



ANELISE TRINDADE MACHADO
OAB/RS - 112.511 — ADVOCACIA

DOCUMENTO 09



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANT'ANA DO LIVRAMENTO
PROCURADORIA JURÍDICA MUNICIPAL

EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR JUIZ FEDERAL DA 1^a VARA FEDERAL DE SANT'ANA
DO LIVRAMENTO - RS

PROCESSO Nº: 5001668-32.2016.4.04.7106

AUTOR: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

RÉU: MUNICÍPIO DE SANT'ANA DO LIVRAMENTO

O MUNICÍPIO DE SANT'ANA DO LIVRAMENTO, pessoa jurídica de direito público interno, inscrito no CNPJ sob o nº 88.124.961/0001-59, com sede na Rua Rivadávia Corrêa, nº 858, centro, CEP 97573-011, vem, por intermédio de seus procuradores signatários, lotados na Procuradoria Jurídica Municipal, situada na Rua Duque de Caxias, nº 1783, centro, nesta cidade, onde recebem as comunicações processuais, MANIFESTAR-SE na Ação Civil Pública proposta pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, na forma que segue.

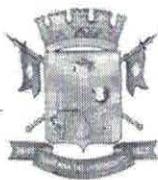
I – SÍNTESE PROCESSUAL

O Ministério Público Federal (MPF) propôs a presente Ação Civil Pública objetivando o cumprimento da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) e da Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência) por parte do Município.

A partir de checklist elaborada com base em quesitos legais da Lei nº 12.527/11, da Lei complementar nº 131/2009 e Decreto nº 7.185/10, o MPF realizou avaliação dos portais e ferramentas de comunicação usadas pelas prefeituras e governos estaduais a fim de analisar a efetivação do princípio da publicidade constante do art. 37, *caput*, da Constituição Federal.

Afirma ter constatado, a partir do inquérito civil público nº 1.29.009.001044/2015-98, “que o Município de Santana do Livramento - RS, vem descumprindo, reiteradamente, as disposições da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) e da Lei Complementar nº

[Handwritten signatures and initials]



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANT'ANA DO LIVRAMENTO
PROCURADORIA JURÍDICA MUNICIPAL

131/2009 (Lei da Transparéncia), fato que rendeu ensejo à presente ação civil pública, notadamente em razão da falta de disposição do gestor público em ajustar, consensualmente, com o Parquet a implementação das medidas voltadas a conferir concretude à referida legislação” (Evento 01, p. 02).

Relata que foi encaminhada recomendação ao Prefeito Municipal a fim de solucionar as questões pendentes no prazo de 60 dias, o qual foi escoado “tendo algumas irregularidades persistido” (Evento 01, p. 03) após novo diagnóstico, ensejando a presente ação.

Requereu a realização de audiência de conciliação, visando a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) como forma de acordar o adimplemento das irregularidades encontradas.

Outrossim, requereu, caso inexitosa a tentativa de acordo, a antecipação da tutela para o cumprimento das pendências encontradas no prazo de 60 dias, sob pena de multa diária no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

Por fim, postulou a procedência do pedido para a confirmação e definitividade do requerido em sede de tutela provisória e consectários legais.

Designada audiência, o Município, devidamente citado, não compareceu, ocasião em que foi deferida a tutela antecipatória para que, no prazo de cinco (5) dias, fosse cumprido integralmente o pedido, sob pena de multa diária de R\$ 1.000,00 (mil reais).

O Município agravou da decisão que deferiu o pedido liminar.

Nos Eventos 18 e 19, o ente municipal juntou documentação acerca da situação, à época, da implantação do Portal da Transparéncia, na qual foram analisados os quesitos do espelho de avaliação aplicado pelo Programador Diretor do Departamento de Tecnologia de Informação – DTI, setor responsável pela gestão interna do sistema.

O MPF manifestou-se acerca das informações prestadas (Evento 25), requerendo a manutenção da medida concedida até a satisfação integral dos pedidos.

Foi proferida decisão no Agravo de Instrumento nº 5040312-22.2016.4.04.0000, deferindo em parte o pedido de antecipação da tutela, considerado que:

Com efeito, a multa diária por atraso no cumprimento das determinações, fixada no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais), representa quantia excessiva e merece ser reduzida para R\$ 500,00 (quinquinhentos reais), sem que haja comprometimento de sua finalidade, podendo ser revisto tal arbitramento, se necessário.

Da mesma forma, impõe-se a ampliação do prazo de 5 (cinco) dias, para a efetivação das medidas. As dificuldades operacionais destacaadas no

*A
H
L
2016*



**PREFEITURA MUNICIPAL DE SANT'ANA DO LIVRAMENTO
PROCURADORIA JURÍDICA MUNICIPAL**

Memorando n.º 072/2016, anexado aos autos (evento 1, OUT3), justificam a sua extensão, nos termos em que requerido (90 dias).

Posteriormente, com o julgamento do respectivo recurso foi mantido o provimento nos termos da decisão acima.

Sobreveio a sentença (Evento 30), com a confirmação da medida liminar e a determinação para que o Município promovesse a correta implantação do Portal da Transparência, de acordo com a legislação pertinente e pontos que discriminou, no prazo de 60 dias, sob pena de multa diária no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais).

O Parquet recorreu, (Evento 34) buscando a condenação também em honorários advocatícios, apelo ao qual foi negado provimento.

