

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
CURSO DE DIREITO**

**DIVULGAÇÃO DOS DADOS REMUNERATÓRIOS
DOS AGENTES PÚBLICOS E A POSSÍVEL
VIOLAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS**

MONOGRAFIA DE GRADUAÇÃO

Rafael Milani

**SANTA MARIA, RS, BRASIL
2012**

DIVULGAÇÃO DOS DADOS REMUNERATÓRIOS DOS AGENTES PÚBLICOS E A POSSÍVEL VIOLAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS

por

Rafael Milani

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Direito, da
Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito
parcial para obtenção do grau de
Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Esp. Fábio da Silva Porto

**SANTA MARIA, RS, BRASIL
2012**

**Universidade Federal de Santa Maria
Centro de Ciências Sociais e Humanas
Curso de Direito**

A Comissão Examinadora, abaixo assinada,
aprova a Monografia de Graduação

**DIVULGAÇÃO DOS DADOS REMUNERATÓRIOS DOS AGENTES
PÚBLICOS E A POSSÍVEL VIOLAÇÃO DE DIREITOS
FUNDAMENTAIS**

elaborada por
Rafael Milani

como requisito parcial para obtenção do grau de
Bacharel em Direito

COMISSÃO EXAMINADORA:

Prof. Esp. Fabio da Silva Porto
(Presidente/Orientador)

Prof. Dr. Rafael Santos de Oliveira
(Universidade Federal de Santa Maria)

Profª. Drª. Valéria Ribas do Nascimento
(Universidade Federal de Santa Maria)

Santa Maria, 19 de dezembro de 2012.

RESUMO

Monografia de Graduação
Curso de Direito
Universidade Federal de Santa Maria

DIVULGAÇÃO DOS DADOS REMUNERATÓRIOS DOS AGENTES PÚBLICOS E A POSSÍVEL VIOLAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS

AUTOR: RAFAEL MILANI

ORIENTADOR: FÁBIO DA SILVA PORTO

Data e Local da Defesa: Santa Maria, 19 de dezembro de 2012.

O objetivo desta pesquisa é verificar a possibilidade de se conjugar a possível violação dos direitos fundamentais, no tocante à vida privada, à intimidade e ao sigilo dos dados pessoais, assegurados aos agentes públicos, com a divulgação dos dados remuneratórios dos mesmos em sites eletrônicos, em cumprimento da Lei de Acesso à Informação e seus regulamentos - instrumentos essenciais a uma gestão transparente da coisa pública que visam, em última análise, ampliar o controle estatal através da participação dos cidadãos. Este trabalho está dividido em três capítulos. O primeiro aborda o direito de acesso à informação, e seus regulamentos, no plano internacional e nacional, bem como sobre a divulgação dos dados remuneratórios dos agentes públicos nos portais da transparência. O segundo trata dos direitos fundamentais envolvidos, no que diz respeito aos agentes públicos - direito à intimidade, à vida privada e ao sigilo dos dados pessoais possivelmente violados - e aos administrados - direito de acesso à informação -, e em relação aos deveres impostos à Administração Pública - de publicidade e transparência. O terceiro traz duas formas de resolução para os conflitos entre os preceitos envolvidos, apontando duas soluções. Por fim, salienta a possibilidade de uma terceira solução intermediária, conjugando o respeito dos direitos fundamentais dos agentes públicos com o direito de acesso à informação dos administrados e deveres do Poder Público.

Palavras-chave: Dados remuneratórios. Agentes públicos. Divulgação. Direitos fundamentais. Violação.

ABSTRACT

Graduation Monograph
Law School
Universidade Federal de Santa Maria

DISCLOSURE OF DATA REMUNERATION PUBLIC AGENTS AND POSSIBLE VIOLATION OF FUNDAMENTAL RIGHTS

AUTHOR: RAFAEL MILANI

ADVISER: FÁBIO DA SILVA PORTO

Defense Place and Date: Santa Maria, December 19th, 2012.

The objective of this research is to verify the possibility to combine the possible violation of fundamental rights with regard to privacy, privacy and confidentiality of personal data provided to the public, with the release of data from the same remuneration in electronic sites, in compliance with the Access to Information Act and its regulations - essential tools to transparent management of public affairs aimed, ultimately, extend state control through citizen participation. This work is divided into three chapters. The first deals with the right of access to information, and its regulations, internationally and nationally, as well as on the disclosure of remuneration of public data in portals transparency. The second deals with the rights fundamentals involved, with regard to public servants - right to privacy, the privacy and confidentiality of personal data possibly violated - and managed - right of access to information - and in relation to the duties imposed on Public Administration - advertising and transparency. The third has two ways of resolving the conflicts between the precepts involved, pointing two solutions. Finally, it highlights the possibility of a third intermediate solution, combining the fundamental rights of public officials with the right to access to information of citizens and duties of the government.

Keywords: Data remuneration. Public officials. Disclosure. Fundamental rights. Violation.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	6
1 O ACESSO À INFORMAÇÃO E A DIVULGAÇÃO DOS DADOS REMUNERATÓRIOS DOS AGENTES PÚBLICOS	10
1.1 O acesso à informação no plano internacional	10
1.2 O acesso à informação no Brasil	12
1.2.1 O Projeto de Lei nº 219/2003 da Câmara dos Deputados e a promulgação da Lei 12.527/2011	15
1.3 A divulgação dos dados remuneratórios dos agentes públicos	17
2 DIREITOS FUNDAMENTAIS ENVOLVIDOS E DEVERES DA ADMINITRAÇÃO PÚBLICA.....	21
2.1 A divulgação da remuneração dos agentes públicos como concretização do dever de publicidade, transparência e direito de acesso à informação	21
2.2 Direitos fundamentais dos agentes públicos passíveis de violação com a divulgação dos seus dados remuneratórios	24
2.2.1 Da preservação da intimidade e da vida privada.....	26
2.2.2 Do sigilo dos dados pessoais	30
3. CONFRONTO E PONDERAÇÃO: DIREITOS FUNDAMENTAIS (DOS AGENTES PÚBLICOS E ADMINISTRADOS) E DEVERES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	33
3.1 Formas de solução de conflitos.....	35
3.1.1 Da interpretação tópico-sistemática	35
3.1.2 Do princípio da concordância prática ou da harmonização	38
3.2 Direitos e deveres em confronto: Administração Pública x Administrado x Agente Público	40
3.2.1 Posições jurisprudenciais sobre o tema	43
3.3 Temperamentos na divulgação dos dados remuneratórios dos agentes públicos.....	46
CONCLUSÃO	50
REFERÊNCIAS.....	53

INTRODUÇÃO

A República Federativa do Brasil é regida, atualmente, pela Constituição Federal de 1988 e ostenta a difícil missão de ser um Estado Democrático de Direito. Para bem desempenhar esse papel, vários direitos, garantias e deveres foram consagrados no texto constitucional como objeto de persecução pelo Estado Brasileiro.

Dentre esses preceitos inseridos na Carta Magna, destacar-se-á no presente estudo o dever de publicidade e transparência dos atos da Administração Pública, consoante artigo 37, caput e parágrafo 3º, inciso II, da Constituição Federal, conjugado com o direito de acesso à informação, previsto no artigo 5º, inciso XXXIII e artigo 216, parágrafo 2º, do mesmo texto.

Somados, estes dispositivos têm por escopo permitir o conhecimento das informações, dados e atos públicos pelos particulares, ou seja, pelos administrados, aqui incluídos todos os indivíduos da população brasileira. Saliente-se que, segundo esta diretriz constitucional, o acesso às informações públicas passa a ser regra a ser seguida pelo Estado Brasileiro, devendo os órgãos públicos franquear sua consulta sempre que necessário.

Ocorre que para a concretização dos referidos direitos houve (há) a necessidade de regulamentação complementar, através da edição de normas jurídicas que, oportunamente, têm sido editadas ao longo dos anos, uma vez que os comandos constitucionais, por si só, não possuíam a disciplina integral, não estando aptos a cumprir o dever de publicidade e transparência. Algumas das normas editadas foram, a título de exemplo, a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei do Processo Administrativo, a Lei do Habeas Data e a Lei de Arquivos, que preveem que os atores estatais divulguem dados orçamentários e financeiros, bem como atos administrativos.

Recentemente, veio a lume uma nova forma de materialização daquele desiderato constitucional, a Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011, chamada Lei de Acesso à Informação. Esta norma busca, precipuamente, de forma ampla e específica, concretizar o acesso à informação pública, através da definição dos instrumentos necessários.

Submetem-se às disposições desta Lei os Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e, também, o Ministério Público, além das autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Ainda, no que couberem, as disposições da lei em comento serão aplicáveis em relação aos entes privados sem finalidade lucrativa que recebam recursos do Erário para consecução de ações de interesse público. Isto é, todo ente estatal ou privado, que exerça função pública deve viabilizar o acesso aos seus dados sempre que solicitado pelos cidadãos.

Procurando implementar as disposições da referida Lei, os entes estatais têm editado normas específicas. No âmbito do Poder Executivo Federal, por exemplo, a Lei de Acesso à Informação foi regulamentada pelo Decreto nº 7.724 de 16 de maio de 2012, o qual disciplina os procedimentos para a garantia do conhecimento da informação e para sua classificação sob restrição. Os outros Poderes e os outros entes da federação, também vêm elaborando regulamentações semelhantes.

Assim sendo, recentemente e com fundamento na Lei nº 11.527/2011 e seus regulamentos, os dados remuneratórios (remuneração, subsídios e outras parcelas inclusas) dos agentes públicos estão sendo divulgados nos sites eletrônicos dos entes governamentais, comumente chamados de portais da transparência, ponto específico sobre o qual este trabalho será orientado.

A partir de tal ação, o intento da legislação começa a ser cumprido, pois, uma vez que se obriga a divulgação das remunerações dos agentes públicos, permite aos particulares/administrados mensurar de que forma estão sendo as despesas orçamentárias com o funcionalismo público, individualmente a cada agente público.

Da mesma forma, permite um controle individual de eventuais irregularidades no tocante ao recebimento de valores indevidos ou a maior do que o pago a outro ocupante do mesmo cargo público em igualdade de condições. Assim, amplia-se a participação cidadã e há um fortalecimento dos instrumentos de controle da gestão pública.

Essa previsão traz um encorajamento da democracia nacional, pois, a partir do acesso às informações, o particular deterá maior conhecimento sobre o Estado pelo qual é regido, para tomar suas decisões enquanto cidadão. Sem dúvida, representa uma enorme contribuição para a transparência pública e para o

fortalecimento da moralidade administrativa, sempre combatida por meio dos desvios de conduta pública que ocorrem. É mais um passo dado para a pulsante luz direcionadora do Estado Democrático Brasileiro.

Entretanto, o cumprimento da Lei de Acesso à Informação e os seus regulamentos, com a divulgação das remunerações, subsídios e outras parcelas inclusas, como dever de publicidade e transparência que regem a Administração Pública, tem causado celeuma quanto à possível violação de direitos fundamentais dos agentes públicos, notadamente à intimidade, à vida privada e ao sigilo dos dados pessoais dos mesmos.

O respeito a esses direitos resguardados no bojo da Constituição da República Federativa do Brasil também são elementos que elevam o Brasil ao status de um Estado Democrático de Direito. Quer dizer, assim como a publicidade, transparência e o acesso às informações públicas são garantidos pela Constituição Federal, o respeito à intimidade, à vida privada e o sigilo dos dados pessoais dos inúmeros agentes públicos também devem ser amparados pelo Estado Brasileiro, uma vez que esta proteção também deriva do texto constitucional em vigor.

Assim, havendo ponto de confronto, é necessário fazer o desvelo de sentido e abrangência de cada um dos direitos fundamentais e deveres impostos à Administração Pública mencionados, a partir das disposições constitucionais e legais derivadas pertinentes, uma vez que, aparentemente, têm sido violados aqueles preceitos básicos, em destaque o direito à preservação da intimidade, da vida privada e dos sigilos dos dados pessoais, dos agentes públicos, também cidadãos como os demais particulares/administrados, com a divulgação dos seus dados remuneratórios em portais eletrônicos de amplo e irrestrito acesso.

Desta forma, a questão trazida à baila é pertinente e terá por escopo verificar a compatibilidade da divulgação dos dados remuneratórios dos agentes públicos com o efetivo cumprimento da Lei de Acesso à Informação e seus regulamentos, sem importar em violação a direitos fundamentais dos próprios agentes.

Para tanto, será utilizado o método dialético, visto que o objeto da pesquisa será abordado a partir de suas contradições. Também se fará uso do método monográfico, em razão da análise das legislações, posições doutrinárias e jurisprudenciais das duas vertentes expostas. Por fim, será usado o método comparativo, pois haverá o confronto entre as duas posições, por meio da ponderação dialética, para que se pontuem os valores predominantes, de modo que

se possa apontar a (não) viabilidade da divulgação das remunerações dos ocupantes de cargo, posto, graduação, função e emprego público, como vem sendo implementada pela determinação legal, além de eventual necessidade de temperamentos.

Já que, *a priori*, a divulgação nominal do agente público vinculada aos seus dados remuneratórios gera uma exposição de certa forma acintosa e coloca em risco a própria segurança pessoal dos indivíduos e suas famílias, na medida em que podem ser visados por criminosos e/ou outras pessoas com interesses escusos.

Ademais, esta exposição ampla e irrestrita em sites eletrônicos, de informações voláteis e instantâneas, que são acessadas sem qualquer tipo de obstáculo à curiosidade alheia, pode ser tornar uma medida desprovida de qualquer intento fiscalizatório, mas que ocasiona danos aos indivíduos afetados.

