



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

PARECER Nº 168 / 2013/CONJUR-MPS/CGU/AGU

Coordenação-Geral de Direito Previdenciário

Processo SIPPS nº 357204393

Interessando: Coordenação-Geral de Auditoria, Atuária, Contabilidade e Investimentos – CGACI/DRPSP/MPS

EMENTA: CONSULTA. REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - RPPS. ACESSO À INFORMAÇÃO. TRANSPARÊNCIA ATIVA. Consulta acerca da disponibilização pelo Ministério da Previdência Social de informações contidas nos Demonstrativos das Aplicações e Investimentos dos Recursos – DAIR, relativos aos RPPS, na rede mundial de computadores (internet). Possibilidade. A divulgação proativa de informações de interesse coletivo ou geral é dever dos órgãos públicos, à luz do disposto na Lei nº 12.527, de 2011.

I – RELATÓRIO

Versam os autos acerca de consulta formulada pela Coordenação-Geral de Auditoria, Atuária, Contabilidade e Investimentos - CGACI do Departamento dos Regimes de Previdência no Serviço Público -DRPSP da Secretaria de Políticas de Previdência Social-SPPS deste Ministério.

2. Mediante a **Consulta nº 002/2012/CGACI/DRPSP/MPS**, de 13.9.2012 (fls. 1-5), a CGACI solicita a esta Consultoria Jurídica/MPS orientação quanto ao adequado cumprimento dos preceitos contidos na “Lei de Acesso à Informação” (Lei nº 12.537/2011), especificamente no que tange à possibilidade de disponibilização das informações contidas no “Demonstrativo das Aplicações e Investimentos de Recursos – DAIR”, documento o qual é periodicamente encaminhado eletronicamente à SPPS/MPS pelos entes federados (Estados e Municípios) detentores de Regimes Próprios de Previdência Social –RPPS, em observância ao disposto no art. 9º da Lei nº 9.717/1998, c/c art. 5º, “d”, XVI, e art. 10, §2º e 8º, da Portaria MPS nº 204/2008, e art. 22 da Portaria MPS nº 402/2008.



SIPPS nº 357204393. Interessando: CGACI/DRPSP/MPS.

3. Relativamente aos atuais procedimentos e rotinas adotados no âmbito da CGACI/DRPSP/SPPS para divulgação de informações concernentes a demonstrativos encaminhados a esta Pasta pelos Estados e Municípios, o órgão consulente tece as seguintes explicações, as quais merecem ser reproduzidas:

(i) O DAIR constitui um instrumento capaz de atestar e demonstrar se as aplicações financeiras dos RPPS em instituições financeiras estão de acordo com as normas estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional – CMN (art. 6º, IV c/c art. 1º, parágrafo único da Lei nº 9.717/1998), e com as normas e procedimentos editados pelo Ministério da Previdência Social – MPS, decorrentes das atribuições estabelecidas no art. 9º da Lei Geral de Regimes Próprios (Lei nº 9.717/1998);

(ii) Após o encaminhamento do DAIR à SPPS/MPS, este é disponibilizado na internet a partir do website do MPS, através do aplicativo denominado “CADPrev-Web” mas tais dados somente podem ser acessados de forma irrestrita pelos responsáveis indicados pelos respectivos entes federativos ou pela unidade gestora do RPPS, mediante senha previamente cadastrada;

(iii) Atualmente são disponibilizadas ao público em geral apenas informações referentes à data do envio do DAIR, a data da última retificação e notificação de eventual irregularidade, de forma que o conteúdo do demonstrativo não se encontra disponível para livre acesso;

(iv) Os demais demonstrativos encaminhados obrigatoriamente pelos RPPS (e entes federativos) ao MPS por força do art. 5º da Portaria MPS nº 204/2008 e art. 9º da Lei nº 9.717/1998 (a exemplo de Demonstrativos Previdenciários, de Resultado de Avaliações Atuariais e Comprovantes de Repasses) já encontram-se acessíveis, de forma irrestrita, na internet através do sítio oficial do MPS.

4. Por fim, a CGACI solicita orientação desta CONJUR/MPS quanto ao cumprimento dos preceitos contidos na Lei nº 12.527/2011 relativamente à disponibilização do conteúdo do DAIR solicitada individualmente por terceiros interessados em conhecer os dados dos investimentos dos RPPS, bem como orientação quanto à possibilidade de acesso irrestrito de tais dados na página do MPS na internet.

