/02/2016	483	Comum	3/S MATERIAL PARA ESCRITÓRIO LTDA	R\$ 0,00	R\$ 57,30	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Orçamentário	17/01/2017	138	Comum	3/S MATERIAL PARA ESCRITÓRIO LTDA	R\$ 1.520,90	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 1.520,90	R\$ 1.520,90
Orçamentário	24/05/2017	2046	Comum	3/S MATERIAL PARA ESCRITÓRIO LTDA	R\$ 2.291,15	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Restos a pagar	30/03/2016	170	Comum	3/S MATERIAL PARA ESCRITÓRIO LTDA	R\$ 0,00	R\$ 386,70	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 386,70
Restos a pagar	13/04/2016	213	Comum	3/S MATERIAL PARA ESCRITÓRIO LTDA	R\$ 0,00	R\$ 80,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 80,00
Restos a pagar	05/01/2016	116	Comum	3/S MATERIAL PARA ESCRITÓRIO LTDA	R\$ 0,00	R\$ 1.445,60	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00

Figura 13: Aba “Busca Específica” - Portal Pública

Portal da Transparência
Município de Caçador

Acesso à Informação | Glossário | Lei da Transparência | Ajuda

Início | Receita | Despesa | **Busca Específica** | Contas públicas | Atos jurídicos | Gestão de Pessoas

Lei de Responsabilidade Fiscal

Prestação de contas

Planejamento

Unidade Executora: -- Todas as Unidades --

Exercício: 2017

Período:

Data de publicação:

[Consultar](#)

Figura 14: Aba “Contas Públicas” - Portal Pública

Portal da Transparência
Município de Caçador

Acesso à Informação | Glossário | Lei da Transparência | Ajuda

Início | Receita | Despesa | **Busca Específica** | Contas públicas | Atos jurídicos | Gestão de Pessoas

Contratos

Leis e Decretos

Processos Licitatórios

Parcerias / Convênios

Atos Oficiais

Unidade Executora: -- Todas as Unidades --

Período: -- Todos os Períodos --

Número do Contrato: Ex.: 001/2017

Objeto do Contrato: Ex.: Aquisição, Contratação, Locação...

Período de Assinatura: 01/01/2017 a 07/07/2017

[Consultar](#)

Outros formatos: [PDF](#) • [CSV](#) • [TX](#)

Contrato 01/2017 - Fundação Municipal do Meio Ambiente de Caçador

COLETA, TRANSPORTE E DISPOSIÇÃO FINAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS E COMPACTÁVEIS DO MUNICÍPIO e COLETA E TRANSPORTE DE RESÍDUOS SÓLIDOS RECICLÁVEIS (NÃO INDUSTRIAIS) DO MUNICÍPIO

[+] Detalhes

Figura 15: Aba “Atos Jurídicos” - Portal Pública

Portal da Transparência
Município de Caçador

Acesso à Informação | Glossário | Lei da Transparência | Ajuda

Início | Receita | Despesa | Busca Específica | Contas públicas | Atos jurídicos | **Gestão de Pessoas**

Quadro Funcional | Efetivos | Comissionados | Cedidos/Recebidos | Estagiários | Temporários | Aposentados/Pensionistas | Agente Político | Cargos

Unidade: -- Todas as Unidades --
 Mês: Junho | Ano: 2017
 Nome: | Local: | Cargo: |
 Situação: -- Todos -- | Vinculo: -- Todos --
 Consultar

Outros formatos: PDE • CSV • TXT

Matrícula	CPF	Nome	Cargo	Unidade	Local	Horas/mês
14100	036.***.***-31	ACIR DOS SANTOS	AGENTE DE SERVIÇOS E OBRAS ESPECIAIS	Prefeitura Municipal de Caçador	Secretaria da Infra Estrutura	220,00
13973	059.***.***-55	ADA BELLI DE LIMA	AGENTE COMUNITÁRIO DE SAÚDE - EACS	Prefeitura Municipal de Caçador	Municípios (rec. Agentes Comun.)	200,00
12772	637.***.***-04	ADAIR DAS GRACAS MARTINS CARDOSO	AUXILIAR DE ENFERMAGEM - ESF	Prefeitura Municipal de Caçador	Nossa Senhora De Salete (rec. Próprios)	200,00
1207	594.***.***-15	ADAIR FERREIRA DA LUZ	AUXILIAR SERVICOS GERAIS	Prefeitura Municipal de Caçador	Cedidos	220,00
468	029.***.***-21	ADALBERTO GOMES RIBEIRO	PROFESSOR ENSINO FUNDAMENTAL II(6º ao 9º ano)	Prefeitura Municipal de Caçador	Secretaria da Educação, Fundef 60	81,00
614	307.***.***-68	ADAO GONCALVES	APOSENTADO	IPASC	Assistência e Previdência - IPASC	220,00
2651	732.***.***-87	ADAO JUAREZ ROSA DE OLIVEIRA	AUXILIAR SERVICOS GERAIS	Prefeitura Municipal de Caçador	Secretaria de Agricultura, Desenv. Rural e Meio Ambiente	220,00
5065	812.***.***-68	ADAO ORTIZ DE GOES	CARPINTEIRO	Prefeitura Municipal de Caçador	Secretaria da Infra Estrutura	220,00
2507	560.***.***-49	ADAO RIBEIRO DE CAMARGO	AUXILIAR SERVICOS AGRICOLAS E FLORESTAIS	Prefeitura Municipal de Caçador	Secretaria da Infra Estrutura	220,00

