

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL**  
**1º OFÍCIO DE ATOS ADMINISTRATIVOS**

---

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR JUIZ FEDERAL DA \_\_\_ VARA DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, pelos Procuradores da República firmatários, no uso das suas atribuições constitucionais e legais, previstas especialmente nos arts. 127 e 129, II e III, o art. 37, *caput*, todos da CF de 1988, nos arts. 1º, 2º, 5º, I, *h*, V, *b*, 6º, VII, *a* e *d*, e 11, da LC nº 75/93, na Lei nº 7.347/85 e com base no Inquérito Civil n. 1.16.000.002785/2012, vem propor:

***AÇÃO CIVIL PÚBLICA***  
***com pedido de concessão de tutela antecipada***

em desfavor da **UNIÃO (SENADO FEDERAL E CÂMARA DOS DEPUTADOS)**, representada pelos Presidentes de ambas as Casas do Congresso Nacional, com endereço na Praça dos Três Poderes, 70165-900 - Brasília - DF, pelos fatos e fundamentos de direito a seguir aduzidos:

**I. Introdução**

Com a presente iniciativa, objetiva o Ministério Público o resguardo do *princípio constitucional da publicidade* na Administração Pública, com o devido cumprimento da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação).

Conforme as razões abaixo expostas e os elementos de prova indicados,

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL**  
**1º OFÍCIO DE ATOS ADMINISTRATIVOS**

---

a Requerida vem descumprindo a legislação que regulamenta o direito constitucional de acesso às informações públicas, em especial os artigos 3º, 6º e 8º da Lei nº 12.527/2011, que tratam das informações de interesse coletivo e da transparência ativa que deve ser disseminada pelo Estado.

## **II. Os Fatos**

Ambas as Casas Congressuais vêm descumprindo a Lei n. 12.524/2011, relativa à garantia do acesso à informação, ao condicionar a disponibilização de informações referentes à remuneração/subsídio e outras vantagens pecuniárias percebidas por seus agentes à prévia prestação de dados pessoais do interessado. A exigência se confirma ante o procedimento de identificação que se encontra em vigor tanto no sítio eletrônico do Senado Federal quanto da Câmara dos Deputados.

Incorre, portanto, no descumprimento da Lei, no tocante a não disponibilização de informações de interesse coletivo produzidas ou custodiadas pelas instituições em comento.

Como exemplo, vale mencionar que o Senado disponibiliza a visualização dos valores somente após o preenchimento de Formulário de Dados do Requerente, que, após acusar o Endereço IP do requerente, contém, como campos de preenchimento obrigatório, o seu nome e e-mail. Exige-se também a declaração de veracidade das informações “SOB AS PENAS DA LEI”, finalizando-se o procedimento com a confirmação, também obrigatória, de caracteres exigidos por Código de Segurança.

Cabe ressaltar que o Inquérito Civil que deu azo à presente ação foi instaurado em face de denúncia de representante, o qual informou que, após realizar as consultas no sítio do Senado Federal, foi surpreendido com mensagem constrangedora enviada por agente da Casa do Congresso cujos valores salariais haviam sido por ele acessados.

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL**  
**1º OFÍCIO DE ATOS ADMINISTRATIVOS**

---

Em sua representação, o denunciante afirma que ao divulgar aos servidores os dados preenchidos quando da solicitação, a instituição acaba por inibir o acesso dos cidadãos a informações de interesse coletivo, uma vez que propicia retaliações como a que sofreu.

Em sede de inquérito civil, foi encaminhado ofício à Controladoria Geral da União (CGU), por meio do qual se requereu a adoção das medidas necessárias para a adequação do Senado Federal e da Câmara de Deputados às normas previstas na legislação indicada, de forma que passassem a divulgar em seus sítios os dados relativos à remuneração e aos subsídios de Parlamentares e de agentes do seu quadro de pessoal, independentemente de requerimento, na forma expressa da Lei de Acesso à Informação.