5. O pronunciamento da CGACI restou aprovado pelo Diretor do DRPSP/SPPS mediante o despacho de fl. 5, de 1º.10.2012, o qual ressaltou ainda a necessidade de se esclarecer se os dados pessoais dos responsáveis pelo RPPS também poderia ser divulgados na internet.

6. Às fls. 6-18 foram anexados, como ilustração, os dados constantes do DAIR do Município de São José dos Campos-SP, em que se verificam os dados do servidor responsável (cargo, e-mail institucional, CPF, telefone institucional), bem



SIPPS nº 357204393. Interessando: CGACI/DRPSP/MPS.

como o tipo de investimento e aplicações efetuadas pelo RPPS, tais como renda fixa, renda variável, valores em dinheiro, instituição financeira, etc.

7. Os autos vieram a esta Advogada da União, para análise, em 18.3.2013. Eis o relatório.

II – ANÁLISE JURÍDICA

8. Conforme se observa, a consulta formulada envolve a aplicação dos preceitos contidos na Lei nº 12.527/2011, que regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º¹, no inciso II, § 3º do art. 37² e no § 2º do art. 216³, todos da Constituição Federal de 1988.

9. Aludida Lei representa uma mudança de paradigma em matéria de transparência pública ao estabelecer que o acesso será a regra e o sigilo, a exceção.

10. Nesse sentido, qualquer cidadão poderá solicitar acesso às informações públicas, isto é, aquelas não classificadas como sigilosas, respeitada ainda a privacidade (informações pessoais), e observados os procedimentos e rotinas disciplinadas na Lei nº 12.527/2011 (DOU de 18.11.2011), a qual encontra-se em vigor desde maio de 2012 e já regulamentada pelo Decreto nº 7.724, de 16.5.2012.

11. Do art. 1º da aclamada Lei emerge o dever atribuído à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios no sentido de adotarem novas rotinas e rever procedimentos com vistas ao efetivo implemento das disposições traçadas pela Lei nº 12.527, de modo que os respectivos órgãos integrantes da administração direta (dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, incluindo as Cortes de Contas, o Judiciário e o Ministério Público), suas autarquias, fundações públicas, sociedades de economia mista, empresas públicas e ainda entidades controladas pelos entes federativos, possam assegurar a almejada transparência das ações governamentais,

¹ “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;”

² “Art. 37. 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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (...)

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (...)

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)”

³ “Art. 216. (...) § 2º - Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.”



SIPPS nº 357204393. Interessando: CGACI/DRPSP/MPS.

vencendo assim a “cultura do sigilo” historicamente arraigada no seio do serviço público.

12. As determinações constantes da Lei nº 12.527/2011 deverão ser cumpridas em conformidade com os princípios básicos da administração pública (tais como a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, consagrados no art. 37, *caput*, da Constituição), bem como observar as seguintes diretrizes:

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

I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;

II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;

III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;

IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;

V - desenvolvimento do controle social da administração pública.”

13. Pode-se dizer que a garantia ao direito fundamental de acesso a informação passa a ser uma verdadeira missão - um compromisso do Estado brasileiro - e igualmente um desafio a ser abraçado por cada órgão e servidor públicos em prol da sociedade e do interesse público, conforme evidencia o art. 5º da Lei referida: “Art. 5º É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.”

II. A) Esclarecimentos gerais sobre a Lei nº 12.527/2011

14. Como foi dito, cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação. Lado outro, deverá ser assegurada a proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade, integridade, e eventual restrição de acesso.

15. Uma importante constatação depreendida da Lei nº 12.527/2011 e de seu regulamento é que os órgãos e entidades públicos deverão cumprir as determinações constantes daquele diploma legal sob dois enfoques:



SIPPS nº 357204393. Interessando: CGACI/DRPSP/MPS.

(i) a **Transparência Ativa** (cf. art. 3º, II, e 8º da Lei nº 12.527/2011 c/c arts. 7º e 8º do Decreto nº 7.724/2012): consistente no dever de divulgar espontaneamente, independentemente de requerimentos, as informações de interesse coletivo ou geral através dos sítios oficiais na internet; e

(ii) **Transparência Passiva** (cf. art. 9º, I, e 10º da Lei c/c art. 9º ao 14 do Decreto): atender às solicitações de acesso à informação formuladas individualmente pelos cidadãos, sendo inclusive vedada quaisquer exigências concernentes aos motivos do pedido quando se tratar de informações de interesse público. Tais solicitações poderão ser atendidas mediante pedido direcionado ao Serviço de Informações ao Cidadão- SIC, ou ainda por outros meios legítimos.

