

**EMATRA IX – ESCOLA DA ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS  
DO TRABALHO DO PARANÁ  
UNIBRASIL – FACULDADES INTEGRADAS DO BRASIL**

**MARIA DA APARECIDA MALTA RODRIGUES**

**ACESSO À INFORMAÇÃO DIREITO AO SIGILO DOS VENCIMENTOS: amplitude  
da garantia de privacidade**

**CURITIBA**

**2013**

**MARIA DA APARECIDA MALTA RODRIGUES**

**ACESSO À INFORMAÇÃO DIREITO AO SIGILO DOS VENCIMENTOS:  
amplitude da garantia de privacidade**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Direito para Assessores e Assistentes de Gabinetes de Juízes da Justiça do Trabalho da Escola Judicial do Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região e Unibrasil-Faculdades Integradas do Brasil.

Orientador: Profº Luiz Eduardo Gunther

**CURITIBA**

**2013**

**MARIA DA APARECIDA MALTA RODRIGUES**

**ACESSO À INFORMAÇÃO DIREITO AO SIGILO DOS VENCIMENTOS:  
amplitude da garantia de privacidade**

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Direito para Assessores e Assistentes de Gabinetes de Juízes da Justiça do Trabalho da Escola Judicial do Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região e Unibrasil-Faculdades Integradas do Brasil.

Orientador:

---

Profº Luiz Eduardo Gunther

Titulação: Doutorado

---

Professor 1º Membro da Banca

---

Professor 2º Membro da Banca

Curitiba, 01 de abril de 2013.

#### AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, Wallace e Maria Luzia, a quem devo a vida e minha formação moral.

À minha filha, Maria Fernanda, exemplo de alegria e de força.

Ao meu querido professor orientador Luiz Eduardo Gunther pela orientação e incentivo que contribuíram para o sucesso deste trabalho.

A arte de interrogar não é tão fácil como se pensa. É mais uma arte de mestres do que de discípulos; é preciso ter aprendido muitas coisas para saber perguntar o que não se sabe.

(Jean Jacques Rousseau)

## SUMÁRIO

### RESUMO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>8</b>
<b>Capítulo 1 - ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E ACESSO À INFORMAÇÃO.....</b>	<b>11</b>
Seção 1 – Princípios da Administração.....	11
Seção 2 – Publicidade. Transparência. Divulgação de atos públicos para acesso Público.....	13
Seção 3 – Apresentação da Lei de Acesso à Informação.....	17
Seção 4 – Direito Comparativo.....	20
<b>Capítulo 2 – DIREITO À PRIVACIDADE.....</b>	<b>23</b>
Seção 1 – Importância e conceito.....	23
Seção 2 – Evolução dos interesses protegidos pelo direito à privacidade.....	25
Seção 3 – Lei de Acesso à informação e o direito à privacidade.....	27
<b>Capítulo 3 – O POSICIONAMENTO DOS TRIBUNAIS SOBRE O TEMA.....</b>	<b>29</b>
Seção 1 - O caso dos trabalhadores do município de São Paulo.....	29
Seção 2 - O caso da APPA no Paraná.....	32
Seção 3 - As manifestações administrativas dos Tribunais antes e após a vigência da Lei de Acesso à Informação.....	36
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>38</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>39</b>

## RESUMO

A presente monografia trata dos princípios da publicidade na Administração Pública que está presente no texto da Constituição Federal em seu artigo 37, *caput* e da privacidade disposto no seu artigo 5º, inciso X. Com o advento da lei de Acesso à Informação - LAI, 12.527/11, ficam obrigados os órgãos públicos a disponibilizar amplamente os salários dos seus servidores, podendo qualquer um ter acesso aos dados. Entretanto o cumprimento desse dever da transparência, à primeira vista, colide com o direito à privacidade. Nesse contexto, é imprescindível o estudo das decisões judiciais para melhor compreensão da interação desses dois princípios: publicidade e privacidade.

**Palavras-chave:** publicidade; transparência; administração pública; privacidade; intimidade.

## INTRODUÇÃO

O Brasil vem passando por profundas mudanças no âmbito da Administração Pública, principalmente nas duas últimas décadas, existiu uma legislação espaçada que tratava do direito de acesso à informação viabilizado pelo preceito constitucional garantidor do equilíbrio econômico-financeiro disposto no artigo 163. Cita-se, por exemplo, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000), artigo 48, que determinou ampla divulgação da despesa pública, inclusive em meios eletrônicos de acesso público. Importante registrar que a despesa pública engloba a despesa com o pessoal.

Com a publicação da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011), ao qual regulamentou o inciso XXXIII, do artigo 5º, inciso II do § 3º, do artigo 37 e o § 2º do artigo 216, da Constituição Federal, garantiu ao cidadão o exercício do direito à informação de interesse coletivo ou geral. É possível ter assegurado o direito à intimidade e à vida privada em face desta Lei de Acesso à Informação. Lei esta que também encontra protegida em face dos princípios administrativos: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

A condição de transparência do Estado ao qual se relaciona com o dever democrático das Instituições públicas de conferir publicidade aos atos e decisões, provendo informações à sociedade sobre os processos e determinações políticas que ocorrem no âmbito interno por meio de veículos próprios de comunicação, tornando-se disponível, no caso, os salários de seus servidores para o exercício de um falso ou efetivo controle da Administração Pública.

É importante salientar que o propósito não é encontrar a resposta jurídica adequada, e sim levar em consideração todos os pontos convergentes e divergentes tanto de um como de outro para contrabalancear os interesses da sociedade. Questiona-se a relevância dessa divulgação para o controle da fiscalização do ente público. Essa condição de transparência do Estado ao qual se relaciona com o dever democrático das Instituições públicas de conferir publicidade aos atos e decisões, provendo informações à sociedade sobre os processos e determinações políticas que ocorrem no âmbito interno por meio de veículos próprios de comunicação, tornando-se disponível, no caso, os salários de seus servidores para o exercício de um falso ou efetivo controle da Administração Pública.

Opta-se pelo estudo de pesquisa em campo de notícias veiculadas na mídia e decisões exaradas nas Cortes em relação à Lei de Acesso à Informação. Ainda, de casos semelhantes que tiveram repercussão geral.

O tema está delimitado na proposta de uma pesquisa focada na limitação da proteção à privacidade do trabalhador versus o objetivo de garantir a transparência na gestão administrativa, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Parte-se do seguinte problema: A exposição dos vencimentos (e demais vantagens eventualmente percebidas) de seus servidores de forma nominal não está ferindo o direito à privacidade assegurada constitucionalmente?

Dois são as hipóteses a serem consideradas, uma positiva e outra negativa. A hipótese positiva refere-se à exposição dos vencimentos (e demais vantagens eventualmente percebidas) de seus servidores de forma nominal configura uma maior transparência aos atos da Administração Pública, o que enseja o conhecimento sobre eventual irregularidade constatada. A hipótese negativa consiste na exposição dos vencimentos (e demais vantagens eventualmente percebidas) de seus servidores de forma nominal configura uma maior transparência aos atos da Administração Pública não cria uma expectativa de falso controle, além de violar a intimidade e a privacidade do servidor público.

O objetivo geral desta pesquisa é o de verificar na interpretação literal da lei os limites desta, destacando as premissas e os fins imediatos e mediatos da lei. Compreender a proteção à intimidade e a vida privada assegurada na Constituição Federal.

Os objetivos específicos são os seguintes: a) demonstrar até que ponto a proteção jurídica da privacidade, máxime com o estímulo à autolimitação, pode ser exequível na sociedade em contraponto à Lei de acesso à informação; b) analisar todos os pontos debatidos antes e depois da promulgação quanto à repercussão de expor salários dos servidores. Pesquisar decisões que foram enfrentadas no Supremo Tribunal Federal sobre a questão em si; c) fazer um paralelo com casos semelhantes decididos nos tribunais; e, d) verificar os reflexos da Lei de Acesso à Informação na intimidade e na privacidade do servidor.

Na relação de princípios da Administração e da Proteção à Intimidade do servidor têm sido comuns discussões acerca da divulgação nominal constando cargos e vencimentos dos servidores públicos em cumprimento à Lei de Acesso à

Informação que tem como objetivo disciplinar e efetivar o exercício do direito fundamental de acesso à informação, tornando o poder público mais transparente e aberto.