Como resposta, a CGU informou: *“tendo os fatos de que se trata ocorrido no âmbito do Poder Legislativo da União, sem repercussão na específica esfera de atuação do Poder Executivo, não abre ensejo à atuação deste Órgão, dada sua missão institucional”*.

Instada a prestar esclarecimentos, a Câmara dos Deputados alegou a existência de atos normativos que regulamentam a Lei 12.527/2011 em sua esfera, portanto, entendendo como viável a exigência de identificação aos solicitantes de informações de interesse coletivo.

Constatado o descumprimento da Lei de Acesso à Informação, imperativo se torna o ajuizamento da presente demanda por este Órgão Ministerial, em conformidade com a fundamentação jurídica a seguir.

### **III. Os Fundamentos Jurídicos**

#### **III.a. A legitimidade do Ministério Público**

Estatui a Constituição Federal, no art. 127, que o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL**  
**1º OFÍCIO DE ATOS ADMINISTRATIVOS**

---

individuais indisponíveis, como estabelece o art. 129 da Constituição Federal. Igualmente, em compasso com a Constituição, preceitua a Lei Complementar nº 75/93, que dispõe sobre as atribuições do Ministério Público da União, que:

*Art. 5º. São funções institucionais do Ministério Público da União:*

*I - a defesa da ordem jurídica, do regime democrático, dos interesses sociais e dos interesses individuais indisponíveis, considerados, dentre outros, os seguintes fundamentos e princípios: (...)*

*h) a legalidade, a impessoalidade, a moralidade e a publicidade, relativas à administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União; (...)*

*V - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos da União e dos serviços de relevância pública quanto: (...)*

*b) aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da publicidade; (...)*

Cabe, portanto, ao Ministério Público o dever de salvaguarda, não apenas dos direitos ditos indisponíveis, mas também dos interesses socialmente relevantes, independentemente da indisponibilidade que os grave ou não, ou seja, das pretensões que se reconheçam com repercussão ou reflexão na coletividade considerada em conjunto, para cujo mister, entre outros remédios processuais, insere-se a ação civil pública.

No caso, a pretensão almejada pelo Ministério Público Federal visa ao resguardo dos interesses difusos da coletividade, no caso a observância das normas contidas na Lei nº 12.527/2011, especialmente no que diz com a transparência e a publicidade, ínsitas à Administração e ao controle social levado a efeito pela coletividade. Daí a legitimidade do Ministério Público Federal para o manejo da presente ação civil pública.

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL**  
**1º OFÍCIO DE ATOS ADMINISTRATIVOS**

---

**III.b. O Direito**

A CF de 1988 garante, em seu artigo 5º, inciso XXXIII, o direito fundamental de acesso à informação pública:

*“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”.*

Estabelece, ainda, em seu art. 37, § 3º, II, que a lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente o acesso dos usuários a registros administrativos e informações sobre os atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII.

Ademais, consoante diretriz constitucional, a Administração Pública obedecerá ao Princípio da Publicidade (art. 37, *caput*), cabendo, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem (art. 216, § 2º). Tal princípio, para além da simples publicidade do agir de toda a Administração Pública, propicia o controle da atividade estatal até mesmo por qualquer cidadão, donde se conclui que a atuação administrativa contrária a tais normas constitucionais afronta a ordem pública.

A Lei nº 12.527/2011, em especial nos artigos 3º, 6º e 8º, representa orientação adotada pelo Estado Brasileiro no sentido de ampliar o acesso à informação pública, tornando acessíveis dados relativos aos gastos do poder público. Prevê, para tanto, o seguinte:

*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;*

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL**  
**1º OFÍCIO DE ATOS ADMINISTRATIVOS**

---

***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. (...)*

*Art. 6º Cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a:*

***I - gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação;***

***II – proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade; (...)***

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

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

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

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

***III – registros das despesas;***

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

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

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

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

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL**  
**1º OFÍCIO DE ATOS ADMINISTRATIVOS**

