ROTEIRO DE ATUAÇÃO - PGA CAOPP 2021

Feitas as considerações necessárias sobre os programas e a cultura de integridade, especialmente em órgãos públicos, e os objetivos principais desse Plano Geral de Atuação, passa-se a exposição de um roteiro de atuação.

Juntamente com o roteiro, será disponibilizado material de apoio à sua execução, dividido por finalidade - administrativo/operacional, extrajudicial, judicial (no que couber) e de conteúdo/capacitação. Compõem o material de apoio tanto minutas de peças e trabalhos produzidos pelo CAOPP, como por terceiros, devidamente analisados pelo Centro de Apoio, sem restrição à sua utilização e divulgação, sendo, na maioria, documentos públicos.

O objetivo com o roteiro de atuação e o material de apoio é dotar os órgãos de execução do suporte necessário para a execução das ações do Plano Geral de Atuação, resguardada, sempre, a independência funcional.

1) Instauração de Procedimento Administrativo

Inicialmente, sugere-se a instauração de PA - procedimento administrativo[1], um relacionado à administração pública frente ao poder executivo municipal e outro frente ao poder legislativo municipal.

Cabe ao órgão de execução, dentro de sua independência funcional e do que entender mais adequado e eficaz, dependendo de critérios como a dimensão da máquina pública municipal, avaliar a conveniência de instauração de um PA para cada pessoa jurídica que compõe a administração pública indireta, ampliando o âmbito de atuação, ou, também, um PA para todos os órgãos públicos do mesmo município ou comarca.

Como sugestão, seguem textos pertinentes ao objeto dos respectivos procedimentos administrativos:

"Acompanhar e fiscalizar a implementação de medidas relacionadas à cultura de integridade no âmbito do Poder Executivo Municipal de ..."

"Acompanhar e fiscalizar a implementação de medidas relacionadas à cultura de integridade no âmbito do Poder Legislativo Municipal de ..."

"Acompanhar e fiscalizar a implementação de medidas relacionadas à cultura de integridade no âmbito da ....., pessoa jurídica que integra a administração pública indireta do município de ...."[2]

[1] Art. 1º, incs. II e IV, da Resolução Conjunta PGJ CGMP nº 7/2016

"Acompanhar e fiscalizar a implementação de medidas relacionadas à cultura de integridade no âmbito dos órgãos públicos do município de..."

"Acompanhar e fiscalizar a implementação de medidas relacionadas à cultura de integridade no âmbito dos órgãos públicos da comarca de..."

1.1 – Instrução e condução dos Procedimentos Administrativos

A) Expedição de Ofício aos Entes Públicos, à sociedade civil e ao CAOPP - Reunião inicial com Gestor(es) Público(s)

Instaurado o procedimento administrativo, cumpre dar ciência aos respectivos entes públicos a respeito de seu teor, inclusive com o cuidado de concitar seus gestores a se posicionarem ao lado do Ministério Público de Minas Gerais, buscando com isso uma ação integrada voltada ao objetivo final e maior que é, no caso, a **implementação de medidas relacionadas à cultura de integridade, a fim de reduzir a prática de atos fraudulentos e de corrupção no âmbito da administração pública.**

Tendo em vista a natureza da atuação pretendida, prioritariamente por meio de fomento à implementação de medidas no âmbito da Administração, sugere-se a realização de reunião com o gestor público para explicação dos propósitos, objetivos e forma de desenvolvimento deste projeto **(ANEXO I)**. Trata-se de medida que busca a aproximação com o gestor e seu convencimento sobre a importância de adesão integral aos fins do projeto.

Nessa reunião, sugere-se a abordagem ou menção aos seguintes programas existentes que podem auxiliar gratuitamente os órgãos públicos (de acordo com o material de apoio disponibilizado):

1. Programa Nacional de Prevenção à corrupção PNPC (sistema e-prevenção), lançado em decorrência da Ação 09/2021; da ENCCLA (https://www.youtube.com/watch?v=IYqIZMri6Og);
2. Programa TIME Brasil, da CGU (https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/transparencia-publica/time-brasil);
3. Brasil Transparente, da CGU (https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/transparencia-publica/brasil-transparente);
4. Espaço do Controle Interno, do TCE/MG (https://www.tce.mg.gov.br/espacodocontroleinterno/)

Importante destacar que os programas dos itens 1 e 2 acima (PNPC e TIME Brasil) buscam o auxílio direto e gratuito aos órgãos públicos na implementação de boas práticas e formatação de programas de integridade, sendo o primeiro na forma de sistema de autosserviço e, o segundo, como consultoria e acompanhamento personalizados. Assim, a adesão e compromisso ao cumprimento das etapas de qualquer dos programas por parte do órgão público é suficiente para entender como atendidos os fins do PGA 2021, possibilitando o encerramento o PA instaurado.

