

---

# A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E A CELEUMA QUANTO À DIVULGAÇÃO DA REMUNERAÇÃO E SUBSÍDIO DOS AGENTES PÚBLICOS

*THE ACCESS TO INFORMATION LAW AND THE CONTROVERSIES  
ABOUT REMUNERATION'S DISCLOSURE OF PUBLIC AGENTS*

---

*Rodrigo Maia da Fonte*

*Advogado da União em exercício na Procuradoria Geral da União*

*Graduado em direito pela UFPE*

SUMÁRIO: Introdução; 1 Os avanços conquistados com a Lei nº 12.527/11 (Lei de Acesso à Informação); 2 Mecanismos de divulgação das informações; 3 A “transparência ativa” e a celeuma quanto à divulgação da remuneração dos agentes públicos; 4 Conflito entre direitos fundamentais e a técnica de ponderação; 5 Legalidade do Decreto nº 7.724/2012; 6 A controvérsia sob o enfoque da jurisdição constitucional; 7 Conclusão; Referências.

**RESUMO:** Este trabalho apresenta uma análise das inovações operadas a partir do advento da Lei nº 12.527/11 (Lei de Acesso à Informação). Busca-se, sobretudo, avaliar a legalidade de se divulgar a remuneração e subsídios dos servidores públicos através da *internet*, independentemente do consentimento destes, prática disseminada após a vigência da referido diploma legal e que tem ensejado polêmicas no meio jurídico.

**PALAVRAS-CHAVE:** Conflito. Direitos Fundamentais. Acesso à Informação. Princípio da Publicidade. Divulgação de Remuneração e Subsídio. Intimidade. Ponderação.

**ABSTRACT:** This article presents a review about the innovation resulted by Law nº 12.527/11 (Access to Information Law). It aims to evaluate the legality of online disclosing the remuneration of public agents, even without their consent. Due to the mentioned Law, controversies that need to be resolved.

**KEYWORDS:** Conflict. Fundamental Rights. Access to Information. Publicity. Remuneration's Disclosure. Intimacy. Weighting.

## INTRODUÇÃO

Em 18 de novembro de 2011 foi aprovada a Lei nº 12.527, denominada de Lei de Acesso à Informação, com o nítido escopo de fortalecer o regime republicano e democrático existente no Brasil, bem como de conferir aos cidadãos um eficaz mecanismo de controle da gestão pública, tornando-a mais transparente.

O supracitado diploma legal dá concretude a uma série de normas constitucionais, notadamente aquelas previstas nos arts. 5º, inciso XXXIII (acesso à informação) e 37, *caput* (princípio da publicidade) e §3º, inciso II (direito de participação do usuário na Administração Pública).

E não é só. O advento da Lei de Acesso à Informação (LAI) prestigia também diversas convenções e tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário, dentre eles a Declaração Universal dos Direitos Humanos (art. 19), a Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão e a Convenção das Nações Unidas Contra Corrupção.

Nada obstante o indiscutível avanço operado pelo já mencionado diploma legal, a Lei nº 12.527/11 traz também em seu bojo uma série de aspectos polêmicos que enseja terreno fértil para diversas discussões jurídicas.

Como bem destacado na cartilha “Acesso à Informação Pública”, elaborada pela Controladoria Geral da União, há quem assegure que a cultura (do sigilo) disseminada no âmbito da Administração Pública<sup>1</sup> impediria a realização prática dos novos ditames legais. Existe, outrossim, o receio de a demanda por informações sobrecarregar a máquina administrativa, vulnerando o princípio do interesse público. Aduz-se, ainda, que os dados fornecidos pelo Estado podem ser utilizados indevidamente por grupos de interesse.

Há também quem alegue que a aplicação da LAI tem o condão de vulnerar direitos fundamentais, sobretudo com a divulgação da remuneração e subsídio dos agentes públicos, já que isso violaria (em tese) o direito à intimidade dos administrados.

É em relação a esse último aspecto destacado no parágrafo anterior que se debruçará com maior intensidade o presente artigo, cujo desígnio é de aprofundar as reflexões relativas à legalidade (ou não) de se publicar, principalmente via internet, de modo individual, a remuneração e subsídio dos agentes públicos.

