

**FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO E NEGÓCIOS DE SERGIPE**

**RICARDO BARBOSA PEREIRA**

**A LEI Nº 12.527/2011 E O DIREITO CONSTITUCIONAL DE INFORMAÇÃO**

**Aracaju**

**2014**

**RICARDO BARBOSA PEREIRA**

**A LEI Nº 12.527/2011 E O DIREITO CONSTITUCIONAL DE INFORMAÇÃO**

Monografia apresentada à Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe – FANESE, como um dos pré-requisitos para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

**ORIENTADOR:**

Prof. Me. Vitor Condorelli dos Santos

**Aracaju**

**2014**

**RICARDO BARBOSA PEREIRA**

**A LEI Nº 12.527/2011 E O DIREITO CONSTITUCIONAL DE INFORMAÇÃO**

Monografia apresentada à Comissão Julgadora do Curso de Direito da Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe - FANESE, para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Aprovada em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Me. Vitor Condorelli dos Santos

Orientador

Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe - FANESE

---

Prof. Esp. Matheus Brito Meira

1º Examinador

Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe - FANESE

---

Prof. Esp. José Carlos Santos

2º Examinador

Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe - FANESE

A Deus, fortaleza de todo meu ser.

## AGRADECIMENTOS

Era uma vez um pássaro em forma de garoto que sempre sonhou com altos voos. O garoto se tornou homem e o homem amadureceu como uma velha águia a pairar sempre do alto, firme e forte confiante nas suas ideias e penetrante no seu olhar solitário para poder decidir o seu próprio destino e o destino de quem ama na hora certa. Claro que já tentaram abatê-la com desânimo, incertezas e até tristeza, porém, como a águia é o animal mais completo e inteligente do planeta, me inspirei nesse bicho para comparar todo o meu trajeto de luta, dedicação e firmeza nos meus objetivos, contando sempre com o apoio de pessoas que não poderia deixar de citá-las, pessoas essas que principalmente nos momentos de fraqueza me ajudaram a superar a mim mesmo e seguir adiante, como minha infinita amiga Maria do Alivio, entre outros amigos que foram importantes na minha trajetória, como Devanir da Silva, Aloisio Ricardo Prado Villas Boas, Jerônimo dos Santos Neto, meus saudosos amigos irmãos Aloisio Santos Filho (Pompom) e Cleomar Brandi que em vida muito me incentivaram para meu êxito, agradeço principalmente a minha base que é minha família encabeçada pelo meu saudoso e querido pai Juraci Santana Pereira, que me ensinou os princípios básicos da vida, minha amada mãe Maria José Barbosa Pereira que forte como uma rocha sempre me orientou a trilhar pelo caminho do bem, ao meu irmão Marcos André Barbosa Pereira, meus primos Adriana e André Barbosa, que são meus parceiros, e o sentido maior da minha vida que são meus filhos, que, pela ordem de chegada, são Ricardo Diego (meu xodó), Maykon Dannilo (minha cópia), Igor Ricardo (meu chaveirinho) e minha princesinha Luana recém-chegada à turma. Quero agradecer também aos meus professores que hoje se tornaram meus amigos, a exemplo de José Carlos, Matheus, Vitor Condorelli, Vitor Costa, Fernando, Marcelo, Fábio, entre outros que tiveram a mesma importância. Agradeço também aos meus colegas que tornaram-se também amigos e a todas as pessoas que de forma direta ou indireta contribuíram e acreditaram em mim, proporcionando o meu crescimento como pessoa e me tornando um ser humano melhor. Por fim, e acima de tudo, agradeço a Deus por todas as oportunidades que me deu para que chegasse até aqui com saúde, força e sobretudo sabedoria. Acrescento sempre na minha vida uma letra de Charles Chaplin que diz assim:

*Sorri Quando a dor te torturar, E a saudade atormentar, Os teus dias tristonhos, vazios, Sorri, Quando tudo terminar, Quando nada mais restar, Do teu sonho encantador, Sorri, Quando o sol perder a luz, E sentires uma cruz, Nos teus ombros cansados doridos, Sorri, Vai mentindo a tua dor, E ao notar que tu sorris, Todo mundo irá supor, Que és feliz. Smile!*

Obrigado a todos!

A publicidade sempre foi tida como um princípio administrativo porque se entende que o Poder Público, por ser público, deve agir com a maior transparência possível, a fim de que os administrados tenham, a toda hora, conhecimento do que os administradores estão fazendo.  
(José Afonso da Silva)

## RESUMO

A transparência pública depende da implementação do direito fundamental à informação previsto no art. 5º, XXXIII da Constituição Federal. De forma igual, o art. 37, §3º, II do referido diploma legal estabelece o direito de acesso dos usuários dos serviços públicos aos registros administrativos e às informações sobre atos do governo. No âmbito infraconstitucional, o direito à informação foi regulamentado pela Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 que, a partir de então, passou a representar uma mudança de paradigma na Administração Pública brasileira, implementando a “cultura da transparência”, necessária ao combate à corrupção e ao controle social da máquina administrativa. Os debates em torno da divulgação da remuneração, subsídios, proventos e outras vantagens dos servidores públicos com a identificação nominal dos agentes públicos foram intensificados com a publicação dessa lei. Em uma leitura detalhada da lei e, principalmente em face da privacidade de certas informações, pode-se verificar que não há qualquer dispositivo que imponha o dever de publicação nominal das espécies remuneratórias dos agentes públicos nessa lei.

**PALAVRAS-CHAVE:** informações; intimidade; direito constitucional.

## RESUMEN

La transparencia pública depende de la aplicación del derecho fundamental a la información mencionada en el art. 5º, XXXIII, de la Constitución Federal. Igualmente, el art. 37 , §3º , II de la mencionada ley establece el derecho de acceso a los usuarios administrativos de los registros públicos y la información sobre los actos de los servicios gubernamentales. En infraestructura en el marco del derecho a la información está regulado por la Ley nº 12.527 del 18 de noviembre de 2011 que , desde entonces, ahora representa un cambio de paradigma en la administración pública brasileña , la implementación de una "cultura de transparencia" que se necesita para la lucha contra la corrupción y el control social de la maquinaria administrativa. Los debates sobre la transparencia de las retribuciones, dietas, sueldos y otros beneficios para los servidores públicos con la identificación nominal de los funcionarios públicos se intensificaron con la publicación de la presente ley. En una lectura detallada de la ley y, sobre todo, en la faz de la privacidad de cierta información, se puede observar que no hay ninguna disposición que impone un deber de las especies nominales de retribuciones de los funcionarios públicos que las leyes de la publicación.

**PALABRAS-CLAVE:** información; intimidad; derecho constitucional.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	09
<b>2 DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO</b> .....	12
2.1 No Mundo.....	12
2.2 No Brasil .....	15
<b>3 PUBLICIDADE E TRANSPARÊNCIA</b> .....	23
<b>4 CLASSIFICAÇÃO DAS INFORMAÇÕES</b> .....	27
4.1 Informações Imprescindíveis à Segurança da Sociedade e do Estado .....	27
4.2 Quanto ao Grau de Sigilo .....	28
4.3 Da Proteção e do Controle de Informações Sigilosas .....	29
4.4 Competência, Decisão e Reclassificação da Informação .....	29
4.4.1 Competência .....	29
4.4.2 Decisão de Classificação .....	31
4.4.3. Reclassificação de Informação .....	32
4.5 Reavaliação de Informações .....	32
4.6 Comissão Mista de Reavaliação .....	33
4.7. Outras Disposições Finais da Lei .....	33
4.7.1 Tratados, acordos e atos internacionais .....	33
4.7.2 Núcleo de Segurança e Credenciamento (NSC) .....	33
4.7.3 Regulamentação pelo Poder Executivo .....	34
4.7.4 Aplicação de Lei Subsidiariamente .....	34
4.7.5 Alteração do Estatuto dos Servidores Públicos Federais – Regime jurídico .....	34
4.7.6 Revogações .....	35
<b>5 DIVULGAÇÃO DA REMUNERAÇÃO, SUBSÍDIO E PROVENTOS DOS AGENTES PÚBLICOS</b> .....	36
5.1 Debates Judiciais .....	37
5.1.1 STF: Suspensão de Segurança em Agravo Regimental nº. 3902 .....	37
5.1.2 SJ/DF: Autos de processo n.º 33326.48.2012.4.01.3400 .....	40
5.1.3 TJ/PR: ADIN n.º 724.032-8 .....	43
5.2 Alguns Apontamentos Doutrinários .....	45
<b>6 CONCLUSÃO</b> .....	52
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	53

## 1 INTRODUÇÃO

A participação e os instrumentos de controle dos cidadãos na gestão pública vêm sendo aperfeiçoados mediante a concretização dos preceitos constitucionais inseridos na Constituição de 1988, regulamentados pelo Poder Legislativo e progressivamente implementados pelo Poder Público.

Há, inequivocamente, deveres, da cidadania, os quais compelem o cidadão a cooperar com a sociedade, honra e defender a pátria, a participar do gerenciamento do Estado. Para tanto, porém, o cidadão deve conhecer os objetivos e aspirações nacionais para contribuir com as autoridades no sentido de concretizá-los. Deve ter consciência da importância da integridade territorial. Da saúde econômica da nação, dos seus problemas políticos, econômicos e sociais etc. Sem este conhecimento não terá como se integrar, efetivamente, como cidadão, como ser cívico, como patriota, como agente de atuação ativa, crítica e construtiva<sup>1</sup>

A importância do acesso à informação como mecanismo de consolidação dos regimes democráticos foi destacada na fundamentação do projeto de lei de acesso à informação (protocolo AA1778E6) encaminhado à Câmara dos Deputados:

O acesso à informação pública, além de indispensável ao exercício da cidadania, constitui um dos mais fortes instrumentos de combate à corrupção. O anteprojeto em questão figura, portanto, como mais uma medida adotada pelo Governo Federal com o objetivo de promover ética e ampliar a transparência no setor público<sup>2</sup>.

No discurso proferido pela Presidente da República, Dilma Rousseff, durante a cerimônia de sanção do projeto de Lei que garante o acesso a informações públicas e que criou a Comissão Nacional da Verdade<sup>3</sup>, foi ressaltado o

---

<sup>1</sup> LIMA, Francisco Gérson Marques de. **Os deveres constitucionais:** o cidadão responsável. p. 165 In BONAVIDES, Paulo; LIMA, Francisco Gérson Marques de; BEDÉ, Faya Silveira. Constituição e Democracia: Estudos em homenagem ao Prof.J.J. Canotilho. São Paulo: Malheiros, 2006.

<sup>2</sup> BRASIL, Câmara dos Deputados. **Projeto de lei de acesso a informações (Projeto de lei n. AA1778E6):** exposição de motivos. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/acessoainformacaoGOV/materiais-interesse/exposicao-motivos-projeto-lei-acesso-informacao.pdf>>. Acesso em 7 abr. 2014.

<sup>3</sup> A Lei n.º 12.528, de 18 de novembro de 2011, criou a Comissão Nacional da Verdade no âmbito da Casa Civil da Presidência da República. Essa Comissão atuará no âmbito da Casa Civil da Presidência da República com a finalidade de examinar e esclarecer as graves violações de direitos humanos praticadas no período fixado no art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a fim de efetivar o direito à memória e à verdade histórica e promover a reconciliação nacional. Ela é composta de forma pluralista por 7 (sete) membros, designados pelo Presidente da República, dentre brasileiros, de reconhecida idoneidade e conduta ética, identificados com a defesa da democracia e da institucionalidade constitucional, bem como com o respeito aos direitos humanos. Os principais

momento de promulgação da lei como um avanço não só na democracia, como também na área dos direitos sociais.

Essas duas leis de assuntos distintos, mas estão diretamente ligadas uma à outra. São leis que representam um grande avanço institucional e um passo decisivo na consolidação da democracia brasileira. Leis que tornam o Estado brasileiro mais transparente e garantem o acesso à informação e, ao mesmo tempo, o direito à memória e à verdade e, portanto, ao pleno exercício da cidadania<sup>4</sup>.

