

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE DIREITO  
ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO DO ESTADO

Amanda Thomaz Szydloski

A DIVULGAÇÃO NOMINAL DO SALÁRIO DOS SERVIDORES PÚBLICOS EM  
FACE DA PROTEÇÃO DA PRIVACIDADE

Porto Alegre  
2017

Amanda Thomaz Szydloski

A DIVULGAÇÃO NOMINAL DO SALÁRIO DOS SERVIDORES PÚBLICOS EM  
FACE DA PROTEÇÃO DA PRIVACIDADE

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado como pré-requisito para  
obtenção do título de Especialista em  
Direito do Estado da Faculdade de Direito  
da Universidade Federal do Rio Grande do  
Sul.

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Schenk  
Duque.

Porto Alegre  
2017

## RESUMO

Este trabalho discorre sobre a constitucionalidade da divulgação nominal do salário dos servidores públicos, o que envolve o conflito entre o direito à privacidade e o direito de acesso à informação. O presente estudo tem por finalidade a análise dos direitos fundamentais envolvidos no debate da divulgação nominal da remuneração dos servidores públicos a partir da sua função e âmbito de proteção. A pesquisa do trabalho utilizou-se de obras bibliográficas, bem como de jurisprudência através do método dedutivo para a resolução do conflito entre os direitos, ou seja, a partir das definições dos direitos e das teorias envolvidas foi solucionado o problema enfrentado. A partir disso, desenvolve-se a hipótese dos direitos fundamentais serem passíveis de restrições, destacando-se a necessidade de observação do seu núcleo essencial. A partir do princípio da proporcionalidade, ponderando-se os direitos colididos na forma nominal de informação dos gastos do Poder Público com seus servidores, verificou-se a ausência de proporcionalidade da medida.

**Palavras-Chave:** Direitos Fundamentais. Direito à Privacidade. Direito de Acesso à Informação. Núcleo Essencial do Direito Fundamental. Ponderação de direitos. Salário Servidores Públicos. Divulgação Nominal.

## ABSTRACT

This paper discusses the constitutionality of the nominal disclosure of public servants' salaries, which involves the conflict between the right to privacy and the right to access information. This study aims to analyze the fundamental rights involved in the debate on the nominal disclosure of public servants' wages, based on the purpose and protective scope of this disclosure. Jurisprudence and bibliographical researches were carried out, by applying the deductive method, in order to resolve the conflict between the rights. In other words, by means of the theories and the rights definitions, the problem was solved. Based on the conclusion, it is possible to develop the hypothesis that the fundamental rights could be susceptible to restrictions, and it is necessary to observe the essential core. Based on the proportionality principle and balancing the rights collided by nominal way of publication of public authorities expenses with their servants, it was found the absence of the measure proportionality.

**Key-Words:** Fundamental rights. Right to Privacy. Right to Access Information. Essential Core of Fundamental Law. Balancing rights. Public Servants' salary. Nominal Disclosure.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>5</b>
<b>2 A PROTEÇÃO DA ESFERA PRIVADA FRENTE O DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO.....</b>	<b>7</b>
2.1 Garantia de Proteção da Esfera Privada.....	7
2.2 Âmbito de Proteção do Direito de Acesso à Informação .....	13
<b>3 ANÁLISE CONSTITUCIONAL DA DIVULGAÇÃO NOMINAL DOS SALÁRIOS DOS SERVIDORES PÚBLICOS.....</b>	<b>19</b>
3.1 A Possibilidade de Restrições à Proteção da Esfera Privada .....	19
3.2 Análise da Proporcionalidade da Divulgação Nominal da Remuneração dos Servidores Públicos.....	25
<b>4 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>33</b>
<b>5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>36</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O debate acerca da constitucionalidade da divulgação nominal dos rendimentos dos funcionários públicos tornou-se alvo de atenção midiática a partir da edição da Lei nº 12.527, a qual é conhecida como Lei de Acesso à Informação. A partir desta norma, o Supremo Tribunal Federal ratificou o entendimento adotado quando do julgamento da Suspensão de Segurança nº 3.902<sup>1</sup>, no qual compreendeu-se que, pelo objeto da divulgação possuir relação com agente público não caberia falar em direito à privacidade.

Em que pese a necessidade de respeito do princípio da publicidade dos atos da Administração Pública, a qual busca maior transparência dos poderes públicos e, assim, possibilitar o controle social, questiona-se a constitucionalidade da medida, considerando que essa divulgação atinge a privacidade dos servidores. Ou seja, é necessária a ponderação quanto a limitação dos direitos daqueles que se encontram em maior subordinação ao Estado em detrimento de outros.

O debate promovido pelo caso está calcado na forma como é prestada a informação acerca dos gastos do Poder Público com seus servidores, bem como se não seria possível a adoção de outras medidas tão eficientes quanto a divulgação nominal. Nesse passo, por se tratar da análise de direitos fundamentais, a possibilidade de sua restrição e até que ponto ela pode ocorrer é que o tema proposto se mostra de grande relevância.

O problema principal deste trabalho resume-se ao seguinte questionamento: a divulgação nominal dos salários dos servidores em detrimento da sua privacidade é constitucional? Para melhor solucioná-lo, é necessário resolver outros problemas de pesquisa. São eles: qual o âmbito de proteção do direito à privacidade? Qual o âmbito de proteção do direito de acesso à informação? É possível a restrição de um direito

---

<sup>1</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Suspensão de Segurança n. 3.902/SP. Agravante: Sindicato dos Especialistas de Educação do Ensino Público do Município de São Paulo – SINESP. Agravado: Município de São Paulo. Relator: Ministro Ayres Britto. Brasília, 09 jun. 2011. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=628198>>. Acesso em: 10 fev. 2017.

fundamental? De que forma o conflito de direitos pode ser solucionado, eis que se tratam de normas de mesma hierarquia?

Para dar conta do objeto pretendido, o estudo encontra-se, portanto, dividido em dois capítulos, nos quais são aprofundados os estudos acerca dos questionamentos acima.

No primeiro capítulo deste trabalho são apresentados os âmbitos de proteção dos direitos em conflito neste trabalho, ou seja, à privacidade e de acesso à informação. Quanto ao primeiro, inicia-se pela sua conceituação e dificuldades apresentadas pela definição se mostrar escorregadia, considerando a teoria das esferas do direito. A partir disso, verifica-se a esfera da intimidade em conflito ao se tratar da divulgação nominal de salários.

Após, analisa-se o âmbito de proteção do direito de acesso à informação, analisando-se do que ele decorre, além da sua relevância para a garantia da democracia, na medida em que proporciona que o indivíduo participe ativamente da vida pública. Estuda-se, ainda, a ligação do direito, que possui ligação com os direitos sociais e a sua vinculação com a dignidade da pessoa humana.

No segundo capítulo, verificando que a problemática envolve direitos fundamentais, estuda-se o seu status, bem como sua função de defesa e proteção, além dos deveres pertinentes ao Estado como forma de garantia. Analisado o direito de forma genérica, aprofunda-se o estudo sobre a possibilidade de sua limitação. Por fim, adentra-se à análise propriamente dita do problema principal do trabalho, o qual se dá em atendimento ao princípio da proporcionalidade.

Para o desenvolvimento da pesquisa foi utilizado o método dedutivo de resolução, através do enfrentamento teórico que envolve os direitos fundamentais envolvidos. Para tanto, foram efetuadas pesquisas em documentações indiretas, ou seja, doutrinas, periódicos e jurisprudências. O marco referencial teórico deste trabalho concentrou-se em obras de Duque, Mendes e Silva, doutrinadores que concentram sua área de pesquisa em temas do direito constitucional e dos direitos fundamentais.

## 2 A PROTEÇÃO DA ESFERA PRIVADA FRENTE O DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO

A divulgação nominal dos salários dos servidores tornou-se alvo de debate especialmente após a edição da lei nº 12.527, conhecida como Lei de Acesso à Informação, a qual, atualmente, é utilizada como fundamento para rejeitar o argumento da violação da privacidade dos servidores, objeto do presente trabalho.

A análise da constitucionalidade da divulgação nominal dos salários preceitua a análise das garantias em conflitos, ou seja, a proteção da esfera privada e do direito de acesso à informação, o que se passa a discorrer.

### 2.1 Garantia de Proteção da Esfera Privada

Antes de se passar para a análise da problemática da divulgação nominal dos salários dos servidores públicos, faz-se necessário delimitar se a questão envolve apenas a esfera privada da pessoa ou se alcança a sua intimidade.

O direito à privacidade se trata de garantia constitucional prevista no inciso X do artigo 5º da Constituição Federal, o qual, igualmente, traz o dever de proteção à intimidade, demonstrando que, em que pese a esfera privada englobar a privacidade e a intimidade, é importante a delimitação de cada âmbito para que seja possível a sua proteção.

O conceito de privacidade é escorregadio<sup>2</sup> e utilizado vagamente, sem que se apresente definição sobre seu significado, abrangendo um leque de variáveis, como um grande coringa.<sup>3</sup> A ausência de uma definição do que seria a privacidade problematiza a definição de políticas públicas, dificulta a solução de litígios e conduz

---

<sup>2</sup> WHITMAN, James Q. The two Western cultures of Privacy: Dignity versus Liberty. **The Yale Law Journal**. v. 113, 2004, p. 1151-1221. Disponível em <[http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1647&context=fss\\_papers](http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1647&context=fss_papers)>. Acesso em 06 mar. 2017. p. 1153.