1 Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/acessoainformacao/destaques/cartilha.asp>>. Acesso em: 18 jul. 2013.

## 1 OS AVANÇOS CONQUISTADOS COM A LEI Nº 12.527/11 (LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO)

Conforme já adiantado em linhas passadas, a Lei nº 12.527/11 (Lei de Acesso à Informação) afigura-se como salutar instrumento de efetivação de normas constitucionais, de sorte a garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal (art. 1º da referida lei), artigos que contém o seguinte texto legal:

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;

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

[...]

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

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória

dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

[...]

§ 2º - Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

O diploma legal traz inegáveis mudanças e avanços no direito pátrio, sobretudo quando assegura expressamente a “observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção” (art. 3º, I), contrariando a lógica que até então parecia imperar no âmbito da Administração Pública.

Com efeito, não há como se imiscuir em qualquer discussão subjacente à LAI sem antes abordar, com maior dedicação, os aspectos positivos imanentes à lei em foco, que, de boa lógica, devem ser enaltecidos.

Dito isso, ressalta-se que o primeiro direito tutelado em evidência é aquele previsto no art. 5º, inciso XXXIII, da CF (direito ao acesso à informação), o qual inclusive dá origem ao nome da LAI e que equivale à faculdade do indivíduo de ser mantido completa e adequadamente informado sobre os assuntos ligados às atividades do poder público<sup>2</sup>.

A norma insculpida no aludido artigo constitucional é de grande importância, eis que guarda relação de interdependência lógica com o direito fundamental de participação dos indivíduos na formação da vontade do país<sup>3</sup> (*status* ativo de Jellinek), sendo, pois, essencial ao ideal democrático impregnado na Constituição.

Isso porque, conforme doutrina Edis Milaré, “os cidadãos com acesso à informação têm melhores condições de atuar sobre a sociedade, de articular mais eficazmente desejos e ideais de tomar parte ativa nas decisões que lhe interessam diretamente.”<sup>4</sup>.

Com efeito, por dar efetividade ao direito subjetivo de ser informado, a Lei de Acesso à Informação prestigia os fundamentos da República brasileira estampados no art. 1º da Constituição Federal, notadamente aqueles consagrados através dos princípios “republicano” e do “Estado Democrático de Direito” (*caput* do dispositivo) e do “princípio

2 CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *Curso de Direito Constitucional*. Salvador: Juspodivm, 2012.

3 MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saravia, 2012.

4 MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

da cidadania”, previsto no inciso II do referido artigo, pois “credencia os cidadãos a exercer prerrogativas constitucionais, tais como propor ações populares (CF, art. 5º, LXXIII), participar do processo de iniciativa de leis complementares e de leis ordinárias (CF, art. 61, caput). Também faculta o cidadão a participar da vida democrática brasileira (*status activae civitatis*)”<sup>5</sup>.

Nesse passo, é lícito concluir que a evolução democrática de dada sociedade está intimamente relacionada com o acesso dos cidadãos a informações relevantes, máxime aquelas que são geridas pela Administração Pública, de sorte que esta última, quanto mais transparente, mais favorece a participação e controle dos administrados, o que propicia, então, seu próprio aprimoramento, ensejando, pois, um ciclo virtuoso.

Ademais, a Lei nº 12.527/11 expressa, ainda, um dever ao qual está sujeito o poder público, que, norteados pelo caput do art. 37 da Constituição, há de obedecer aos postulados da publicidade e da moralidade.

Primeiro porque, no que concerne ao princípio da publicidade, “não pode haver em um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo (art. 1º, parágrafo único, da Constituição), ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam, e muito menos em relação aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida”<sup>6</sup>.

Segundo porquanto a publicidade retratada na lei em exame visa a garantir que a Administração Pública siga os cânones da lealdade e da boa-fé, veiculados no princípio da moralidade, eis que permite que o estado proceda com mais sinceridade e transparência para com o administrado, evitando comportamentos que confundam, dificultem ou minimizem o exercício de direitos por parte dos cidadãos, justamente a medida de um comportamento ético do poder público.

Com tudo isso, é possível perceber que não se demanda muito esforço interpretativo para se inferir os inegáveis aspectos positivos do diploma legal em foco, editados no afã de tornar mais fácil o acesso do cidadão às informações geridas pela Administração Pública, tornando-a indiscutivelmente mais transparente e democrática.