Segundo Cláudia Ferreira da Cruz (*in* Transparência da gestão pública municipal: referenciais teóricos e a situação dos grandes municípios brasileiros. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Administração e Ciências Contábeis da Universidade Federal do Rio de Janeiro. UFRJ, 2010) entende-se que a transparência da gestão pública se materializa a partir da divulgação de informações claras e tempestivas, bem como suas implicações para com a sociedade.

Relacionando o direito à intimidade, a inviolabilidade da vida privada, inserindo no ambiente da Administração Pública, o patamar de sua importância fica para um segundo plano diante do interesse público. A delimitação da proteção do direito à privacidade compreende a existência de três esferas concêntricas: esfera íntima, esfera da vida privada e da esfera pública (MORI, Amaury Haruo. *O direito à privacidade do trabalhador no ordenamento jurídico português*. São Paulo: LTr, 2011. p. 31). Classificar cada uma delas e relacioná-las com as legislações aplicáveis.

A investigação a respeito do direito à privacidade e o contexto literal da Lei de Acesso à Informação e a sua aplicabilidade e, por conseguinte, a efetividade, justifica-se pela necessidade de responder a alguns pontos problemáticos que surgem naturalmente no convívio laboral, dentro dos Órgãos Governamentais, como também familiar e no próprio convívio em sentido mais amplo, sociedade.

Para tanto, a pesquisa abordará jurisprudências e legislações aplicáveis. Importante compreender o contexto estabelecendo também um paralelo com outras legislações (Direito Comparado).

Finalmente, percorrido este percurso metodológico, a pesquisa se direciona às decisões prolatadas. Após, a conclusão obtida pela investigação realizada na pesquisa. Espera-se que esta pesquisa possa contribuir e despertar o interesse de outros para que possamos modificar para melhor o nosso Estado Democrático de Direito.

## Capítulo 1 - ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E ACESSO À INFORMAÇÃO

Este capítulo tem o intuito de esclarecer quais os princípios constitucionais aplicáveis à Administração Pública e qual a sua correlação à garantia do acesso à informação.

### Seção 1 - Princípios da Administração

De início, indaga-se o que vem a ser princípios. Princípios, no conceito de Mans Puigarnau, seria *“ideia de fundamento, origem, começo, razão, condição e causa”*<sup>1</sup>. Para José Cretella Júnior *“são proposições básicas fundamentais, típicas e condicionam todas as estruturas subsequentes”*<sup>2</sup>. Ney José de Freitas afirma que os princípios têm fundamental importância no conjunto de normas que sustentam nosso ordenamento jurídico *“devido à sua posição hierárquica no sistemas de fontes”*<sup>3</sup>. Nesse sentido, sua aplicação não está predeterminada em seu enunciado, mas depende de ponderações realizadas no momento.

O Direito Administrativo está formado por princípios explícitos na Constituição Federal de 1988, *caput* do artigo 37, quais sejam, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, e eficiência. Importante, também, mencionar os princípios dispostos na Lei de Processos Administrativos Federais (Lei nº 9.784 de 04 de junho de 1999): legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência (artigo 2º da Lei em voga). Além desses, outros princípios decorre implicitamente da lei, princípio da transparência e o da supremacia do interesse público.

Para o estudo apresentado, cita-se apenas o princípio constitucional administrativo da publicidade e transparência.

O princípio da publicidade, inserido no artigo 37 da Constituição Federal, exige ampla divulgação dos atos praticados pela Administração Pública de modo a

---

<sup>1</sup> *Apud* Paulo Nader, Introdução ao estudo do direito, 28ª edição, editora Forense, Rio de Janeiro, 2007, p. 201.

<sup>2</sup> CRETELLA JÚNIOR, José. Os cânones do direito administrativo. Revista de Informação Legislativa. Brasília, ano 25, nº 97/5.

permitir que a sociedade possa ter deles ciência e controlar as ações do Poder Público, ressalvada as hipóteses de sigilo previstas em lei<sup>4</sup>.

Ainda, sobre a publicidade desses atos, Marçal Justen Filho (2012, p. 309) cita duas funções complementares: assegura a todos a obtenção de informações relativas às ações e omissões praticadas por agentes estatais e mesmo não estatais, quando na gestão de recursos públicos e, dessa garantia, constitui um desestímulo à prática de atos reprováveis, o que confirma a instrumentalidade desse princípio no sentido de fornecer informações à sociedade. A partir deste, nos dizeres de Sundfeld (1995, p. 854), surge o dever da absoluta transparência.

Cumprе mencionar que há duas formas de transparência: ativa/espontânea e passiva/provocada.

A transparência ativa ocorre quando os governos divulgam dados por iniciativa própria, sem terem sido solicitados. Configura-se uma postura proativa.

Já a transparência passiva é entendida como acessos aos dados públicos fornecidos pelo governo, quando solicitados. Nesta o Poder Público deve ser transparente ao permitir a todos conhecer seus atos e processos.

Se existe esse dever de transparência, cumprе-nos compreender o sentido e o alcance deste princípio da publicidade, o que será demarcado na próxima seção.

---

<sup>3</sup> FREITAS, Ney José de. Ato Administrativo: presunção de validade e questão do ônus da prova. Editora Fórum, 2007.

<sup>4</sup> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. [...]. Fonte: BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>.

## Seção 2 - Publicidade. Transparência. Divulgação de atos públicos para acesso público

É dada ênfase ao princípio da publicidade porque é dele que prescinde a moral e a ética na Administração Pública, mormente porque exige à ampla divulgação dos atos praticados pela Administração Pública, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas em lei. Nesse mesmo sentido, José Afonso da Silva destaca:

“a publicidade sempre foi tida como 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>5</sup>.

Constitucionalmente, o princípio em referência possui importantes garantias, tais como, o direito a Certidão disposto no artigo 5º, inciso XXXIV; a interposição de Habeas Data, inciso LXXII, no mesmo artigo citado; o direito à informação, inciso XXXIII e, ainda, o Mandado de Segurança para solicitação de informações em que não haja interesse personalíssimo.

Fabrcio Motta defende que “o princípio da publicidade administrativa caracteriza-se também como direito fundamental do cidadão, indissociável do princípio democrático”<sup>6</sup>.

No mesmo sentido Kelsen aponta o princípio da publicidade como vertente fundamental da democracia representativa. E, defendendo o argumento de que a publicidade põe à mostra a imoralidade e a corrupção, afirma que tais defeitos também existem na autocracia, porém, com uma diferença, lá passa despercebido, pois impera o princípio do sigilo. Em lugar da transparência, dá-se a ocultação.

No mesmo sentido, Kant aponta a “*publicidade dos atos de governo como remédio contra a imoralidade da política*”<sup>7</sup>. Para Silva, também, “*é requisito de eficácia e moralidade*”<sup>8</sup>.

---

Acesso em: 27 de março de 2013.

<sup>5</sup> SILVA, José Afonso da. *Op cit.* p. 650

<sup>6</sup> MOTTA, Fabrício. *Publicidade e Transparência nos dez anos de Lei de Responsabilidade Fiscal*. Revista Técnica dos Tribunais de Contas. Belo Horizonte, setembro de 2010. Ano 1, nº 0, p. 271-289.

<sup>7</sup> FRUET, Gustavo Bonato. *Direito à Informação: limites entre informação, comunicação e democracia*. São Paulo: Atlas, 2012. p.189.

<sup>8</sup> SILVA, José Afonso da. *Op. cit.*, p. 651.

O princípio da moralidade, segundo Meirelles (2010, p. 97), está interligado ao princípio da supremacia do interesse público, também denominado princípio da finalidade, pois enquanto um exige que o agente público realize suas atividades atendendo ao que exige a moral, o outro proíbe que a Administração Pública tenha em suas atividades atos que visem o atendimento de interesses e promoções pessoais e não da coletividade em geral (artigo 37, § 1º, da Constituição Federal).

É intrínseca o princípio da moralidade com o da publicidade. Isso porque, tornando público o ato emanado pela Administração compromete-se a validade moral.

Portanto, os atos praticados pela Administração devem estar revestidos de valores éticos, ou seja, o administrador deve agir com honestidade na realização das suas condutas, mesmo não estando expressamente previstos na lei.

*a publicidade, como princípio da Administração Pública (CF, art. 37, caput), abrange toda atuação estatal, não só sob o aspecto de divulgação oficial de seus atos como, também, de propiciação de conhecimento da conduta interna de seus agentes. Essa publicidade atinge, assim, os atos concluídos e em formação, os processos em andamento, os pareceres dos órgãos técnicos e jurídicos, os despachos intermediários e finais, as atas de julgamentos das licitações e os 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 na repartição por qualquer interessado, e dele pode obter certidão ou fotocópia autenticada para fins constitucionais<sup>9</sup>.*

A fiscalização e o controle realizado por meio da publicação em órgão oficial é requisito de eficácia dos atos administrativos que devam produzir efeitos, ou seja, enquanto não for levado ao conhecimento de todos, o ato administrativo não produzirá efeitos.

