

# O SUBSÍDIO DEMOCRÁTICO DO ACESSO VIA INTERNET AO CONTRACHEQUE NOMINAL DO SERVIDOR PÚBLICO<sup>1</sup>

*THE DEMOCRATIC SUBSIDY OF THE PUBLICITY OF NOMINAL  
PAYCHECK FROM PUBLIC SERVANT ON THE INTERNET*

*Marco Aurélio Rodrigues da Cunha e Cruz  
Doutor em Direito Constitucional - Universidad de Sevilla  
Professor, Pesquisador, Direito-Alfa (Faculdades Alves Faria - GO)*

*Verônica Teixeira Marques  
Doutora em Ciências Sociais - UFBA  
Professora PPGD /Mestrado em Direitos Humanos -UNIT-SE - PGS -FITS-AL*

*Jéffson Menezes de Sousa  
Bacharelado em Direito - UNIT-SE  
Bolsista do Programa de Bolsas de Iniciação Científica PROBIC/UNIT*

*Crislane Rocha de Souza Cruz  
Bacharelada em Direito - UNIT-SE  
Bolsista do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica PIBIC/CNPq*

---

1 artigo é proveniente de uma discussão no V Colóquio Interamericano de Direitos Humanos.

**SUMÁRIO:** Introdução; 1 A leitura participativa da democracia; 2 A *accountability* societal e o controle social; 3 O fundamento normativo da publicização dos atos estatais; 4 Conclusões; Referências.

**RESUMO:** Este texto tem por objeto o exame do subsídio democrático da publicidade via internet do contracheque nominal do servidor público. O objetivo é saber se o acesso via Internet sobre estes tipos de dados, os quais tangenciam a privacidade do servidor, contribui para o controle social dos atos estatais. Empregou-se o método dedutivo, com apoio de pesquisa bibliográfica e documental, sustentado em análise científica, normativa e judicial do objeto, com ênfase nas decisões do Supremo Tribunal Federal (SS 3902 AgR-segundo, Rel.: Min. Ayres Britto, Tribunal Pleno, DJe-30/09/2011 e SL 623, Rel.: Min. Ayres Britto, DJe-03/08/2012). Conclui-se que o controle social está intrínseco ao regime democrático, que o objeto do dever de publicidade deve ser relevante e inteligível, constata-se que a Internet é o meio mais adequado para difusão das informações públicas, e, por fim, que no caso a negativa de prevalência do dever da publicidade afrontaria o controle social, a liberdade, o acesso e a qualidade da informação pública.

**PALAVRAS-CHAVE:** *Accountability*. Democracia. Informação. Internet. Privacidade.

**ABSTRACT:** This article deals with the examination of the democratic subsidy of the publicity of nominal paycheck from public servant on the internet. The main objective is to know if the access about those kind of data on the Internet, which affects the public servant's intimacy somehow, contributes with the social control by the State. The deductive method was used with the support on literature and documents based on the scientific, normative and legal analysis of the subject, with emphasis on the Supreme Court recent decisions. (SS 3902 AgR-second, Rel.: Min. Ayres Britto, Full Court, DJe-Sep 30 2011 e SL 623, Rel.: Min. Ayres Britto, DJe-Oct 3 2012). It was concluded that the social control is intrinsic with the democratic regime and that the main goal of the duty of publicity must be relevant and clear besides the Internet which is the main way for the diffusion of public information and not respecting that means braking the social control, the freedom, the public information access and quality.

**KEYWORDS:** *Accountability*. Democracy. Information. Internet. Privacy.

## INTRODUÇÃO

Um regime democrático pleno requer, entre muitos fatores, o acesso à informação. O obscurantismo dos dados públicos gera apatia política nos cidadãos que, por sua vez, reverbera a alienação sobre os assuntos públicos. Diante dessa realidade, surge solução/necessidade de se vincular o direito à informação aos deveres da publicidade e da prestação de contas do Estado.

É indubitosa a importância do dever de prestação de contas, pois todo órgão público deve prestar contas sobre suas atividades de modo a provar a juridicidade e a relevância pública de seus atos. A relevância desta discussão gravita na Suspensão de Liminar 623 (SL 623, rel. Min. Ayres Britto, DJe-03/08/2012) que discute a divulgação nominal de remuneração de servidores públicos.

É certo que o dever constitucional à publicidade dos atos estatais (art. 5º, LX; art. 37; § 2º do art. 216, CF-88), inserto também no direito fundamental à informação (art. 5º, XIV, XXXIII, CF-88), assegura o conhecimento sobre a ação estatal, seja para fins particulares ou coletivos. Atrelado a esse, está o dever de prestação de contas que atualmente suscita o objeto deste escrito: examinar o subsídio democrático da publicidade via Internet dos vencimentos pagos aos servidores públicos.

Neste sentido o objetivo é saber se o acesso via Internet sobre estes tipos de dados, os quais tangenciam a privacidade do servidor, contribui para o controle social dos atos estatais. O referencial teórico do texto encontra estofamento no conceito de democracia de Robert Dahl, nas perspectivas de liberdade política de Amartya Sen e na teorização sobre intimidade de Antonio Enrique Pérez Luño. Emprega-se o método dedutivo, com apoio em pesquisa bibliográfica e documental, e a sucessão das seguintes etapas: apresenta-se o caso da SL 623 e se reforça o sentido participativo da democracia; na sequência o texto discorre sobre o discurso científico que liga democracia e *accountability*; em seguida é examinado o discurso normativo impregnado na citada decisão judicial. Ao final, são ofertadas as notas conclusivas.