Intimado para comprovar o atendimento do comando sentencial (Eventos 43/45), o Município quedou inerte.

O MPF requereu o cumprimento da sentença relativo ao pagamento da multa diária com a expedição do precatório (Evento 55), cujo cálculo apresentado resultou no montante de R\$ 4.454.512,65 (quatro milhões, quatrocentos e cinquenta e quatro mil, quinhentos e doze reais e sessenta e cinco centavos).

Intimado para, querendo, impugnar a execução (Evento 57/59), o Município permaneceu inerte.

Em 20/08/2019, o Ministério Público juntou aos autos Ofício do Município encaminhado à Procuradoria da República informando sobre a implantação do serviço de Ouvidoria, acompanhado de resposta do DTI, espelho de itens avaliados e enviados ao Tribunal de Contas do Estado (TCE) no contexto do “Ranking Nacional da Transparência”, referentes ao ano de 2018, bem como fotos do espaço físico onde funciona a Ouvidoria, no Palácio Moysés Vianna, sede da Prefeitura Municipal (Evento 60).

Expedida a requisição (Evento 63), novamente não houve manifestação por parte do Município, tendo transcorrido *in albis* o prazo da intimação (Evento 65/69).

Chega-se à decisão do Evento 71, da qual o Procurador-Geral do Município foi intimado pessoalmente obtendo ciência de todo o desenrolar processual.

Feito o breve histórico processual, o Município vem compor o mérito da presente ação e prestar os esclarecimentos necessários, de fato e direito, para então requerer o que segue.

A

JL



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANT'ANA DO LIVRAMENTO
PROCURADORIA JURÍDICA MUNICIPAL

II – DO MÉRITO

1. DA IMPLEMENTAÇÃO DO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA

O trato do objeto da presente ação reclama atenção para o tempo dos fatos, os quais revelam situações distintas em relação ao portal (aqui em sentido amplo, ou site da Prefeitura Municipal) a cada momento e espécie de avaliação, como se observa das avaliações realizadas pelo MPF e TCE/RS. É o que se busca compreender a partir dos esclarecimentos do DTI municipal sobre o processo de implantação da plataforma.

O primeiro aspecto relevante diz respeito à troca de sistema ocorrida de 2015 para 2016, quando o Município passou a adotar o sistema integrado E-Cidade, fornecido pela DBSeller Serviços de Informática, mais amplo, adaptável e voltado à web, conforme explicado através do Memorando 72/2016/DTI (Evento 19).

A migração para o novo sistema ensejou a criação de uma nova database, acarretando a indisponibilidade de informações anteriormente publicadas na antiga plataforma, o que justifica o fato de a primeira checagem do MPF, datada de 05/10/2015, ter demonstrado resultado mais satisfatório que a avaliação posterior, de 19/04/2016 (espelhos de avaliação de p. 07-09/proc. adm. e 01-03/doc. 03, do Evento 01). Nesse sentido concluiu o DTI na comunicação que acompanha a presente manifestação (Memorando nº 167/2019).

Conforme histórico descrito na tabela constante do Anexo 01 que segue o Memorando nº 167/2019/DTI (anexos), após a migração para o novo sistema a implantação de recursos exigidos por lei foi ocorrendo de forma contínua e gradativa.

O Município de Sant'Ana do Livramento possui hoje, em grande escala, a sua gestão informatizada, utilizando-se da plataforma integrada E-Cidade, a qual disponibiliza, entre diversas funções, a do Portal da Transparência, em espaço próprio¹, encontrando-se online desde 15/02/2016, com módulos de informação sendo disponibilizados gradualmente.

Há que se observar que o cumprimento das leis e da finalidade constitucional em questão, naquilo que se concretizam através do instrumento denominado Portal da Transparência, exige a compreensão acerca de dois aspectos fundamentais sobre o seu funcionamento, quais sejam, o momento da implementação estrutural do sistema, com a implantação de seus módulos, e a sua contínua e permanente alimentação.

¹ <http://transparencia.sdlivramento.com.br/>



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANT'ANA DO LIVRAMENTO
PROCURADORIA JURÍDICA MUNICIPAL

Tecnicamente, o sistema possui mecanismo que permite atender à previsão do artigo 48, §1º, inciso II, da LC 101/2000, possibilitando a liberação em tempo real de informações para o conhecimento e acompanhamento da sociedade, conforme item 3 do Anexo 01:

O Portal Transparéncia do e-cidade visa atender os dispositivos da Lei de Acesso à Informação (Lei Federal nº 12.527/2011) e da Lei de Responsabilidade Fiscal, especialmente na parte alterada pela Lei de Transparéncia da Gestão Fiscal (Leis Complementares Federais nº 101/2000, nº 131/2009 e nº 156/2016). Desta forma o sistema popula os dados diariamente através do que é registrado no e-cidade, atendendo a legislação no que tange a periodicidade e formatos de saída dos relatórios. A ferramenta permite que o usuário possa incluir suas publicações legais realizando upload de arquivos e possui ainda a navegabilidade de forma acessível.

Importante destacar que, apesar de tecnicamente viável, a implantação de cada módulo do sistema, incluindo as espécies de informações e recursos disponibilizados no Portal da Transparéncia, depende do regular funcionamento dos órgãos municipais e do devido treinamento dos servidores competentes a fim de processar a informação, o que esbarra nas inúmeras dificuldades enfrentadas pela Administração Pública Municipal.