Isso significa dizer que o Estado deve prestar contas de sua atuação e a sociedade deve ser mais vigilante, o Brasil é um país cuja economia está em crescimento, como indica uma recente pesquisa do FIRJAN, que constatou:

Em 2010, o setor público brasileiro arrecadou R\$1,2 trilhões em tributos, o equivalente a 33,6% de tudo o que o País produziu. Esse percentual é similar ao de países desenvolvidos e quase duas vezes maior que o de economias emergentes como o Chile e o México, por exemplo. Não obstante, há urgência de gastos, principalmente na área social, e de investimentos tanto para repor a infraestrutura, desgastada pela falta de conservação, quanto para evitar que a precariedade da provisão de serviços públicos essenciais venha a ser um obstáculo ao crescimento da economia brasileira<sup>5</sup>.

Do exposto, verifica-se que o Estado brasileiro possui condições econômicas de prover diversas políticas públicas para o desenvolvimento e a qualidade de vida de seus cidadãos. Para que os recursos financeiros, materiais e

---

objetivos dessa comissão são, conforme artigo 3º dessa lei: I - esclarecer os fatos e as circunstâncias dos casos de graves violações de direitos humanos mencionados no caput do art. 1º; II - promover o esclarecimento circunstanciado dos casos de torturas, mortes, desaparecimentos forçados, ocultação de cadáveres e sua autoria, ainda que ocorridos no exterior; III - identificar e tornar públicos as estruturas, os locais, as instituições e as circunstâncias relacionados à prática de violações de direitos humanos mencionadas no caput do art. 1º e suas eventuais ramificações nos diversos aparelhos estatais e na sociedade; IV - encaminhar aos órgãos públicos competentes toda e qualquer informação obtida que possa auxiliar na localização e identificação de corpos e restos mortais de desaparecidos políticos, nos termos do art. 1º da Lei nº9.140, de 4 de dezembro de 1995; V - colaborar com todas as instâncias do poder público para apuração de violação de direitos humanos; VI - recomendar a adoção de medidas e políticas públicas para prevenir violação de direitos humanos, assegurar sua não repetição e promover a efetiva reconciliação nacional; e VII - promover, com base nos informes obtidos, a reconstrução da história dos casos de graves violações de direitos humanos, bem como colaborar para que seja prestada assistência às vítimas de tais violações. Mais informações podem ser encontradas no site oficial: [www.cnv.gov.br](http://www.cnv.gov.br)

<sup>4</sup> ROUSSEF, DILMA. **Discurso da Presidente da República, Dilma Roussef, durante cerimônia de sanção do projeto de Lei que garante o acesso a informações públicas e do projeto de Lei que cria a Comissão Nacional da Verdade.** Brasília/DF, 18/11/2011. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/imprensa/discursos/discorso-da-presidente-da-republica-dilma-roussef-durante-cerimonia-de-sancao-do-projeto-de-lei-que-garante-o-acesso-a-informacoes-publicas-e-do-projeto-de-lei-que-cria-a-comissao-nacional-da-verdade>>\_Acesso em:11 abr. 2104.

<sup>5</sup> FIRJAN, Sistema FIRJAN. **Índice Firjan de Gestão Fiscal.** Ano base 2010. Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro. Publicado em 2012. Disponível em: <[http://www.firjan.org.br/IFGF/download/IFGF\\_2010.pdf](http://www.firjan.org.br/IFGF/download/IFGF_2010.pdf)> Acesso em 15 set. 2013.

peçoais do Estado sejam aplicados com eficiência e adequação, sem desvios e desperdícios, é necessário que haja transparência e efetiva participação e controle da sociedade.

O processo democrático é um processo contínuo, que não se esgota na escolha de governantes e de representantes políticos por meio do voto. Deve ser fortalecido e aprofundado, beneficiando-se no século XXI das novas tecnologias da comunicação e da informação, que permitem novas formas de participação da sociedade na gestão dos recursos públicos e conferem maior legitimidade às políticas públicas<sup>6</sup>.

Com efeito, novas tecnologias devem ser disponibilizadas e utilizadas para permitir ampla divulgação e acesso às informações públicas, fortalecendo a cidadania por meio de uma relação mais próxima entre a população e o Estado.

---

<sup>6</sup> BRASIL. Controladoria Geral da União. Acesso à informação pública. **Plano de Ação do Governo Brasileiro Parceria para Governo Aberto (OGP)**. Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacaogov/acesso-informacao-mundo/governo-aberto/ogp-brazil-actionplan.pdf>> Acesso em 11 set. 2013. p. 1

## **2 DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO**

### **2.1 No Mundo**

O direito de acesso às informações é direito básico do ser humano e está contido em diversos normativos internacionais, tais como: Declaração Universal dos Direitos Humanos, Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de expressão, Carta Africana sobre os Direitos Humanos e dos Povos e a Convenção Europeia sobre Direitos Humanos. Eis o teor de algumas delas:

#### **a) Declaração Universal dos Direitos Humanos**

Toda pessoa tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opinião e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras<sup>7</sup>.

#### **b) Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de expressão**

1. Toda pessoa tem direito de buscar, receber e divulgar informações e opiniões livremente, nos termos estipulados no Artigo 13 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Todas as pessoas devem contar com igualdade de oportunidade para receber, buscar e divulgar informação por qualquer meio de comunicação, sem discriminação por nenhum motivo, inclusive os de raça, cor, religião, sexo, idioma, opiniões políticas ou de qualquer outra índole, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social.
2. Toda pessoa tem direito de acesso à informação sobre si próprio ou sobre seus bens, de forma expedita e não onerosa, esteja a informação contida em bancos de dados registros públicos ou privados e, se for necessário, de atualizá-la, retificá-la e/ou emendá-la.
3. 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

---

<sup>7</sup> BRASIL. Ministério da Justiça. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: [http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis\\_intern/ddh\\_bib\\_inter\\_universal.htm](http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm). Acesso em: 26 jun. 2012.

o caso de existência de perigo real e iminente que ameace a segurança nacional em sociedades democráticas<sup>8</sup>.

### c) Carta Africana sobre os Direitos Humanos e dos Povos

Artigo 9º: Toda a pessoa tem direito à informação<sup>9</sup>. (Tradução livre).

### d) Convenção Europeia sobre Direitos Humanos

Artigo 10º: (Liberdade de expressão)

1. Qualquer pessoa tem direito à liberdade de expressão. Este direito compreende a liberdade de opinião e a liberdade de receber ou de transmitir informações ou ideias sem que possa haver ingerência de quaisquer autoridades públicas e sem considerações de fronteiras. O presente artigo não impede que os Estados submetam as empresas de radiodifusão, de cinematografia ou de televisão a um regime de autorização prévia.

2. O exercício destas liberdades, porquanto implica deveres e responsabilidades, pode ser submetido a certas formalidades, condições, restrições ou sanções, previstas pela lei, que constituam providências necessárias, numa sociedade democrática, para a segurança nacional, integridade territorial ou a segurança pública, a defesa da ordem e a prevenção do crime, a proteção da saúde ou da moral, a proteção da honra ou dos direitos de outrem, para impedir a divulgação de informações confidenciais, ou para garantir a autoridade e a imparcialidade do poder judicial<sup>10</sup>.

O acesso à informação pública garantido por lei não é uma novidade. Em momentos anteriores, diferentes países estabelecem o direito e os procedimentos para a sociedade solicitar e receber informações públicas em poder do governo.

ORDEM	PAÍS	ANO DA LEI
1º	Suécia	1766
2º	Finlândia	1951
3º	Estados Unidos da América	1966
4º	Dinamarca	1970
5º	Noruega	1970
6º	França	1978
7º	Grécia	1978
8º	Holanda	1978

<sup>8</sup> COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Declaração de princípios sobre liberdade de expressão.** Disponível: <<http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/s.Convencao.Liberdade.de.Expressao.htm>>. Acesso em 26 mar.2014.

<sup>9</sup> RIGHT2INFO. Instrumentos e padrões internacionais. **Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos.** Disponível em: <[http://www.right2info.org/resouces/publicacions/instruments-and-standards/africa\\_-charter-on-human-and-pepples-rights\\_eng](http://www.right2info.org/resouces/publicacions/instruments-and-standards/africa_-charter-on-human-and-pepples-rights_eng)>. Acesso em: 07 abr.2014.

<sup>10</sup> ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Europeia sobre Direitos Humanos.** Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artilID=536&IID=4>>. Acesso em: 08 abr.2014.

9º	Austrália	1982
10º	Nova Zelândia	1982
189º	Brasil	2011

Desde 1766<sup>11</sup>, por meio do “The Freedom of the Press Act” a Suécia já adotara uma lei com instrumentos de acesso aos dados do governo e liberdade de imprensa. O artigo 1º, do Capítulo 02, dispunha: “*a fim de incentivar o livre intercâmbio de opinião e esclarecimento do público cada ‘cidadão’ sueco terá acesso livre aos documentos oficiais*”<sup>12</sup>. O artigo 2º do Capítulo 02 apresentava as restrições de acesso, e os dispositivos seguintes traziam as definições de documento oficial, assim como quem poderia ser considerado ou equiparado à autoridade pública.

A Constituição atual da Suécia<sup>13</sup> é baseada em quatro normas fundamentais: instrumento de governo (a forma de governo, liberdades fundamentais, direitos do povo sueco, eleições para o parlamento etc.), a Lei de Sucessão (como se herda o trono – monarquia), a Liberdade da Lei de Imprensa e a Lei Fundamental sobre a Liberdade de Expressão. A nova Lei de liberdade à imprensa foi aprovada 1949 e protege o direito de difusão de informações, desde que com responsabilidade perante o direito de difusão de informações, desde que com responsabilidade perante a lei. Uma garantia respeitável da lei é o princípio do acesso do público a documentos oficiais, em que os cidadãos têm direito de acessar e estudar os documentos públicos.

Verifica-se que apenas na década de 1950 e 1960 países como a Finlândia (1951) e os Estados Unidos da América (1966) instituíram leis de acesso às informações públicas. O primeiro país da América Latina a adotar uma lei desse tipo foi a Colômbia, em 1985<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> Mais informações sobre as leis da Suécia podem ser encontradas no site: <http://www.sweden.gov.se/sb/d/2853/a/16199>

<sup>12</sup> SUÉCIA. **A Liberdade da Lei de Imprensa.** Disponível em: <[http://www.servat.unibe.ch/icl/sw03000\\_.html](http://www.servat.unibe.ch/icl/sw03000_.html)> Acesso em: 14 set.2012. Texto original: “*In order to encourage the free interchange of opinion and the enlightenmente of the public, every Swedish subject shall have free Access to official documents*”. (Tradução livre).

<sup>13</sup> Cf. site oficial da Suécia. Disponível em: <http://www.sweden.gov.se/sb/d/2853/a/16199>> Acesso em 14 mar. 2014.

<sup>14</sup> Mais informações sobre o ranking de países a adotarem leis que regulamentam o acesso à informação pública podem ser encontrados nos seguintes sites:

a) <<http://www.freedominfo.org/regions/erope/sweden/>>

b) <[http://right2info.org./](http://right2info.org/)>

c) <<http://www.rti-rating.org/countrydata.html>> Com uma palavra a data de implementação da lei na Suécia, que é de 1766 e não, de 1866. O “Global Right to Information Rating” apresenta o raking dos países que publicaram leis de acesso à informação, trazendo dados como a quantidade de direitos, o escopo, os procedimentos, exceções, as sanções, a lei na íntegra, etc.

Destacam-se alguns objetivos do acesso às informações públicas que fundamentam diversas leis pelo mundo:

- a) Proporcionar a transparência do Estado;
- b) Contribuir para a democratização do Estado;
- c) Assegurar uma cidadania informada mediante o conhecimento dos fundamentos das políticas públicas que afetam a vida de toda a sociedade;
- d) Avaliar o desempenho d governo;
- e) Assegurar e incentivar a participação dos cidadãos no processo de formulação de políticas públicas e tomada de decisão;
- f) Propiciar a responsabilização das autoridades que exercem funções e gerenciam recursos públicos.