Assim, o grande desafio do nosso Estado Democrático de Direito é conjugar a observância dessas garantias fundamentais asseguradas aos agentes públicos, com o cumprimento da Lei de Acesso à Informação e seus regulamentos - instrumentos essenciais a uma gestão transparente da coisa pública que visam, em última análise, ampliar o controle estatal através da participação dos cidadãos.

Sustentar-se-á, no presente estudo, a necessidade de ampliação da discussão sobre o assunto, face à plausibilidade de opções à Administração Pública para o cumprimento da legislação disciplinadora do acesso à informação, sem prejuízo das garantias fundamentais asseguradas pela Constituição Federal, com o devido resguardo das chamadas “informações não públicas”, ou seja, aquelas de interesse pessoal dos agentes públicos.

1 O ACESSO À INFORMAÇÃO E A DIVULGAÇÃO DOS DADOS REMUNERATÓRIOS DOS AGENTES PÚBLICOS

1.1 O acesso à informação no plano internacional

A existência de normas jurídicas garantindo o acesso à informação não representa uma constante recente das nações. Pelo contrário, seu princípio remonta o século XVI quando o primeiro país do mundo, a Suécia, em 1766 (BRASIL, 2011-a, p. 8), aprovou a primeira norma relativa ao acesso à informação, muito antes das revoluções no mundo jurídico, derivadas das revoluções do pensamento humano.

Contextualmente, no plano internacional, o acesso à informação vem sendo reconhecido como um direito humano fundamental, e, justamente por isso, está inscrito em diversos diplomas legais, alguns, inclusive, assinados pelo Brasil.

O primeiro diploma no plano internacional a disciplinar a questão, dando a toda pessoa o direito de procurar e receber informações e ideias, aqui incluídas, implicitamente, as públicas, é a Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada em 10 de dezembro de 1948, que, em seu artigo XIX, estabelece (BRASIL, 1948):

Artigo XIX

Toda pessoa tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e idéias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras.

Outro marco normativo internacional que traçou regulamentação semelhante foi o Pacto de Direitos Cívicos e Políticos, aprovado no Brasil pelo Decreto nº 592 de 06 de julho de 1992, ao dispor em seu artigo 19 que (BRASIL, 1992-a):

ARTIGO 19

[...]

2. Toda pessoa terá direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e idéias de qualquer natureza, independentemente de considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro meio de sua escolha.

3. O exercício do direito previsto no parágrafo 2 do presente artigo implicará deveres e responsabilidades especiais. Conseqüentemente, poderá estar

sujeito a certas restrições, que devem, entretanto, ser expressamente previstas em lei e que se façam necessárias para:

- a) assegurar o respeito dos direitos e da reputação das demais pessoas;
- b) proteger a segurança nacional, a ordem, a saúde ou a moral públicas.

Por sua vez, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, internalizada no Brasil pelo Decreto nº 5.687 de 31 de janeiro de 2006, incumbiu aos Estados-parte o dever de adotar procedimentos para aprimorar a transparência pública na sua administração, definindo procedimentos para facilitar o acesso pelo membro do público. Dizem os seus artigos 10 e 13 (BRASIL, 2006):

Artigo 10

Informação pública

Tendo em conta a necessidade de combater a corrupção, cada Estado Parte, em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, adotará medidas que sejam necessárias para aumentar a transparência em sua administração pública, inclusive no relativo a sua organização, funcionamento e processos de adoção de decisões, quando proceder. Essas medidas poderão incluir, entre outras coisas:

- a) A instauração de procedimentos ou regulamentações que permitam ao público em geral obter, quando proceder, informação sobre a organização, o funcionamento e os processos de adoção de decisões de sua administração pública, com o devido respeito à proteção da intimidade e dos documentos pessoais, sobre as decisões e atos jurídicos que incumbam ao público;

[...]

Artigo 13

Participação da sociedade

1. Cada Estado Parte adotará medidas adequadas, [...] para fomentar a participação ativa de pessoas e grupos que não pertençam ao setor público, como a sociedade civil, as organizações não-governamentais e as organizações com base na comunidade [...]. Essa participação deveria esforçar-se com medidas como as seguintes:

- a) Aumentar a transparência e promover a contribuição da cidadania aos processos de adoção de decisões;
- b) Garantir o acesso eficaz do público à informação;

De uma rápida leitura das normas supra, percebe-se que a recente Lei de Acesso à Informação editada no Brasil, numa perspectiva finalista, se aproxima aos presentes dispositivos. Ambos coadunam e alimentam-se dos mesmos princípios, quais sejam primar pela transparência, publicidade e acesso às informações públicas.

Na mesma toada, consagrando que o acesso à informação é direito humano fundamental de todo indivíduo, sendo admita limitação apenas em hipóteses excepcionais, tem-se a Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão, aprovada nos dias 16 a 27 de outubro de 2000. O quarto princípio da

referida declaração preleciona que (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2000):

4. O acesso à informação em poder do Estado é um direito fundamental do indivíduo. Os Estados estão obrigados a garantir o exercício desse direito. Este princípio só admite limitações excepcionais que devem estar previamente estabelecidas em lei para o caso de existência de perigo real e iminente que ameace a segurança nacional em sociedades democráticas.

Nesta linha, pode-se extrair a disciplina norteadora dos diplomas do plano internacional, os quais garantem aos particulares/administrados o acesso a dados, atos e informações em poder do Estado, salvo exceções, devendo este sempre priorizar gestão transparente e pública, franqueando aqueles o pleno acesso sem a imposição de exigências desnecessárias.

Desta forma, pode ser considerada uma diretriz que se mostra favorável a boa gestão da coisa pública e que, de modo fundamental, fortalece os sistemas democráticos nacionais, resultando em ganhos para todos – Administração Pública e administrados.

1.2 O acesso à informação no Brasil

O Brasil, buscando consolidar-se como Estado Democrático de Direito, no âmbito interno também não descurou de prever o direito de acesso à informação, bem como o dever de publicidade e transparência dos atos, dos dados e das informações do Estado. As diretrizes básicas destes direitos foram consagradas em diversas passagens no texto da Constituição Federal de 1988, norma mor que orienta todo o sistema jurídico nacional.

Inicialmente, há previsão do direito de acesso à informação no título, denominado “Dos Direitos e Garantias Fundamentais” da Constituição Federal, mais especificamente em seu artigo 5º, inciso XXXIII, que leciona trazendo o seguinte texto (BRASIL, 1988):

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a

inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

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;

Consoante este preceito é direito de todos, sem qualquer tipo de distinção seja por qualquer critério ou parâmetro, obter dos órgãos da Administração Pública informações de interesse coletivo ou geral, aqui plenamente amoldável os dados do Poder Público, excepcionadas as hipóteses que o sigilo for necessário à segurança da sociedade ou do Estado propriamente.

Veja-se que regulamentando o artigo 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal, o Brasil, além de garantir ao cidadão o exercício do seu direito de acesso à informação, cumpre, também, o compromisso assumido pelo país ante a comunidade internacional em vários diplomas internacionais, especificamente os supra referidos que, claramente, albergam o intento da norma constitucional.

Em outro momento, o texto constitucional normatiza ser acessível aos usuários da administração pública (administrados) o acesso às informações sobre os atos de governo e sobre os registros administrativos. Trata-se do artigo 37, parágrafo 3º, inciso II, da Constituição Federal (BRASIL, 1988):

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)

De notar, ainda, que a disposição do caput do artigo 37 prevê como princípios norteadores da Administração Pública a legalidade, a impessoalidade, a publicidade, a eficiência e a moralidade, estando estes insertos no Capítulo que traz as regras gerais sobre a Administração Pública direta e indireta. Daí, inclusive, porque sua

obediência deve ser respeitada por qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Na última passagem do texto constitucional que trata sobre o acesso à informação, o artigo 216, parágrafo 2º, incumbe à Administração Pública a gestão da documentação governamental, devendo esta franquear sua consulta toda vez que se fizer necessário. Observe-se (BRASIL, 1988):

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

[...]

§ 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.

Por estar inserido dentro do Capítulo “Da Cultura”, evidencia-se que esta disciplina atribui ao Estado o dever de garantir o conhecimento e exercício pleno das raízes culturais dos cidadãos, quando deles depender o conhecimento de documentos que estiverem em poder das entidades estatais.

Disso tudo, pode-se perceber a intenção do constituinte originário em definir os deveres de publicidade, transparência e o direito de acesso aos dados, atos e informações públicas. O fio condutor apresenta-se bem delineado. As informações públicas de poder do Estado não podem ser tratadas, de regra, como sigilosas. Pelo contrário, pressupõem-se de livre conhecimento por toda coletividade, ressalvadas hipóteses excepcionais.

Entretanto, as disposições constitucionais não se bastam em si mesmas para garantir plenamente o acesso à informação, e o respeito à publicidade e à transparência. Foi necessária a edição de uma lei específica para este fim, definindo os procedimentos, formas de tratamento e divulgação das informações, hipóteses de sigilo, entre outras particularidades.

Assim, necessário discorrer sobre a forma que foi editada a Lei de Acesso à Informação brasileira, bem como os seus pormenores de sua aplicação relevantes ao presente trabalho.

1.2.1 O Projeto de Lei nº 219/2003 da Câmara dos Deputados e a promulgação da Lei 12.527/2011

A necessidade de regulação do acesso à informação foi bem sintetizada pela Controladoria Geral da União (BRASIL, 2011-a, p.4):

A implementação exitosa de leis [...], já existentes em cerca de 90 nações, produziu sociedades mais bem informadas, com direitos humanos ainda mais protegidos, com administrações públicas mais transparentes, eficientes e eficazes, e com cidadãos mais conscientes de seus direitos e responsabilidades coletivos.

A partir do Projeto de Lei nº 219/2003 da Câmara dos Deputados é que houve efetiva preocupação com a regulamentação dos dispositivos constitucionais (inicialmente, do art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal) referentes ao acesso às informações públicas, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. O referido projeto, na sua justificativa inaugural, apresentava a seguinte proposta (BRASIL, 2003, p. 5):

Um dos pontos de honra da moderna democracia é o compromisso de transparência da Administração Pública. Verifica-se, por isso, uma tendência crescente para que os estados modernos busquem o estabelecimento de leis que garantam ao cidadão o pleno conhecimento das ações do governo, da estrutura, missão e objetivos de seus órgãos, e sobre qual é o resultado final da equação representativa da aplicação de recursos públicos em confronto com os benefícios reais advindos à comunidade.

O instrumento para que se atinja tal desiderato é atribuição, a qualquer do povo, do direito de indagar e obter informações dos órgãos públicos que garantam a constante e plena sintonia com os princípios da moralidade, da publicidade, da impessoalidade, da legalidade e da eficiência. Tal direito deve ser assegurado, tanto para proteger legítimos interesses pessoais quanto para, de modo geral, estimular o correto desempenho administrativo.

Como se vê, o seu denodo inicial era com o dever assumido de transparência da Administração Pública em permitir a qualquer do povo o direito de indagar e obter informações dos órgãos públicos que garantam a constante e plena sintonia com os princípios básicos da administração pública.

Após vários anos de discussão e modificações no projeto, eis que a proposta inicial fora apresentada em 26/02/2003, houve a aprovação da Lei de acesso à informação brasileira.

Surge, assim, a materialização do desiderato constitucional inscrito nos artigos 5º, inciso XXXIII, 37, §3º, inciso II e 216, §2º - a Lei Federal nº 12.527 de 18 de novembro de 2011, chamada Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2011-b).

Esta norma vem para disciplinar os procedimentos que devem ser seguidos para permitir o acesso à informação, definindo quais entes estão a ela submetidos, quais informações podem ser divulgadas, a partir das suas classificações quanto ao conteúdo, quais são as hipóteses de sigilo, qual o tratamento deve ser dado às informações pessoais, entre outras finalidades.

A norma em exame consolida e define o marco regulatório sobre o acesso à informação pública sob a guarda do Estado Brasileiro. Igualmente, vem estabelecer que o acesso à informação pública é a regra, e o sigilo, a exceção (BRASIL, 2011-a, p. 7).

Segundo o parágrafo único do artigo 1º e artigo 2º, da Lei 12.527/2011, estão submetidos ao regime nela descrito, os seguintes entes (BRASIL, 2011-b):

Art. 1º

[...]

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei:

I - os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público;

II - as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Art. 2º Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres.

Parágrafo único. A publicidade a que estão submetidas as entidades citadas no caput refere-se à parcela dos recursos públicos recebidos e à sua destinação, sem prejuízo das prestações de contas a que estejam legalmente obrigadas.

Como se percebe, todos os entes públicos estão obrigados a facilitar e adotar procedimentos relativos ao acesso das informações públicas. Tal incumbência atinge também as entidades privadas, sem fins lucrativos, que recebam verba do Erário. Neste caso, a divulgação deve recair apenas sobre os numerários públicos repassados para a prestação de serviço público.

Oportunamente, a novata legislação conceitua o que se entende por informação (inclusive a sigilosa e a pessoal), documento, o tratamento que deve ser dispensado a estes, entre outros conceitos, como se vê a seguir (BRASIL, 2011-b):

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

I - informação: dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato;

II - documento: unidade de registro de informações, qualquer que seja o suporte ou formato;

III - informação sigilosa: aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado;

IV - informação pessoal: aquela relacionada à pessoa natural identificada ou identificável;

V - tratamento da informação: conjunto de ações referentes à produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transporte, transmissão, distribuição, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação, destinação ou controle da informação;

[...]