É que o processo de informatização da gestão requer a adequada reestruturação do Município, desde a estrutura física, equipamentos e satisfatório acesso à rede até o treinamento de servidores, o que demanda tempo, recursos e vontade política, avanço que acaba por se revelar complexo, principalmente em razão da natureza política dos cargos de chefia dos principais órgãos municipais, transitórios, dificultando a devida instituição e consolidação da rotina de produção das informações e alimentação continua da plataforma, como exige a legislação.

Após o devido treinamento, formatação e inserção de dados no sistema pelo setor competente, a empresa passa a disponibilizar o respectivo módulo na plataforma do Portal da Transparéncia, o que, como se pode observar do histórico, foi ocorrendo de forma progressiva.

Uma vez implantado o sistema/módulo, aspecto fundamental para a efetividade das finalidades pretendidas reside na continua manutenção das informações pelos servidores responsáveis, havendo fiscalização interna “feita pelos servidores que fazem parte do DTI, tanto no sistema quanto no Portal de Transparéncia, verificando atualizações e cobrando dos devidos setores e departamentos as suas informações atualizadas” (Memorando nº 167/2019/DTI, anexo).

Percebe-se que a consolidação do Portal da Transparéncia, com a atualização em “tempo real” das informações se mostra como um processo, de médio a longo prazo, envolvendo

(Handwritten signatures and initials)



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANT'ANA DO LIVRAMENTO
PROCURADORIA JURÍDICA MUNICIPAL

constante manutenção e aperfeiçoamento dos recursos disponibilizados, para então se falar em estabilização da rotina, e não como um ato que se consuma, em caráter de definitividade.

Importante consignar que não se trata de apresentar justificativas ao não cumprimento satisfatório da lei, mas reconhecer, juntamente com a demora e insuficiência na implementação integral do instrumento de acesso à informação, os obstáculos concretos para a consecução desse fim.

O que se quer demonstrar, portanto, com base em todas as avaliações constantes nos autos, bem como naquelas trazidas nesta oportunidade, é que nunca houve estado de total inobservância das exigências legais, bem como não se pode afirmar que não houve progresso na implantação do Portal da Transparência e nas pendências apontadas.

Instado a se manifestar acerca das informações prestadas pelo Município em setembro de 2016, o MPF menciona que “*passados cerca de sete meses, ainda não houve o atendimento integral dos pedidos enumerados na inicial da presente ação*” (Evento 25, p. 04).

Ora, a exigência da total satisfação dos requisitos legais meses após a migração para um sistema de gestão informatizada completamente novo não se mostra razoável diante da complexidade que envolve o processo. A última avaliação realizada pelo MPF é datada de 19/04/2016 (Evento 1, INF3), apenas dois meses após a existência do Portal da Transparência, acessível na internet desde 15/02/2016, ainda incompleto à época.

Na sentença, de 13/02/2017, concluiu o MM. Magistrado quanto ao mérito da presente ação que “*as providências não foram tomadas a contento e as soluções realmente não vieram como o esperado*” (Evento 30, página 12).

De fato, reconhece-se que não foram tomadas a contento, nem vieram como esperado. Por outro lado, durante o lapso temporal que transcorreu entre a última avaliação, a sentença e o momento atual, mesmo com todas as dificuldades, houve o adimplemento parcial e progressivo, conforme o conjunto probatório existente nos autos e o que segue esta manifestação.

Segundo o histórico de implantação fornecido pela DBSeller (anexo), a título de exemplo, informações completas acerca de atividades essenciais da municipalidade como compras, contratos e licitações foram disponibilizadas a partir de 30/08/2016, após a última avaliação do MPF e no decorrer da presente ação.

Posteriormente, o *Parquet* juntou aos autos, em agosto de 2019, Ofício com informações prestadas pelo Município sobre a implantação do serviço de Ouvidoria, nas modalidades física e virtual, antiga pendência nas avaliações realizadas (E-SIC, itens 10 a 12 dos

A
Jeferson
K.M.



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANT'ANA DO LIVRAMENTO
PROCURADORIA JURÍDICA MUNICIPAL

espelhos do MPF), acompanhado de fotos do espaço físico onde funciona o serviço, além dos esclarecimentos através do Memorando 091/2019/DTI a respeito:

No entanto, em especial sobre a existência ou não de serviço de informação ao cidadão, virtual e físico, informo que recentemente, a partir do dia 14 de maio de 2019, foi designado um servidor para ser Ouvidor Municipal e, consequentemente, o Setor passou a funcionar, fisicamente, no Prédio Central da Prefeitura Municipal, Rua Rivadavia Correa, 858, Sala Ouvidoria Municipal, com atendimento ao cidadão de forma presencial e por telefone (55) 3242-5794 e logo que habilitado pela operadora OI, será utilizado o tridígitos 162 (exclusivo para Ouvidorias), também no ambiente virtual foi disponibilizado no site oficial desta Prefeitura pelo link: <http://www.sdlivramento.com.br/prefeitura/ouvidoria/> o acesso à informações com diversas formas de manifestações para o cidadão, como Denúncia, Reclamação, Solicitação, Sugestão e Elogios, acessados com a utilização do sistema e-Ouv através do link: <https://sistema.ouvidorias.gov.br/publico/RS/SantanadoLivramento/Manifestacao/RegistrarManifestacao>, portanto, esta Prefeitura está procurando cumprir com todos os requisitos necessários para o atendimento ao cidadão em todas as formas possíveis.

