



Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro

Exceções à regra de transparência na Lei de Acesso à Informação:
Conceitos legais e a discussão judicial sobre a possibilidade de divulgação da remuneração de
agentes públicos

Rafael Alves das Neves

Rio de Janeiro

2015

RAFAEL ALVES DAS NEVES

**Exceções à regra de transparência na Lei de Acesso à Informação:
Conceitos legais e a discussão judicial sobre a possibilidade de divulgação da
remuneração de agentes públicos**

Artigo científico apresentado como exigência de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* da Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro em Direito Administrativo.

Professor Orientador: Rafael Iorio

Rio de Janeiro
2015

EXCEÇÕES À REGRA DE TRANSPARÊNCIA NA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO: CONCEITOS LEGAIS E A DISCUSSÃO JUDICIAL SOBRE A POSSIBILIDADE DE DIVULGAÇÃO DA REMUNERAÇÃO DE AGENTES PÚBLICOS

Rafael Alves das Neves

Graduado pela Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Advogado. Analista processual da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro.

Resumo: Ao direito fundamental de acesso a informações referentes à Administração Pública corresponde o dever constitucional do Estado de zelar pela transparência, como instrumento da democracia, permitindo ao cidadão o efetivo controle da gestão da coisa pública, através da consulta ampla a documentos e informações governamentais de interesse da coletividade. A essência do presente trabalho é analisar os conceitos legais das exceções à regra de transparência trazidas pela Lei de Acesso à Informação, os princípios em conflito e bens jurídicos por ela tutelados, bem como a repercussão jurisprudencial nos tribunais superiores da divulgação individual e nominal da remuneração dos servidores públicos.

Palavras-chave: Direito Administrativo. Administração Pública. Publicidade. Lei de acesso à informação. Exceções.

Sumário: Introdução. 1. O princípio da publicidade na Constituição Federal. 2. A Lei de Acesso à Informação e a regra da transparência. 3. Exceções à regra da transparência na Lei de Acesso à Informação. 3.1. Informações sigilosas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado. 3.2. Informações pessoais e os princípios fundamentais: honra, imagem, intimidade e vida privada. 4. Análise jurisprudencial. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

Em sintonia com os anseios sociais por maior transparência pública e com os avanços tecnológicos que atualmente permitem enorme agilidade na divulgação de informações, foi editada a Lei n. 12.527/11.

Mesmo alguns anos após a sua entrada em vigor, a sua aplicação ainda suscita diversos questionamentos e focos de resistência dentro da estrutura da Administração Pública, desencadeando conflitos que precisam ser solucionados pelo Poder Judiciário.

O dever de transparência pública representa um dos pilares da democracia substancial, posto ser impossível ao cidadão participar do processo de formação das decisões dos administradores públicos, bem como realizar o controle dos seus atos, sem ter acesso amplo aos dados referentes a toda a atividade estatal.

Assim, em decorrência do princípio republicano, a publicidade dos atos da Administração mostra-se, na verdade, um direito do cidadão.

Todavia, na medida em que a Lei de Acesso à Informação estabelece exceções à regra da transparência, urge a análise do conceito e do alcance destas restrições, com vistas à aferição dos valores jurídicos que nortearam o a ponderação realizada pelo legislador.

O trabalho procura estudar o conceito de informações classificadas como sigilosas por serem imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado e por necessidade de proteção à honra, à imagem, à intimidade e à vida privada na divulgação de dados pessoais, e trazer ao conhecimento do leitor as recentes decisões dos tribunais superiores sobre a possibilidade de divulgação da remuneração de servidores públicos na internet, com base na Lei de Acesso à Informação.

A pesquisa que se pretende realizar seguirá a metodologia bibliográfica e de análise jurisprudencial, de natureza descritiva, qualitativa e parcialmente exploratória, com análise de casos concretos.

1. O PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

O dever de publicidade imposto à Administração Pública decorre, em primeiro lugar, da cláusula do Estado Democrático de Direito e do princípio republicano, insculpidos no art.