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; e

III - proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso.

Deflui dos dispositivos que as informações sigilosas e pessoais, aqui entendidas como imprescindíveis a segurança da sociedade e do Estado, e as relativas à pessoa natural identificada ou identificável, terão proteção com restrição de acesso, não possuindo, assim, o Poder Público de livre disponibilidade delas.

O intento do legislador, em linha de conclusão, pode-se dizer que é primar pela gestão transparente, mas respeitando a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais. Assim, informações sob a guarda do Poder Público que dizem respeito à intimidade, à honra e à imagem das pessoas, *a priori*, não são públicas. Elas só podem ser acessadas pelos próprios indivíduos e, por terceiros, apenas em casos excepcionais previstos na Lei.

1.3 A divulgação dos dados remuneratórios dos agentes públicos

Com a entrada em vigor da Lei 12.527/2011, os entes governamentais não tiveram outra saída senão dar início à obediência aos ditames nela previstos para

garantir o acesso das informações públicas, cumprindo o dever de publicidade e transparência na gestão da coisa pública.

Oportuno salientar que, antes mesmo da edição da Lei de Acesso à Informação, e do início da divulgação dos dados remuneratórios nos sítios eletrônicos, a Prefeitura de São Paulo/SP, em 16 de junho de 2009, autorizou a divulgação dos dados remuneratórios dos seus agentes, no portal “De Olho nas Contas” (DOMINGOS, 2009), isto é, praticamente dois anos antes da recente medida adotada pelos entes estatais, sendo vanguardista no assunto.

O Poder Executivo Federal, por sua vez, preocupou-se em editar norma complementar, pormenorizando os ditames já fixados pela legislação federal em comento. Trata-se do Decreto nº 7.724, 16 de maio de 2012, de aplicação exclusiva no âmbito deste Poder Executivo. Ele regulamenta a Lei nº 12.527/2011 no que diz respeito aos procedimentos para a garantia do acesso à informação e para a classificação de informações sob restrição de acesso, observados grau e prazo de sigilo (BRASIL, 2012-a).

O Decreto inovou ao trazer a lume, expressamente, o dever de divulgação nominal das remunerações recebidas pelos agentes públicos, em seus sítios na Internet. Esta determinação específica não era contemplada pela Lei de Acesso à Informação, embora dela e dos dispositivos constitucionais pudesse ser derivada. Sua previsão foi inscrita dentro do artigo 7º do texto, que dispõe (BRASIL, 2012-a):

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.

§ 2º Serão disponibilizados nos sítios na Internet dos órgãos e entidades, conforme padrão estabelecido pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República:

I - banner na página inicial, que dará acesso à seção específica de que trata o § 1º; e

II - barra de identidade do Governo federal, contendo ferramenta de redirecionamento de página para o Portal Brasil e para o sítio principal sobre a 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, 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;

A fim de ajustar ainda mais o modo de divulgação nominal e individualizado das remunerações e subsídios recebidos pelos 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 foi editada a Portaria Interministerial nº 233 de 29 de maio de 2012, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Governo Federal (BRASIL, 2012-b).

A partir disso, no dia 27 de junho de 2012, o Executivo Federal começou a divulgar tais dados no Portal da Transparência, conforme notícia publicada pela Controladoria Geral da União (REMUNERAÇÃO, 2012).

A edição de uma norma geral para o Poder Judiciário ocorreu no dia 05 de julho de 2012, através do Conselho Nacional de Justiça, o qual editou a Resolução nº 151, visando regulamentar a aplicação da Lei de Acesso à Informação, no tocante à divulgação da remuneração dos membros, servidores e colaboradores do Judiciário (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2012).

Essa medida alterou a redação do inciso IV, do artigo 3º, da Resolução nº 102, de 15 de dezembro de 2009, a qual excluía a necessidade de identificação nominal dos beneficiários das remunerações. A nova redação é nos seguintes termos (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2012):

Art. 1º O inciso VI do artigo 3º da Resolução nº 102, de 15 de dezembro de 2009, do Conselho Nacional de Justiça, passa a vigorar com a seguinte redação:

[...] VI – as 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, na forma do Anexo VIII.

Art. 2º O Anexo VIII, da Resolução nº 102, de 15 de dezembro de 2009, do Conselho Nacional de Justiça, passa a vigorar na forma do Anexo Único da presente Resolução.

Art. 3º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Ao estabelecer a publicização de salários, indenizações, vantagens diárias, subsídios e descontos em folha, essa resolução possibilita que a sociedade exerça um efetivo controle social dos integrantes do Poder Judiciário.

Cabe ressaltar que ao Supremo Tribunal Federal não se aplica essa previsão legal, conforme dicção da referida Resolução nº 102, de 15 de dezembro

de 2009 (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2009). Contudo, foram divulgados no dia 03 de julho de 2012 os vencimentos dos ministros ativos e aposentados, bem como dos servidores da Corte, com informações retroativas à data de 2005 (STF, 2012).

Já no que diz ao Ministério Público, foi aprovada resolução pelo seu Conselho Nacional que afirma que devem ser divulgadas na internet as remunerações e os proventos recebidos por todos os seus membros e servidores. Entretanto, como ela não obriga a divulgação nominal dos seus agentes, o Ministério Público poderá identificar seus funcionários apenas pelo número da matrícula funcional (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2012).

A realidade também não é diferente nos Estados-Membros da Federação, os quais vêm editando as normas necessárias, e implementando a referida prática. No que diz respeito à Administração Pública Estadual do Rio Grande do Sul, por exemplo, foi editado o Decreto nº 49.111 de 16 de maio de 2012, o qual regula o acesso à informação, cria o Serviço de Informação ao Cidadão - SIC e a Comissão Mista de Reavaliação de Informações - CMRI/RS (RIO GRANDE DO SUL, 2012).

Diante deste quadro, o que se percebe é que os Poderes Estatais têm procurado, num primeiro momento, disciplinar nos seus âmbitos de atuação os procedimentos relativos ao acesso à informação, para, num segundo momento, por meio dos portais eletrônicos, divulgarem a relação dos seus agentes públicos ligados a sua remuneração recebida em razão do exercício da função pública.

2 DIREITOS FUNDAMENTAIS ENVOLVIDOS E DEVERES DA ADMINITRAÇÃO PÚBLICA

A divulgação dos dados remuneratórios dos ocupantes de cargo, posto, graduação, função e emprego público em sites governamentais envolvem direitos fundamentais previstos na Constituição Federal, em favor dos administrados e dos agentes públicos, bem como envolve deveres incumbidos à Administração Pública.

Por isso, cabe, agora, discorrer pormenorizadamente sobre cada um dos direitos e deveres envolvidos, a fim de se verificar os seus âmbitos de atuação e proteção, e a necessidade de sua obediência ou flexibilização, segundo ditames do melhor entendimento jurídico.

2.1 A divulgação da remuneração dos agentes públicos como concretização do dever de publicidade, transparência e direito de acesso à informação

Em uma cultura do segredo, a gestão pública é pautada pela ideia de que a circulação de informações pode representar riscos. Assim, a gestão pública perde em eficiência, o cidadão não exerce um direito e o Estado não cumpre seu dever, pois aquele só pode solicitar informações que lhe digam respeito direto (BRASIL, 2011-a, p. 12).

Por outro lado, em uma cultura de acesso, da publicidade e da transparência, os agentes públicos têm consciência de que a informação pública pertence ao cidadão e que cabe ao Estado provê-la de forma tempestiva e compreensível e atender eficazmente às demandas da sociedade. O fluxo de informações públicas favorece a tomada de decisões, a boa gestão de políticas públicas e a inclusão do cidadão (BRASIL, 2011-a, p. 13).

A necessidade de o particular ter acesso às informações públicas foi bem sintetizada por Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (2011, p. 156), ao aduzirem que:

É um instrumento de natureza administrativa, derivado do princípio da publicidade da atuação da Administração Pública, na acepção de exigência de atuação transparente, decorrência da própria indisponibilidade do interesse público. Trata-se de um dos meios tendentes a viabilizar o controle popular sobre a coisa pública, corolário da cidadania, além de reforçar o princípio da ampla defesa, nos casos em que a informação solicitada seja do interesse de alguém que esteja sofrendo algum tipo de acusação ou seja parte em algum litígio.

Nesta mesma linha, ressaltando a necessidade de observância do princípio da publicidade, bem como os seus desdobramentos em um Estado Democrático de Direito, Gilmar Mendes, Ministro do Supremo Tribunal Federal, tem sustentado que (BRASIL, 2009, p. 5-6):

O princípio da publicidade está ligado ao direito de informação dos cidadãos e ao dever de transparência do Estado, em conexão direta com o princípio democrático.

O princípio da publicidade pode ser considerado, inicialmente, como apreensível em duas vertentes:

(1) na perspectiva do direito à informação (e de acesso à informação), como garantia de participação e controle social dos cidadãos (a partir das disposições relacionadas no art. 5º, CF/88), bem como

(2) na perspectiva da atuação da Administração Pública em sentido amplo (a partir dos princípios determinados no art. 37, caput, e artigos seguintes da CF/88).

Assim, inegável é que a edição de normas neste sentido traduz-se em mais um passo para o Estado que pretende ser Democrático de Direito, pois, dando transparência completa de seus atos, dados e informações, salvo os que exijam sigilo, permite o controle e análise pelo povo da gestão pública e da destinação dos recursos orçamentários, podendo, neste ponto, serem incluídos os dados remuneratórios dos agentes públicos.

Tal incumbência dos Poderes Públicos, como já visto, advém do princípio da publicidade administrativa que, na lição de Bulos (2009, p. 806), “tem por escopo manter a total transparência na prática dos atos da Administração Pública, que não poderá ocultar do administrado o conhecimento dos assuntos que o interessam direta ou indiretamente.”.

Ademais, pode-se dizer que o princípio da publicidade impõe a transparência na atividade administrativa, como fala Celso Antônio Bandeira de Mello (2006, p. 102), pois “não pode haver em um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo (art. 1º, parágrafo único, da Constituição), ocultamento aos administrados dos assuntos a que todos interessam”, isto é, os administrados devem ter a possibilidade de conferir se a Administração está sendo bem ou mal conduzida.

Ademais, nota-se que a Lei de Acesso à Informação e os seus regulamentos posteriores, além das propostas referidas, servem como mais um meio hábil para coibir o aviltamento do patrimônio público, que remonta o início da sociedade brasileira, que sempre sofreu com a propensão à fruição de benefícios indevidos por seus administradores, principalmente no que diz respeito às remunerações pagas aos agentes públicos.

Assim, tendo amplo e irrestrito conhecimento sobre a destinação dos recursos públicos, principalmente sendo de forma individualizada traduzida em quanto cada detentor de uma função pública recebe como contraprestação pelo seu trabalho, passa a ser possível aos cidadãos o pleito de obediência a mais um dos preceitos que rege a Administração Pública, o da moralidade administrativa.

A finalidade do princípio da moralidade administrativa, segundo posição do Egrégio Supremo Tribunal Federal é no sentido de que (BRASIL, 2002. p. 2, grifos dos autores):

O PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA – ENQUANTO VALOR CONSTITUCIONAL REVESTIDO DE CARÁTER ÉTICO-JURÍDICO – CONDICIONA A LEGITIMIDADE E A VALIDADE DOS ATOS ESTATAIS.

A atividade estatal, qualquer que seja o domínio institucional de sua incidência, está necessariamente subordinada à observância de parâmetros ético-jurídicos que se refletem na consagração constitucional do princípio da moralidade administrativa. Esse postulado fundamental, que rege a atuação do Poder Público, confere substância e dá expressão a uma pauta de valores éticos sobre os quais se funda a ordem positiva do Estado.

No mesmo norte, dos ensinamentos do saudoso Hely Lopes Meirelles (2001. p. 83-84) percebe-se a importância de tal princípio, pois:

Por considerações de Direito e Moral, o ato administrativo não terá que obedecer somente a lei jurídica, mas também à lei ética da própria instituição, porque nem tudo que é legal é honesto [...] a moral administrativa é imposta ao agente público para sua conduta interna, segundo as exigências da instituição a que servir e a finalidade de sua ação: o bem comum.

Como se nota, sob o prisma dos deveres impostos à Administração Pública e dos direitos previstos aos cidadãos, necessários ao conhecimento e controle da gestão administrativa, a legislação apresentada sobre acesso à informação, e com consequente divulgação dos dados remuneratórios dos agentes públicos, contempla a contento os ditames traçados pelo constituinte de 1988.

Ademais disso, uma vez que a missão constitucional que a Lei 12.527/2011 vem cumprir é de permitir o acesso às informações públicas, aqui com enfoque especial nas remunerações pagas aos seus agentes, importante que tal encargo seja cumprido por completo, divulgando-se, assim, o montante integral recebido por cada detentor de função pública remunerada. Logo, pode-se perceber que andou bem a legislação, englobando todo e qualquer tipo de valor recebido, não sendo divulgada apenas parcela daquele.

Isto, pois, segundo José dos Santos Carvalho Filho (2011, p. 673) remuneração “é o montante percebido pelo servidor público a título de vencimentos e de vantagens pecuniárias”, ou seja, é o valor que engloba todas as parcelas que o agente faz jus em decorrência da sua situação funcional.

Desta forma, não há maiores riscos no que diz respeito à existência de “penduricalhos escamoteados” (BRASIL, 2011-c, p. 17, palavras do Ministro Marco Aurélio) nos contracheques dos agentes estatais, vez que todo o montante será divulgado, havendo restrições de acesso apenas quanto a deduções eminentemente privadas como empréstimos, pensões e outros de natureza privada.