<sup>3</sup> SOLOVE, Daniel J. A taxonomy of privacy. **University of Pennsylvania Law Review**. v. 154, nº 3, Jan/2006, p. 477-560. Disponível em: <<https://www.law.upenn.edu/journals/lawreview/articles/volume154/issue3/Solove154U.Pa.L.Rev.477%282006%29.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2017. p. 479-485.



ao tratamento desigual pelo Poder Judiciário, principalmente quando há necessidade de ponderação entre interesses conflitantes.<sup>4</sup>

Embora não seja posição unânime, o direito à privacidade e o direito à intimidade não devem ser confundidos, tendo aquele um conceito mais abrangente que o segundo. Por outro lado, Leonardi, reflete que a menção à intimidade e privacidade no artigo 5º, inciso X, da Constituição Federal dispensa o debate acerca da diferenciação do seu âmbito de proteção.<sup>5</sup> Por outro lado, Silva aponta que a forma como restou disposto o direito à intimidade no referido inciso deixa clara a diferenciação de seu conceito com relação à vida privada, em que pese a dificuldade de se delimitar a abrangência de cada.<sup>6</sup> Em contrapartida, Sampaio alerta que “não se pode, a priori, conceituar, em toda a sua extensão e plenitude, intimidade e vida privada. Seus contornos exatos só podem ser aferidos, levando em conta as peculiaridades e o contexto de [cada] caso concreto.”<sup>7</sup>

O direito à privacidade foi, inicialmente, conceituado por Warren e Brandeis,<sup>8</sup> sendo conceituado igualmente como “the right to be alone” em um contexto individualista, o qual vedava a intervenção não só do Estado, como do Governo na esfera privada dos sujeitos de direito. Contudo, apenas após o término da Segunda Guerra Mundial, marcada pela espionagem e intervenção no âmbito familiar de cada indivíduo, que o respeito à intimidade foi realmente visto como essencial ao ser humano.<sup>9</sup>

---

<sup>4</sup> LEONARDI, Marcel. **Tutela e Privacidade na Internet**. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 47.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 82.

<sup>6</sup> SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. 5. Ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 100

<sup>7</sup> SAMPAIO, José Adércio Leite. **Direito à Intimidade e à Vida Privada: uma visão jurídica da sexualidade, da família, da comunicação e informações pessoais, da vida e da morte**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p. 244.

<sup>8</sup> WARREN, Samuel Dennis; BRANDEIS, Louis Dembitz. *The right to privacy*. **Harvard Law Review**, Cambridge, Vol. 4, n. 5, 15 dez. 1890, pp. 193-220. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/1321160>>. Acesso em: 03 de mar. 2017.

<sup>9</sup> “A guerra foi um elemento catártico que, ao seu cabo, deixou o caminho aberto para tendências que já vinham se pronunciando. Neste contexto, desenvolve-se a idéia de estado social, no qual o ordenamento jurídico assume as funções de estabelecer e promover uma hierarquia de valores, privilegiando a pessoa humana através de uma Constituição que deixa de ser um instrumento de cunho basicamente político para tornar-se o ponto de convergência de todo o ordenamento – que, com isso, deixa de lado a pretensão de constituir-se em um sistema neutro. A tarefa incluía a adequação do instrumental jurídico a uma sociedade democrática e de novas características, fruto de

Após os eventos históricos que apontaram a necessidade de proteção aos direitos fundamentais, a partir do ano de 1948 iniciou-se a codificação dos direitos compreendidos como indispensáveis e fundamentais à vida digna de cada ser humano. A Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem<sup>10</sup>, que foi a primeira norma a declará-los, aprovada pela XI Conferência Internacional em Bogotá, dispõe em seu artigo 5º que “Toda pessoa tem direito à proteção da lei contra os ataques abusivos à sua honra, à sua reputação e à sua vida particular e familiar.”

Em 10 de dezembro de 1948 foi aprovada a Declaração Universal de Direitos do Homem<sup>11</sup>, que dispunha em seu artigo 12º a proibição de intromissões arbitrárias “na vida privada, na sua família, no seu domicílio ou na sua correspondência, nem ataques à sua honra e reputação.” O referido artigo, ainda, estipulou expressamente que toda pessoa possui direito de proteção em relação a tais interferências.

No mesmo sentido de proteção da esfera individual do ser humano, a Convenção Europeia de Direitos Humanos<sup>12</sup> normatizou o seu amparo, apontando a necessidade de respeito à vida privada e familiar, admitindo-se a interferência do Estado apenas nas hipóteses expressamente previstas em lei. A redação do artigo 8º da Convenção esclarece que todos possuem direito a vida privada, familiar, de domicílio e correspondência, bem como veda a interferência da autoridade pública em tal âmbito, salvo quando prevista em lei.<sup>13</sup>

---

uma experiência de cunho social.” (DONEDA, Danilo. **Da privacidade à proteção de dados pessoais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. pp. 64-65.)

<sup>10</sup> COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, 1948. Disponível em:

<[http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/b.Declaracao\\_Americana.htm](http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/b.Declaracao_Americana.htm)>. Acesso em: 02 fev. 2017.

<sup>11</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos, 10 de dezembro de 1948. Disponível em:

<[http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/por.pdf](http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf)>. Acesso em: 02 fev. 2017.

<sup>12</sup> Conselho da Europa. Convenção Europeia dos Direitos Humanos, 10 de dezembro de 1948.

Disponível em: <[http://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_POR.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POR.pdf)>. Acesso em: 02 fev. 2017

<sup>13</sup> Vale destacar o teor da segunda parte do artigo citado: “[...] 2. Não pode haver ingerência da autoridade pública no exercício deste direito senão quando esta ingerência estiver prevista na lei e constituir uma providência que, numa sociedade democrática, seja necessária para a segurança nacional, para a segurança pública, para o bem-estar económico do país, a defesa da ordem e a prevenção das infracções penais, a protecção da saúde ou da moral, ou a protecção dos direitos e das liberdades de terceiros.”

A privacidade pode ser traduzida nas informações que o indivíduo opte por resguardar, controlando quem as divulga, podendo, inclusive, manter seu sigilo. Nesse sentido, reflete-se que o âmbito de proteção da privacidade é amplo, incluindo nele o direito à intimidade. Quanto ao âmbito de proteção da intimidade, pode-se dizer que este foi, ao longo dos anos, na medida em que se sentiu necessidade de maior proteção, amplificado, enquanto que os poderes do Estado foram delimitados às hipóteses definidas em lei, o que, deve-se ressaltar, não equivale à diminuição de seus poderes.

Amadurecidos os conceitos mediante maior aprofundamento da matéria, o direito à intimidade passa a ser visto como um desdobramento da garantia à individualidade pela doutrina alemã, subdividindo-se nas esferas individual ou da vida privada (*Privätsphäre*), privada ou confidencial (*Vertrauenssphäre*) e secreta (*Geheimsphäre*), conforme conceitua Beltrão:

O círculo externo seria abrangido pela esfera individual, que define o homem socialmente, com sua unicidade e no seu modo de ser próprio, nomeadamente a identificação pessoal, o nome, a imagem, a honra, a palavra escrita e falada. A esfera privada, também denominada esfera da confiança, seria aquela em que somente poucas pessoas estariam autorizadas a participar, geralmente representadas por laços de parentesco ou amizade; na esfera privada, a pessoa salvaguardaria os seus aspectos íntimos e privados do conhecimento público, embora possam ser conhecidos por um número limitado de pessoas. No menor dos círculos estaria a esfera concreta, com o objetivo especial de preservar a mais íntima camada do indivíduo, garantida pela reserva material de cada pessoa.<sup>14</sup>

No mesmo passo, a doutrina italiana diferenciou o direito à intimidade do direito ao segredo, dando importância superior a este por se tratar de manifestações da pessoa, indisponíveis a outros<sup>15</sup>. A França adotou entendimento similar ao da Alemanha, conceituando o direito à intimidade como a esfera mais restrita da vida privada.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> BELTRÃO, Silvio Romero. **Direitos da Personalidade**. 2. Ed. São Paulo: Atlas, 2014. p.145.

<sup>15</sup> FARIAS, Edilsom Pereira de. **Colisão de Direitos**: a honra, a intimidade, a vida privada e a imagem versus a liberdade de expressão e informação. 2. ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2003. p.140-141.

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 146.

A partir de tal contextualização do novo direito, aponta Farias,<sup>17</sup> o direito à intimidade alcança a discricção pessoal atinente aos acontecimentos e desenvolvimento da vida do sujeito. Vale dizer, assim, que a intimidade se trata do âmbito mais recôndito do ser humano, não havendo uma delimitação aplicável igualmente a todos, sendo necessária uma análise a cada caso.<sup>18</sup>

A verdade é que o conceito do direito à intimidade não é absoluto, já que a sua interpretação deve ser feita de acordo com o período vivenciado, bem como com os valores cultivados pela sociedade em dado período.<sup>19</sup> Pode-se dizer, assim, que a menção ao direito à intimidade pela Constituição Federal se trata de mera exemplificação da abrangência do direito à privacidade, a teor do parágrafo segundo do mesmo artigo, que esclarece que os princípios que não estão expressamente previstos no artigo estão igualmente protegidos pela Constituição Federal.<sup>20</sup>

As teorias de proteção da esfera privada aliadas ao desenvolvimento da tecnologia da informação foram ampliadas para garantir o sigilo de dados pessoais,<sup>21</sup>

---

<sup>17</sup> FARIAS, Edilson Pereira de. **Colisão de Direitos**: a honra, a intimidade, a vida privada e a imagem versus a liberdade de expressão e informação. 2. ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2003. p. 142.

<sup>18</sup> “[...] O norte a ser seguido é a noção de que a possibilidade de renúncia a determinadas posições conferidas pelos direitos fundamentais dependerá da natureza dos bens jurídicos que integram a ponderação de interesses, ciente de que em casos concretos nem sempre será fácil determinar o que a dignidade humana constitui objetivamente.” (DUQUE, Marcelo Schenk. **Curso de Direitos Fundamentais**: teoria e prática. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 69.)

<sup>19</sup> “A terminologia da Constituição brasileira deve, porém, ser lida em função do contexto no qual se encontram os direitos fundamentais que visa proteger. Neste prisma, consideramos que não é frutífero insistir em uma conceitualística que intensifique as conotações e diferenças semânticas dos dois termos. [...] O outro termo utilizado pelo constituinte, ‘intimidade’, aparenta referir-se a eventos mais particulares e pessoais, a uma atmosfera e confiança. Evoca, mais do que outra coisa, o aspecto do direito à tranquilidade, do *right to be let alone*. Avaliar tal amplitude com a consistência necessária ao discurso e à prática jurídica moderna, porém, não nos parece possível a partir da distinção linguística, senão por meio de artifícios retóricos.” (DONEDA, Danilo. **Da Privacidade à Proteção de Dados Pessoais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 109-110.)

<sup>20</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:

.....  
 § 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.” (BRASIL. Constituição (1988). **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)>. Acesso em: 23 mar. 2017.)