## 2 MECANISMOS DE DIVULGAÇÃO DAS INFORMAÇÕES

A Lei nº 12.527/11 regulamentou duas formas básicas de efetivação da transparência por ela buscada, sendo elas: (a) a denominada “transparência ativa” e; (b) a “transparência passiva”.

5 BULOS, Uadi Lamego. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2012.

6 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2011.

Pela primeira, a Administração Pública divulga informações à sociedade de forma espontânea, sem que seja necessário que o cidadão provoque qualquer procedimento administrativo (independe de solicitação).

A divulgação pode ser realizada por todos os instrumentos legítimos disponíveis, e, de acordo com o art. 8º, §2º, da aludida lei, deverá (necessariamente) ocorrer por meio dos sítios oficiais da rede mundiais de computadores (*internet*).

A propósito, o dispositivo legal mencionado no parágrafo anterior é o principal exemplo de “transparência ativa”, restando estabelecido em seu *caput* que “é dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas”.

A “transparência passiva”, por sua vez, ocorre quando a Administração Pública é provocada pelos administrados que formalizam pedidos de acesso a determinadas informações geridas pelo estado. Nesses casos, o procedimento é regido pelo Capítulo III da Lei nº 12.527/11, que estabelece o prazo para resposta ao pedido de acesso (a resposta deve ser dada imediatamente, se estiver disponível, ou em até 20 dias, prorrogáveis por mais 10 dias - art. 11), bem como os recursos que poderão ser interpostos das decisões prolatadas no bojo dos pedidos formulados (arts. 15 a 17).

Em função da relação com o tema em exame, será dado destaque ao primeiro mecanismo de transparência ressaltado.

### **3 A “TRANSPARÊNCIA ATIVA” E A CELEUMA QUANTO À DIVULGAÇÃO DA REMUNERAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS**

Conforme previsto no tópico anterior, a Lei de Acesso à Informação impõe à Administração Pública o dever de manter a “transparência ativa”, promovendo, independente de requerimento, a divulgação de informações de interesse coletivo ou geral por ela produzidas ou custodiadas (art. 8º).

De sorte a regulamentar a lei em espécie, inclusive os mecanismos de execução da “transparência ativa”, a Presidenta da República, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, *caput*, incisos IV e VI, alínea “a”, da Constituição, editou o Decreto nº 7.724/2012, que, em seu art. 7º, estabelece:

Art. 7º - É dever dos órgãos e entidades promover, independente de requerimento, a divulgação em seus sítios na Internet de informações

de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas, observado o disposto nos arts. 7º e 8º da Lei nº 12.527, de 2011.

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

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

[...]

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

[...]

A partir da edição do Decreto regulamentar, restou evidente o dever dos órgãos da Administração de publicar, de modo espontâneo, através da internet, a remuneração e/ou subsídios dos agentes que integrassem os seus quadros, fato que gerou uma cizânia no âmbito jurídico.

Alguns servidores públicos e parte da doutrina passaram a entender que a publicação da remuneração e/ou subsídio violava expressamente: a) o direito à intimidade e privacidade dos agentes da Administração (art. 5º, X, da CF); b) o princípio da razoabilidade; e c) o princípio da legalidade, por entender que o Decreto nº 7.724/2012 havia criado uma norma autônoma e primária, contrariando inclusive o que a própria lei regulada dispunha.

Invocando principalmente o direito à intimidade e à vida privada, agentes públicos, muitas vezes substituídos pelas respectivas associações representativas, promoveram ações judiciais visando a impedir a publicação das suas remunerações e/ou subsídios. Aduziam os servidores que a exposição dos valores por ele percebidos poderia colocar em xeque a segurança deles e de suas famílias.

Com espeque em tal fundamentação jurídica, os administrados obtiveram êxito em instâncias ordinárias.

A judicialização da questão intensificou os debates jurídicos acerca da temática em exame, ampliando a necessidade de maiores considerações sobre o tema.