Do exposto até aqui, parece muito bem delineado que a divulgação da remuneração completa dos agentes públicos nos “Portais da Transparência” é, de fato, uma medida que vem cumprir o dever de publicidade, transparência e direito de acesso à informação, inscrito desde em diversas normas internacionais como na Constituição Federal e disciplinada pela Lei de Acesso à Informação e os seus regulamentos derivados.

Entretanto, do outro lado estão vários servidores públicos que também ostentam direitos fundamentais que, aparentemente, têm sido violados com tais práticas. Dado a relevância dos mesmos, serão pormenorizados no item a seguir deste trabalho.

2.2 Direitos fundamentais dos agentes públicos passíveis de violação com a divulgação dos seus dados remuneratórios

A partir do momento em que as remunerações, os subsídios, e as outras parcelas começaram a ser publicadas por meio dos sítios eletrônicos das entidades

integrantes da administração pública brasileira, gerando consistência da prática legal acima descrita, tem-se percebido que, a princípio, está havendo uma exposição de dados que seriam, a rigor, de interesse privado dos detentores de funções públicas remuneradas.

Pelo lado dos agentes públicos, tem-se levantado atenção em face da possível violação ao direito à intimidade, à vida privada e ao sigilo dos dados pessoais dos respectivos servidores, ocorrido com a discriminação dos valores remuneratórios vinculada a seus nomes, a exemplo do que pensa João Gaspar Rodrigues (2012).

Não se pode esquecer que o respeito a estes direitos trazidos pelo constituinte, e resguardados no bojo da Constituição da República Federativa do Brasil, também são elementos que elevam o Brasil ao status de um Estado Democrático de Direito.

Quer dizer, assim como a publicidade, transparência e o acesso às informações públicas são garantidos pela Constituição Federal, o respeito à intimidade, à vida privada e o sigilo dos dados pessoais dos inúmeros agentes públicos também devem ser amparados pelo Estado Brasileiro, uma vez que esta proteção também deriva do texto constitucional em vigor.

Oportuno explicar que não se trata de oposição quanto à divulgação dos dados remuneratórios, mas sim quanto a forma como esta vem sendo implementada, com a divulgação do montante que cada um dos servidores nominalmente tem recebido.

Tanto o é que o próprio texto constitucional incumbe aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário o dever de publicar, anualmente, os valores do subsídio e da remuneração dos cargos e empregos públicos (BRASIL, 1988):

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas. (Vide ADIN nº 2.135-4)

[...]

§ 6º Os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário publicarão anualmente os valores do subsídio e da remuneração dos cargos e empregos públicos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Desta forma, os padrões remuneratórios são previstos nas legislações que estruturam as carreiras dos servidores, sabidamente de consulta pública. E mais,

estes valores já têm sido divulgados nos portais eletrônicos, como por exemplo, por meio de tabelas de remuneração dos servidores públicos federais¹, onde é possível saber quanto recebe um ocupante de cargo, de acordo com o seu nível e atribuições.

O ponto de conflito, então, tem sido permitir o acesso ao valor individualizado de cada um dos servidores, ou seja, através da divulgação do seu nome completo e sua remuneração correspondente. Isto é que provocaria a violação à intimidade, à vida privada e/ou o sigilo dos dados pessoais.

Esta divulgação nominal tem sido contestada perante o Poder Judiciário por meio dos sindicatos representativos da classe dos servidores públicos, os quais, em alguns casos, têm obtido liminares² favoráveis, em primeira instância, no sentido da não divulgação da relação nominal da remuneração dos servidores e empregado³. Mas a questão não está devidamente resolvida.

Todavia, antes de adentrar no cerne da questão – o que se fará no próximo capítulo –, é necessário aprofundar o âmbito de abrangência dos direitos fundamentais dos agentes públicos postos em discussão, para que somente após haja elementos necessários à análise do possível confronto.

2.2.1 Da preservação da intimidade e da vida privada

De início, não se pode esquecer que o tratamento das informações pessoais, segundo a Lei de Acesso à Informação, no artigo 31, parágrafo 1º, incisos I e II, deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais, tendo seu acesso restrito, independentemente de classificação de sigilo. Os dispositivos em questão dizem (BRASIL, 2011-b):

¹ A consulta às tabelas de remuneração dos servidores públicos federais está disponível em: <http://www.servidor.gov.br/publicacao/tabela_remuneracao/bol_remuneracao.htm>. Acesso em: 20 nov. 2012.

² Por medida liminar deve-se entender medida concedida *in limine litis, i.e.*, no início da lide, sem que tenha havido ainda a oitiva da parte contrária. Assim, tem-se por liminar um conceito tipicamente cronológico, caracterizado apenas por sua ocorrência em determinada fase do procedimento, qual seja, seu início. (BRAGA, DIDIER JR. e OLIVEIRA, 2009, p. 477).

³ Conforme notícia publicada disponível em: <http://www.sindser.org.br/site/noticia_ler.php?id=508>. Acesso em: 20 nov. 2012.

Art. 31. O tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais.

§ 1^a As informações pessoais, a que se refere este artigo, relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem:

I - terão seu acesso restrito, independentemente de classificação de sigilo e pelo prazo máximo de 100 (cem) anos a contar da sua data de produção, a agentes públicos legalmente autorizados e à pessoa a que elas se referirem; e

II - poderão ter autorizada sua divulgação ou acesso por terceiros diante de previsão legal ou consentimento expresso da pessoa a que elas se referirem.

[...]

§ 5^o Regulamento disporá sobre os procedimentos para tratamento de informação pessoal.

Pelo que se vê, a Lei 12.527/2011 também traz as exceções à regra de acesso à informação para dados pessoais e informações classificadas por autoridades como sigilosas. Fixada esta premissa, importa discorrer acerca dos direitos em questão e seus âmbitos de atuação e proteção.

Os fundamentos basilares para a preservação dos direitos à intimidade e da vida privada encontram assento no texto constitucional, especificamente no seu artigo 5^o, inciso X, que prescreve (BRASIL, 1988):

Art. 5^o Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;

Do texto pode-se depreender o grau de proteção dos direitos fundamentais dos indivíduos – tidos como invioláveis –, sob pena de gerar indenização pelo dano material ou moral experimentado.

Buscando delimitar o âmbito de classificação do aludido dispositivo José Afonso da Silva, renomado constitucionalista, tem ensinado que esta proteção deve ser considerada um direito individual da pessoa humana (SILVA, 2008, p. 205-206):

[...]

Portanto, erigiu, expressamente, esses valores humanos à condição de direito individual, mas não o fez constar no *caput* do artigo. Por isso, estamos considerando-o um direito conexo ao da vida. Assim, ele figura no *caput* como reflexo ou manifestação deste.

Noutro passo, fazendo a exegese do aludido dispositivo, José Afonso da Silva prossegue defendendo que (SILVA, 2008, p. 206):

O dispositivo põe, desde logo, uma questão, a de que a intimidade foi considerada um direito diverso dos direitos à vida privada, à honra e à imagem das pessoas, quando a doutrina os reputava, com outros, manifestação daquela. De fato, a terminologia não é precisa. Por isso, preferimos usar a expressão direito a privacidade, num sentido genérico e amplo, de modo a abarcar todas essas manifestações da esfera íntima, privada e da personalidade, que o texto constitucional em exame consagrou. Torna-se, pois, a privacidade como “o conjunto de informações acerca do indivíduo que ele pode decidir manter sob seu exclusivo controle, ou comunicar, decidindo a quem, quando, onde e em que condições, sem isso poder ser legalmente sujeito”.

Na visão do ilustre constitucionalista não há uma delimitação precisa do que seria direito à preservação da intimidade ou da vida privada, de modo que o mesmo prefere utilizar a terminologia de direito à privacidade. Entretanto, isto não impede que o comando constitucional exerça sua proteção, pois, afinal, o direito à privacidade significa o conjunto de informações protegidas a que o indivíduo detentor pode dispor.

Apresentando outro ponto de vista, Alexandre de Moraes defende a ideia de que intimidade estaria inserida dentro do conceito de vida privada. Suas palavras advogam que (MORAES, 2012, p. 54):

Os conceitos constitucionais de intimidade e vida privada apresentam grande interligação, podendo, porém, ser diferenciados por meio da menor amplitude do primeiro, que se encontra no âmbito de incidência do segundo. Assim, intimidade relaciona-se às relações subjetivas e de trato íntimo da pessoal suas relações familiares e de amizade, enquanto vida privada envolve todos os demais relacionamentos humanos, inclusive os objetivos, tais como relações comerciais, de trabalho, de estudo, etc.

O resguardo à intimidade e a vida privada, ou ainda à privacidade, inscritos no art. 5º, inciso X, da Constituição Federal, ainda que não haja conceituação uníssona na doutrina nacional, impõem o respeito a acontecimentos pessoais, comerciais e profissionais do indivíduo a fim de que não se espalhem ao conhecimento público.

Neste sentido é que determinadas informações devem ficar restritas à esfera individual da pessoa, podendo ser incluído, obviamente, o agente público que tem sua remuneração correspondente divulgada, pois esta pode ser considerada uma necessidade de todo homem, essencial para sua própria saúde mental (MENDES, COELHO e BRANCO, 2009. p. 420-421).

Na mesma linha de pensamento que os doutrinadores pátrios, segundo o Supremo Tribunal Federal, o Guardião da Constituição, há importância no respeito ao direito à intimidade, uma vez que os indivíduos devem possuir um espaço indevassável de proteção, conforme os seguintes fundamentos (BRASIL, 2001, p. 13-14, grifo do autor):

Como se sabe, o direito a intimidade – que representa importante manifestação dos direitos da personalidade – qualifica-se como expressiva prerrogativa de ordem jurídica que consiste em reconhecer, em favor da pessoa, a existência de um espaço indevassável destinado a protegê-la contra indevidas interferências de terceiros na esfera de sua vida privada.

[...]

É certo que a garantia constitucional da intimidade não tem caráter absoluto. Na realidade, como já decidiu esta Suprema Corte, “*Não há, no sistema constitucional brasileiro, direitos e garantias que se revistam de caráter absoluto, mesmo porque razões de relevante interesse público ou exigências derivadas do princípio de convivência das liberdades legitimam, ainda que excepcionalmente, a adoção, por parte dos órgãos estatais, de medidas restritivas das prerrogativas individuais ou coletivas, desde que respeitados os termos estabelecidos pela própria Constituição*” (RTJ 173/807, Rel. Min. CELSO DE MELLO). Isso não significa, contudo, que o estatuto constitucional das liberdades públicas - nele compreendida garantia fundamental da intimidade - possa ser arbitrariamente desrespeitado por qualquer órgão público.

Importante atentar da leitura desta decisão que, se por um lado o direito à privacidade do indivíduo não tem caráter absoluto podendo, diante de razões de relevante interesse público ou exigências derivadas do princípio de convivência, ser mitigado, por outro lado é constitucionalmente erigido como garantia, de modo que não pode ser desrespeitado por qualquer órgão público sem justo motivo.

Assim sendo, nesta perspectiva podem ser incluídos os dados remuneratórios dos milhares de ocupantes de cargo, posto, graduação, função ou emprego público que têm sido divulgados a todos de forma irrestrita nos sites governamentais.

Pois tais valores, ainda que pagos pelo Poder Público e, por conseguinte, sujeitos aos ditames da publicidade e transparência, repercutem diretamente na esfera pessoal dos agentes estatais, na medida em que se expõe parcela de suas vidas a conhecimento público.

Diante disso, nota-se que a insurgência contra a dita divulgação dos dados remuneratórios também encontra pleno amparo tanto na Constituição Federal, na Lei de Acesso à Informação, bem como no entendimento sufragado pela doutrina e jurisprudência nacional, uma vez que o resguardo de parcela da intimidade, vida privada, ou ainda privacidade, do agente público não pode ser desconsiderado.

2.2.2 Do sigilo dos dados pessoais

A proteção dos dados pessoais, por sua vez, também encontra o seu fundamento principal na Constituição Federal, especificamente no seu artigo 5º, inciso XII, o qual prevê a inviolabilidade do sigilo dos dados pessoais (BRASIL, 1988):

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

XII - é inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal; (Vide Lei nº 9.296, de 1996)

Comentando acerca do dispositivo constitucional Alexandre de Moraes procura delimitar o seu âmbito de atuação, bem como qual deve ser sua adequada inserção no sistema de direitos fundamentais protegidos pela Constituição Federal (MORAES, 2012, p. 72):

A inviolabilidade do sigilo de dados (art. 5º, XIII) complementa a previsão ao direito à intimidade e vida privada (art. 5º, X) sendo ambas as previsões de defesa da privacidade regidas pelo princípio da exclusividade, que pretende assegurar ao indivíduo, como ressalta Tercio Ferraz a “sua identidade diante dos riscos proporcionados pela niveladora pressão social e pela incontrastável impositividade do poder público. Aqui que é exclusivo é o que passa pelas opções pessoais, afetadas pela subjetividade do indivíduo e que não é guiada nem por normas nem por padrões objetivos. No recôndito da privacidade se esconde, pois a intimidade”.