<sup>21</sup> LIMBERGER, Têmis. **O direito à intimidade na era da informática**: a necessidade de proteção dos dados pessoais. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2007, p. 59 e 119.

objetivando o controle de fluxo de informações pessoais na sociedade.<sup>22</sup> Mesmo que os direitos à privacidade e à intimidade acresçam a proteção de divulgação de dados, Doneda critica a sua insuficiência, compreendendo necessária a autonomia do direito de proteção de dados e não apenas da inviolabilidade da comunicação de dados.<sup>23</sup> Ao doutrinador, preocupa que:

A sistemática da Constituição brasileira parece, de certa forma, encorajar esta perspectiva dissuasiva. Nela, a proteção da privacidade (através da menção à inviolabilidade da intimidade e da vida privada, art. 5º, X) encontra-se em um dispositivo, enquanto outro dispositivo (5º, XII) refere-se à inviolabilidade do “sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas”.

Uma tal técnica legislativa acabou por fundamentar uma interpretação no mínimo temerosa no que diz respeito à matéria: se, por um lado, a privacidade é considerada um direito fundamental, as informações pessoais em si parecem, a uma parcela no substancial da doutrina, estar protegidas somente no que se refere à sua “comunicação”, como pode sugerir o art. 5º, XII, que trata da inviolabilidade da comunicação de dados. Este hiato segrega a tutela da privacidade, esta constitucionalmente protegida, da tutela das informações pessoais em si – que, para esta corrente, gozariam de uma proteção mais tênue. E este hiato possibilita uma perigosa interpretação que pode eximir o aplicador de levar em conta os casos nos quais uma pessoa é ofendida em sua privacidade – ou outros direitos fundamentais – não de forma direta, porém pela utilização abusiva de suas informações pessoais em bancos de dados. Não é necessário ressaltar novamente em quantas circunstâncias as pessoas hoje não são reconhecidas diretamente, porém através da representação de sua personalidade que é fornecida pelos seus dados pessoais, aprofundando ainda mais a íntima relação entre tais dados e a própria identidade e personalidade de cada um de nós.<sup>24</sup>

Por outro lado, Mendes compreende que a inviolabilidade da privacidade garante a proteção do direito em suas diversas esferas, incluindo a proteção de dados, porquanto se tratam da personalidade do sujeito e se encontram na sua esfera de autonomia.<sup>25</sup>

Tratando-se da remuneração de servidores públicos, não se pode olvidar que se debate objeto protegido pela vida privada do cidadão. Questiona-se, contudo, qual dimensão da privacidade efetivamente abrange a questão salarial. Considerando a

<sup>22</sup> RODRIGUES, Amaury de Matos. **A controvérsia sobre a divulgação da remuneração dos servidores públicos**: uma análise à luz da privacidade como integridade contextual. 2014. 209 f. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP, Brasília, 10 mar. 2014, p. 21-23.

<sup>23</sup> DONEDA, Danilo. **Da Privacidade à Proteção de Dados Pessoais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006., p. 128-142.

<sup>24</sup> DONEDA, Danilo. *op. cit.*, p. 128-142.

<sup>25</sup> RODRIGUES, *op. cit.*, p. 22.

intimidade como esfera mais restrita da privacidade, a qual se refere ao âmbito mais recôndito do ser humano,<sup>26</sup> pode-se afirmar que a remuneração se insere apenas no âmbito da privacidade, ou seja, na esfera que define o homem em sociedade.<sup>27</sup>

## 2.2 Âmbito de Proteção do Direito de Acesso à Informação

Dando-se continuidade a análise dos direitos em conflito na questão da divulgação nominal de salários, necessária a análise do direito de acesso à informação além do dever de prestação do Estado.

A Constituição Federal prevê o direito de acesso à informação no inciso XXXIII do artigo 5º,<sup>28</sup> o qual se insere no leque de princípios que visam o acesso a dados armazenados em bancos de dados governamentais e privados, bem como de informações relacionadas ao governo e administração pública<sup>29</sup>. O referido direito é considerado de extrema importância para legitimar a ação estatal e concretizar a democracia.<sup>30</sup>

O direito à informação, assim como a privacidade, possui extrema importância, e é, igualmente, contemplado por diversos instrumentos internacionais de direitos humanos, como, por exemplo, a Declaração Universal dos Direitos Humanos<sup>31</sup>, o

<sup>26</sup> FARIAS, Edilsom Pereira de. **Colisão de direitos**: a honra, a intimidade, a vida privada e a imagem versus a liberdade de expressão e informação. 2. ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2003. p.140-141.

<sup>27</sup> BELTRÃO, Silvío Romero. **Direitos da personalidade**. 2. Ed. São Paulo: Atlas, 2014. p.145.

<sup>28</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;" BRASIL. Constituição (1988). **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)>. Acesso em: 23 mar. 2017.

<sup>29</sup> CEPIK, Marco. **Direito à Informação**: Situação Legal e Desafios. Revista IP - Informática Pública, Belo Horizonte, v. 02, n. 02, p. 43-56, dez. 2000. p. 4.

<sup>30</sup> MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. A Lei de Acesso a Informações Públicas (Lei n.º 12.527/11). in MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (et. al.). **Direito e Administração Pública**: Estudos em homenagem a Maria Sylvia Zanella Di Pietro. São Paulo: Atlas, 2013, p. 990.

<sup>31</sup> "Artigo 19º. Todo o indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão, o que implica o direito de não ser inquietado pelas suas opiniões e o de procurar, receber e difundir, sem consideração de fronteiras, informações e ideias por qualquer meio de expressão."

Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos<sup>32</sup> e a Convenção Interamericana sobre Direitos Humanos<sup>33</sup>.

Pode-se dizer que o acesso à informação possui relevância para a garantia do pleno exercício dos direitos sociais e individuais<sup>34</sup> por estar relacionado com o exercício da cidadania e da soberania popular<sup>35</sup>. Ademais, ressalte-se que o direito à informação possui forte ligação com a dignidade da pessoa humana porquanto proporciona a proteção e desenvolvimento social na medida em que é instrumento para a realização de outros direitos, como o direito à saúde e a um meio ambiente equilibrado.<sup>36</sup> Isso implica dizer, inclusive, que a ignorância dos cidadãos os privaria de exercer direitos, bem como os deixariam a mercê de serem explorados por pessoas mal-intencionadas, aumentando a desigualdade social.<sup>37</sup>

Para Carvalho<sup>38</sup>, o direito à informação é subdividido em três esferas, quais sejam, o direito de informar, de se informar e de ser informado. O primeiro compreende a liberdade de divulgação de informações sem que o indivíduo seja reprimido por censuras ou de oposições de obstáculos pelo Estado. O segundo se trata, igualmente, de um direito individual, compreendido na possibilidade de buscas e pesquisas pelo indivíduo para alcançar a informação almejada. Por último, temos um direito de natureza coletiva, podendo ser difuso, coletivo ou, ainda, individual homogêneo, compreendido na garantia da sociedade ou de um grupo receber esclarecimentos e

---

<sup>32</sup> “Artigo 19. [...] 2. Toda pessoa terá direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e idéias 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.”

<sup>33</sup> Artigo 13. Liberdade de pensamento e de expressão. 1. Toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito compreende a liberdade de buscar, receber e difundir informações e idéias de toda natureza, sem consideração de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro processo de sua escolha.

<sup>34</sup> FARIAS, Edilson Pereira de. **Liberdade de expressão e comunicação**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

<sup>35</sup> OLIVEIRA, Ciro Jônatas de Souza. Garantia do direito à informação no Brasil: Contribuições da Lei de Acesso à Informação. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XVI, n. 117, out 2013. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=13718](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13718)>. Acesso em: 20 mar. 2017

<sup>36</sup> MARTINS, Paula. O direito internacional e a liberdade de informação. In: *AGÊNCIA DE NOTÍCIAS DOS DIREITOS DA INFÂNCIA*; ARTIGO 19. Acesso à informação e controle social das políticas públicas. Coordenação: Guilherme Canela e Solano Nascimento. Brasília, DF: 2009. p. 18.

<sup>37</sup> MARTINS, *op. cit.*, p. 18.

<sup>38</sup> CARVALHO, Márcia Haydée Porto de. **A defesa da honra e o direito à informação**. Florianópolis: Coleção Obra Jurídica, 2002, pp. 27-28.

instruções verídicas de forma imparcial<sup>39</sup>. A natureza do direito a ser informado, na verdade, dependerá do público alvo do conteúdo da notícia.

Outro traço a ser destacado acerca do direito de informar é que ele é preponderantemente efetuado através da imprensa, além de ser realizada pelos próprios membros da Administração Pública, esses em atendimento ao princípio da publicidade. A imprensa, compreendida num conjunto de empresas e órgãos tem por objetivo a comunicação social, que se dá através da divulgação de notícias, informações, pensamentos, pesquisas e criações.<sup>40</sup>

Tendo a informação como uma constante busca do ser humano, pode-se dizer que limitar os seus recursos a alcançá-la implicaria em violar a sua personalidade, principalmente quando se trata de requisito para que se possa exercer a cidadania, bem como para que veja respeitada a sua dignidade.<sup>41</sup> Sob este ponto, vale destacar o ensinamento de Mello:

No entanto, apesar da recorrente tríplice divisão teórica dos direitos fundamentais, de modo geral os estudos doutrinários reconduzem todas as espécies de direitos a instrumentos jurídicos destinados a proteger os bens e valores associados exclusivamente aos direitos liberais. Por essa lógica, todo sistema de direitos, e com ele a própria ordem constitucional, tem como escopo final assegurar a autonomia privada dos indivíduos, os quais só podem gozar do desenvolvimento das suas personalidades quando têm plenamente garantidas as suas liberdades. A dignidade da pessoa humana é, assim, equiparada à fruição “do mais amplo sistema de liberdades iguais para todos”. Os direitos sociais e os direitos de participação política não têm um valor autônomo: eles não tutelam bens ou valores que são um fim em si mesmos porque asseguram diretamente a dignidade humana ou o pleno desenvolvimento da personalidade do homem. Nesta visão, direitos sociais e direitos políticos são instrumentalizados como meios para atingir o único verdadeiro fim da espécie humana, aquele em nome do qual se erigiu o constitucionalismo e a democracia: a liberdade individual.<sup>42</sup>

---

<sup>39</sup> CARVALHO, *op. cit.*, pp. 28-29.

<sup>40</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição De Descumprimento De Preceito Fundamental n. 130. Requerente: Partido Democrático Trabalhista – PDT. Relator: Ayres Britto. Brasília, 05 nov. 2009. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=12837>>. Acesso em: 16 out. 2015

<sup>41</sup> “Somente estando devidamente informado, tendo, portanto, seu direito à informação respeitado, os indivíduos podem exercer completamente a cidadania, um dos princípios basilares do Estado brasileiro, que serve como mais um fundamento constitucional ao direito à informação.” (CARVALHO, *op. cit.*, p. 43.)