## 2.2 No Brasil

A Constituição da República de 1988, fundada nos princípios de Estado Social e Democrático de Direito, trouxe diversas garantias e proteções fundamentais aos cidadãos para que estes pudessem se aproximar da gestão pública. Desde então, vêm sendo implementadas normas para garantir a publicidade e transparência das ações de todo o Estado.

A Constituição Federal de 1988 é exemplar na determinação de participação cidadã e publicidade dos atos estatais. Destacam-se, por exemplo, o direito de petição e de obtenção de certidões, de garantia de *habeas data*, de realização de audiências públicas e da regra de publicidade de todos os julgamentos do Poder Judiciário (art. 93, IX, CF/88). Nesse sentido, a Constituição abriu novas perspectivas para o exercício ampliado do controle social da atuação do Estado, com destacada contribuição da imprensa livre, de organizações não governamentais e da atuação individualizada de cada cidadão<sup>15</sup>.

No Brasil o direito de acesso à informação está garantido na Constituição de 1988 no artigo 5º, inciso XXXIII e está previsto em outras leis.

### a) Constituição

---

<sup>15</sup> BRASNCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.p.864.

Artigo 5º, 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;

Apesar de esse dispositivo estar vigente desde a promulgação da Constituição de 1988, os estudiosos caracterizavam-no como uma norma de eficácia contida<sup>16</sup>.

Outros dispositivos na Constituição e em leis infraconstitucionais expõem a ideia de acesso às informações públicas, transparência e publicidade.

Artigo 5º, XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

Artigo 5º, XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

- a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;
- b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal;

Artigo 37 §3 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)

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

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

---

<sup>16</sup> Norma de eficácia contida pode ser definida, segundo alguns autores, como:

a) José Afonso da Silva (1999, p.116): “são aquelas normas em que o legislador constituinte regulou suficientemente os interesses relativos a determinada matéria, mas deixou margem à atuação restritiva por parte da competência discricionária do Poder Público, nos termos que a lei estabelecer ou nos termos de conceitos gerais nelas enunciados”.

SILVA (1999, p.116) afirma que esse tipo de norma tem aplicabilidade imediata e direta. “Tendo eficácia independente da interferência do legislador ordinário, sua aplicabilidade não fica condicionada a uma normação ulterior, mas fica dependente dos limites (daí: eficácia contida) que ulteriormente se lhes estabeleçam mediante lei, ou de que as circunstâncias restritivas, constitucionalmente admitidas, ocorram (atuação do Poder Público para manter a ordem, a segurança pública, a defesa nacional, a integridade nacional etc.), na forma permitida pelo direito objetivo”.

b) Paulo Bonavides (2011, p. 252): “as normas de eficácia diferida trazem já definida, intacta e regulada pela Constituição a matéria que lhe serve de objeto, a qual depois será apenas efetivada na prática mediante atos legislativos de aplicação. Não são promessas cujo conteúdo há de ser ministrado ou estabelecido a posteriori pela autoridade legislativa interposta”. O estudioso afirma também que as normas precisam apenas de meios técnicos para aplicarem a matéria a que se referem diretamente, sendo que a sua eficácia e aplicabilidade se manifesta de maneira imediata.

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 quanto dela necessitem.

**b) Lei nº. 8.159, de 8 de janeiro de 1991 – Lei de arquivos públicos**

Art. 1º - É dever do Poder Público a gestão documental e a proteção especial a documentos de arquivos, como instrumento de apoio à administração, à cultura, ao desenvolvimento científico e como elementos de prova e informação.

Art. 4º - Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral, contidas em documentos de arquivos, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujos sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, bem como à inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas. (original não grifado)

**c) Lei nº. 9.051, de 18 de maio de 1995 – Expedição de certidões para a defesa de direito e esclarecimentos de situações**

De acordo com essa lei, o prazo para expedição de certidões de interesse é de 15 dias.

Art. 1º As certidões para a defesa de direitos e esclarecimentos de situações, requeridas aos órgãos da administração centralizada ou autárquica, às empresas públicas, às sociedades de economia mista e às fundações públicas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, deverão ser expedidas no prazo improrrogável de quinze dias, contado do registro do pedido no órgão expedidor.

Art. 2º Nos requerimentos que objetivam a obtenção das certidões a que se refere esta lei, deverão os interessados fazer constar esclarecimentos relativos aos fins e razões do pedido. (original não grifado)

A interpretação do artigo 2º dessa lei deve ser feita em conformidade com a lei de acesso à informação, desse modo, não é possível a exigência de esclarecimentos relativos aos fins e às razões do pedido.

**d) Lei n.º 9.507, de 12 de novembro de 1997 – Lei do Habeas Data**

O *Habeas data* serve para obter ou retificar informação personalíssima, ou seja, da própria pessoa.

Art. 7º Conceder-se-á *habeas data*:

I - para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registro ou banco de dados de entidades governamentais ou de caráter público;

II - para a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo;

III - para a anotação nos assentamentos do interessado, de contestação ou explicação sobre dado verdadeiro mas justificável e que esteja sob pendência judicial ou amigável.

Art. 1º (VETADO)

Parágrafo único. Considera-se de caráter público todo registro ou banco de dados contendo informações que sejam ou que possam ser transmitidas a terceiros ou que não sejam de uso privativo do órgão ou entidade produtora ou depositária das informações.

#### **e) Lei n.º 9.755, de 16 de dezembro de 1998 – Contas Públicas**

Essa lei dispõe sobre a criação de “homepage” na “Internet”, pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e das informações com as seguintes especificações:

Art. 1º O Tribunal de Contas da União criará *homepage* na rede de computadores *Internet*, com o título "contas públicas", para divulgação dos seguintes dados e informações:

I – os montantes de cada um dos tributos arrecadados pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, os recursos por eles recebidos, os valores de origem tributária entregues e a entregar e a expressão numérica dos critérios de rateio (*caput* do art. 162 da Constituição Federal);

II – os relatórios resumidos da execução orçamentária da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (§ 3º do art. 165 da Constituição Federal);

III – o balanço consolidado das contas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, suas autarquias e outras entidades, bem como um quadro estruturalmente idêntico, baseado em dados orçamentários (art. 111 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964);

IV – os orçamentos do exercício da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e os respectivos balanços do exercício anterior (art. 112 da Lei nº 4.320, de 1964);

V – os resumos dos instrumentos de contrato ou de seus aditivos e as comunicações ratificadas pela autoridade superior (*caput* do art. 26, parágrafo único do art. 61, § 3º do art. 62, arts. 116, 117, 119, 123 e 124 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993);

VI – as relações mensais de todas as compras feitas pela Administração direta ou indireta (art. 16 da Lei nº 8.666, de 1993).

§ 1º Os dados referidos no inciso I deverão estar disponíveis na *homepage* até o último dia do segundo mês subsequente ao da arrecadação.

§ 2º Os relatórios mencionados no inciso II deverão estar disponíveis na *homepage* até sessenta dias após o encerramento de cada bimestre.

§ 3º O balanço consolidado previsto no inciso III deverá estar disponível na *homepage* até o último dia do terceiro mês do segundo semestre do exercício imediato àquele a que se referir, e o quadro baseado nos orçamentos, até o último dia do primeiro mês do segundo semestre do próprio exercício.

§ 4º Os orçamentos a que se refere o inciso IV deverão estar disponíveis na *homepage* até 31 de maio, e os balanços do exercício anterior, até 31 de julho de cada ano.

§ 5º Os resumos de que trata o inciso V deverão estar disponíveis na *homepage* até o quinto dia útil do segundo mês seguinte ao da assinatura do contrato ou de seu aditivo, e as comunicações, até o trigésimo dia de sua ocorrência.

§ 6º As relações citadas no inciso VI deverão estar disponíveis na *homepage* até o último dia do segundo mês seguinte àquele a que se referirem<sup>17</sup>.

Este *site* já foi implementado pelo Tribunal de Contas da União e está disponível no endereço: <http://www.contaspublicas.gov.br/AtualizaLinks.asp>. Pode ser considerada como a primeira iniciativa a impor a divulgação de informações das contas públicas na Internet.

#### **f) Lei Complementar n.º 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal**

Desde a sua sanção no ano 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101/2000) já trazia a noção de responsabilidade na gestão fiscal ou de recursos públicos mediante o conceito de transparência pública.

Art. 1º § 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. (original não grifado)

<sup>17</sup>BRASIL. **Lei nº 9.755, de 16 de dezembro 1998**. Dispõe sobre a criação de “homepage” na “Internet”, pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações que especifica, e dá outras providências. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9755.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9755.htm)> Acesso em 03 out.2013.

A Lei de Responsabilidade Fiscal assegura a transparência por meio do orçamento participativo; do acompanhamento em tempo real da execução financeira e orçamentária; e pela adoção de um sistema integrado de administração financeira e controle.

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante: (Redação dada pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A. (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009)

Além das inclusões no parágrafo único do artigo 48, a Lei Complementar n.º 131/2009 garantiu o acesso às informações sobre despesa e receita em geral, a qualquer pessoa física e jurídica com a inserção do artigo 48-A na LRF. Dessa maneira procurou viabilidade que a população venha a conhecer as ações de governo e o destino dos recursos arrecadados pelo poder público.

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a: (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários. (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

Art. 49. As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder

Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

Parágrafo único. A prestação de contas da União conterá demonstrativos do Tesouro Nacional e das agências financeiras oficiais de fomento, incluído o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, especificando os empréstimos e financiamentos concedidos com recursos oriundos dos orçamentos fiscal e da seguridade social e, no caso das agências financeiras, avaliação circunstanciada do impacto fiscal de suas atividades no exercício.

**g) Lei n.º 11.111, de 05 de maio de 2005 – Revogada:**

A lei que regulamentava a parte final do dispositivo no inciso XXXIII do caput do art. 5.º da Constituição foi revogada expressamente pela Lei n.º 12.527 de 2011 (Lei de acesso à informação).

Art. 46. Revogam-se:

I – a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005;

**h) Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011:**

A fim de ampliar o princípio constitucional da publicidade e dar eficácia plena à garantia fundamental de acesso às informações públicas foi sancionada a Lei n.º 12.527, em 18 de novembro de 2011, regulamentando o direito de acesso a informações em todos os Poderes e entes da Federação.

A Lei n.º 12.527/11 foi publicada em 18 de novembro de 2011 com uma *vacatio legis* de 180 dias, ou seja, foi concedido um prazo para que os órgãos e as entidades se adequassem a essa nova cultura de acesso à informação. Esse prazo expirou em 16 de maio de 2012, estando a lei em vigor, desde então.

A Controladoria Geral da União (CGU) foi a responsável pelo Projeto de Lei de Acesso à informação (Protocolo AA1778E6) e é o órgão incumbido da divulgação da lei em nível federal. Esse órgão foi criado pela Lei n.º 10.683, de 28 de maio de 2003.

A Controladoria-Geral da União (CGU) é o órgão do Governo Federal responsável por assistir direta e imediatamente ao Presidente da República quanto aos assuntos que, no âmbito do Poder Executivo, sejam relativos à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio das atividades de controle interno,

auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria<sup>18</sup>.

A CGU vem desempenhando um importante papel nas políticas de transparência e controle da corrupção no governo, tendo sido responsável pela criação do Portal da Transparência do Governo Federal, lançando em novembro de 2004 cujo objetivo “é aumentar a transparência da gestão pública, permitindo que o cidadão acompanhe como o dinheiro público está sendo utilizado e ajude a fiscalizar”. O site está disponível no endereço <http://www.portaldatransparencia.gov.br/> e lá podem ser encontradas informações sobre receitas, despesas, execução orçamentária e financeira, agentes públicos, transferências de recursos, para Estados, municípios, pessoas jurídicas e pessoas físicas, fundos etc.

No site da Controladoria Geral da União, no endereço <http://www.acessoriainformacao.gov.br/acessoainformacaogov/>, podem ser localizados diversos materiais sobre esse tema.

---

<sup>18</sup> BRASIL. **Controladoria Geral da União**. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/CGU/>> Acesso em 23 set. 2013.

