

Fls.

Processo: 0004629-73.2020.8.19.0046

## Processo Eletrônico

Classe/Assunto: Ação Civil Pública - Antecipação de Tutela E/ou Obrigação de Fazer Ou Não Fazer Ou Dar

Autor: MINISTÉRIO PÚBLICO  
Réu: MUNICÍPIO DE RIO BONITO

---

Nesta data, faço os autos conclusos ao MM. Dr. Juiz  
Pedro Amorim Gotlib Pilderwasser

Em 18/06/2020

### Decisão

Trata-se Ação Civil Pública proposta pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO em face do MUNICÍPIO DE RIO BONITO na qual alega violação pelo réu do Princípio Constitucional da Publicidade e das normas de transparência previstas na Lei Complementar 101/2000 e nas Leis 12.527/2011 e 13.979/2020.

Alega o *Parquet* que o MUNICÍPIO DE RIO BONITO não vem obedecendo as regras da transparência, deixando de dar publicidade aos conteúdos mínimos exigidos pelas regras vigentes, em especial no que se refere às licitações e contratações referentes ao combate ao coronavírus ou não. Narra que foi instaurado procedimento para acompanhamento do cumprimento pelo ente das regras de transparência, na forma da Recomendação 11/2020 e posteriores expedientes encaminhados. Aduz que em consulta ao sítio oficial da Municipalidade verificou o descumprimento das normas de transparência, não havendo acesso aos contratos, termos de referência e documentos que indiquem pesquisa de preços, inexistindo informações sobre eventuais medições ou pagamentos. Indica que o Grupo de Apoio Técnico - GATE procedeu à elaboração da IT 551/2020 na qual concluiu que "as informações dispostas em site oficial da Prefeitura são insuficientes e não apresentam detalhamento das contratações que possam oferecer acesso a outros arquivos e a documentos imprescindíveis, como os processos administrativos das aquisições, ainda que em formato PDF(...). Ademais, cabe observar que a Municipalidade vem ferindo o disposto em normas legais correlatas ao tema, inclusive à Lei Federal nº 13.979/2020, em seu art. 4º § 2º, que dispõe sobre a transparência nas contratações relativas à COVID-19".

Ainda nos termos da inicial, defende o Ministério Público que quanto às informações referentes à Pandemia de Covid-19, constam do sítio do réu apenas os números dos processos administrativos, o objeto do contrato, o nome da pessoa jurídica contratada (não havendo

sequer informação sobre seu CNPJ), a informação que a contratação se deu por dispensa de licitação, o valor e a dotação orçamentária, sem aceso aos contratos celebrados e a documentos que demonstrem o procedimento de contratação, tais como pesquisas de preços, notas de empenho, notas fiscais, pareceres jurídicos e documentos que demonstrem a liquidação ou pagamento.

Assim, requer, em tutela de urgência que o réu promova, em 10 dias:

*(a) a digitalização, integral, de todos os processos administrativos que tenham ensejado a celebração de contratos visando ao combate ao Covid-19 e, no mesmo prazo de dez dias, proceda ao lançamento dessas digitalizações no sítio da Municipalidade no link específico COVID-19 - TRANSPARÊNCIA, tratando-se de medida rápida e paliativa para sanar, provisoriamente, a grave ausência de transparência constatável nas publicações do ente federativo, devendo o lançamento ser atualizado constantemente, em tempo real;*

*(b) a digitalização, integral, de todos os processos administrativos relativos ao processo de pagamento dos contratos celebrados em razão do combate ao COVID-19, e o seu lançamento no sítio da Municipalidade no link específico COVID-19 - TRANSPARÊNCIA, em sequência ao item "2", acima descrito, tratando-se de medida rápida e paliativa para sanar, provisoriamente, a grave ausência de transparência constatável nas publicações do ente federativo, devendo o lançamento ser atualizado constantemente, em tempo real;*

*(c) a divulgação de planilha no site com Informações de todas as contratações, aquisições e pagamentos, realizadas para o enfrentamento da pandemia de COVID-19, elencando-se o (i) nome do contratado, (ii) o número de sua inscrição na Receita Federal do Brasil, (iii) o prazo contratual, (iv) o valor e (v) o respectivo processo de contratação ou aquisição.*