<sup>42</sup> MELLO, Cláudio Ari. **Democracia constitucional e direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora Ltda. Livros, 2004, pp. 126-127.



Notável, assim, a preferência concedida ao direito de informação, uma vez que proporciona o debate democrático entre a população. Outro ponto a ser destacado é que as informações protegidas por tal preferência pressupõem determinado interesse público acerca da atuação da máquina pública, tratando-se de temas de construção do debate público.

Assim sendo, o direito à informação se mostra de extrema importância para a construção da cidadania, bem como é fundamento para a proibição de censura. Não obstante, quando se encontrar em confronto com outros direitos, ainda que fundamentais, deve receber tratamento preferencial, o que não significa lhe atribuir caráter absoluto, já que cada caso deverá ser analisado a partir da ponderação dos direitos envolvidos.

Contudo, importa referir que o direito à informação não se confunde com o direito de acesso à informação pública, tendo em vista que esse decorre do nascimento do Estado Democrático, enquanto aquele é inerente ao ser humano.<sup>43</sup> O direito de acesso à informação pública detém caráter exclusivamente público, no qual o Estado é sujeito de obrigações e a sociedade é o sujeito ativo.<sup>44</sup> Quanto as informações que devem ser divulgadas, ressalte-se, não se tratam de toda a informação em poder do Estado, mas sim, aquela que se mostra necessária ao desenvolvimento da democracia, como explicações das políticas públicas adotadas e acompanhamento de obras, devendo ser prestada, inclusive, por empresas privadas que prestam serviços públicos ou exploram bem de domínio público.<sup>45</sup>

Notadamente, a garantia de acesso à informação detém extrema importância para o exercício da cidadania e para o controle social. Este compreende a possibilidade de controle sobre a Administração sem a utilização de parâmetros

---

<sup>43</sup> SADALLA BUCCI, Eduardo. O acesso à informação pública como direito fundamental à cidadania. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XII, n. 67, ago 2009. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=6490](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6490)>. Acesso em: 10 abr. 2017.

<sup>44</sup> SADALLA BUCCI, loc. cit.

<sup>45</sup> SADALLA BUCCI, loc. cit.

jurídicos, incluindo a realização de protestos e manifestações públicas, os quais detêm o potencial de influenciar a ação dos agentes públicos.<sup>46</sup>

Ou seja, a partir do acompanhamento dos atos administrativos o cidadão detém as ferramentas para “definir diretrizes, realizar diagnósticos, indicar prioridades, definir programas e ações, avaliar os objetivos, processos e resultados obtidos”, o que só pode ocorrer a partir da prestação adequada de informações.<sup>47</sup> Informação adequada, destaque-se, é aquela que proporciona o conhecimento dos atos praticados, pautando-se pela relevância e pela inteligibilidade, considerando que, se prestada de forma desordenada, com linguagem técnica, pode-se tornar incompreensível para o cidadão comum.<sup>48</sup>

A partir da contextualização do direito de acesso à informação é possível concluir que está intimamente ligado com o princípio da publicidade dos atos da Administração Pública, o qual está disposto no artigo 37 da Constituição Federal<sup>49</sup>. A relevância deste princípio para a garantia do Estado Democrático de Direito foi alvo de destaque no julgamento da ADIN nº 2.198/PB, a qual analisou a constitucionalidade da criação de sítio eletrônico para a divulgação de dados tributários e financeiros pelo Tribunal de Contas da União:

A publicidade é princípio informador da República democrática constitucionalizado pela Carta de 1988, e a ela se submetem todos os comportamentos estatais. Isso porque o caráter republicano do governo (res publica) e a cláusula segundo a qual “todo o poder emana do povo” (art. 1º, parágrafo único, CF/88) pressupõem que haja transparência nos atos estatais, a qual, por sua vez, se obtém mediante a mais ampla publicidade desses atos, possibilitando-se, assim, a todos os cidadãos que deles tomem conhecimento e, desse modo, os legitimem [...] Assim sendo, mostram-se elementares a exigência de transparência por parte do Estado e a possibilidade de controle dos atos estatais, não devendo os governos se

---

<sup>46</sup> BARCELLOS, Ana Paula de. Papéis do direito constitucional no fomento do controle social democrático: algumas propostas sobre o tema da informação. **RDE: Revista de Direito do Estado**, Rio de Janeiro, v.3, n.12, p.77-105, out./dez. 2008.p. 81

<sup>47</sup> RICCI, Rudá. Controle social: um conceito e muitas confusões. *Revista Espaço Acadêmico*, Maringá, n. 98, p.9-12, jul. 2009. P.9

<sup>48</sup> BARCELLOS, *op. cit.*, p. 99-100

<sup>49</sup> 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: [...]

furtarem à vigília do povo e da opinião pública, nem dos órgãos fiscalizadores.<sup>50</sup>

Pode-se dizer, assim, que o direito de acesso à informação é forte instrumento para o exercício do controle social dos atos públicos, bem como legitima os atos estatais praticados uma vez que proporciona atuação transparente da Administração Pública. No entanto, como se observará no próximo capítulo, o direito de acesso à informação não é absoluto e entra em conflito com o direito à privacidade na questão da divulgação nominal dos salários dos servidores públicos, sendo necessária análise de qual direito prospera na colisão.

Note-se, entretanto, que como todo direito fundamental, o acesso à informação pública não é absoluto, cedendo frente às restrições constitucionais de publicidade, como quando o sigilo for imperativo à defesa da sociedade e do Estado ou frente aos demais direitos fundamentais, como o sigilo bancário e o direito à intimidade e à vida privada.

---

<sup>50</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de inconstitucionalidade. ADIN nº 2.198/PB. Tribunal Pleno. Relator Min. Dias Tóffoli, Brasília, 11 de abril de 2013. Disponível em: < <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4340310> >. Acesso em: 20 abr. 2017.

### 3 ANÁLISE CONSTITUCIONAL DA DIVULGAÇÃO NOMINAL DOS SALÁRIOS DOS SERVIDORES PÚBLICOS

Conforme restou explicitado no capítulo anterior deste trabalho, a divulgação nominal do salário dos servidores públicos apresenta confronto entre os direitos à intimidade e de acesso à informação, sendo que ambos se tratam de direitos fundamentais.

Este capítulo se destina a análise do conflito entre tais normas a partir das reflexões efetuadas acerca dos direitos envolvidos. Para tanto, aborda-se o tema das funções dos direitos fundamentais e do seu núcleo essencial de proteção.

#### 3.1 A Possibilidade de Restrições à Proteção da Esfera Privada

Os direitos fundamentais, em que pese a sua importância para a garantia da dignidade da pessoa humana, não são absolutos e estão sujeitos a restrições. Inicialmente, observando que as garantias em debatidas neste trabalho se tratam de direitos fundamentais, impende analisar a sua função para, assim, avaliar a forma em que se dá a sua eficácia.

Antes de se abordar as funções atribuídas aos direitos fundamentais, importa apresentar a teoria do status destes, que foi desenvolvida a partir da posição do indivíduo perante o Estado.<sup>51</sup> A teoria do status dos direitos fundamentais consiste em quatro posições, quais sejam, a passiva (*status subiectionis*), negativa (*status libertatis*), positiva (*status civitatis*) e ativa (*aktiver zivität*).

O *status subiectionis* se refere à posição de subordinação do particular em relação ao Estado enquanto detentor de obrigações para com este. Trata-se, em suma, do dever de observação da lei pelo indivíduo e de obediência ao Estado.<sup>52</sup> O dever de respeito das liberdades individuais, que demanda a inércia do Estado

---

<sup>51</sup> DUQUE, Marcelo Schenk. **Curso de Direitos Fundamentais: teoria e prática**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 43.

<sup>52</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Hermenêutica constitucional e direitos fundamentais**. Brasília: Brasília Jurídica, 2003, p.139.

corresponde ao *status libertatis*. Resume-se, portanto, em obrigação negativa do Poder Público, que não poderá intervir na liberdade do indivíduo, descrevendo âmbito de liberdade deste perante aquele.<sup>53</sup> O *status civitatis* remete-se à possibilidade de o indivíduo exigir do Estado uma prestação positiva, ou seja, que atue em prol do seu interesse.<sup>54</sup> Este status abrange a ideia de que o cidadão possui o direito a demandar práticas estatais.<sup>55</sup> Por fim, tem-se o status ativo que é ligado à ideia de cidadania ativa, referindo-se à competência do particular de influir na vontade do Estado. Trata-se, resumidamente, da atribuição do status ativo ao indivíduo, uma vez que a atuação estatal dependerá da ação daquele. Este status possui forte ligação com os direitos políticos alcançados ao cidadão.

Em que pese as críticas referentes à teoria, no sentido de que a posição do particular em relação aos status nem sempre se mostrou clara, tem-se um raciocínio acerca das funções dos direitos fundamentais. A partir da análise da teoria, pode-se identificar que os direitos fundamentais tem por objeto o status passivo, definindo as liberdades a serem garantidas através dos status negativo, positivo e ativo.<sup>56</sup> Salienta-se que a garantia de direitos-liberdades possui status eminentemente negativo, porquanto demandam a ausência de intervenção do Estado.

Com base na teoria de status dos direitos fundamentais, é possível identificar-se duas funções clássicas destes, que podem levar a desdobramentos. A primeira função seria a de defesa dos direitos, que, ligada ao status libertatis, obriga o Estado a se manter inerte. A segunda se refere ao dever de ação da máquina estatal para a proteção dos direitos, que normalmente se referem aos direitos sociais, tratando-se da função de prestação Estatal.

Dizer que os direitos fundamentais possuem função de defesa, nas palavras de Duque, significa dizer que “a vinculação principal dos direitos fundamentais é

---

<sup>53</sup> DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria geral dos direitos fundamentais**. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, pp. 58-59.

<sup>54</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Hermenêutica constitucional e direitos fundamentais**. Brasília: Brasília Jurídica, 2003, pp. 139-140.

<sup>55</sup> DIMOULIS, *op cit.*, pp. 60-61.