### 1 A LEITURA PARTICIPATIVA DA DEMOCRACIA

O caso da SL 623 tem sua origem na decisão do Juízo da 22ª Vara Federal/DF que deferiu a liminar para que a União se abstinhasse “de realizar novas divulgações dos rendimentos dos Servidores Públicos Federais, no âmbito dos três Poderes da República, de forma individualizada”. A União protocolou, perante o Presidente do

Tribunal Regional Federal da 1ª Região, pedido de suspensão, que restou indeferido.

O Min. Ayres Britto, a época presidente do Supremo Tribunal Federal (STF) e relator, deferiu o pedido de suspensão, utilizando como suporte o Segundo Agravo Regimental na Suspensão de Segurança nº 3902 (SS 3902 AgR-segundo, rel.: Min. Ayres Britto, Tribunal Pleno, DJe-30/09/2011). Um dos principais fundamentos deste reside na tese de que a remuneração bruta, cargos e funções titularizados, órgãos de formal lotação dos servidores públicos são constitutivos de informação de interesse coletivo ou geral, expondo-se, portanto, a divulgação oficial. Este seria, pois, “o preço que se paga pela opção por uma carreira pública no seio de um Estado republicano”.

Questão afeta a esta problematização é saber se há subsídio democrático para referendar as convergentes decisões judiciais. É verdade que a democracia repousa sobre dois princípios fundamentais, que lhe dão essência conceitual: o da soberania popular e da participação, direta ou indireta do povo no poder<sup>2</sup>. A Declaración de Santo Domingo<sup>3</sup> assim como também a Declaración de Florida<sup>4</sup> reconhecem que os países devem ser governados democraticamente, com pleno respeito aos direitos humanos e as liberdades fundamentais, ao Estado de Direito, à Separação dos Poderes, Independência do Poder Judicial e às instituições democráticas. Os governos das Américas têm a obrigação, de acordo com a Carta da OEA<sup>5</sup> e a Carta Democrática Interamericana<sup>6</sup>, de promover e defender a democracia e defender seus povos.

Em plausível observação, Pagliarini<sup>7</sup> defende que a democracia, por si só, seja incluída no rol dos direitos fundamentais. Esta relação é justificada

---

2 SILVA, José Afonso da. Democracia e direitos fundamentais. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; SARLET, Ingo Wolfgang; PAGLIARINI, Alexandre Coutinho (Org.). *Direitos humanos e democracia*. Rio de Janeiro: Forense, 2007. p. 307.

DIMOULIS, Dimitri. Estado nacional, democracia e direitos fundamentais: conflitos e aporias. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; SARLET, Ingo Wolfgang; PAGLIARINI, Alexandre Coutinho (Org.). *Direitos humanos e democracia*. Rio de Janeiro: Forense, 2007. p. 30.

3 DECLARACIÓN DE SANTO DOMINGO. *Gobernabilidad y desarrollo en la sociedad del conocimiento*. AG/DEC. 46 (XXXVI-O/06). Aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 6 de junio de 2006. Disponível em: <<http://www.realinstitutoelcano.org/materiales/docs/996/DECSANTODOM04.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2013.

4 OAS. *Declaración da Flórida*: concretização dos benefícios da democracia, 2005. Disponível em: <<http://www.oas.org/consejo/GENERAL%20ASSEMBLY/Resoluciones-Declaraciones.asp>> Acesso em: 12 jun. 2013.

5 Id., 1993, passim.

6 Id., 2001, passim.

7 PAGLIARINI, Alexandre Coutinho. Manifesto em favor da democracia (e dos direitos humanos) no estado nacional, na comunidade internacional e na sociedade civil. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin;

pela topografia do regime democrático como princípio sensível da República Federativa do Brasil (art. 37, VII, “a”, CF-88) e pelo fato da própria Constituição proclamar e garantir direitos fundamentais, sendo a liberdade política uma delas (art. 5º, VIII, CF-88) e esta, portanto, congênita da democracia.

Não destoia deste sentido a leitura que se faz da obra “Desenvolvimento para liberdade” de Amartya Sen. O autor estrutura sua linha de pensamento nos papéis constitutivo (substancial) e instrumental da liberdade como fomento para o desenvolvimento defendido no livro. O desenvolvimento consiste, pois, “na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente”<sup>8</sup>. A supressão de privações de liberdades substanciais, argumenta o autor, é constitutiva do desenvolvimento. Agregada a este papel constitutivo está a função instrumental da liberdade, que Amartya Sen categoriza em cinco: (1) liberdades políticas; (2) faculdades econômicas; (3) oportunidades sociais; (4) garantias de transparência e (5) segurança protetora; as quais se conectam umas às outras e cooperam com a ampliação da liberdade humana em geral.

Para o recorte dado neste texto, importa relatar que as liberdades políticas concebidas por Amartya Sen incluem os direitos políticos associados às democracias no sentido mais abrangente: (i) incluem direitos civis, (ii) acenam para as possibilidades de determinação de quem deve governar e com base em que princípios, (iii) mensuram a possibilidade de fiscalizar e criticar as autoridades, (iv) dialogam com a circunstância de ter liberdade de expressão política e uma imprensa sem censura, (v) deferem a liberdade de escolher entre diferentes partidos políticos etc.<sup>9</sup>.

O raciocínio da importância instrumental da democracia para os direitos humanos e, via de consequência, para a dignidade da pessoa humana pode ser também inferido da assertiva de Häberle<sup>10</sup>, quem afirma que “No Estado Constitucional a dignidade humana é uma premissa antropológica e cultural, e a democracia pluralista, a sua consequência organizacional”. Neste texto Häberle refuta que a “funcionalidade” da democracia deva ser entendida no sentido mais estrito do “utilitarismo”, pois o que se exalta é, por um lado, “a oportunidade do processamento justo da *transformação*, orientado

SARLET, Ingo Wolfgang; PAGLARINI, Alexandre Coutinho (org.). *Direitos humanos e democracia*. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

8 SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. p. 10.

9 *Ibid.*, p. 58-59.

