

ESTADO DO MARANHÃO

PODER JUDICIÁRIO

COMARCA DA ILHA DE SÃO LUÍS

VARA DE INTERESSES DIFUSOS E COLETIVOS

AÇÃO CIVIL PÚBLICA	0819616-13.2016.8.10.0001
AUTOR	Ministério Público do Estado do Maranhão
PROMOTOR DE JUSTIÇA	João Leonardo Pires Sousa Leal
RÉU	Estado do Maranhão
Procurador	Vanderley Ramos dos Santos

DECISÃO CONCESSIVA DE TUTELA DE URGÊNCIA

1. RELATÓRIO

Trata-se de pedido de tutela provisória de urgência em Ação Civil Pública proposta por Ministério Público em desfavor de Estado do Maranhão.

O autor requer o deferimento de tutela de urgência com a finalidade de que seja determinado à Assembleia Legislativa do Maranhão que (i) adeque o seu portal da transparência ao que prevê a Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como a Lei de acesso à informação, adotando-se como parâmetro o portal da transparência da Câmara dos Deputados; (ii) adapte ao disposto no artigo 9º, I, o Serviço de Acesso às Informações Públicas ao Cidadão; (iii) exiba a relação de servidores e deputados, com detalhamento de nome, cargo, lotação, remuneração e verba de gabinete dos deputados; (iv) recadastramento de todos os servidores efetivos, comissionados, requisitados ou prestadores de serviço a Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão.

Narra o autor, no que tange aos fatos que fundamentam a inicial, em síntese, que chegou ao seu conhecimento, por meio de representação feita pelo Sindicato dos Servidores da Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão, que a ALEMA conta, hoje, com aproximadamente 2000 servidores, sendo que aproximadamente 1500 são servidores não efetivos, muito embora tal informação não esteja disponível no portal da transparência da Assembleia.

Em razão da representação, o MPE instaurou o procedimento administrativo que fundamenta a Inicial, no bojo do qual consta o Parecer Técnico nº 113/2016-AT, o qual aponta que o portal da transparência da Assembleia Legislativa não está de acordo com a legislação vigente. Nesse sentido, o parecer destaca:

- i) Informações incompletas sobre procedimentos licitatórios, inclusive contratos e resultados, consta apenas o extrato de publicação e editais (Lei nº 12.527/11, art. 8º, §1º, IV);
- ii) Inexistência de informações sobre os Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária e as Prestações de Contas com o respectivo parecer prévio (LC nº 101/00, art. 48, caput);
- iii) Não há informações suficientes que possam indicar a criação do Serviço de Informação ao Cidadão (Lei nº 12.527/11, art. 9º, I, c/c art. 45, caput);
- iv) Impossibilidade de acompanhamento em tempo real de informações pormenorizadas da execução orçamentária e financeira, inclusive do lançamento e do recebimento das receitas e da referência do procedimento licitatório, quando houver, nos pagamentos (Lcp nº 101/00, art. 48, II e art. 48-A, I e II);
- v) O conteúdo disponibilizado no *site* está desatualizado (Lei nº 12.527/11, art. 8º, §3º, VI)

Sustenta o MPE que, diante de tais irregularidades, a existência do portal da transparência da Assembleia Legislativa seria apenas formal e não cumpre com o dever de informar corretamente os cidadãos.

Antes de decidir sobre o pedido de tutela de urgência, determinei a intimação do Estado do Maranhão para que se manifestasse previamente.

O Estado do Maranhão justificou a impossibilidade de atendimento das irregularidades apontadas pelo Ministério Público de forma imediata, em razão do alto custo que teria a implantação de um portal da transparência nos moldes do adotado pela Câmara dos Deputados ou do modo como requerido pelo MPE.

Argumentou, ademais, que o acolhimento dos pedidos do MPE, os quais estariam fundados em supostas denúncias veiculadas na imprensa sobre “funcionários fantasmas”, violaria o princípio da Separação dos Poderes, porquanto a questão diz respeito a assunto *interna corporis* e que a própria Assembleia Legislativa já havia tomado providências quanto a isso.

É o que cabia relatar. Decido.