### 3 PUBLICIDADE E TRANSPARÊNCIA

O princípio da publicidade, antes percebido como a simples obrigação de divulgação dos atos da Administração nos diários oficiais, evoluiu em seu significado e foi ampliado, englobando o dever de transparência trazido pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

A publicidade sempre foi tida como um princípio administrativo porque se entende que o Poder Público, por ser público, deve agir com a maior transparência possível, a fim de que os administrados tenham, a toda hora, conhecimento do que os administradores estão fazendo<sup>19</sup>.

O princípio da publicidade, preceito constitucional que rege toda a Administração Pública, uma vez que esta “não poderá ocultar ao administrado o conhecimento dos assuntos que lhe interessam direta ou indiretamente<sup>20</sup>”, pode ser visto sob dois aspectos:

#### a) Publicidade em sentido restrito

A publicidade em sentido restrito diz respeito à divulgação dos atos da Administração por meio do diário oficial. São efeitos da publicação oficial:

- I – presumir o conhecimento dos interessados em relação ao comportamento da Administração Pública direta, indireta e fundacional;
- II – desencadear o decurso dos prazos de interposição de recursos;
- III – marcar o início dos prazos de decadência e prescrição;
- IV – impedir a alegação de ignorância em relação ao comportamento da Administração Pública direta, indireta e fundacional<sup>21</sup>.

A publicação nos diários oficiais não abrange todos os atos da Administração, e, assim, alguns atos continuariam escondidos “sob a cortina do

---

<sup>19</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 34. ed. rev. e atua. São Paulo: Malheiros, 2010, p.671.

<sup>20</sup> BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal Anotada**. 6. ed. rev. atua. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2005, p.644.

<sup>21</sup> GASPARINI, Diogenes, **Direito Administrativo**. 4. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 1995, p.9

Estado”. Essa interpretação restritiva não se coaduna com os próprios instrumentos trazidos pela Constituição de 1988 que promovem uma abertura do Estado para a efetiva participação do povo em sua gestão e controle (direito de acesso à informação, *habeas data*, direito de petição e a obtenção de certidão etc.).

A publicidade, como princípio da administração pública (CF, art. 37, *caput*), abrange toda a atuação estatal, não só sob o aspecto de divulgação oficial de seus atos como, também, de propiciação de conhecimento de conduta interna de seus agentes. Essa publicidade atinge, assim, os atos concluídos e em formação, os processo em andamento, os pareceres dos órgãos técnicos e jurídicos, os despachos intermediários e finais, as atas de julgamento das licitações e contratos com quaisquer interessados, bem como os comprovantes de despesas e as prestações de contas submetidas aos órgãos competentes. Tudo isto é papel ou documento público que pode ser examinado por qualquer interessado, e dele pode obter certidão ou fotocópia autenticada para fins de constitucionais<sup>22</sup>.

Nesses termos, verifica-se que o princípio da publicidade é mais amplo do que a publicação nos diários oficiais.

### **b) Publicidade em sentido amplo**

A publicidade em sentido amplo pode ser entendida como a aplicação máxima desse princípio, referindo-se à ampla divulgação, ao acesso e ao pleno conhecimento das informações públicas. Assim, a publicidade envolve o conceito de transparência.

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, e pode ser considerado, inicialmente, como apreensível, em duas vertentes: (1) na perspectiva do direito à informação (e de acesso à informação), como garantia da participação e do controle social dos cidadãos (a partir das disposições relacionadas no art. 5º, da CF/88), bem como (2) na perspectiva de atuação da Administração Pública em sentido amplo (a partir dos princípios determinados no art. 37, *caput*, e artigos seguintes da CF/88)<sup>23</sup>.

Ao tratar do princípio da publicidade, Celso Antônio Bandeira de Mello assegura que:

<sup>22</sup>MEIRELLES, Hely Lopes. Atualizado por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. **Direito administrativo brasileiro**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p.97.

<sup>23</sup>BRANCO; MENDES, 2011, p.863.

Consagra-se nisto o dever administrativo de manter plena transparência em seus comportamentos. 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 que a todos afetados por alguma medida<sup>24</sup>.

Parte da doutrina diverge do entendimento de que o princípio da publicidade é tão extenso e abrange o dever de transparência. Alguns autores, em especial da literatura contábil, defendem que “a transparência é um conceito mais amplo do que publicidade, isso porque uma informação pode ser pública, mas não ser relevante, confiável, tempestiva e compreensível<sup>25</sup>”. O conceito de transparência, em conformidade com a Lei de responsabilidade fiscal (LF), é trazido como:

A transparência na gestão fiscal é tratada na Lei como um princípio de gestão, que tem por finalidade, entre outros aspectos, franquear ao público acesso a informações relativas às atividades financeiras do Estado e deflagrar, de forma clara e previamente estabelecida, os procedimentos necessários à divulgação dessas informações<sup>26</sup>.

Adauto Viccarini Junior e outros registram que a transparência é a publicação de forma que a população em geral tenha condições de interpretá-los e não se confunde com o princípio da publicidade, insculpido na Constituição, pois para esses a publicidade seria apenas a divulgação dos atos e dos números da gestão.

O princípio da transparência busca franquear ao público acesso a informações relativas à política fiscal, divulgando-as segundo padrões de confiabilidade, abrangência e comparabilidade. O mecanismo de divulgação de informações ao público apoia-se em fórmulas tradicionais, como a publicação de relatórios e demonstrações, tanto quanto em meios mais modernos, principalmente a mídia eletrônica<sup>27</sup>.

Ocorre que, se bem observarmos, a aplicação do dever de transparência trazido pela LRF está voltado às contas públicas, à gestão fiscal e não a todos os atos da Administração.

<sup>24</sup> MELLO, Celso Antonio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 26. ed. rev. atua. São Paulo: Malheiros, p.114.

<sup>25</sup> PLATT NETO, Orion Augusto; DA CRUZ, Flávio; ENSSLIN, Sandra Rolim; ENSSLIN, Leonardo. **Publicidade e Transparência das Contas Públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira**. Disponível em: <<http://www.congressosp.fipecafi.org/artigos52005/89.pdf>> Acesso em: 30 set. 2013, p.3.

<sup>26</sup> VICCARINI JUNIOR, Adauto ... [et AL.]; DA CRUZ, Flávio (coordenador). **Lei responsabilidade fiscal comentada: lei complementar nº.101, de 4 de maio de 2000**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2011, p.185-186.

<sup>27</sup> Id.

Tanto a transparência como a publicidade soa pressupostos básicos da democracia. Para Odete Medauer: “o tema *transparência* ou *visibilidade*, também tratado como *publicidade* da atuação administrativa, encontra-se associada a reivindicação geral de democracia administrativa”<sup>28</sup>. Ao explicar o princípio da publicidade, a professora traz as lições de Bobbio<sup>29</sup> para quem a democracia é “o governo do poder público em público, atribuindo ao segundo “público” o sentido de ‘manifesto’, ‘visível’”. Assim, vê-se que a Administração Pública é para o povo e deve proporcionar transparência de seus atos, o que implica o conceito de publicidade.

Essa visão de que a publicidade abrangeria somente a publicação dos atos nos diários oficiais reduz a aplicação desse princípio constitucional (ao qual a Administração Pública está vinculada), em desacordo com os preceitos de participação popular e controle social. Sem acesso à informação e transparência, a sociedade não pode compreender, participar e controlar a gestão pública.

---

<sup>28</sup> MEDAUER, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 8. ed. rev. atua. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p.146.

<sup>29</sup> BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 1986, p. 84. in MEDAUER, 2004, p. 149.

## 4 CLASSIFICAÇÃO DAS INFORMAÇÕES

Para garantir o exercício pleno do direito de acesso às informações previsto na Constituição, as exceções e restrições de acesso devem ser determinadas de forma clara e de acordo com os critérios definidos na lei.

A avaliação da legítima abrangência das exceções ao direito de acesso a informação é uma tarefa complicada. Por um lado, um sistema de exceções amplo em demasia pode prejudicar seriamente o direito. Em alguns casos, leis de direito a informação que de outra forma teriam grande efetividade são prejudicadas em grande parte por um regime de exceções excessivamente amplo e aberto. Por outro lado, é obviamente importante que todos os interesses legítimos de sigilo recebam a devida consideração, do contrário os órgãos públicos seriam licitamente obrigados a divulgar informações, mesmo que isso pudesse causar danos desproporcionais<sup>30</sup>.

Cada órgão ou entidade tem o dever de classificar suas informações. Assim, não havendo classificação, subentende-se que toda e qualquer informação pode ser disponibilizada ao público (ressalvadas as exceções legais).

### 4.1 Informações Imprescindíveis à Segurança da Sociedade e do Estado

Há uma lista de informações que devem ser classificadas no artigo 23 (inciso I a VIII) uma vez que a sua divulgação ou acesso irrestrito possam:

- I - pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional;
- II - prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do País, ou as que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais;
- III - pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população;
- IV - oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País;

---

<sup>30</sup> MENDEL, Tody. **Liberdade de informação**: um estudo de direito comparado. 2. ed. rev. atual. Brasília: UNESCO, 2009.

V - prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicos das Forças Armadas;

VI - prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional;

VII - pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; ou

VIII - comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações.

Alguns incisos aplicam-se mais especificamente à União. Apesar de a Lei ser de aplicação nacional, houve maior especificidade dos procedimentos aplicáveis à União do que propriamente ao Estado, aos Municípios e às entidades, motivo pelo qual os dispositivos devem ser transpostos à realidade de cada um desses.

#### 4.2 Quanto ao Grau de Sigilo

O sistema de classificação de informações deve considerar:

- a) o interesse público da informação;
- b) a utilização de critérios menos restritivo possível;
- c) a gravidade do risco ou dano à segurança da sociedade e do Estado;
- d) prazo máximo de restrição de acesso ou o evento que defina seu termo

final.

Há 03 (três) níveis do sistema de classificação de informação:

<b>NÍVEL</b>	<b>Prazos de Sigilo</b>
<b>Ultrassegredo</b>	25 anos
<b>Secreto</b>	15 anos
<b>Reservado</b>	05 anos

Pode-se também utilizar eventos<sup>31</sup> para que cesse o sigilo da informação (desde que este ocorra antes do transcurso do prazo máximo de classificação – 25 anos).

O prazo da informação ultrassegreda é prorrogável apenas por uma vez.

<sup>31</sup>Como exemplo:

- fim do mandato político do(a) Presidente da República;
- após o fim de determinada pesquisa;
- após o encerramento da investigação X.

Todos os órgãos e as entidades públicas deverão submeter à reavaliação as informações classificadas como ultrassecretas e secretas no prazo máximo de 2 (dois) anos após a entrada de vigência da Lei Geral de Acesso à informação.

### **4.3 Da Proteção e do Controle de Informações Sigilosas**

É dever de o Estado controlar o acesso e a divulgação de informações sigilosas produzidas por seus órgãos e entidades, assegurando a sua proteção.

Da mesma forma, a pessoa física ou entidade física ou entidade privada que, em razão de qualquer vínculo com o poder público, executar atividades de tratamento de informações sigilosas adotará as providências necessárias para que seus empregados, prepostos ou representantes observem as medidas e os procedimentos de segurança das informações resultantes da aplicação desta Lei.

O acesso à informação classificada como sigilosa cria a obrigação para aquele que a obteve de resguardar o sigilo.

As autoridades públicas deverão adotar as providências necessárias para que o pessoal a elas subordinado hierarquicamente conheça as normas e observe as medidas e os procedimentos de segurança para tratamento de informações sigilosas.

### **4.4 Competência, Decisão e Reclassificação da Informação**

A lei traça a competência para a classificação no âmbito da Administração Pública federal, que deve ser transposta à realidade dos demais entes e órgãos, além de trazer os requisitos que devem conter a decisão de classificação e a reclassificação.

