



CONSELHO
NACIONAL DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

Reclamação para Preservação da Competência e da Autoridade das
Decisões do Conselho nº 0.00.000.001341/2012-44
Conselheiro Nacional Jarbas Soares Júnior

**Reclamação para Preservação da Competência e da Autoridade das Decisões do
Conselho - RCA N.º 0.00.000.001341/2012-44**

Relator: Conselheiro Jarbas Soares Júnior

Requerente: Conselheiro Mario Luiz Bonsaglia

Requerido: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul

VOTO

O Conselheiro Nacional **JARBAS SOARES JÚNIOR** (Relator):

Trata-se de Reclamação para Preservação da Competência e da Autoridade das Decisões do Conselho deflagrada de despacho proferido pelo eminente Conselheiro Mario Luiz Bonsaglia, que, ao receber Ofício/MPRS n.º 773/2012, constante de fls.02/03, vislumbrou a possibilidade de descumprimento, pelo *Parquet* gaúcho, dos termos da Resolução CNMP nº 89/2012, que regulamenta o acesso à informação no âmbito dos Ministérios Públicos da União e dos Estados.

Em tal procedimento, o eminente Conselheiro Nacional, requerente no presente caso, esclarece que a necessidade de instauração do procedimento *sub*



examine decorre da informação prestada pelo Procurador-Geral de Justiça do Rio Grande do Sul, por meio da qual busca justificar a impossibilidade de cumprimento integral da Resolução em epígrafe, diante da existência de lei estadual colidente com o ato regulamentar deste Conselho, que impede a identificação pessoal de ocupantes de cargos públicos daquele respeitável Estado.

A aludida antinomia consistiria, a seu juízo, no fato de a Resolução CNMP nº 89/2012 ter determinado, em seu art. 7º, VII¹, a identificação individualizada de beneficiários de valores pagos, a qualquer título, por cada unidade do *Parquet*, ao passo que a Lei Estadual gaúcha nº 13.507/2010 vedou expressamente a identificação pessoal dos beneficiários de valores expendidos pelo Tesouro estadual com a remuneração de seu pessoal, nos seguintes termos:

“Art. 1º. **O Estado do Rio Grande do Sul disponibilizará**, na rede mundial de computadores – internet, **o quantitativo dos cargos públicos, ocupados e vagos**, tanto os de provimento efetivo, quanto os em comissão, funções gratificadas, empregos celetistas e estágios, existentes ou a preencher, em todos os Poderes, abrangendo a administração direta, indireta e órgãos vinculados, inclusive os detentores de mandatos eletivos, os membros de Poder, bem como os inativos e pensionistas pagos pelo Tesouro do Estado, **especificando as respectivas remunerações, vedada, em qualquer caso, a identificação pessoal**, devendo ser observado o disposto no inciso X do art. 5º da Constituição Federal.” (grifos não originais).

Após regular autuação e distribuição do feito, oficiei o eminente Procurador-Geral de Justiça do Rio Grande do Sul, Eduardo de Lima Veiga, para que prestasse eventuais informações complementares acerca do feito que entendesse cabíveis, tendo o

1 - “Art. 7º Cada Ministério Público deverá disponibilizar, em seus respectivos sítios eletrônicos, em campos facilmente acessíveis, sem necessidade de cadastro prévio, e em linguagem de fácil compreensão, sem prejuízo do disposto na Resolução CNMP nº 86, de 21 de março de 2012, informações de interesse coletivo ou geral que produzam ou tenham sob sua responsabilidade, dentre elas:

(...)

VII – remuneração e proventos percebidos por todos os membros e servidores ativos, inativos, pensionistas e colaboradores do órgão, incluindo-se as indenizações e outros valores pagos a qualquer título, bem como os descontos legais, com identificação individualizada do beneficiário e da unidade na qual efetivamente presta serviços, na forma do Anexo I;”.



Chefe do MP/RS, por meio do Ofício nº 925/2012, reafirmado a impossibilidade do *Parquet* gaúcho em cumprir, na íntegra, a Resolução CNMP nº 89/2012, aduzindo, nesta quadra, que a instituição estadual não poderia priorizar a aplicação integral do ato normativo deste Conselho em detrimento da norma legislativa local.