10 HÄBERLE, Peter. A dignidade humana e a democracia pluralista: seu nexa interno. In: SARLET, I. W. (Org.). *Direitos fundamentais, informática e comunicação: algumas aproximações*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007. p.27.

segundo os interesses da coletividade; por outro, a *proteção contra o abuso de poder*; adequada à dignidade humana. As duas dimensões são inseparáveis<sup>11</sup>”.

Esta potencialidade ambivalente de inclusão e de insurgência ante os interesses heterônomos da sociedade em que se convive é reforçada por Hans Kelsen<sup>12</sup>, quando reflete sobre a transmutação da “liberdade da anarquia” para a “liberdade da democracia”. Aquela ligada ao instinto originário de liberdade, esta conformada ao estado de ordem social. Kelsen admite que se há de haver sociedade, se deve haver Estado, há de se ter um regulamento obrigatório das relações intersubjetivas, deve haver um poder. Observa, pois, que se devemos ser comandados, “queremos sê-lo por nós mesmos”. E por isso que a liberdade natural transforma-se em liberdade social ou política. “É politicamente livre aquele que está submetido, sim, mas à vontade própria e não alheia. Com isso apresenta-se a antítese de princípio das formas políticas e sociais<sup>13</sup>”.

Decerto, para que a democracia seja efetiva não se deve supervalorizar a vontade da maioria, mas também dar ênfase a autonomia individual em condições de interdependência<sup>14</sup>. Isso porque o regime democrático exige interdependência de quem governa e de quem é governado. Um dos desdobramentos desse imperativo desborda na possibilidade de controle efetivo e permanente dos governantes pelos governados pela publicidade dos atos estatais por mecanismos de acompanhamento, fiscalização e sanção. Por isso, é coerente a exaltação de que a informação é o oxigênio da democracia<sup>15</sup>.

A informação também é exaltada por Robert Dahl em seu livro *Sobre a Democracia*<sup>16</sup>. Dahl propõe um sentido de democracia real e de democracia ideal. Sobre este, parte da concepção democrática como o regime em que todos estão igualmente qualificados e que assegure a todos o direito de participar das tomadas de decisões. Para este fito, elenca como critérios a participação efetiva; a igualdade de voto; a aquisição de entendimento esclarecido; o exercício do controle definitivo do planejamento e a inclusão dos adultos. Nota-se, pois, com a ilação destes critérios, que para a

---

11 Ibid., p. 14.

12 KELSEN, Hans. *A democracia*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 28-29.

13 Ibid.

14 TAVARES, André Ramos; BUCK, Pedro. Direitos fundamentais e democracia: complementaridade/contrariedade. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; SARLET, Ingo Wolfgang; PAGLIARINI, Alexandre Coutinho (org.). *Direitos humanos e democracia*. Rio de Janeiro: Forense, 2007. p. 173.

15 GLOBAL CAMPAIGN FOR FREE EXPRESSION. Foreword. The Public's Right to Know: principles on freedom of information legislation. London: GCFE, jun. 1999.

16 DAHL, Robert A. *Sobre a Democracia*. Brasília: UnB, 2001.

democracia a informação é alimentadora e articuladora das possibilidades de potencialidade democrática de uma sociedade política.

Ainda, Dahl argumenta que se esvaziada a informação sobre os assuntos públicos, corre-se o risco de delegação permanente a uma elite do poder de tomar decisões sobre leis e políticas. É neste contexto que defende o estímulo à autonomia individual e advoga pela plena inclusão política, pois, “todos os adultos sujeitos às leis do estado devem ser considerados suficientemente bem preparados para participar do processo democrático de governo do Estado<sup>17</sup>”. Nesta inclusão, pugna por uma educação cívica, que não deve se limitar ao regime escolar formal, “mas também a discussão pública, a deliberação, o debate, a controvérsia, a pronta disponibilidade de informação confiável e outras instituições de uma sociedade livre<sup>18</sup>”. É este o motivo pelo qual uma democracia não pode se demitir de publicizar, com a melhor e maior medida possível, toda e qualquer informação que diga respeito aos assuntos públicos.

Neste sentido, a essência do Estado Democrático de Direito se revela na conjunção simultânea dos ditames da juridicidade, legalidade, interesse público e dignidade da pessoa humana, princípios fundamentais da democracia<sup>19</sup>. É certo que não se cumprem tais exortações sem publicidade e sem transparência dos atos estatais. É indissociável, pois, tangenciar este fito com a ideia de *accountability*.

## 2 A ACCOUNTABILITY SOCIETAL E O CONTROLE SOCIAL

A *accountability* é um conceito sem tradução<sup>20</sup>. De acordo com Scheder<sup>21</sup>, a compreensão sobre o que é a *accountability* pode ser discutida em duas dimensões ou conotações específicas: a do retorno ou prestação de contas das atividades governamentais para a sociedade e a das ações de

---

17 Ibid., p. 90-91.

18 Ibid., p. 43.

19 ALBUQUERQUE, Cristhian Carla Bueno de; OLIVEIRA, Antonio Gonçalves de. *O e-government como instrumento de accountability e disclosure para a sustentabilidade dos Regimes Próprios de Previdência Municipal*. Gestão Contemporânea, Porto Alegre, ano 9, n. 12, p. 273-292, jul./dez. 2012. Disponível em: <<http://seer4.fapa.com.br/index.php/arquivo/article/download/144/106>>. Acesso em: 12 jun. 2013.