#### **4.4.1 Competência**

A competência para a classificação do sigilo de informações na lei é definida apenas no âmbito da Administração pública federal:

<b>Competência de Classificação</b>			
	<b>Reservado (05 anos)</b>	<b>Secreto (15 anos)</b>	<b>Ultrassegredo (25 anos)</b>
Presidente da República ( <b>Chefe do Poder Executivo</b> )	X	X	X
Vice-Presidente da República ( <b>Chefe do Poder Executivo</b> )	X	X	X
Ministros de Estado e autoridades com as mesmas prerrogativas ( <b>que nos Estados e Municípios são os Secretários</b> )	X	X	X
Comandantes da Marinha, Exército e Aeronáutica	X	X	X
Chefes de Missões Diplomáticas e Consulares permanentes no exterior	X	X	X
Titulares de autarquias, fundações ou empresas públicas e sociedades de economia mista ( <b>Pode ser transposto as entidades da Administração indireta estadual e municipal</b> )	X	X	

<p>Autoridade que exercerão funções de direção, comando ou chefia de hierarquia equivalente ou superior ao nível DAS 101.5</p>	<p>X</p>		
--	----------	--	--

Adaptado – Fonte: Entendendo a Lei Geral de Acesso à Informação<sup>32</sup>.

A competência para classificar a informação como ultrassecreta e secreta poderá ser delegada pela autoridade responsável a agente público, inclusive em missão no exterior, vedada a subdelegação.

A classificação de informação no grau de sigilo ultrassecreto pelos Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica e Chefes de Missões Diplomáticas e Consulares permanentes no exterior deverá ser ratificada pelos respectivos Ministros de Estado, no prazo previsto em regulamento.

A autoridade ou outro agente público que classificar informação como ultrassecreta deverá encaminhar a decisão de que trata à Comissão Mista de Reavaliação de Informações no prazo previsto em regulamento.

As disposições previstas no artigo 27 devem ser aplicadas de acordo com a realidade de cada Poder, ente da Federação e entidades.

#### 4.4.2 Decisão de Classificação

A classificação de informação em qualquer grau de sigilo deverá ser formalizada em decisão que conterà, no mínimo, os seguintes elementos, consoante dispõe o artigo 28:

- I - assunto sobre o qual versa a informação;
- II - fundamento da classificação, observados os critérios estabelecidos no art. 24;
- III - indicação do prazo de sigilo, contado em anos, meses ou dias, ou do evento que defina o seu termo final, conforme limites previstos no art. 24; e
- IV - identificação da autoridade que a classificou.

A decisão será mantida no mesmo grau de sigilo da informação classificada.

<sup>32</sup> Disponível em: <[http://artigo19.org/doc/entenda\\_a\\_lei\\_final\\_web.pdf](http://artigo19.org/doc/entenda_a_lei_final_web.pdf)> Acesso em: 18 nov.2013.

O Decreto nº.7.724, de 16 de maio de 2012, impõe ao Poder Executivo federal os dados necessários para a decisão que classificar a informação em determinados graus de sigilo. Assim, de acordo com o artigo 31, são requisitos da decisão:

- I - código de indexação de documento;
- II - grau de sigilo;
- III - categoria na qual se enquadra a informação;
- IV - tipo de documento;
- V - data da produção do documento;
- VI - indicação de dispositivo legal que fundamenta a classificação;
- VII - razões da classificação, observados os critérios estabelecidos no art. 27;
- VIII - indicação do prazo de sigilo, contado em anos, meses ou dias, ou do evento que defina o seu termo final, observados os limites previstos no art. 28;
- IX - data da classificação; e
- X - identificação da autoridade que classificou a informação.

O modelo do documento encontra-se anexo ao Decreto.

#### 4.4.3. Reclassificação de Informação

A classificação das informações será reavaliada pela autoridade classificadora ou por autoridade hierarquicamente superior e pode se dar de ofício ou mediante provocação, nos termos e prazos previstos em regulamento, com vistas à sua desclassificação ou à redução do prazo de sigilo.

Na reavaliação deverão ser examinadas:

- a) a permanência dos motivos do sigilo; e
- b) a possibilidade de danos decorrentes do acesso ou da divulgação da informação.

A autoridade máxima de cada órgão ou entidade publicitária, anualmente na internet, consoante artigo 30 da lei:

- I - rol das informações que tenham sido desclassificadas nos últimos 12 (doze) meses;
- II - rol de documentos classificados em cada grau de sigilo, com identificação para referência futura;
- III - relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes.

Os órgãos e as entidade deverão manter exemplar da publicação prevista para consulta pública e suas sedes.

#### **4.5 Reavaliação de Informações**

Os órgãos e entidades públicas deverão proceder à reavaliação das informações classificadas como ultrassecretas e secretas no prazo máximo de 2 (dois) anos, contado do termo inicial de vigência desta Lei.

a) A restrição de acesso a informações, em razão da reavaliação deverá observar os prazos e as condições previstas na Lei;

b) Enquanto não transcorrido o prazo de reavaliação será mantida a classificação da informação nos termos da legislação precedente;

c) As informações classificadas como secretas e ultrassecretadas não reavaliadas no prazo serão consideradas, automaticamente, como de acesso público.

Caso não haja deliberação sobre a revisão pela Comissão Mista de Reavaliação de Informações nos prazos previstos implicará a desclassificação automática das informações.

Regulamento deverá dispor sobre a composição, organização e funcionamento da Comissão Mista de Reavaliação de Informações, observado o mandato de 2 (dois) anos para seus integrantes e demais disposições da Lei.

#### **4.6 Comissão Mista de Reavaliação**

No artigo 35 a Lei institui a Comissão Mista de Reavaliação de Informações, que decidirá, no âmbito da Administração pública federal, sobre o tratamento e a classificação de informações sigilosas e terá competência para:

III - prorrogar o prazo de sigilo de informação classificada como ultrassecreta, sempre por prazo determinado (sendo somente permitida uma renovação<sup>33</sup>), enquanto o seu acesso ou divulgação puder ocasionar ameaça externa à soberania nacional ou à integridade do território nacional ou grave risco às relações internacionais do País, observado os prazos da lei.

#### **4.7. Outras Disposições Finais da Lei**

##### **4.7.1 Tratados, acordos e atos internacionais**

---

<sup>33</sup> Após, o acesso à informação é tornado automaticamente irrestrito.

Art. 36. O tratamento de informação sigilosa resultante de tratados, acordos ou atos internacionais atenderá às normas e recomendações constantes desses instrumentos.

#### 4.7.2 Núcleo de Segurança e Credenciamento (NSC)

Art. 37. É instituído, no âmbito do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, o Núcleo de Segurança e Credenciamento (NSC), que tem por objetivos:

I - promover e propor a regulamentação do credenciamento de segurança de pessoas físicas, empresas, órgãos e entidades para tratamento de informações sigilosas; e

II - garantir a segurança de informações sigilosas, inclusive aquelas provenientes de países ou organizações internacionais com os quais a República Federativa do Brasil tenha firmado tratado, acordo, contrato ou qualquer outro ato internacional, sem prejuízo das atribuições do Ministério das Relações Exteriores e dos demais órgãos competentes.

Parágrafo único. Regulamento disporá sobre a composição, organização e funcionamento do NSC.

#### 4.7.3 Regulamentação pelo Poder Executivo

Art. 42. O Poder Executivo regulamentará o disposto nesta Lei no prazo de 180 (cento e oitenta) dias a contar da data de sua publicação.

Nesse sentido foi emitido o Decreto n.º 7.724. de 16 de maio de 2012.

#### 4.7.4 Aplicação de Lei Subsidiariamente

Art. 38. Aplica-se, no que couber, a Lei nº 9.507, de 12 de novembro de 1997, em relação à informação de pessoa, física ou jurídica, constante de registro ou banco de dados de entidades governamentais ou de caráter público.

#### 4.7.5 Alteração do Estatuto dos Servidores Públicos Federais – Regime jurídico

Trata-se da alteração de um dever dos servidores e a inserção da proteção destes pela prestação de informações concernentes à prática de crime de improbidade.

Art. 43. O inciso VI do art. 116 da Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 116. ....

VI - levar as irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo ao conhecimento da autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, ao conhecimento de outra autoridade competente para apuração;

.....” (NR)

Art. 44. O Capítulo IV do Título IV da Lei nº 8.112, de 1990, passa a vigorar acrescido do seguinte art. 126-A:

“Art. 126-A. Nenhum servidor poderá ser responsabilizado civil, penal ou administrativamente por dar ciência à autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, a outra autoridade competente para apuração de informação concernente à prática de crimes ou improbidade de que tenha conhecimento, ainda que em decorrência do exercício de cargo, emprego ou função pública.”

#### 4.7.6 Revogações

Foram revogados a lei que regulamentava o inciso XXXIII (direito de informação) do artigo 5º da Constituição (Lei n.º 11.111/05) e alguns dispositivos da lei de arquivos públicos (Lei n.º 8.159/91):

Art. 46. Revogam-se:

I - a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005; e

II - os arts. 22 a 24 da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991.

## 5 DIVULGAÇÃO DA REMUNERAÇÃO, SUBSÍDIO E PROVENTOS DOS AGENTES PÚBLICOS

As despesas com pessoal representam uma parcela significativa dos gastos do setor público brasileiro, em especial nos municípios, em que essa despesa corresponde, em média, à metade da receita corrente líquida<sup>34</sup>. A Constituição da República (art.169<sup>35</sup>) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (arts. 18 a 24) estabelecem limites para essas despesas a fim de que haja equilíbrio entre as contas públicas, em comprometimento ou redução dos recursos destinados a políticas públicas e investimentos.

Os debates em torno da divulgação da remuneração, subsídios, proventos e outras vantagens dos servidores públicos com a identificação nominal dos agentes públicos foram intensificados com a publicação da Lei de Acesso à Informação. Porém, fazendo uma leitura detalhada da lei e de acordo com o que foi anteriormente explicado (item 4.4 – Informações pessoais), pode-se verificar que não há qualquer dispositivo que imponha o dever de publicação das espécies remuneratórias de agentes públicos nessa lei.

O que impôs a obrigatoriedade de divulgação das remunerações, subsídios e proventos, dos servidores no âmbito do Poder Executivo Federal foi o

---

<sup>34</sup> Cf. estudo do ano base de 2010 feito pelo FIRJAN – Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: [http://www.firjan.org.br/IFGF/download/IFGF\\_2010.pdf](http://www.firjan.org.br/IFGF/download/IFGF_2010.pdf)> Acesso em 15 de set. de 2013.

<sup>35</sup> Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

Decreto n.º 7.724, de 16 de maio de 2012<sup>36</sup>, e o Poder Judiciário foi a Resolução n.º 151, de 05 de julho de 2012<sup>37</sup>, que alterou a Resolução 102, de 15 de dezembro de 2009, do Conselho Nacional de Justiça.

## 5.1 Debates Judiciais

### 5.1.1 STF: Suspensão de Segurança em Agravo Regimental n.º. 3902

Uma decisão muito citada e utilizada por aqueles que defendem a publicação de remuneração, subsídios e proventos com a identificação nominal dos agentes públicos é o Agravo Regimental n.º 3902<sup>38</sup> julgado em 09 de junho de 2011 pelo Supremo Tribunal Federal. A ação principal foi movida pelo Sindicato dos Especialistas de Educação do Ensino Público do Município de São Paulo - SINESP e Associação dos Engenheiros, Arquitetos e Agrônomos Municipais de São Paulo e outro (a/s) contra a divulgação de sua remuneração na internet pela Prefeitura Municipal de São Paulo. Nesse julgamento o STF entendeu que os servidores públicos se encontram em uma situação especial em que uma remuneração bruta, cargos e funções titularizados, órgãos de sua formal lotação, entre outros, tudo é constitutivo de informação de interesse coletivo ou geral, expondo-se, portanto à divulgação oficial.

<sup>36</sup> Art. 7º É dever dos órgãos e entidades promover, independente de requerimento, a divulgação em seus sítios na Internet de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas, observado o disposto nos arts. 7º e 8º da Lei nº 12.527, de 2011.