Ainda em tutela de urgência, busca a determinação para que o réu promova, em até 180 dias, ampla divulgação em local de fácil acesso, em sítio eletrônico oficial, de informações de interesse coletivo ou geral, em tempo real e de forma fidedigna, devendo o link em questão conter:

*a. Informações de todas as contratações e aquisições realizadas para o enfrentamento da pandemia de COVID-19, elencando-se o (i) nome do contratado, (ii) o número de sua inscrição na Receita Federal do Brasil, (iii) o prazo contratual, (iv) o valor e (v) o respectivo processo de contratação ou aquisição 16 ;*

*b. Ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão 17, consistindo em instrumento que permita inserir ou escolher texto, filtrando ou direcionando as opções de dados dentro dos conjuntos específicos de informações previstos em cada critério, sendo possível aplicar filtros e realizar pesquisas;*

*c. A possibilidade de gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das*

*informações 18 , com a possibilidade de gravar um conjunto de informações selecionadas em pelo menos um formato editável (extensões do tipo txt, csv, odt, calc, rtf e outros), dentro de um conjunto específico de informações, viabilizando que qualquer pessoa acesse, utilize, modifique e compartilhe livremente os dados públicos;*

*d. A possibilidade de acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina 19 ;*

*e. A divulgação, em detalhes, dos formatos utilizados para estruturação da informação;*

*f. garantia da autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;*

*g. A atualização das informações disponíveis para acesso ;*

*h. A indicação do local e das instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio;*

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

*j. Quanto à despesa, os dados referentes ao número correspondente do processo (tipo de procedimento licitatório, bem como sua dispensa ou inexigibilidade, com tipo, número e ano), ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento, a classificação orçamentária, especificando a unidade orçamentária, a função, a subfunção, a natureza da despesa e a fonte dos recursos, o número e o valor de empenho, liquidação e pagamento 25 , em especial as notas fiscais emitidas pela empresária contratada, a atestação pelos responsáveis e a correlata liquidação, considerando-se atualizadas quando as mais recentes tiverem sido disponibilizadas até o primeiro dia útil subsequente à data dos registros contábeis nos respectivos sistemas (atualização em tempo real);*

*k. Quanto à receita, o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários 26 ; com a divulgação dos registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros e os registros das despesas;*

*l. Informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, com a ata de sessão pública de análise dos documentos de habilitação, das propostas de trabalho e divulgação dos resultados do certame, bem como a todos os contratos celebrados 28 , sendo que, caso não tenham sido realizadas licitações, essa informação deve constar expressamente;*

*m. Esclarecimento da justificativa da escolha do fornecedor e do preço aplicado nos casos de contratação por dispensa ou inexigibilidade (detalhamento dos itens do art. 26, da Lei 8.666/93) ou a pesquisa de preço caso tenha havido o processo de licitação;*

*n. A alimentação, na íntegra, dos procedimentos administrativos de cada contratação no prazo de até 05 (cinco) dias, não se exigindo cadastro prévio para acessar as informações sobre licitações e contratos, devendo esse ser opcional caso a ferramenta exista para o mero acompanhamento;*

A inicial de fls. 03/49 veio instruída com os documentos de fls. 50/463.

É O BREVE RELATÓRIO. DECIDO.

O art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil prevê que "*a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte*".

Já o art. 5º, XXXIII determina 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*".

Válida a citação da célebre frase de Louis Dembitz Brandeis: "*A luz do sol é o melhor dos desinfetantes.*"

Deve, a administração, então, levar ao conhecimento da sociedade todos os seus atos, conferindo transparência e possibilidade de questionamentos e controles.

Como defende Diogo de Figueiredo Moreira Neto, "*será pela transparência dos seus atos, ou, como mais adequadamente ainda pode se expressar - por sua visibilidade - que se tornará possível constatar a sua conformidade ou desconformidade com a ordem jurídica, daí sua aplicação sobre as várias modalidades de controle nela previstas*" (1 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de Direito Administrativo. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 90)

No plano infraconstitucional a LRF (Lei Complementar 101/2000) prevê em seu art. 48, §1º, II que a transparência deverá ser assegurada pela "*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*".