16. Conforme se observa, o Ministério da Previdência Social, assim como os demais órgãos da Administração Pública Federal, deve adotar uma atuação cada vez mais proativa, não apenas quanto ao atendimento de solicitações individualmente formuladas pelos cidadãos, mas especialmente no sentido de divulgar espontaneamente em seu sítio oficial (website) na Internet as informações consideradas de interesse coletivo ou geral, sejam informações por ele produzidas, sejam informações custodiadas em seu âmbito de competência (art. 8º da Lei).

17. E que informações seriam essas, referidas na Lei n 12.527/2011? Segundo evidenciam os arts. 7º e 8º o acesso à informação compreende, **dentre outros direitos**, os de obter:

- Informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos;
- Informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos e entidades;
- Informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços;
- Informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos;
- Informação relativa à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos;
- Informação relativa ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores.

18. E especificamente no que tange ao direito de acesso a documentos ou informações contidas nestes, utilizados como fundamento da tomada de decisão e do



SIPPS nº 357204393. Interessando: CGACI/DRPSP/MPS.

ato administrativo, o direito de acesso será assegurado com a edição do ato decisório respectivo (art. 7º, § 3º).

19. Ademais, é importante ressaltar que nos termos do §1º do art. 8º, as informações de interesse coletivo ou geral divulgadas nos *sítios oficiais* dos órgãos públicos deverão compreender, **no mínimo**:

- Registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;
- Registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;
- Registros das despesas;
- Informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;
- Dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e
- Respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

20. Outro ponto relevante para a compreensão da dimensão do direito de acesso é que a negativa por parte dos órgãos e entidades públicas ao fornecimento das informações requeridas pelo cidadão, quando não fundamentada, sujeitará o responsável a medidas disciplinares, nos termos do art. 32 c/c art. 6º, §4º, da referida Lei⁴.

⁴ “Art. 32. Constituem condutas ilícitas que ensejam responsabilidade do agente público ou militar:

I - recusar-se a fornecer informação requerida nos termos desta Lei, retardar deliberadamente o seu fornecimento ou fornecê-la intencionalmente de forma incorreta, incompleta ou imprecisa;

II - utilizar indevidamente, bem como subtrair, destruir, inutilizar, desfigurar, alterar ou ocultar, total ou parcialmente, informação que se encontre sob sua guarda ou a que tenha acesso ou conhecimento em razão do exercício das atribuições de cargo, emprego ou função pública;

III - agir com dolo ou má-fé na análise das solicitações de acesso à informação;

IV - divulgar ou permitir a divulgação ou acessar ou permitir acesso indevido à informação sigilosa ou informação pessoal;

V - impor sigilo à informação para obter proveito pessoal ou de terceiro, ou para fins de ocultação de ato ilegal cometido por si ou por outrem;

VI - ocultar da revisão de autoridade superior competente informação sigilosa para beneficiar a si ou a outrem, ou em prejuízo de terceiros; e

VII - destruir ou subtrair, por qualquer meio, documentos concernentes a possíveis violações de direitos humanos por parte de agentes do Estado.

§ 1º Atendido o princípio do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, as condutas descritas no caput serão consideradas:

I - para fins dos regulamentos disciplinares das Forças Armadas, transgressões militares médias ou graves, segundo os critérios neles estabelecidos, desde que não tipificadas em lei como crime ou contravenção penal; ou

II - para fins do disposto na Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e suas alterações, infrações administrativas, que deverão ser apenadas, no mínimo, com suspensão, segundo os critérios nela estabelecidos.

§ 2º Pelas condutas descritas no caput, poderá o militar ou agente público responder, também, por improbidade administrativa, conforme o disposto nas Leis nºs 1.079, de 10 de abril de 1950, e 8.429, de 2 de junho de 1992.”



SIPPS nº 357204393. Interessando: CGACI/DRPSP/MPS.