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

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

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

<sup>37</sup> Art. 3º Sem prejuízo do disposto nos artigos anteriores, os órgãos referidos no caput do art. 1º publicarão, nos respectivos sítios eletrônicos na rede mundial de computadores, e encaminharão ao Conselho Nacional de Justiça:

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.\*\*\* (original não grifado)

\*\*\* Alterado pela Resolução nº 151, de 05 de julho de 2012, disponível no DJ-e nº118/2012, em 06/07/2012, pág.2-4.

<sup>38</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Agravo regimental na suspensão de segurança n.3902**. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/069A0153-1C6E-41A6-8D14-2A2CC7506980/FinalDownload/DownloadId-DE96AF15D228B68621907BAEC56C56C5B77/069A0153-1C6E-41A6-8D14-2A2CC7506980/paginadorpub/paginador.jsp/docTP=AC&docID=628198> Acesso em: 18 out. 2013.

A Corte Suprema julgou que a intimidade, vida privada e segurança pessoal e familiar se encaixa nas exceções de que trata a parte derradeira do inciso XXXIII do artigo 5º da Constituição da República e que esse “é o preço que se paga pela opção por uma carreira pública no seio de um Estado republicano”. Sobre a segurança dos servidores foi asseverado:

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 é familiar que se atenua com a proibição de se revelar o endereço residencial, o CPF e a CI de cada servidor<sup>39</sup>.

Sobre a segurança do agente público, deve-se destacar que, em razão do exercício de seu cargo ou mesmo por outros fatores, e por força da internet, acabam por ter expostas fotografias identificadas na rede mundial dos computadores ficando com a segurança prejudicial, independente da divulgação do CPF e do seu endereço residencial.

Ao se manifestar inicialmente no processo de Suspensão de Segurança em Agravo Regimental nº. 3902, em 08/07/2009, o Ministro Gilmar Mendes (à época presidente do Supremo Tribunal Federal) deferiu a suspensão das liminares que impediam a publicidade da remuneração bruta mensal de cada servidor municipal de São Paulo. Nessa manifestação, porém, foram feitas algumas anotações a discricionariedade e o dever de eficiência a serem ponderado.

[...]

No caso referido no presente pedido de suspensão, há a discussão da constitucionalidade da divulgação de dados de domínio público-estatal, que abarcam uma possível justaposição entre um aspecto individualizado e específico do servidor público municipal (remuneração bruta mensal vinculada ao nome do servidor público municipal), em contraposição à concretização do princípio da publicidade, do direito à informação dos cidadãos e ao dever de transparência dos gastos públicos estatais.

O pedido de suspensão, por sua vez, aponta grave lesão à ordem pública, pois as decisões liminares impugnadas impediriam, ao fundamento de preservação da intimidade dos servidores, a concretização da política pública de transparência e possibilidade de maior controle social dos gastos públicos.

[...]

Nesse sentido, as ações judiciais que suspendem a divulgação de parte das informações disponíveis no sítio eletrônico da municipalidade, com a manutenção de dados de apenas alguns servidores em detrimento de outros, acabam por tornar inócua a

---

<sup>39</sup> Id.

finalidade, o controle e a exatidão das informações prestadas pela Administração ao cidadão em geral, com evidente prejuízo para a ordem pública.

[...]

Contudo, a forma como a concretização do princípio da publicidade, do direito de informação e o 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).

Entretanto, no presente momento, diante das considerações acima expostas, entendo que as decisões impugnadas geram grave lesão à ordem pública, por impedir a publicidade dos gastos estatais relacionados à remuneração mensal dos servidores públicos, com violação da regular ordem administrativa e com efeitos negativos para o exercício consistente do controle oficial e social de parte dos gastos públicos<sup>40</sup>. (original não grifado)

Ora, deve-se sempre buscar a excelência na gestão pública. A discricionariedade do Gestor está circundada pelos princípios constitucionais (legalidade, moralidade, eficiência, impessoalidade e publicidade, entre outros), que devem ser adequados de forma proporcional e razoável. Não se pode admitir que havendo outras soluções, como a identificação do servidor pela matrícula e não pelo seu nome, o governo opte pela solução mais onerosa ao agente público, desprezando princípios constitucionais em prol da divulgação.

<sup>40</sup>Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/069A0153-1C6E-41A6-8D14-2A2CC7506980/FinalDownload/DownloadId-DE96AF15D228B68621907BAEC56C56C5B77/069A0153-1C6E-41A6-8D14-2A2CC7506980/paginadorpub/paginador.jsp/docTP=AC&docID=628198> Acesso em: 18 out. 2013.

A decisão final do STF, porém, foi no sentido de que a atitude do Município de São Paulo ao efetuar a publicação dos salários, subsídios e proventos com identificação do servidor “abriu margem a concretização da política de gestão transparente da Administração Pública, possibilitando maior eficiência e ampliação do controle social e oficial dos gastos municipais”. Firmou-se o entendimento de que a negativa da prevalência do princípio da publicidade implicaria inadmissível de grave lesão à ordem pública.

Posteriormente, foi publicada a Lei de acesso à informação e emitido o Decreto n.º 7.724, de 16 de maio de 2012, que regulamenta a referida lei no âmbito do Poder Executivo federal. Foi estabelecido por este Decreto a obrigatoriedade de os órgãos e entidades divulgarem ativamente<sup>41</sup>, ou seja, independente de requerimento, em seus sites de *internet*:

Art. 7º, §3º 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;

Assim, foram publicados as remunerações, os subsídios e outras vantagens pecuniárias pagos aos agentes públicos do Poder Executivo federal no Portal da Transparência do Governo Federal.

#### 5.1.2 SJ/DF: Autos de processo n.º 33326.48.2012.4.01.3400

Insatisfeita com o conteúdo do Decreto n.º. 7.724/12 a Confederação dos Servidores Públicos do Brasil (CSPB) ingressou com um processo judicial em face da União federal, protocolado sob n.º 33326.48.2012.4.01.3400, requerendo a abstenção da Administração em divulgar os rendimentos dos Servidores Públicos Federais de forma individualizada. Demandou, ainda, fosse feita a retirada dos dados já publicados, uma vez que tal medida desprestigia os princípios da

---

<sup>41</sup> Consoante já explicado, e de acordo com o entendimento do Procurador-Geral do Ministério Público de Contas do Amazonas, a Lei de Acesso à informação traz dois conceitos de transparência, a ativa e a passiva. A ativa (prevista no artigo 8º) se refere a obrigatoriedade de o Poder Público fazer a divulgação de alguns tipos de informações independente de provocação. Já a passiva (prevista no artigo 10º e seguintes) se refere a divulgação de informações feitas a partir de um pedido, um questionamento dos interessados.

preservação da privacidade e da segurança, que constituem exceção ao princípio da publicidade.

Ao conceder a antecipação de tutela (03/07/2012) para coibir a divulgação da remuneração e dos subsídios percebidos por ocupantes de cargos públicos, o Juiz Federal da 22ª Vara do Distrito Federal, Francisco Neves da Cunha sustenta:

Da leitura comprada dos dispositivos legais transcritos retro, constata-se que a norma emoldurada no inciso VI do art. 7º, do Decreto nº. 7.724/2012, não encontra correspondente na Lei n.º 12.527/2011, circunstância que corrobora a tese de inovação na ordem jurídica. Aquele diploma legal, com efeito, em nenhum de seus comandos, determinou fossem divulgados à sociedade, à guisa de transparência, dados referentes à remuneração dos agentes públicos (lato senso)<sup>42</sup>.

Assim, o nobre Magistrado concedeu aos servidores a cautela para que não houvesse a divulgação da remuneração e subsídios, fundamentando sua decisão na ineficácia do instrumento legal “Decreto<sup>43</sup>” utilizado para inovar o ordenamento jurídico.

Inconformada a Advocacia Geral da União recorreu ao Tribunal Regional Federal da 1ª Região para que fosse reformada a decisão de 1º grau. O pedido de suspensão de liminar foi protocolado sob n.º 0041891-16.2012.4.01.000 e distribuído ao Desembargador Federal do TRF 1ª Região, Mário César Ribeiro, sob os seguintes fundamentos (segundo o relato do julgador):

Assevera a requerente que a decisão impugnada impede que “a Administração cumpra a própria Constituição, bem como a Lei de Acesso à Informação”; afasta “o princípio da supremacia do interesse público sobre os interesses privados, na medida em que negam efetivamente ao princípio da publicidade, concretizando por meio da efetiva transparência nos gastos públicos, contribuindo para a moralidade administrativa”; e representa “indevida ingerência na atuação própria da Administração Pública, em afronta ao princípio republicano da separação dos poderes” (fl.4)

Alega também: 1) ilegitimidade da Confederação Sindical (entidade de "terceiro grau") para propor a ação coletiva, uma vez que, tendo como membros, federações que representam servidores públicos, sua legitimidade em juízo restringe-se aos direitos das federações em si (entidades de "segundo grau"), e não ao universo de

---

<sup>42</sup> Íntegra da decisão disponível em: <<http://www.miglhas.com.br/Quentes/17,MI1589997,11049-Vencimentos+individuais+de+servidores+nao+podem+ser+divulgados+pela>> Acesso em 16 set.2013.

<sup>43</sup> O Decreto Regulamentador, atribuição do Chefe do Poder Executivo, conforme art. 84, caput, incisos IV e VI, alínea “a”, da Constituição, tem como função dar elementos e condições para a fiel execução da lei, tornando explícito o que contém e dando a forma e o procedimento para que seja possível cumprir os seus comandos. Não pode haver inovação no direito, em especial afrontando garantias constitucionais (proteção de vida íntima e privacidade)”.

servidores públicos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; 2) que a decisão é ultra petita, já que "o ato normativo que é contestado pela autora, o Decreto 7.724/2012, editado pela Presidência da República, só regulamenta a Lei de Acesso à Informação no âmbito do Poder Executivo" (fl. 8); e 3) impossibilidade jurídica do pedido veiculado na ação originária, já que o pedido de inconstitucionalidade de ato normativo federal só pode ser formulado por meio de ação direta de inconstitucionalidade, não detendo a requerida legitimidade para ajuizá-la.

Sustenta, ainda, possibilidade de efeito multiplicador da decisão impugnada, uma vez que, "para além do só fato de que a autora é uma CONFEDERAÇÃO SINDICAL (que, por definição, representa diversos sindicatos de trabalhadores/servidores, denotando o efeito coletivo da decisão), não se pode esquecer do efeito multiplicador das demandas individuais e demais ações coletivas" (fl. 24 - grifos no original).

O Presidente do TRF da 1ª Região manteve a decisão, esclarecendo que o pedido de suspensão de liminar não tem a natureza jurídica de recurso, desse modo:

Deve haver uma preocupação em não se modificar, cassar ou adulterar o ato judicial que se pretende suspender, a fim de não se desviar da competência que o legislador atribuiu ao presidente do Tribunal, que é apenas a de afastar, momentaneamente, a atuação jurisdicional no que concerne a execução de decisões que possam acarretar lesão grave aos valores protegidos pelo art. 4º da Lei 8.437/1992 - ordem, saúde, segurança e economia públicas.

Finalmente, o Desembargador Presidente asseverou:

À luz da vocação do instrumento jurídico em análise, entendo que a decisão não acarreta grave lesão aos bens jurídicos protegidos pela legislação de regência. A questão em debate enseja implicação de ordem política e de grande interesse público. No entanto, parece sensato - e atende ao princípio da precaução - manter a efetividade da decisão intacta até que sejam analisados supostos desbordamentos da atividade regulamentar ou, ainda, até que seja averiguado se o Ato Administrativo, que expõe em rede mundial (internet) os rendimentos individualizados (nome, lotação, descontos etc.) dos servidores públicos federais, fere ou não garantias individuais do servidor-cidadão, como alega o autor da ação ordinária.

Ademais, para atender ao princípio da publicidade dos atos administrativos, bem como à concretude da política de transparência da gestão pública, não é indispensável - em exame perfunctório, enquanto não se decide o mérito da demanda pelas vias ordinárias - a indicação do nome dos servidores nas respectivas folhas de pagamento, preservando-lhes a privacidade. A decisão impugnada tem o intuito meramente acautelador, afastando, tão somente, a publicação de forma individualizada.