20 Toda discussão sobre a accountability realizada neste texto está sustentada no texto MARQUES, V. T.; OLIVEIRA, S.R.M. Instrumentos para discutir práticas sociais de direitos humanos na democracia. In: CONPEDI. (Org). *Encontro Nacional do CONPEDI* (21.: 2012: Uberlândia, MG). Anais do [Recurso eletrônico] XXI Encontro Nacional do CONPEDI. v. 1, Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012. p. 9661-9681.

21 CARNEIRO, C. B. L.. *Governança e accountability: algumas notas introdutórias*. Texto para discussão n. 13. Belo Horizonte: Fundação João Pineiro, 2004.

sanção para os sujeitos que violaram deveres públicos. Aqui também pode se encaixar o dever de publicizar para onde o dinheiro público é direcionado.

Neste sentido, pode-se identificar que uma noção de *accountability* que se caracteriza pela “capacidade de resposta” (obrigação) dos oficiais públicos em informar e explicar os seus atos – entendendo-se aqui a obrigação como ação anterior à exigência da população – aliada à “capacidade de punição”, com a definição de sanções e a perda de poder daqueles que violem deveres públicos.

Essa configuração pressupõe a existência e o controle do poder. Seguindo esse raciocínio Schedler<sup>22</sup> identifica uma terceira dimensão da *accountability*, intimamente ligada à dimensão da prestação de contas, que é a da justificativa das ações governamentais. As dimensões da prestação de contas e a de sanção possibilitam que o governo seja transparente e permitem que ocorra o acompanhamento por parte da sociedade onde o erário é aplicado. A essa capacidade de resposta, atrelada à capacidade de punição e à prestação de contas, designa-se aqui como processo de publicização, que cria oportunidades para um maior envolvimento e consequente participação, como também estimula um possível controle do governo por parte da sociedade.

Carneiro<sup>23</sup> aponta neste sentido para dois outros conceitos, também sem tradução para o português, que derivam da *accountability*: o de *enforcement*, ou a capacidade de impor sanções; e o de *answerability*, que se refere à capacidade de resposta. A primeira ideia está conectada ao controle de abuso de poder, ou seja, sujeitar o poder ao exercício das sanções, enquanto a segunda engloba a relação entre a informação sobre as decisões governamentais e a necessidade dos governantes explicarem suas decisões e a própria divulgação delas, o que pode induzir a legitimidade de se publicizar os contracheques dos servidores públicos.

Para definir os alvos da *accountability*, inicialmente, é preciso entender que o seu exercício só tem sentido se está voltada ao espaço público de maneira que preserve suas dimensões de informação, justificação e sanção. E assim, outra necessidade premente se refere às distinções entre as três concepções de *accountability*.

---

22 Cf. CARNEIRO, 2004.

23 Ibid., passim.



A *accountability* vertical está ligada ao mecanismo do voto na garantia da representatividade, além de possibilitar a análise da capacidade de governança. A *accountability* horizontal se refere à possibilidade do controle mútuo dos poderes que se autofiscalizam e, segundo O'Donnell<sup>24</sup>, está mais unida à existência de agências estatais que tem a atribuição de supervisão e imposição de sanções ou até *impeachment*. A *accountability* societal é entendida como mecanismo de controle não eleitoral que utiliza instrumentos institucionais e não institucionais e permite a avaliação de políticas, de procedimentos estatais e de governantes.

Hansen<sup>25</sup> chama atenção para o papel que as estruturas comunicativas da opinião pública têm nos processos de legitimação do poder administrativo ao lidar racionalmente com os atos do sistema político. Para a autora, é no controle do exercício do poder político que a noção de esfera pública proporciona as condições de garantia das liberdades em sociedades em que um subsistema especializado (o sistema político) produz decisões com poder obrigatório para todos.

É mais que certo, neste contexto, que a *accountability* societal facilita o envolvimento dos cidadãos na vida pública e fomenta que se envolvam melhor em mecanismos de participação da população “comprometendo a sociedade com as decisões e com as iniciativas e prioridades, viabilizando, portanto, a mobilização das energias da sociedade”<sup>26</sup>.

Na medida em que os atores sociais têm acesso às informações, possuem dados adequados para atuar efetivamente nos fóruns de decisão nos quais estão inseridos, potencializando uma esfera pública discursiva, de legitimidade democrática e com participação popular. É verdade que a constituição da opinião pública e da vontade política está, irremediavelmente, ligada à presença de uma esfera pública discursiva<sup>27</sup>. A esfera pública é entendida então como uma arena para a percepção, identificação e tratamento dos problemas de toda sociedade, sendo ainda o espaço para os cidadãos, de forma coletiva, se engajarem no debate

24 O'DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal e novas poliarquias*. Lua Nova, 44, 1998. p. 40.

25 HANSEN, Messiluce da R. *Esfera pública, democracia e jornalismo: as representações sociais de cidadania em “Veja” e “Isto É”*. São Cristóvão: UFS, 2006.

26 BUARQUE, Sergio C. *Metodologia de Planejamento do Desenvolvimento Local e Municipal Sustentável*. Material para orientação técnica e treinamento de multiplicadores e técnicos em planejamento local e municipal, Projeto de Cooperação Técnica INCRA/IICA, 1999. p. 33.

27 MARQUES, V. T.; et al. *Orçamento Participativo, Sociedade Civil e Hegemonia: Dilemas da Abertura de Novos Espaços Deliberativos nas Esferas Públicas*. Anais do II Seminário de Ciência Política da UFPE, passim, 2006.

político<sup>28</sup>. Mais do que isso, “[...] se constitui como o espaço da formação de uma opinião pública política, crítica e de legitimidade democrática”<sup>29</sup>

De acordo com Freitas<sup>30</sup>, a ideia adquirida da Antiguidade, de que a cidadania está prendida ao direito de participação política nos negócios da *polis*, conduz a elaboração dos instrumentos jurídicos pertinentes à questão da co-gestão e co-responsabilidade. Induvidosamente, proporciona, portanto, a construção de uma nova esfera pública que interfere na democracia, que propõe uma opinião pública ativa em condições de ser construída não apenas “formando opinião na esfera pública política, mas também sobre os canais de debate, sobre os poderes deliberativos (o que deliberar) e formas deliberativas (como deliberar) pertinentes a esta esfera e suas instâncias”<sup>31</sup>.