21. Veja que as exceções ao direito de acesso, bem como as regras de classificação, encontram-se disciplinadas nos arts. 21 a 30, dos quais podemos extrair as seguintes orientações relativamente às *informações sigilosas*:

- As informações sigilosas, imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado, são passíveis de classificação como ultrassecretas, secretas ou reservadas. O acesso a essas informações poderá ser restringido pelo tempo máximo especificado na Lei (art. 24, §1º);
- As informações consideradas sigilosas poderão ser divulgadas, porém, ficarão restritas a pessoas que tenham necessidade de conhecê-las e que sejam devidamente credenciadas na forma do regulamento, sem prejuízo das atribuições dos agentes públicos autorizados por lei. Ademais, deverão ser observadas medidas e procedimentos de segurança para o tratamento delas (arts. 25 e 26);
- A Lei de acesso à informação não exclui as demais hipóteses legais de sigilo e segredo de justiça, nem as hipóteses de segredo industrial decorrentes da exploração direta de atividade econômica pelo Estado ou por pessoa física ou entidade privada que tenha qualquer vínculo com o poder público (art. 22);
- A classificação do sigilo de informações no âmbito da administração pública federal é de competência das autoridades indicadas no art. 27 da Lei, cuja decisão deverá ser fundamentada, e o prazo de sigilo limitado (art. 28).

22. Do mesmo modo, as *informações pessoais* podem ter seu acesso restrito, conforme delineado no art. 31, sendo possível sua divulgação a terceiros se previsto em lei ou quando consentido pela pessoa a que se referirem. Mas o consentimento não será exigido quando as informações pessoais forem necessárias “à proteção do interesse público e geral preponderante” (art. 31, § 3º, V, da Lei).

23. São esses, em linhas gerais, os parâmetros que devem nortear a atuação dos órgãos e entidades públicas ao deliberarem acerca da disponibilização e divulgação das informações de que tratam a Lei nº 12.527/2011, seja sob o enfoque da *transparência passiva*, seja sob o enfoque da *transparência ativa*.

24. A seguir serão respondidas especificamente as dúvidas suscitadas na consulta.

II. B) Disponibilização das informações constantes do Demonstrativo DAIR no sítio oficial do MPS na internet: possibilidade.

25. Segundo bem explicitado pela douta Coordenação-Geral de Auditoria, Atuária, Contabilidade e Investimentos – CGACI/DRPSP/SPPS, o demonstrativo conhecido como DAIR (demonstrativo das aplicações e investimentos de recursos) é



SIPPS nº 357204393. Interessando: CGACI/DRPSP/MPS.

enviado periodicamente pelos entes federativos detentores de regimes próprios à SPPS/MPS com vistas a demonstrar se as aplicações financeiras dos RPPS estão sendo efetivadas de acordo com as normas estabelecidas pelo CMN e por este MPS.

26. Aludida obrigação, imposta aos entes e aos seus respectivos regimes próprios, decorre da atribuição conferida pelo art. 9º da Lei nº 9.717/1998⁵ ao Ministério da Previdência Social, em sua valorosa missão de orientar e supervisionar os RPPS.

27. Efetivamente, um sistema de previdência deve ser bem gerido e administrado com responsabilidade para alcançar o equilíbrio financeiro e atuarial almejado para, assim, ser capaz de cumprir seu desígnio constitucional de fazer frente ao pagamento dos benefícios previdenciários devidos aos servidores públicos e dependentes vinculados ao sistema.

28. Nesse sentido, é importante lembrar, para os fins da presente consulta, dois pontos: (i) os recursos que compõem os fundos dos RPPS são primordialmente oriundos de contribuições pagas pelos servidores e pelo ente federativo - são, portanto, "recursos públicos"; (ii) e caso o RPPS seja deficitário ou seus investimentos mal geridos, restando impossibilitado de arcar com o pagamento das prestações previdenciárias devidas, caberá ao próprio ente federativo cobrir tais insuficiências, nos termos do art. 2º do §1º da Lei Geral de Regimes Próprios⁶.

29. Com base nessas duas constatações, resta claro o caráter público das informações relacionadas aos RPPS. É que, em última análise, caberá à população do respectivo Estado ou Município pagar por eventuais insuficiências financeiras do regime de previdência dos servidores públicos, o que denota o patente interesse de qualquer cidadão em acompanhar o bom funcionamento do referido regime.

30. Por isso as informações constantes do "Demonstrativo das Aplicações e Investimentos de Recursos - DAIR" podem ser consideradas informações de *interesse coletivo ou geral* para fins de aplicação da Lei nº 12.527/2011 (especialmente seu art. 8º), posto que não dizem respeito apenas aos servidores ativos e inativos vinculados

⁵ "Art. 9º Compete à União, por intermédio do Ministério da Previdência e Assistência Social:

I - a orientação, supervisão e acompanhamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos e dos militares da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e dos fundos a que se refere o art. 6º, para o fiel cumprimento dos dispositivos desta Lei;

II - o estabelecimento e a publicação dos parâmetros e das diretrizes gerais previstos nesta Lei."