---

***computadores (internet). (...)***

Fato é que a Lei mencionada foi expressa no sentido de que informações de interesse coletivo, como aquelas relacionadas a despesas com pessoal, devem ser disponibilizadas pelo Estado de forma **PROATIVA (TRANSPARÊNCIA ATIVA)**, facilitando o acesso do cidadão a tais dados. Essa regra não está sendo observada, pois as Casas Congressuais vem exigindo identificação dos solicitantes. Com esse procedimento ilegal, o Parlamento cria ainda consequências inibidoras ao interessado, que inclusive já deram ensejo a constrangimentos.

Por analogia, verifica-se que o Decreto nº 7.724/2012, o qual regulamenta a Lei nº 12.527/2011 na esfera do Poder Executivo Federal, dispõe a **TRANSPARÊNCIA ATIVA**, no seu art. 7º, nos seguintes termos:

*Art. 7º É dever dos órgãos e entidades promover, **independente de requerimento**, a divulgação em seus sítios na Internet de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas, observado o disposto nos arts. 7º e 8º da Lei nº 12.527, de 2011.*

*§ 1º Os órgãos e entidades deverão implementar em seus sítios na Internet seção específica para a divulgação das informações de que trata o caput. (...)*

*§ 3º Deverão ser divulgadas, na seção específica de que trata o § 1º, informações sobre: (...)*

**VI - remuneração e subsídio recebidos por ocupante de cargo, posto, graduação, função e emprego público, incluindo auxílios, ajudas de custo, jetons e quaisquer outras vantagens pecuniárias, bem como proventos de aposentadoria e pensões daqueles que estiverem na ativa, de maneira individualizada, conforme ato do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; (...)**

*§ 4º As informações poderão ser disponibilizadas por meio de ferramenta de*

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL**  
**1º OFÍCIO DE ATOS ADMINISTRATIVOS**

---

*redirecionamento de página na Internet, quando estiverem disponíveis em outros sítios governamentais.*

Analisados em conjunto, vê-se que os preceitos do Decreto, tendo por base a Lei n. 12.527/2011, determinam procedimentos diversos para as TRANSPARÊNCIAS ATIVA e PASSIVA, a serem implementadas na esfera administrativa pública. Ou seja, são dois os caminhos para o fornecimento de informações aos interessados. No primeiro, o ATIVO, o Estado tem o dever de disponibilizá-las espontaneamente nas páginas eletrônicas de *Internet* de seus respectivos órgãos ou em suas repartições, independentemente de requerimento; no segundo, PASSIVO, o Estado fornece as informações solicitadas mediante provocação processual administrativa do requerente. Neste caso, vale transcrever, são necessários o nome do requerente, o seu número de identificação, a especificação clara do que requer e o seu endereço físico ou eletrônico, isso para posterior localização e recebimento da informação.

Individualizados pelo Legislador em capítulos diversos tanto na Lei de Acesso à Informação quanto no Decreto mencionado, verifica-se que os itens relativos a despesas, ou seja, à remuneração e subsídios recebidos por ocupantes de cargo, posto, graduação, função e emprego público, incluindo auxílios, ajudas de custo, jetons e quaisquer outras vantagens pecuniárias, bem como proventos de aposentadoria e pensões daqueles que estiverem na ativa, de maneira individualizada, não demandam pedido de acesso à informação, pois, classificados como informações sujeitas à transparência ativa, devem ser franqueados PRÓ-ATIVAMENTE, isto é, SEM QUALQUER REQUERIMENTO PRÉVIO.

Cabe lembrar que o valor remuneratório recebido pelos agentes públicos constitui informação de interesse geral ou coletivo, nos termos da parte primeira do inc. XXXIII do art. 5º da CF, já que é quantia que tem como fonte direta o Erário. A legislação de acesso à informação, integrando o direito assegurado constitucionalmente, veio oferecer um padrão uniforme para facilitar a obtenção e a localização desse e de outros dados de interesse público, sendo este o espírito da lei, o qual vem sendo respeitado pelas demais instituições que não a ora reclamada.