Na oportunidade, foi discorrido ainda acerca do Ranking Nacional da Transparéncia e da fiscalização realizada pelo TCE/RS, o que veio acompanhado do questionário de perguntas/respostas enviadas pelo Controle Interno e pelo DTI ao Tribunal.

O Recibo de Envio de Informações Nº 5/2018 (Evento 60, INF2, p. 2-5) foi sucedido por nova atualização, datada de 02/10/2019, sanando a totalidade das pendências em relação ao questionário anterior (Recibo de Envio de Informações Nº 11/2019, anexado nesta oportunidade). O cotejo de tais avaliações demonstra o grande avanço nas pendências do Portal, corrigidas na sua integralidade.

Nesse sentido, corroborando o que se está afirmado – **a progressiva implantação dos recursos do Portal da Transparéncia**, ainda que em tempo demasiado na visão do MPF e deste Juízo –, a resposta fornecida pelo DTI às informações requisitadas por esta Procuradoria (Memorando nº 167/2019, anexo) aponta que:

- A documentação referida corresponde ao Questionário Eletrônico confeccionado através da Direção de Controle e Fiscalização do TCE/RS. Nela consiste duas colunas (lado esquerdo – PERGUNTA / lado direito RESPOSTA)

Analisando os dois questionamentos "recibo de envio 5/2018 e 11/2019" o controle interno e a DTI, verificaram que as pendências no ano 2018 foram sanadas no mês de outubro de 2019.

Sendo assim, em dia com as pendências até esta data.



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANT'ANA DO LIVRAMENTO
PROCURADORIA JURÍDICA MUNICIPAL

Quanto ao espelho de Avaliação ano 2015 e ano 2016 do MPF, entende-se que as pendências de um ano para outro, ocorreram devido a migração do sistema que existia na época com o sistema atual.

Hoje se encontram atualizados os 16 itens "exceto" o 07.

Obs: Estamos solicitando ao site "FALA BR" a possibilidade de resolver a questão pendente.

Ou seja, resta apenas uma pendência em relação aos espelhos de avaliação do MPF, qual seja, em relação ao "Relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes" (Art. 30, inciso III, da Lei 12.527/2011), **da qual se está tratando com a plataforma FALA.BR, sendo que esta é disponibilizada pelo próprio governo federal, ou seja, a solução se trata de questão técnica e de sistema que não é gerido pelo Município.**

Dessa forma, foram corrigidas todas as demais pendências, o que se demonstra a partir das telas do Portal da Transparéncia, anexas, bem como através do link para cada ponto, abaixo, para conferência direta.

- Contratos na íntegra (Art. 8º, §1º, inc. IV, da Lei 12.527/2011, item 5, ponto 3, do espelho do MPF): na plataforma do LicitCon Cidadão², do TCE/RS, buscar pelo Município de Sant'Ana do Livramento, "PM DE SANT'ANA DO LIVRAMENTO", Contratos, com a opção de acesso aos contratos Vigentes e Encerrados;

- Disponibilização no portal de 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 (Art. 8º, §3º, II, da Lei 12.527/11);

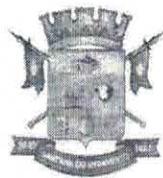
- Indicação no site a respeito do Serviço de Informações ao Cidadão, que deve conter (Art. 8º, § 1º, I, c/c Art. 9º, I, da Lei 12.527/11):

* Indicação precisa no site de funcionamento de um SIC físico, órgão, endereço, telefone e horários de funcionamento;

* Apresentar possibilidade de envio de pedidos de informação de forma eletrônica (E-SIC - Art.10º, §2º, da Lei 12.527/11);

* Apresentar possibilidade de acompanhamento posterior da solicitação (Art. 9º, I, alínea "b" e Art. 10º, § 2º da Lei 12.527/2011);

² <http://www1.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=50500:1:102925921071202>



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANT'ANA DO LIVRAMENTO
PROCURADORIA JURÍDICA MUNICIPAL

* Não exigir identificação do requerente que inviabilize o pedido (Art.10º, §1º, da Lei 12.527/11);

Os itens acima se concentram na página da **Ouvidoria**³, a qual contém todas as informações e o link para o **FALA.BR**⁴, canal integrado para encaminhamento de manifestações a órgãos e entidades do poder público.

- Disponibilizar o registro das competências e estrutura organizacional do ente (Art. 8º, §1º, inciso I, Lei 12.527/11);

- Disponibilizar endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público (Art. 8º, §1º, inciso I, Lei 12.527/11).

As informações acima encontram-se na página (site) da Prefeitura Municipal⁵, acessando a aba posterior nas categorias “Secretarias” e “Departamentos, Setores e Outros”.

Portanto, ainda que as pendências que deram causa à presente ação não tenham sido integralmente corrigidas nos prazos estipulados, é inegável que o Município progrediu no seu cumprimento durante esse período, de forma gradativa, em processo que se encontra na situação atual – havendo apenas uma pendência restante, a qual diz respeito à plataforma FALA.BR –, tendo adimplido com a obrigação pela qual foi condenado, o que deve ser reconhecido, no mínimo, na sua parcialidade.

Tratada a questão substancial da presente ação, o que se fez intencionando responder da forma mais completa possível a este Juízo, passa-se a analisar a multa imposta.