⁶ Lei nº 9.717/1998: "Art. 2º (...) § 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são responsáveis pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do respectivo regime próprio, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários. (Redação dada pela Lei nº 10.887, de 2004)"



SIPPS nº 357204393. Interessando: CGACI/DRPSP/MPS.

ao RPPS, mas despertam o interesse de qualquer cidadão, os quais podem e devem acompanhar a saúde financeira e a boa gestão do regime de previdência público instituído e financiado pelo ente federativo.

31. O conteúdo do DAIR efetivamente não possui caráter sigiloso, nos termos da Lei de Acesso, porque as informações ali contidas não se inserem dentre aquelas cuja restrição temporária ao acesso público seja *imprescindível para a segurança da sociedade e do Estado*.

32. Vale lembrar que serão passíveis de classificação em grau de sigilo e, portanto, de restrição ao acesso, as informações enquadradas nas situações descritas no art. 23 da Lei c/c art. 25 do Decreto nº 7.724/2012, **devendo ser utilizado o critério menos restritivo possível**, a teor do art. 27 desse regulamento.

33. Em relação a outras hipóteses de sigilo, como o fiscal, bancário, de mercado de capitais, segredo de justiça e industrial, entre outros, o art. 22 da Lei e o art. 6º do regulamento esclarecem que tais situações permanecem submetidas à legislação específica respectiva, não incidindo inteiramente as disposições da Lei nº 12.527. Vejamos:

“Art. 6º O acesso à informação disciplinado neste Decreto não se aplica:

I - às hipóteses de sigilo previstas na legislação, como fiscal, bancário, de operações e serviços no mercado de capitais, comercial, profissional, industrial e segredo de justiça; e

II - às informações referentes a projetos de pesquisa e desenvolvimento científicos ou tecnológicos cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, na forma do §1º do art. 7º da Lei no 12.527, de 2011.”

34. Ocorre que os dados e informações contidas no DAIR não se enquadram nessas outras hipóteses legais de sigilo, como o *bancário* ou o *fiscal*, os quais nada mais são que desdobramentos do direito à intimidade e à vida privada, como já disse o Supremo Tribunal Federal⁷.

⁷ Nesse sentido é a visão do STF, evidenciada nos seguintes julgados:

“O sigilo bancário, espécie de direito à privacidade protegido pela Constituição de 1988, não é absoluto, pois deve ceder diante dos interesses público, social e da Justiça. (...) (AI 655.298-AgR, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 4-9-2007, Segunda Turma, DJ de 28-9-2007.)

“O chamado sigilo fiscal nada mais é que um desdobramento do direito à intimidade e à vida privada. Aqui se cuida de pessoa jurídica que exerce atividade tributável. Contribuinte, portanto. Os documentos foram apreendidos no interior da sede da empresa, e não no domicílio do seu responsável legal. A atividade da pessoa jurídica está prevista como crime contra a ordem econômica. Legítima, assim, a atuação do Fisco, com respaldo na legislação pertinente. Legítima, também, a atuação do Ministério Público instando a autoridade policial à instauração do inquérito policial, com vista a apurar a ocorrência de um fato típico (...).” (HC 87.654, voto da Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 7-3-2006, Segunda Turma, DJ de 20-4-2006.)



SIPPS nº 357204393. Interessando: CGACI/DRPSP/MPS.

35. Nesse ponto, cumpre esclarecer que o **sigilo bancário**, em um primeiro momento, é intocável, embora não seja absoluto - vez que passível de sofrer flexibilização na hipótese de preponderância do interesse público sobre o particular, consoante nos ensina Uadi Lamêgo Bulos. Tal sigilo deve ser preservado pelos agentes de instituições bancárias, os quais precisam levar em conta o segredo das operações daí emanadas a fim de não expor seus clientes. Já o **sigilo fiscal**, que também não é direito absoluto, deve igualmente ser protegido pelos órgãos do Poder Público nos termos da legislação (arts. 198 e 199 do Código Tributário Nacional), não podendo a Fazenda Pública divulgar, de modo aleatório e desarrazoado, as informações tributárias relacionadas aos sujeitos passivos (contribuintes), tais como declarações de rendas por exemplo.⁸

36. Ocorre que os sigilos bancário e fiscal não se aplicam à hipótese versada nestes autos porquanto têm como beneficiários autênticos **os particulares** (pessoas físicas e jurídicas) e não propriamente os órgãos e entidades públicos, os quais, regra geral, têm sua atuação regida pela publicidade e transparência, e não pelo sigilo.