Já a Lei 12.527/2011 dispõe que os entes públicos devem seguir as seguintes diretrizes: observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção, divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações e utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação. Especificando o dever de divulgação de informações, determina o art. 8º do citado diploma legal:

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

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

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

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

*III - registros das despesas;*

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

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

*VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Por fim, buscando dar efetividade ao Princípio da Publicidade, da Moralidade e da Eficiência em tempos de necessidade de diversas contratações emergenciais, foi publicada a Lei 13.979/2020 que, como bem destacado pelo *Parquet*, "*flexibilizou normas de contratos públicos e licitação, mas REFORÇOU a necessidade de imediata disponibilização em sítio oficial específico na rede mundial de computadores (internet) das contratações ou aquisições realizadas*". Nos termos do art. 4o, §2o da mencionada lei, "*todas as contratações ou aquisições realizadas com fulcro nesta Lei serão imediatamente disponibilizadas em sítio oficial específico na rede mundial de computadores (internet), contendo, no que couber, além das informações previstas no § 3º do art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, o nome do contratado, o número de sua inscrição na Receita Federal do Brasil, o prazo contratual, o valor e o respectivo processo de contratação ou aquisição.*"

Tem-se, dessa forma, como incontestável o dever do Município réu de disponibilizar as informações indicadas pelo Ministério Público, sendo certo que dá análise do Inquérito Civil que instrui a inicial e do sítio do réu (<https://www.riobonito.rj.gov.br>) verifica-se o descumprimento do dever referido dever legal.

Como indicado pelo Ministério Público, em que pese a disponibilização de informações sobre as contratações, não há disponibilização de todas as informações e documentos legalmente exigidos, o que dificulta, quando não inviabiliza, o necessário controle da sociedade sobre os atos da administração pública.

Demonstrada, então, a probabilidade do direito alegado pelo *Parquet*, resta a análise do risco de dano de difícil reparação.

Com efeito, como já explanado, os atos da Administração devem ser publicizados para possibilitar o controle de legalidade, legitimidade, economicidade, moralidade, eficiência, etc. A omissão no dever de transparência traz risco concreto de que contratações e aportes de verbas sejam realizados em desacordo com as determinações legais e com o interesse público sem que tais situações possam, de pronto, serem verificadas pela sociedade e pelos órgãos de controle.

Configurados os pressupostos para a tutela de urgência pretendida, entende-se pela razoabilidade dos prazos requeridos pelo Ministério Público para cumprimento das determinações.

O prazo de 10 dias para disponibilização de documentos e informações acerca das contratações e pagamentos realizados para combate à Pandemia de Covid-19, posto que exíguo, é suficiente e necessário para não tornar a inócua a medida, diante do caráter temporário da situação experimentada.

Já o período de 180 dias se mostra razoável e suficiente para regularização da disponibilização das restantes informações e documentos legalmente exigidos, sejam referentes às hipóteses de enfrentamento à Pandemia de Covi-19, sejam decorrentes dos demais atos do Poder Público.

Determinada a obrigação de fazer, como medida coercitiva é cabível a imposição de multa diária a ser paga pelo réu e por seu Prefeito. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça indica que a "cominação de astreintes pode ser direcionada não apenas ao ente estatal, mas também pessoalmente às autoridades ou aos agentes responsáveis pelo cumprimento das determinações judiciais" (AgRg no AREsp 472.750/RJ, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 03/06/2014, DJe 09/06/2014).

Pelo exposto, DEFIRO A TUTELA DE URGÊNCIA para determinar que o réu promova:

1. em até 10 (dez) dias, o cumprimento das seguintes obrigações de fazer:

(a) a digitalização, integral, de todos os processos administrativos que tenham ensejado a celebração de contratos visando ao combate ao Covid-19 e, no mesmo prazo de dez dias, proceda ao lançamento dessas digitalizações no sítio da Municipalidade no link específico COVID-19 - TRANSPARÊNCIA, tratando-se de medida rápida e paliativa para sanar, provisoriamente, a grave ausência de transparência constatável nas publicações do ente federativo, devendo o lançamento ser atualizado constantemente, em tempo real;

(b) a digitalização, integral, de todos os processos administrativos relativos ao processo de pagamento dos contratos celebrados em razão do combate ao COVID-19, e o seu lançamento no sítio da Municipalidade no link específico COVID-19 - TRANSPARÊNCIA, em sequência ao item "2", acima descrito, tratando-se de medida rápida e paliativa para sanar, provisoriamente, a grave ausência de transparência constatável nas publicações do ente

federativo, devendo o lançamento ser atualizado constantemente, em tempo real;

(c) a divulgação de planilha no site com Informações de todas as contratações, aquisições e pagamentos, realizadas para o enfrentamento da pandemia de COVID-19, elencando-se o (i) nome do contratado, (ii) o número de sua inscrição na Receita Federal do Brasil, (iii) o prazo contratual, (iv) o valor e (v) o respectivo processo de contratação ou aquisição.