2. DA MULTA COERCITIVA

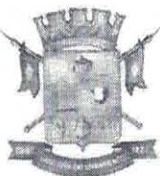
Recai sobre o erário público a vultosa quantia de R\$ 4.454.512,65 (quatro milhões, quatrocentos e cinquenta e quatro mil, quinhentos e doze reais e sessenta e cinco centavos), a título de astreintes pelo não cumprimento da obrigação de fazer objeto da presente ação.

Ocorre que a multa cominada se tornou exorbitante, bem como não guarda relação direta com o cumprimento de fato da obrigação pelo Município.

³ <http://www.sdolivramento.com.br/prefeitura/ouvidoria/>

⁴ <https://sistema.ouvidorias.gov.br/publico/RS/SantanadoLivramento/Manifestacao/RegistrarManifestacao>

⁵ <http://www.sdolivramento.com.br/>



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANT'ANA DO LIVRAMENTO
PROCURADORIA JURÍDICA MUNICIPAL

Isso porque não há dúvida que a aspereza da multa imposta guarda relação com a ausência de manifestação do Município no decorrer do processo e não com a medida do cumprimento da obrigação propriamente dita, cuja demonstração restou prejudicada em razão da postura processual do ente municipal.

Como já demonstrado, as duas avaliações do MPF que embasaram a presente ação ocorreram em meio à migração para o novo sistema, registrando um momentâneo retrocesso na plataforma, o que foi sendo corrigido de forma continua e gradativa, chegando-se à quase totalidade do cumprimento das pendências apontadas – exceto por um (1) item.

Portanto, deve ser considerado, por princípio, o estado de coisas além dos autos, ou seja, a medida do concreto prejuízo causado pelo descumprimento da obrigação, considerado o grau do seu (in)adimplemento tanto no decorrer do feito quanto no momento presente, o que enseja a revisão da multa imposta, havendo supedâneo legal para tanto, conforme se passa a expor.

Prevista no novo Código de Processo Civil nos artigos 536 e 537, bem como no artigo 11 da Lei nº 7.347/85, que disciplina a ação civil pública, a possibilidade de imposição de multa coercitiva, inclusive *ex officio*, cumpre papel primordial para a efetividade da prestação jurisdicional nas obrigações de fazer ou de não fazer.

Não se descuida, também, da possibilidade da sua aplicação contra a Fazenda Pública, entendimento pacífico nos Tribunais Superiores, inexistindo óbice legal nesse sentido, sendo pertinente, contudo, o registro de Daniel Amorim Assumpção Neves, que, mesmo alinhado à corrente majoritária pelo seu cabimento, externa frustração com o seu resultado fatídico:

[...] mas não deixo de me preocupar com as consequências da aplicação das astreintes à Fazenda Pública, porque, uma vez cobrado o valor da multa frustrada, o único contribuinte feliz com tal situação será o credor desse valor. As dívidas da Fazenda Pública são todas quitadas pelos contribuintes, sendo extremamente injusto que todos nós paguemos pelo ato de descumprimento pelo agente público de decisão judicial.⁶

Não bastasse isso, o presente caso traduz singularidade, tratando-se de Ação Civil Pública promovida pelo Ministério Público Federal no exercício de seu múnus público, objetivando a efetividade da constituição e das leis quanto ao acesso à informação.

⁶ ASSUMPÇÃO NEVES, Daniel Amorim. *Manual de Direito Processual Civil*. Juspodivm: 2016, p. 2008.



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANT'ANA DO LIVRAMENTO
PROCURADORIA JURÍDICA MUNICIPAL

Logo, no caso, o credor lesado é a sociedade e não o MPF, havendo clara confusão em relação aos sujeitos típicos nessa relação, pois, levada a efeito a cobrança da multa, a sociedade, além de golpeada em seu direito, suportará a conta, sendo duplamente penalizada.

Isso porque a multa possui finalidade persuasiva – se mostrando eficaz justamente quando não aplicada em razão do cumprimento da obrigação – e se reverte, ao menos na acepção típica do instituto, em favor do prejudicado pela mora na satisfação do dever obrigacional.

De outro lado, é pacífico o entendimento de que, tratando-se de instrumento de coerção, a possibilidade de revisão da multa não se sujeita à preclusão, podendo ser modificada e até mesmo suprimida, a qualquer tempo, a pedido ou por iniciativa do Juiz:

PROCESSUAL CIVIL. OBRIGAÇÃO DE DAR. DESCUMPRIMENTO. ASTREINTES. FAZENDA PÚBLICA. RAZOABILIDADE. SÚMULA 7/STJ.

1. É cabível a cominação de multa diária contra a Fazenda Pública, como meio coercitivo para cumprimento de obrigação de fazer ou para entrega de coisa. Precedentes:
2. Cumpre à instância ordinária, mesmo após o trânsito em julgado, alterar o valor da multa fixado na fase de conhecimento, quando este se tornar insuficiente ou excessivo. Precedentes.
3. Agravo regimental não provido. (STJ, AgRg no REsp 1124949/RS, Segunda Turma, Rel. Ministro Castro Meira, DJe 18/10/2012)

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA.

3. A eventual exorbitância na fixação do valor das astreintes aciona mecanismo de proteção ao devedor: como a cominação de multa para o cumprimento de obrigação de fazer ou de não fazer tão somente constitui método de coerção, obviamente não faz coisa julgada material, e pode, a requerimento da parte ou ex officio pelo magistrado, ser reduzida ou até mesmo suprimida, nesta última hipótese, caso a sua imposição não se mostrar mais necessária.
4. Precedentes: AgRg no AgRg no AREsp 596.562/RJ, Relator Ministro Moura Ribeiro, Terceira Turma, DJe 24/8/2015; e AgRg no REsp 1.491.088/SP, Relator Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, Terceira Turma, DJe 12/5/2015.