37. A propósito, a União, Estados, Distrito Federal e Municípios estão submetidos inclusive ao *princípio da transparência fiscal*, que enseja uma maior clareza em sua atividade financeira, bem como no recolhimento e destinação de tributos, aí incluídas as contribuições previdenciárias retidas dos servidores públicos para custeio de suas aposentadorias e pensões.

38. E em virtude da vinculação da receita das contribuições previdenciária o servidor ou qualquer cidadão possui até mesmo o direito de acompanhar o gasto e a movimentação desses recursos, à semelhança do direito assegurado à sociedade (e a cada contribuinte), no sentido de verificar e fiscalizar qual foi a destinação dada ao tributo pago, desde o seu recolhimento até o pagamento da despesa⁹.

39. Além de todas as diretrizes impostas pela Lei nº 12.527/2011 com vistas ao incremento da transparência e do controle social, a gestão dos regimes próprios de previdência social apresenta-se submetida também a outros diplomas legais

⁸ Cf. BULOS, Uadi Lamêgo. *Curso de Direito Constitucional*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 448-451.

⁹ Vale lembrar que a própria Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101, de 2000, já impõe a observância da transparência fiscal pelos entes da federação, ao prever a necessidade de adoção de uma gestão fiscal responsável assentada no planejamento, na transparência e no controle das contas públicas. E expressamente assegura aos cidadãos o direito de requerer informações acerca das receitas e despesas, nos termos dos artigos 48 e 48-A. Saliente-se que o princípio da transparência é uma decorrência direta do princípio da publicidade e abrange o direito de fiscalizar e aferir se as receitas estão sendo bem aplicadas.



SIPPS nº 357204393. Interessando: CGACI/DRPSP/MPS.

específicos que agigantam e reforçam ainda mais o princípio da transparência inerente ao Poder Público, a exemplo dos seguintes dispositivos:

Lei nº 9.717/1998

“Art. 1º Art. 1º Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal deverão ser organizados, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, observados os seguintes critérios: (...)

VI - pleno acesso dos segurados às informações relativas à gestão do regime e participação de representantes dos servidores públicos e dos militares, ativos e inativos, nos colegiados e instâncias de decisão em que os seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação;” – grifou-se.

Lei nº 10.887/2004

“Art. 9º A unidade gestora do regime próprio de previdência dos servidores, prevista no art. 40, § 20, da Constituição Federal: (...)

III - disponibilizará ao público, inclusive por meio de rede pública de transmissão de dados, informações atualizadas sobre as receitas e despesas do respectivo regime, bem como os critérios e parâmetros adotados para garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial.” – grifou-se.

40. Diante desse cenário legislativo percebe-se que as informações constantes do DAIR podem e devem ser objeto de disponibilização no site do Ministério da Previdência Social, com arrimo no dever de *transparência ativa* imposto pela própria Lei nº 12.527/2011 (art. 8º, §2º), a fim de propiciar, desta forma, o amplo e fácil acesso de informações pela população em geral.

41. Assim, o Ministério da Previdência Social poderá divulgar as informações constantes do DAIR, desde que **respeitadas as informações pessoais** relativas à intimidade, vida privada, honra ou imagem das pessoas naturais envolvidas (art. 4º, IV, e 31 da Lei c/c art. 55 do Decreto).

42. Especificamente quanto à divulgação desses dados pessoais dos servidores responsáveis pelos regimes próprios, tais como *nome, cargo, e-mail institucional e telefone institucional* (conforme consta nas fls. 6 e seguintes dos autos), esclarecemos que tais informações são **de interesse coletivo ou geral** e por isso podem ser divulgados na internet, pois dizem respeito a “agentes públicos enquanto agentes públicos” ou “agentes estatais agindo nessa qualidade”.



SIPPS nº 357204393. Interessando: CGACI/DRPSP/MPS.