Figura 16: Aba “Gestão de Pessoas” - Portal Pública

3.2.3 PORTAL IPM SISTEMAS

CAMARA DE VEREADORES DE GARUVA
Portal da Transparência

O que você precisa? (CTRL+SHIFT+F)

Suprimentos | Receitas | Despesas | Pessoal | Relatórios Legais | Contas Públicas | Acesso à Informação

Início | Informações Atualizadas em 07/07/2017

Seja Bem Vindo

O objetivo do Portal da Transparência é assegurar a boa e correta aplicação dos recursos públicos aumentando a transparência da gestão pública, permitindo que o cidadão acompanhe como o dinheiro público está sendo utilizado e ajude a fiscalizar.

Leis que regem o Portal:

- Lei Nº 9.755, de 16 de Dezembro de 1998**
Dispõe sobre a criação de "homepage" na "Internet", pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados...
- Lei Complementar Nº 101, de 4 de Maio de 2000**
Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências...
- Lei Nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**
Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do §
- Instrução Normativa 28 DE 05 de Maio de 1999. Portaria 275 de 14 de Dezembro de 2000**
Estabelece regras para a implementação da homepage Contas Públicas, de que trata a Lei nº 9.755/98.
- Lei Complementar Nº 131, de 27 de Maio de 2009**
Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças...
- Lei nº 17.066, de 11 de janeiro de 2017**

Figura 17: Portal IPM Sistemas

O Portal elaborado pela empresa IPM Sistemas também é organizado por abas superiores, divididas em assuntos macro: Suprimentos, Receitas, Despesas, Pessoal, Relatórios Legais, Contas Públicas e Acesso à Informação. Esses são ainda divididos em subtópicos, semelhantes aos já demonstrados.

3.3 PORTAL DE ACESSO À INFORMAÇÃO FECAM

Além das ferramentas de divulgação já mencionadas, a FECAM disponibiliza aos Municípios conveniados a ferramenta conhecida como Portal de Acesso à Informação, que permite a publicação de diversas informações relevantes exigidas pela Lei 12.527/2011 e que vem sendo utilizado por alguns Municípios como seu Portal da Transparência oficial. A ferramenta tem a seguinte aparência:

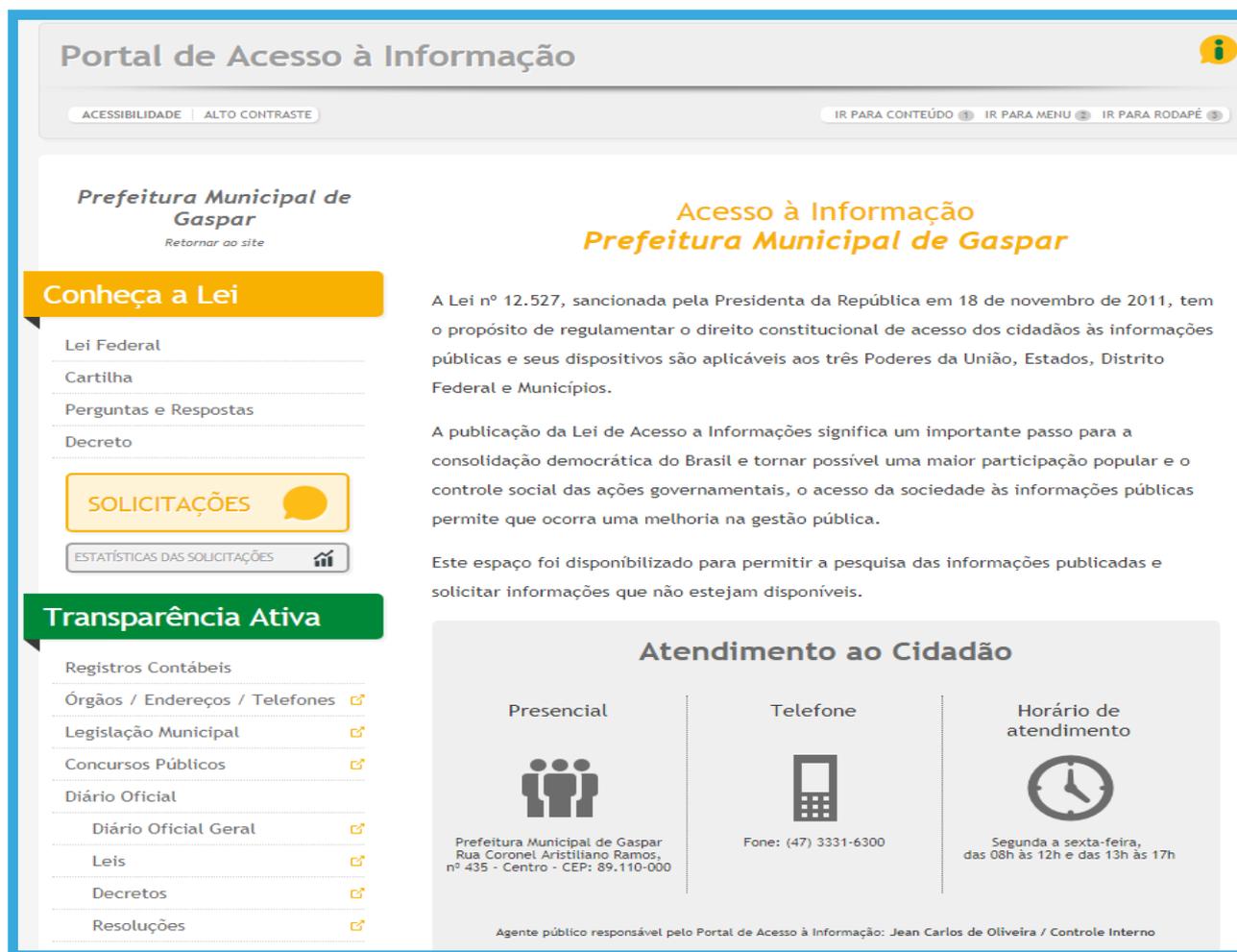


Figura 18: Portal de Acesso à informação FECAM

Pode-se verificar que nessa página inicial, na parte central, constam informações sobre endereço, telefone e horários de atendimento do órgão e, na barra lateral esquerda, além da possibilidade de consulta a perguntas e respostas e a elaboração de solicitações de acesso à informação, o campo "Transparência Ativa" volta-se à publicação de informações exigidas pela Lei de Acesso à Informação.

Alguns Municípios valem-se dessa ferramenta de forma mais efetiva e disponibilizam acesso a todas as suas informações por esse Portal, enquanto outros publicam apenas alguns dados essenciais, de forma complementar ao site ou ao Portal de Transparência.

4 LISTAS DE VERIFICAÇÃO E ANÁLISE (CHECKLISTS)

4.1 ESTRUTURA DA LISTA

Conforme já destacado, para dar vazão aos objetivos do Programa TRANSPARÊNCIA E CIDADANIA e verificar o cumprimento das regras de acesso à informação pelos órgãos municipais do Estado de Santa Catarina, foram elaborados pela equipe do Centro de Apoio Operacional da Moralidade Administrativa, com a colaboração de representantes da Federação Catarinense de Municípios (FECAM), checklists de análise, que tiveram como base as exigências da Lei n. 12.527/2011.

São, ao todo, 4 (quatro) modelos básicos de checklists: dois para Câmaras de Vereadores e dois para as Prefeituras Municipais. Além de compor checklists distintos por Poder, foi necessária a construção de modelos diferentes para Municípios de até dez mil habitantes e para Municípios com mais de dez mil habitantes, por força da exceção prevista no art. 8º, § 4º, da Lei de Acesso à Informação, que prevê:

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

Do mencionado dispositivo, compreende-se que, em relação às pequenas cidades, as informações indispensáveis para publicação na Internet são aquelas previstas nos artigos 48 e 48-A da Lei de Responsabilidade Fiscal, como as leis orçamentárias; as prestações de contas; os pareceres prévios; o Relatório Resumido de Execução Orçamentária; o Relatório de Gestão Fiscal; e informações sobre receita e despesa.

Por essa razão, os checklists para Municípios de até 10 (dez) mil habitantes são consideravelmente menores em comparação aos checklists aplicáveis aos demais casos. Evidentemente, não é vedado, antes, é recomendável que mesmo Prefeituras e Câmaras de pequenas Comunas veiculem, em seus portais, informações mais abrangentes do que aquelas exigidas em Lei.

Segundo estimativa do IBGE, para 2016, Santa Catarina possui 169 Municípios com menos de 10 mil habitantes. Mesmo essas pequenas cidades, no entanto, devem atender, no tempo devido, os pedidos de informações formulados por seus cidadãos, sendo recomendável a criação de serviços de ouvidoria, vinculados às unidades de controle interno.

