

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 032.889/2017-8

Natureza(s): Denúncia

Órgão/Entidade: Controladoria-Geral da União (VINCULADOR)

Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992)

Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992)

Representação legal: não há

SUMÁRIO: DENÚNCIA. INOBSERVÂNCIA DE TRANSPARÊNCIA ATIVA DE INFORMAÇÕES REFERENTES A SERVIDORES ATIVOS E PENSIONISTAS VINCULADOS AO PODER EXECUTIVO FEDERAL. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA. DETERMINAÇÕES.

## RELATÓRIO

### INTRODUÇÃO

1. *Cuidam os autos de denúncia em face de possível inobservância de transparência ativa de informações referentes a servidores inativos e pensionistas vinculados ao Poder Executivo Federal.*

### HISTÓRICO

2. *Segundo o denunciante (peça 2), o Poder Executivo Federal estaria restringindo indevidamente a transparência ativa dos valores pagos a servidores inativos e pensionistas em face de interpretação equivocada da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI). Ao observar o disposto nos arts. 7º e 8º da referida lei, aduz que o Poder Executivo não deveria ter se limitado a divulgar informações apenas dos servidores que estivessem na ativa.*

3. *Em sua documentação, registrou a tentativa de obter acesso a informações relacionadas aos gastos do Governo Federal com servidores aposentados, pensionistas e demais inativos junto ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP).*

4. *Em resposta à solicitação, o MP informou que o Decreto 8.777/2016 instituiu a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal, estabelecendo priorização de dados que deverão ser divulgados para interesse público. Todavia, considerando que o art. 7º, § 3º, do Decreto 7.724/2012 teria restringido a divulgação de informações sobre remuneração e subsídio recebidos apenas para os servidores públicos que estivessem na ativa, o MP afirmou que não possuía posicionamento jurídico efetivo quanto à questão da publicação dessas informações para inativos (o que incluiria a divulgação de CPF, dados pessoais, motivo da aposentadoria e salários), sendo que a recomendação do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) teria sido no sentido de que tais informações não fossem publicadas até a manifestação da Consultoria Jurídica do CGU (peça 2, p. 3).*

5. *Ao ter conhecimento de que caberia ao CGU monitorar a aplicação do disposto no Decreto 8.777/2016, o denunciante realizou novo pedido de acesso à informação, desta vez para o órgão de controle interno.*

6. *Em resposta, o CGU informou que não foram encontrados posicionamentos jurídicos sobre o tema solicitado, não havendo previsão de inclusão de dados sobre aposentados no Portal da Transparência (peça 2, p. 4). Ato contínuo, relatou que os dados sobre as aposentadorias e proventos recebidos por aposentados e pensionistas são armazenados no Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape), gerido pelo MP. De forma complementar, o CGU anotou que o Decreto 8.777/2016 obriga o MP a publicar a base de dados de aposentados e pensionistas, em formato aberto, sendo que tais informações podem ser acessadas no endereço <https://www.servidor.gov.br/gestao-de-pessoas/dados-abertos>.*

7. *Em virtude do desencontro de informações entre os ministérios, o denunciante submeteu recurso hierárquico ao Secretário-Executivo do MP. Em resposta, a Ouvidoria-Geral da União (OGU) teria afirmado que a publicação dos proventos de servidores inativos e pensionistas não é realizada por conta de ausência de previsão expressa no Decreto 7.724/2012. Registra a denúncia que a referida posição da OGU teria rejeitado análise feita por Auditor Federal de Controle Interno de que não seria possível dar provimento ao recurso em face do argumento de que os proventos de aposentadoria são pagos com recursos de um fundo próprio oriundo da arrecadação patronal (União) e do servidor, sob pena de violar o disposto no art. 31 da Lei de Acesso à Informação (peça 2, p. 5-6).*

8. *Segundo o denunciante, dentre os Poderes integrantes da União, o Poder Executivo seria o único a não realizar a divulgação ativa das informações sobre aposentados, pensionistas e demais inativos, demonstrando, por meio de normativos, que o Poder Judiciário, o Poder Legislativo, o Tribunal de Contas da União (TCU) e o Ministério Público da União (MPU) divulgam ativamente tais informações, adotando, a seu ver, a interpretação correta da Lei de Acesso à Informação (peça 2, p. 6-8).*

9. *Para subsidiar a argumentação acerca da interpretação equivocada do MP, o expediente lista exemplos de diversos normativos instituídos por Poderes Executivos de diversos estados da federação que exigem a publicidade ativa de informações de servidores inativos e pensionistas.*

10. *Ressaltou ainda que, não obstante a ausência expressa de normativos, existem estados da federação que disponibilizam tais informações, a exemplo de São Paulo, Distrito Federal, Paraná, Goiás, Alagoas, Piauí e Rondônia (peça 2, p. 9).*

11. *Diante disso, requer o denunciante que o TCU declare a nulidade do art. 7º, § 3º, inc. VI, do Decreto 7.724/12, por entender que o referido dispositivo restringe indevidamente a transparência ativa dos valores pagos pelo Poder Executivo federal a aposentados e pensionistas. E, caso não seja assim declarado, que o Tribunal estabeleça que a interpretação do referido comando normativo deva se dar conforme a Constituição Federal, no sentido de tornar obrigatória a divulgação desses valores pelo Poder Executivo. Outrossim, tendo em vista a competência estabelecida no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal c/c o art. 45 da Lei 8.443/92, que seja determinado ao MP, ou a outro órgão responsável pela disponibilização das informações, que sejam divulgados de forma ativa os valores pagos a aposentados e pensionistas, estabelecendo prazo para o cumprimento dessa medida e posterior monitoramento.*