Sustenta, ademais, que a Resolução CNMP nº 89/2012 teria exorbitado do poder regulamentar de que dispõe este Conselho, pois teria inovado na ordem jurídica ao criar obrigação não prevista na Lei Federal nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação).

Argumenta, ainda, que não haveria antinomia entre a Lei de Acesso à Informação e a invocada lei estadual, porquanto esta teria tratado apenas de questões específicas não declinadas na lei federal, que, segundo entende, limitou-se a estabelecer normas gerais para todos os entes da federação, observando-se, assim, as regras constitucionais da competência legislativa concorrente previstas no art. 24 da Constituição da República.

Invoca, finalmente, norma contida no art. 23, inciso III, da própria Lei Federal nº 12.527/2011², para reforçar a negativa de divulgação das informações exigidas pelo art. 7º, inciso VII, da Resolução CNMP nº 89/2012, no sentido de que tal veiculação poderia colocar em risco a vida e a segurança da sociedade.

Contesta, em última *ratio*, a atribuição deste Órgão de Controle para aferir a compatibilidade entre norma federal e norma estadual, bem como defende a impossibilidade jurídica de o CNMP apreciar a constitucionalidade de lei, seja ela federal ou estadual.

É o relato do necessário.

2 - "Art. 23 São consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado e, portanto, passíveis de classificação as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam:

(...)

III – pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população;"



Decido.

O procedimento é regular, nos termos dos arts. 118 e seguintes do Regimento Interno do CNMP. A competência deste Conselho Nacional para a apreciação da matéria é indiscutível, *ex vi* do art. 130-A, §2º, da Constituição Federal³.

No mérito, o cerne da presente controvérsia reside no possível descumprimento pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul da Resolução CNMP nº 89/2012, à luz dos argumentos trazidos pelo Chefe da unidade ministerial requerida.

Compulsando as informações apresentadas pelo eminente Procurador-Geral de Justiça do Rio Grande do Sul, não pude encontrar, *rogata venia*, nenhum argumento apto a legitimar o descumprimento, pelo *Parquet* gaúcho, da mencionada Resolução.

Observo, inicialmente, que a Lei de Acesso à Informação veio consolidar no ordenamento jurídico brasileiro os valores republicanos do controle social da Administração Pública e da proatividade na divulgação de informações de interesse público.

Estabeleceu a Lei n.º 12.527/2011, em seu art. 3º, que os procedimentos nela previsto 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:

3 - "Art. 130-A

(...)

§ 2º Compete ao Conselho Nacional do Ministério Público o controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros (...)"



**“I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
(...)
V - desenvolvimento do controle social da administração pública.”** (destaquei).

Em período anterior à regulamentação da matéria por este Conselho Nacional, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), ao regulamentar a Lei de Acesso à Informação no âmbito do Poder Judiciário, determinou aos Tribunais de todo o país, por meio da Resolução 151/2012, a divulgação das remunerações, diárias, indenizações e quaisquer outras verbas pagas aos membros da magistratura e aos servidores, a qualquer título, colaboradores e colaboradores eventuais ou deles descontadas, **com identificação nominal do beneficiário** e da unidade na qual efetivamente presta os seus serviços.

Em recente decisão tomada em 16/04/2013, o mesmo CNJ, em questão de ordem no Pedido de Providências 0004258-63.2012.2.00.0000, de relatoria do Conselheiro Sílvio Rocha, apreciou justamente situação similar relativa ao Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, quando confrontou essa suposta antinomia em relação à Lei Estadual 13.507/2010 e manteve a obrigatoriedade de o aludido Tribunal de Justiça publicar, mensalmente na *internet*, de forma nominal, os beneficiários, as informações relativas a remunerações, diárias, indenizações e quaisquer outras verbas pagas aos membros da magistratura e aos servidores daquela corte, reafirmando-se, portanto a necessidade de observância o art. 4º, 1º, IV, c/c art. 3º, VI, ambos da Resolução/CNJ nº 102/2009, com redação dada pela já citada Resolução nº 151/2012.