2. FUNDAMENTAÇÃO

A *probabilidade do direito* decorre de fundamentos jurídicos constitucionais e legais. A razoabilidade das pretensões jurídicas deduzidas pelo

autor decorre de todo um sistema jurídico de promoção da *res publica*, estabelecido a partir do artigo 1º da CRFB/88.

O artigo 37 da Constituição da República, outrossim, reafirma a obrigação do Estado com a publicidade e a moralidade na Administração Pública.

Esses preceitos constitucionais indicam que o modelo político adotado pela sociedade brasileira não admite como válida, do ponto de vista jurídico, qualquer prática, comissiva ou omissa, tendente a vilipendiar o direito a uma administração pública transparente, eficaz e honesta. E, uma vez verificada a ocorrência de lesão a esse direito, cabe aos poderes públicos constituídos coibi-la e exercitar os instrumentos legais e processuais para a sua reparação.

O direito fundamental à boa administração pública, previsto no artigo 41 da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, e que permeia também toda a Constituição Republicana, impõe uma “administração eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, motivação, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas”[1].

A regra, na Administração Pública, é a mais absoluta transparência naquilo que envolve a aplicação de recursos públicos, desde o financiamento das mais vultosas obras e aquisição de produtos de alto valor, até o pagamento de uma diária a um servidor público. Deve-se evitar qualquer tipo de opacidade da informação, salvo quando o sigilo se mostrar justificável.

Além dos princípios constitucionais já citados, o direito de acesso à informação e a uma administração pública transparente está previsto também nos artigos 5º, XXXIII, e 37, §3º, II da CRFB/88. Pela pertinência, transcrevem-se:

Art. 5º [...]

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

Art. 37 [...]

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

O parecer técnico anexado pelo MPE à inicial indica violação a diversos preceitos da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) que não foram rechaçados pelo Estado do Maranhão em sua manifestação. Citam-se, por exemplo, dados desatualizados, informações incompletas sobre contratos e

licitações, ausência de informações quanto à execução orçamentária e financeira do órgão etc.

O réu alegou que cumpre as exigências legais quanto à publicidade de dados quanto à gestão orçamentária e financeira da Assembleia Legislativa, pois todos seriam publicados no Diário Oficial. No entanto não se pode pontuar positivamente a atitude de publicar, nos diários oficiais, as informações sobre a administração de recursos públicos (licitações, contratos etc), de maneira meramente formal, pois transparência pública não se confunde com a mera publicidade (Platt Neto, 2009, p. 80a).

A publicidade de atos governamentais, muitas vezes, não cumpre sua função de proporcionar efetivamente acesso às informações necessárias ao controle social. Um bom exemplo é a publicação da arrecadação de impostos, orçamentos e até balanços de execução orçamentária feitos em linguagem técnica inacessível ao cidadão comum. Para o Ministro Gilmar Mendes, do Supremo Tribunal Federal:

[...] a ideia de transparência tem a importante função de fornecer subsídios para o debate acerca das finanças públicas, o que permite uma maior fiscalização das contas públicas por parte dos órgãos competentes e, mais amplamente, da própria sociedade. A busca pela transparência é também a busca pela legitimidade (Ferreira Mendes, 2012, p. 395).

A publicidade deve envolver todos os assuntos de interesse público e devem estar disponíveis de forma clara e compreensível ao cidadão comum, não apenas aos especialistas em gestão. Para que cumpra esse papel de fornecer subsídios ao debate, para que a própria sociedade participe deste controle das finanças públicas, a publicidade deve ser absolutamente compreensível ao cidadão comum.

A transparência é, ainda, essencial para efetivação dos princípios da democracia, visto que absolutamente necessária ao exercício da cidadania. No lado oposto, pode-se afirmar que a ditadura e toda forma de abuso de poder não convivem bem com a transparência.

Na democracia, os gestores são submetidos periodicamente ao julgamento popular. Além disso, o cidadão pode e deve participar da gestão durante todo o exercício dos mandatos. Para o melhor exercício do direito ao voto e da participação efetiva durante os mandatos, os cidadãos precisam estar devidamente municiados das informações sobre a gestão de recursos públicos.