Sendo, então, um complemento diretamente ligado ao direito à intimidade e à vida privada, por óbvio que da sua aplicação deve existir um espaço pessoal do próprio indivíduo, sem sujeição por interferências externas, seja de outro indivíduo, seja pelo Poder Público. Prossegue, ainda, o referido autor dizendo que (MORAES, 2012, p. 72):

Com relação a esta necessidade de proteção a privacidade humana, não podemos deixar de considerar que as informações fiscais e bancárias, sejam as constantes nas próprias instituições financeiras, sejam as

constantes na receita federal ou organismos congêneres do Poder Público, constituem parte da vida privada da pessoa física ou jurídica

De fato, a proteção à privacidade humana e dos dados pessoais também perpassa pela necessidade de se limitar o acesso a informações bancárias e fiscais, sejam as presentes nas instituições bancárias, como em poder da Administração Pública, aqui com destaque premente para os dados remuneratórios dos agentes públicos.

Isto, pois como lembra João Gaspar Rodrigues (2012), a remuneração das pessoas que exercem função pública é depositada em contas bancárias, sem falar que a exibição dos respectivos contracheques implicaria, por via de consequência, numa violação ao menos indireta do sigilo bancário.

Por exemplo, se for efetuada uma consulta no Portal da Transparência⁴, onde dados dos servidores do Executivo Federal estão sendo divulgados, percebe-se que não apenas a remuneração bruta está sendo veiculada, mas também as parcelas deduzidas a título de imposto de renda pessoa física – IRPF, além de outros descontos. Quer dizer, os dados à disposição ampla e irrestrita constituem nada menos que no contracheque do servidor público.

Prosseguindo na sua argumentação, João Gaspar Rodrigues levanta a questão de caso o rendimento público seja a única fonte de renda do indivíduo (2012):

E se, por hipótese nada improvável, o servidor tiver como única fonte de renda os recursos recebidos da Administração Pública, sua divulgação implicaria também numa violação, apriorística, de seu sigilo fiscal. Essas informações serão as mesmas que abastecerão a declaração de imposto de renda ficando, então, acobertadas pelo sigilo fiscal, espécie do gênero dados pessoais (CF, art. 5º, XII) e espécie de direito à privacidade (CF, art. 5º, X).

Tal prática, como aludido, ao menos indiretamente, viola a proteção constitucional referente ao sigilo dos dados fiscais. Neste mesmo norte, Uadi Lammêgo Bulos salienta que (BULOS, 2009, p. 450):

Em princípio, o segredo fiscal é inviolável.
Os Órgãos do Poder Público não podem divulgar, de modo aleatório e desarrazoado, declarações de rendas anuais enviadas por pessoas físicas e jurídicas à Receita Federal.
Declarações prestadas para fins de imposto de renda, em regra, têm caráter sigiloso (CTN, art. 198)

⁴ Através do site disponível em: <www.portaldatransparencia.gov.br>. Acesso em: 20 nov. 2012.

A toda evidência, ainda que indiretamente, estaria sendo violado do direito fundamental que prevê o sigilo dos dados amparado pela Constituição.

Ademais, de notar que se tratando de dados que são veiculados por meio eletrônico, onde as informações são voláteis e instantâneas, a exposição pode tornar-se excessiva, colocando em risco o próprio agente público que pode vir a ser alvo de pessoas com interesses escusos.

Seguindo nesta mesma linha, esta prática fortalece uma curiosidade despropositada de quem acessa os dados, podendo ocorrer um desvirtuamento da finalidade inicial, qual seja promover o interesse superior da população em controlar e fiscalizar os gastos públicos.

Demonstrando preocupação com a exposição de dados pessoais em meio virtual, José Afonso da Silva, leciona que (SILVA, 2008, p. 209-210):

O intenso desenvolvimento de complexa rede de fichários eletrônicos, especialmente sobre dados pessoais, constitui poderosa ameaça à privacidade das pessoas. O amplo sistema de informações computadorizadas gera um processo de esquadramento das pessoas, que ficam com sua individualidade inteiramente devassada. O perigo é tão maior quanto mais a utilização da informática facilita a interconexão de fichários com a possibilidade de formar grandes bancos de dados que desvendem a vida dos indivíduos, sem a sua autorização e até sem seu conhecimento.

Então, em resumo, diante do que se expôs há um inevitável conflito do interesse público com o privado, com a aplicação da Lei de Acesso à Informação, sendo por um lado os particulares com direito de receber dos órgãos públicos informações de interesse coletivo, aqui referente às remunerações, bem como o dever de transparência e publicidade imposto à Administração Pública e, por outro, o resguardo de direitos fundamentais, como os da vida privada, intimidade e sigilo dos dados pessoais dos detentores de função pública remunerada.

3. CONFRONTO E PONDERAÇÃO: DIREITOS FUNDAMENTAIS (DOS AGENTES PÚBLICOS E ADMINISTRADOS) E DEVERES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Inicialmente cabe dizer que no plano internacional a Convenção Interamericana de Direitos Humanos – Pacto de São José da Costa Rica, promulgada no Brasil pelo Decreto nº 678 de 06 de novembro de 1992, no seu artigo 13, item 2, alíneas “a” e “b”, aduz que o direito ao recebimento de informações, aqui incluídas as públicas, não pode ser realizado a revelia do respeito ao direito das demais pessoas (agentes públicos), ou quando tal prática representar riscos a segurança nacional (BRASIL, 1992-b):

Artigo 13 - Liberdade de pensamento e de expressão

1. Toda pessoa tem o direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito inclui a liberdade de procurar, receber e difundir informações e idéias de qualquer natureza, sem considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer meio de sua escolha.

2. O exercício do direito previsto no inciso precedente não pode estar sujeito à censura prévia, mas a responsabilidades ulteriores, que devem ser expressamente previstas em lei e que se façam necessárias para assegurar:

- a) o respeito dos direitos e da reputação das demais pessoas;
- b) a proteção da segurança nacional, da ordem pública, ou da saúde ou da moral públicas.

A diretriz que a norma internacional traz a reboque é que nada no Direito é absoluto. E o princípio da publicidade e o acesso à informação, por conseguinte, compartilham dessa natureza relativa, comportando exceções válidas dentro da Administração Pública, já que as restrições constitucionais e legais o relativizam.

Seguindo no mesmo sentido, é o que defende a doutrina mais abalizada sobre o tema, de modo que não se pode falar em direitos fundamentais absolutos, isto é, a prevalência de um direito sobre os demais será verificada de acordo com os preceitos postos em confronto, e não num juízo preestabelecido de valoração (MENDES, COELHO e BRANCO, 2009, p. 274-275):

Tornou-se voz corrente na nossa família do Direito admitir que os direitos fundamentais podem ser objeto de limitações, não sendo, pois, absolutos. Tornou-se pacífico que os direitos fundamentais podem sofrer limitações,

quando enfrentam outros valores de ordem constitucional, inclusive outros direitos fundamentais.

[...]

Não há, portanto, em princípio, que falar, entre nós, em direitos absolutos. Tanto outros direitos fundamentais como outros valores com sede constitucional podem limitá-los.

No trabalho em exame, há ponto de tensão entre o público e o privado, entre direito de acesso à informação, dever de publicidade e transparência imposto à Administração Pública, e, de outro lado, o direito ao respeito à intimidade, à vida privada, ou ainda privacidade, e ao sigilo dos dados pessoais dos agentes públicos. Este conflito tem criado incerteza quanto à possibilidade de se divulgar informações em portais eletrônicos de amplo e irrestrito acesso, que estão no limiar do público/privado.

Em princípio, a divulgação do nome do agente público e sua remuneração correspondente, da forma como realizada pelos Poderes Públicos, representa uma afronta aos direitos fundamentais antes mencionados, gera uma exposição desnecessária, servindo apenas para alimentar a curiosidade alheia, além de, eventualmente, colocar em risco a própria segurança pessoal dos indivíduos e suas famílias.

De outro lado, também não se pode cogitar, com embasamento nestes direitos fundamentais aplicáveis aos agentes públicos, impedir o cumprimento da Lei de Acesso à Informação e seus regulamentos, pois são instrumentos essenciais e indispensáveis a uma gestão transparente da coisa pública que visam, em última análise, ampliar o controle sobre o Estado pelos que lhe constituem.

Por isso, uma vez feito o desvelo de sentido e abrangência de cada um dos direitos fundamentais e deveres mencionados, a partir das disposições constitucionais e legais derivadas pertinentes, bem como do tratamento dado pela doutrina e jurisprudência constitucional brasileira, compete, agora, verificar a compatibilidade da divulgação dos dados remuneratórios dos agentes públicos, com o efetivo cumprimento da Lei de Acesso à Informação e seus regulamentos, sem importar em violação a direitos fundamentais dos próprios agentes.

Para tanto, num primeiro momento, será trabalhada com duas formas de resoluções de conflito dos preceitos postos em debate, com uso do método/estilo tópico-sistemático e do princípio da concordância prática ou da harmonização, para, num segundo momento avaliar ponderadamente a possibilidade da divulgação dos

dados remuneratórios dos agentes públicos em face da possível ofensa aos direitos individuais dos mesmos.

3.1 Formas de solução de conflitos

Cabe ressaltar que, em que pese à existência de outras formas de solução para o conflito ora em debate, optou-se pelo uso dos dois métodos a seguir, sem que isso importe em negação ou reconhecimento de ineficácia de outros instrumentos hábeis para tanto.

3.1.1 Da interpretação tópico-sistemática

O método da tópica encontra seu maior expoente em Theodor Viehweg, na sua obra *Tópica e Jurisprudência*, publicada na Alemanha em 1953. Segundo o referido método, Daniel Sarmiento explana que (SARMENTO, 2003, p. 127-128, grifo do autor):

Na tópica, o pensamento jurídico é essencialmente problemático. Enquanto, no modo de pensar sistemático, parte-se do sistema para deduzir a solução para o caso, na tópica o ponto de partida é o problema. Inverte-se, portanto, a perspectiva de aplicação do direito, cuja ênfase passar a recair na indução e não mais na dedução.

A partir do caso concreto, o operador do direito deve buscar a solução mais justa, através de um procedimento circular, por intermédio do qual são testados os diversos *topoi* (pontos de vista), para verificar qual deles acena com a melhor resposta para o problema enfrentado.

Tércio Sampaio Ferraz Jr. reforça a ideia de que a interpretação deve ser abordada a partir dos seus problemas no estilo da tópica, pois (FERRAZ JR., 2010, p. 304):

(...) é um modo de pensar, problemático, que nos permite abordar problemas, deles partir e neles culminar. Assim, pensar topicamente significa manter princípios, conceitos, postulados com caráter problemático visto que jamais perdem sua qualidade de tentativa. Veja, por analogia, o que acontece com a elaboração de um dicionário, em que muitos verbetes, pela diversidade de acepções, exigem abordagens, que, partindo de distintos pontos de vista, não fecham nem concluem, embora dêem a possibilidade de compreender a palavra em sua amplitude problemática.

Assim sendo, evidenciado um caso de conflito, sua solução deverá perpassar pela análise do problema em si, e de quais soluções são possíveis para, somente então, decidir-se pela medida mais justa.

No caso deste trabalho, o problema está centrado na divulgação dos dados remuneratórios dos agentes públicos. De um lado, há deveres impostos à Administração Pública e direito dos administrados, e, de outro, há direitos fundamentais dos agentes públicos que podem estar sendo violados. Importa, então, encontrar as soluções possíveis para este problema e, de posse delas, adotar a solução mais justa.

Importante destacar que o referido estilo “se afeiçoa bem a natureza aberta e dinâmica da hermenêutica constitucional, razão pela qual a tópica tem encontrado campo fértil para desenvolvimento no Direito Constitucional” (SARMENTO, 2003, p. 130).

Todavia, o estilo da tópica é criticado principalmente por não considerar a importância da dimensão sistemática do fenômeno jurídico e pela possibilidade de acabar tornando o sistema jurídico instável, em decorrência da ampla liberdade ao juiz que é conferida para avaliação dos problemas em si mesmos (SARMENTO, 2003, p. 130).

Isto, pois, em linhas gerais, a interpretação sistemática do fenômeno jurídico, por sua vez, tem a seguinte proposta, nas palavras de João Pedro Gebran Neto (2002, p. 75):

O ordenamento jurídico não é um conjunto de disposições fragmentárias, mas um sistema coordenado e harmônico de regras que devem ser tomadas tanto no seu aspecto interno quanto no seu aspecto externo. Daí a existência de uma dupla dimensão da interpretação sistemática. A primeira é da análise do ordenamento jurídico em que a norma está inserida, norteando-se a interpretação por aquele conjunto normativo (aspecto interno). A segunda reside na análise do relacionamento daquelas normas com todo ordenamento jurídico, de modo a preservar-lhes harmonia e coordenação (aspecto externo).

Desta forma, procurando harmonização entre os dois métodos, o da interpretação tópica e o da interpretação sistemática, surge, então, o método tópico-sistemático. Na lição de Juarez de Freitas (apud GEBRAN NETO, 2002, p. 81), a interpretação sistemática é:

[...] é uma operação que consiste em atribuir a melhor significação, dentre as várias possíveis, aos princípios, às normas e aos valores jurídicos, hierarquizando-os num todo aberto, fixando-lhes o alcance e superando antinomias, a partir da conformação teleológica, tendo em vista solucionar os casos concretos [...] Dito de outro modo, verdadeiramente a interpretação sistemática, quando compreendida em profundidade, é a que se realiza em consonância com a rede hierarquizada, máxime na Constituição, tecida por princípios, normas e valores considerados dinamicamente e em conjunto.