Os modelos de checklists utilizados no Programa podem ser encontrados na página do CMA na Intranet, no campo Programa Transparência e Cidadania, no link “Documentos Administrativos”. As listas de verificação possuem a seguinte extensão:

Prefeituras de Municípios com mais de 10 mil habitantes:	95 itens
Prefeituras de Municípios com menos de 10 mil habitantes:	8 itens
Câmaras de Municípios com mais de 10 mil habitantes:	85 itens
Câmaras de Municípios com menos de 10 mil habitantes:	8 itens

Deve-se compreender que, na análise geral dos portais, no curso, por exemplo, de procedimentos administrativos para acompanhamento da execução do “TAC da Transparência”, é inviável conferir o conteúdo específico de cada publicação, atendendo-se o pesquisador, como regra, apenas ao que foi ou não disponibilizado. Em outras palavras, verifica-se se há relação de contratos ou servidores do ente analisado, e não, particularmente, se todos os pactos ou servidores em questão foram listados.

Se a análise geral visar a aferir a efetividade dos acervos em tópicos mais específicos, a busca pode ser feita por amostragem, quando não cabível, por exemplo, para averiguar a existência de determinada informação, a análise de todos os contratos disponíveis no Portal. É razoável, portanto, selecionar, aleatoriamente, 5 ou 10 exemplares de cada item e verificar se as informações constam nos campos selecionados.

Por último, não raro a consulta ao Portal, por parte do Ministério Público, terá lugar não apenas para avaliação geral da ferramenta mas também para a busca de informações precisas, específicas, sobre um ato em particular, cuja publicação seja obrigatória, nos termos da Lei 12.527/2011. Nesses casos, ultrapassada a pesquisa nos campos do site reservados para a categoria do ato visado (contratos, licitações etc.) e não tendo sido localizada a informação, caracterizada estará a falha do portal, pela inobservância do mandamento legal.

O reparo da omissão, nesses casos, poderá ser produzido mediante simples comunicação, formal ou informal, da lacuna ao agente público responsável pelo site, cumprindo recordar aqui que a alimentação do Portal, mesmo nos casos em que os serviços de organização foram contratados com empresas privadas, é sempre, em primeira análise, do ente público.

Situações reiteradas e mais abrangentes podem ensejar a execução do termo de compromisso de ajustamento de conduta, quando houver, ou o ajuizamento de ação civil pública cominatória, visando compelir o ente público a atualizar as informações contidas em seu site. De igual forma, caberá o ajuizamento de demanda punitiva se o portal municipal for utilizado para promoção pessoal do gestor, ao arrepio do disposto no art. 37, § 1º, da Constituição Federal. Modelos dessas peças estão também disponíveis na página do CMA na Intranet.

Por fim, constatada a recusa deliberada da autoridade pública em promover a adequação de seus portais, poder-se-á valer o Representante Ministerial da ação de improbidade administrativa, forte no art. 11 da Lei 8.429/92 e no art. 32, § 2º, da Lei 12.527/2011; ou ainda provocar a autoridade máxima do órgão a instaurar processo disciplinar contra o servidor recalcitrante, nos termos do art. 32, caput, da LAI.

Válido lembrar aqui que, no curso de investigações recentemente produzidas pelo GAECO, houve casos registrados de manipulação das informações publicadas pelo ente público, de modo a dissimular fraudes ou “regularizar”, no plano formal, ilícitos previamente cometidos, o que bem ilustra a forte relação entre a observância autêntica da Lei de Acesso à Informação, a promoção da cultura da transparência e a prevenção da corrupção.

4.2 ITENS DA ANÁLISE

Nos próximos tópicos, serão apresentados, de forma resumida, os itens constantes dos checklists da Transparência, de modo a esclarecer possíveis dúvidas no que diz respeito ao conteúdo dos quesitos e apontar sua provável localização nos sites e portais da Transparência.

Vale destacar, como já se mencionou, que não há um padrão específico a ser seguido para cumprimento dos itens do checklist, motivo pelo qual nem sempre as informações serão encontradas nos lugares corriqueiros. Pode ser preciso analisar outros campos dentro do site, do Portal da Transparência ou do Portal de Acesso à Informação para confirmar se a publicação foi feita em outro local ou se não foi, de fato, realizada.

4.2.1 INFORMAÇÕES INSTITUCIONAIS

As primeiras questões do checklist completo referem-se às informações institucionais do ente responsável pelo site, como o registro de competências dos órgãos administrativos, a estrutura organizacional, os endereços e os telefones e os horários de atendimento ao público. O interesse coletivo na disponibilização e atualização de tais dados é patente: o controle social cidadão não pode ser exercido sem o conhecimento preciso a respeito das autoridades responsáveis por cada setor da Administração Municipal e os meios de contato disponíveis.

As duas primeiras informações (registro de competências e estrutura organizacional) são instituídas por ato normativo, seja em Lei, no caso do Poder Executivo, seja em Resolução, no caso da Casa Legislativa. Essas informações devem ser disponibilizadas em locais de fácil acesso e, geralmente, são vinculadas, nos sites dos respectivos entes, nas abas que tratam do "Governo" ou da "Câmara".

Já os endereços, telefones e horários de atendimento ao público podem ser encontrados comumente nos rodapés dos sites, na aba "Contatos" ou em aba específica para essas informações. Em alguns casos, estão disponíveis também no Portal de Acesso à Informação.