Com efeito, para que se materialize um regime democrático que priorize os poderes deliberativos e as formas deliberativas é imprescindível a possibilidade de controle social<sup>32</sup>, pois como já advertido no versículo 51 de *O Federalista*, “Si los hombres fuesen ángeles, el gobierno no sería necessário”<sup>33</sup>. Oliveira<sup>34</sup> explica que “controlar é comparar o resultado das ações, com padrões previamente estabelecidos, com a finalidade de corrigi-las se necessário”. No caso deste recorte acadêmico, é necessário encontrar o fundamento normativo da publicidade dos contracheques nominais de servidores públicos, o qual está, como visto, contido na busca da garantia da *accountability societal* ou do controle não eleitoral das políticas, de procedimentos estatais e de gestão do erário público. É o que agora se passa a fazer.

---

28 HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997a. v. I. (Biblioteca tempo universitário, 101).

29 Cf. MARQUES, V. T.; et al. 2006. p. 6.

30 FREITAS, Barbara. *Cidade dos Homens*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2002.

31 ALMEIDA, Jorge. *Convergencia tecnológica, espacio público y democracia*. Trabalho apresentado no Colóquio Bugs 2001 – Globalismo e Pluralismo. Montreal, abril, 2002. p. 13.

32 BARCELLOS, A. P. Papéis do direito constitucional no fomento do controle social democrático: algumas propostas sobre o tema da informação. In: NOVELINO Marcelo. (Org.). *Leituras complementares de direito constitucional - Teoria da Constituição*. Salvador: Podivm, 2009. p. 95.

33 HAMILTON, A.; MADISON, J.; JAY, J. *El federalista*. Tradução de Gustavo R. Velasco. Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1994. p.220.

34 OLIVEIRA, Djalma P. R. *Sistemas, organização e métodos: uma abordagem gerencial*. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2005. p. 427.

### 3 O FUNDAMENTO NORMATIVO DA PUBLICIZAÇÃO DOS ATOS ESTATAIS

A Declaração de Atlanta<sup>35</sup> sustenta o reconhecimento do acesso à informação como detentor de *status* idêntico ao de outros direitos humanos. Farta jurisprudência acerca do tema pode ser encontrada em decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (OEA), do Conselho Europeu da União Europeia e da Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos<sup>36</sup>. Não destoante, a Declaración de Montevideo<sup>37</sup> reconhece o governo eletrônico<sup>38</sup> como uma ferramenta fundamental para a promoção da eficiência, transparência e participação do cidadão na atividade pública e, portanto, para fortalecer a governabilidade democrática.

Não sem razão Raffaele De Giorgi<sup>39</sup> adverte que uma característica marcante da sociedade moderna está relacionada à sua paradoxal capacidade de controlar e produzir indeterminações. E para mitigar este embate, há de ser invocado o princípio da publicidade como paradigma constitucional das atividades do Estado, previsto no inciso XXXIII do art. 5º, inciso II do § 3º do art. 37 e § 2º do art. 216, CF-88.

Atualmente o dever de publicidade da informação pública não pode se distanciar do novo meio comunicação e difusão: a Internet<sup>40</sup>. Do voto do Min. Gilmar Mendes na SS 3902 se extrai que os novos processos tecnológicos oportunizaram um aumento gradativo e impressionante da informatização e compartilhamento de informações dos órgãos estatais, que passaram, em grande medida, a serem divulgados na Internet, não

35 INTERNATIONAL CONFERENCE ON THE RIGHT TO PUBLIC INFORMATION. *Declaração de Atlanta*, 2008. Disponível em: <[http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/americas/atlanta\\_declaration\\_unofficial\\_portuguese.pdf](http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/americas/atlanta_declaration_unofficial_portuguese.pdf)>. Acesso em: 12 jun. 2013.

36 GARCIA-SAYAN, D. *Jurisprudencia Interamericana y Acceso a la Información*. Disponível em: <[www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/americas/garcia\\_sayan\\_speech\\_sp.pdf](http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/americas/garcia_sayan_speech_sp.pdf)>. Acesso em: 23 abr. 2013.

37 DECLARACIÓN DE MONTEVIDEO. *El gobierno electrónico al servicio de la gobernabilidad democrática y la competitividad*. Montevideo, marzo 2009. Disponível em: <<http://redgealc.org/download.php?len=es&id=2673&nbre=MVD.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2013.

38 O desenvolvimento de programas de Governo Eletrônico tem como princípio a utilização das modernas tecnologias de informação e comunicação (TICs) para democratizar o acesso à informação, ampliar discussões e dinamizar a prestação de serviços públicos com foco na eficiência e efetividade das funções governamentais. Disponível em: <<http://www.governoeletronico.gov.br/o-gov.br>>. Acesso em: 12 jun. 2013.

39 GIORGI, R. *Direito, Democracia e Risco*: vínculos com o futuro. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998.

40 VELOSO, Elizabeth Machado. *Legislação sobre internet no Brasil*. Consultoria Legislativa, Câmara dos Deputados, maio/2009. Disponível em: <[http://www.e-thesis.inf.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=5487&Itemid=135](http://www.e-thesis.inf.br/index.php?option=com_content&task=view&id=5487&Itemid=135)>. Acesso em: 28 abr. 2013. p. 29.

só como meio de concretização das determinações constitucionais de publicidade, informação e transparência, mas também como propulsão de maior eficiência administrativa no atendimento aos cidadãos e de diminuição dos custos na prestação de serviços.