Por sua vez, o eminente Ministro Joaquim Barbosa, ao analisar o tema em sede de antecipação de tutela na Ação Civil Originária n.º 1993, que teve como autora a Associação dos Juízes Federais do Rio de Janeiro e Espírito Santo – AJUFERJES, observou que:



“(…) Seja qual for o grau de **transparência administrativa** em um ordenamento jurídico, esta é considerada **um dos alicerces básicos do Estado Democrático de Direito e da moderna Administração Pública pelo acesso à informação e pela participação na gestão da coisa pública**, diminuindo os espaços reservados ao caráter sigiloso da atividade administrativa – ponto de partida para os nichos da ineficiência do arbítrio e da imunidade do poder (Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular, 2004, p. 17).

Decorre do citado princípio o direito do público ao pleno acesso aos valores despendidos com as atividades estatais, incluído aquele transferido a título de remuneração aos respectivos servidores. Cumpre ressaltar que são os cidadãos que contribuem para a formação do patrimônio público, que a todos pertence, surgindo natural a prerrogativa de fiscalização. **Dentro desse contexto, é dever do Poder Público facilitar o acesso a tal informação, inclusive atuando mediante a disponibilização, em sítio eletrônico, dos referidos dados, que deverão ser completos e inteligíveis ao homem médio.**” [Medida Cautelar no Mandado de Segurança nº 31659 MC/DF. Rel. Min. Marco Aurélio] (destaquei).

“5. Ora, no caso dos autos, é evidente estar-se diante de matéria constitucional, devido a que as decisões impugnadas versam o tema do direito fundamental de acesso à informação pública (inciso XXXIII do art. 5º, inciso II do § 3º do art. 37 e § 2º do art. 216, todos da Constituição Federal), de parêntese com o **princípio igualmente constitucional da publicidade da atuação administrativa** (*caput* do art. 37 da CF). **Princípio que, para além da simples publicidade do agir de toda a Administração Pública, propicia o controle da atividade estatal até mesmo pelos cidadãos.** Donde a facilitada conclusão de que decisões judiciais contrárias a tais normas constitucionais de proa gera grave lesão à ordem pública.

6. Como ainda se faz de facilitada percepção, **a remuneração dos agentes públicos constitui informação de interesse coletivo ou geral, nos exatos termos da primeira parte do inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal.**” [Suspensão de Liminar 630 RS – Relator: Ministro Presidente Ayres Britto] (destaquei).

“Assim, esta Corte entende que **a divulgação da remuneração bruta dos cargos e funções titularizados por servidores públicos, com seu nome e lotação, consubstancia informação de interesse coletivo ou geral**, “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). [Tutela Antecipada na Ação Cível Originária 1.993 DF – Relator: Min. Joaquim Barbosa]. (destaquei).

A regra estabelecida por este Conselho Nacional em relação à matéria no âmbito do Ministério Público, conforme outorga o aludido art. 130-A da Carta Constitucional, prescreve que:



Art. 7º Cada Ministério Público deverá disponibilizar, em seus respectivos sítios eletrônicos, em campos facilmente acessíveis, sem necessidade de cadastro prévio, e em linguagem de fácil compreensão, sem prejuízo do disposto na Resolução CNMP nº 86, de 21 de março de 2012, informações de interesse coletivo ou geral que produzam ou tenham sob sua responsabilidade, dentre elas:

(...)