Por isso mesmo, diferente do que consta da manifestação, eventual decisão judicial que vise prevenir a existência de servidores percebendo remuneração sem que esteja efetivamente trabalhando, não significa violação do princípio da Separação de Poderes. Ao contrário, eventuais casos de “funcionários fantasmas” na ALEMA não é questão *interna corporis*. Trata-se de violação a regras e princípios caros ao Estado Democrático de Direito e que autorizam a intervenção do Poder Judiciário.

Quanto ao pedido de recadastramento de servidores, entendo que também merece acolhida, porquanto a existência de “servidores fantasmas” noticiada nestes autos indica a possibilidade de menoscabo com o interesse público, o que já é suficiente para a pronta atuação do sistema de justiça. Somente com a adoção de tal medida, aliada à publicidade dos dados relativos à gestão de pessoas do órgão, será possível evitar a ocorrência de outros casos, protegendo-se o erário da ação de servidores ímprobos.

No que se refere ao pedido de implementação do Portal da Transparência nos moldes do adotado pela Câmara dos Deputados, como o Estado do Maranhão alegou que o custo seria alto (na ordem de R\$ 3,5 milhões), não é razoável que seja feito em curto período de tempo, como requer o MP. Desse modo, a fim de que se evite lesão à ordem econômica e à regular execução orçamentária da Casa Legislativa Estadual, melhor que se oportunize ao Estado do Maranhão dizer em que prazo poderá ser atendido tal pedido, com a fixação de um cronograma.

Paliativamente, merece acolhimento o pedido do MPE de exibição de documentos, no que se refere aos dados relativos à lista de Deputados e servidores, bem como às suas remunerações e outras informações funcionais. Nesse ponto, não há prejuízos à Assembleia Legislativa, pois é evidente que o órgão mantém esses dados em dispositivo de armazenamento de fácil acesso e a compilação deles em formato digital não acrescenta custo algum ao ente público.

O *periculum in mora* é evidente, pois, caso se deixe para analisar o pedido apenas na sentença, o dano à sociedade e ao interesse público, pela falta de efetivo controle social na aplicação dos recursos públicos, somente se espalhará no tempo.

Além disso, é notório que há grande dificuldade de êxito das ações que visam o ressarcimento ao erário. Os servidores públicos que recebem recursos públicos indevidamente não costumam reservar parcela do patrimônio para garantir a repatriação do patrimônio público, o que torna ainda mais relevante a prevenção de desvios ou pronta cessação de ilegalidades.

3. DECISÃO

Ante o exposto, **DEFIRO** o pedido de tutela de urgência e, por conseguinte, **DETERMINO**:

i. Que o Estado do Maranhão, por meio da Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão, corrija as deficiências apontadas no Relatório Técnico nº 113/2016-AT, adequando o portal da transparência ao que prevê os arts. 3º e 8º da Lei nº 12.527/2011 e arts. 48 e 48-A da Lei Complementar nº 101/2000, no prazo de 30 dias;

ii. Que o Estado do Maranhão, por meio da Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão, adapte o Serviço de Acesso às Informações Públicas ao Cidadão ao que dispõe o art. 9º, I, da Lei nº 12.527/2011, no prazo de 30 dias;

iii. Que o Estado do Maranhão, por meio da Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão, exiba em Juízo, mediante juntada aos autos, a relação de todos os Deputados e servidores (efetivos, comissionados, contratados e requisitados) da Assembleia Legislativa, com indicação do cargo, remuneração do mês de maio/2016 (inclusive verba de gabinete e eventuais vantagens) e lotação, no prazo de 5 dias;

iv. O recadastramento de todos os servidores da Assembleia Legislativa, no prazo de 90 dias;

Determino, ainda, ao Estado do Maranhão, por meio da Assembleia Legislativa, que elabore e apresente nos autos cronograma para a instalação de portal da transparência, nos moldes em que adotado pela Câmara dos Deputados, no prazo de 30 dias.

CITE-SE o réu Estado do Maranhão para contestar a ação, no prazo de 30 dias.

Intimem-se. Notifique-se o Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão para cumprimento desta decisão.

DESIGNO audiência de conciliação para o dia 22/06/2016, às 10:30h, na sala de audiências deste Juízo.

São Luís, 01 de junho de 2016.

Juiz DOUGLAS DE MELO MARTINS

Titular da Vara de Interesses Difusos e Coletivos