<sup>56</sup> DUQUE, Marcelo Schenk. **Curso de Direitos Fundamentais: teoria e prática**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 45.

dirigida ao Estado; o conteúdo jurídico desses direitos fundamenta direitos subjetivos correspondentes; a função central dos direitos fundamentais destina-se a proteger a esfera de liberdade geral dos indivíduos”<sup>57</sup>. Assim, entendendo que os direitos fundamentais são, primeiramente, individuais, com o objetivo de proteção da liberdade, e que possuem como função principal a de defesa, verifica-se, indiscutivelmente, o dever de proteção pelo Estado.<sup>58</sup>

A teoria dos deveres de proteção do Estado, na visão do Século XIX, sobrevinha da ideia de que a possibilidade da liberdade ser exercida decorria da sua previsão em lei. Atualmente, entretanto, tem-se a compreensão de que a lei se presta a proteger a liberdade, baseada na convicção dos direitos fundamentais como princípios.<sup>59</sup>

A obrigação do Estado em promover a proteção dos direitos fundamentais apoia-se na ideia de que a função de defesa destes direitos não seria o bastante, uma vez que a máquina estatal não representa a única ameaça a eles.<sup>60</sup> Frente à ameaça de particulares aos direitos de outrem, identificou-se a função de proteção dos direitos fundamentais, a qual é derivada da função de defesa. Pode-se dizer, ainda, que a função de proteção tem em si a finalidade de superação do histórico de violação aos direitos fundamentais dos indivíduos.<sup>61</sup> Denota-se, portanto, que cabe ao Estado garantir o exercício dos direitos fundamentais por meio da adoção de uma conduta inerte diante de uma relação público-privada, bem como por meio de intervenções quando a ameaça aos direitos se der em uma relação jurídica horizontal.

Ocorre que a proteção do direito não será igual para todos, uma vez que cada pessoa possui um nível de participação na vida pública, e isto deve ser observado ao se tratar do direito à privacidade, muito embora se trate de direito fundamental com reserva de lei expressa, ou seja, que não depende de delimitação por lei ordinária.

---

<sup>57</sup> DUQUE, Marcelo Schenk. **Curso de Direitos Fundamentais: teoria e prática**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 48.

<sup>58</sup> *Ibidem*, pp. 48-49.

<sup>59</sup> *Idem*. **Direito Privado e constituição: drittwirkung dos direitos fundamentais; construção de um modelo de convergência à luz dos contratos de consumo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, pp. 315-316.

<sup>60</sup> *Ibidem*, p. 316.

<sup>61</sup> *Ibidem*, p. 317.

A possibilidade de restrição aos direitos fundamentais pode ocorrer a fim de garantir liberdade de outros interesses da coletividade e em respeito aos limites imanentes, ou seja, respeito à ordem constitucional, ao direito de terceiros e aos bons costumes, os quais são considerados como reservas legais implícitas.<sup>62</sup> A limitação desses direitos, entretanto, deve ocorrer tão somente para assegurar direitos de outrem, a partir de uma ponderação, evitando-se abusos.

Contudo, a restrição dos direitos não pode ocorrer de forma abusiva, sendo necessário que, inexistindo previsão em lei quanto a forma de restrição, que a limitação do direito observe a ordem de valores jurídico-fundamental e os parâmetros da Constituição Federal.<sup>63</sup> Oportuno mencionar que os termos restrição e limitação de direitos são empregados no mesmo sentido, qual seja, a “diminuição do campo de incidência do direito ou diminuição do próprio direito”<sup>64</sup>, não podendo ser confundido com a delimitação de direito, a qual implica em apresentar o que determinado direito protege.<sup>65</sup>

A restrição de direitos fundamentais pode deter previsão expressa na Constituição Federal, a qual apontará a necessidade de edição de lei e definirá o âmbito de proteção do direito, ou, como no caso em análise, não estar expressa texto constitucional, hipótese na qual a garantia estará submetida à reserva legal.<sup>66</sup> Ou seja, neste caso o legislador não disporá de ampla discricionariedade, devendo limitar-se a editar leis gerais, que não prejudiquem o núcleo duro do direito fundamental.<sup>67</sup>

---

<sup>62</sup> DUQUE, Marcelo Schenk. **Curso de Direitos Fundamentais: teoria e prática**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 213 - 215

<sup>63</sup> *Ibidem*, p. 211.

<sup>64</sup> RODRIGUES, Amaury de Matos. **A controvérsia sobre a divulgação da remuneração dos servidores públicos: uma análise à luz da privacidade como integridade contextual**. 2014. 209 f. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP, Brasília, 10 mar. 2014, p. 64

<sup>65</sup> RODRIGUES, loc. cit.

<sup>66</sup> SARMENTO, Daniel. Interesses públicos vs interesses privados na perspectiva da teoria e da filosofia constitucional. In: SARMENTO, Daniel. Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público. (Org.). Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2007, 2 tiragem, p. 91-95.

<sup>67</sup> SARMENTO, loc. cit.

Nesse sentido, tem-se que a restrição de direitos fundamentais detém uma limitação que é a proteção do núcleo essencial do direito, a fim de “evitar o esvaziamento do conteúdo do direito fundamental decorrente de restrições descabidas, desmesuradas ou desproporcionais”.<sup>68</sup> A definição do núcleo essencial do direito fundamental desdobrou-se em duas principais teorias: a absoluta e a relativa.

A teoria absoluta sustenta que o direito fundamental detém um núcleo que não se altera pela intervenção estatal.<sup>69</sup> Esta teoria, ainda, alberga duas correntes distintas: absoluta-estática, que se refere ao núcleo do direito fundamental como de conteúdo intangível e imutável, e a absoluta-dinâmica, a qual acolhe a possibilidade do conteúdo essencial modificar-se ao longo do tempo.<sup>70</sup> Critica-se a teoria pela dificuldade de identificação do que seria o núcleo essencial de um direito fundamental, o que poderia implicar na diminuição do seu âmbito de proteção.<sup>71</sup>

Por outro lado, a teoria relativa compreende que a definição do que seria o núcleo essencial do direito fundamental depende dos fatos, colisões de direitos e interesses de cada caso.<sup>72</sup> Reflete-se, assim, que o núcleo de um direito não é sempre o mesmo e poderá ser definido apenas a partir de um caso concreto. Para a teoria, ainda, o conteúdo essencial do direito pode ser revelado a partir do princípio da proporcionalidade.<sup>73</sup> Contudo, é necessária cautela para evitar a flexibilização exagerada do direito a ponto de descaracterizá-lo como princípio central do direito constitucional.<sup>74</sup>

A partir das críticas efetuadas as teorias absoluta e relativa, a doutrina passou a adotar uma mescla das duas teorias, compreendendo o princípio da

---

<sup>68</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. Limitações dos direitos fundamentais. In: MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 8 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 211-216.

<sup>69</sup> MENDES, loc. cit.

<sup>70</sup> SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia**. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 188-190.

<sup>71</sup> MENDES, *op. cit.*, p. 212-214.

<sup>72</sup> SILVA, *op. cit.*, 196-197

<sup>73</sup> SILVA, *op. cit.*, 196-199

<sup>74</sup> MENDES, *op. cit.*, p. 212-214.



proporcionalidade como proteção de limitações arbitrárias e lesão ao núcleo essencial do direito.<sup>75</sup> No entanto, para Silva, a aplicação da dupla garantia é redundante, porquanto é dispensável a distinção entre os conceitos de conteúdo essencial e proporcionalidade uma vez que as restrições que passam pela análise da proporcionalidade não violam o núcleo do direito fundamental.<sup>76</sup>

Outrossim, necessário observar a possibilidade de restrição de um direito fundamental em razão do interesse público. Esta possibilidade, contudo, deverá observar se o interesse é relevante o suficiente para a limitação do direito fundamental de um cidadão.<sup>77</sup> No entanto, a possibilidade de restrição a partir do interesse pública é reputada inconstitucional para Sarmiento, porquanto representa discricionariedade excessiva à Administração, eliminando os parâmetros objetivos de controle.<sup>78</sup>

A partir de tais digressões, verifica-se indubitável a possibilidade de restrição de um direito, desde que aplicado o princípio da proporcionalidade. No que tange à privacidade dos servidores públicos, debate-se a forma como ocorre a divulgação dos seus salários, considerando que a Lei nº 12.527 de 2011<sup>79</sup> prevê a possibilidade, desde que resguardado o referido direito fundamental, o que passa a ser analisado na segunda parte deste capítulo.

---

<sup>75</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. Limitações dos direitos fundamentais. In: MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 8 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 212-214.

<sup>76</sup> SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia**. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 197-200.

<sup>77</sup> RODRIGUES, Amaury de Matos. **A controvérsia sobre a divulgação da remuneração dos servidores públicos: uma análise à luz da privacidade como integridade contextual**. 2014. 209 f. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP, Brasília, 10 mar. 2014. p. 69

<sup>78</sup> SARMENTO, Daniel. Interesses públicos vs interesses privados na perspectiva da teoria e da filosofia constitucional. In: SARMENTO, Daniel. Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público. (Org.). Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2007, 2 tiragem, p. 96-98.

<sup>79</sup> “Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes: I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; V - desenvolvimento do controle social da administração pública.”

### 3.2 Análise da Proporcionalidade da Divulgação Nominal da Remuneração dos Servidores Públicos

O tema divulgação nominal dos salários dos servidores públicos foi apreciado pelo Supremo Tribunal Federal através da Ação Ordinária nº 1.823<sup>80</sup>, no qual se compreendeu que a transparência da Administração Pública se sobrepõe ao direito à privacidade dos servidores, não havendo, portanto, que se falar em violação ao artigo 5º, inciso X, da Constituição Federal. A demanda analisava Resolução expedida pelo Presidente do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, na qual era prevista a divulgação da remuneração percebida pelos servidores.

No julgamento, o Supremo Tribunal Federal, analisando os deveres de transparência da Administração Pública, de informação – este consagrado pelo inciso XXXIII do artigo 5º da Constituição Federal –, negou seguimento à demanda. Na decisão, foi mencionado pelo julgador que, como os rendimentos dos funcionários daquele Tribunal provêm dos cofres públicos, o interesse da sociedade é inequívoco. Ainda, destacou que não seria hipótese de sigilo, uma vez que não representa ameaça à segurança da sociedade e do Estado.

Critica-se, contudo, que a previsão em lei acerca da divulgação dos salários dos servidores, ao contrário do entendimento adotado pelo Supremo Tribunal Federal, não prevê que a informação seja prestada da forma nominal, mas sim de forma a observar o direito à privacidade dos servidores.<sup>81</sup> Conforme o que foi apresentado ao longo deste trabalho, ambos os direitos fundamentais à privacidade e ao acesso à informação encontram-se protegidos pela Constituição Federal, em seu artigo 5º,

---

<sup>80</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Ordinária 1.823. Autor: Maurício Quirino dos Santos e outro(a/s). Réu: Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, 17 out. 2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28AO%24%2ESCLA%2E+E+1823%2ENUME%2E%29+NAO+S%2EPRES%2E&base=baseMonocraticas&url=http://tinyurl.com/mhy84q>> Acesso em: 10 fev. 2017.