VII - **remuneração e proventos percebidos por todos os membros e servidores ativos, inativos, pensionistas e colaboradores do órgão**, incluindo-se as indenizações e outros valores pagos a qualquer título, bem como os descontos legais, **com identificação individualizada do beneficiário** e da unidade na qual efetivamente presta serviços, na forma do Anexo I;

Vê-se, pois, que a regulamentação deste Conselho encontra-se em perfeita consonância com a legislação federal sobre a matéria, tanto que em face dela inexistem, nos foros adequados, até o momento, qualquer contestação, seja judicial ou não. Em que pese não haver texto expresso determinando a obrigação de se divulgar as remunerações dos agentes públicos com sua identificação pessoal, pode-se inferir do núcleo axiológico contido na Lei Federal nº 12.527/2011 que cabe sim ao Estado, pelos seus múltiplos órgãos, divulgar proativa e detalhadamente as informações acerca da destinação dada aos recursos públicos, com o objetivo de consolidar o controle social da Administração Pública. Portanto, ambos os Conselhos Nacionais, no exercício de suas atribuições, e nos devidos limites estabelecidos pela Carta Constitucional, somente explicitaram a forma pela qual essas informações seriam disponibilizadas.

Neste contexto, não procede a alegação do reclamado de que a Resolução CNMP nº 89/2012 teria exorbitado do poder regulamentar que a legitima, uma vez que a obrigação nela prevista e contestada pelo reclamado, conquanto não esteja expressa na Lei de Acesso à Informação, encontra-se abarcada, a toda evidência, pelo conjunto de valores inserido nessa novel legislação. Não há o que constestar.

Cabe notar, ademais, que as informações acerca da remuneração e de



outros valores recebidos pelos agentes públicos inserem-se no conceito de informação pessoal expresso no art. 4º, inciso IV, da Lei de Acesso à Informação⁴, conforme asseverou a Suprema Corte na citada decisão, e, como regra, também devem ser divulgadas, ressalvados os dados pessoais relativos à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem de seus titulares, que têm seu acesso restrito a agentes públicos legalmente autorizados e à pessoa a que se referirem, conforme se extrai da leitura do art. 31, § 1º, da legislação em comento, o que, a toda evidência, não é o caso da divulgação dos valores da remuneração percebida pelos servidores públicos, matéria de nítido interesse coletivo, pois, afinal, trata-se, a remuneração, de recursos públicos.

Assim, a mera divulgação da remuneração de servidores públicos não viola tais garantias. Aliás, nos termos em que ressaltou o Ministro Ayres Britto, no julgamento do Agravo Regimental na Suspensão de Segurança nº 3.902/SP, de sua Relatoria, *“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' ”*.

Destarte, a publicização das informações relacionadas à remuneração e a outras vantagens recebidas pelos agentes públicos é consequência lógica do princípio republicano, insculpido no art. 1º, *caput*, da Constituição da República, o qual limita a disposição da coisa pública pelo governante, que deve geri-la de forma absolutamente transparente.

Ademais, as informações sonegadas pelo reclamado não se inserem no grupo de informações cujo sigilo seria imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

4 - “Art. 4º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

(...)

IV – informação pessoal: aquela relacionada à pessoa natural identificada ou identificável.”.



Nesse sentido, forçoso trazer à colação trecho de ementa de decisão proferida pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal no julgamento do agravo regimental na suspensão de segurança nº 3.902/SP, já citado, *in verbis*:

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. (...) 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.”.**

Com efeito, resta evidente a não supremacia da Lei Estadual nº 13.507/2010, do Estado do Rio Grande do Sul, sobre a Lei Federal nº 12.527/2011, posto que, anterior, a norma estadual impede a divulgação de informações necessárias a salvaguardar o interesse público geral e preponderante, contrapondo-se à norma nacional, haurida que foi de princípios republicanos inseridos na Carta Magna de 1988 e de legítimos sentimentos arraigados na sociedade, que exige transparência no trato da coisa pública.

Sendo assim, dado o confronto entre as mencionadas legislações,



prevalecem, no caso específico, os princípios constitucionais da publicidade e da transparência em detrimento do conteúdo da norma estadual, que os restringe, na mesma linha do que disposto no art. 24, § 4º, da Constituição Federal, segundo o qual “a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário”.

Por oportuno, cumpre destacar que o afastamento, no caso concreto, dos efeitos da lei estadual por este Conselho Nacional não pode ser confundido com o de sua vigência, o que só pode ser levado a efeito pelo próprio Estado produtor da norma, em respeito à autonomia dos entes federativos.