Tais excertos fáticos impulsionaram a criação de *websites* que disponibilizam informações sobre as contas públicas, em consonância com a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação, que regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da CF-88; com o Decreto 7.724, de 16 de maio 2012, que a regulamenta; e com a Resolução 151/2012 do CNJ.

O cumprimento dessa legislação colabora para aumentar a eficiência do poder público<sup>41</sup> minimizar a corrupção e elevar, em definitiva, a *accountability* societal. A publicidade dos atos estatais, decerto, fomenta a concretização da política de gestão transparente da Administração Pública, possibilitando maior eficiência e ampliação do controle social e oficial dos gastos públicos.

A transparência é louvada por Amartya Sen nas anteriormente referidas liberdades instrumentais. Seu papel se relaciona às necessidades e liberdades de lidar uns com os outros sob garantias de “dessegregado e clareza”. A transparência, portanto, composta por estes sentidos semânticos imprimem “um claro papel instrumental como inibidores da corrupção, da irresponsabilidade financeira e de transações ilícitas”<sup>42</sup>.

É mais que certo que os vencimentos dos servidores públicos estão incluídos nos gastos da Administração e, portanto, devem ser transparentes. Entretanto, a publicização do contracheque nominal é questionada pela hipotética afronta à vida privada/intimidade do servidor, pois uma democracia constitucional concebe não só a transparência do público, mas também a garantia do privado.

Uma definição unívoca da intimidade resulta praticamente impossível, pois não obstante as distintas denominações adaptadas aos países (*privacy, vie privée, riservatezza, intimpshäre*), a intimidade evoluiu

---

41 Cf. BARCELLOS, 2009.

42 SEN, op. cit., p. 60.

historicamente<sup>43</sup>. O direito à intimidade seria um direito que estaria contido no “direito à vida privada”<sup>44</sup>, sendo um consenso doutrinário a opção denominativa de “privacidade”<sup>45</sup>. A noção de intimidade estabelecida sobre as bases técnico-jurídicas do direito ao isolamento, do *ius solitudinis*, e situada no plano da autoconsciência e da própria personalidade do indivíduo, foi progressiva e paulatinamente incrementada, dadas as suas projeções jurídicas<sup>46</sup>. A privacidade, deste modo, vincula-se ao contexto sócio-político em que está a pessoa, e sua autonomia se define por meio de sua participação política e social que o permite deliberar, julgar, escolher e agir diante de diferentes cursos de ação possíveis<sup>47</sup>.

A invocação da privacidade ante a *accountability* societal tende a perder força com o argumento de que não se trata de publicizar quais são os gastos que o servidor realiza com os seus vencimentos (vida privada/intimidade), mas sim os gastos que o Estado realiza com aquele determinado servidor (interesse público). A indicação nominal para onde se direciona o gasto público (que há de ser transparente) está contida no artigo 37, § 6º, CF-88, pois versa sobre tratamento de agentes públicos “nessa qualidade”. Neste embate, com razão o STF entende que a negativa de prevalência do princípio da publicidade administrativa seria inadmissível, porque o dever de transparência dos atos estatais deve se pautar pela maior exatidão (clareza) e esclarecimento (dessegregado) possíveis.

É forçoso convergir que a eficácia do dever de publicidade, referendado pelo STF é um dos mais altaneiros modos de concretizar a república enquanto forma de governo<sup>48</sup>. Cabe observar que *in casu*, a *accountability* societal é a razão de relevante interesse público derivada do princípio de convivência das liberdades, e, legítima, ainda que excepcionalmente,

43 GARRIDO GÓMEZ, M<sup>a</sup>. I. Datos personales y protección del ciudadano. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*. Madrid, n. 87, Curso 1996-1997, p. 71-97, 1997.

44 ALCARAZ, H. El derecho a la intimidad en Francia en la época de la Sociedad de la Información: Quand je vous ameray? Ma foi, je ne le sais pas... peut-être jamais, peut être demain! Araucaria: *Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*. n. 18, Año 9, 2007. p.06-28.

45 DONEDA, D. *Da privacidade à proteção dos dados pessoais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, passim.

46 PÉREZ LUÑO, A-E. *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*. Madrid: Tecnos, 2005.

47 GIDDENS, A. *A transformação da intimidade: sexualidade, amor & erotismo nas sociedades modernas*. Tradução de Magda Lopes. São Paulo: UNESP, 1993.

48 BRASIL, Supremo Tribunal Federal. *SS 3902 AgR-segundo*, Rel.: Min. Ayres Britto, Tribunal Pleno, DJe-30/09/2011 e BRASIL, Supremo Tribunal Federal. *SL 623*, Rel.: Min. Ayres Britto, DJe-03/08/2012.

a adoção de medidas restritivas das prerrogativas individuais, pois respeitados os termos estabelecidos pela própria Constituição<sup>49</sup>.

Isso porque o modelo político-jurídico que “rejeita o poder que oculta e o poder que se oculta”<sup>50</sup> caracteriza-se pela informação ampla, mas não ilimitada, o pluralismo de fontes de notícias, a discussão livre e crítica, a transparência nas decisões, a boa-fé e confiança das atuações, incluindo os casos instrumentais de sigilo ou de confidencialidade, para se potencializar a visibilidade, o controle e a responsabilidade<sup>51</sup>.

Foi nesta linha que na SL 623 prevaleceu o entendimento de que a negativa da publicidade acaba por impedir a concretização de importante política pública com sede constitucional, que objetiva dar efetiva publicidade aos gastos públicos no Portal da Transparência, alcançando, assim, o interesse público primário.