12. *Procedida à análise inicial da matéria no âmbito do Tribunal (peças 3 a 5), entendeu-se que o expediente preenche os requisitos de admissibilidade previstos no art. 235 do RITCU, tendo sido, preliminarmente, promovidas oitivas da Secretaria-Executiva do CGU e da Secretaria-Executiva do MP nos seguintes termos (peças 6 e 9):*

*a) manifeste-se sobre a suposta inobservância da transparência ativa de informações relativas a servidores inativos e pensionistas no âmbito do Poder Executivo Federal, em descumprimento ao disposto no art. 9º do Decreto 8.777/2016, a partir da leitura conjugada com o art. 94 da Lei 13.242/2015 e com o art. 98 da Lei 13.408/2016;*

b) informe as medidas que estão sendo tomadas para dar efetividade ao que dispõe o art. 93 da Lei 13.473/2017, especialmente no que diz respeito à divulgação de informações sobre o quantitativo e a remuneração e/ou subsídio de servidores inativos e pensionistas no âmbito do Poder Executivo Federal, apresentando a documentação comprobatória pertinente a essas medidas.

#### DAS RESPOSTAS ÀS OITIVAS

##### **i) da Secretaria-Executiva do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão**

13. No que se refere ao objeto da oitiva constante da alínea “a” acima, menciona o MP, por meio da Nota Conjunta 73/2018-MP (peça 11), que o Decreto 8.777/2016, que dispõe sobre a política de dados abertos do Poder Executivo federal, reporta-se às Leis 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI) e 12.965/2014 (Uso da internet), não se referindo em momento algum às Leis 13.242/2015 e 13.408/2016, as quais tratam de diretrizes orçamentárias. Dessa forma, consoante informado, o citado decreto não regulamenta essas leis orçamentárias (LDO’s).

14. Complementa que as disposições estabelecidas nos artigos 94 da Lei 13.242/2015 e 98 da Lei 13.408/2016 foram cumpridos conforme verificado nas publicações constantes do endereço <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao-publica/arquivos-e-publicacoes/dados-ldo/dados-gerais-ldo>.

15. Quanto às medidas para efetivação do art. 93 da Lei 13.473/2017, objeto da oitiva constante da alínea “b”, considera também não ocorrer inobservância das disposições nele contidas, pois as informações estão publicadas no endereço eletrônico do MP acima. Diante disso, descreve as informações constantes dos anexos publicados (Anexos I, III e V, peça 11, p. 4-5) e, no que se refere, às informações referentes à remuneração e/ou subsídio, constantes dos incisos II e IV do artigo 93, menciona estarem disponibilizadas para consulta pública por meio do Painel Estatístico de Pessoal (PEP) e da Tabela de Remuneração no sítio do MP.

16. Quanto ao Decreto 8.777/2016, afirma que seu art. 9º, § 1º, estabelece prazo de 60 dias para publicação dos dados de interesse público constantes do anexo ao referido normativo, não havendo citação a dados de pensionistas para a devida abertura à sociedade, mas os relativos a servidores inativos e aposentados.

17. Assim, discorda da afirmação constante do item 21 da instrução precedente destes autos (peça 3), sobre a suposta inobservância de transparência ativa de informações, mencionando que está disponibilizado, na rede mundial de computadores, arquivo contendo informações de remuneração de cada aposentado, a partir do mês de novembro de 2016 ([http://dados.gov.br/dataset/aposentados-poder-executivo-federal/resource/e815686c-af57-4d25-949d-f9d8e903fc52?inner\\_span=True](http://dados.gov.br/dataset/aposentados-poder-executivo-federal/resource/e815686c-af57-4d25-949d-f9d8e903fc52?inner_span=True)).

##### **ii) da Secretaria-Executiva do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União**

18. Menciona o CGU, por meio do Ofício 5167/2018/SE-CGU (peça 8), que as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO’s) para os exercícios de 2016, 2017 e 2018 e o Decreto 7.724/2012 não impõem a obrigatoriedade da divulgação, em transparência ativa, de forma individualizada, dos proventos de aposentadorias e pensões daqueles servidores que não se encontrem na ativa. No caso das LDO’s, segundo o órgão, é feita referência apenas a cargo efetivo, posto ou graduação, e não aos pagamentos individualizados. Por isso, entende não haver interpretação equivocada do disposto nesses normativos, consoante mencionado na oitiva.

19. Cita que o anexo ao Decreto 8.777/2016 atribuiu ao MP a obrigação de abertura das bases de dados relativas aos servidores inativos e aposentados e que, como órgão responsável pelo monitoramento da Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal, constatou que foi publicada a referida base de dados no Portal Brasileiro de Dados Abertos pelo MP

(<http://dados.gov.br>). Destaca que a base de dados consta no Portal com a nomenclatura "Aposentados do Poder Executivo federal" e que foi publicada em 11/11/2016, recebendo arquivos que complementam a informação mensalmente.