Como se vê, a interpretação tópico-sistemática permite a solução de incompatibilidades possíveis ou instauradas entre normas, valores ou princípios jurídicos pertencentes, validamente, ao mesmo sistema jurídico, sendo, assim, preservada a unidade e coerência do sistema jurídico (GEBRAN NETO, 2002, p. 81).

Nesta mesma linha de pensar, outra parte da doutrina nacional também advoga a importância deste método/estilo de interpretação, principalmente, em constituições abertas, com plural número de direitos protegidos, como a atual Constituição Federal (MENDES, COELHO e BRANCO, 2009. p. 123, grifos dos autores):

(...) modernamente, a Constituição é um sistema *aberto* de regras e de princípios, o que significa dizer que ela admite/exige distintas e cambiantes interpretações; que um problema é toda questão que, aparentemente, permite *mais de uma resposta*; e que, afinal, a tópica é a técnica do pensamento *problemático*, pode-se dizer que os instrumentos hermenêuticos tradicionais não resolvem as *aporias* emergentes da interpretação concretizadora desse novo modelo constitucional e que, por isso mesmo, o método *tópico-problemático* representa, se não o único, pelo menos o mais adequado dos caminhos para se *chegar* até a Constituição.

Diante disso, este modelo mostra-se adequado à resolução do problema que ora se discute. Inclusive, dissertando sobre o conflito entre os direitos fundamentais à intimidade *versus* liberdade de informação, João Pedro Gebran Neto discorre, aplicando a interpretação tópico-sistemática, nos seguintes termos (GEBRAN NETO, 2002, p. 84):

Como exemplo, veja-se o direito à intimidade, previsto no art. 5º, X, da Constituição Federal, confrontado com os direitos à liberdade de comunicação e informação [...]. Frente a determinada situação fática, deve prevalecer o direito à intimidade, notadamente das pessoas que não exercem atividade pública. De outra sorte, em relação às pessoas públicas cujas atividades podem gerar interesses jurídicos de outrem, deve prevalecer o direito à liberdade de comunicação.

Desta forma, o modelo de interpretação tópico-sistemático, mostra-se um caminho hábil para, a partir do problema envolvido – divulgação dos dados remuneratórios dos agentes públicos e a ocorrência de violação a direitos fundamentais destes -, chegar-se às soluções possíveis, considerando a unidade e a sistematicidade da seara jurídica.

Pois, de um lado, não haveria violação aos direitos fundamentais dos agentes públicos, devendo prevalecer o acesso à informação e os seus preceitos consectários, ou, então, de outro lado, violar-se-ia a intimidade, a vida privada e o sigilo dos dados pessoais dos servidores, em razão da forma como está sendo realizada a divulgação da remuneração correspondente a cada agente nominalmente identificado em portais eletrônicos.

3.1.2 Do princípio da concordância prática ou da harmonização

Outro modelo de interpretação apto a verificar qual a conformação deve ser dada ao embate de argumentos expendidos, é o princípio da concordância prática ou da harmonização. Segundo este princípio, que é ligado ao princípio da unidade da Constituição⁵, os constitucionalistas Gilmar Mendes, Inocêncio Coelho e Paulo Gustavo Branco (2009, p. 136) ensinam que:

Intimamente ligado ao princípio da unidade da Constituição, que nele se concretiza, o princípio da harmonização ou da concordância prática consiste, essencialmente, numa recomendação para que o aplicador das normas constitucionais, em se deparando com situações de concorrência entre bens constitucionalmente protegidos, adote a solução que otimize a realização de todos eles, mas ao mesmo tempo não acarrete a negação de nenhum.

Este postulado aduz que, partindo-se do conceito de que a Constituição forma um sistema um todo unitário de princípios e regras, onde diversas normas protetivas devem coexistir, a solução deverá aperfeiçoar a existência de todos os direitos

⁵ Segundo essa regra de interpretação, as normas constitucionais devem ser vistas não como normas isoladas, mas como preceitos integrados num sistema unitário de regras e princípios, que é instituído na e pela própria Constituição. Em conseqüência, a Constituição só pode ser compreendida e interpretada corretamente se nós a entendermos como unidade, do que resulta, por outro lado, que em nenhuma hipótese devemos separar uma norma do conjunto em que ela se integra, até porque — relembre-se o círculo hermenêutico— o sentido da parte e o sentido do todo são interdependentes. (MENDES, COELHO e BRANCO, 2009, p. 135-136).

fundamentais, sem que isso implique, por via de consequência, a negação de vigência do outro valor constitucionalmente assegurado.

Os autores prosseguem explicando como o referido método deveria ser aplicado num caso de conflito, entre liberdade de informação em contraponto com a inviolabilidade da vida privada, nos seguintes dizeres (MENDES, COELHO e BRANCO, 2009, p. 137):

Num conflito, por exemplo, entre a liberdade de informação e a inviolabilidade da vida privada — uma e outra igualmente garantidas pela Constituição —, se algum indivíduo, a pretexto de resguardar a sua intimidade, com ou sem razão, conseguir embargar a divulgação de determinada matéria, o veículo de comunicação acaso impedido de trazê-la a público terá preterido por inteiro o seu direito de informar, ao mesmo tempo em que, também por inteiro, a outra parte verá prevalecer a sua pretensão.

Em tese ou abstratamente considerado, ao final dessa hipotética demanda, restará intacto — até porque não foi abolido da Constituição —, o direito de informar e/ou obter informação, mas o mesmo não se poderá dizer quanto ao direito daquele veículo de comunicação que, em concreto, foi proibido de publicar a matéria objeto de interdição judicial. Na prática do texto, portanto, uma parte ganhou tudo e a outra tudo perdeu, resultado que afasta ou debilita a idéia de uma efetiva harmonização dos interesses em conflito quando as disputas se travam à luz de casos concretos.

Mesmo assim, impõe-se reconhecer que o princípio da concordância prática é um vetor hermenêutico de grande alcance e dos mais utilizados nas cortes constitucionais, inclusive em nosso STF, como atestam os repertórios de jurisprudência e as obras dos especialistas.

Do exposto, se depreende que o princípio da concordância prática ou da harmonização, aliado ao da unidade da Constituição, por sua vez, também pode ser utilizado no caso em apreço.

Isto, pois a solução passaria num primeiro momento pela interpretação de que a Constituição, e suas regras, princípios e valores, não podem ser considerados isoladamente, mas formando um todo unitário, onde a existência de um direito não poderá obstar a completa existência de outro também albergado no texto constitucional.

Isto é, deverá ser perquirido de qual forma o direito de acesso à informação, os deveres de publicidade e de transparência podem coexistir com o direito à intimidade, à vida privada, e ao sigilo dos dados pessoais, sem que um anule o outro. Pois, a existência de um deve, com um mínimo, permitir a existência do preceito que o contrapõe.

3.2 Direitos e deveres em confronto: Administração Pública x Administrado x Agente Público

Como neste estudo estão sendo trabalhados princípios jurídicos em rota de colisão (e não regras jurídicas de definição)⁶, quais sejam, o acesso à informação, o princípio da publicidade e o da transparência, em contraponto com o sigilo dos dados pessoais, preservação à intimidade e à vida privada, importante destacar o pensamento do professor Paulo Bonavides (2004, p. 278):

Com a colisão de princípios, tudo se passa de modo inteiramente distinto, conforme adverte Alexy. A colisão ocorre, p. ex., se algo é vedado por um princípio, mas permitido por outro, hipótese em um dos princípios deve recuar. Isto, porém, não significa que o princípio do qual se abdica seja declarado nulo, nem que uma cláusula de exceção nele se introduza.

Com efeito, a ideia central para a solução do problema deverá estar focada em saber qual(is) princípio(s) constitucional(is) deverá(ão) prevalecer em detrimento dos demais. Todos deverão permanecer dentro do sistema jurídico de proteção dos direitos fundamentais, apenas com parcela da sua força prejudicada, em razão da sobrevivência do(s) valor(es) prevalente(s).

Nesta senda, importa encontrar qual deve ser o interesse público e geral preponderante. Se o interesse público e geral restringir-se-á em saber os valores despendidos com cada categoria funcional, ou em saber quanto ganha, mês a mês, cada agente público.

A luz do método de interpretação tópico-sistemático, bem como do princípio da concordância prática ou da harmonização, verifica-se, no presente estudo, que duas soluções são possíveis.

A primeira consistiria em não divulgar os nomes completos dos agentes públicos vinculados aos seus dados remuneratórios correspondentes, em função da prevalência dos ditames da vida privada, da intimidade, e do sigilo dos dados pessoais.

⁶ Isto, pois “os princípios são normas dotadas de alto grau de generalidade relativa, ao passo que as regras, sendo também normas, têm, contudo, grau relativamente baixo de generalidade” (BONAVIDES, 2004, p. 276). Quer dizer, as regras são determinações objetivas e delimitadas, enquanto os princípios são proposições abertas.

Do ponto de vista tópico-sistemático essa é uma das respostas possíveis para o problema em conflito, vez que no caso as soluções seriam, basicamente, pela divulgação, ou não, dos dados remuneratórios dos agentes públicos.

Para o método da concordância prática ou da harmonização, seria possível a coexistência de ambos os pontos de vista em conflito, de modo que o acesso à informação, o dever de transparência e publicidade não seriam excluídos ou anulados do sistema jurídico.

Chega-se a tal conclusão, pois já são divulgados os dados remuneratórios dos ocupantes de funções públicas por meio de tabelas colocadas a disposição para consulta em portais eletrônicos, as quais preveem o valor da remuneração dos agentes públicos ocupantes de determinados cargos, postos ou funções, de acordo com seu tempo de serviço, especialização etc.

Além disso, os padrões remuneratórios também estão previstos nas legislações que criam e estruturam as carreiras dos detentores de funções públicas remuneradas, no âmbito de cada ente da federação. É possível, por exemplo, saber quanto ganha um professor com doutorado e carga horária de 40 (quarenta) horas semanais de uma universidade federal consultando a legislação específica que cria e organiza o dito cargo público.

Desta forma, mesmo que se trate uma análise objetiva, sem especificar indivíduos, o direito de acesso à informação pelos administrados, o dever de publicidade e transparência que regem a Administração Pública, consoante a Lei de Acesso à Informação e seus regulamentos já estariam de forma suficientemente atendidos.

Assim, uma vez que cumpridas as finalidades das normas supra, a proteção aos direitos fundamentais dos agentes públicos deveria prevalecer, resguardando-se a intimidade, a vida privada ou o sigilo dos dados pessoais dos servidores, pois estes preceitos exercem, neste caso, uma influência maior no sistema constitucional de direitos e garantias fundamentais.

Por isso, não seria possível a identificação nominal dos servidores e suas remunerações correspondentes (contracheque). Assim, improcede a prática de divulgar os dados remuneratórios de forma ampla e irrestrita nos portais da transparência, pois os servidores ostentam um espaço indevassável pelos Poderes Públicos.

Embora seja uma solução possível, este entendimento, em linha de conclusão deste trabalho, não pode prevalecer, vez que não se mostra como a medida mais justa.

A segunda solução consiste na plena possibilidade de se divulgar os dados remuneratórios dos agentes públicos nominalmente identificados, bem como o cargo ocupado e o órgão de lotação, em função da prevalência do acesso à informação pelos administrados, e dos deveres que são impostos aos Poderes Públicos de publicidade e transparência, que visam primar por uma gestão pública do Estado.

O interesse público e geral preponderante consistiria em saber quanto ganha, mês a mês, cada agente público. Assim, deve-se permitir um maior controle da Administração Pública pelos particulares/administrados, os quais podem/devem ter pleno conhecimento de tudo que se passa no âmbito público, inclusive no tange ao valor remuneratório que cada agente público recebe.

Este é justamente o pleito que a Lei de Acesso à Informação vem resolver. Procura definir conceitos e instituir os procedimentos necessários para a divulgação dos dados públicos. De destacar que a própria Lei traz ressalva na publicação de informações albergadas por sigilo essencial.

Porém, nesta forma de sigilo não estão incluídas as remunerações brutas dos ocupantes de cargos e funções, além dos órgãos de sua lotação, pois estas seriam consideradas informações de interesse coletivo ou geral, de possível acesso por qualquer administrado.

Neste caso, os direitos fundamentais dos servidores, que também exercem sua parcela de influência no sistema jurídico-constitucional (não são excluídos ou anulados), mas não podem prevalecer em função dos ditames públicos.

Deste modo, à vida privada, à intimidade, e ao sigilo dos dados pessoais não teriam força cogente para suplantar os deveres que denotam a supremacia do interesse público em função do interesse particular⁷. No ponto, a valoração há que se inclinar para o lado da supremacia do interesse público.

De fato, este parece, em fecho do raciocínio, o ditame mais apropriado tendo em vista os preceitos em discussão, bem como seu âmbito de abrangência e atuação e possibilidade de flexibilização, levando-se em conta os dois métodos

⁷ O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado é princípio geral de Direito inerente a qualquer sociedade. É a própria condição de sua existência (MELLO, 2006, p. 85).

trabalhados, pois a publicidade, a transparência, e o acesso à informação devem prevalecer, eis que melhor atendem a discussão travada.

3.2.1 Posições jurisprudenciais sobre o tema

Questão envolvendo esta problemática, como referido anteriormente, já aportou nos tribunais brasileiros, onde servidores buscam a não divulgação nominal vinculada às remunerações pela violação dos direitos fundamentais já mencionados, em contraposição ao dever de publicidade e acesso à informação.