Ao teor do exposto, a divulgação dos vencimentos dos servidores públicos não viola a intimidade, a vida privada, a honra ou imagem da pessoa, porquanto os vencimentos pagos pelo Poder Público constituem informação de caráter estatal, decorrente da natureza pública do cargo e a respeito da qual toda a coletividade deve ter acesso em virtude do princípio constitucional da publicidade da atuação administrativa (*caput* do art. 37 da CF-88) conjugado com os objetivos da *accountability* societal e da democracia.

#### 4 CONCLUSÕES

Diante do conflito entre o individual e o coletivo, há de prevalecer *in casu* a homenagem ao coletivo. Tal excerto pode ser extraído do texto, o qual conduziu aos seguintes resultados: (a) o controle social é inerente a um regime democrático e vital para o seu funcionamento adequado; (b) o objeto do dever de publicidade deve ser relevante e inteligível; (c) a Internet é um meio mais democratizante, porque permite o acesso de todos, indistintamente, por isso contribui para o controle social, a liberdade, o acesso e qualidade da informação pública; (d) a invocação da privacidade ante a *accountability* societal tende a perder força com o argumento de que não se trata de publicizar quais são os gatos que o servidor realiza com

49 RTJ 173/807, Rel. Min. Celso de Mello.

50 BRASIL, Supremo Tribunal Federal. *RHD 22, Rel. p/ o ac. Min. Celso de Mello*, julgamento em 19-9-1991, Plenário, DJ de 1º-9-1995.

51 FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, M. A. *El principio constitucional de publicidad*. Disponível em: <[http://www.derecho.uchile.cl/jornadasdp/archivos/el\\_principio\\_constitucional\\_de\\_publicidad.pdf](http://www.derecho.uchile.cl/jornadasdp/archivos/el_principio_constitucional_de_publicidad.pdf)>, Acesso em: 24 abr. 2013.

os seus vencimentos (vida privada/intimidade), mas sim os gastos que o Estado realiza com aquele determinado servidor (interesse público).

Algumas conclusões capilares podem ser condensadas: (a) a *accountability* societal é a razão de relevante interesse público derivada do princípio de convivência das liberdades, e, legítima, ainda que excepcionalmente, a adoção de medidas restritivas das prerrogativas individuais, pois respeitados os termos estabelecidos pela própria Constituição; (b) a divulgação dos vencimentos dos servidores públicos não viola a intimidade, a vida privada, a honra ou imagem da pessoa, porquanto os vencimentos pagos pelo Poder Público constituem informação de caráter estatal, decorrente da natureza pública do cargo e a respeito da qual toda a coletividade deve ter acesso em virtude do princípio constitucional da publicidade da atuação administrativa (*caput* do art. 37 da CF-88) conjugado com os objetivos da *accountability* societal e da democracia.

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Críthian Carla Bueno de; OLIVEIRA, Antonio Gonçalves de. O e-government como instrumento de *accountability* e disclosure para a sustentabilidade dos Regimes Próprios de Previdência Municipal. *Gestão Contemporânea*, Porto Alegre, ano 9, n. 12, p. 273-292, jul./dez. 2012. Disponível em: <<http://seer4.fapa.com.br/index.php/arquivo/article/download/144/106>>. Acesso em: 12 jun. 2013.

ALCARAZ, H. El derecho a la intimidad en Francia en la época de la Sociedad de la Información: Quand je vous ameray? Ma foi, je ne le sais pas... peut-être jamais, peut être demain! *Araucaria: Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, n. 18, Año 9, 2007.

ALMEIDA, Jorge. *Convergencia tecnológica, espacio público y democracia*. Trabalho apresentado no Colóquio Bugs 2001 – Globalismo e Pluralismo. Montreal, abril, 2002.

\_\_\_\_\_. Mídia, opinião pública ativa e esfera pública democrática. *Comunicação & Política*. Rio de Janeiro, v.6, n 1, n.s., jan./abr.1999.

BARCELLOS, A. P. Papéis do direito constitucional no fomento do controle social democrático: algumas propostas sobre o tema da informação. In: NOVELINO Marcelo. (Org.). *Leituras complementares de direito constitucional-Teoria da Constituição*. Salvador: Podivm, 2009.

BUARQUE, Sergio C. *Metodologia de Planejamento do Desenvolvimento Local e Municipal Sustentável*. Material para orientação técnica e treinamento de multiplicadores e técnicos em planejamento local e municipal, Projeto de Cooperação Técnica INCRA/IICA, 1999.

CARNEIRO, C. B. L. *Governança e accountability*: algumas notas introdutórias. Texto para discussão n. 13. Belo Horizonte: Fundação João Pineiro, 2004.

DAHL, Robert A. *Sobre a Democracia*. Brasília: UnB, 2001.

DECLARACIÓN DE MONTEVIDEO. *El gobierno electrónico al servicio de la gobernabilidad democrática y la competitividad*. Montevideo, marzo 2009. Disponível em: <<http://redgealc.org/download.php?len=es&id=2673&nbre=MVD.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2013.

DECLARACIÓN DE SANTO DOMINGO. *Gobernabilidad y desarrollo en la sociedad del conocimiento*. AG/DEC. 46 (XXXVI-O/06). Aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 6 de junio de 2006. Disponível em: <<http://www.realinstitutoelcano.org/materiales/docs/996/DECSANTODOMs04.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2013.

DIMOULIS, Dimitri. Estado nacional, democracia e direitos fundamentais: conflitos e aporias. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; SARLET, Ingo Wolfgang; PAGLIARINI, Alexandre Coutinho (Org.). *Direitos humanos e democracia*. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

DONEDA, D. *Da privacidade à proteção dos dados pessoais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, M. A. *El principio constitucional de publicidad*. Disponível em: <[http://www.derecho.uchile.cl/jornadasdp/archivos/el\\_principio\\_constitucional\\_de\\_publicidad.pdf](http://www.derecho.uchile.cl/jornadasdp/archivos/el_principio_constitucional_de_publicidad.pdf)>. Acesso em: 24 abr. 2013.