Nessa visão, não basta às instâncias governamentais apenas dar publicidade de seus atos. As informações colocadas à disposição da sociedade devem ser acessíveis, compreensíveis e suficientes ao pleno exercício do controle social, tanto para o cidadão que o realiza de forma incentivada e individualizada como para os órgãos representativos da sociedade organizada. Faz-se necessário, portanto, apresentar a sociedade informações consistentes que cumpram com o papel republicano de prestação de contas e que também permitam ao cidadão conhecer e distinguir as realizações governamentais<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Editora Malheiros, 2010. 36ª edição. p. 256.

<sup>10</sup> EVANGELISTA, Lúcio. *Controle Social Versus Transparência Pública: Uma questão de cidadania*. Especialização em Orçamento Público. Tribunal de Contas da União (TCU); Senado Federal (SF); Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP); e, Controladoria Geral da União (CGU). DF/2010.

A ausência de publicidade só é admitida quando colocar em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional; e dentre outros incisos expressos no artigo 23 da LAI. Como se vê, o sigilo não pode ser imposto de forma arbitrária, podendo só caracterizar nos estritos limites da necessidade e nos termos da LAI (12.527/11).

Além dessa publicação, deve ser observado se as informações disponibilizadas apresentam em formato compreensível e se o seu alcance é obtido em sítios governamentais, pois, é por meio delas que a sociedade irá controlar o cumprimento do mandato público, sendo permitida a fiscalização do Poder Público e dos seus agentes que exercem função estatal, isto é, exercem um dever em nome da coletividade.

Dessa forma, consoante Antônio Carlos Cintra do Amaral, em seu artigo Publicidade e Publicação dos Atos Administrativos, publicado em 01.05.2005, a transparência administrativa caracteriza pela proximidade entre a Administração e o cidadão comum. Ou, como diz, Karl Mannheim, à diminuição da *“distância social entre a minoria (governante) e o homem da rua”*.

A propósito, afirma Wallace Paiva Martins Júnior,

Seja qual for o grau de transparência administrativa em um ordenamento jurídico, esta é considerada um dos alicerces básicos do Estado democrático de Direito e da moderna Administração Pública pelo acesso à informação e pela participação na gestão da coisa pública, diminuindo os espaços reservados ao caráter sigiloso da atividade administrativa – ponto de partida para os nichos da ineficiência do arbítrio e da imunidade do poder<sup>11</sup>.

A transparência configura uma ferramenta eficiente para se evitar a corrupção, haja vista que sem ela, a definição de democracia, no qual é a forma de governo do povo, para o povo e pelo povo não teria sentido.

É dever do Poder Público facilitar o acesso à informação para o povo, conforme já debatido, disponibilizando em sítio eletrônico os dados que deverão ser completos e inteligíveis ao homem médio.

Nos dizeres de Wallace Paiva Martins *“Quanto maior o grau de transparência administrativa também será o respeito devotado pelos agentes públicos aos princípios jurídico-administrativos (moralidade, legalidade, imparcialidade, etc.)”*<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular*, 2004, p. 17.

<sup>12</sup> Idem, p. 48.

Os atos públicos devem ser divulgados em meios que possuam amplo acesso da população, segundo o Manual de Integridade Pública da Controladoria Geral da União <sup>13</sup>:

É dever de o Estado divulgar as informações de interesse público independente de solicitações. E sua divulgação deve ser em linguagem clara e de fácil compreensão, fomentando a cultura de transparência na administração pública e propiciando o desenvolvimento do controle social.

O cidadão bem informado tem melhores condições de conhecer e acessar outros direitos essenciais, como saúde, educação e benefícios sociais.

Vejamos outros pontos importantes e marcantes acerca da Lei de Acesso à Informação - LAI - dispostos na próxima seção.

---

<sup>13</sup> <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/ManualIntegridade/ManualIntegridade2013.pdf>. p. 48. Acessado em 31.03.2013.

### Seção 3 - Apresentação da Lei de Acesso à Informação

É indiscutível a importância do direito de acesso à informação nos “Estados democráticos modernos”. Segundo Francisco Carlos da Cruz Silva:

O controle efetivo do gasto público pressupõe uma democracia com participação social ativa e uma responsabilização dos gestores públicos (*accountability*) que precisa ser concebida dentro do contexto de nossa sociedade.<sup>14</sup>

Dessa forma traduz-se democracia como participação dos cidadãos diretamente na gerência dos atos estatais.

O Direito à informação protegido pela Declaração Universal dos Direitos Humanos<sup>15</sup>, pelo Pacto de Direitos Cívicos e Políticos<sup>16</sup>, por Convenções Regionais de Direitos Humanos<sup>17</sup> e pela Constituição Federal da República de 1988, disposto no artigo 5º, inciso XXXIII do Capítulo I - dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, que dispõe:

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.

Na Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, em seus artigos 10 e 13, preconiza que cada Estado deverá adotar as medidas mais adequadas a fim de permitir aos indivíduos a obtenção de informações sobre a organização, funcionamento e processos decisórios de sua administração pública.

---

<sup>14</sup> Brasil. Tribunal de Contas da União. Prêmio Serzedello Corrêa 2001: Monografias Vencedoras: Perspectivas para o Controle Social e a Transparência da Administração Pública / Tribunal de Contas da União. - Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 2002. p. 51).

<sup>15</sup> *“Todo ser humano tem direito ‘a liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras”* (Carta Internacional dos Direitos Humanos, de 10 de dezembro de 1948).

<sup>16</sup> *“Artigo 19 - (...) 2. Toda pessoa terá direito ‘a liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza, independentemente de considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro meio de sua escolha. 3. O exercício do previsto no parágrafo 2 do presente artigo implicará deveres e responsabilidades especiais. (...)”* (Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos, de 23 de março de 1976, promulgado pelo Decreto nº 592, de 06 de julho de 1992).

<sup>17</sup> Nada mais é do que repetição do Artigo 19 do Pacto Internacional transcrito no artigo 13 disposto na Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em 22 de novembro de 1969.

A Constituição também tratou do acesso à informação pública no artigo 5º, inciso XIV, artigo 37, § 3º, inciso II e no artigo 216, § 2º, dos quais constam citados no preâmbulo da Lei de acesso à informação.

Consoante Vincent Defourny<sup>18</sup> acerca da Lei de Acesso à Informação:

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

A exposição de motivos submetidos aos membros do Congresso Nacional, quando era apenas um projeto de lei, teve como resultado de uma aprofundada discussão entre os representantes dos Ministérios e de órgãos a eles relacionados. A proposta, num primeiro momento, adotava o acesso pleno, imediato e gratuito às informações na sua forma ampla *“como expressão de transparência pública”*<sup>19</sup>

A Lei 12.527 foi sancionada pela Presidenta da República em 18 de novembro de 2011, marco regulatório. Estabelece procedimentos para que a Administração responda a pedidos de informação e estabelece o acesso à informação pública como sendo a regra, e o sigilo, exceção. Os seus dispositivos aplicáveis aos três poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Incluem-se os Tribunais de Contas e os Ministérios Públicos. Autarquias, fundações públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios também estão sujeitos à lei. Entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos públicos diretamente ou por meio de subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes e outros instrumentos devem divulgar informações ao vínculo com o poder público.

Importa mencionar que Municípios com menos de 10 mil habitantes não precisam publicar na internet o conjunto mínimo de informações exigido<sup>20</sup>. Entretanto, precisam cumprir a Lei da Transparência (Lei Complementar nº 131/2009).

---

<sup>18</sup> Vicent Defourny, representante da UNESCO no Brasil. Nota introdutória da Cartilha “Acesso à Informação”, divulgada pela Controladoria Geral da União. Fonte: <http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacaogov/publicacoes/CartilhaAcessoInformacao.pdf>, acessado em 20.01.2013.

<sup>19</sup> <http://www.cgu.gov.br/acessoainformacao/materiais-interesse/exposicao-motivos-projeto-lei-acesso-informacao.pdf>, acessado em 20.01.2013

<sup>20</sup> parágrafo 4º do artigo 8º, da LAI.