1º da Constituição Federal¹. Conforme leciona Rafael Oliveira, na qualidade de titular do poder, o povo possui o direito de conhecer os atos dos seus representantes, sendo o sigilo dos atos do poder público característica dos regimes autoritários². No Estado Democrático de Direito, a transparência é a regra e o sigilo é a exceção.

Por esta razão, além da sua inferência a partir do art. 1º, a Constituição Federal explicitamente elencou a publicidade como princípio específico disciplinador da Administração Pública Direta e Indireta de todos os Poderes em todos os níveis federativos (art. 37, caput)³.

De igual modo, o art. 216, §2º da Constituição atribui à Administração Pública a função de gerência da documentação governamental e o dever de permitir a consulta pública do seu conteúdo⁴.

Todavia, rompendo com o passado autoritário da história política do país, a Constituição Cidadã foi além e incluiu o direito de acesso à informação perante órgãos públicos no rol de direitos fundamentais do art. 5º, conforme dispõe o seu inciso XXXIII, *in verbis*:

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 Estado⁵.

A exceção trazida pelo referido dispositivo, portanto, trata-se da informação que, uma vez revelada, tem o contão de pôr em risco a segurança da sociedade e do Estado.

¹ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 21 set. 2014.

² OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Princípios do Direito Administrativo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 102.

³ BRASIL. op. cit.

⁴ Ibid.

⁵ Ibid.

Todavia, uma interpretação sistemática da Carta Magna permite concluir que esta não é a única exceção constitucional ao dever de publicidade dos atos do Estado, uma vez que o mesmo art. 5º, desta vez nos incisos X e LX:

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;

(...)

LX - a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem⁶;

Tendo sido a dignidade humana erigida a fundamento da República Federativa do Brasil, no art. 1º, caput, da Constituição⁷, os atos do Poder Público devem proteger e não violar os direitos da personalidade, no caso a intimidade e a vida privada dos administrados.

O dever de transparência encontra assento constitucional, ainda, em diversos outros dispositivos, como no art. 37, § 3º, II, tratando especificamente do direito de informação dos usuários de serviços públicos, por exemplo.

O princípio da publicidade configura-se, portanto, indispensável ao controle social do Estado. Conforme leciona Lúcia Valle Figueiredo, a possibilidade do controle jurisdicional sobre os atos da Administração Pública é a “mola propulsora” do Estado Democrático de Direito⁸.

2. A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E A REGRA DA TRANSPARÊNCIA.

Não obstante a consagração do acesso à informação como direito fundamental, o art. 37, §3º, com redação dada pela Emenda Constitucional n. 19 de 1998, delegou à legislação

⁶ Ibid.

⁷ Ibid.

⁸ FIGUEIREDO, Lúcia Valle *apud* FRANÇA, Phillip Gil. *O Controle da Administração Pública*. 3. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 65.

infraconstitucional a regulamentação do acesso dos administrados aos “registros administrativos e a informações sobre atos de governo”⁹.

Esta regulamentação ocorreu somente treze anos depois, através da edição da Lei n. 12.527/11, a Lei de Acesso à Informação, cujo estudo passa-se a realizar.

Em primeiro lugar, inova a Lei n. 12.527/11 ao estabelecer como seus destinatários não apenas o Poder Executivo, o Poder Judiciário e o Legislativo, incluindo os Tribunais de Contas, em todos os níveis federativos, mas também as pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos que recebam recursos públicos (art. 1º e 2º)¹⁰.

Em seguida, a referida lei determina que o acesso às informações públicas deve seguir, entre outras, as diretrizes de “observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção” (art. 3º, I)¹¹, de “divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações” (art. 3º, II)¹² e de “utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação” (art. 3º, III)¹³, estabelecendo como obrigação a sua disponibilização na internet através de sites oficiais (artigo 8º, § 2º)¹⁴.

Nota-se, portanto, que a Lei de Acesso à Informação regulamenta e maximiza a realização do núcleo essencial do princípio da publicidade – que é a transparência como forma de controle da Administração –, vez que procura facilitar o acesso do cidadão às informações de caráter público. Através da obrigação de disponibilização de dados oficiais em sistemas informatizados a serem acessados pela internet, busca-se superar o velho conceito de que a transparência pública se realiza suficientemente através da publicação dos atos administrativos em Diário Oficial. Tenta-se também ultrapassar o obstáculo da burocracia,

⁹ BRASIL. op. cit..