43. Porém, não devem ser divulgados o CPF e número de identidade desses servidores, conforme orientação já traçada pelo STF em outra oportunidade, quando deliberou pela possibilidade de divulgação de informações funcionais dos servidores na internet, inclusive a remuneração, nos termos da ementa abaixo:

“Ementa: SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. ACÓRDÃOS QUE IMPEDIAM A DIVULGAÇÃO, EM SÍTIO ELETRÔNICO OFICIAL, DE INFORMAÇÕES FUNCIONAIS DE SERVIDORES PÚBLICOS, INCLUSIVE A RESPECTIVA REMUNERAÇÃO. DEFERIMENTO DA MEDIDA DE SUSPENSÃO PELO PRESIDENTE DO STF. AGRAVO REGIMENTAL. CONFLITO APARENTE DE NORMAS CONSTITUCIONAIS. DIREITO À INFORMAÇÃO DE ATOS ESTATAIS, NELES EMBUTIDA A FOLHA DE PAGAMENTO DE ÓRGÃOS E ENTIDADES PÚBLICAS. PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE ADMINISTRATIVA. NÃO RECONHECIMENTO DE VIOLAÇÃO À PRIVACIDADE, INTIMIDADE E SEGURANÇA DE SERVIDOR PÚBLICO. AGRAVOS DESPROVIDOS.

1. Caso em que a situação específica dos servidores públicos é regida pela 1ª parte do inciso XXXIII do art. 5º da Constituição. Sua remuneração bruta, cargos e funções por eles titularizados, órgãos de sua formal lotação, tudo é constitutivo de informação de interesse coletivo ou geral. Expondo-se, portanto, a divulgação oficial. Sem que a intimidade deles, vida privada e segurança pessoal e familiar se encaixem nas exceções de que trata a parte derradeira do mesmo dispositivo constitucional (inciso XXXIII do art. 5º), pois o fato é que não estão em jogo nem a segurança do Estado nem do conjunto da sociedade. 2. Não cabe, no caso, falar de intimidade ou de vida privada, pois os dados objeto da divulgação em causa dizem respeito a agentes públicos enquanto agentes públicos mesmos; ou, na linguagem da própria Constituição, agentes estatais agindo “nessa qualidade” (§6º do art. 37). E quanto à segurança física ou corporal dos servidores, seja pessoal, seja familiarmente, claro que ela resultará um tanto ou quanto fragilizada com a divulgação nominalizada dos dados em debate, mas é um tipo de risco pessoal e familiar que se atenua com a proibição de se revelar o endereço residencial, o CPF e a CI de cada servidor. No mais, é o preço que se paga pela opção por uma carreira pública no seio de um Estado republicano. 3. A prevalência do princípio da publicidade administrativa outra coisa não é senão um dos mais altaneiros modos de concretizar a República enquanto forma de governo. Se, por um lado, há um necessário modo republicano de administrar o Estado brasileiro, de outra parte é a cidadania mesma que tem o direito de ver o seu Estado republicanamente administrado. O “como” se administra a coisa pública a preponderar sobre o “quem” administra - falaria Norberto Bobbio -, e o fato é que esse modo público de gerir a máquina estatal é elemento conceitual da nossa República. O olho e a pálpebra da nossa fisionomia constitucional republicana. 4. A negativa de prevalência do princípio da publicidade



SIPPS nº 357204393. Interessando: CGACI/DRPSP/MPS.

administrativa implicaria, no caso, inadmissível situação de grave lesão à ordem pública. 5. Agravos Regimentais desprovidos.

(STF, SS 3902 AgR-segundo, Relator(a): Min. AYRES BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 09/06/2011, DJe-189 DIVULG 30-09-2011 PUBLIC 03-10-2011)''

44. Não se pode nunca perder de vista que informação sob a guarda do Estado é sempre pública, devendo o acesso a ela ser restringido apenas em casos específicos, consoante bem nos adverte a Controladoria-Geral da União ao tratar da Lei nº 12.527/2011:

''Isto significa que a informação produzida, guardada, organizada e gerenciada pelo Estado em nome da sociedade é um bem público. O acesso a estes dados – que compõem documentos, arquivos, estatísticas – constitui-se em um dos fundamentos para a consolidação da democracia, ao fortalecer a capacidade dos indivíduos de participar de modo efetivo da tomada de decisões que os afeta. O cidadão bem informado tem melhores condições de conhecer e acessar outros direitos essenciais, como saúde, educação e benefícios sociais.''

45. Salientamos, por fim, que o dever imposto aos Estados e Municípios pela Lei nº 12.527/2011, os quais deverão, por si próprios, adotar todos os mecanismos necessários à efetiva implementação da transparência e publicidade em seus respectivos órgãos e entidades (inclusive relativamente aos seus RPPS), **não afasta e nem prejudica a atuação proativa do Ministério da Previdência Social** no sentido de disponibilizar as informações de interesse público e geral por ele custodiadas em seu âmbito de competência.