Segundo o professor Juan Luis Manfredi, “a transparência informativa é um direito fundamental para a cidadania porque é um elemento essencial para o desenvolvimento efetivo dos sistemas democráticos” <sup>21</sup>. Prossegue o professor diferenciando a transparência ativa da passiva. A primeira consiste na solicitação do cidadão, enquanto que a outra demanda um conjunto de ações da própria Administração colocadas para o conhecimento de todos.

Salienta-se que as informações de interesse público deverão ser divulgadas independentemente de solicitações <sup>22</sup>

O conjunto mínimo de informações que devem ser fornecidas na internet são o registro das competências, da estrutura organizacional com endereço e telefone, assim como horário de atendimento ao público e respostas às perguntas mais frequentes da sociedade. Além desse conteúdo Institucional devem constar também os registros de repasses ou transferência de recursos financeiros, bem como de despesas. Informações de licitações e dados gerais sobre programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades <sup>23</sup>. Enfim, o gestor público deve informar à sociedade sobre os resultados de suas ações em prol da sociedade. A transparência torna-se uma ferramenta imprescindível para o acompanhamento daqueles que representam o povo – os governantes.

---

<sup>21</sup> <http://www.informacaopublica.org.br/node/180> , acessado em 20/01/2013.

<sup>22</sup> Artigo 3º, inciso II e artigo 8º, da LAI.

<sup>23</sup> Artigo 8º, parágrafo 1º e seus incisos, da LAI.

#### Seção 4 - Direito Comparativo

O primeiro país a adotar uma legislação acerca do tema - Acesso à Informação - foi a Suécia, em 1766. A informação é da reportagem de Dyelle Menezes, publicada no sítio Contas Abertas, em 26.05.2012. Na mesma reportagem, foi realizada uma entrevista com o jornalista sueco, Erik Jennische, que afirmou: “a base da LAI na Suécia está na constituição do país. O texto é parte dos direitos fundamentais. O principal motivo para o governo liberar a informação é garantir a possibilidade do cidadão se informar e expressar-se livremente”<sup>24</sup>. Ao final, conclui que em decorrência dessa transparência, o povo sueco estabeleceu uma grande confiança em seu governo.

Já na América Latina, a Colômbia foi pioneira ao estatuir, em 1888, um Código de Organização Política Municipal permitiu aos cidadãos solicitar documentos sob o controle de órgãos governamentais ou dos arquivos do governo. Segundo a lei, todos os atos governamentais e administrativos que digam respeito à opinião pública devem estar disponíveis em várias publicações do âmbito nacional. O objetivo é para que o cidadão possa estar informado sobre a condução de assuntos públicos e possa exercer um controle eficaz sobre a conduta de seus agentes.

Em 1966, os Estados Unidos aprovaram sua Lei de Liberdade de Informação conhecida como FOIA - *Freedom of Information Act*, que recebeu diferentes emendas visando a sua adequação à passagem do tempo. A referida Lei prescreve duas obrigações diferentes de disponibilização proativa de informações à sociedade. Cada órgão público é obrigado a publicar certas informações no Cadastro Federal. A Lei também obriga aos órgãos públicos disponibilizar um leque de informações para consulta e cópia pelo público.

No México, em 2002, ocorreu a instauração de sistemas rápidos de acesso, a serem supervisionados por órgão independente. A lei mexicana fixa que as informações solicitadas devem ser entregues no formato de interesse do solicitante e àquelas obrigatórias devem estar disponíveis no sítio da internet, quais sejam, a sua

---

24

<http://www.contasabertas.com.br/WebSite/Noticias/DetalheNoticias.aspx?Id=899&AspxAutoDetectCookieSupport=1>. Acessado em 26.03.2013.

estrutura orgânica, a remuneração dos agentes e as contratações, fruto de contratos celebrados com a administração pública.

Chile, Uruguai, entre outros, também aprovaram leis de acesso à informação.

Atualmente, 90 países possuem leis de acesso à informação.

Guilherme Canela, Assessor Regional de Comunicação e Informação para o Mercosul e Chile da UNESCO, ressalta os desafios para a efetiva implementação da lei 12.527/11. Diz que “o grande desafio é a mudança da cultura do sigilo para a cultura do acesso”<sup>25</sup>. O sigilo é a exceção, conforme preconiza o inciso I do artigo 3º da LAI<sup>26</sup>.

A maioria das leis de Acesso à Informação impõe aos órgãos públicos a obrigação de publicar determinadas informações essenciais, mesmo na ausência de uma solicitação. Isto se dá em reconhecimento do fato de que a promoção efetiva do acesso à informação mantida por órgãos públicos requer mais do que o fornecimento passivo de informações em resposta a solicitações.

A tendência, portanto, nas palavras de Toby Mendel “é a disponibilização proativa de um volume crescente de informações, sobretudo pela internet, independentemente de haver ou não determinação de uma lei”<sup>27</sup>.

Portanto, a Lei de Acesso à Informação visa possibilitar o acesso à informação produzida ou armazenada pela Administração Pública que seja de interesse da coletividade, além de promover a cultura de transparência no setor público.

Em 2003, a publicação anual da Transparência Internacional, o relatório sobre a corrupção global, trouxe um especial sobre o acesso à informação, destacando sua importância no “combate à corrupção”<sup>28</sup>. Ainda, segundo a ONU, nove princípios devem ser levados em consideração na formulação de uma lei sobre acesso à informação. Quatro deles podem ser observados nas diretrizes listadas pela legislação brasileira, quais sejam, exposição máxima, exceções limitadas, obrigação de publicar e promoção de um governo aberto. Conforme já citado, a

---

<sup>25</sup> <http://www.onu.org.br/unesco-celebra-a-entrada-em-vigor-da-lei-de-acesso-a-informacao/>. Acessado em 26.03.2013.

<sup>26</sup> Artigo 3º, inciso I: “observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção”.

<sup>27</sup> MENDEL, Toby. *Liberdade de Informação: um estudo de direito comparado*. Dezembro/2009. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. Título original: *Freedom of information: a comparative legal survey*. Paris: UNESCO, 2008. Tradução: Marsel N. G. de Souza. p. 154.

<sup>28</sup> Idem, p. 14.

norma determina a publicidade como preceito geral e o sigilo como exceção, a divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações, o fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública e desenvolvimento da possibilidade de controle social sobre o Estado.

Como se pode deduzir, diante de tantos dados reunidos e condensados, o acesso à informação é um dos aspectos mais importantes para o fortalecimento da democracia (LOPES, 2009) e pode inclusive servir como instrumento para outros ganhos políticos e até econômicos ao tornar o Estado mais transparente (LOPES, 2007).

Entretanto, importa perquirir como fica o direito à privacidade diante do dever do Estado em publicar os salários de seus servidores, nominalmente. Inicialmente, faremos um breve introdutório acerca do princípio e a sua importância e evolução na história.

## Capítulo 2 - DIREITO À PRIVACIDADE

É indispensável para o estudo, a compreensão do direito fundamental de privacidade do cidadão amparado constitucionalmente no artigo 5º, inciso X e nos artigos 20 e 21 do Código Civil de 2002.

### Seção 1 - Importância e conceito

Na definição de José Afonso da Silva, toma-se a privacidade como:

“conjunto de informação 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>29</sup>

Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serrano Nunes Júnior afirmam que a vida social do indivíduo divide-se em duas esferas: a pública e a privada. Nesta última, estariam compreendidos atos e fatos que a pessoa pretende manter fora do alcance do público em geral, tais como a vida familiar, o lazer, etc. Para os autores, “a privacidade resguarda o indivíduo da publicidade”<sup>30</sup>.

Para Alexandre de Moraes<sup>31</sup>, os conceitos de intimidade e vida privada se confundem, porém, podem ser diferenciados por meio da menor amplitude em relação ao direito à intimidade. Enquanto esta se relaciona às relações subjetivas de trato íntimo da pessoa, suas relações familiares e de amizade, a outra envolve todos os demais relacionamentos humanos, inclusive os objetivos, tais como relações comerciais, de trabalho, de estudo, etc.

Marcelo Malizia Cabral (2012, p. 114) alude os ensinamentos de José Eduardo Figueiredo Dias, em relação à tutela dos bens jurídicos da intimidade e da privacidade ao qual está se protegendo um direito de personalidade que deve ser considerado como densificação do princípio da dignidade da pessoa humana. A cada pessoa não é conferido o poder de dispô-los, sob pena de reduzir sua condição humana.