2. em até 180 dias, ampla divulgação em local de fácil acesso , em sítio eletrônico oficial, de informações de interesse coletivo ou geral, em tempo real e de forma fidedigna, devendo o link em questão conter:

(a) Informações de todas as contratações e aquisições realizadas para o enfrentamento da pandemia de COVID-19, elencando-se o (i) nome do contratado, (ii) o número de sua inscrição na Receita Federal do Brasil, (iii) o prazo contratual, (iv) o valor e (v) o respectivo processo de contratação ou aquisição 16 ;

(b) Ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão 17 , consistindo em instrumento que permita inserir ou escolher texto, filtrando ou direcionando as opções de dados dentro dos conjuntos específicos de informações previstos em cada critério, sendo possível aplicar filtros e realizar pesquisas;

(c) A possibilidade de gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações 18 , com a possibilidade de gravar um conjunto de informações selecionadas em pelo menos um formato editável (extensões do tipo txt, csv, odt, calc, rtf e outros), dentro de um conjunto específico de informações, viabilizando que qualquer pessoa acesse, utilize, modifique e compartilhe livremente os dados públicos;

(d) A possibilidade de acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina 19 ;

(e) A divulgação, em detalhes, dos formatos utilizados para estruturação da informação;

(f) garantia da autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;

(g) A atualização das informações disponíveis para acesso ;

(h) A indicação do local e das instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio;

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

(j). Quanto à despesa, os dados referentes ao número correspondente do processo (tipo de procedimento licitatório, bem como sua dispensa ou inexigibilidade, com tipo, número e

ano), ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento, a classificação orçamentária, especificando a unidade orçamentária, a função, a subfunção, a natureza da despesa e a fonte dos recursos, o número e o valor de empenho, liquidação e pagamento 25 , em especial as notas fiscais emitidas pela empresária contratada, a atestação pelos responsáveis e a correlata liquidação, considerando-se atualizadas quando as mais recentes tiverem sido disponibilizadas até o primeiro dia útil subsequente à data dos registros contábeis nos respectivos sistemas (atualização em tempo real);

(k). Quanto à receita, o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários 26 ; com a divulgação dos registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros e os registros das despesas;

(l). Informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, com a ata de sessão pública de análise dos documentos de habilitação, das propostas de trabalho e divulgação dos resultados do certame, bem como a todos os contratos celebrados 28 , sendo que, caso não tenham sido realizadas licitações, essa informação deve constar expressamente;

(m). Esclarecimento da justificativa da escolha do fornecedor e do preço aplicado nos casos de contratação por dispensa ou inexigibilidade (detalhamento dos itens do art. 26, da Lei 8.666/93) ou a pesquisa de preço caso tenha havido o processo de licitação;

(n). A alimentação, na íntegra, dos procedimentos administrativos de cada contratação no prazo de até 05 (cinco) dias, não se exigindo cadastro prévio para acessar as informações sobre licitações e contratos, devendo esse ser opcional caso a ferramenta exista para o mero acompanhamento;

Na hipótese de descumprimento de qualquer das medidas ora determinadas será devida multa diária de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) pelo Município réu e pelo Prefeito do Município de Rio Bonito, sem prejuízo da extração de peças para apuração de crime de desobediência, na forma do art. 536, § 3º do CPC.

Intime-se o Município réu e seu Prefeito com urgência pelo OJA de plantão.

Deixo de designar audiência prévia de conciliação em razão da espécie de interesse em discussão e do ATO CONJUNTO 04/2020.

Cite-se eletronicamente.

Ciência ao Ministério Público.

Rio Bonito, 19/06/2020.

**Pedro Amorim Gotlib Pilderwasser - Juiz Titular**

---

Autos recebidos do MM. Dr. Juiz

Pedro Amorim Gotlib Pilderwasser

Em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

Código de Autenticação: **4WF4.CYJK.JZ9I.ZNZ2**

Este código pode ser verificado em: [www.tjrj.jus.br](http://www.tjrj.jus.br) – Serviços – Validação de documentos