Isto posto, conforme explicitado, por não configurada a grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia pública, indefiro o pedido formulado pela União<sup>44</sup>.

Em 10 de julho de 2012 foi protocolado no Supremo Tribunal Federal, com a identificação SL 623, o pedido de suspensão de liminar pela Advocacia Geral da União contra a decisão citada. O processo foi relatado pelo Presidente, Ministro Ayres Britto, o qual reiterou os fundamentos do Agravo Regimental n.º 3.902 e afirmou:

Como ainda se faz facilitar percepção, a remuneração dos agentes públicos constitui informação de interesse coletivo ou geral, nos exatos termos da primeira parte do inciso XXXII do art. 5º da Constituição Federal já se manifestou. Confira-se a ementa da SS 3.902-AgR, de minha relatoria<sup>45</sup>.

Assim, foi deferido o pedido da AGU o pedido para “suspender os efeitos das liminares concedidas nos autos da Ação Ordinária n.º 33326-48.2012.4.01.3400, até o trânsito em julgado do processo”, permitindo a divulgação das remunerações e subsídios dos servidores.

### 5.1.3 TJ/PR: ADIN n.º 724.032-8

Outra decisão em destaque é a do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, que, em meio às discussões relacionadas à Lei de Acesso à Informação e a decisão do Presidente do Tribunal de Justiça do Paraná em tornar ou não público os contracheques dos servidores e magistrados, julgou em 18 de junho de 2012 a ADIN n.º 724.032-8, proposta pelo Deputado Estadual Jocelito Canto. O objetivo dessa ação eram dispositivos da Lei estadual n.º 16.595, de 26 de outubro de 2010<sup>46</sup>, (Lei

<sup>44</sup> BRASIL. Justiça Federal da 1ª Região. Distrito Federal. **Pedido de suspensão de liminar nº 0041891-16.2012.4.01.0000**. Diário Oficial E-DJF1. Ano IV. Nº 174. Brasília. Distrito Federal. Disponibilização: 05 set. 2012.p. 474-475. Disponível em: <http://www.in.gov.br/visualiza/index.jsp/jornal=20&pagina=475&data=06/09/2012>> Acesso em: 22 set. 2013.

<sup>45</sup> BRASIL. Superior Tribunal Federal. **Suspensão de Liminar n.623**. Publicação no Diário da Justiça. DJ Nr 152 do dia 03/08/2012. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDiarioProcesso.asp/numDj=152&dataPublicacaoDj=03/08/2012&incidente=4272552&codCapitulo=6&numMateria=104&codMateria=7>> Acesso em: 23 set. 2013.

<sup>46</sup> Artigo 2º Os entes descritos no caput do art. 1º deverão, ainda, gerir e manter uma página na rede mundial de computadores (internet), sob a denominação de Portal da Transparência, que poderá ser acessado por qualquer pessoa, mediante atalho eletrônico (link), representado por imagem (banner), na página inicial do respectivo sítio (site), contendo a nomenclatura do portal.

§ 2º. Deverão ser publicados, ainda, todos os atos de ingresso, exoneração e aposentadoria de membros dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, do Ministério Público e Tribunal de Contas e

Estadual da Transparência) que tratavam da publicação com a discriminação do nome, subsídio, vencimento ou provento e lotação do mesmo, bem como os contratos firmados para prestação de serviços por terceirizados de todos os atos de pessoal (servidores efetivos, comissionados, membros e terceirizados).

A referida lei foi julgada pelo Órgão Especial da Corte Paraense, em parte, inconstitucional, em especial no que se refere à publicação de remuneração, proventos e subsídios com a discriminação de nomes, visto que esse ato violaria o direito à intimidade dos agentes e servidores públicos, ferindo o princípio do direito à privacidade e à intimidade de que tratam o artigo 5º, inciso X, da Constituição da República e artigo 1º, inciso I da Constituição Estadual.

O Tribunal de Justiça afirmou que, além dos dispositivos acima citados, essa divulgação poderia causar ao servidor diversos dissabores, não só em termos de segurança, mas também em outros aspectos pessoais, que podem atingir a sua vida privada.

Trazendo em sua fundamentação o entendimento do Ministro Gilmar Mendes, o Desembargador Campos Marques, relator do Acórdão n.º 12877/PR, afirma que “em face do direito de privacidade, o Estado não pode divulgar certos dados pessoais de seus cidadão [...] do direito de defesa, neste passo, ganha forma de direito a não-afetação dos bens protegidos”. O Desembargador ainda destaca as questões de foro íntimo do servidor para a não divulgação de sua remuneração:

Pode ocorrer – e não nos cabe qualquer censura e nem questionar a razão – que o funcionário público, por questões íntimas e de vida privada, não queira que determinada pessoa ou um grupo de pessoas saibam especificamente o seu rendimento e isto, com todo respeito a quem pensa o contrário, está acobertado pelo regramento constitucional antes referido, ou seja, o art. 5º, inciso X.

Esta circunstância, no entanto, não prejudica a transparência que deve presidir os atos do poder público, já que existem outros mecanismos capazes de mostrar o quantum da remuneração e os ocupantes de todos os cargos e funções dos poderes constituídos do Estado, sem contrariar os princípios da intimidade e privacidade.

[...] 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

---

a admissão, exoneração e aposentadoria, de servidores e funcionários, inclusive os comissionados, contratação, demissão e aposentadoria de empregados públicos e contratação de prestadores de serviços, com a discriminação do nome, subsídio, vencimento ou provento e lotação do mesmo, bem como os contratos firmados para prestação de serviços por terceirizados.

imagem e a segurança dos servidores (e daqueles que dele dependem)<sup>47</sup>.

Dessa maneira, o Tribunal de Justiça do Paraná acabou à época não fazendo a divulgação das remunerações e dos subsídios de servidores e magistrados. A Ordem dos Advogados do Brasil, Seccional do Paraná, recorreu dessa decisão (sem julgamento até o fim desta decisão).

## 5.2 Alguns Apontamentos Doutrinários

Na discussão acerca da obrigatoriedade da divulgação nominal da retribuição pecuniária dos agentes públicos, a interpretação e o alcance almejado pela Lei de Acesso à Informação devem ser analisado dentro do sistema de direitos e garantias constitucionais.

Num eventual conflito de princípios, deve-se buscar a conciliação entre eles, uma aplicação de cada qual em extensões variadas, segundo a respectiva de relevância no caso concreto, sem que tenha um dos princípios como excluídos do ordenamento jurídico por irremediável contradição com o outro<sup>48</sup>.

Assim, destacam-se os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade que precisam ser utilizados a fim de conciliar interesses e direitos. Di Pietro ensina:

Pode ocorrer conflitos entre o direito individual de sigilo, que protege a intimidade, e outro individual (como a liberdade de opinião e de imprensa) ou conflito entre o direito à intimidade e um interesse público (como o dever de fiscalização por parte do Estado). Para se resolver esse conflito, invoca-se o princípio da proporcionalidade (em sentido amplo), que exige a observância das regras da necessidade, adequação e proporcionalidade (em sentido estrito). Por outras palavras, a medida deve trazer o mínimo de restrição ao titular do direito, devendo preferir os meios menos onerosos (regra da necessidade); e deve ser apropriada para a realização do interesse público (regra da adequação); e deve ser proporcional em relação ao fim a atingir (regra de proporcionalidade em sentido estrito)<sup>49</sup>.

O direito à privacidade é garantido constitucionalmente no artigo 5º, inciso X, da Constituição da República e, em sentido amplo e genérico, abarca as manifestações da esfera íntima, privada e da personalidade. A privacidade é o

<sup>47</sup> PARANÁ (Estado). Tribunal de Justiça. **Acórdão n.12877**. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 725.032-9. p. 24-25.

<sup>48</sup> BRANCO; MENDES, 2011, p. 209.

<sup>49</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. 22 ed. São Paulo: Atlas, 2009, p.73

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 a isso poder ser legalmente sujeito<sup>50</sup>. Alexandre de Moraes<sup>51</sup> explica que o direito à *intimidade* tem menor amplitude, estando no âmbito de incidência da *vida privada*, assim, esses direitos apresentam grande interligação.

De acordo com o princípio da publicidade em sentido amplo a Administração Pública deve agir com transparência e divulgar os seus atos e atividades para que a sociedade possa fiscalizar-lhe as atividades e participar ativamente da gestão da coisa pública. Comentado as disposições do Decreto n.º 5.482, de 30 de junho de 2005<sup>52</sup>, Gilmar Ferreira Mendes assevera:

A despeito desse avanço positivo, não se olvida que o tratamento dos dados e informações públicos e a sua divulgação devem ter como meta a transmissão de uma informação de interesse público ao cidadão (individual ou coletivamente), desde que inexista vedação constitucional ou legal. Assim, veda-se a divulgação de informação inútil e sem relevância, que deturpe informações e dados públicos em favor de uma devassa, de uma curiosidade ou de uma exposição ilícitas de dados pessoais, para mero deleite de quem a acessa<sup>53</sup>.

O Ministro do STF em sua obra também sustenta que “por meio da interpretação do art. 5º, X, da Constituição, apreende-se que a divulgação pública de informações e dados de domínio estatal está condicionada à preservação da inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e imagem das pessoas<sup>54</sup>”.

Gilmar Mendes assevera ainda que:

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

<sup>50</sup> Cf. PEREIRRA, J. Matos. **Direito de informação**. Lisboa: Associação Portuguesa de Informática, 1980. p.15 In SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 34 ed. rev. e atua, São Paulo: Malheiros, 2010, p. 208.

<sup>51</sup> Cf. MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. 27. ed. rev. atua. São Paulo: Atlas, 2011, p.58.

<sup>52</sup> Dispõe sobre a divulgação de todos de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da Rede Mundial de Computadores – Internet.

<sup>53</sup> BRANCO, MENDES, 2011. p.864

<sup>54</sup> Ibid. p. 865

vida privada, da intimidade, da honra, da imagem e da segurança pessoal <sup>55</sup>.

Em que pese o entendimento exarado no Agravo Regimental n.º 3902, do STF, de que os servidores públicos não podem reclamar um direito à intimidade da mesma forma que os sujeitos particulares, a queda desse direito deve ser analisada com parcimônia. Não se pode admitir a exposição em meio eletrônico, de acesso amplo, geral e indiscriminado, da vida privada de uma pessoa, desnecessária e inadequadamente, sem qualquer cautela.

Nesse sentido, Pires afirma que “a evolução tecnológica torna possível uma devassa da vida íntima das pessoas, insuspeitada por ocasião das primeiras declarações de direito<sup>56</sup>.” Motivo pelo qual ao se tratar da divulgação em meio eletrônico, deve-se analisar o meio de se fazer isso, inclusive buscando preservar a identidade dos servidores devido à criação de banco de dados.

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 sua autorização e até sem seu conhecimento<sup>57</sup>.

Não se pode criar uma cultura de informação apenas para a especulação. Busca-se uma participação crítica na gestão pública. Ao citar José Eduardo Figueiredo Dias<sup>58</sup>, Luís Manuel Fonseca Pires ressalta a importância de se analisar os riscos da tecnologia e do amplo acesso à informação:

O princípio da publicidade, ao prescrever a transparência como norma de conduta da Administração Pública, exterioriza verdadeiro dever de informar o que em contrapartida franquia aos administrados de um modo geral, um direito à informação administrativa, mas este dever de informar precisa ser contextualizado com os avanços da tecnologia de comunicação pelos quais passou a sociedade mundial

---

<sup>55</sup> Id.

<sup>56</sup> PIRES, 2010.

<sup>57</sup> SILVA, 2011, p. 209.

<sup>58</sup> DIAS, José Eduardo Figueiredo. **Direito à informação**, proteção da intimidade e autoridades administrativas independentes. In: Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Rogério Soares. Coimbra Ed., 2001 (*Studia Iuridica*, 61)

nas últimas décadas e que nos albos do século XXI prenuncia progressos ainda mais marcantes<sup>59</sup>.