---

<sup>29</sup> SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 23ª edição, revista e atualizada. Malheiros Editores, 2003. p. 205

<sup>30</sup> ARAÚJO, Luiz Alberto David; SERRANO NUNES JR., Vidal. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 82

<sup>31</sup> MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 18. Ed. - São Paulo: Atlas, 2005. p.74

René Dotti tem defendido que a proteção da intimidade da vida privada abrange *“todos os aspectos que por qualquer razão não gostaríamos de ver cair no domínio público; é tudo aquilo que não deve ser objeto do direito à informação nem da curiosidade moderna”*<sup>32</sup>.

A discussão que emerge nessa pesquisa é a preocupação em equacionar o princípio da publicidade, o dever de informar da Administração Pública, com os direitos dos servidores de serem preservadas a sua privacidade e intimidade.

---

<sup>32</sup> DOTTI, René Ariel. *Proteção da vida privada e liberdade de informação*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1980.

## Seção 2 - Evolução dos interesses protegidos pelo direito à privacidade

Antes do final do século XIX não há construção jurídica relacionada ao direito à intimidade e à vida privada, embora, como antes já mencionados, os princípios gerais e os direitos consagrados naquela época protegiam e alcançavam os objetivos hoje traçados pelo conceito de intimidade e privacidade. O Código de Hamurabi (1690 a. C.) talvez seja a primeira codificação a consagrar um rol de direito comuns a todos os homens, tais como a vida, a propriedade, a honra, a dignidade, a família, prevendo, igualmente, a supremacia das leis em relação aos governantes.

No Direito Romano surgiu as primeiras medidas protetivas do direito à privacidade, englobada no direito à honra. A Lei das Doze Tábuas pode ser considerada a origem dos textos escritos consagradores da liberdade, da propriedade e da proteção aos direitos do cidadão.

Todavia a doutrina aponta como marco do surgimento da proteção internacional do direito à privacidade, cita-se a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789<sup>33</sup>.

Ocorre uma maior efetivação dos direitos humanos fundamentais durante o constitucionalismo liberal do século XIX, tendo como exemplos, a Constituição espanhola de 1812, a Constituição portuguesa de 1822, a Constituição Belga de 1831 e a Declaração francesa de 1848.

No início do século XX, surgiram constituições que marcam maior preocupação com os direitos sociais, como a Constituição mexicana de 1917, a Constituição de Weimar de 1919, a Declaração Soviética dos Direitos do Povo Trabalhador e Explorado de 1918, a Constituição Soviética de 1918 e a Carta do Trabalho de 1927

A Declaração Americana dos Direitos do Homem, aprovada pela XI Conferência em Bogotá, em 1948, tendo como objetivos fundamentais a certeza dos direitos, a tutela dos direitos. Prescreve em seu artigo 12 que ninguém sofrerá intromissões arbitrárias na sua vida privada, família, domicílio ou correspondência,

---

<sup>33</sup> Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e idéias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras (Declaração Universal dos Direitos Humanos – Artigo 19)

nem ataques a sua hora e reputação, tendo contra tais intromissões ou ataques direito à proteção da lei.

A Convenção Europeia dos Direitos do Homem, de 1950, faz referência à Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Outros diplomas seriam a Convenção Panamericana dos Direitos do Homem, de 1959; e, o Pacto Internacional concernente aos Direitos Cíveis e Políticos, aprovado na Assembléia Geral das Nações Unidas, de 1966 <sup>34</sup>.

A Convenção Interamericana dos Direitos Humanos, assinada na Costa Rica, em 1969; reforça muita das noções contidas na Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem.

A Resolução adotada por ocasião da Conferência sobre Direitos Humanos, realizada em Teerã, em 1972, convocada pela ONU.

Na Constituição Federal o Direito à Privacidade é tratado como uma garantia e direito individual do homem fundamentado no artigo 5º.

Veremos no próximo capítulo como está sendo tratada essa garantia diante de razões de relevante interesse público ou exigência derivada do princípio da publicidade. É sabido que a colisão entre princípios e direitos fundamentais é resolvida segundo o critério da ponderação de valores, que determina sejam valorados, diante de um determinado caso concreto, a fim de que se estabeleça qual norma deve prevalecer, sem acarretar a aniquilação das demais. Na hipótese em estudo, colidem, de um lado, o direito à informação e, de outro, o direito à intimidade e privacidade do cidadão.

---

<sup>34</sup> Toda pessoa terá direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e idéias de qualquer natureza [...] (Pacto Internacional dos Direitos Cíveis e Políticos - artigo 19, 1992).

### Seção 3 – Lei de Acesso à Informação e o direito à privacidade

Da leitura da Lei de Acesso à Informação, verifica-se que, em momento algum, o legislador originário impôs a obrigatoriedade de que a Administração Pública exponha os salários de seus servidores de forma nominal.

Após, regulamentou-se a LAI com o Decreto nº 7.724/2012, ao qual estipulou a divulgação de informação pessoal identificada ou identificável e de maneira individualizada com os respectivos salários <sup>35</sup>.

Sabe-se que cada servidor tem a sua matrícula ou o seu registro junto ao órgão que é vinculado. Perquire-se o porquê da obrigatoriedade da forma nominal com o respectivo salário.

Pois bem, é notória a importância dos princípios norteadores das atividades da Administração Pública. A Administração Pública tem o dever de atender o interesse da coletividade e é nesse sentido que deve prevalecer quando for decidido sobre qualquer matéria que venha a influenciar a vida dos agentes públicos ou prestadores. Impõe-se à Administração a prática de atos voltados ao interesse público.

Assim nos dizeres de Sundfeld

A administração jamais maneja interesses, poderes ou direitos pessoais seus, surge o dever da absoluta transparência. “Todo poder emana do povo e em seu nome será exercido” (CF, art. 1º, § 1º). É óbvio, então, que o povo,

---

<sup>35</sup> Art. 3º Para os efeitos deste Decreto, considera-se:

(...)

V - informação pessoal - informação relacionada à pessoa **natural identificada** ou **identificável**, relativa à intimidade, vida privada, honra e imagem (...)

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

(...)

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

(...)

VI - remuneração e subsídio recebidos por ocupante de cargo, posto, graduação, função e emprego público, 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.

titular do poder, tem direito de conhecer tudo o que concerne à Administração, de controlar passo a passo o exercício do poder <sup>36</sup>.

O que se defende é a consagração pela Constituição dos direitos fundamentais como alicerce de todo o ordenamento jurídico, não significando uma concepção individualista e sim a configuração como um conjunto de princípios e regras orientados à composição entre os diversos interesses (estatais e não estatais), de modo a assegurar a promoção dos direitos fundamentais.

Portanto, é de se manter a expressão – interesse público – e afirmar a sua disponibilidade e supremacia desde que isso não signifique identificar interesse público e posição defendida pelos administrados.

O processo de concretização do direito produz a seleção dos interesses, com a identificação do que se reputará como interesse público em face das circunstâncias.

Na contemporaneidade, não se reconhece a presença de direitos absolutos, mesmo de estatura de direitos fundamentais previstos no artigo 5º da Constituição Federal – direito à privacidade<sup>37</sup>.

A melhor solução para o confronto entre o direito fundamental de privacidade e o direito de livre acesso à informação é a harmonização desses princípios.

---

<sup>36</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. *Princípio da publicidade administrativa*. Direito de certidão, vista e intimação. Revista de Direito Público. 1995. p. 854.

### Capítulo 3 - O POSICIONAMENTO DOS TRIBUNAIS SOBRE O TEMA

#### Seção 1 - O caso dos trabalhadores do município de São Paulo

Cumprir analisar o posicionamento do E. Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região sobre o pedido de indenização por dano moral postulado pelo servidor municipal de São Paulo. A controvérsia resumiu-se aos questionamentos acerca da conduta da empresa que forneceu à Prefeitura do Município de São Paulo seus dados e informações pessoais, tais como, nome, profissão, salários, etc., para serem divulgados na rede mundial no portal “De Olho nas Contas”. Argumenta o autor que essa conduta o expôs a riscos e golpes eletrônicos, além de outros fatos ocorridos.

A segunda instância entendeu que a reclamada apenas cumpriu a Lei Complementar nº 131, de 27.05.2009, que estatuiu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, determinando a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Considerando esse contexto, entendeu o Colegiado pelo desprovimento do recurso concernente ao pedido de indenização por dano moral <sup>38</sup>.