4.2.2 INFORMAÇÕES CONTÁBEIS E DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Informações contábeis, como repasses e transferências de recursos financeiros, atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da despesa, lançamento e recebimento da receita, bem como as publicações exigidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, são usualmente encontrados nos Portais de Transparência. Por serem vinculados aos sistemas de gestão do órgão, esses Portais permitem a incorporação diária e automática das informações registradas nos sistemas internos, mantendo-as atualizadas, conforme exigências da Lei 12.527/2011.

Avulta, neste quesito, não apenas o interesse do cidadão na veiculação dos dados, mas a otimização das atividades dos próprios órgãos de controle externo. Dados precisos sobre as finanças municipais garantirão ao Ministério Público a imagem real da saúde financeira do ente, informação valiosa, por exemplo, para as áreas de atuação ministerial voltadas para fiscalização e fomento à execução de políticas públicas.

Sobre esses itens, no que se trata dos atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, devem ser buscadas as informações referentes ao uso do dinheiro público, com os estágios da execução da despesa – em geral, discriminadas como despesas empenhadas, liquidadas e pagas. Nesse item deve ser verificado se os dados complementares foram especificados, como o bem fornecido ou o serviço prestado, o beneficiário do pagamento e a referência ao procedimento licitatório realizado, quando for o caso.

O lançamento e o recebimento da receita nas unidades gestoras devem observar a discriminação da receita conforme sua classificação, especificando as verbas oriundas dos tributos, de transferências, deduções de receitas, entre outras, inclusive referente a recursos extraordinários.

No que toca à responsabilidade fiscal, os principais relatórios a serem publicados são os de execução orçamentária e o de gestão fiscal, mencionados nos artigos 48, 52 e seguintes da Lei Complementar n. 101/2000.

Os Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO), que possuem 14 (quatorze) anexos no total, são publicados de forma bimestral, com ressalva aos Anexos 9, 10 e 11 que podem ser publicados anualmente. O prazo para publicação é sempre no dia 30 do mês seguinte ao encerramento do período, conforme tabela abaixo, extraída do Manual de Demonstrativos Fiscais, elaborado pelo Ministério da Fazenda:

130 MANUAL DE DEMONSTRATIVOS FISCAIS – RELATÓRIO RESUMIDO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	
03.00.04.03 Municípios	
Quadro 3	
PERIODICIDADE DE PUBLICAÇÃO	BIMESTRAL
ANEXOS	DEMONSTRATIVOS
1	Balanço Orçamentário
2	Demonstrativo da Execução das Despesas por Função/Subfunção
3	Demonstrativo da Receita Corrente Líquida
4	Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos Servidores
5	Demonstrativo do Resultado Nominal
6	Demonstrativo do Resultado Primário
7	Demonstrativo dos Restos a Pagar por Poder e Órgão
8	Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
12	Demonstrativo das Receitas e Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde
13	Demonstrativo das Parcerias Público-Privadas
14	Demonstrativo Simplificado do Relatório Resumido da Execução Orçamentária
PERÍODO	PRAZOS PARA PUBLICAÇÃO
Jan/Fev	Até 30 de março
Jan/Abr	Até 30 de maio
Jan/Jun	Até 30 de julho
Jan/Ago	Até 30 de setembro
Jan/Out	Até 30 de novembro
Jan/Dez	Até 30 de janeiro
PERIODICIDADE DE PUBLICAÇÃO	ANUAL
ANEXOS	DEMONSTRATIVOS
9	Demonstrativo das Receitas de Operações de Crédito e Despesas de Capital
10	Demonstrativo da Projeção Atuarial do Regime Próprio de Previdência dos Servidores
11	Demonstrativo da Receita de Alienação de Ativos e Aplicação dos Recursos
PERÍODO	PRAZO PARA PUBLICAÇÃO
Jan/Dez	Até 30 de janeiro

Figura 19: Anexos e prazos de publicação RREO

A Lei de Responsabilidade Fiscal prevê exceção a essa regra de publicação, permitindo aos municípios com até 50 (cinquenta) mil habitantes a publicação semestral de alguns anexos. Nesses casos, a publicação deverá seguir os seguintes prazos:

RELATÓRIO RESUMIDO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA		131
03.00.04.04 Municípios com população inferior a 50.000 habitantes		
Quadro 4		
PERIODICIDADE DE PUBLICAÇÃO	BIMESTRAL	
ANEXOS	DEMONSTRATIVOS	
1	Balço Orçamentário	
2	Demonstrativo da Execução das Despesas por Função/Subfunção	
8	Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	
12	Demonstrativo das Receitas e Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde	
PERÍODO	PRAZOS PARA PUBLICAÇÃO	
Jan/Fev	Até 30 de março	
Jan/Abr	Até 30 de maio	
Jan/Jun	Até 30 de julho	
Jan/Ago	Até 30 de setembro	
Jan/Out	Até 30 de novembro	
Jan/Dez	Até 30 de janeiro	
PERIODICIDADE DE PUBLICAÇÃO	SEMESTRAL	
ANEXOS	DEMONSTRATIVOS	
3	Demonstrativo da Receita Corrente Líquida	
4	Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos Servidores	
5	Demonstrativo do Resultado Nominal	
6	Demonstrativo do Resultado Primário	
7	Demonstrativo dos Restos a Pagar por Poder e Órgão	
13	Demonstrativo das Parcerias Público-Privadas	
14	Demonstrativo Simplificado do Relatório Resumido da Execução Orçamentária	
PERÍODO	PRAZOS PARA PUBLICAÇÃO	
Jan/Jun	Até 30 de julho	
Jan/Dez	Até 30 de janeiro	
PERIODICIDADE DE PUBLICAÇÃO	ANUAL	
ANEXOS	DEMONSTRATIVOS	
9	Demonstrativo das Receitas de Operações de Crédito e Despesas de Capital	
10	Demonstrativo da Projeção Atuarial do Regime Próprio de Previdência dos Servidores	
11	Demonstrativo da Receita de Alienação de Ativos e Aplicação dos Recursos	
PERÍODO	PRAZO PARA PUBLICAÇÃO	
Jan/Dez	Até 30 de janeiro	

Figura 20: Anexos e prazos de publicação RREO - Municípios de até 50 mil habitantes

No caso dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF), composto por 7 (sete) anexos, o período padrão de publicação é por quadrimestre. Porém, a Lei também ressalva os Municípios com até 50 (cinquenta) mil habitantes e permite que a publicação, nesse caso, seja feita semestralmente. Os Municípios obrigados a realizar a publicação por quadrimestre devem cumprir os prazos previstos na Figura 21:

04.00.06.01 Poder Executivo**Quadro 1**

1º QUADRIMESTRE	
DEMONSTRATIVOS	PRAZO PARA PUBLICAÇÃO
Anexo 1 - Demonstrativo da Despesa com Pessoal Anexo 2 - Demonstrativo da Dívida Consolidada Anexo 3 - Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores Anexo 4 - Demonstrativo das Operações de Crédito Anexo 6 - Demonstrativo Simplificado do Relatório de Gestão Fiscal	Até o dia 30 de maio
2º QUADRIMESTRE	
DEMONSTRATIVOS	PRAZO PARA PUBLICAÇÃO
Anexo 1 - Demonstrativo da Despesa com Pessoal Anexo 2 - Demonstrativo da Dívida Consolidada Anexo 3 - Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores Anexo 4 - Demonstrativo das Operações de Crédito Anexo 6 - Demonstrativo Simplificado do Relatório de Gestão Fiscal	Até o dia 30 de setembro
3º QUADRIMESTRE	
DEMONSTRATIVOS	PRAZO PARA PUBLICAÇÃO
Anexo 1 - Demonstrativo da Despesa com Pessoal Anexo 2 - Demonstrativo da Dívida Consolidada Anexo 3 - Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores Anexo 4 - Demonstrativo das Operações de Crédito Anexo 5 - Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar Anexo 6 - Demonstrativo Simplificado do Relatório de Gestão Fiscal	Até o dia 30 de janeiro do ano subsequente ao de referência
Relatório de Gestão Fiscal Consolidado	Até 30 dias após a divulgação do relatório do último quadrimestre do exercício

04.00.06.02 Poderes Legislativo, Judiciário e Ministério Público**Quadro 2**

1º QUADRIMESTRE	
DEMONSTRATIVOS	PRAZO PARA PUBLICAÇÃO
Anexo 1 - Demonstrativo da Despesa com Pessoal	Até o dia 30 de maio
2º QUADRIMESTRE	
DEMONSTRATIVOS	PRAZO PARA PUBLICAÇÃO
Anexo 1 - Demonstrativo da Despesa com Pessoal	Até o dia 30 de setembro
3º QUADRIMESTRE	
DEMONSTRATIVOS	PRAZO PARA PUBLICAÇÃO
Anexo 1 - Demonstrativo da Despesa com Pessoal Anexo 5 - Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar Anexo 6 - Demonstrativo Simplificado do Relatório de Gestão Fiscal	Até o dia 30 de janeiro do ano subsequente ao de referência

Figura 21: Anexos e prazos de publicação RGF

A verificação desses relatórios volta-se, primordialmente, a confirmar se as peças foram publicadas e estão disponíveis para consulta dos cidadãos, sem prejuízo de pesquisa específica a respeito das informações veiculadas.

4.2.3 LEIS ORÇAMENTÁRIAS, PRESTAÇÕES DE CONTAS E DECRETOS LEGISLATIVOS REFERENTES AOS JULGAMENTOS DAS CONTAS

A Lei de Responsabilidade Fiscal exige também ampla divulgação dos planos, dos orçamentos e das diretrizes orçamentárias, o que implica a obrigação de disponibilizar para consulta os Planos Plurianuais (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Essas informações constam, em regra, na consulta de legislação e ocasionalmente são destacadas na aba “Transparência” dos sites dos órgãos ou no Portal de Acesso à Informação.