Nesse sentido, o novo Código de Processo Civil tratou da possibilidade de modificação do valor, critério de fixação e até mesmo da exclusão da multa, verificadas as situações previstas dos incisos I e II, do §1º do artigo 537:

AN
WLF
L



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANT'ANA DO LIVRAMENTO
PROCURADORIA JURÍDICA MUNICIPAL

Art. 537. A multa independe de requerimento da parte e poderá ser aplicada na fase de conhecimento, em tutela provisória ou na sentença, ou na fase de execução, desde que seja suficiente e compatível com a obrigação e que se determine prazo razoável para cumprimento do preceito.

§ 1º O juiz poderá, de ofício ou a requerimento, modificar o valor ou a periodicidade da multa vincenda ou excluí-la, caso verifique que:

I - se tornou insuficiente ou excessiva;

II - o obrigado demonstrou cumprimento parcial superveniente da obrigação ou justa causa para o descumprimento.

Dessa forma, o presente caso enquadra-se nas duas hipóteses previstas no CPC, ensejando a revisão da multa aplicada.

Conforme o exposto no capítulo 2 (DA IMPLEMENTAÇÃO DO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA), o ente municipal passou, ainda previamente ao ajuizamento da presente ação, por um processo de implantação do novo sistema e do respectivo Portal da Transparência, o qual tem ocorrido de forma contínua e gradativa, **restando plenamente demonstrado com a documentação acostada na oportunidade o cumprimento superveniente de quase totalidade da obrigação**, exceto por um (1) item.

Logo, indiscutível o cumprimento parcial superveniente da obrigação, fazendo jus à exclusão da multa vincenda sob pena de dano irreparável aos cofres públicos e, consequentemente, à comunidade santanense, tendo em vista a cifra astronômica que atingiu.

Pertinente as observações de Assumpção Neves acerca da ferramenta à disposição do Juiz:

"Esse amplo poder concedido ao juiz na execução da obrigação de fazer e não fazer evidentemente não é irrestrito ou incondicionado, cabendo na aplicação das medidas executivas sempre levar o juiz em consideração o princípio da razoabilidade e da menor onerosidade ao executado"⁷

Sobre a matéria, o Superior Tribunal de Justiça já decidiu que "cabe fixar um teto máximo para a cobrança da multa, pois o total devido a esse título não deve se distanciar do valor da obrigação principal" (AgInt no AREsp 976.921/SC, Rel. Ministro Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, julgado em 09-03-2017, DJe 16/03/2017), sendo também assentado que "ao limitar o valor máximo do somatório das astreintes, o magistrado intenta evitar o enriquecimento sem causa ou um abuso em seu descumprimento" (AgRg no AREsp 587.760/DF, Rel. Ministro Moura Ribeiro, Terceira Turma, julgado em 18-06-2015, DJe 30-06-2015).

⁷ ASSUMPÇÃO NEVES, Daniel Amorim. *Manual de Direito Processual Civil*. Juspodivm: 2016, p. 2001.



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANT'ANA DO LIVRAMENTO
PROCURADORIA JURÍDICA MUNICIPAL

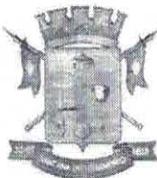
Com efeito, percebe-se que tendo em vista a natureza do objeto da presente ação, se mostra de difícil mensuração o concreto prejuízo resultante do inadimplemento da obrigação por não haver proveito econômico e, consequentemente, uma quantificação que se mostre coerente à luz do princípio da proporcionalidade.

Sem descuidar por um instante sequer da grande relevância democrática da questão em tela, é forçoso reconhecer que não está se tratando de prestação que, na falta, compromete de forma direta e irreparável direitos como à saúde, à vida e demais outros individualizáveis, mas de acesso à informação.

Nesse sentido, convém trazer à colação decisões do Egrégio Tribunal Regional Federal da 4ª Região a fim de aferir parâmetros considerados no tocante à manutenção da multa:

EMENTA: ADMINISTRATIVO. MEDICAMENTOS. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITIMIDADE PASSIVA. LITISCONSÓRCIO FACULTATIVO. ATUAÇÃO DO MPF VIA ACP. POSSIBILIDADE. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. NÃO CONFIGURAÇÃO. NECESSIDADE COMPROVADA. REDUÇÃO DA MULTA DÁRIA. POSSIBILIDADE. 1. Tendo em vista a solidariedade dos entes federativos que integram o pólo passivo da presente demanda, resta afastada a possibilidade de qualquer um deles de eximir-se da obrigação. 2. O Ministério Público tem legitimidade para defesa dos direitos individuais indisponíveis, por meio de Ação Civil Pública, mesmo quando a ação vise à tutela de direitos à vida e à saúde de pessoa individualmente considerada. 3. Não configura violação ao princípio da separação dos poderes a dispensação de fármaco pela via judicial, uma vez que, ao deferir uma prestação de saúde incluída entre as políticas sociais e econômicas formuladas pelo Sistema Único de Saúde (SUS), o Judiciário não está criando política pública, mas apenas determinando o seu cumprimento. 4. Para fazer jus ao recebimento de medicamentos fornecidos por entes políticos, deve a parte autora comprovar a atual necessidade e ser aquele medicamento requerido insubstituível por outro similar/genérico no caso concreto. 5. **Viável a fixação de astreintes em prejuízo da Fazenda Pública, uma vez que o juiz, de ofício ou a requerimento da parte, pode fixar multa cominatória contra o Poder Público para forçá-lo ao cumprimento da obrigação em prazo determinado, não podendo, pois, ser exorbitante ou desproporcional, sob pena de ineficaz e desmoralizadora do próprio comando judicial.** Assim, o valor da multa diária deve ser reduzido para R\$ 100,00 (cem reais), conforme precedentes deste Tribunal Regional Federal. (TRF4, APELREEX 5000908-95.2012.4.04.7212, QUARTA TURMA, Relator LUIZ ALBERTO D'AZEVEDO AURVALLE, juntado aos autos em 20/08/2013).