<sup>81</sup> PEREIRA, Fábio Soares. A Divulgação Nominal dos Vencimentos dos Agentes Públicos e a Lei de Acesso à Informação: análise legal e constitucional. Revista CEJ, Brasília, Ano XVII, n. 60, p. 6-15, maio/ago. 2013 Disponível em: <<http://www.cjf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/viewFile/1728/1749>>. Acesso em: 27 mar. 2017. p. 9

incisos X e XXXIII<sup>82</sup>. Assegurados tais direitos pela Constituição Federal, coube ao legislador regular a sua forma de aplicação e limitação em lei federal, como é o caso da Lei nº 12.527/2011, especialmente no que tange aos seus artigos 7º, inciso VI,<sup>83</sup>, 8º, parágrafo 1º, inciso III<sup>84</sup> e 31, caput.<sup>85</sup>

Explana-se, primeiramente, que no caso é verificada a existência de concorrência de direitos em conflito, considerando que, de um lado tem-se o direito à privacidade, à imagem e à segurança enquanto do outro encontram-se o direito de acesso à informação, à moralidade, à legalidade e à transparência. Ainda, é igualmente possível a análise do conflito a partir da colisão de direitos, sendo eles, o direito à privacidade e de acesso à informação. Nesta hipótese, cabe resolver qual dos direitos é mais preponderante, não se admitindo a sua restrição em prol de outro.<sup>86</sup> Ao se referir a colisão entre direitos há a necessidade de afastar a proteção de um direito para que outro, tido como mais importante, receba o devido tratamento.<sup>87</sup>

Tratando-se de uma divergência de valores protegidos por normas de mesma hierarquia, mostra-se impossível a resolução do conflito pelo método de subsunção e emprego de raciocínio silogístico, que se resume na aplicação de uma norma ao caso

---

<sup>82</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: [...]IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato; V - é assegurado o direito de resposta, proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou à imagem; [...]IX - é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença; X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação; [...]XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

<sup>83</sup> “Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter: [...] VI - informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; e [...]”

<sup>84</sup> “Art. 8º 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. § 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo: [...] III - registros das despesas;”

<sup>85</sup> “Art. 31. O tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais.”

<sup>86</sup> DUQUE, Marcelo Schenk. **Curso de Direitos Fundamentais: teoria e prática**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p.130

<sup>87</sup> DUQUE, loc. cit.

concreto.<sup>88</sup> Neste diapasão, calha utilizar o critério de ponderação,<sup>89</sup> o qual, segundo Branco, “liga-se ao princípio da proporcionalidade, que exige que o sacrifício de um direito seja útil para a solução do problema, que não haja outro meio menos danoso para atingir o resultado desejado [...]”.<sup>90</sup>

O princípio da proporcionalidade é utilizado para o controle dos atos dos poderes públicos, destacando-se nos casos em que há a necessidade da intervenção do Estado para a garantia dos direitos fundamentais.<sup>91</sup> No caso em apreço, o princípio da proporcionalidade é aplicado para averiguar se a restrição imposta ao direito à privacidade do servidor público está adequada ao texto constitucional. Utilizar a proporcionalidade como meio de controle da legitimidade da norma importa no seu desdobramento em três esferas, sendo elas: i) adequação; ii) necessidade; e iii) proporcionalidade em sentido estrito.<sup>92</sup>

A adequação consiste em verificar se o meio utilizado para alcançar um objetivo é pertinente, ou seja, se promove o alcance do resultado almejado.<sup>93</sup> A divulgação nominal do salário dos servidores públicos tem por fim a prestação de informação quanto aos gastos do Estado de forma que não há dúvida acerca da sua eficácia para tanto. Assim, a informação dos gastos do Poder Público atende ao dever de informação e transparência da administração, como se verifica da análise de Pereira:

Em relação à adequação, pode-se concluir, tranquilamente, que o meio utilizado (divulgação nominal de salários) é adequado à consecução do fim

---

<sup>88</sup> ÁVILA, Ana Paula Oliveira. **A modulação de efeitos temporais pelo STF no controle de constitucionalidade**: ponderação e regras de argumentação para a interpretação conforme a constituição do artigo 27 da Lei nº 9.868/99. Porto Alegre: Liv. do Advogado, 2009. P.91

<sup>89</sup> “A ponderação consiste, portanto, em uma técnica de decisão jurídica aplicável a casos difíceis, em relação aos quais a subsunção se mostrou insuficiente, especialmente quando uma situação concreta dá ensejo à aplicação de normas de mesma hierarquia que indicam soluções diferentes.” (BARROSO, Luís Roberto. BARCELLOS, Ana Paula de. A nova interpretação constitucional: ponderação, argumentação e papel dos princípios. In: LEITE, George Salomão (Coord.). Dos princípios constitucionais: considerações em torno das normas principiológicas da Constituição. 2. ed. São Paulo: Método, 2008. 415 p. p.73)

<sup>90</sup> MENDES. Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. 7.ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 263

<sup>91</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10. ed. Porto Alegre: Liv. do Advogado, 2009. 493 p. p. 396-397

<sup>92</sup> SARLET, *op. cit.* P.397-398

<sup>93</sup> MARMELESTEIN, George. Curso de direitos fundamentais. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2014. xxiv, 536 p. P.373

pretendido (obtenção da maior transparência possível em relação aos gastos com os agentes públicos). Há, portanto, adequação (ou correspondência lógica) entre a medida adotada e a finalidade buscada.<sup>94</sup>

Vencida a análise da adequação, passa-se a análise da necessidade, que se traduz na proibição de excessos.<sup>95</sup> Neste ponto, é verificado se a norma, tanto em seu texto como na eficácia, representa menor restrição aos direitos atingidos, ou seja, se entre todas as formas possíveis de delimitação, foi escolhida a de menos intervenção no direito fundamental.<sup>96</sup>

No caso da divulgação nominal do salário dos servidores públicos, é possível afirmar que a norma pecou pelo excesso, não sendo, portanto, necessária.<sup>97</sup> Isso porque, visando o cumprimento do dever de prestar informações, aliado ao direito de acesso à informação, restou desconsiderada a privacidade do servidor público pelo simples argumento de que “[...] é o preço que se paga pela opção por uma carreira pública no seio de um Estado republicano.”<sup>98</sup> Anteriormente a edição da Lei de Acesso à informação, o Supremo Tribunal Federal em exame da Suspensão de Segurança 3.902<sup>99</sup> adotou o entendimento de que, ao se tratar de agentes estatais agindo nessa qualidade, não haveria que se falar em direito à intimidade ou vida privada. Ressaltou-se, ainda, que evidentemente ocorreria a fragilização da segurança dos servidores, porém este enfraquecimento seria atenuado com a proibição de informações, como, por exemplo, o endereço dos servidores.

---

<sup>94</sup> PEREIRA, Fábio Soares. A Divulgação Nominal dos Vencimentos dos Agentes Públicos e a Lei de Acesso à Informação: análise legal e constitucional. Revista CEJ, Brasília, Ano XVII, n. 60, p. 6-15, maio/ago. 2013 Disponível em: <<http://www.cjf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/viewFile/1728/1749>>. Acesso em: 27 mar. 2017. p. 10

<sup>95</sup> MARMELSTEIN, *op. cit.*, p. 375.

<sup>96</sup> DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria Geral dos Direitos Fundamentais**. 3. ed. São Paulo: R. dos Tribunais, 2011. p. 202.

<sup>97</sup> PEREIRA, Fábio Soares. A Divulgação Nominal dos Vencimentos dos Agentes Públicos e a Lei de Acesso à Informação: análise legal e constitucional. **Revista CEJ**, Brasília, Ano XVII, n. 60, p. 6-15, maio/ago. 2013. Disponível em: <<http://www.cjf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/viewFile/1728/1749>>. Acesso em: 27 mar. 2017. p. 10-11

<sup>98</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Suspensão de Segurança 3.902/SP. Agravante: Sindicato dos Especialistas de Educação do Ensino Público do Município de São Paulo – SINESP. Agravado: Município de São Paulo. Relator: Ministro Ayres Britto. Brasília, 09 jun. 2011. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=628198>>. Acesso em: 10 fev. 2017.

<sup>99</sup> Loc. cit.

O referido entendimento foi ratificado quando do julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo 652777<sup>100</sup>, no qual foram reforçadas as fundamentações do julgamento acima citado a partir da Lei de Acesso à Informação. Segundo o Relator, independente desta norma não determinar a divulgação da remuneração pessoal dos servidores, esta informação detém interesse coletivo e geral, de forma que, a partir da leitura do artigo 31, parágrafo 1º, da Lei de Acesso à Informação, há o dever de prestação da informação, dispensando-se requerimento prévio.

Ocorre que a divulgação da forma nominal representa importante limitação à privacidade do servidor público, sendo que a informação poderia ser repassada por matrícula com menção à função ocupada sem prejuízos.<sup>101</sup> Dessa forma, o que se percebe é que a apresentação nominal da remuneração dos servidores proporciona restrição ao direito à privacidade.

A proporcionalidade em sentido estrito, por fim, é a etapa em que ocorre o exame da ponderação entre direitos<sup>102</sup>, ou seja, é neste momento em que é efetuado um balanceamento entre o direito sacrificado e a eficácia da norma para a proteção de outro. Tal ponderação possui “[...] função de fazer concordar os princípios jurídicos e, quando um tiver que preponderar sobre o outro, mister salvaguardar, justificadamente, o que restou relativizado [...]”<sup>103</sup> e exige, portanto, uma ampla análise dos interesses envolvidos no caso concreto.

Nesta etapa da averiguação acerca da restrição do direito à privacidade do servidor público, a prática não possui mesma sorte que na primeira. Por mais que seja necessária a divulgação dos gastos públicos, a restrição total da privacidade dos

---

<sup>100</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário com Agravo 652777. Recorrente: Município de São Paulo. Recorrido: Ana Maria Andreu Lacambra. Relator: Min. Teori Zavascki. Brasília, 23 abr. 2015. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=8831570>> Acesso em: 14 abr. 2017.