Em uma interpretação teleológica, buscando identificar a finalidade do legislador em conformidade com a exposição de motivos, identificada por AA1778E6, vê-se que um dos objetivos da norma é “promover a ética e ampliar a transparência no setor público”, adotando como regra geral o “acesso pleno, imediato e gratuito de informações”.

Desse modo, a prioridade da Lei n.º 12.527/2011 é a participação dos cidadãos direta e constantemente na Administração Pública, desenvolvendo nestes uma consciência participativa. Será realmente necessário e adequado publicar os nomes dos servidores, sabendo que X e Y recebe tal remuneração, ou será que os cidadãos e órgãos de controle é suficiente saber que o salário pago está acima do limite, ou irregular, independente do sujeito que a receba?

Para que seja feito o controle das remunerações e subsídios é necessário o esclarecimento de diversas informações, como funções exercidas, carga horária, tempo de serviço e quantidade de cursos e qualificações técnicas, etc. Apenas assim, é possível controlar se o servidor “A” está ganhando adequadamente e, se está progredindo na carreira e recebendo gratificações de acordo com a lei. Podendo, inclusive, comparar com o outro servidor “B”, independente do nome do agente público.

	<b>Servidor A</b>	<b>Remuneração e Gratificação</b>	<b>Servidor B</b>	<b>Remuneração e Gratificação</b>
<b>Função</b>	Técnico administrativo	R\$ 1.000,00	Técnico administrativo	R\$1.000,00
<b>Carga horária</b>	40h/semanais		40h/semanais	
<b>Tempo de serviço</b>	10 anos	10%	05 anos	5%
<b>Cursos de especialização e aperfeiçoamento</b>	- Curso superior em Administração	2%	- Curso superior em Direito	2%
			Pós-graduação em Gestão Pública	4%
<b>REMUNERAÇÃO</b>		R\$1.120,00		R\$1.110,00

<sup>59</sup> PIRES, LUIS MANUEL FONSECA. **O princípio constitucional da publicidade da Administração Pública:** o dever de informar e o direito de proteção à imagem e a intimidade à luz da teoria dos papéis sociais. Biblioteca Digital Revista da Procuradoria Geral do Município de Belo Horizonte – RPGMBH, Belo Horizonte, ano 3, n.5, jan./jun. 2010. Disponível em: <<http://www.biofrum.com.br/bid/PDI0006.aspx/pdiCntd=67001>> Acesso em: 08 abr. 2014.

Explicações:

**Tempo de serviço:**

- Adicional de 5% no salário base a cada 05 anos de trabalho no órgão.

**Cursos de especialização e aperfeiçoamento:**

- Graduação em curso de nível superior: 2%
- Pós-graduação: 4%
- Mestrado: 6%

Verifica-se que a divulgação da remuneração, dos subsídios e proventos dos servidores, com a identificação direta destes via internet, leva ao conhecimento de um numero indeterminado de pessoas uma informação irrelevante (nome do agente público) do ponto de vista da função que se busca com a lei. Há outros meios de efetuar controle dos recebimentos salariais recebidos pelos agentes públicos, sem lhes violar a intimidade e vida privada e impor um encargo desproporcional.

Para ser útil, a informação deve estar vinculada à consecução de uma determinada finalidade de interesse público. Analisando o sentido de proporcionalidade da norma, vê-se que, mesmo que adequada e necessária, a lei pode ser inconstitucional quando adote cargas coercitivas de direito, liberdades e garantias desmedidas, desajustadas, excessivas ou desproporcionadas em relação aos resultados obtidos<sup>60</sup>. Deve-se atentar para a adequação entre os meios e os fins, não podendo ser impostas obrigações em medidas superiores ao estritamente necessário.

Ainda, o princípio da proibição do excesso, considerado por Canotilho como um subprincípio densificador do Estado de direito democrático deve ser analisado, uma vez que “no âmbito específico das leis restritivas de direitos, liberdades e garantidas, que qualquer limitação, feita por lei ou com base na lei, deve ser adequada (apropriada), necessária (exigível) e proporcional (com justa medida)<sup>61</sup>”.

A Constituição impõe a observação do princípio da eficiência e não só da eficácia dos atos da Administração. A eficácia é “a concreção dos objetivos desejados por determinada ação do Estado, não sendo levados em consideração os meios e os mecanismos utilizados para tanto<sup>62</sup>” enquanto na eficiência há uma

<sup>60</sup> Cf. CANOTILHO, 2003, p.457.

<sup>61</sup> CANOTILHO, José Joaquim. **Direito Constitucional**. 7 ed. Edições Almedina: Coimbra, 2003, p.457.

<sup>62</sup> TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2004, p. 175.

preocupação entre os mecanismos para efetivar determinado objetivo. Para Sztajn, a “eficiência significa a aptidão para obter o máximo ou o melhor resultado ou rendimento, com a menor perda ou o menor dispêndio de esforços; associa-se à noção de rendimento, de produtividade; de adequação à função<sup>63</sup>”.

Seria pouco cauteloso sustentar que a falha dos órgãos constitucionalmente investidos do dever de controle, ou mesmo que o controle social possa gerar a todos os agentes públicos, sem distinção (inclusive dos servidores de carreira, concursados dos servidores em cargos de comissão), a abertura de sua privacidade. A ausência adequada de uns não pode gerar um prejuízo desproporcional a outros.

Finaliza-se com a atenção para o sentido de impessoalidade do agente que atua na Administração.

Corolário do princípio republicano, a impessoalidade manifesta-se como expressão de não protecionismo e de não perseguição, realizando, no âmbito da Administração Pública, o princípio da igualdade, previsto na Constituição Federal em seu art. 5º, caput. Em razão do princípio da impessoalidade, não há relevância jurídica na posição pessoal do administrador ou servidor público, pois a vontade do Estado independe de preferências subjetivas do servidor ou da própria Administração<sup>64</sup>.

Com o princípio da impessoalidade a Constituição visa a obstaculizar atuações geradas por antipatias, simpatias, objetivos de vingança, represálias, nepotismo, favorecimentos diversos, muito comuns em licitações, concursos públicos, exercício do poder de polícia. Busca, desse modo, que predomine o sentido de função, isto é, a ideia de que os poderes atribuídos finalizam-se ao interesse de coletividade, portanto a resultados desconectados de razões pessoais. Em situações que dizem respeito a interesses coletivos ou difusos, a impessoalidade significa a exigência de ponderação equilibrada de todos os interesses envolvidos, para que não se editem decisões movidas por preconceitos ou radicalismos de qualquer tipo<sup>65</sup>.

Ora, não se trata de defender um direito ao sigilo absoluto dos recebimentos pecuniários dos agentes públicos, mas sim, de uma divulgação responsável e adequada aos seus fins. Sugere-se que a publicação não seja feita via internet, mas, que, a qualquer cidadão, devidamente identificado, sejam fornecidas as informações de maneira completa (das remunerações, subsídios e

---

<sup>63</sup> ZYBERSZTAJN, Décio; SZTAJN, Rachel (org.). **Direito e economia**. Rio de Janeiro: Campus, 2005 p. 83.

<sup>64</sup> BRANCO; MENDES, 2011, p. 862.

<sup>65</sup> MEDAUER, 2004. p.147.

proventos de quaisquer agentes públicos). Essa identificação auxilia em caso de mau uso da informação.

## 6 CONCLUSÃO

A lei de Acesso à Informação no artigo 6º, inciso III, impõe às entidades e aos órgãos públicos a “proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso.” Não se pode considerar o princípio da publicidade com um superprincípio, sobrepondo-o ou afastando a aplicação de outros.

O gestor público deve procurar alcançar a solução ótima entre as opções disponíveis. A publicação apenas da matrícula do agente público, com as descrições de seu cargo, função, tempo de serviço, qualificações técnicas e benefícios atendem aos conceitos de transparência e publicidade, ao mesmo tempo em que preservam a privacidade e intimidade do agente público, a impessoalidade e a legalidade a que está adstrita a Administração Pública.

Dessa forma, é possível a medição, avaliação e cobrança de correções pela sociedade (controle social), e permanecem resguardados “os ideais de transparência, celebridade e responsabilidade que devem nortear a relação entre Estado e cidadão no que diz respeito às informações da Administração Pública”, consoante exposição de motivos o projeto de lei.

Por outro lado, nos casos em que o gestor público entenda ser imperativo ao efetivo controle social a divulgação das remunerações, subsídios e proventos com a identificação nominal do agente público, esse deve atentar para que as informações sejam devidamente explicadas (cargos, funções exercidas, o que é parcela referente a férias, gratificações especificadas por motivo, especializações e cursos feitos etc.), de forma a gerar conhecimento e não falsa informação deverá ser útil para atingir a finalidade da lei, que é permitir o controle social e fortalecer o exercício da cidadania.

Adverte-se, também, para o adequado uso das tecnologias de informação a fim de que, ao se fazer uma simples pesquisa nos programas de busca na Internet, pelo nome de determinado sujeito, a informação de sua remuneração ou subsídio não apareça, vinculada ao nome do sujeito.

## REFERÊNCIAS

AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. A repercussão da lei de acesso à informação na divulgação dos dados remuneratórios dos servidores públicos. **Jus Navigandi**, Teresina, n. 3269, jun. 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/21998>>. Acesso em: 16 setembro 2012.

BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. **Princípios gerais de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1979.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil anotada e legislação complementar**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 1997.

\_\_\_\_\_. BRITTO, Carlos Ayres. **Interpretação a aplicabilidade das normas constitucionais**. São Paulo: Saraiva, 1982.

BEZERRA, Maria do Socorro Coelho; CAVALCANTI, Pettson de Melo. Transparência na administração pública: instrumentos legais e outros dispositivos. **Jus Navigandi**, Teresina, n. 3242, mai. 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/21794>>. Acesso em: 9 setembro 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em 18 set. 2013.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 7.724, de 16 de Maio de 2012**. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/2012/decreto-7724-16-maio-2012-612993-publicacao-original-136107-pe.html>>. Acesso em 18 set. 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)>. Acesso em 18 set. 2013.

CANOTILHO, José Joaquim. **Direito constitucional**. 7. ed. Almedina: Coimbra, 2003.

CONDEIXA, Fábio de Macedo Soares Pires. Comentários à Lei de Acesso à Informação. **Jus Navigandi**, Teresina, abr. 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/21436>>. Acesso em: 9 setembro 2012.

CUNHA, Gustavo Amorim Corrêa. Lei de acesso à informação (Lei nº 12.527/2011): questões polêmicas. **Jus Navigandi**, Teresina, n. 3243, mai. 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/21802>>. Acesso em: 15 setembro 2012.

FERREIRA, Hugo Barbosa Torquato. O sábio Frestão e a polêmica sobre a divulgação da remuneração dos servidores públicos. **Jus Navigandi**, Teresina, n. 3306, jul. 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/22254>>. Acesso em: 27 out. 2012.

HARADA, Kiyoshi. Lei de acesso à informação e divulgação dos salários de servidores públicos. **Jus Navigandi**, Teresina, n. 3293, jul. 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/22172>>. Acesso em: 9 setembro 2012.

MEDUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

MENDONÇA, João Josué Walmor de. Lei de acesso à informação: fixação a priori da supremacia do interesse público sobre o interesse privado e a manutenção do conteúdo do âmbito de proteção dos direitos fundamentais. **Jus Navigandi**, Teresina, n. 3361, setembro 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/22603>>. Acesso em: 16 setembro 2012.

MIRANDA, Danilo Ribeiro. Transparência e segurança da informação na Administração Pública Federal. **Jus Navigandi**, Teresina, n. 2212, jul. 2009. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/13203>>. Acesso em: 9 setembro 2012.

PAESANI, Liliana Minardi. **Direito e internet: liberdade de informação, privacidade e responsabilidade civil**. São Paulo: Atlas, 2000.

PEREIRA, Jeferson Botelho. Lei de acesso à informação e o inquérito policial. **Jus Navigandi**, Teresina, n. 3243, mai. 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/21801>>. Acesso em: 15 setembro 2012.

RANGEL JÚNIOR, Hamilton. **Princípio da moralidade institucional**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

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, n. 3281, jun. 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/22095>>. Acesso em: 16 setembro 2012.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.