Por sua vez, a 7ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, nos autos de apelação nº 004897-23.2010.8.26.0053, publicado em 21.03.2013, tendo como Relator Desembargado Moacir Peres, entende que o caso - colisão entre os princípios - deve ser resolvido através do que a doutrina e a jurisprudência chamam de “juízo de ponderação”.

Em outros autos de apelação, nº 0001120-36.2011.8.26.0053, de relatoria da Desembargadora Luciana Almeida Prado Bresciani, 13ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, entendeu que

A mera divulgação dos valores dos vencimentos, no nosso entender, não tem o condão de configurar qualquer espécie de dano porquanto tais informações não podem ser consideradas exclusivas dos servidores, mormente considerando que, quando ingressaram na instituição por meio

---

<sup>37</sup> HC nº 93.250, 2ª Turma. Relatora Ministra Ellen Gracie. Julgado em 10.06.2008. DJE, 27.06.2008.

<sup>38</sup> PROCESSO TRT/SP nº 0000497-90.2011.5.02.0052 - 13ª TURMA. Relator Desembargador ROBERTO BARROS DA SILVA. Data do julgamento: 31-10-2012.

de concurso público tiveram conhecimento, através do edital, de seus futuros vencimentos, elementos disponíveis para ciência da coletividade<sup>39</sup>.

Todavia, em voto divergente e prevalecente, o Desembargador Peiretti Godoy entendeu cabível a pretensão de indenização por dano moral<sup>40</sup>, sendo certo que a divulgação de dados como o valor dos salários dos servidores pode, indubitavelmente, causar-lhes constrangimento perante pessoas de seu convívio como familiares e vizinhos que podem ser acometidos de sentimentos como inveja, desprezo, revolta, arrogância, etc., além de comprometer-lhes a segurança, diante do quadro social violento que vivemos na contemporaneidade.

Todos os votos, aqui citados, referem-se à publicação em sítio governamental da Prefeitura dos salários de seus servidores sem que estivesse estatuído essa determinação - publicar os salários com os respectivos nomes - no diploma pertinente. A intenção da Municipalidade de São Paulo era de conferir transparência às contas públicas municipais.

Se, por um lado, temos a garantia do direito à privacidade, este não é absoluto, vez que existe a possibilidade da mitigação em situações de excepcionalidade, por outro, em relação à possibilidade de acesso à informação relativas a servidores públicos. O Supremo Tribunal Federal, ao apreciar, já no mês de julho do ano de 2009, por medida liminar<sup>41</sup> concedida pelo então seu Presidente, Ministro Gilmar Mendes, suspendido decisões em dois Mandados de Segurança em trâmite no Tribunal de Justiça paulista<sup>42</sup>, que vedavam a divulgação pela "internet" das remunerações de servidores públicos, em pedido de Suspensão de Segurança, interposto pelo Município de São Paulo.

Brevemente, o Supremo Tribunal Federal terá a oportunidade de decidir definitivamente sobre o tema no julgamento de processo em que foi reconhecida a

---

<sup>39</sup> PROCESSO: 000120-36.2011.8.26.0053. Relatora Des. Luciana Bresciani. Órgão Julgador: 13ª Câmara de Direito Público. Data do julgamento: 06.03.2013.

<sup>40</sup> Apelação Cível Indenização "De olho nas contas" Vencimentos dos servidores municipais divulgados no sítio da Prefeitura Municipal de São Paulo Dano Moral reconhecido, ressaltada a posição da relatora sorteada, vencida nesta parte Recurso do Município de São Paulo desprovido. Lei Municipal que não determina divulgação dos valores Ausência de fundamento legal Violação ao princípio da legalidade Exclusão Admissibilidade Recurso do Município de São Paulo desprovido. Recurso do réu desprovido.

<sup>41</sup>

<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28SS%24%2ESCLA%2E+E+3902%2ENUME%2E%29&base=basePresidencia>.

<sup>42</sup> Mandados de Segurança 180.176-0/7-00 e 180.589-0/1-00 (este último no Agravo Regimental 180.589-0/3-01), do TJSP.

Repercussão Geral da matéria (ARE 652.777). A Corte irá analisar recurso interposto pela prefeitura de São Paulo contra decisão que impediu divulgação individualizada de salário de uma servidora municipal. Do lado dos servidores, o argumento é que de divulgando-se apenas a remuneração do cargo, pode-se garantir o controle e transparência das contas públicas, resguardando-se a intimidade dos afetados. Importa registrar o pronunciamento do Ministro Ayres Britto em relação ao caso, no sentido de que o tema constitucional já foi objeto do Agravo Regimental na Suspensão de Segurança 3.902, de sua relatoria, que assim concluiu: *“a remuneração bruta dos servidores, os cargos e funções por eles titularizados, os órgãos de sua forma, lotação, tudo pelo constitutivo de informação de interesse coletivo ou geral”*<sup>43</sup>.

---

## Seção 2 - O caso da APPA no Paraná

Hoje, o posicionamento do E. Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região sobre o pedido de indenização por dano moral postulado pelos trabalhadores da Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina é no sentido de que inexistente ilicitude da Administração Pública em divulgar os salários de seus empregados no sítio da internet. Vejamos.

A segunda instância entendeu pela configuração do dano moral<sup>44</sup>, porquanto vislumbrado o desvio de finalidade em relação à norma constitucional previsto no artigo 37, *caput*, que impõe a publicidade dos atos administrativos, com consequente ofensa do direito à intimidade e à vida privada. A reclamada recorre em recurso de revista, aduzindo ser indevido o pagamento de indenização por dano moral. Para tanto argumenta que o autor não aponta especificamente qual a humilhação e qual o sofrimento que possa ter experimentado em razão da divulgação dos nomes, cargos ocupados e salários correspondentes no sítio eletrônico da APPA por quinze dias.

Entendeu o Ministro Aloysio Corrêa da Veiga que não há qualquer ilicitude de divulgação de valores pagos aos empregados, por ato administrativo em que são listados os salários dos servidores da empresa pública e publicados na rede mundial. Ainda, ressalta que *“não se pode abstrair do conceito de atos e condutas em que o administrador público age com poder arbitrário”*. Cita recente decisão da Suprema Corte, objeto de Mandado de Segurança que se encontra em Suspensão de Segurança (SS 3902-4/SP), *verbis*:

"Num juízo mínimo de deliberação sobre o mérito da causa, apreende-se que a questão constitucional em debate no caso concreto está em saber se a divulgação da remuneração bruta mensal vinculada ao nome de cada servidor municipal, em sítio eletrônico na Internet denominado "De Olho nas Contas", de domínio da municipalidade, significa:

a concretização do princípio da publicidade (art. 37, CF/88) e o dever de transparência com os gastos públicos; ou

a exposição indevida de um aspecto da vida do servidor público - dado pessoal, protegido pela inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem dos servidores; ou

---

<sup>43</sup> Fonte:

[www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verPronunciamento.asp?pronunciamento=3770291](http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verPronunciamento.asp?pronunciamento=3770291). Acessado em 01.04.2013.

<sup>44</sup> Processo: RR – 417 – 34.2010.5.09.0322. Data de Julgamento: 06.03.2013. Relator Ministro: Aloysio Corrêa da Veiga, 6ª Turma. Data de Publicação: DEJT 08.03.2013.

a violação da garantia da segurança da própria sociedade e do Estado - art. 5º, XXXVIII, CF/88 (sociedade, no caso, constituída pelos servidores públicos municipais e por aqueles que dele dependem)

(...)

Dessa forma, não se pode olvidar que a planilha de dados e informações divulgada pelo Município de São Paulo, atualizada em 3/7/2009 (fls. 93-113), em princípio, permitiu constatar a existência de diversas remunerações mensais e remunerações totais brutas que excedem, aparentemente, não só o teto remuneratório municipal, mas, em alguns casos, até mesmo o teto remuneratório federal (fl. 97), com valores que quase alcançam R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais).

Isto não significa, necessariamente, a ocorrência de ilicitudes.

(...)."

Cita-se, no mesmo sentido, a Suspensão de Liminar 623-DF, cuja decisão exarada pela Suprema Corte assinala que o direito fundamental de acesso à informação pública para além da simples publicidade, propicia o controle administrativo pelos cidadãos, *“donde a facilitada conclusão de que decisões judiciais contrárias a tais normas constitucionais de proa gera grave lesão à ordem pública”*<sup>45</sup>.

Como se vê, o papel do administrador público como protagonista principal a alçar a publicidade a status de princípio constitucional inafastável, tem como objetivo de harmonizar a conduta com os demais princípios, em especial, da moralidade e da legalidade, para então, efetivar a participação dos atores sociais no controle dos atos administradores.