<sup>101</sup> PEREIRA, , Fábio Soares. A Divulgação Nominal dos Vencimentos dos Agentes Públicos e a Lei de Acesso à Informação: análise legal e constitucional. **Revista CEJ**, Brasília, Ano XVII, n. 60, p. 6-15, maio/ago. 2013. Disponível em: <<http://www.cjf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/viewFile/1728/1749>>. Acesso em: 27 mar. 2017. p. 10-11

<sup>102</sup> DUQUE, Marcelo Schenk. **Curso de Direitos Fundamentais**: teoria e prática. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p.244

<sup>103</sup> FREITAS, Juarez. *A Interpretação Sistemática do Direito*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 195

servidores pelo simples fato de estarem subordinados ao Estado não se mostra um motivo razoável para a manutenção da norma.

Nesse contexto, inclusive, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul adotou o entendimento de que a divulgação da remuneração sem a vinculação ao nome do servidor não causaria prejuízos à administração, enquanto que a efetivação da medida representaria riscos aos servidores. No voto, o Relator destacou que a Lei de Acesso à Informação não autoriza a divulgação do nome dos servidores públicos, mas possibilita que informações pessoais sejam divulgadas para fins estatísticos ou de interesse público sem a necessidade de autorização daquele que se referem, como se pode conferir do seguinte trecho do voto:

Aliás, quanto à divulgação do nome – que é o ponto objeto da divergência – insisto que a Lei 12.527/11 em momento algum a libera. Bem ao invés, pelo art. 31, § 3º, II, libera informações pessoais independentemente de consentimento do interessado quando para fins estatísticos e de pesquisas científicas, desde que “de evidente interesse público ou geral”, mas ressalva ser “vedada a identificação da pessoa a que as informações se referirem.” (rectius, vedada a divulgação do nome).

E diga-se que também o Decreto nº 7.724, de 16-5-12, que Regulamentou a Lei, o qual no Capítulo VII (DAS INFORMAÇÕES PESSOAIS), em momento algum permite a divulgação do nome e contém, no art. 57, aquele mesmo veto quando informação de evidente interesse público ou geral para fins estatísticos ou de pesquisas científicas.

Então, se a lei e o regulamento não permitem a divulgação do nome nem mesmo quando há evidente interesse público ou geral, não é lógico nem razoável permiti-la quando há apenas interesse particular, que na maioria das vezes, sabidamente, acontece para fins de simples fuxico social, quando não para fins ilícitos, e aí retorno à questão da fragilização da segurança pessoal e da família.

Finalmente, estão a merecer mais reflexão e atenção os fins teleológicos da lei, que são de acesso a informações do serviço público, e não do servidor público, como se fosse uma devassadora dos elementos privados do servidor público, como é o nome.

Com efeito, o nome, consoante salientado, é da pessoa, é patrimônio dela como pessoa natural. O nome integra os direitos da personalidade, que são especialmente protegidos pelo no Código Civil (arts. 11-21). Não é item do agente público, mas da pessoa natural. Não é razoável que o Estado usurpe o nome, que é privado e protegido como tal, para divulgar coisas do agente público.<sup>104</sup>

---

<sup>104</sup> RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Agravo de Instrumento 70049867625. Agravante: Município de Porto Alegre. Agravado: SIMPA Sindicato dos Municípios de Porto Alegre. Relator: Des. Irineu Mariani. Porto Alegre, 12 mar. 2013. Disponível em: <<http://www.tjrs.jus.br/busca/?tb=proc>>. Acesso em: 07 abr. 2017.

Note-se, ainda, que o Estado possui outros meios de divulgação dos gastos com o pagamento dos servidores, como a exemplo da forma de divulgação do Superior Tribunal de Justiça, que manteve o sigilo a identificação pessoal.<sup>105</sup> Ou seja, é possível que a remuneração dos servidores seja divulgada apresentando, não apenas o quanto é gasto, mas também o custo de cada servidor e os vencimentos correspondentes a cada função pública.<sup>106</sup> A possibilidade de divulgação dos salários de forma diversa da nominal foi, inclusive, alvo de destaque no julgamento da Suspensão de Segurança 3.902<sup>107</sup>, em que se referiu que novas alternativas sempre são viáveis.

Importante analisar, ainda, que a Lei de Acesso à informação em momento algum dispõe que a divulgação dos gastos com servidores deverá ocorrer na forma nominal. O que se pode verificar desta norma é que deve ocorrer o registro de pessoas, bem como que o direito à privacidade dos servidores não poderá ser prejudicado.<sup>108</sup> Ou seja, havendo interesse de caráter pessoal acerca da remuneração de um específico servidor público, esta poderia ser prestada a ele mediante simples requerimento administrativo.<sup>109</sup> A Lei de Acesso à informação, inclusive, prevê em seu artigo 31, parágrafo 3º, ser dispensável o consentimento para a prestação da informação quando determinado ao cumprimento de ordem judicial, à defesa dos direitos humanos ou, ainda, à proteção do interesse público e geral preponderante.

Desta forma, verifica-se que a divulgação nominal dos salários dos servidores públicos fere a privacidade destes pelo simples fato de possuírem maior subordinação

---

<sup>105</sup> MOHR, Katja.; PEZZELLA, Maria Cristina Cerreser. A Sociedade da Informação à Luz da Lei 12.527/2011: os servidores públicos e a divulgação nominal de suas remunerações. In: Simpósio Internacional de Direito: Dimensões materiais e eficaciais dos direitos fundamentais, v.2, n.2, 2012. **Anais eletrônicos...** Chapecó: Unoesc, 2012. p. 217 - 236. Disponível em: <<http://editora.unoesc.edu.br/index.php/simposiointernacionaldedireito/article/view/2452/1328>>. Acesso em: 03 abr. 2017. p. 233.

<sup>106</sup> PEREIRA, Fábio Soares. **A Divulgação Nominal dos Vencimentos dos Agentes Públicos e a Lei de Acesso à Informação**: análise legal e constitucional. Revista CEJ, Brasília, Ano XVII, n. 60, p. 6-15, maio/ago. 2013 Disponível em: <<http://www.cjf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/viewFile/1728/1749>>. Acesso em: 27 mar. 2017.p. 11

<sup>107</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Suspensão de Segurança 3.902/SP. Agravante: Sindicato dos Especialistas de Educação do Ensino Público do Município de São Paulo – SINESP. Agravado: Município de São Paulo. Relator: Ministro Ayres Britto. Brasília, 09 jun. 2011. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=628198>>. Acesso em: 10 fev. 2017.

<sup>108</sup> PEREIRA, *op. cit.*, p. 11

<sup>109</sup> PEREIRA, *loc. cit.*



ao Estado. Portanto, a forma nominal de prestar a informação não se mostra como a de menor restrição a um dos direitos em conflito na questão, sendo que é reconhecida a possibilidade de prestá-la de forma diversa, concluindo-se pela sua inconstitucionalidade.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A constitucionalidade da divulgação nominal do salário dos servidores públicos foi a análise proposta neste trabalho. Objetivando alcançá-la da melhor forma possível, foram identificados e desmistificados os direitos em conflito para então ser analisada a sua colisão.

Inicialmente, adentrou-se no tema do direito à privacidade, o qual é reconhecido como direito fundamental pela Constituição Federal, mas apresenta dificuldade na definição de políticas pública, solução de litígios e proporciona tratamento desigual pelo Poder Judiciário em razão da ausência da sua definição. Contudo, a definição do direito à privacidade não pode ocorrer em termos genéricos, mas sim a partir de um caso concreto. Registrou-se que a intimidade e a privacidade não podem ser confundidas - apesar da existência de entendimento diverso -, considerando que, a partir da teoria das esferas, aquele representa o âmbito mais recôndito do ser humano.

Passado ao tema do âmbito de proteção do direito à informação, observou-se que detém a mesma relevância que o direito à privacidade, bem como que é necessário para a garantia dos direitos sociais e individuais porquanto vinculado ao exercício da cidadania. O referido direito desdobra-se em três, sendo eles o direito de informar, de se informar e de ser informado, sendo este de natureza coletiva e compreende a garantia de prestação de informações.

Quanto ao direito de acesso à informação pública, registrou-se que não se confunde com o direito à informação tendo em vista que aquele decorre do nascimento do Estado Democrático de Direito e este é inerente ao ser humano. Ou seja, o acesso à informação pública como direito detém caráter exclusivamente público, além de possuir intimidade como princípio da publicidade dos atos da Administração. Isso não implica dizer, contudo, que todas as informações em poder do Poder Público devem ser divulgadas, mas apenas aquelas necessárias ao desenvolvimento da democracia, possibilitando o controle social dos atos públicos.

Passada a análise do âmbito de proteção dos direitos envolvidos na problemática do trabalho, questionou-se a possibilidade de restrição dos direitos

fundamentais, abordando, primeiramente, a sua função e eficácia. Constatou-se que o direito à privacidade importa em status negativo, uma vez que demanda a não intervenção do Estado nas relações privadas. Igualmente, entende-se que esse direito fundamental possui a função clássica de defesa, bem como a de proteção, quanto à possibilidade de intervenção de particulares na vida privada de outros, cabendo ao Estado agir para impedir tal conduta.

A partir da análise da função de defesa dos direitos fundamentais, verificou-se a obrigação do Estado em promover a sua proteção, sendo que esta proteção não ocorrerá de igual forma para todos em razão dos níveis de participação na vida pública dos indivíduos não ser a mesma. Ou seja, a partir do nível de participação da vida pública, o indivíduo poderá ter seu direito à privacidade restringido.

O que é necessário observar, contudo, é que a limitação de um direito fundamental não pode ocorrer em sua totalidade, porquanto sempre deverá ocorrer a proteção do seu núcleo essencial. O conteúdo essencial do direito fundamental possui duas principais teorias, a absoluta e a relativa. A teoria absoluta preceitua que o núcleo do direito fundamental não se altera pela intervenção estatal e que o seu conteúdo é intangível e, quanto ao conteúdo, possui duas correntes, uma que aceita a sua alteração e outra que sustenta a sua imutabilidade. No entanto, a teoria recebe críticas pela dificuldade de definição do núcleo essencial do direito fundamenta. Por outro lado, a teoria relativa preceitua que o núcleo será definido a partir de cada caso, revelando-se a partir do princípio da proporcionalidade.

Por fim, passou-se a análise constitucional da divulgação nominal dos servidores públicos a partir da aplicação da ponderação, a qual se liga ao princípio da proporcionalidade.