Para o PNPC, eventuais dúvidas e contatos podem ser feitos pelo órgão público diretamente pelo email pnpcmg@tcu.gov.br. Para o segundo – TIME Brasil -, os contatos podem ser feitos pelo email tatiane.pires@cgu.gov.br.

Por óbvio, as condições para a realização desta reunião devem ser avaliadas pelo órgão de execução, diante das peculiaridades da comarca, inclusive quanto ao relacionamento interinstitucional existente. Também cabe ao órgão de execução avaliar a conveniência (e as condições operacionais, sobretudo sob critérios sanitários) de se realizar uma única reunião com todos os gestores envolvidos da Comarca, o que representa economia de tempo e garante a universalidade da informação e explicações passadas.

Ao final da reunião, deve ser entregue ao(s) gestor(es) ofício requisitando informações para diagnóstico, conforme questionário **(ANEXOS II-A e III).**

Se não for realizada a mencionada reunião, por opção do órgão de execução ou qualquer outro motivo, a informação sobre a instauração do PA deve ser formalizada por meio de ofício, com requisição de informações para diagnóstico, conforme questionário **(ANEXOS II-B e III).**

Em ambas as hipóteses, poderá ser entregue ao(s) gestor(es) cópia (preferencialmente digital) do **material de apoio de conteúdo**, visando à sua capacitação e estímulo à adoção de providências sugeridas, o que facilitará o trabalho de convencimento.

Ainda no mesmo ofício, sugere-se seja requisitada a informação quanto a existência de "Programa de Integridade", no âmbito do Município/Câmara Municipal, ou da adoção de alguma medida de integridade por estes, com envio de cópia do texto normativo acaso existente. Essas informações serão utilizadas como diagnóstico a definir os próximos passos da instrução do PA.

Para o atendimento à requisição de informações, é sugerido um questionário a ser preenchido e devolvido pelo gestor, observado o seguinte:

1- Caso o Município/Câmara Municipal já tenha criado seu programa de integridade, deverá ser preenchido o questionário de diagnóstico - **ANEXO III - "MODELO A".**
2- Porém, caso o Município/Câmara Municipal ainda não tenha instituído seu programa, deverá ser respondido o questionário de diagnóstico - **ANEXO III - "MODELO B"**.

As informações acima constam no próprio questionário sugerido, com orientações específicas, **competindo ao gestor e não ao órgão de execução** identificar a situação que se adeque à realidade do ente público e, então, efetivar o preenchimento e devolução. Daí porque sugere-se o envio do modelo de questionário completo ao gestor, o qual deverá responder de acordo com a realidade do órgão sob sua administração.

O CAOPP também necessita ser comunicado acerca da instauração dos procedimentos administrativos, tendo em vista a necessidade de registro das medidas adotadas pelos órgãos de execução para posterior apresentação de relatório final ao Sr. Procurador-Geral de Justiça. **(ANEXO IV)**

Compete ao órgão de execução avaliar a pertinência de dar conhecimento à sociedade da atuação do MPMG no caso em tela, de acordo com a realidade local e com as atividades que pretenda desenvolver para execução deste plano.

A participação da sociedade civil nas discussões envolvendo assuntos de tamanha envergadura é, sem dúvida alguma, importante instrumento de consagração da legitimidade dos atos praticados pela administração pública e, estando o Ministério Público incumbido da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, é interessante que o(a) Promotor(a) de Justiça, em casos como em apreço, estimule a participação democrática da sociedade. Acrescente-se, ainda, que é de grande importância o fomento à cultura de integridade por parte dos cidadãos em relação aos órgãos públicos. **(ANEXO V)**

B) Análise dos Programas/Medidas de Integridade Implementadas – Questionário de Diagnóstico - Integridade - providências iniciais/decorrentes

Objetivando auxiliar na formação da *opinio* do Promotor de Justiça Natural, segue em anexo arquivo contendo "respostas esperadas" ao questionário acerca da implementação de "Programa de Integridade" no âmbito do Poder Executivo/Legislativo ou de adoção de alguma medida de integridade por estes **(ANEXO VI)**

Sugere-se que a análise das respostas seja formalizada por meio de relatório expositivo **(ANEXO VII)**

Não verificada de imediato qualquer irregularidade/desconformidade o arquivamento do procedimento administrativo é medida que se impõe. **(ANEXO VIII – "MODELO A")**

Importantíssimo que haja a expedição de ofícios ao gestor do respectivo ente e às entidades não governamentais que foram comunicadas de sua instauração, informando a respeito da conclusão do Ministério Público. **(ANEXO XI)**

A comunicação ao CAOPP/MPMG também se mostra imprescindível para a consolidação de todo o trabalho desenvolvido pelos órgãos de execução do MPMG. **(ANEXO X)**

C) Realização de Audiência/Reunião na Promotoria de Justiça

Por outro lado, **sendo identificada(s) irregularidade(s)**, de bom alvitre a realização de audiência/reunião na Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público, visando a informar o gestor do respectivo ente municipal a respeito desta(s), inclusive perquirindo a respeito da possibilidade de seu saneamento na fase extrajudicial. Importante que essa audiência/reunião seja registrada em ata, com detalhamento da situação verificada **(ANEXO XI).** A ata deve fazer referência ao relatório de análise já citado acima **(ANEXO VII),** evitando a necessidade de transcrição.