Outras decisões do Colendo Tribunal Superior do Trabalho<sup>46</sup> são no mesmo sentido de que a divulgação do nome, da remuneração e do cargo dos reclamantes

---

<sup>45</sup> Processo: SL 623-DF. Relator: Ministro Ayres Britto. Data da decisão. 10.07.2012.

<sup>46</sup> INDENIZAÇÃO POR DANO MORAL. DIVULGAÇÃO DE LISTA NOMINAL E EMPREGADOS E RESPECTIVOS SALÁRIOS . EMPRESA PÚBLICA. PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE. AUSÊNCIA DE CONDUTA ILÍCITA. O Supremo Tribunal Federal já acenou para a licitude da divulgação dos salários de empregados públicos, em sítio de internet, consagrando o princípio da publicidade a que está vinculado todo administrador público. A decisão remonta a uma realidade que não pode ser negada, do papel do administrador público como protagonista principal a alçar da publicidade ao status constitucional inafastável, com o fim de harmonizar a conduta com os demais princípios, em especial, da moralidade e da legalidade e efetivar, assim, a participação dos atores sociais no controle dos atos administradores. Não há como se concluir pela existência dos elementos que caracterizam o dano moral, em especial porque não evidenciada conduta com o fim de atingir o patrimônio moral, personalíssimo, do empregado público, já que a lista não se limita a publicação da remuneração de um só empregado, mas de todos. Não havendo conduta ilícita, ainda que se entenda que o ato discricionário do administrador público, que procedeu à divulgação da remuneração dos empregados da empresa tenha ocasionado exposição dos salários de seus empregados, esse é o papel a que está vinculado aquele que se submete a concurso público e alça à condição de

no sítio da Autarquia Estadual na internet não configura dano moral às partes, porquanto a conduta da reclamada está amparada em dispositivo da Constituição Estadual do Paraná e no princípio da publicidade da Administração Pública, inserto no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal. Inexiste conduta ilícita, ainda que se considere como ato discricionário do administrador público que procedeu a divulgação da remuneração dos empregados da empresa <sup>47</sup>.

O fundamento utilizado normalmente pela primeira instância para se deferir indenização por dano moral baseia-se na violação dos direitos fundamentais do cidadão nas suas categorias de direitos à intimidade e à privacidade e aos deveres laterais de boa fé, inerentes a todas as relações contratuais (artigo 422 do Código

---

empregado público. Todavia, por ser razoável, adota-se a solução indicada pela decisão na SS 3902-4/SP, para determinar apenas que a empresa observe nas listagens de remuneração de seus empregados, a menção da matrícula do empregado. Recurso de revista conhecido provido para afastar da condenação a indenização por dano moral. (Processo: RR - 417-34.2010.5.09.0322 Data de Julgamento: 06/03/2013, Relator Ministro: Aloysio Corrêa da Veiga, 6ª Turma, Data de Publicação: DEJT 08/03/2013). Disponível em: <www.tst.jus.br>. Acessado em: 30.03.2013.

DANOS MORAIS – DIVULGAÇÃO DE SALÁRIOS NA INTERNET. A Corte Regional manteve a condenação à reparação por dano moral, ao fundamento de que -divulgar o nome do reclamante, bem como seu salário, aí incluídas parcelas de ordem pessoal, revela nítida violação de sua intimidade, honra e imagem, o que implica o direito à indenização pelo dano moral-. No caso, a divulgação foi realizada também mediante a distribuição de panfletos em vários locais. Assim, embora haja previsão de divulgação no art. 33, § 6º, da Constituição Estadual do Paraná, tal divulgação feita por panfletos demonstra um excesso no cumprimento do dever legal de divulgá-las. E, considerando-se os termos do inc. IV do art. 32 da referida Lei, a reclamada, ao permitir a divulgação indevida de informação pessoal de seus empregados, cometeu uma conduta ilícita, a qual enseja a responsabilidade do agente público. Dessa forma, a decisão regional que manteve a condenação à indenização por dano moral, não viola o art. 37 da Constituição Federal. Precedentes. (Processo: RR - 129900-54.2009.5.09.0322 Data de Julgamento: 18/12/2012, Relatora Ministra: Maria das Graças Silvany Dourado Laranjeira, 2ª Turma, Data de Publicação: DEJT 01/02/2013). Disponível em: <www.tst.jus.br>. Acessado em: 30.03.2013.

<sup>47</sup> RECURSO DE REVISTA. AUTARQUIA PÚBLICA. INDENIZAÇÃO POR DANO MORAL. DIVULGAÇÃO NA INTERNET DE REMUNERAÇÃO DOS EMPREGADOS. PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE. AUSÊNCIA DE CONDUTA ILÍCITA. O Supremo Tribunal Federal já acenou para a licitude da divulgação dos salários de empregados públicos, em sítio de *internet*, consagrando o princípio da publicidade a que está vinculado todo administrador público. A decisão remonta a uma realidade que não pode ser negada, a do papel do administrador público como protagonista principal a alçar a publicidade ao *status* constitucional inafastável, com o fim de harmonizar a conduta com os demais princípios, em especial, o da moralidade e o da legalidade e de efetivar, assim, a participação dos atores sociais no controle dos atos administrativos. Não há como se concluir pela existência dos elementos que caracterizam o dano moral, em especial porque não evidenciada conduta com o fim de atingir o patrimônio moral, personalíssimo, do empregado público, já que a lista não se limita a publicação da remuneração de um só empregado, mas de todos. Não há conduta ilícita, ainda que se entenda que o ato discricionário do administrador público, que procedeu à divulgação da remuneração dos empregados da empresa tenha ocasionado exposição dos salários de seus empregados, esse é o papel a que está vinculado aquele que se submete a concurso público e é alçado à condição de empregado público. Recurso de revista não conhecido. (Processo: RR-0352800-08.2008.5.09.0411. Data de julgamento: 03.03.2010. Ministro Relator Aloysio Corrêa da Veiga, 6ª Turma. Data de Publicação: DEJT 12/03/2010). Disponível em: <www.tst.jus.br>. Acessado em: 30.03.2013.

Civil), em especial o das relações de trabalho <sup>48</sup>. Entretanto, não é o que prevalece no Supremo Tribunal Federal que já se manifestou favoravelmente, conforme já citado anteriormente os autos Suspensão de Segurança nº 3902/SP, pela divulgação da remuneração mensal de servidores públicos municipais, sob o argumento de que o ato de divulgar tais informações prestigia a ordem administrativa, o controle oficial e social dos gastos públicos e o princípio da Publicidade Administrativa. Muito embora não se encontre pacífica a matéria no Tribunal Superior do Trabalho <sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> “Ao promover a divulgação generalizada das remunerações brutas de todos os seus empregados, nominalmente citados, a ré, muito além de dar consecução à diretriz constitucional estadual que determina a divulgação dos vencimentos e subsídios do cargo, promoveu a quebra do seu dever de sigilo, com vistas a não causar o dano generalizado aos autores, que acabou produzindo, ao divulgar o nome de cada um com a sua remuneração bruta”. Processos nºs 03333-2007-322-09-00-8; 03367-2007-322-09-00-2; 03368-2007-322-9-00-7; e dentre outros. Juíza Marli Gonçalves Valeiko. Publicadas em 26.05.2008.

<sup>49</sup> RECURSO DE REVISTA. INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS. AUTARQUIA ESTADUAL.APPA. DIVULGAÇÃO NA INTERNET. NOME, CARGO E SALÁRIO DOS EMPREGADOS. VIOLAÇÃO DO ARTIGO 5º, X, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. NÃO CONFIGURAÇÃO. A divulgação do nome, da remuneração e do cargo dos reclamantes no site da Autarquia Estadual na internet não configura dano moral às partes, porquanto a conduta da reclamada está amparada em dispositivo da Constituição Estadual do Paraná e no princípio da publicidade da Administração Pública, inserto no caput do artigo 37 da Constituição Federal. Precedentes desta Colenda Corte Superior. Recurso de revista não conhecido. (RR - 354200-91.2007.5.09.0411 , Relator Ministro: Guilherme Augusto Caputo Bastos, Data de Julgamento: 07/03/2012, 2ª Turma, Data de Publicação: 20/04/2012). (GRIFEI)

RECURSO DE REVISTA. APPA. DANO MORAL - DIVULGAÇÃO DA RELAÇÃO NOMINAL COM A REMUNERAÇÃO PERCEBIDA (violação dos artigos 5º, X e 39, § 6º da CF/88, artigo 33, § 6º da Constituição do Estado do Paraná e divergência jurisprudencial). Não demonstrada violação à literalidade de preceito constitucional ou de dispositivo de lei federal, ou a existência de teses diversas na interpretação de um mesmo dispositivo legal, não há que se determinar o seguimento do recurso de revista com fundamento nas alíneas -a- e -c- do artigo 896 da Consolidação das Leis do Trabalho. Recurso de revista não conhecido. (RR - 62800-19.2008.5.09.0322 , Relator Ministro: Renato de Lacerda Paiva, Data de Julgamento: 09/11/2011, 2ª Turma, Data de Publicação: 18/11/2011). (GRIFEI)

### Seção 3 – As manifestações administrativas dos Tribunais antes e após a vigência da Lei de Acesso à Informação

Importa registrar que, muito antes do advento da LAI, foi criado pela União o portal da transparência, em novembro de 2004. Já naquela época, o objetivo do portal era promover a transparência da gestão pública e estimular a participação e o controle social.