A forma de prestação da informação dos gastos públicos com servidores questionada mostrou a sua eficácia no âmbito de proteção do direito de acesso à informação, na medida em que proporciona a realização de um dever estatal, qual seja, de publicizar os gastos públicos. Ocorre que, no que tange à necessidade e proporcionalidade do meio conferido pelo legislador à garantia do direito, a regra apresenta-se em desacordo aos preceitos constitucionais, uma vez que a forma

escolhida para a divulgação dos gastos com a remuneração dos servidores não é a de menor restrição ao seu direito à privacidade, levando em conta que a divulgação a partir da matrícula proporcionaria a informação sem a restrição do direito. Critica-se, ainda, o posicionamento de que o cargo de servidor público não se mostra um argumento razoável para a restrição do direito à privacidade ao passo que a Lei de Acesso à Informação prevê a necessidade deste ser respeitado.

Dessa forma, considerando os valores cultivados pela Constituição Federal e a possibilidade de a informação quanto ao custo dos servidores para o Estado ser prestada sem que ocorra violação ao direito à privacidade, a divulgação nominal dos salários é compreendida como desproporcional e, portanto, inconstitucional.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ÁVILA, Ana Paula Oliveira. **A modulação de efeitos temporais pelo STF no controle de constitucionalidade**: ponderação e regras de argumentação para a interpretação conforme a constituição do artigo 27 da Lei nº 9.868/99. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

BARCELLOS, Ana Paula de. Papéis do direito constitucional no fomento do controle social democrático: algumas propostas sobre o tema da informação. RDE: **Revista de Direito do Estado**, Rio de Janeiro, v.3, n.12, p.77-105, out./dez. 2008.

BARROSO, Luís Roberto; BARCELLOS, Ana Paula de. *A nova interpretação constitucional: ponderação, argumentação e papel dos princípios*. In: LEITE, George Salomão (Coord.). **Dos princípios constitucionais: considerações em torno das normas principiológicas da Constituição**. 2ª ed. São Paulo: Método, 2008.

BELTRÃO, Silvio Romero. **Direitos da personalidade**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2014.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 27 jan. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Ordinária 1.823. Autor: Maurício Quirino dos Santos e outro(a/s). Réu: Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, 17 out. 2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28AO%24%2ESCLA%2E+E+1823%2ENUME%2E%29+NAO+S%2EPRES%2E&base=baseMonocraticas&url=http://tinyurl.com/mmhy84q>> Acesso em: 10 fev. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de inconstitucionalidade. ADIN nº 2.198/PB. Tribunal

Pleno. Relator Min. Dias Tóffoli, Brasília, 11 de abril de 2013. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4340310>>. Acesso em: 20 abr. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição De Descumprimento De Preceito Fundamental n. 130. Requerente: Partido Democrático Trabalhista – PDT. Relator: Ayres Britto. Brasília, 05 nov. 2009. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=12837>>. Acesso em: 13 fev. 2017

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário com Agravo 652777. Recorrente: Município de São Paulo. Recorrido: Ana Maria Andreu Lacambra. Relator: Min. Teori Zavascki. Brasília, 23 abr. 2015. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=8831570>> Acesso em: 14 abr. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Suspensão de Segurança 3.902/SP. Agravante: Sindicato dos Especialistas de Educação do Ensino Público do Município de São Paulo – SINESP. Agravado: Município de São Paulo. Relator: Ministro Ayres Britto. Brasília, 09 jun. 2011. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=628198>>. Acesso em: 10 fev. 2017.

CARVALHO, Márcia Haydée Porto de. **A defesa da honra e o direito à informação**. Florianópolis: Obra Jurídica, 2002. 136 p. (Coleção Obra Jurídica).

CEPIK, Marco. Direito à Informação: Situação Legal e Desafios. **Revista IP - Informática Pública**, Belo Horizonte, v. 02, n. 02, p. 43-56, dez. 2000.

OLIVEIRA, Ciro Jônatas de Souza. Garantia do direito à informação no Brasil: Contribuições da Lei de Acesso à Informação. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XVI, n. 117, out 2013. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=13718](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13718)>. Acesso em: 20 mar. 2017.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Medida Cautelar n. 8-13. Pessoas Privadas de Liberdade no “Presídio Central de Porto Alegre”. 30 dez. 2013. Disponível em: <<http://www.ajuris.org.br/sitenovo/wp-content/uploads/2014/01/Medida-Cautelar-Pres%C3%ADio-Central-30-12-2013.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2017.

CONSELHO DA EUROPA. Convenção Europeia dos Direitos Humanos, 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <[http://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_POR.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POR.pdf)>. Acesso em: 02 fev. 2017.

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria geral dos direitos fundamentais**. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

DONEDA, Danilo. **A proteção de dados pessoais no ordenamento brasileiro e a ação de habeas data**. Democracia Digital e Governo Eletrônico, v. 1, nº 1, 2009. Disponível em <<http://buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/observatoriodoegov/article/view/12297>>. Acesso em 14 abr. 2017.

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

DUQUE, Marcelo Schenk. **Curso de Direitos Fundamentais: teoria e prática**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

\_\_\_\_\_. **Direito Privado e constituição: drittwirkung dos direitos fundamentais; construção de um modelo de convergência à luz dos contratos de consumo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

FARIAS, Edilsom Pereira de. **Colisão de direitos: a honra, a intimidade, a vida privada e a imagem versus a liberdade de expressão e informação**. 2ª ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2003.

FREITAS, Juarez. **A interpretação sistemática do direito**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

LEONARDI, Marcel. **Tutela e privacidade na internet**. São Paulo: Saraiva, 2012.

LIMBERGER, Têmis. **O direito à intimidade na era da informática: a necessidade de proteção dos dados pessoais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2007.

MARMELSTEIN, George. **Curso de direitos fundamentais**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2014. XXIV.

MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. A Lei de Acesso a Informações Públicas (Lei n.º 12.527/11). in MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (et. al.). **Direito e Administração Pública: Estudos em homenagem a Maria Sylvia Zanella Di Pietro**. São Paulo: Atlas, 2013.

MARTINS, Paula. **O direito internacional e a liberdade de informação**. In: AGÊNCIA DE NOTÍCIAS DOS DIREITOS DA INFÂNCIA; ARTIGO 19. Acesso à informação e controle social das políticas públicas. Coordenação: Guilherme Canela e Solano Nascimento. Brasília, DF: 2009. p. 17-27

MELLO, Claudio Ari. **Democracia constitucional e direitos fundamentais: Cláudio Ari Mello**. Porto Alegre: Livraria dos advogados, 2004.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Hermenêutica constitucional e direitos fundamentais**. Brasília: Brasília Jurídica, 2003.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MOHR, Katja.; PEZZELLA, Maria Cristina Cereser. A Sociedade da Informação à Luz da Lei 12.527/2011: os servidores públicos e a divulgação nominal de suas remunerações. In: Simpósio Internacional de Direito: Dimensões materiais e eficaciais dos direitos fundamentais, v.2, n.2 2012. **Anais eletrônicos...** Chapecó: Unoesc, 2012. P. 217 - 236<<http://editora.unoesc.edu.br/index.php/simposiointernacionaldedireito/article/view/2452/1328>>. Acesso em: 03 abr. 2017.

OLIVEIRA, Ciro Jônatas de Souza. Garantia do direito à informação no Brasil: contribuições da Lei de Acesso à Informação. **Âmbito Jurídico**. Rio Grande. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=13718](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13718)>. Acesso em: 20 mar. 2017

PEREIRA, Fábio Soares. A Divulgação Nominal dos Vencimentos dos Agentes Públicos e a Lei de Acesso à Informação: análise legal e constitucional. **Revista CEJ**, Brasília, Ano XVII, n. 60, p. 6-15, maio/ago. 2013 Disponível em: <<http://www.cjf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/viewFile/1728/1749>>. Acesso em: 27 mar. 2017.

RICCI, Rudá. **Controle social**: um conceito e muitas confusões. Revista Espaço Acadêmico, Maringá, n. 98, p.9-12, jul. 2009.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Agravo de Instrumento 70049867625. Agravante: Município de Porto Alegre. Agravado: SIMPA Sindicato dos Municípios de Porto Alegre. Relator: Des. Irineu Mariani. Porto Alegre, 12 mar. 2013. Disponível em: <<http://www.tjrs.jus.br/busca/?tb=proc>>. Acesso em: 07 abr. 2017.

RODRIGUES, Amaury de Matos. **A controvérsia sobre a divulgação da remuneração dos servidores públicos: uma análise à luz da privacidade como integridade contextual**. 2014. 209 f. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP, Brasília, 10 mar. 2014.

SADALLA BUCCI, Eduardo. O acesso à informação pública como direito fundamental à cidadania. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XII, n. 67, ago 2009. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=6490](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6490)>. Acesso em: 10 abr. 2017.

SAMPAIO, José Adércio Leite. **Direito à intimidade e à vida privada**: uma visão jurídica da sexualidade, da família, da comunicação e informações pessoais, da vida e da morte. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 10ª ed. Porto Alegre: Liv. do Advogado, 2009.

SARMENTO, Daniel. Interesses públicos vs interesses privados na perspectiva da teoria e da filosofia constitucional. In: SARMENTO, Daniel. **Interesses públicos versus interesses privados**: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público. (Org.). Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2007, 2 tiragem.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 5. Ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos fundamentais**: conteúdo essencial, restrições e eficácia. São Paulo:Malheiros, 2009.

SOLOVE, Daniel J. **A taxonomy of privacy**. University of Pennsylvania Law Review. v. 154, nº 3, Jan/2006, p. 477-560. Disponível em: <https://www.law.upenn.edu/journals/lawreview/articles/volume154/issue3/Solove154U.Pa.L.Rev.477%282006%29.pdf>>. Acesso em 10 jan. 2017.



WHITMAN, James Q. **The two Western cultures of Privacy:** Dignity versus Liberty. *The Yale Law Journal*. v. 113, 2004, p. 1151-1221. Disponível em <[http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1647&context=fss\\_papers](http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1647&context=fss_papers)>. Acesso em 06 mar. 2017.

WARREN, Samuel Dennis; BRANDEIS, Louis Dembitz. *The right to privacy*. **Harvard Law Review**. Cambridge, Vol.4, n.5, 15 dez. 1890, p. 193-220. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/1321160>>. Acesso em: 03 de mar. 2017.