#### 4 CONFLITO ENTRE DIREITOS FUNDAMENTAIS E A TÉCNICA DE PONDERAÇÃO

A despeito das respeitáveis opiniões daqueles que sustentam a ilegalidade da divulgação da remuneração e/ou subsídio dos agentes públicos, tal prática não parece esvaziar qualquer direito fundamental dos servidores.

Ora, é consabido que a Constituição Federal de 1988 pretendeu ser bastante compromissória e garantista, estabelecendo um espectro muito diversificado de direitos fundamentais conferidos aos sujeitos de direito, cuja característica marcante passou a ser o pluralismo axiológico.

Também se sabe que, de modo a preservar a convivência harmônica entre tais direitos, o constituinte consagrou-os muitas vezes através de princípios jurídicos. Isso porque ao contrário das regras, que, por serem mandamentos prescritivos (disjuntivo), devem ser aplicados na medida exata das suas prescrições (“tudo ou nada”), os princípios são mandamentos de otimização, de sorte que podem conviver de forma harmônica, já que aplicáveis na máxima medida possível (e não exata medida).

Ocorre, porém, que a maior abstrativização dos princípios enseja também uma dificuldade de delimitar a exata abrangência da norma por eles veiculadas, pelo que muitas vezes, diante de situações específicas, a “zona cinzenta” existente entre os postulados pode ocasionar um conflito aparente entre os direitos fundamentais neles retratados, atraindo a necessidade de solucionar tal embaraço.

Nesse passo, conforme ensinamento de Daniel Sarmiento e de Cláudio Pereira de Souza Neto<sup>7</sup>:

A necessidade de resolver tensões entre princípios constitucionais colidentes — constante em constituições compromissórias, marcadas pelo pluralismo axiológico — deu espaço ao desenvolvimento da técnica da ponderação.

[...]

---

7 SARMIENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

Quase todo o debate sobre a ponderação concentra-se na sua realização pelo juiz. Porém, não é apenas o Poder Judiciário que realiza ponderações entre interesses constitucionais contrapostos. O Legislativo e a Administração Pública também o fazem, e até mesmo particulares, quando têm de resolver, no âmbito das suas atividades, colisões entre normas constitucionais. Aliás, numa democracia, quem tem a primazia na ponderação é o legislador que, ao regulamentar as mais diferentes matérias, deve levar em consideração as exigências decorrentes de normas e valores constitucionais por vezes conflitantes.

No caso da divulgação de remuneração e/ou subsídios dos agentes públicos, resta clara a existência do conflito aparente entre o direito de acesso à informação e seus corolários (princípios republicano e democrático, cidadania e postulados da publicidade e moralidade) e o direito à intimidade.

Dito isso, é de se observar que houve por bem o legislador ponderar os interesses em conflito e deixar assente a “observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção” (art. 3º, I, da LAI), assegurando, ainda, que “regulamento disporá sobre os procedimentos para tratamento de informação pessoal” (art. 31, §5º, da LAI).

O dito regulamento (Decreto nº 7.724/2012), atendendo à regra espelhada na lei regulamentada (“publicidade como preceito geral”), entendeu ser salutar ao interesse público, e ao espírito da LAI, a divulgação da remuneração e subsídio dos agentes públicos (art. 7º, §2º, VI).

Como se vê, tanto o legislador quanto o executor (e regulamentador) da norma em tela consideravam a possibilidade de conflito entre os já mencionados direitos fundamentais (direito ao acesso e de intimidade), e, através da técnica de ponderação, prestigiaram, em tal caso, o primeiro, sem esvaziar por completo o segundo.

E o fizeram de modo lúdimo.

Com efeito, exsurto a necessidade de aplicação da técnica de ponderação, o principal critério a ser empregado para a sua realização é o princípio proporcionalidade, com os seus três subprincípios (adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito).

Assim, verifica-se, primeiramente, se a aventada restrição ao bem jurídico tutelado por uma das normas constitucionais em conflito ao menos contribui para a promoção daquele protegido pela norma contraposta (subprincípio da adequação). Se a resposta for negativa, isto basta para que se conclua no sentido da inconstitucionalidade desta medida restritiva. Se ela for afirmativa, prossegue a avaliação, analisando-se se existia ou não alguma medida alternativa mais suave,

que promovesse, da mesma forma, o interesse subjacente à norma constitucional contrária, sem restringir com tamanha intensidade o bem jurídico atingido (subprincípio da necessidade). Sendo a resposta positiva, conclui-se no sentido da invalidade da medida. Caso contrário, passa-se ao exame da relação entre as vantagens e ônus da medida, sob o ângulo constitucional (subprincípio da proporcionalidade em sentido estrito). Em outras palavras, analisa-se se a restrição ao interesse constitucionalmente protegido por uma norma constitucional é ou não compensada pela promoção do interesse antagônico<sup>8</sup>.