A publicação das prestações de contas, assim como dos pareceres prévios, pode ser feita diretamente pelos órgãos avaliados, em seus sites ou Portais da Transparência, mas o mais comum é que a publicação seja indireta, isto é, o site faz referência apenas ao link para consulta no site do Tribunal de Contas de Santa Catarina.

Os decretos legislativos emitidos pelas Câmaras, referentes aos julgamentos das contas do Prefeito, por sua vez, encontram-se usualmente na aba “Legislação” ou em campo de busca específico na aba “Transparência”. Nesse ponto reside um importante quesito a fiscalizar, à medida que, conforme levantamento realizado, pelo CMA, em 2015, dezenas de Câmaras de Vereadores no Estado simplesmente negligenciam seu dever básico de julgar as contas anuais apresentadas pelos alcaides.

4.2.4 AGENTES PÚBLICOS

A partir de determinado ponto do checklist, as questões passam a ser agrupadas em blocos sobre um mesmo assunto, organizadas de forma a analisar minúcias de cada tópico para tornar a análise mais completa possível, ao mesmo tempo em que agiliza e facilita as análises, visto que as respostas se concentram em um mesmo local.

Os primeiros blocos de questões tratam dos agentes públicos de diversas espécies – servidores efetivos, inativos, comissionados, cedidos ou recebidos em cessão, estagiários, temporários e agentes vinculados a contratos de terceirização.

Quando os itens passam a tratar dos servidores efetivos, por exemplo, o checklist não questiona apenas a existência de relação dos ocupantes desses cargos, mas se aprofunda nas informações desses servidores, desde a identificação por nomes e matrículas, até a verificação de cargos, lotações e vencimentos, entre outras.

As informações sobre esses servidores podem ser localizadas, em geral, na aba “Pessoal” dos Portais de Transparência. Desnecessário destacar a importância destas informações, não apenas para o acompanhamento da remuneração dos servidores, mas para constatação de outros vícios bastante comuns na Administração Pública brasileira – funcionários fantasmas, excesso de comissionados ou temporários, etc.

4.2.5 INFORMAÇÕES SOBRE DIÁRIAS E AJUDAS DE CUSTO

Os pagamentos de cunho indenizatório, como as diárias, tem sido meio utilizado para reiteradas práticas de desvio de recursos públicos no Estado, especialmente no que toca às Câmaras de Vereadores. Tais informações já estão disponíveis ao Ministério Público, através do Portal do Promotor / Painel E-Sfinge. Importa lutar, no entanto, para

que o portal municipal garanta a todo cidadão o acesso aos dados referentes às diárias percebidas por seus agentes.

Assim como no caso dos servidores, as questões sobre diárias e ajudas de custos são organizadas em bloco, com vários itens que detalham o assunto.

Como regra, essas informações podem ser localizadas na aba “Despesas” do Portal de Transparência, que tem um campo de busca específica para “Diárias”. A exceção é o Portal elaborado pela empresa Pública Sistemas, em que a busca por diárias fica alocada na aba “Busca Específica”. É possível que as informações desse campo de busca se dividam ainda em “Diárias” e “Passagens”, os quais precisam ser analisados conjuntamente para responder a todos os questionamentos sobre despesas com diárias.

4.2.6 CONVÊNIOS COM OUTROS ENTES PÚBLICOS

Após os tópicos sobre agentes públicos, os checklists trazem questionamentos sobre atos praticados pela Administração Pública, também organizados em blocos de questões.

Um desses blocos trata dos convênios e termos de cooperação celebrados com outros entes públicos. Os demonstrativos de convênios geralmente estão vinculados nos Portais de Transparência.

No Portal da Transparência da empresa Betha Sistemas, é comum encontrar essas informações no caminho “Demonstrativos > Convênios”; no Portal da empresa Pública, fica localizado no caminho “Atos Jurídicos > Parceria/Convênio”; e no portal da empresa IPM Sistemas, por fim, os convênios com outros órgãos são localizados no caminho “Contas Públicas > Recursos Recebidos – Instrumentos Celebrados”.

Outra forma comum de divulgação dos convênios celebrados com a União e o Estado é a disponibilização de links para outros canais, como o portal SC Transferências ou o Portal da Transparência do Governo Federal, onde ficam registrados os instrumentos celebrados e os valores repassados.

4.2.7 CONTRATOS E CONVÊNIOS COM PARTICULARES

As subvenções, auxílios e contribuições são mecanismos orçamentários de repasse de recursos públicos para entidades privadas, em geral, associações sem finalidade lucrativa. Usualmente conhecidas como “convênios”, tais transferências podem ser designadas por outros nomes, como termos de parceria, termos de colaboração, etc. Recentemente, a Lei 13.019/14 (Lei do Marco Regulatório das Organizações Sociais) disciplinou a matéria inclusive no tocante aos Municípios, e impôs rígidas regras de transparência para as parcerias celebradas pela Administração, a serem observadas tanto pelo Poder Público quanto pela entidade agraciada.