¹⁰ Id. Lei n. 12.527, de 18 nov. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em: 21 set. 2014.

¹¹ Ibid.

¹² Ibid.

¹³ Ibid.

¹⁴ Ibid.

obrigando os gestores públicos a se anteciparem a qualquer solicitação do administrado na divulgação das informações de interesse público.

No entanto, uma vez que a Constituição não consagra direitos absolutos, coube a Lei de Acesso à Informação elencar as exceções à regra de transparência, com vistas a proteger outros bens jurídicos igualmente constitucionais, como se verá a seguir.

3. EXCEÇÕES À REGRA DA TRANSPARÊNCIA NA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Antes de tratar das exceções, cumpre ressaltar que a Lei de Acesso à Informação tratou de assegurar expressamente a impossibilidade de negativa de acesso à informação necessária à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais, em especial as informações ou documentos que versem sobre condutas que impliquem violação dos direitos humanos praticada por agentes públicos (art. 21)¹⁵.

Entretanto, apesar da transparência ser a regra para a Administração e para as pessoas de direito privado receptoras de recursos públicos, o legislador ponderou previamente outros interesses igualmente legítimos, à luz do princípio da proporcionalidade.

Originária da jurisprudência alemã, a proporcionalidade se divide em três subprincípios ou critérios: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito. Para ser adequada, uma determinada decisão deve ser apta a produzir o resultado almejado. Necessária é a decisão que impinge ao destinatário o menor sacrifício possível, é a “menos gravosa aos direitos fundamentais”¹⁶. E a proporcionalidade em sentido estrito se verifica diante da produção de mais benefícios que prejuízos, ou seja, do melhor custo-benefício. Se a medida satisfaz estes três critérios, de acordo com a teoria alemã, ela é válida.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ OLIVEIRA, Op. Cit., p. 128.

Apesar de não constar de forma explícita na Constituição de 1988, o STF já se manifestou no sentido de que a proporcionalidade residiria implicitamente na cláusula do Estado Democrático de Direito (CRFB/88, art. 1º) e na garantia do devido processo legal (CRFB/88, art. 5º, LIV)¹⁷.

Com base nesta ponderação, a Lei de Acesso à Informação resguardou as hipóteses de segredo de justiça, de segredo industrial e outras situações previstas como sigilosas por outros diplomas legais (art. 22), bem como estabeleceu especialmente duas situações em que o sigilo deveria prevalecer sobre o dever de publicidade, a saber, quando se tratar de informação imprescindível à segurança da sociedade ou do Estado e quando se referir a informações pessoais, com vistas à proteção da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem.

3.1. INFORMAÇÕES SIGILOSAS IMPRESCINDÍVEIS À SEGURANÇA DA SOCIEDADE OU DO ESTADO.

A primeira exceção trata das informações sigilosas, passíveis de classificação, cujo acesso ao público deverá ser temporariamente restringido, haja vista a possibilidade de se pôr em risco a defesa e a soberania nacionais, a integridade do território nacional, as relações internacionais do País, a vida, a segurança ou a saúde da população, a estabilidade financeira, econômica ou monetária do País, entre outros.

Como já visto, a vedação à publicidade imediata destes atos possui fundamento constitucional no art. 5º, inciso XXXIII.

Os prazos máximos de restrição dependerão da classificação recebida, podendo ser de cinco anos, no caso de informação “reservada” (art. 24, § 1º, I), de quinze anos, para a

¹⁷ TAVEIRA, Christiano de Oliveira. DERBLI, Felipe. *Direito Constitucional - Coleção Tópicos de Direito*, v. 5º. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2009, p. 39.

“secreta” (art. 24, § 1º, II), e chegando a vinte e cinco anos, em se tratando de informação classificada como “ultrassecreta” (art. 24, § 1º, III).

Faculta a lei o estabelecimento de determinado evento como termo final de restrição de acesso, desde que sua ocorrência se dê dentro do respectivo prazo máximo da classificação, sendo liberado o acesso público a estas informações tão logo decorra o prazo legal ou se consume o evento escolhido como termo final (art. 24, § 2º e § 3º).