20. Afirma que, em relação às informações dos pensionistas, em que pese não haver obrigação legal para a publicação, o MP inseriu no seu Plano de Dados Abertos (PDA) proposta para disponibilização dessa base de dados em formato aberto, o que ainda não ocorreu até o presente momento. Todavia, o MP pretende disponibilizá-la, sem, contudo, precisar quando isso acontecerá.

21. Destaca que a estratégia em curso de publicação das informações dos inativos em formato aberto foi adotada para dar celeridade à transparência dessas informações, considerando o custo elevado para disponibilização de consulta individualizada em plataforma web.

#### ANÁLISE

22. A Lei de Acesso à Informação (LAI) regulamentou o direito constitucional de os cidadãos acessarem informações públicas e o dever da Administração de promover, de ofício, as divulgações mínimas à sociedade. Assim, o acesso às informações passou a ser a regra e o sigilo a exceção, representando grande avanço da democracia brasileira.

23. Consoante mencionado na instrução precedente (peça 3, p. 3, subitem 18), a questão em debate nos presentes autos reside em saber se a divulgação da remuneração dos servidores inativos e pensionistas, de forma individualizada, deveria ser divulgada (transparência ativa), ainda que o Decreto 7.724/2012, que regulamentou a LAI, tenha especificado que essa publicidade se limitaria a servidores ativos.

24. Nesse sentido, foram efetuadas oitivas junto ao MP e ao CGU, para que se manifestassem acerca de suposta inobservância da transparência ativa de informações relativas a servidores inativos e pensionistas no âmbito do Poder Executivo Federal, em descumprimento ao disposto no art. 9º do Decreto 8.777/2016, a partir da leitura conjugada com o art. 94 da Lei 13.242/2015 (LDO 2016) e com o art. 98 da Lei 13.408/2016 (LDO 2017), bem como fossem informadas as medidas para dar efetividade ao que dispõe o art. 93 da Lei 13.473/2017 (LDO 2018), especialmente no que diz respeito à divulgação de informações sobre o quantitativo e a remuneração e/ou subsídio de servidores inativos e pensionistas no âmbito do Poder Executivo Federal.

25. Como visto, das respostas às oitivas, ambos os órgãos consideram não haver inobservância da transparência ativa de informações relativas a servidores inativos e pensionistas no âmbito do Poder Executivo Federal.

26. Para o MP, o Decreto 8.777/2016 não regulamenta as mencionadas LDO's, cujas disposições acerca da divulgação de informações foram publicadas em seu sítio na internet (<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao-publica/arquivos-e-publicacoes/dados-ldo/anexo-i-tab-1-quantitativo-fisico-de-pessoal-poder-executivo-abr18.pdf>) e no Painel Estatístico de Pessoal (PEP). Quanto ao decreto, considera atendidas as exigências por meio da divulgação mensal de informações (<http://dados.gov.br>), de forma individualizada, relativas aos aposentados do Poder Executivo federal.

27. Para o CGU, as LDO's para os exercícios de 2016, 2017 e 2018 e o Decreto 7.724/2012 não impõem a obrigatoriedade da divulgação, em transparência ativa, de forma individualizada, dos proventos de aposentadorias e pensões daqueles que não estão na ativa. Segundo o órgão, essas LDO's fazem referência apenas a cargo efetivo, posto ou graduação, e não a pagamentos individualizados. Assim, as informações requeridas por essas leis de diretrizes orçamentárias estão disponibilizadas pelo MP. Quanto à exigência constante do anexo ao Decreto 8.777/2016, o órgão

*considera atendida, uma vez que os dados relativos aos “Aposentados do Poder Executivo federal” vêm sendo publicados no Portal Brasileiro de Dados Abertos pelo MP desde 11/2016.*

28. *Da análise do teor dos artigos 94 da Lei 13.242/2015, 98 da Lei 13.408/2016 e 93 da Lei 13.473/2017, todos de mesma redação, pode-se observar que esses dispositivos legais não dispõem sobre a divulgação, de forma individualizada, de informações de aposentados e pensionistas, mas acerca da divulgação de tabela de quantitativo de cargos vagos e ocupados, bem como de tabela de remuneração/subsídio de cargo/posto/graduação, segregado por pessoal ativo e inativo, o que se encontra disponibilizado pelo MP.*

29. *Pesquisa no mencionado endereço eletrônico, referente ao mês de abril de 2018, retorna informações sobre servidores ativos e inativos (aposentado e instituidor de pensão), apresentados no Anexo I – Quantitativo Físico de Pessoal. Há também informações sobre o quantitativo de Cargos em Comissão e Função de Confiança (Anexo III), Quantitativo Físico de Pessoal Contratado Temporariamente (Anexo V) e Quantitativo de Beneficiários e Dependentes e Valores per Capita de Benefícios Assistenciais (Anexo VI). Quanto aos dados sobre remuneração e/ou subsídio do cargo/posto e remuneração de cargo em comissão ou função de confiança, também citados nas LDO's, é disponibilizada consulta pública por meio do Painel Estatístico de Pessoal (PEP) e Tabela de Remuneração constantes do sítio do MP.*

30. *Constata-se também que a base de dados relativas a servidores aposentados federais está sendo disponibilizada no Portal Brasileiro de Dados Abertos com a nomenclatura “Aposentados do Poder Executivo Federal”, em observância ao contido no anexo ao Decreto 8.777/2016.*