O bloco de questões que trata de contratos e convênios celebrados com particulares tem, na verdade, uma especificidade. Apesar de ter perguntas que englobam os dois instrumentos, deve-se atentar se os itens estão cumpridos tanto em relação aos contratos quanto em relação aos convênios. Assim, mesmo que o item exija apenas uma resposta, ele engloba as duas análises.

A relação de contratos é geralmente disponibilizada no Portal de Transparência. O caminho do Portal da Betha é diretamente na aba “Contratos”; no Portal da Pública Informática, é “Atos Jurídicos > Contratos”; e no Portal da IPM Sistemas, por sua vez, o caminho para busca é “Suprimentos > Compras > Contratos”. Alguns entes divulgam ainda os contratos diretamente em seus sites, mas são poucos os que utilizam essa ferramenta exclusivamente.

No que trata dos convênios, a consulta se assemelha àquela já citada no tópico 3.1.6, que tratou dos convênios celebrados com outros entes públicos.

Para material de apoio adicional sobre a adequação dos Municípios à Lei 13.019/14, com tópicos exclusivos sobre a transparência, sugere-se consulta à página do CMA na intranet, no segmento “Subvenções Sociais – Novo Marco Regulatório – Lei 13019/14”.

4.2.8 PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS

O último bloco de questões trata dos procedimentos licitatórios, talvez o mais importante dos procedimentos administrativos, responsável pela celebração dos contratos nos quais são investidos grande parte dos recursos públicos. O interesse nesta área do Portal é não apenas do cidadão e dos órgãos de controle mas igualmente dos agentes econômicos, eventualmente interessados em participar de licitações abertas pelo ente público.

As informações, em geral, também podem ser localizadas no Portal da Transparência dos entes analisados. No Portal da Betha, a consulta deve ser feita diretamente na aba “Licitações”; no portal da Pública Informática, é “Atos Jurídicos > Processos Licitatórios”; e no Portal da IPM Sistemas, a busca segue o caminho “Suprimentos > Compras > Licitações”.

Alguns entes divulgam os procedimentos licitatórios diretamente em seus sites, mas são poucos os que utilizam somente essa ferramenta.

Sobre procedimentos licitatórios, ainda, vale mencionar que, apesar de um dos itens exigir “cópia integral e digitalizada dos procedimentos licitatórios”, deve-se observar apenas a publicação da íntegra do edital de licitação e do contrato, nos termos do art. 8º, § 1º, IV da Lei 12.527/2011. Se a publicação do procedimento for integral, também estará o ente cumprindo a lei, mas não se mostra razoável exigir a digitalização de todos os arquivos constantes de todos os procedimentos licitatórios, quando a lei estabelece aqueles que devem ser publicados.

4.2.9 FERRAMENTAS DE TRANSPARÊNCIA

No fim do checklist constam também algumas questões sobre a existência de ferramentas de transparência, já que a Lei de Acesso à Informação impõe algumas regras para garantir o amplo acesso e a fácil localização da informação.

Entre essas ferramentas, estão a de busca avançada de conteúdo (caixa de pesquisa por texto), as ferramentas de acessibilidade (alto contraste, aumento de fonte etc.) e a possibilidade de gravação de relatórios em formatos abertos, como planilhas e textos.

Além disso, o ente deve permitir alternativa de encaminhamento de acesso à informação por meio de formulário próprio, disponibilizar respostas às perguntas frequentes da sociedade, permitir ao interessado comunicar-se por via eletrônica ou telefônica e manter todas as informações de seu site atualizadas.

5 CONCLUSÃO

O presente MANUAL condensa um conjunto de saberes acumulado pelo Centro de Apoio nestes anos de execução do Programa Transparência e Cidadania que, espera-se, poderão ser úteis ao Promotor de Justiça e sua equipe nas demandas quase diárias relativas ao tema.

A explicação pontual do checklist é, acima de tudo, prática e instrumental. Tão importante quanto, todavia, é a compreensão dos princípios gerais que fundamentam a Lei de Acesso à Informação e deverão orientar cada nova análise de Portal a ser realizada, sobretudo em face de avanços tecnológicos que permitirão, se já não permitem, que os Portais Públicos sigam muito além das exigências literais da Lei e do checklist do Programa. Os princípios, assim, auxiliarão o Promotor de Justiça e a sociedade a exigir mais, democratizando a informação e tornando-a sempre mais acessível ao cidadão comum.

A Lei de Acesso à Informação, inspirada por nossa Carta Constitucional, lança a todos o desafio de construir uma nova “cultura de transparência” (art. 3º, IV). O desafio é imenso, considerando o histórico pouco republicano das ações administrativas em nosso país. No entanto, é ao arrostar desafios desta monta que as Instituições se sobressaem e ampliam sua legitimidade social. Este é o caminho trilhado pelo Ministério Público de Santa Catarina.