Hoje, continua existindo o portal da transparência, além de terem sido multiplicados os sítios eletrônicos governamentais destinados a tornar públicas principalmente informações relativas aos salários dos servidores.

A Suprema Corte permitiu divulgação de salários de seus servidores públicos na internet. Consoante notícia vinculada no sítio do Supremo Tribunal Federal<sup>50</sup>, em 11 de julho de 2012, o Plenário da Corte destacou “*a prevalência do princípio da publicidade administrativa*” em face da concretização republicana enquanto forma de governo. O Presidente do Supremo Tribunal Federal também destaca parte da decisão do Ministro Gilmar Mendes, referindo-se à “*remuneração dos servidores públicos é gasto do Poder Público*” e nesses termos guarda relação ao teto remuneratório do serviço público. Ao final, o Ministro Ayres Britto lembra que em maio deste ano o Supremo decidiu, em obediência à Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), “*divulgar na internet a remuneração paga a seus ministros ativos e aposentados e a todos os seus servidores (ativos, inativos e pensionistas)*”.

O Superior Tribunal de Justiça e o Tribunal de Contas da União na data de 20 de julho de 2012 divulgaram em seus sítios eletrônicos os salários de cada um dos servidores do órgão. A referida lista encontra-se disponível no link Transparência como “Detalhamento da folha de pagamento de pessoal”. É possível ver de todos como também pode ser filtrada a lista conforme o que interessa.

Antes da referida Lei, os dados poderiam ser obtidos mas sem a identificação de nomes.

No sítio do Tribunal de Contas da União, os dados estão disponíveis no link Transparência, tópico “Gestão de Pessoas”, “Remuneração de autoridades e servidores”.

---

<sup>50</sup> <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=212003>. Acessado em 31.03.2013.

A Câmara dos Deputados e o Senado Federal divulgaram, em 31 de julho de 2012, os salários pagos aos seus servidores, de forma individualizada, porém sem identificação nominal.

Em notícia,<sup>51</sup> datada de 1º de outubro de 2012, reportagem por Eduardo Militão, finalmente ocorreu a publicação em lista nominal dos funcionários, deputados e senadores e o correspondente salário, porém, sua consulta se tornou difícil. Só é possível saber o salário de cada um dos mais de 25 mil servidores e parlamentares de forma individual e, ainda, se identificando como interessado mediante a inclusão do CPF no formulário para obter o acesso à remuneração do gestor público.

Nota-se que o próprio Poder Executivo se veste com armaduras para o efetivo cumprimento da Lei de Acesso à Informação.

---

<sup>51</sup> <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/camara-e-senado-exigem-cpf-para-revelar-salario-de-servidor/>. Acessado em 31.03.2013.

## CONCLUSÃO

O princípio da publicidade é imperativo constitucional, no mesmo sentido é o livre acesso à informação do serviço público.

A Lei 12.527/2011, ao assegurar aos cidadãos às informações ligadas, no caso específico do presente estudo, aos gastos públicos com servidores públicos, efetivou os princípios da publicidade e da moralidade insertos no artigo 37 da Constituição Federal.

A exposição dos dados a cargo do Estado, no caso vertente os salários dos servidores públicos, é uma ferramenta que aprimora a condição para o controle social que pressupõe a fiscalização das ações governamentais pelo cidadão e pelas entidades representativas da sociedade organizada. A sociedade tem o direito de ser informada e o Estado tem o dever de atuar em absoluta observância da Constituição Federal e das leis de regência, devendo ser o primeiro a dar exemplo e respeitá-los. Essa conduta é a esperada, ou seja, o administrador realizando suas atividades obedecendo os princípios norteadores de suas atividades entre os quais o princípio da publicidade, que representa a necessária transparência exigida na atividade da Administração Pública.

Mesmo que se entenda que é obrigatório a divulgação de salários de servidores públicos, acredita-se que há soluções para que o servidor não fique tão exposto na sua privacidade e permita que seja dada plena transparência dessas informações. Pois, o direito de acesso à informação tem seus limites no direito fundamental à privacidade do titular do dado pessoal relativo aos salários recebidos pelo órgão público, em que pese ser esse é o papel a que está vinculado aquele que se submete a concurso público e alça à condição de empregado público.

Como se pode notar no caso dos trabalhadores de São Paulo, não há ainda uma decisão final do Supremo Tribunal Federal sobre a questão.

## REFERÊNCIAS

AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. *Publicidade e Publicação dos Atos Administrativos*. Artigo. Fonte: <http://www.celc.com.br/comentarios/95.html>. Acessado em 27.03.2013.

ARAÚJO, Luiz Alberto David; SERRANO NUNES JR., Vidal. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 82

BARROS, Alice Monteiro de Barros. *Proteção à Intimidade do empregado*. São Paulo: LTr, 1997.

BARROS, Juliana Augusta Medeiros de. *A eficácia direta e imediata dos direitos fundamentais à intimidade e à privacidade na relação de emprego*. Revista LTr-Legislação do Trabalho. São Paulo, v.73, n.1, ex.1, p.97-103, jan. 2009.

Brasil. Tribunal de Contas da União. Prêmio Serzedello Corrêa 2001: Monografias Vencedoras: *Perspectivas para o Controle Social e a Transparência da Administração Pública / Tribunal de Contas da União*. - Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 2002).

CRETELLA JÚNIOR, José. *Os cânones do direito administrativo*. Revista de Informação Legislativa. Brasília, ano 25, nº 97/5.

CRUZ, Cláudia Ferreira. *Transparência da gestão pública municipal: referenciais teóricos e a situação dos grandes municípios brasileiros*. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Administração e Ciências Contábeis da Universidade Federal do Rio de Janeiro. UFRJ, 2010.

DOTTI, René Ariel. *Proteção da vida privada e liberdade de informação*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1980.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 8. ed. ver. ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

LOPES, C. A. *Acesso à informação pública para a melhoria da qualidade dos gastos públicos - literatura, evidências empíricas e o caso brasileiro*. Cadernos de Finanças Públicas, v. 1, p. 5-40, 2007.

\_\_\_\_\_, C. A. *O uso das tecnologias da informação e comunicações nas políticas de acesso à informação pública na América Latina*. In: III Congresso da Compolítica - Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política, 2009, São Paulo. Anais do III Congresso da Compolítica, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Editora Malheiros, 2010. 36ª edição.

MIRANDA, Jorge; RODRIGUES JUNIOR, Otavio Luiz; e, FRUET, Gustavo Bonato. *Direitos da personalidade*, 2012.

MONTEIRO, Carina Villela de Andrade. *Direito à privacidade versus direito à informação*. Revista de Informação Legislativa . Brasília, DF, v.44, n.173, p.27-40, jan./mar.2007.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 18. Ed. - São Paulo: Atlas, 2005.

MORI, Amaury Haruo. *O direito à privacidade do trabalhador no ordenamento jurídico português*. São Paulo: LTr, 2011.

PALHARES, Cinara. *Direito à informação e direito à privacidade conflito ou complementaridade?* Revista dos Tribunais. São Paulo, v.97, n.878, p. 42-66, dez. 2008.

NADER, Paulo. *Introdução ao estudo do direito*. 28ª edição. editora Forense: Rio de Janeiro, 2007.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 23ª edição, revista e atualizada. Malheiros Editores, 2003.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Princípio da publicidade administrativa*. Direito de certidão, vista e intimação. Revista de Direito Público. 1995.