31. *Consulta na citada base de dados abertos retorna informações individualizadas sobre os aposentados no mês, inclusive as relativas à remuneração e/ou subsídio percebido. Contudo, o cidadão que queira consultar sobre determinado aposentado somente terá êxito se souber também o mês e o ano da sua aposentadoria, pois, não dispondo dessas informações adicionais, terá que pesquisar mês a mês, realizando diversas operações com essas bases de dados para se chegar ao nome requisitado por ele, e isso para o caso de a aposentadoria ter se dado a partir do mês de novembro de 2016, pois não foram ainda disponibilizados dados anteriores a essa data, bem como dados dos demais inativos federais. Constata-se, assim, que o procedimento de consulta não se mostra simples ao cidadão comum. A despeito disso, a disponibilização desses dados é de interesse de diversos públicos.*

32. *Cabe lembrar que não constam do Portal da Transparência, mantido pelo CGU, informação individualizada sobre a remuneração/subsídio de aposentados e pensionistas do executivo federal.*

33. *Quanto à divulgação, de forma individualizada, de informações sobre pensionistas, o MP, consoante resposta à oitiva, entende não ser obrigatória, por não constar, do Anexo ao Decreto 8.777/2016, citação para devida abertura à sociedade. Nesse mesmo sentido, o CGU entende não haver obrigação legal para divulgação dessas informações.*

34. *Tal argumento se mostra desprovido de razão. Aprimorar a cultura de transparência pública e fomentar o controle social são, entre outros, objetivos da Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal, instituída pelo Decreto 8.777/2016.*

35. *Destaque-se que o referido decreto estabeleceu como dados de interesse público para priorização, ou seja, que deveriam ser publicados em formato aberto no prazo de 180 dias da publicação do decreto, aqueles constantes do seu anexo, dentre eles, os dados relativos a servidores inativos e aposentados. Entretanto, o fato de não ter sido priorizada, no prazo acima mencionado, a divulgação de dados sobre pensionistas, não significa que tais informações não possam ser disponibilizadas ao cidadão. Nesse sentido, o art. 8º do Decreto 8.777/16 estabelece*

que são automaticamente passíveis de abertura as bases de dados do Governo federal que não contenham informações protegidas nos termos dos art. 7º, § 3º, art. 22, art. 23 e art. 31 da Lei 12.527/2011.

36. Conforme mencionado na instrução precedente destes autos (subitem 19), no que diz respeito à materialidade dessas informações a serem divulgadas, estima-se que, de 2011 a 2016 (6 anos), as despesas realizadas com servidores aposentados, na reserva, reformados e instituidores de pensão atingiram R\$ 494,64 bilhões.

37. Assim, tendo em vista o alto volume de recursos dispendidos em aposentadorias e pensões, interpretação equivocada do que dispõe a LAI acarreta o não atendimento, em sua completude, da política de transparência ativa na gestão do Poder Executivo Federal.

38. A exigência legal de transparência ativa dos gastos com servidores inativos e pensionistas alcança toda a Administração Pública. Consoante o art. 8º da Lei de Acesso à Informação, 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.

39. Assim, ainda que o Decreto 7.724/2012, que regulamenta a LAI no âmbito do Poder Executivo Federal, não mencione explicitamente, em seu art. 7º, § 3º, inc. VI, que devam ser divulgados os proventos de aposentadorias e pensões daqueles que não estiverem na ativa, inexistente óbice quanto a não divulgação de tais informações. Cite-se, mais uma vez, o contido no art. 8º do Decreto 8.777/16.

40. Nessa linha é também o entendimento dos Poderes Legislativo e Judiciário, do TCU e MPU, bem como dos Poderes Executivos de diversos estados da federação que exigem a publicidade ativa de informações de servidores inativos e pensionistas. Pesquisa nos respectivos sítios retorna informações individualizadas sobre aposentados e pensionistas.

41. Ressalte-se que a LAI, o Decreto 7724/2012 e o Decreto 8.777/2016 têm como objetivo principal a materialização do princípio da publicidade, insculpido no art. 37 da Constituição Federal (CF), sendo que a inobservância do dever de transparência de informações relativas a servidores inativos e pensionistas enseja a violação desse princípio constitucional.

42. A despeito do mencionado posicionamento do MP, de que não é obrigatória a divulgação de informações, de forma individualizada, sobre pensionistas, consoante explicitado em sua oitiva, é informado pelo CGU que o MP inseriu no seu Plano de Dados Abertos (PDA) proposta para disponibilização dessa base de dados, em formato aberto, o que ainda não ocorreu.

43. De fato, consulta ao PDA 2016-2017 do ministério retorna informação de que o mês de novembro de 2016 foi a data definida inicialmente para a divulgação da base de dados relativa aos aposentados e pensionistas (peça 12, p. 23). No que concerne aos aposentados, o prazo foi cumprido, consoante visto nesta instrução, contudo, quanto aos pensionistas, o MP não disponibilizou esses dados até o presente momento. O PDA 2018-2019 do referido ministério não foi divulgado até a presente data.