Em relação à controvérsia em apreço, parece claro que a (suposta) restrição ao bem jurídico tutelado por uma das normas constitucionais em conflito (direito à intimidade) contribui para a promoção daquele protegido pela norma contraposta (direito de acesso à informação e todos os seus corolários já mencionados), atendendo, pois, ao subprincípio da adequação.

É lícito concluir, também, inexistir medida alternativa mais suave, que promova, com a mesma amplitude, o interesse subjacente à ampla transparência colimada pela LAI, em atenção ao direito fundamental cristalizado no art. 5º, XXXIII, da CF, sem restringir (brandamente, saliente-se) o bem jurídico atingido (intimidade), preservando-se, então, o subprincípio da necessidade.

Por fim, tem-se que vantagens da medida, sob o ângulo constitucional, supera o ônus por ela acarretado (subprincípio da proporcionalidade em sentido estrito). É que a medida, como já asseverado, dentre outros pontos positivos, efetiva o princípio republicano, cujo principal axioma cinge-se em afastar privilégios, promover a moralidade pública e viabilizar o controle da cidadania sobre a ação dos governantes. Sendo assim, o “ônus” da exposição da remuneração e subsídio percebidos pelos agentes públicos certamente justifica o “bônus” ínsito à medida em comento.

Em verdade, a restrição total ao direito dos cidadãos de ter acesso à remuneração e/ou subsídio individual dos servidores (que, com isso, pode controlar o gasto público e a legalidade de cada pagamento), sob o fundamento de “preservar” a intimidade do agente público, afigurar-se-ia como medida muito mais gravosa (desproporcional) do que a própria divulgação oficial, que tutela o interesse público.

Note-se, então, que o direito à intimidade, nesse caso, é no máximo “arranhado”, sendo, pois, medida adequada, necessária e proporcional (em sentido estrito) à concretização do direito amplo ao acesso à informação

8 SARMENTO; SOUZA NETO, op. cit.

e dos seus corolários (princípios republicano e democrático, cidadania e postulados da publicidade e moralidade).

Registre-se que “a vida em comunidade, com suas inerentes interações entre pessoas, impede que se atribua valor radical à privacidade. É possível descobrir interesses públicos, acolhidos por normas constitucionais, que sobrelevem ao interesse do recolhimento do indivíduo”<sup>9</sup>, justamente a situação em foco.

Há de ser destacado, outrossim, que a divulgação do pagamento de valores públicos afigura-se como uma restrição mínima àqueles que se submeteram a servir ao Estado através de um vínculo jurídico que pressupõe a existência do máximo de transparência possível. Nada mais legítimo que aquele que é remunerado pelo Poder Público e, conseqüentemente, por toda a sociedade, permita que os integrantes desta conheçam e controlem os valores despendidos para tal mister.

Consoante argumenta Bresser-Pereira, “o Estado republicano é um sistema de governo que conta com cidadãos engajados que participam do governo juntamente com políticos e servidores públicos”<sup>10</sup>, ficando assente que os agentes públicos também são responsáveis pelo aprimoramento do Estado Republicano e Democrático de Direito.

Ademais, é preciso lembrar que a “exposição” dos valores percebidos pelos servidores não chega nem de longe a ameaçar a segurança do Estado ou da sociedade, pelo que não se enquadra nos casos de exceção previstas no art. 5º, XXXIII, da CF, cuja norma restou efetivada através da LAI e do seu Decreto regulamentador.

Enfim, é possível afirmar que todos os efeitos positivos inerentes à Lei nº 12.527/11 já anotados anteriormente apequenam o interesse de coibir a divulgação da remuneração e subsídios dos agentes públicos sob o pálio da “proteção da intimidade”.