Demonstrado interesse pela solução extrajudicial, poderão ser identificados os pontos de melhoria ou adequação na própria ata de reunião, ou menção ao relatório elaborado **(ANEXO XI – MODELO B),** com indicação do prazo para conferência.

Caso o órgão de execução pretenda firmar Termo de Ajustamento de Conduta **(ANEXO XII), deverá instaurar previamente inquérito civil, nos termos do Procedimento de Orientação Funcional n.º 35/2020**.

Caso ainda não tenha sido feito no momento inicial, nesta reunião, poderá ser entregue ao gestor cópia (preferencialmente digital) do material de apoio de conteúdo, visando à sua capacitação e estímulo à adoção de providências sugeridas, o que facilitará o trabalho de convencimento, reforçando a existência dos programas mencionados no item "A".

Importante destacar, novamente, que os programas dos itens 1 e 2 acima (PNPC e TIME Brasil) buscam o auxílio direto e gratuito aos órgãos públicos na implementação de boas práticas e formatação de programas de integridade, sendo o primeiro na forma de sistema de autosserviço e, o segundo, como consultoria e acompanhamento personalizados. Assim, a adesão e compromisso ao cumprimento das etapas de qualquer dos programas por parte do órgão público é suficiente para entender como atendidos os fins do PGA 2021, possibilitando o encerramento o PA instaurado.

Para o PNPC, eventuais dúvidas e contatos podem ser feitos pelo órgão público diretamente pelo email pnpcmg@tcu.gov.br. Para o segundo – TIME Brasil -, os contatos podem ser feitos pelo email tatiane.pires@cgu.gov.br.

Sanadas de fato as irregularidades/inconformidades após a realização de tal audiência, no prazo ajustado, o arquivamento do procedimento administrativo é o que se reclama. **(ANEXO VIII – "MODELO A")**

Caso o Município/Câmara Municipal/órgão não manifeste interesse em implementar as medidas de integridade sugeridas ou adequar aquelas já existentes, apesar da exposição quanto aos benefícios à gestão pública, mas já tiver estruturado o seu sistema de controle interno e tiver adotado as providências necessárias decorrentes da Lei de Acesso à Informação, poderá, igualmente, ser arquivado o procedimento **(ANEXO VIII – "MODELO B")**

No entanto, caso o Município/Câmara Municipal não possua um sistema de controle interno estruturado ou se o sistema de controle interno não atender ao que determina a Decisão Normativa n.º 2/2016 do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais e/ou não tenha adotado as providências decorrentes da Lei de Acesso à Informação, cumprirá ao Ministério Público adotar as medidas que se fizerem necessárias, em prol dos interesses da sociedade e respeito à probidade administrativa, inclusive em âmbito judicial.

Em qualquer hipótese, sugere-se que todas as tratativas, inclusive audiências/reuniões, sejam formalizadas e documentadas, por meio de ofícios, relatórios e atas, a fim de demonstrar, em caso de adoção de providência judicial, a necessidade da medida. Tal providência será importante, ainda, para identificação de elemento subjetivo em eventual ato de improbidade administrativa que, porventura, puder ser caracterizado.

Nos **ANEXOS XIII e XIV**, encontram-se sugestões de minutas de ação civil pública (obrigação de fazer) a ser proposta em face do ente municipal.

Vale reforçar que a extinção do procedimento administrativo, em razão de seu arquivamento ou devido à propositura de ação judicial, deverá ser comunicada ao CAOPP **(ANEXO X).** Isso se faz necessário para possibilitar a compilação dos dados e a elaboração de relatório final com os resultados atingidos com o projeto.

Finalmente, destaca-se que, havendo interesse do Promotor(a) de Justiça Natural, o CAOPP disponibiliza canal de atendimento específico destinado a esclarecer dúvidas pertinentes à rotina administrativa relacionadas a execução desse Projeto do PGA, pelo email **integridade.pgacaopp@mpmg.mp.br**, podendo os pedidos de orientação, dúvidas e questionamentos serem encaminhados pelo próprio órgão de execução ou por servidor lotado na unidade, **solicitando-se, apenas, neste último caso, que o email seja encaminhado com cópia ostensiva ao Promotor de Justiça,** de forma a garantir o acesso à informação.