Com efeito, inúmeros são os casos envolvendo obrigação de fazer na área da saúde, como o fornecimento de medicamentos, nos quais está em jogo, por vezes, o próprio direito à vida, prejuízo que, consumado, é irreparável, mostrando-se nesses casos a fixação de R\$ 100,00 de multa diária como regra.



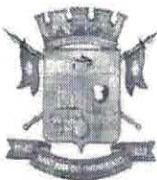
PREFEITURA MUNICIPAL DE SANT'ANA DO LIVRAMENTO
PROCURADORIA JURÍDICA MUNICIPAL

Não é somente o Município de Sant'Ana de Livramento que possui dificuldades quanto à completa implementação do Portal da Transparência. Abaixo, casos análogos relativos ao mesmo objeto, de importante consideração:

EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO. CUMPRIMENTO DE SENTENÇA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA PARA IMPLANTAÇÃO DO PORTAL DA TRANSPARÉNCIA. ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. ASTREINTES. 1. Não obstante a execução deva ocorrer no interesse do credor, resguarda a menor gravosidade ao devedor. No caso, o executado é Município de porte médio, alcançado, como todos os entes municipais do país, por significativa crise financeira. 2. A ação efetiva no sentido do cumprimento, ainda que tardia, e mesmo que tenha ocorrido, até o momento, o cumprimento parcial, revela boa-fé e intenção em cumprir o comando judicial. Ademais, o patamar apurado pelo Juízo de origem é razoável. 3. Deve ser mantida a decisão agravada. (TRF4, AG 5001488-86.2019.4.04.0000, TERCEIRA TURMA, Relatora MARGA INGE BARTH TESSLER, juntado aos autos em 18/09/2019)

EMENTA: ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. MUNICÍPIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PORTAL DE TRANSPARÉNCIA. ADEQUAÇÃO. ASSISTÊNCIA LITISCONSORCIAL ULTERIOR. PROCURADORIA DO MUNICÍPIO. DESCABIMENTO. MULTA DIÁRIA POR DESCUMPRIMENTO. RESPONSABILIDADE DO MUNICÍPIO. REDUÇÃO. 1. Ação civil pública proposta pelo Ministério Público Federal objetivando que o Município de Tapejara/PR proceda à correta implantação do Portal da Transparência, segundo as disposições da Lei nº 12.527/11 (Lei de Acesso à Informação) e da Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência). 2. Não se mostra cabível o requerimento, por parte da Procuradoria Municipal, de habilitar-se no polo ativo da presente ação, como assistente litisconsorcial ulterior do autor (art. 5º, § 2º, da Lei nº 7.347/85), uma vez que essa faculdade somente é cabível quando houver pretensões dirigidas a outras pessoas requeridas na mesma ação - não contra o próprio Município que ela representa. 3. Reconhecida a responsabilidade do Município ao cumprimento da decisão, e ao pagamento da multa imposta, em razão da adoção, pelo ordenamento jurídico pátrio, da Teoria do Órgão, que enuncia que a atuação do agente público deve ser atribuída à pessoa jurídica de direito público que ele representa e não à sua pessoa, sem prejuízo da possibilidade de ajuizamento de ação regressiva contra os agentes públicos causadores do dano. 4. **Redução da multa diária por atraso no cumprimento para o valor de R\$ 500,00 (quinquinhentos reais).** 5. Apelação a que se dá parcial provimento. (TRF4, AC 5003184-05.2016.4.04.7004, TERCEIRA TURMA, Relator ROGERIO FAVRETO, juntado aos autos em 20/06/2018)

Aliás, Excelência, oportuno repisar que, além de ter havido o cumprimento superveniente da obrigação, a decisão que julgou parcialmente procedente o Agravo de Instrumento interposto da decisão que aplicou a multa inicialmente (Evento 11) entendeu por excessivo o valor de R\$ 1.000,00 por dia de atraso, reduzindo a multa diária naquela oportunidade para R\$ 500,00, semelhante ao caso análogo, acima.