44. Diante do exposto, propõe-se **determinar** ao MP que adote medidas, no prazo de 60 dias, com vistas à divulgação da base de dados, em formato aberto, dos pensionistas do Poder Executivo federal, em observância ao princípio da publicidade constante do art. 37 da CF e ao disposto nos arts. 8º da Lei 12.527/2011 (LAI), 7º do Decreto 7724/2012, 1º, incs. II e V, e 8º do Decreto 8.777/2016.

45. O CGU, por sua vez, em resposta à oitiva (peça 8, p. 2-3), menciona que “a disponibilização de informações relativas aos inativos e pensionistas do Poder Executivo Federal, de forma individualizada, no Portal da Transparência não está descartada”. Para tanto é preciso

que seja concluído o desenvolvimento do Novo Portal da Transparência, o que deverá, segundo o órgão, ocorrer ainda no primeiro semestre de 2018. De acordo com o órgão, o Novo Portal traz uma série de melhorias, dentre elas, destaca a implementação de um mecanismo de busca mais eficaz, além de um modelo de apresentação das informações de forma mais integrada e consolidada, numa linguagem mais próxima do cidadão, permitindo assim um maior estímulo ao controle social.

46. Ressalta que, desde 2016, o ministério está arcando com todos os custos para obtenção de dados e manutenção das informações no Portal da Transparência e para o desenvolvimento do Novo Portal, ao passo que não houve correspondente acréscimo orçamentário para honrar tais despesas e conseqüentemente a criação de novas funcionalidades desejáveis. A inclusão de novas funcionalidades, como, por exemplo, a disponibilização de informações relativas aos inativos e pensionistas do Poder Executivo Federal, de forma individualizada, segundo o órgão, dependerá de estudos para viabilizar essa implementação bem como da disponibilidade orçamentária, financeira e de recursos humanos.

47. Conforme abordado no subitem 31 da presente instrução, as informações relativas aos aposentados constantes da base de dados abertos divulgada pelo MP, embora sejam de interesse de diversos públicos, não propicia o acesso de forma fácil ao cidadão comum, que deseja realizar consulta sobre determinado aposentado. Nesse aspecto, o Portal da Transparência, mantido pelo CGU, representa ferramenta de pesquisa de maior interesse ao cidadão comum, pois de maneira bastante acessível permite realizar consultas rápidas e confiáveis de informações do Governo Federal, como é o caso de pesquisas sobre servidores ativos do Poder Executivo federal.

48. Apesar das restrições orçamentárias apontadas atualmente pelo CGU, as informações individualizadas de aposentados e pensionistas já deveriam constar do referido portal há algum tempo, em favor da transparência pública e do fomento ao controle social.

49. Tendo em vista informação do órgão acerca do desenvolvimento do Novo Portal da Transparência e diante das restrições orçamentárias informadas, propõe-se **determinar** à CGU que apresente, no prazo de 60 dias, plano de ação, descrevendo as novas funcionalidades a serem implantadas no Portal da Transparência e respectivos prazos, com vistas à disponibilização de informações individualizadas de inativos e pensionistas do Poder Executivo federal, em observância ao disposto nos arts. 8º da Lei 12.527/2011 (LAI), 7º do Decreto 7724/2012, 1º, incs. II e V, e 8º do Decreto 8.777/2016.

## CONCLUSÃO

50. A presente denúncia deve ser conhecida, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 53 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 234 e 235 do Regimento Interno do TCU (itens 11 a 14 da presente instrução), tendo em vista a inobservância da transparência ativa de informações relativas a servidores inativos e pensionistas vinculados ao Poder Executivo Federal.

51. A partir dos elementos trazidos aos autos, constata-se que estão sendo disponibilizados pelo MP, em formato de dados abertos, informações sobre os aposentados do Poder Executivo Federal a partir do mês de novembro de 2016. Entretanto, ainda não estão disponibilizados, nesse formato, dados sobre os pensionistas.

52. Análise efetuada nestes autos, conclui não haver impedimento legal à publicação dessas informações. Os Poderes Legislativo, Judiciário, o TCU, o MPU e diversos executivos estaduais, em consonância com o preconizado na LAI, disponibilizam ao cidadão dados individualizados referentes aos aposentados e pensionistas, por meio de seus sites na internet. Diante disso, propõe-se determinações ao MP e à CGU com vistas à disponibilização dessas informações também no âmbito do Poder Executivo federal.

53. *Tendo em vista que informações sobre aposentados do Poder Executivo federal já são objeto de divulgação ao cidadão pelo MP, considera-se parcialmente procedente a presente denúncia.*

**PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

54. *Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:*

a) **conhecer** da presente denúncia, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 234 e 235 do Regimento Interno deste Tribunal e no art. 103, §1º, da Resolução TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

b) **determinar** ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão que adote medidas, no prazo de 60 dias, com vistas à divulgação da base de dados, em formato aberto, dos pensionistas do Poder Executivo federal, em observância ao princípio da publicidade constante do art. 37 da CF e ao disposto nos arts. 8º da Lei 12.527/2011 (LAI), 7º do Decreto 7724/2012, 1º, incs. II e V, e 8º do Decreto 8.777/2016; (subitem 44 desta instrução)

c) **determinar** ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União que apresente ao Tribunal, no prazo de 60 dias, plano de ação, descrevendo as novas funcionalidades a serem implantadas no Portal da Transparência e respectivos prazos e responsáveis, com vistas à disponibilização de informações individualizadas relativas aos inativos e pensionistas do Poder Executivo federal, em observância ao disposto nos arts. 8º da Lei 12.527/2011 (LAI), 7º do Decreto 7724/2012, 1º, incs. II e V, e 8º do Decreto 8.777/2016. (subitem 49 desta instrução)

d) **encaminhar** cópia da deliberação que vier a ser proferida ao denunciante, ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) e ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU).