Do mesmo modo, não procede o argumento do requerido de que este Conselho estaria exercitando, no caso, o controle de constitucionalidade, porquanto o reconhecimento da supremacia da lei federal posterior, aplicando-a no caso concreto, não se configura como controle de constitucionalidade *stricto sensu* e tampouco retira do ordenamento jurídico a lei estadual, mas tão somente declara, na circunstância concreta, situação jurídica já constituída em face da demonstrada antinomia entre uma e outra, conforme competência deste Órgão (art. 130-A da CF/88).

Não procede, igualmente, a alegação do requerido de que não poderia o reclamado dar cumprimento integral à Resolução CNMP nº 89/2012 em detrimento da lei estadual, tendo em vista o princípio da hierarquia das normas. É que, conforme exposto, a não preponderância da norma local, no caso concreto, decorre de antinomia em face da Lei Federal nº 12.527/2011, e não da oposição com a referida Resolução, não havendo que se falar, portanto, neste caso específico, em violação à hierarquia das normas ou em uma espécie de “controle administrativo concentrado da constitucionalidade das leis” por este Conselho Nacional.



A hipótese, no caso concreto, é de aplicação e supremacia do princípio constitucional à norma que o relativiza.

Por derradeiro, evidenciada a obrigatoriedade de divulgação das informações não fornecidas pelo MP/RS, cabe esclarecer a forma por meio da qual tal veiculação pode ser realizada, aspecto expressamente abordado pelo Plenário deste Conselho ao apreciar a proposta da qual se originou a Resolução CNMP nº 89/2012.

O texto inicial da proposta previa a identificação **nominal** dos beneficiários de valores pagos pelo Ministério Público brasileiro quando da divulgação de sua remuneração e demais vantagens recebidas.

Contudo, em destaque apresentado pela eminente Conselheira Cláudia Chagas, prevaleceu, por maioria, a proposta de que também seria adequada para tal identificação a referência da matrícula do respectivo servidor.

Naquela ocasião, salientou a eminente Conselheira, que tal possibilidade, a de identificação pela matrícula do servidor, não comprometeria a finalidade da Lei de Acesso à Informação, porquanto não inviabilizaria, a toda evidência, o desejado controle social dos gastos feitos pela Administração Pública com seu pessoal, bem como a apuração de eventuais irregularidades ocorridas nesta quadra.

Eis, neste ponto, o que consta da ementa do feito que deu ensejo à referida Resolução:

“(…)

7. Dentre outros dados relevantes, deve o Ministério Público divulgar a remuneração e os proventos percebidos por todos os membros e servidores ativos, inativos, pensionistas e colaboradores do órgão, incluindo-se as indenizações e outros valores pagos a qualquer título, bem como os descontos legais. **Essa divulgação se dará de forma individualizada, por nome ou matrícula**, conforme deliberado pela maioria



CONSELHO
NACIONAL DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

Reclamação para Preservação da Competência e da Autoridade das
Decisões do Conselho nº 0.00.000.001341/2012-44
Conselheiro Nacional Jarbas Soares Júnior

do Plenário, ressalvado o ponto de vista do Relator e dos Conselheiros Almino Afonso, Fabiano Silveira e Tito Amaral, que votavam pela obrigatoriedade de divulgação nominal.” (grifei).

Portanto, a forma pela qual deverão ser divulgadas as informações em questão ficou reservada à discricionariedade de cada ramo do *Parquet* brasileiro, que deverá escolher, de forma alternativa ou até mesmo cumulativa, pela identificação pelo nome e/ou pela matrícula do servidor. Ao meu juízo, contribuiria mais para a boa imagem da Instituição a divulgação nominal das remunerações, mas essa decisão, conforme exposto, cabe a cada órgão legitimado do Ministério Público.

Diante do exposto, voto pela procedência da presente Reclamação, nos termos dos argumentos expostos, para determinar ao Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul que cumpra, de forma integral e imediata, o conteúdo da Resolução CNMP nº 89, datada de 24/09/2012, nos termos do art. 122 do RICNMP, conforme fundamentos deste voto.

É como voto.

Brasília, 02 de maio de 2013

JARBAS SOARES JÚNIOR
Relator