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL**  
**1º OFÍCIO DE ATOS ADMINISTRATIVOS**

---

Logo, condicionar o acesso a informações de interesse coletivo ao fornecimento de dados pessoais do requerente, acrescidos de sua declaração de veracidade, obstaculiza direito instituído por lei, impedindo que a PUBLICIDADE cumpra o seu papel de forma LIVRE e IRRESTRITA. Concomitantemente, o óbice imposto pela parte reclamada viola o direito à privacidade daquele que, no exercício da cidadania assegurado pela Lei nº 12.527/2011, fiscaliza a gestão do dinheiro público.

Saliente-se que, qualquer contrapartida fiscalizatória frente ao interessado não procede, visto que os dados de divulgação dizem respeito a *“agentes públicos enquanto a agentes públicos mesmos: ou, na linguagem da própria Constituição, agentes estatais agindo ‘nessa qualidade’* (§ 6º do art. 37).” (STF, SS 3902, AgR – Segundo/SP -Voto do Min. Ayres Brito, fl. 12), devendo, por isso, sujeitar-se à livre publicização dos seus ganhos remuneratórios, como quer o inc. VI do § 3º do art. 7º citado.

A legislação não deixa espaço para uma interpretação normativa que isente o Senado Federal e a Câmara dos Deputados do seu cumprimento, ao contrário do que quer fazer crer. Tampouco o faz a Constituição ou o seu último intérprete, o Supremo Tribunal Federal. Este, quando provocado a apreciar a negativa de publicização dos ganhos dos agentes nas Casas do Congresso por determinação da Lei n. 12.527/2011, decidiu que *“remuneração bruta, cargos e funções por eles titularizados, órgãos de sua formal lotação, tudo é constitutivo de informação de interesse coletivo ou geral.”* Por isso, expõem-se *“à divulgação oficial”*. Intimidade, vida privada e seguranças pessoal e familiar não se encaixam *“nas exceções de que trata a parte derradeira do mesmo dispositivo constitucional (inciso XXXIII do art. 5), pois o fato é que não estão em jogo nem a segurança do Estado nem do conjunto da sociedade.”* O princípio da publicidade administrativa – *caput* do art. 37 – significa *“o dever estatal de divulgação dos atos públicos. Dever eminentemente republicano, porque a gestão da ‘coisa pública’ (República é isso) é de vir a lume com o máximo de transparência.”* (STF, SS 3902/SP. Relator Min. Cezar Peluso; julgamento em 01/03/2011; decisão proferida pelo Min. Ayres Brito)

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL**  
**1º OFÍCIO DE ATOS ADMINISTRATIVOS**

---

No que toca à “coisa pública” e sua gestão ativa transparente pelo Estado, vale salientar que o Brasil ratificou a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, a qual possui dois artigos (10 e 13) que tratam do assunto, a saber:

*“Cada Estado-parte deverá (...) tomar as medidas necessárias para aumentar a transparência em sua administração pública (...) procedimentos ou regulamentos que permitam aos membros do público em geral obter (...) informações sobre a organização, funcionamento e processos decisórios de sua administração pública(...)”*

Portanto, resta claro que as Casas do Congresso estão na contramão do intuito universal, bem como do marco regulatório consolidado na Lei de Acesso à Informação, ao inibir os cidadãos que anseiam por informações de gastos do serviço público com exigência de dados não compatíveis com o procedimento previsto em lei. A representação recebida por este Órgão Ministerial somente veio solidificar esse entendimento.

Ante o exposto, considerando que há sério descumprimento legal por parte das Casas Congressuais, espera-se do Poder Judiciário a adequada tutela para impor a ambas a obrigação de dar publicidade plena, incondicional e efetiva às citadas remunerações.