## 5 LEGALIDADE DO DECRETO Nº 7.724/2012

Há de ser registrado ainda, que o Decreto nº 7.724/2012 não incorre em vício de legalidade.

Avulta notar ser conhecido que os atos normativos derivados (caso do Decreto) têm o efeito de complementar a lei (ato normativo originário e autônomo), “para sua fiel execução”.

Apesar de não poderem inovar na ordem jurídica (sob pena de afrontar o comando do art. 5º, II, da CF/88), os decretos dessa natureza

9 MENDES; BRANCO, op. cit.

10 BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Construindo o Estado Republicano: democracia e reforma da gestão pública*. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

devem complementar a legislação, preocupando-se em não alterá-la, mas em torná-la exequível.

Quanto aos decretos regulamentares, José dos Santos Carvalho Filho assevera que<sup>11</sup>:

É legítima a fixação de obrigações subsidiárias (ou derivadas) – diversas das obrigações primárias (ou originárias) contidas na lei – nas quais também se encontra certa conduta dirigida ao administrado. Constitui, no entanto, requisito de validade de tais obrigações a sua necessária adequação às obrigações legais. [...] O que é vedado e claramente ilegal é a exigência de obrigações impertinentes ou desnecessárias em relação à própria obrigação legal.

Sendo assim, observa-se que, no caso, a norma editada pelo supramencionado decreto agiu *secundum legem*, “criando” uma obrigação necessária à manutenção do próprio sistema de “publicidade como preceito geral”, sem contrariar em nenhum momento a legislação regulamentada.

O Decreto cumpre, pois, a sua própria finalidade, dando fiel execução aos fins colimados pela Lei nº 12.527/11, a justificar a sua legalidade.

## 6 A CONTROVÉRSIA SOB O ENFOQUE DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL

Cuidando-se de aparente conflito entre normas de *status* constitucional, não tardou para que o estorvo chegasse ao crivo do Supremo Tribunal Federal, órgão de cúpula do Judiciário que se incumbem de decidir em último grau de jurisdição as matérias deste jaez.

Sob o mote da proteção da intimidade e segurança dos servidores públicos, as associações representativas dos interesses destes promoveram ações judiciais com o objetivo de impedir a divulgação da remuneração e subsídio dos agentes substituídos, obtendo êxito nas instâncias originárias.

Provocada, a Augusta Corte concluiu pela constitucionalidade da divulgação, através da *internet*, da remuneração e subsídios individualizados dos agentes públicos, reconhecendo a importância do espírito imbuído na Lei de Acesso à Informação, sobretudo o afã de concretizar o direito fundamental previsto no art. 5º, XXXIII, da CF, e todos os seus corolários já mencionados nos tópicos pretéritos.

11 CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Lumen Júris, 2009.

Em função da importância dos julgados do STF sobre o tema, é imperioso transcrever a didática ementa de um desses excertos, que deixa clara a posição da Suprema Corte a respeito da celeuma em espécie, nos seguintes termos:

SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. ACÓRDÃOS QUE IMPEDIAM A DIVULGAÇÃO, EM SÍTIO ELETRÔNICO OFICIAL, DE INFORMAÇÕES FUNCIONAIS DE SERVIDORES PÚBLICOS, INCLUSIVE A RESPECTIVA REMUNERAÇÃO. DEFERIMENTO DA MEDIDA DE SUSPENSÃO PELO PRESIDENTE DO STF. AGRAVO REGIMENTAL. CONFLITO APARENTE DE NORMAS CONSTITUCIONAIS. DIREITO À INFORMAÇÃO DE ATOS ESTATAIS, NELES EMBUTIDA A FOLHA DE PAGAMENTO DE ÓRGÃOS E ENTIDADES PÚBLICAS. PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE ADMINISTRATIVA. NÃO RECONHECIMENTO DE VIOLAÇÃO À PRIVACIDADE, INTIMIDADE E SEGURANÇA DE SERVIDOR PÚBLICO. AGRAVOS DESPROVIDOS.