46. Consequentemente, as informações contidas no DAIR, mesmo sendo compostas por dados meramente declaratórios, elaborados e enviados por aqueles entes federativos ao MPS, podem ser divulgadas no sítio oficial desta Pasta. **Talvez seja o caso, então, de esclarecer essa peculiaridade mediante a inserção de esclarecimento no sentido de que a veracidade dos dados é de responsabilidade do declarante, e não do MPS.**

III – CONCLUSÃO:

Ante o exposto, esta Advogada da União, no exercício da atribuição prevista no art. 11 da Lei Complementar nº 73/1993, esclarece que a disponibilização de informações reclama uma avaliação sobre sua natureza (se são informações públicas ou de acesso restrito), em atendimento às balizas traçadas pela Lei nº

¹⁰Cf. Cartilha da Controladoria-Geral da União sobre a Lei de Acesso à Informação. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/CartilhaAcessoaInformacao/CartilhaAcessoaInformacao.pdf>



SIPPS nº 357204393. Interessando: CGACI/DRPSP/MPS.

12.527/2011, sendo a publicidade a regra e o sigilo a exceção. E no que tange ao ponto específico formulado na consulta, assinalamos as seguintes conclusões, à luz das diretrizes lançadas pela Lei de Acesso à Informação, em conjunto com os demais diplomas legais que regem o assunto:

(i) Do que consta dos autos foi possível verificar que o conteúdo constante do “Demonstrativo das Aplicações e Investimentos de Recursos – DAIR” - documento encaminhado à SPPS/MPS pelos Estados e Municípios detentores de RPPS - abrange informações de **interesse coletivo ou geral**, as quais são passíveis de acesso tanto pelos servidores e dependentes vinculados ao regime de previdência, quanto pela população em geral. O direito fundamental de acesso à informação de que trata a Lei nº 12.527/2011 abrange expressamente, dentre outras, a “informação contida em registros ou documentos, **produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades**, recolhidos ou não a arquivos públicos” (art. 7º, II). Desse modo, as informações constantes do DAIR, declaradas pelos entes federativos, podem e devem ser disponibilizadas no sítio de internet do Ministério da Previdência Social como forma de implementar a “transparência ativa” almejada pela Lei nº 12.527/2011 (art. 3º, I e II) e pelo Decreto nº 7.724/2012 (arts. 7º e 8º), observados, em todo caso, os procedimentos e rotinas estabelecidos nessas normas;

(ii) Devem ser respeitadas eventuais informações constantes do DAIR que tenham natureza de **informação pessoal** relativa à intimidade, vida privada, honra ou imagem das pessoas naturais (art. 4º, IV, e 31 da Lei c/c art. 55 do Decreto). Sobre esse ponto, esclarecemos que é possível divulgar na internet os dados relacionados aos servidores responsáveis pelos RPPS, tais como nome, cargo ocupado, e-mail institucional e telefone institucional (ilustrados nas fls. 6 e seguintes dos autos), **não devendo ser divulgado na internet, de outra parte, o CPF, o número de identidade ou o endereço residencial** dos mesmos, conforme orientação já delineada pelo STF.

Uma vez tecidas essas considerações, nos colocamos à disposição da SPPS/MPS para outros esclarecimentos adicionais que julgarem necessários.

À consideração da Coordenação-Geral de Direito Previdenciário.
Brasília, 5 de abril de 2013.


ADRIANA PEREIRA FRANCO

Advogada da União
Coordenadora de Estudos e Legislação Previdenciária



SIPPS nº 357204393. Interessando: CGACI/DRPSP/MPS.

De acordo.

À consideração da Consultora Jurídica substituta.

Brasília, 05 de abril de 2013.


GLEISSON RODRIGUES AMARAL
Coordenador-Geral de Direito Previdenciário - Substituto



SIPPS nº 357204393. Interessando: CGACI/DRPSP/MPS.

DESPACHO/CONJUR/MPS/Nº 231 /2013

Aprovo o PARECER Nº 168 / 2013/ CONJUR-MPS/CGU/AGU.
Restitua-se à SPPS/MPS, em resposta.

Brasília, 11 de abril de 2013.

MARIA PAULA AMORIM DE BARROS LIMA

Advogada da União

Consultora Jurídica /MPS - Substituta