#### **IV. A tutela antecipada**

Como visto acima, a legislação é explícita no que toca à implementação da transparência ativa nos dados do pessoal das Casas Congressuais, relativos à remuneração, subsídio e outras vantagens pecuniárias, inclusive de proventos de aposentadorias e pensões.

Por sua vez, as normas de acesso à informação, que viabilizam o direito assegurado constitucionalmente, oferecem um padrão uniforme para facilitar a obtenção e a localização desse e de outros dados de interesse público.

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL**  
**1º OFÍCIO DE ATOS ADMINISTRATIVOS**

---

Com efeito, esses valores consistem em informações de *interesse geral ou coletivo*, nos termos da parte primeira do inc. XXXIII do art. 5º da CF, já que dizem respeito a verbas que têm como fonte direta o Erário.

O princípio da publicidade administrativa (*caput* do art. 37) aí implicado significa ***o dever estatal de divulgação dos atos públicos porque relacionados à coisa pública.***

Não há, portanto, direito que ampare a recusa do Senado Federal e da Câmara dos Deputados em publicizar os dados citados independentemente de identificação do solicitante. Tampouco existe justificativa para isso, pois, além do comando das normas, trata-se de procedimento já adotado em todo o serviço público, inclusive no Poder Judiciário e no Ministério Público, não havendo norma que autorize tratamento diverso no âmbito das casas Parlamentares.

O dano que resulta da demora (*periculum in mora*) na divulgação pública proativa dessas informações está implícito nas regras que a vinculam - seja por força do descumprimento do que determinou o Legislador, seja por conta de possíveis pagamentos em desconformidade com as regras legais.

Portanto, face à prova inequívoca do direito, a verossimilhança das alegações, o perigo da demora, e, inclusive, a possível reversão da medida (art. 273 do CPC), requer o MPF a antecipação da tutela, para que se determine à Câmara de Deputados a imediata divulgação dos dados indicados sem a obrigatoriedade de identificação de eventual solicitante. Ainda, em atenção ao art. 461, § 4º, do CPC, requer seja prevista multa diária para a hipótese de seu não cumprimento tempestivo.

**V. Os Pedidos**

Diante do exposto, requer o **Ministério Público Federal**:

- 1) o recebimento e a autuação da Inicial, juntamente com os documentos

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL**  
**1º OFÍCIO DE ATOS ADMINISTRATIVOS**

---

que a instruem (1 volume);

2) a **antecipação total da tutela requerida** (art. 273 do CPC), prevendo-se também a fixação de **multa** para a hipótese do seu não cumprimento tempestivo (art. 461, § 4º, do CPC);

3) a citação da Requerida para contestar, sob pena de revelia;

4) a condenação da União à obrigação de fazer, consistente em divulgar, no sítio da *Internet* das Casas Congressuais, de forma ativa e irrestrita, independentemente de requerimento e qualquer identificação do interessado, a lista nominal de seu quadro de pessoal e Parlamentares, que deverá indicar a *remuneração e subsídios recebidos por ocupantes de cargo, posto, graduação, função e emprego público, incluindo auxílios, ajudas de custo, jetons e quaisquer outras vantagens pecuniárias, bem como proventos de aposentadoria e pensões daqueles que estiverem na ativa, de maneira individualizada*, nos termos da Lei nº 12.527/2012 (arts. 1º, 3º, 6º e 8º);

5) a intimação pessoal do Ministério Público Federal dos atos processuais no seguinte endereço: SGAS 604, L2 Sul, Lote 23 – Brasília/DF.

Requer o Ministério Público Federal o **juízo antecipado da lide** por se tratar de matéria estritamente de Direito. Caso assim não se entenda, protesta pela produção de todas as provas em direito admitidas.

Dá-se à causa o valor de R\$ 1.000,00 (mil reais) para efeitos fiscais.

Pede Deferimento.

Brasília, 05 de agosto de 2015.

Eliana Pires Rocha      Frederick Lustosa de Melo  
**PROCURADORES DA REPÚBLICA**