Em primeira instância, alguns sindicatos de servidores tem conseguido obstar a dita divulgação. Segue, a título de exemplo, trecho de decisão que negou o acesso aos dados remuneratórios dos agentes públicos nominalmente identificados, em respeito à primeira solução apontada deste trabalho (SINDISER, 2012):

O pedido dos autos tem como pano de fundo a compatibilização entre os princípios republicanos da publicidade e da moralidade, de um lado, e, de outro, o direito à privacidade dos servidores.

A solução encontra guarida no devido manejo do princípio da proporcionalidade, o qual permite ao Poder Judiciário investigar se os atos do Poder Público, em especial os restritivos de direitos, estão observando uma pauta de equilíbrio e moderação.

Com efeito, referido princípio apresenta três desdobramentos: adequação; necessidade; e proporcionalidade em sentido estrito.

A divulgação nominal da remuneração dos servidores indica violação ao subprincípio da necessidade, pois existem meios adequados de implementar a divulgação da informação sem vulnerar o direito à privacidade (art. 5º, X, da CF/1988).

Nessa linha, basta que a divulgação da remuneração seja realizada a partir de algum parâmetro relativo ao servidor sem vinculação direta a seus dados pessoais, como, *verbi gratia*, a sua matrícula, para conferir efetividade ao comando de publicidade e transparência reconhecido pela Lei nº 12.527/2011.

Ademais, há que se sopesar em que medida o controle dos gastos públicos se torna mais efetivo quando a remuneração de um servidor é associada imediatamente com sua identificação pessoal. Não vislumbro, na hipótese, um bônus maior que o custo inerente ao avanço na esfera da intimidade, sobretudo considerando os meios alternativos de divulgação. Assim, a publicação, na forma em que realizada, também não passa em uma análise inicial pelo filtro do subprincípio da proporcionalidade em sentido estrito.

Por outro lado, o Supremo Tribunal Federal em seu pronunciamento jurisdicional concluiu que não há violação a direito individual dos agentes públicos, sendo permitida a divulgação dos dados remuneratórios, pois o interesse público é o prevalecente, sendo, portanto, um ônus a que está sujeito o agente por exercer uma função pública. Em detalhe, a decisão proclama que (BRASIL, 2011-c, p. 1-2):

[...] 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.

Ainda que esta seja uma decisão do órgão de cúpula do Poder Judiciário brasileiro, a mesma decidiu caso de parcela pequena de servidores públicos, pois se tratava de impugnação relativa à divulgação de informações referentes aos dados remuneratórios dos servidores públicos do Município de São Paulo/SP, em situação anterior a Lei de Acesso à Informação, visto que esta foi a primeira integrante da Administração Pública a implementar a dita prática.

Foi a primeira sinalização no sentido da possibilidade da já referida divulgação. Assim, consoante este posicionamento, não estão abrangidas sob o manto protetivo da privacidade as informações relativas ao servidor público, decorrentes de sua atuação nesta qualidade, que não podem ser abrangidas pela garantia constitucional da preservação da privacidade, posto que não se situam na órbita de sua intimidade ou vida privada.

Outra decisão de grande relevo sobre o tema, no âmbito da Corte, foi a proferida na Ação Cível Originária nº 1993, em que o Ministro Relator, Joaquim Barbosa, em 14 de agosto de 2012, indeferiu antecipação de tutela pleiteada pela Associação dos Juízes Federais do Rio de Janeiro e Espírito Santo – AJUFERJES, a qual contestava a Resolução nº 151 do Conselho Nacional de Justiça, que havia

determinado a divulgação nominal das remunerações dos integrantes do Poder Judiciário. Observe-se trecho da decisão (BRASIL, 2012-c, p. 4):

(...) 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)”.

No mesmo sentido, cito as seguintes decisões monocráticas: SL 630, rel. Min. Presidente, DJe 155 divulgado em 07.08.2012; SL 623, rel. Min. Presidente, DJe 152 divulgado em 02.08.2012.

Registro, ainda, que na sessão administrativa realizada em 22.05.2012, esta Corte, por unanimidade, decidiu “divulgar, de forma ativa e irrestrita, os subsídios dos ministros e a remuneração dos servidores do quadro de pessoal do Supremo Tribunal Federal, assim como os proventos dos ministros aposentados, dos servidores inativos e dos pensionistas”.

Ante o exposto, indefiro a antecipação de tutela.

De destacar, então, que este parece ser o entendimento a se sedimentar no âmbito do Supremo Tribunal Federal que, inclusive, ao julgar caso anterior a edição da Lei de Acesso à Informação e seus regulamentos posteriores, já havia se posicionado pela possibilidade da divulgação dos dados remuneratórios dos agentes públicos através de sua identificação nominal, em portais eletrônicos.

Todavia, cabe consignar que, ainda que se adote a linha da possibilidade da divulgação dos dados remuneratórios dos agentes públicos, imprescindível que os Estados, os Municípios e do Distrito Federal editem leis específicas, próprias no seu âmbito de atuação, tal como definido no artigo 45 da Lei n. 12.527/2011⁸.

Isto, pois a concretização do direito de acesso à informação pelos administrados e dos deveres de transparência e publicidade que regem a Administração Pública dependem da edição de normas regulamentadoras no âmbito de cada ente estatal. Somente assim a divulgação dos nomes dos agentes públicos e sua remuneração correspondente poderá ser procedimentalizada.

Por fim, ainda seria viável uma terceira solução para o caso. Uma solução intermediária. Ela seria pela possibilidade de divulgação dos dados remuneratórios dos agentes públicos, mas com omissão, a primeira vista, dos nomes completos, através do uso de um identificador, como, por exemplo, da matrícula funcional do servidor.

⁸ Art. 45. Cabe aos Estados, ao Distrito Federal, e aos Municípios, em legislação própria, obedecidas as normas gerais estabelecidas nesta Lei, definir regras específicas, especialmente quanto ao disposto no art. 9º e Seção II do Capítulo III (BRASIL, 2011-b).

3.3 Temperamentos na divulgação dos dados remuneratórios dos agentes públicos

O Poder Público no que diz respeito aos dados remuneratórios de seus servidores não tem disponibilidade absoluta. Não há direito absoluto, consoante visto. Há, ainda, o direito à intimidade, à vida privada e ao sigilo dos dados pessoais dos respectivos servidores.

Neste viés, posicionando-se contrariamente à referida divulgação dos nomes dos servidores e sua remuneração correspondente, André Ramos Tavares, notável professor, explana que no presente caso está havendo uma confusão entre a transparência e acesso com uma exposição indevida (TAVARES, 2012):

Há nítida confusão entre transparência ou acesso, de um lado, com exposição pública indevida ou desnecessária, de outro. A publicidade administrativa e a informação de interesse público ou coletivo, presentes no art. 5º, referem-se aos gastos da entidade pública, isto é, quanto e como essas entidades utilizam seus recursos. Não há necessidade e nem adequação de medida tão extrema, pois é possível – por inúmeras maneiras – agir com ampla transparência sem subtrair a privacidade de seus servidores, nem colocá-los em risco de segurança. As pessoas não vivem isoladas, pois são conhecidas pelos seus nomes, profissão e locais de trabalho e residência.

Ademais, valores remuneratórios são, no Brasil, fixados por Lei (sempre pública, por óbvio) e encontram teto remuneratório, de todos conhecido. Desvios e abusos podem e devem ser combatidos, e para tanto não dependem – e nem devem depender - da internet. Ha órgãos e entidades, sérios e rigorosos, que exercem o papel de sentinelas. E a informação é – e há de ser – acessível, mas não simplesmente (e desastrosamente) disseminada de maneira maciça, como se a vulgarização do tema fosse um objetivo digno e legítimo do Estado.

Não posso deixar de reconhecer que se trata de tema amplamente polêmico, mas a verdadeira discussão deve ser enfrentada com clareza e sem se desprender do real objetivo da transparência estatal, ou seja, aniquilar velhas práticas de uma Administração Pública opaca, com atos sigilosos e ocultos. A transparência é necessária à República, mas sua redução indevida a esses termos e vulgarização correlata não atende a um Estado pautado na máxima tutela dos direitos fundamentais. O Estado deve ser atento a todas formas de violação de direitos. Estamos na contra-mão.

De acordo com esta posição, as informações que devem ser públicas são o montante dos gastos da entidade pública, aferíveis por meio das formas, então, existentes, que poderiam ser aprimoradas.

Igualmente, salienta o doutrinador ser necessário agir com ampla transparência, mas sem importar em subtração da privacidade de seus servidores, muito menos colocá-los em risco de segurança. Isto, pois as pessoas não vivem isoladas e são conhecidas pelos seus nomes, profissão e locais de trabalho e residência.

Sob esta perspectiva, importante destacar o pensamento de Bulos, ao tratar da norma inscrita no artigo 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal, supra mencionada, que prevê o direito de receber informações do órgão públicos, ressalvados os casos de que o sigilo seja imprescindível a segurança da sociedade ou do Estado (BULOS, 2009. p. 482-484):

É bem certo que a primeira parte da norma é de entendimento tranquilo. Prevê, sem maiores delongas, o direito de os brasileiros, ou estrangeiros, receberem informações.

Todavia, a ressalva contida na última parte do dispositivo tem sido alvo de controvérsias.

[...]

os documentos públicos que contenham informações relacionadas à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, e que sejam ou venham a ser de livre acesso, poderão ser franqueados por meio de certidão ou cópia do documento, que expurgue ou oculte a parte sobre a qual recai o disposto no art. 5º, X, da Constituição.

Assim sendo, não seria menos eficiente do ponto de vista do acesso à informação e do dever de transparência e publicidade que a divulgação dos dados remuneratórios de cada um dos agentes públicos seja feita com a omissão do nome completo do servidor. Poderia, muito bem, ser usado um identificador, como a matrícula funcional, ou outro código específico.

Desta forma, também seria possível aos cidadãos efetuar o controle individualmente a cada servidor, ainda que não saiba de antemão o nome dele, caso em que se verificando a existência de qualquer irregularidade, poderia solicitar o detalhamento completo dos dados do agente, através do uso de procedimento (Do Pedido de Acesso) previsto no artigo 10, da Lei 12.527/2011⁹.

⁹ Art. 10. Qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no art. 1º desta Lei, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida.

§ 1º Para o acesso a informações de interesse público, a identificação do requerente não pode conter exigências que inviabilizem a solicitação.

§ 2º Os órgãos e entidades do poder público devem viabilizar alternativa de encaminhamento de pedidos de acesso por meio de seus sítios oficiais na internet.

§ 3º São vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público. (BRASIL, 2011-b)

Ademais, evitar-se-ia que os dados remuneratórios dos agentes públicos sejam expostos ampla e irrestrita em sites eletrônicos, acessíveis sem qualquer tipo de obstáculo à curiosidade alheia, revestindo-se em manifestação desprovida de qualquer intento fiscalizatório.

Tal solução ainda, em resumo, seria plenamente aferível através dos métodos de interpretação usados neste trabalho, já que se garantiria a unidade/sistematicidade do mundo jurídico, através de uma solução intermediária, sem importar em anulação de qualquer princípio ou dever mencionado, mas, pelo contrário, seria a melhor forma de conformação da problemática apresentada.

Aliás, o Ministro do Supremo Tribunal Federal, Gilmar Mendes, ao proferir decisão liminar na Suspensão de Segurança nº 3902 sinalizou pela a possibilidade de a Administração Pública utilizar novos mecanismos, aprimorados, de forma a que eventuais prejuízos aos agentes públicos possam ser minorados. Veja-se, em destaque (BRASIL, 2009, p. 12-13):

Contudo, a forma como a concretização do princípio da publicidade, do direito de informação e do dever de transparência será satisfeita constitui tarefa dos órgãos estatais, nos diferentes níveis federativos, que dispõem de liberdade de conformação, dentro dos limites constitucionais, sobretudo aqueles que se vinculem à divulgação de dados pessoais do cidadão em geral e de informações e dados públicos que podem estar justapostos a dados pessoais ou individualmente identificados de servidores públicos que, a depender da forma de organização e divulgação, podem atingir a sua esfera da vida privada, da intimidade, da honra, da imagem e da segurança pessoal.

Assim, diante do dinamismo da atuação administrativa para reagir à alteração das situações fáticas e reorientar a persecução do interesse público, segundo novos insumos e manifestações dos servidores, do controle social e do controle oficial, por exemplo, deve-se a municipalidade perseguir diuturnamente o aperfeiçoamento do modo de divulgação dos dados e informações, bem como a sua exatidão e seu maior esclarecimento possível.

Nesse sentido, a Administração poderá sempre buscar soluções alternativas ou intermediárias. No caso em questão, uma solução hipoteticamente viável para a finalidade almejada seria a substituição do nome do servidor por sua matrícula funcional.

Novas soluções propostas à Administração são sempre viáveis para aperfeiçoar a divulgação de dados que privilegiem a transparência e busquem preservar, ao mesmo tempo, a intimidade, a honra, a vida privada, a imagem e a segurança dos servidores (e daqueles que dele dependem).

Não seria de todo absurdo sustentar tal ideia. Pelo contrário. A Administração sempre que possível deve buscar melhoramentos e novas soluções no seu agir. Isto é, aperfeiçoar a divulgação de dados remuneratórios, privilegiando a transparência,

mas buscando preservar, ao mesmo tempo, a intimidade, a vida privada, e o sigilo dos dados pessoais dos servidores e de seus dependentes.

Assim, seria viável para a finalidade almejada a substituição do nome do servidor por sua matrícula funcional ou qualquer outro código identificador. Em, em caso necessário identificar integralmente os dados do agente público, pode o particular dispor de instrumentos legalmente colocados à sua disposição.