## VOTO

Trata-se de denúncia em face de possível inobservância da publicação de informações referentes a servidores inativos e pensionistas vinculados ao Poder Executivo Federal, independentemente de terem sido solicitadas, preferencialmente na rede mundial de computadores (transparência ativa).

Segundo o denunciante, o Poder Executivo Federal está restringindo indevidamente a transparência ativa dos valores pagos a servidores inativos e pensionistas em face de interpretação equivocada da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI). No seu entendimento, tendo em vista o disposto nos arts. 7º e 8º da referida Lei, o Poder Executivo não deve se limitar a divulgar informações com despesas de salários dos servidores que estão na ativa.

O denunciante registrou a tentativa de obter acesso a informações relacionadas aos gastos do Governo Federal com servidores aposentados, pensionistas e demais inativos junto ao então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) e, posteriormente, junto à Controladoria-Geral da União (CGU).

O então MP informou que, por meio do Decreto 8.777/2016, foi instituída a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal, e estabelecidas as prioridades para a divulgação de dados de interesse público.

Considerando que o art. 7º, § 3º, do Decreto 7.724/2012<sup>1</sup> restringiu a divulgação de informações sobre remuneração e subsídio recebidos, de forma individualizada, para os servidores que estiverem na ativa, o MP afirmou que não havia posicionamento jurídico quanto à questão da publicação dessas informações para inativos. Acrescentou que a CGU recomendou que tais informações não fossem publicadas até a manifestação de sua Consultoria Jurídica (peça 2, p. 3).

A CGU, por sua vez, informou que não encontrou posicionamento jurídico sobre o tema e que não havia previsão de inclusão de dados sobre aposentados no Portal da Transparência (peça 2, p. 4). Relatou que os dados sobre as aposentadorias e proventos recebidos por aposentados e pensionistas são armazenados no Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape), gerido pelo MP, e que o Decreto 8.777/2016 determina a publicação da base de dados de aposentados e pensionistas, em formato aberto, o que é passível de acesso por meio do endereço eletrônico <https://www.servidor.gov.br/gestao-de-pessoas/dados-abertos>.

Em razão do desencontro de informações entre os ministérios, o denunciante submeteu recurso hierárquico ao então Secretário-Executivo do MP. Em resposta, a Ouvidoria-Geral da União (OGU) afirmou que a publicação dos proventos de servidores inativos e pensionistas não é realizada por conta de ausência de previsão expressa no Decreto 7.724/2012.

Segundo o denunciante, dentre os poderes integrantes da União, o Poder Executivo é o único que não divulga as informações sobre aposentados, pensionistas e demais inativos. Até mesmo

---

<sup>1</sup> “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.

(...)

§ 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, incluídos os auxílios, as ajudas de custo, os jetons e outras vantagens pecuniárias, além dos proventos de aposentadoria e das pensões daqueles servidores e empregados públicos que estiverem na ativa, de maneira individualizada, conforme estabelecido em ato do Ministro de Estado da Economia; (Redação dada pelo Decreto nº 9.690, de 2019)”

os poderes executivos de diversos estados da federação já publicam ativamente informações de servidores inativos e pensionistas, a exemplo de São Paulo, Distrito Federal, Paraná, Goiás, Alagoas, Piauí e Rondônia (peça 2, p. 9).

O denunciante requereu que o TCU declare a nulidade do art. 7º, § 3º, inc. VI, do Decreto 7.724/12, tendo em vista que o dispositivo restringe indevidamente a transparência ativa dos valores pagos pelo Poder Executivo Federal a aposentados e pensionistas.

Caso não seja assim declarado, solicitou que o Tribunal determine que a interpretação do comando normativo ocorra em conformidade com a Constituição Federal, para tornar obrigatória a divulgação desses valores pelo Poder Executivo. Requereu que o TCU estabeleça prazo ao MP, ou a outro órgão responsável para a divulgação das referidas informações.

A Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdministração) propôs o conhecimento do expediente como denúncia, nos termos do art. 235 do RI/TCU, e promoveu as oitivas da Secretaria-Executiva da CGU e da Secretaria-Executiva do MP para manifestarem-se sobre a inobservância da transparência ativa de informações relativas a servidores inativos e pensionistas, no âmbito do Poder Executivo Federal, tendo em vista o disposto no art. 9º do Decreto 8.777/2016<sup>2</sup>, c/c os arts. 94, 98 e 93 das LDOs 13.242/2015, 13.408/2016 e 13.473/2017, respectivamente; bem como, para informarem as medidas que estão sendo tomadas para dar efetividade ao disposto no art. 93 da Lei 13.473/2017 (LDO 2018), especialmente no que diz respeito à divulgação de informações sobre o quantitativo e a remuneração e/ou subsídio de servidores inativos e pensionistas no âmbito do Poder Executivo Federal.

Nas respostas às oitivas, ambos os órgãos consideram não haver inobservância da transparência ativa de informações relativas a servidores inativos e pensionistas no âmbito do Poder Executivo Federal.