3.2. INFORMAÇÕES PESSOAIS E OS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS: HONRA, IMAGEM, INTIMIDADE E VIDA PRIVADA.

Outro cuidado que a Lei n. 12.527/11 teve foi restringir o acesso às informações potencialmente lesivas aos direitos fundamentais inerentes à personalidade humana:

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.

§ 1º 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.

§ 2º Aquele que obtiver acesso às informações de que trata este artigo será responsabilizado por seu uso indevido.¹⁸

Pode-se dizer que a Lei de Acesso à Informação inovou em relação à disposição do supracitado art. 5º, inciso XXXIII da Constituição, uma vez que a única exceção à regra de transparência de atos do Poder Público mencionada neste inciso refere-se às informações que colocam em risco a segurança da sociedade e do Estado.

¹⁸ BRASIL, op. cit.

Todavia, como já mencionado, uma interpretação sistemática e teleológica da Carta Magna de 1988 permite concluir que a vontade do Constituinte originário foi primar pela dignidade da pessoa humana, tanto que expressamente a incluiu no rol dos fundamentos da república, e que isto se aplicaria também à divulgação de dados pessoais que comprometessem a honra, a imagem e a privacidade, seja dos administrados, seja dos agentes públicos.

Conforme leciona Luís Roberto Barroso:

A doutrina civilista, por sua vez, extrai do princípio da dignidade da pessoa humana os denominados *direitos da personalidade*, reconhecidos a todos os seres humanos e oponíveis aos demais indivíduos e ao Estado (...) tais direitos da personalidade, inerentes à dignidade humana, apresentam-se em dois grupos: (i) direitos à *integridade física* (...) e (ii) direitos à *integridade moral*, rubrica sob a qual se abrigam, dentre outros, o direito à honra, à imagem, à privacidade e o direito moral do autor. (...) Em síntese sumária, a dignidade da pessoa humana está no núcleo essencial dos direitos fundamentais e dela se extrai a tutela do mínimo existencial e da personalidade humana, tanto sua dimensão física como moral.¹⁹

Desta forma, através de uma prévia ponderação entre o direito de informação e os direitos de personalidade, ambos com assento constitucional, o legislador escolheu privilegiar, a princípio, estes últimos, estabelecendo que as informações pessoais referentes à intimidade, vida privada, honra e imagem terão seu acesso automaticamente restrito pelo prazo máximo de um século, salvo quando a sua divulgação for expressamente autorizada pela própria pessoa ou por previsão legal.

Todavia, prevendo a situações em que surja a necessidade de utilizações lícitas destas informações, a lei fixou, nos parágrafos seguintes do mesmo artigo, hipóteses em que seu acesso seria permitido independentemente de autorização da pessoa a quem se refiram, como é o caso de prevenção e diagnóstico médico, cumprimento de ordem judicial, para a defesa de direitos humanos e no objetivo de apuração de irregularidades²⁰.

¹⁹ BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 253-254.

²⁰ Ibid.

O referido dispositivo lança mão, entretanto, de perigoso conceito jurídico indeterminado, ao tornar desnecessária a autorização quando estiver em jogo a “proteção do interesse público e geral preponderante” (art. 31, inciso V), abrindo portas à subjetividade do administrador público, ainda que a decisão pela violação do direito à intimidade ou à honra, por exemplo, deve ser necessariamente fundamentada.

Aqui vale fazer uma breve interrupção para distinguir conceito jurídico indeterminado e discricionariedade. Para Jessé Torres, os primeiros “integram a descrição do fato”, enquanto a discricionariedade se situa nos efeitos jurídicos do ato. No âmbito dos conceitos jurídicos determinados, a liberdade do aplicador se encerra na verificação se a situação fática se adequa ou não à hipótese da norma, mas não terá liberdade para escolher os efeitos decorrentes desta constatação, cabendo seguir a previsão legal. Na discricionariedade, ocorre o contrário. Diante do fato concreto, o gestor público poderá escolher, de acordo com seu juízo de conveniência e de oportunidade, quais efeitos jurídicos deseja produzir²¹, podendo, até mesmo, decidir não agir.