1. Caso em que a situação específica dos servidores públicos é regida pela 1ª parte do inciso XXXIII do art. 5º da Constituição. Sua remuneração bruta, cargos e funções por eles titularizados, órgãos de sua formal lotação, tudo é constitutivo de informação de interesse coletivo ou geral. Expondo-se, portanto, a divulgação oficial. Sem que a intimidade deles, vida privada e segurança pessoal e familiar se encaixem nas exceções de que trata a parte derradeira do mesmo dispositivo constitucional (inciso XXXIII do art. 5º), pois o fato é que não estão em jogo nem a segurança do Estado nem do conjunto da sociedade.

2. Não cabe, no caso, falar de intimidade ou de vida privada, pois os dados objeto da divulgação em causa dizem respeito a agentes públicos enquanto agentes públicos mesmos; ou, na linguagem da própria Constituição, agentes estatais agindo “nessa qualidade” (§6º do art. 37). E quanto à segurança física ou corporal dos servidores, seja pessoal, seja familiarmente, claro que ela resultará um tanto ou quanto fragilizada com a divulgação nominalizada dos dados em debate, mas é um tipo de risco pessoal e familiar que se atenua com a proibição de se revelar o endereço residencial, o CPF e a CI de cada servidor. No mais, é o preço que se paga pela opção por uma carreira pública no seio de um Estado republicano.

3. A prevalência do princípio da publicidade administrativa outra coisa não é senão um dos mais altaneiros modos de concretizar a República enquanto forma de governo. Se, por um lado, há um necessário modo republicano de administrar o Estado brasileiro, de outra parte é a cidadania mesma que tem o direito de ver o seu Estado republicanamente administrado. O “como” se administra a coisa pública a preponderar sobre o “quem” administra – falaria Norberto Bobbio –, e o fato é que esse modo público de gerir a máquina estatal é elemento conceitual da nossa República. O olho e a pálpebra da nossa fisionomia constitucional republicana.

4. A negativa de prevalência do princípio da publicidade administrativa implicaria, no caso, inadmissível situação de grave lesão à ordem pública.

5. Agravos Regimentais desprovidos. (SS nº 3.902-AgR, Rel. Min. Carlos Ayres Britto, DJe 03/10/2011)

A despeito de a ementa supracitada ter sido proferida no bojo de incidente de “suspensão de segurança” – em que o aspecto político da decisão nele proferida sobreleva o judicial –, a motivação jurídica dela extraída permite inferir claramente que o Pretório Excelso se utilizou da técnica de ponderação, concluindo que o interesse subjacente ao direito de acesso à informação e seus consectários (princípios republicano e democrático, cidadania e postulados da publicidade) prevaleceria diante do conflito aparente com o direito à intimidade.

## 7 CONCLUSÃO

Conforme observado a partir do presente trabalho, a vigência da Lei de Acesso à Informação afigura-se como um importante passo para o recrudescimento dos princípios republicano, democrático e da cidadania no Brasil.

O diploma legal, ao assumir que a regra é a transparência, sendo o sigilo a exceção, além de dar concretude ao postulado da publicidade, ao qual deve se curvar a Administração Pública, subverte a lógica que antes parecia prevalecer na cultura da gestão administrativa.

A medida é salutar, sendo um importante mecanismo de desmistificar a concepção do poder público “obscuro” ou “inimigo” dos cidadãos, de sorte a estimular estes últimos a melhor se informar sobre a condução dos interesses coletivos e participarem de forma mais ativa para a concretização de tais interesses.

Dentre os instrumentos preconizados pela LAI para ensejar a transparência por ela buscada, a divulgação espontânea de dados de interesse público, tais como remuneração e subsídio dos servidores, apresenta-se como medida digna de aplausos, acolhida pelo manto da legalidade.

A despeito de (supostamente) conflitar com o direito à intimidade dos servidores públicos - sendo, por esta razão, fonte de muita polêmica -, a técnica de ponderação e aplicação do princípio da proporcionalidade demonstram que as vantagens da medida, sob o ângulo constitucional, supera o ônus por ela acarretado, conforme fundamentado nas linhas pretéritas, pelo que plenamente legítima.

## REFERÊNCIAS

BULOS, Uadi Lamego. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2012.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Construindo o Estado Republicano: democracia e reforma da gestão pública*. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Lumen Júris, 2009.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *Curso de Direito Constitucional*. Salvador: Juspodivm, 2012.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2011.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2012.

MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.