Após avaliação das oitivas, a unidade técnica concluiu que estavam sendo disponibilizados pelo MP, em formato de dados abertos, informações sobre aqueles servidores públicos que se aposentaram no Poder Executivo Federal a partir do mês de novembro de 2016. Entretanto, ainda não eram divulgados, nesse formato, dados sobre os pensionistas e sobre os aposentados que passaram para a inatividade antes de novembro de 2016.

Acrescentou que não há impedimento legal à publicação dessas informações e propôs determinações ao MP e à CGU com vistas à disponibilização dos referidos dados de inativos e pensionistas vinculados ao Poder Executivo Federal.

## II

Anuo às análises realizadas pela unidade técnica e as incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo de tecer considerações.

A Lei de Acesso à Informação (LAI) regulamentou o direito constitucional de os cidadãos terem acesso às informações de interesse público e o dever de a Administração divulgá-las, de ofício, à sociedade. Assim, o acesso às informações passou a ser regra e, o sigilo, exceção.

---

<sup>2</sup> “Art. 9º Os Planos de Dados Abertos dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverão ser elaborados e publicados em sítio eletrônico no prazo de sessenta dias da data de publicação deste Decreto.

§ 1º Os Planos de Dados Abertos dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverão priorizar a abertura dos dados de interesse público listados no Anexo, os quais deverão ser publicados em formato aberto no prazo de cento e oitenta dias da data de publicação deste Decreto.

(...)”

A questão em debate nestes autos refere-se à obrigatoriedade ou não da disponibilização dos dados de remuneração dos servidores inativos e pensionistas vinculados ao Poder Executivo Federal, de forma individualizada, ainda que o Decreto 7.724/2012, que regulamentou a LAI, tenha especificado que essa publicidade se limita a servidores ativos.

Da análise do teor dos artigos 94 da Lei 13.242/2015, 98 da Lei 13.408/2016 e 93 da Lei 13.473/2017<sup>3</sup>, todos de mesma redação, observa-se que não há alusão a divulgação, de forma individualizada, de informações de aposentados e pensionistas, mas, sim, a divulgação de tabela de quantitativo de cargos vagos e ocupados, bem como de tabela de remuneração/subsídio de cargo/posto/graduação, segregado por pessoal ativo e inativo, o que já era divulgado pelo MP.

Por meio do Decreto 8.777/2016, foram estabelecidos os dados de interesse público que deveriam ser prioritariamente publicados em formato aberto, no prazo de 180 dias da publicação do decreto, entre eles, aqueles relativos a servidores inativos e aposentados. Entretanto, o fato de a divulgação de dados sobre pensionistas não ter sido priorizada, no prazo mencionado, não significa que tais informações não possam ser divulgadas ao cidadão.

O art. 8º do Decreto 8.777/16 estabelece que são automaticamente passíveis de abertura as bases de dados do Governo federal que não contenham informações protegidas nos termos dos art. 7º, § 3º, art. 22, art. 23 e art. 31 da Lei 12.527/2011.

Além disso, o art. 8º da Lei 12.527/2011, deixa consignado que 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. O art. 7º, § 4º, da mesma Lei, dispõe que: *“a negativa de acesso às informações objeto de pedido formulado aos órgãos e entidades referidas no art. 1º, quando não fundamentada, sujeitará o responsável a medidas disciplinares, nos termos do art. 32 desta Lei”*.

Quanto ao o Decreto 7.724/2012, que regulamenta a LAI no âmbito do Poder Executivo Federal, ainda que não mencione expressamente, em seu art. 7º, § 3º, inc. VI, que devam ser divulgados os proventos de aposentadorias e pensões, o § 7º do mesmo artigo deixa consignado que *“a divulgação das informações previstas no § 3º não exclui outras hipóteses de publicação e divulgação de informações previstas na legislação”*

---

<sup>3</sup> Lei 13.408/2016:

Art. 98. Os Poderes, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União disponibilizarão e manterão atualizada, nos respectivos sítios na *internet*, no portal “Transparência” ou similar, preferencialmente, no link destinado à divulgação de informações sobre recursos humanos, em formato de dados abertos, tabela, por níveis e denominação, de:

I - quantitativo de cargos efetivos vagos e ocupados por servidores estáveis e não estáveis e postos militares, segregado por pessoal ativo e inativo;

II - remuneração e/ou subsídio de cargo efetivo/posto/graduação, segregado por pessoal ativo e inativo;

(...)

§ 1º No caso do Poder Executivo, a responsabilidade por disponibilizar e atualizar as informações previstas no caput, será:

I - do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, no caso do pessoal pertencente aos órgãos da administração pública federal direta, autárquica e fundacional;

(...)

§ 6º Os Poderes, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União informarão às Secretarias de Orçamento Federal e de Gestão de Pessoas e Relações do Trabalho no Serviço Público do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, até 31 de março de 2017, o endereço no sítio da *internet* no qual foi disponibilizada a tabela a que se refere o *caput*.

§ 7º As informações disponibilizadas nos termos do § 6º comporão quadro informativo consolidado da Administração Pública Federal a ser disponibilizado pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, em seu sítio na internet, no portal “Transparência” ou similar.