Além disso, cabe lembrar que a finalidade de todo ato administrativo é o interesse público, primário ou secundário. Grosso modo, o primeiro reflete o interesse da coletividade, como justiça, segurança e bem-estar social, enquanto o segundo, o interesse patrimonial da Administração, ou seja, do erário²². Mesmo assim o conceito de supremacia do interesse público, revisitado neste dispositivo da Lei de Acesso à Informação, tem sido reinterpretado à luz da Constituição.

Além da atual inadmissibilidade da invocação das famigeradas “razões de Estado”, no Estado Democrático de Direito o papel contramajoritário deve ser exercido na defesa de minorias ou indivíduos, podendo-se dizer que nem sempre atender ao interesse público

²¹ PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. “Controle judicial da Administração Pública: da legalidade estrita à lógica do razoável”. Editora Fórum, 2ª Edição, Belo Horizonte, 2009.

²² BARROSO, Luís Roberto. Op. Cit., p. 70.

significa a proteção da maioria – o argumento da tutela da coletividade já serviu a manifestações ditatoriais cujos resquícios ainda se observam. Nem tampouco quer dizer que o atendimento de um direito exclusivo de apenas uma pessoa significa desvio de finalidade²³. Assim, atualmente, à luz do art. 1º da Constituição Federal de 1988, interesse público deve ser entendido como o complexo de direitos fundamentais dos indivíduos, e a finalidade do ato administrativo, a sua realização.

Caberá ao legislador ou ao Poder Judiciário restringir os limites interpretativos desta verdadeira “exceção da exceção”, sob pena de se legitimar o arbítrio.

4. ANÁLISE JURISPRUDENCIAL.

A principal discussão envolvendo a Lei de Acesso à Informação sobre a qual o Poder Judiciário foi instado a se manifestar diz respeito à possibilidade de ampla divulgação da remuneração dos servidores públicos através de relação nominal.

Em 2012, o Conselho Nacional de Justiça expediu a Resolução n. 151, alterando a Resolução n. 102 e determinando a publicidade das verbas remuneratórias percebidas pelos juízes e pelos serventuários, identificados por nome e lotação. Tal resolução foi questionada no Supremo Tribunal Federal, por meio da Ação Cível Originária n. 1993, ajuizada pela Associação dos Juizes Federais do Rio de Janeiro e Espírito Santo – AJUFERJES em face da União, com fundamento na garantia constitucional de proteção à vida privada e à intimidade, bem como na ofensa ao princípio da proporcionalidade²⁴. Sustentou-se, também, na inicial, violação à legalidade, posto que a Lei Federal n. 12.527 preconiza em seu art. 6º, III, e no art.

²³ BARROSO, Luís Roberto. Op. Cit., p. 71.

²⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ACO n. 1993. Relator Ministro Joaquim Barbosa. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4278084>>. Acesso em: 21 set. 2014.

31, a proteção da intimidade na divulgação de informações pessoais. De acordo com a autora da ação, o CNJ estaria extrapolando a regulamentação da lei.

O relator à época, Ministro Joaquim Barbosa, negou monocraticamente o pedido de tutela antecipada, sob o fundamento de que estariam ausentes os seus requisitos e que o STF já havia se pronunciado anteriormente no sentido de que a divulgação da remuneração de servidores públicos, mesmo nominalmente, não ofenderia a intimidade e a vida privada, mas atenderia ao interesse público. A decisão ressaltou que o STF decidira administrativamente divulgar os subsídios dos próprios ministros e de seus serventuários. O mérito desta ação também permanece pendente de julgamento.

O precedente mencionado pelo Ministro Joaquim Barbosa refere-se ao julgamento pelo plenário de Agravo Regimental do pedido de Suspensão de Segurança n. 3902, de relatoria do então Ministro Ayres Britto, ocorrido antes da entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação.