CONCLUSÃO

No decurso deste trabalho foi possível observar que os ditames relativos ao acesso à informação encontram guarida no plano internacional, inscritos em diplomas legais, alguns, inclusive, ratificados pelo Brasil, e no plano interno, previstos na Constituição Federal, bem como na Lei de Acesso à Informação – norma editada especificamente para tutelar este direito.

Como forma de concretização do acesso à informação pública, verificou-se que estão sendo divulgados os dados remuneratórios dos seus agentes nos sites eletrônicos de transparência pelos Poderes Públicos. Esta prática, inclusive, encontra-se detalhada nas regulamentações editadas no âmbito de atuação de cada ente público, através de decretos, resoluções etc.

Pôde-se perceber, inclusive, que tal ação estatal visa, precipuamente, permitir aos particulares/administrados mensurar de que forma são as despesas financeiras com o funcionalismo público, individualmente a cada agente público, fortemente amparadas no direito de acesso à informação, bem como nos deveres impostos à Administração Pública, no tocante a publicidade e transparência dos atos, dados e informações relativas à gestão da coisa pública.

Por outro lado, constata-se que a divulgação dos nomes dos agentes públicos e seus dados remuneratórios correspondentes nos sites eletrônicos possivelmente poderiam violar direitos fundamentais dos agentes públicos, notadamente à intimidade, à vida privada e ao sigilo dos dados pessoais dos mesmos, eis que este tipo de informação deve ficar restrita à esfera pessoal do indivíduo.

Por isso, foi realizado estudo aprofundado de cada um dos direitos fundamentais (dos agentes públicos e dos administrados) e deveres impostos à Administração Pública, a partir das disposições constitucionais e legais derivadas e dos posicionamentos extraídos à luz da doutrina e jurisprudência, fazendo-se o desvelo de sentido e abrangência de cada preceito mencionado.

Buscando resolver o conflito instaurado, foram utilizados dois métodos, o da interpretação tópico-sistemática e o princípio da concordância prática ou da harmonização, a partir dos quais se chegou a duas soluções possíveis.

A primeira consiste em não divulgar os nomes completos dos agentes públicos vinculados aos seus dados remuneratórios correspondentes, em função da prevalência dos ditames da vida privada, da intimidade, e do sigilo dos dados pessoais. Embora se trate de uma solução possível, não é a posição adotada por este trabalho.

Desta forma, a segunda solução é a que se mostra mais adequada para deslinde do ponto de conflito, e é a que se defende em linha de conclusão deste trabalho monográfico.

Ela consiste na possibilidade de se divulgar os dados remuneratórios dos agentes públicos nominalmente identificados, em função da prevalência do acesso à informação pelos administrados, bem como dos deveres que são impostos aos Poderes Públicos de publicidade e de transparência, que visam primar por uma gestão pública do Estado.

Este é justamente o pleito que a Lei de Acesso à Informação e seus regulamentos vem atender, pois procuram definir conceitos e instituir os procedimentos necessários para a divulgação dos dados públicos, instituindo que o acesso será a regra e o sigilo a exceção.

Assim sendo, o interesse público e geral preponderante consiste em saber quanto ganha, mês a mês, cada agente público, o que permite um maior controle da Administração Pública pelos particulares/administrados, os quais podem/devem ter pleno conhecimento de tudo que se passa no âmbito público, inclusive no tange ao valor remuneratório que cada agente público recebe.

Diante disto, conclui-se que esta posição é que mais eleva a República Federativa do Brasil ao status de Estado Democrático Direito. Tal solução, inclusive, é que vem sedimentando-se no âmbito do Supremo Tribunal Federal.

Ao final do estudo e com o aprofundamento dos institutos envolvidos, foi possível encontrar uma terceira possibilidade no que tange a divulgação dos dados remuneratórios dos agentes públicos e a possível violação de direitos fundamentais. Cabe ressaltar que, até este momento da conclusão deste trabalho, esta posição não tem força para superar a anterior, ficando, assim, apontada como uma sugestão.

Ela seria pela possibilidade de divulgação dos dados remuneratórios dos agentes públicos, mas com omissão, a primeira vista, dos nomes completos dos agentes públicos, através do uso de um identificador.

Parece que esta medida não seria menos eficiente do ponto de vista do acesso à informação e dos deveres de transparência e publicidade. Igualmente, permitiria ao Poder Público agir respeitando os ditames constitucionais e legais, sem importar em subtração de direitos fundamentais de seus servidores.

Também seria possível aos cidadãos efetuar o controle individualmente a cada servidor, ainda que não saiba de antemão o nome dele, caso em que poderia solicitar o detalhamento completo dos dados do agente, através do uso de procedimentos especificados na Lei de Acesso à Informação. Ademais, evitar-se-ia que os dados remuneratórios dos agentes públicos sejam expostos ampla e irrestritamente em sites eletrônicos, acessíveis sem qualquer tipo de obstáculo.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Constitucional Descomplicado**. 7. ed. São Paulo: Método, 2011.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BRAGA, Paula Sarno; DIDIER JR., Fredie; OLIVEIRA, Rafael. **Curso de Direito Processual Civil**. 4. ed. Salvador: JusPODIVM, 2009.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PL 219/2003**. Projetos de Leis e Outras Proposições. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=105237>>. Acesso em: 30 ago. 2012.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 05 dez. 2012.

_____. Controladoria Geral da União. **Acesso à informação pública**: uma introdução à Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. Brasília, 2011-a. Disponível em <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/CartilhaAcessoInformacao/CartilhaAcessoInformacao.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2012.

_____. **Decreto nº 592, de 6 de julho 1992-a**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0592.htm>. Acesso em: 25 nov. 2012.

_____. **Decreto nº 678, de 6 de novembro 1992-b**. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm>. Acesso em: 25 nov. 2012.

_____. **Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro 2006**. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de

2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm>. Acesso em: 25 nov. 2012.

_____. **Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012-a.** Regulamenta a Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm>. Acesso em: 20 nov. 2012.

_____. **Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011-b.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; ... Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 20 nov. 2012.

_____. Ministério da Justiça. **Declaração Universal Dos Direitos Humanos.** Adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembléia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm>. Acesso em: 05 dez. 2012.

_____. Ministério do Planejamento. **Portaria Interministerial nº 233, de 25 de maio de 2012-b.** Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Legislacao/Portarias/2012/120525Portaria233.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2012.

_____. Sítio do Servidor Público. **Tabelas de Remuneração dos Servidores Públicos Federais** [disponibiliza dados desde 1998]. Disponível em: <http://www.servidor.gov.br/publicacao/tabela_remuneracao/bol_remuneracao.htm>. Acesso em: 20 nov. 2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão que deferiu medida acauteladora para suspender, com eficácia *ex tunc*, a lei do Estado do Maranhão de nº 7.493 de 22 de dezembro de 1999.** Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.661. Medida Cautelar. Partido Socialista Brasileiro - PSB *versus* Governadora do Estado do Maranhão. Relator: Min. Celso de Mello. 05 jun. 2002. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=387196>>. Acesso em: 25 nov. 2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão que desproveu os recursos de agravos regimentais.** Suspensão de Segurança nº 3902. Sindicato dos Especialistas de Educação do Ensino Público do Município de São Paulo e Associação dos Engenheiros, Arquitetos e Agrônomos Municipais De São Paulo e

Outro(A/S) *versus* Município de São Paulo. Relator: Min. Ayres Britto. 09 jun. 2011-c. Disponível em:
<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=628198>>.
Acesso em: 25 nov. 2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Decisão que concedeu a segurança.** Mandado de Segurança nº 23.851-8-Distrito Federal. Antônio Osório Ribeiro Lopes da Costa *versus* Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI do Futebol). Relator: Min. Celso de Mello. 13 set. 2001. Disponível em:
<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=86034>>.
Acesso em: 25 nov. 2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Decisão que defere o pedido para suspender a execução das decisões liminares.** Suspensão de Segurança nº 3902. Sindicato dos Especialistas de Educação do Ensino Público do Município de São Paulo e Associação dos Engenheiros, Arquitetos e Agrônomos Municipais De São Paulo e Outro(A/S) *versus* Município de São Paulo. Presidente: Min. Gilmar Mendes. 08 jul. 2009. Disponível em:
<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoTexto.asp?id=2644964&tipoApp=RTF>>. Acesso em: 25 nov. 2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Decisão que indeferiu antecipação de tutela.** Ação Cível Originária nº 1993. Associação dos Juízes Federais do Rio de Janeiro e Espírito Santo – AJUFERJES *versus* União. Relator: Min. Joaquim Barbosa. 14 ago. 2012-c. Disponível em: <
<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=89757893&tipoApp=.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2012.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional.** Rev. e atual. De acordo com a emenda constitucional n. 56/07. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** Revista, ampliada e atualizada até 31.12.2010. 24. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2011.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Declaração De Princípios sobre Liberdade de Expressão.** Aprovado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos em seu 108º período ordinário de sessões, celebrado de 16 a 27 de outubro de 2000. Disponível em:
<<http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/s.Convencao.Libertade.de.Expressao.htm>>. Acesso em: 25 nov. 2012.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 151, de 05 de julho de 2012.** Altera a redação do inciso VI do artigo 3º da Resolução nº 102, de 15 de dezembro

de 2009, do Conselho Nacional de Justiça. Disponível em:
<<http://www.cnj.jus.br/atos-administrativos/atos-da-presidencia/resolucoespresidencia/20161-resolucao-n-151-de-05-de-julho-de-2012>>. Acesso em: 25 nov. 2012.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 102, de 15 de dezembro de 2009**. Dispõe sobre a regulamentação da publicação de informações alusivas à gestão orçamentária e financeira, aos quadros de pessoal e respectivas estruturas remuneratórias dos tribunais e conselhos. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/atos-administrativos/atos-da-presidencia/resolucoespresidencia/20161-resolucao-n-151-de-05-de-julho-de-2012>>. Acesso em: 25 nov. 2012.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução nº 89, de 28 de agosto de 2012**. Regulamenta a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011) no âmbito do Ministério Público da União e dos Estados e dá outras providências. . Disponível em <http://www.cnmp.gov.br/portal/images/stories/Normas/Resolucoes/Resolucao_n_89_acesso_a_informacao_-_LAI.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2012.

DOMINGOS, Rony. Prefeitura de SP publica salário de servidores na internet. **G1**. São Paulo, 16 jun. 2009. Disponível em:
<<http://g1.globo.com/Noticias/SaoPaulo/0,,MUL1196508-5605,00-PREFEITURA+DE+SP+PUBLICA+SALARIO+DE+SERVIDORES+NA+INTERNET.html>>. Acesso em: 25 nov. 2012.

FERRAZ JR., Tércio Sampaio. **Introdução ao Estudo do Direito**. 6ª. ed. Revista e Ampliada. São Paulo:Atlas, 2010.

GEBRAN NETO, João Pedro. **A Aplicação Imediata dos Direito e Garantias Individuais**. 1ª. ed. São Paulo:Revista dos Tribunais, 2002.

MEIRELLES. Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. Atualizada por Eurico de Andrade de Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. Revista e atualizada até a Emenda Constitucional 48, de 10.08.2005. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MENDES, Gilmar F; COELHO, Inocêncio M; BRANCO, Paulo Gustavo G. **Curso de Direito Constitucional**. Atualizada até a Emenda Constitucional 57/2008. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. Revista e atualizada até a EC nº 68/11 e Súmula Vinculante 31. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

REMUNERAÇÃO de servidores federais já está disponível no Portal da Transparência. **Controladoria Geral da União**. Brasília, 27 jun. 2012. Disponível em:
<<http://www.acessoinformacao.gov.br/acessoinformacaogov/noticias/0162012.asp>
> Acesso em: 20 nov. 2012.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 49.111 de 16 de maio de 2012**. Regulamenta, no Âmbito da Administração Pública Estadual, a Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regula o acesso a informações... Disponível em: <
[http://www.acessoinformacao.rs.gov.br/upload/20120517115503dec._49.111___acesso_informacoes\[1\].pdf](http://www.acessoinformacao.rs.gov.br/upload/20120517115503dec._49.111___acesso_informacoes[1].pdf)>. Acesso em: 25 nov. 2012.

RODRIGUES, João Gaspar. Aspectos jurídicos sobre a divulgação de dados remuneratórios de servidores públicos e a nova Lei de Acesso à Informação. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 17, n. 3281, 25 jun. 2012 . Disponível em:
<<http://jus.com.br/revista/texto/22095>>. Acesso em: 30 ago. 2012.

SARMENTO, Daniel. **A ponderação de Interesses na Constituição Federal**. 1ª. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. Revista e atualizada (até a Emenda Constitucional 56, de 20.12.2007). 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

SINDSER conquista na justiça antecipação de tutela pela não divulgação da relação nominal da remuneração dos servidores e empregado. **SINDISER. A luta passa por aqui**. Brasília, 22 nov. 2012. Disponível em:
<http://www.sindser.org.br/site/noticia_ler.php?id=508>. Acesso em: 30 nov. 2012.

STF divulga na internet salários de ministros e servidores. **Supremo Tribunal Federal**. Brasília, 03 jul. 2012. Disponível em:
<<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=211544>>. Acesso em: 20 nov. 2012.

TAVARES, André Ramos. Publicidade dos salários de servidores públicos: posição contrária. **Carta Forense**. São Paulo, 01 set. 2012. Disponível em:

<<http://www.cartaforense.com.br/conteudo/artigos/publicidade-dos-salarios-de-servidores-publicos-posicao-contraria/9320>>. Acesso em: 25 nov. 2012.