§ 8º Os quantitativos físicos relativos ao pessoal inativo, referido no inciso I deste artigo, serão segregados em nível de aposentadoria, reforma/reserva remunerada, instituidor de pensões e pensionista.”

Assim, conforme os normativos citados, não há impedimento legal à publicação dessas informações. Ademais, os Poderes Legislativo, Judiciário, o TCU, o MPU e diversos executivos estaduais, em consonância com a LAI, já divulgam, ao cidadão, dados individualizados sobre os aposentados e pensionistas, por meio de seus sítios na *internet*.

No que concerne à materialidade dos dados pleiteados pelo denunciante, estima-se que, de 2011 a 2016 (6 anos), as despesas realizadas com servidores aposentados, na reserva, reformados e instituidores de pensão atingiram R\$ 494,64 bilhões. O volume de recursos é suficiente para demonstrar a importância de se implementar a transparência ativa dessas informações.

Tendo em vista que a LAI e os decretos 7.724/2012 e 8.777/2016 têm como objetivo a materialização do princípio da publicidade, insculpido no art. 37 da Constituição Federal (CF), a inobservância do dever de transparência ativa das informações relativas a despesas públicas com servidores inativos e pensionistas vinculados ao Poder Executivo Federal, de fato, viola esse princípio constitucional.

### III

Por todo exposto, conheço da presente denúncia, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 234 e 235 do Regimento Interno deste Tribunal e no art. 103, §1º, da Resolução TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la procedente.

Determino ao Ministério da Economia, se ainda não o fez, que adote medidas, no prazo de 60 dias, com vistas à divulgação da base de dados, em formato aberto, dos pensionistas vinculados ao Poder Executivo Federal, bem como dos aposentados que passaram à inatividade em data anterior a novembro de 2016, em observância ao princípio da publicidade constante do art. 37 da CF e ao disposto nos arts. 8º da Lei 12.527/2011 (LAI), 7º do Decreto 7.724/2012, 1º, incisos II e V, e 8º do Decreto 8.777/2016.

Por fim, a CGU, em resposta à oitiva (peça 8, p. 2 e 3), mencionou que estava em desenvolvimento Novo Portal da Transparência, previsto para entrar em funcionamento no primeiro semestre de 2018, com a perspectiva de disponibilização de informações relativas aos inativos e pensionistas do Poder Executivo Federal e trazendo melhorias nos mecanismos de busca, além de modelo de apresentação das informações de forma integrada e consolidada.

Tendo em vista essa notícia, determino à CGU que informe ao Tribunal, no prazo de 10 dias, se o novo Portal da Transparência entrou realmente em operação e, em caso afirmativo, quais novas funcionalidades foram implementadas, com vistas à disponibilização de informações individualizadas relativas aos inativos e pensionistas, vinculados ao Poder Executivo Federal, em observância ao disposto nos arts. 8º da Lei 12.527/2011 (LAI), 7º do Decreto 7.724/2012, 1º, incisos II e V, e 8º do Decreto 8.777/2016.

Levanto a chancela de sigilo dos presentes autos, nos termos do art. 236, § 1º, do Regimento Interno deste Tribunal.

Feitas essas considerações, voto no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 11 de setembro de 2019.

WALTON ALENCAR RODRIGUES  
Relator

## ACÓRDÃO Nº 2154/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 032.889/2017-8.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII - Denúncia
3. Interessados/Responsáveis:
  - 3.1. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992)
  - 3.2. Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).
4. Órgão/Entidade: Controladoria-Geral da União (VINCULADOR).
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdministração).
8. Representação legal: não há

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de denúncia em face de possível inobservância da transparência ativa de informações referentes a servidores inativos e pensionistas vinculados ao Poder Executivo Federal;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente denúncia, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 234 e 235, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. determinar ao Ministério da Economia, se ainda não o fez, que adote medidas, no prazo de 60 dias, com vistas à divulgação da base de dados, em formato aberto, dos pensionistas vinculados ao Poder Executivo Federal, bem como dos aposentados que passaram à inatividade em data anterior a novembro de 2016, em observância ao princípio da publicidade constante do art. 37 da Constituição Federal e ao disposto nos arts. 8º da Lei 12.527/2011 (LAI), 7º do Decreto 7.724/2012, 1º, incisos II e V, e 8º do Decreto 8.777/2016;

9.3. determinar à Controladoria-Geral da União que informe ao TCU, no prazo de 10 dias, se o novo Portal da Transparência entrou realmente em operação e, em caso afirmativo, quais novas funcionalidades foram implementadas com vistas à disponibilização de informações individualizadas relativas aos inativos e pensionistas vinculados ao Poder Executivo Federal, em observância ao disposto nos arts. 8º da Lei 12.527/2011 (LAI), 7º do Decreto 7.724/2012, 1º, incisos II e V, e 8º do Decreto 8.777/2016;

9.4. determinar à Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado que monitore as determinações dos itens 9.2 e 9.3;

9.5. levantar o sigilo dos autos, nos termos do art. 236, § 1º, do Regimento Interno deste Tribunal.

## 10. Ata nº 35/2019 – Plenário.

## 11. Data da Sessão: 11/9/2019 – Ordinária.

## 12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2154-35/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler, Raimundo Carreiro e Bruno Dantas.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

**ANA ARRAES**

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

**WALTON ALENCAR RODRIGUES**

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

**CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA**

Procuradora-Geral