No caso concreto, o Sindicato de Especialistas de Educação do Ensino Público Municipal – SINESP – e Associação dos Engenheiros, Arquitetos e Agrônomos Municipais de São Paulo impetraram mandado segurança contra ato do Município de São Paulo que determinou a divulgação, no sítio eletrônico da prefeitura, de lista nominal de todos os servidores públicos municipais indicando suas lotações e suas remunerações integrais. O Tribunal de Justiça de São Paulo concedeu liminarmente a segurança, acolhendo, entre outros, os argumentos de violação à intimidade e de risco à segurança dos servidores, razão pela qual o Município requereu ao STF a cassação desta decisão.

Ao decidir o pedido, o Supremo Tribunal Federal se posicionou pela possibilidade da divulgação, conforme decisão do plenário cujo trecho da ementa do acórdão ora se colaciona:

Caso em que a situação específica dos servidores públicos é regida pela 1ª parte do inciso XXXIII do art. 5º da Constituição. Sua remuneração bruta, cargos e funções por eles titularizados, órgãos de sua formal lotação, tudo é constitutivo de informação de interesse coletivo ou geral. Expondo-se, portanto, a divulgação

oficial. Sem que a intimidade deles, vida privada e segurança pessoal e familiar se encaixem nas exceções de que trata a parte derradeira do mesmo dispositivo constitucional (inciso XXXIII do art. 5º), pois o fato é que não estão em jogo nem a segurança do Estado nem do conjunto da sociedade.²⁵

Note-se que, muito embora não existisse a vedação do art. 31 da Lei de Acesso à Informação, o STF afirmou que o espectro da intimidade e da privacidade dos agentes públicos não abrangia informações referentes às remunerações dos cargos públicos por eles ocupados, inexistindo, portanto violação ao princípio da dignidade humana:

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.²⁶

No entanto, apesar do entendimento fixado na decisão acima e reiterado monocraticamente pelo ex-Ministro Joaquim Barbosa, o STF reconheceu a repercussão geral do tema ao apreciar caso similar no Agravo em Recurso Extraordinário n. 652.777/SP, também de relatoria do ex-Ministro Ayres Britto, em decisão com a seguinte ementa:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. DIVULGAÇÃO, EM SÍTIO ELETRÔNICO OFICIAL, DE INFORMAÇÕES ALUSIVAS A SERVIDORES PÚBLICOS. CONFLITO APARENTE DE NORMAS CONSTITUCIONAIS. DIREITO À INFORMAÇÃO DE ATOS ESTATAIS. PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE ADMINISTRATIVA. PRIVACIDADE, INTIMIDADE E SEGURANÇA DE SERVIDORES PÚBLICOS. Possui repercussão geral a questão constitucional atinente à divulgação, em sítio eletrônico oficial, de informações alusivas a servidores públicos.²⁷

²⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. SS n. 3902 AgR-segundo/SP. Relator Ministro Ayres Britto. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=628198>>. Acesso em 24 jan. 2015.

²⁶ Ibid.

²⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ARE n. 652777 RG/SP. Relator Ministro Teori Zavascki. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1902861>>. Acesso em 24 jan. 2015.

Tal recurso foi interposto pelo Município de São Paulo contra acórdão da 1ª Turma do Colégio Recursal dos Juizados Especiais Cíveis de São Paulo que determinou a exclusão das informações referentes ao nome, ao cargo e aos vencimentos de servidora municipal do sítio eletrônico “De olho nas contas”²⁸.

Reconhecida a repercussão geral, o recurso deu origem ao tema n. 483 “Responsabilidade civil do Estado por dano moral decorrente de publicação da remuneração de servidor público em site na internet”²⁹ e, até o momento, foi admitido o ingresso da União, de diversos sindicatos e associações de servidores, bem como da Confederação Nacional dos Servidores Públicos, todos na qualidade de *amicus curiae*³⁰. Como ainda se encontra pendente de julgamento, restam sobrestados todos os demais recursos extraordinários com fundamento em idêntica controvérsia, nos termos do art. 543-B e §§ do Código de Processo Civil³¹.