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANT'ANA DO LIVRAMENTO
PROCURADORIA JURÍDICA MUNICIPAL

Abaixo, decisão que considera o afastamento da multa imposta no período em que medidas para a efetivação do cumprimento da obrigação estavam sendo tomadas:

EMENTA: PROCESSUAL CIVIL. TUTELA DE URGÊNCIA. REMOÇÃO DE BENS INSERVÍVEIS DE ÁREA URBANA. DEMORA NO CUMPRIMENTO DA ORDEM JUDICIAL. TERMO INICIAL DA MULTA DIÁRIA. 1. Se, por um lado, foram empreendidos esforços, não só pela Concessionária como também pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, para resolver a situação; por outro, a ação civil pública foi ajuizada em março de 2018 e, até o momento, os vagões inutilizados estão na área urbana do Município, poluindo e agravando, diariamente, o risco à saúde da população, à segurança pública e ao meio ambiente - o que, aliás, já havia sido ressaltado em agravo de instrumento anterior -, sendo inquestionável o atraso no cumprimento da medida liminar concedida pelo juízo a quo. 2. **A decisão que comina astreintes - cuja finalidade é superar a recalcitrância da parte em cumprir a obrigação de fazer ou não fazer que lhe foi imposta - não preclui, nem faz coisa julgada. Com efeito, a multa imposta à agravante deve ser afastada no período em que as medidas tendentes ao cumprimento da ordem judicial estavam sendo gestionadas.** (TRF4, AG 5017668-80.2019.4.04.0000, QUARTA TURMA, Relatora VIVIAN JOSETE PANTALEÃO CAMINHA, juntado aos autos em 12/08/2019).

Excelência, reitera-se a necessidade de a multa cominatória ter como parâmetro o estado do real cumprimento das providências buscadas, demonstração esta que restou prejudicada nos autos, mas que se buscou compor na medida do possível na presente manifestação, nunca incorrendo o Município em inadimplemento total, com a contínua e gradativa implantação dos módulos e disponibilização no Portal da Transparência, chegando-se à quase totalidade do cumprimento das pendências atualmente, merecendo a devida consideração.

Importante registrar que no plano ideal, a responsabilização pela mora na regularização das pendências no Portal da Transparência deveria ser direcionada ao gestor público, o que se mostra prejudicado tendo em vista a necessidade do devido processo legal e o exercício da ampla defesa e do contraditório, se mostrando incabível tal redirecionamento, conforme jurisprudência nesse sentido.

Por outro lado, cumpre asseverar que a hipótese de uma eventual ação de regresso em face do gestor público, bem como da responsabilização funcional dos servidores responsáveis pela negligência no zelo da presente ação não impede a consumação de um prejuízo financeiro irreparável ao Município e aos municípios caso seja levado adiante o precatório expedido no montante astronômico em que se encontra.

Considerada a peculiaridade do objeto da presente ação, prosseguir com a cobrança da multa significa tão somente o enriquecimento ilícito do autor da ação, por um lado, e de lesão injustificável à comunidade santanense, a qual já carece de recursos financeiros para fazer

[Handwritten signatures and initials A, J, and L]



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANT'ANA DO LIVRAMENTO
PROCURADORIA JURÍDICA MUNICIPAL

frente às políticas públicas voltadas à realização dos direitos fundamentais mais básicos, revelando o desvirtuamento da finalidade da multa, desproporcional e definitivamente desarrazoada.

Dito isso, com base na demonstração do cumprimento superveniente do objeto da presente ação, requer a sensibilidade do MM. Magistrado para a exclusão da mesma, ou, na sua manutenção, a sua minoração para *quantum* razoável e que guarde a devida proporcionalidade com o prejuízo efetivamente causado pela demora.

III. DOS PEDIDOS

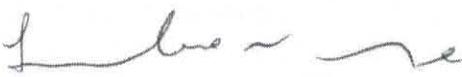
Consideradas as razões de fato e direito expostas e com fulcro nos artigos 535, inciso IV, do CPC, requer seja a presente petição também recebida como IMPUGNAÇÃO à Execução, embora intempestiva, o que faz com fundamento no princípio da indisponibilidade do interesse público;

Requer a exclusão da multa imposta em razão do cumprimento parcial superveniente da obrigação, com fundamento no art. 537, §1º, inciso II, do CPC, sob pena de prejuízo irreparável ao erário municipal e à comunidade santanense;

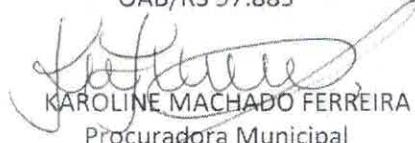
Caso Vossa Excelência entenda pela manutenção da multa, requer a sua minoração em razão do excesso configurado, o que se pede com fundamento nos artigos 535, inciso IV, e 537, §1º, inciso I, do CPC, no parâmetro que entender prudente este Juízo.

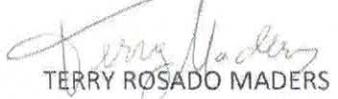
Nesses termos, pede deferimento.

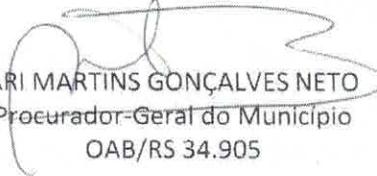
Santana do Livramento, 10 de janeiro de 2020.


LEANDRO NOVELLI KRAUSE
Procurador Municipal
OAB/RS 97.885


HANNY CAVALHEIRO JUNIOR
Procurador Municipal
OAB/RS Nº 83.467


KAROLINE MACHADO FERREIRA
Procuradora Municipal
OAB/RS 81.319


TERRY ROSADO MADEIRS
Procurador Municipal
OAB/RS nº 82.430


ARI MARTINS GONÇALVES NETO
Procurador-Geral do Município
OAB/RS 34.905