FREITAS, Barbara. *Cidade dos Homens*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2002.

GARCIA-SAYAN, D. *Jurisprudencia Interamericana y Acceso a la Información*. Disponível em: <[www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/americas/garcia\\_sayan\\_speech\\_sp.pdf](http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/americas/garcia_sayan_speech_sp.pdf)>. Acesso em: 23 abr. 2013.

GARRIDO GÓMEZ, M<sup>a</sup>. I. Datos personales y protección del ciudadano. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*. Madrid, n. 87, Curso 1996-1997.



GIDDENS, A. *A transformação da intimidade: sexualidade, amor & erotismo nas sociedades modernas*. Tradução de Magda Lopes. São Paulo: UNESP, 1993.

GIORGI, R. *Direito, Democracia e Risco: vínculos com o futuro*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998.

GLOBAL CAMPAIGN FOR FREE EXPRESSION. Foreword. *The Public's Right to Know: principles on freedom of information legislation*. London: GCFE, jun. 1999.

HÄBERLE, P. A dignidade humana e a democracia pluralista: seu nexos interno. In: SARLET, I. W. (Org.). *Direitos fundamentais, informática e comunicação: algumas aproximações*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997a. v. I. (Biblioteca tempo universitário, 101).

\_\_\_\_\_. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997b. v. II. (Biblioteca tempo universitário, 102).

HAMILTON, A.; MADISON, J.; JAY, J. *El federalista*. Tradução Gustavo R. Velasco. Mexico: Fondo de Cultura Economica, 1994.

HANSEN, Messiluce da R. *Esféra pública, democracia e jornalismo: as representações sociais de cidadania em “Veja” e “Isto É”*. São Cristóvão: UFS, 2006.

INTERNATIONAL CONFERENCE ON THE RIGHT TO PUBLIC INFORMATION. *Declaração de Atlanta*. 2008. Disponível em: <[http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/americas/atlanta\\_declaration\\_unofficial\\_portuguese.pdf](http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/americas/atlanta_declaration_unofficial_portuguese.pdf)>. Acesso em: 12 jun. 2013.

KELSEN, Hans. *A democracia*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

MARQUES, V. T.; OLIVEIRA, S.R.M. Instrumentos para discutir práticas sociais de direitos humanos na democracia. In: CONPEDI. (Org.). *Encontro Nacional do CONPEDI (21.: 2012: Uberlândia, MG)*. Anais do [Recurso eletrônico] XXI Encontro Nacional do CONPEDI. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012, v. 1.

\_\_\_\_\_; et al. Orçamento Participativo, Sociedade Civil e Hegemonia: Dilemas da Abertura de Novos Espaços Deliberativos nas Esferas Públicas. *Anais do II Seminário de Ciência Política da UFPE*, 2006.

O'DONNELL, Guilherme. *Accountability horizontal e novas poliarquias*. Lua Nova, 44, 1998.

OAS. *Carta da organização dos estados americanos*. 1993. Disponível em: <[http://www.oas.org/dil/port/tratados\\_A41\\_Carta\\_da\\_Organiza%C3%A7%C3%A3o\\_dos\\_Estados\\_Americanos.htm](http://www.oas.org/dil/port/tratados_A41_Carta_da_Organiza%C3%A7%C3%A3o_dos_Estados_Americanos.htm)>. Acesso em: 12 jun. 2013.

\_\_\_\_\_. *Carta democrática interamericana*. 2001. Disponível em: <[http://www.oas.org/OASpage/port/Documents/Democratic\\_Charter.htm](http://www.oas.org/OASpage/port/Documents/Democratic_Charter.htm)>. Acesso em: 12 jun. 2013.

\_\_\_\_\_. *Declaração da Flórida: concretização dos benefícios da democracia*, 2005. Disponível em: <<http://www.oas.org/consejo/GENERAL%20ASSEMBLY/Resoluciones-Declaraciones.asp>>. Acesso em: 12 jun. 2013.

OLIVEIRA, Djalma P. R. *Sistemas, organização e métodos: uma abordagem gerencial*. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

PAGLARINI, Alexandre Coutinho. Manifesto em favor da democracia (e dos direitos humanos) no estado nacional, na comunidade internacional e na sociedade civil. In: In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; SARLET, Ingo Wolfgang; PAGLIARINI, Alexandre Coutinho (Org.). *Direitos humanos e democracia*. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

PÉREZ LUÑO, A-E. *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*. Madrid: Tecnos, 2005.

SCHEDLER, A. "Conceptualizing accountability". In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. (Ed.) *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*. London: Lynne Rienner, 1999.

SILVA, José Afonso da. Democracia e direitos fundamentais. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; SARLET, Ingo Wolfgang; PAGLIARINI, Alexandre Coutinho (Org.). *Direitos humanos e democracia*. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

TAVARES, André Ramos; BUCK, Pedro. Direitos fundamentais e democracia: complementaridade/contrariedade. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; SARLET, Ingo Wolfgang; PAGLIARINI, Alexandre Coutinho (Org.). *Direitos humanos e democracia*. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

VELOSO, Elizabeth Machado. *Legislação sobre internet no brasil*. Consultoria Legislativa, Câmara dos Deputados, maio/2009. Disponível em: <[http://www.e-thesis.inf.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=5487&Itemid=135](http://www.e-thesis.inf.br/index.php?option=com_content&task=view&id=5487&Itemid=135)>. Acesso em: 28 abr. 2013.