Não obstante a ausência de pronunciamento definitivo sobre a matéria pelo STF, o Superior Tribunal de Justiça adotou a *ratio* dos precedentes do Supremo acima listados no julgamento do Mandado de Segurança n. 18847/DF, aplicando a Lei de Acesso à Informação para assegurar a publicação individualizada e nominal de vencimentos de servidores públicos federais:

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. ANALISTAS E TÉCNICOS DE FINANÇAS E CONTROLE. ATO COATOR: PORTARIA INTERMINISTERIAL 233/2012. DIVULGAÇÃO DE REMUNERAÇÃO OU SUBSÍDIO RECEBIDO POR OCUPANTE DE CARGO, POSTO, GRADUAÇÃO, FUNÇÃO E EMPREGO PÚBLICO. LEGALIDADE. LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO. LEI 12.527/2011. DIREITO LÍQUIDO E CERTO À INTIMIDADE NÃO CONFIGURADO. SEGURANÇA DENEGADA.³²

²⁸ Ibid.

²⁹ Ibid.

³⁰ Ibid.

³¹ BRASIL. Código de Processo Civil. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15869/compilada.htm>. Acesso em 24 de jan. 2015.

³² BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. MS n. 18.847/DF, Relator Ministro Mauro Campbell Marques. <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=null&livre=%22lei+de+acesso+%E0+informa%E7%E3o%22&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO#DOC1>. Acesso em 24 jan. 2015.

A matéria, portanto, permanece controversa e aguarda o posicionamento do STF no *leading case* mencionado para trazer segurança jurídica ao tema, sendo apenas possível afirmar a existência de decisões em casos semelhantes no sentido de que a divulgação das remunerações de ocupantes de cargos, empregos e funções públicas, ainda que de forma nominal e individualizada não ofende os direitos da personalidade.

CONCLUSÃO

Nas palavras quase poéticas de Jessé Torres, em alusão aos instrumentos de navegação marítima, “a norma é a medida de comportamento para se chegar a um destino, mas que se pode perder no caminho. O princípio é um valor, perene, fixo, certo, paramétrico, situado acima das normas, o norte confiável do sistema.”³³

Como já visto, a publicidade é um dos princípios mais importantes que norteiam a atividade do administrador público. Todavia, não obstante o decurso de mais de vinte anos desde a promulgação da Constituição, marco da transposição da ditadura militar para o Estado Democrático de Direito, verifica-se ainda hoje resquícios dos tempos autoritários na gestão da *res publica*. Isto ocorre especialmente no tocante à transparência dos dados públicos, na maioria das vezes ocultados do cidadão sob o disfarce da intensa burocracia.

Assim, com vistas a dar maior concretude ao referido princípio e ampliar o controle social sobre o Estado, foi publicada a Lei n. 12.527/11, conhecida como Lei de Acesso à Informação.

Mas embora concebida como instrumento de efetividade do controle social sobre dados públicos, a Lei de Acesso à Informação pondera valores jurídicos e permite o sigilo em

³³ PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. *Controle judicial da Administração Pública: da legalidade estrita à lógica do razoável*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 62.

casos específicos como os que envolvam a segurança do Estado e a honra, a privacidade e a intimidade do cidadão.

Questão polêmica que tem sido repetidamente debatida no Poder Judiciário diz respeito à possibilidade de divulgação na internet da remuneração dos servidores públicos através de relação nominal. Apesar de já ter sido objeto de decisões dos tribunais superiores que prestigiaram o princípio da publicidade e entenderam inexistir violação à honra, à imagem e à privacidade, o reconhecimento da existência de repercussão geral no Agravo em Recurso Extraordinário n. 652.777/SP aponta para uma possível uniformização da jurisprudência sobre o tema.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BRASIL. Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406.htm>. Acesso em: 21 set. 2014.

_____. Código de Processo Civil. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15869compilada.htm>. Acesso em 24 de jan. 2015.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 21 set. 2014.

_____. Lei n. 12.527, de 18 nov. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em: 21 set. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ACO n. 1993. Relator Ministro Luís Roberto Barroso. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4278084>>. Acesso em: 21 set. 2014.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 20. ed. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2009.

FRANÇA, Phillip Gil. *O Controle da Administração Pública*. 3. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno: legitimidade, finalidade, eficiência, resultados*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

_____. *Princípios do Direito Administrativo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. *Controle judicial da Administração Pública: da legalidade estrita à lógica do razoável*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009.