

# O ACESSO À INFORMAÇÃO E A DIVULGAÇÃO DE SALÁRIOS E PROVENTOS DE EMPREGADOS E SERVIDORES PÚBLICOS

Gustavo Carvalho Chehab<sup>†</sup>

**Resumo:** O presente estudo trata do livre acesso à informação dos órgãos públicos e da divulgação de rendimentos de agentes, empregados, pensionistas e servidores públicos, especialmente diante da promulgação e da vigência da Lei 12.527/2011. Para isso, são abordadas questões sobre transparência pública, liberdade de informação, privacidade e dados pessoais. A colisão de direitos fundamentais é examinada sobre diversos aspectos a fim de lançar luzes e elementos para os operadores do direito. Propõem-se soluções para a harmonização da privacidade com a transparência.

**Palavras-Chave:** Transparência. Publicidade. Acesso à Informação. Privacidade. Dados pessoais. Rendimentos. Servidores Públicos.

**Sumário:** Introdução. 1. O direito fundamental de acesso à informação dos órgãos públicos e a publicidade e a moralidade administrativa. 2. O direito fundamental à privacidade. 3. Dados e informações pessoais. 3.1. Conceito e classificação. 3.2. Proteção jurídica. 3.3. Princípios. 4. A Lei 12.527/2011. 4.1. Objetivo. 4.2. Abrangência. 4.3. Espécies de acesso. 4.4. Restrição do acesso a dados pessoais. 4.5. Regulamentação. 5. Colisão entre privacidade, livre acesso e publicidade administrativa. 5.1. Concordância prática. 5.2. Princípios da confidencialidade, finalidade e adequação. 5.3. Interesse em concreto *versus*

---

<sup>†</sup> Juiz do Trabalho Substituto, mestrando em Direito Constitucional (IDP/Brasília) e Diretor de Informática da Amatra 10.

em abstrato. 5.4. Divulgações e interesses casuístas. 5.5. Preservação dos dados sensíveis: núcleo essencial da privacidade. 5.6. Ponderação. 5.7. Riscos à segurança pessoal. 5.8. O mosaico e a mineração de dados. 5.9. Solução viável. Conclusão. Referências bibliográficas.

## INTRODUÇÃO



Em maio de 2012 entrou em vigor a Lei 12.527/2011, que dispõe sobre o acesso do cidadão às informações mantidas pela Administração Pública. Trata-se de regulamentação do direito previsto nos arts. 5º, XXXIII, 37, § 3º, II, e 216, § 2º, da Constituição Federal.

Essa importante conquista da cidadania traz uma discussão que pode parar nos Tribunais do país: os limites desse acesso, em especial no que diz respeito à divulgação de salários, proventos, soldos, subsídios, vencimentos e outras vantagens remuneratórias recebidas por empregados, agentes e servidores públicos (civis e militares), ativos e inativos (inclusive pensionistas), do Judiciário, Legislativo e Executivo, da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e da Administração Direta, Indireta e Fundacional.

O presente artigo procura contribuir para o debate, fornecendo elementos que podem auxiliar os operadores do direito na solução desse conflito.

### 1. O DIREITO FUNDAMENTAL DE ACESSO À INFORMAÇÃO DOS ÓRGÃOS PÚBLICOS E A PUBLICIDADE E A MORALIDADE ADMINISTRATIVA

O art. 5º, XXXIII, da Constituição Federal assegura o direito fundamental de obter dos órgãos públicos informações de interesse particular ou de interesse coletivo ou geral. É o livre

acesso à informação dos órgãos públicos. O art. 37 consagra, entre os princípios da Administração, a publicidade e a moralidade e o seu § 3º, II, prevê que a lei disciplinará o acesso dos usuários a registros administrativos e informações sobre os atos de governo.

O direito à informação compreende o gozo de três faculdades, buscar, receber e difundir informações, opiniões ou ideias por qualquer meio<sup>1</sup> (eletrônico, oral, impresso, etc.). Acesso é o “exercício da capacidade de receber (decodificar, vir a saber, descobrir, investigar, demandar, recuperar, ou colocar no domínio público) mensagens de qualquer natureza”<sup>2</sup>. Portanto, o livre acesso à informação pública constitui no direito do cidadão em receber informações do poder público por qualquer meio.

Segundo Tatiana Vieira<sup>3</sup>:

A livre informação aos administrados traduz uma mudança da administração liberal para uma nova administração emergente no século XX, calcada na idéia de *democracia participativa*, haja vista ser esta a única forma de se conferir *transparência* e *visibilidade* às atuações estatais e garantir a participação do cidadão na arena pública.

O silêncio sobre uma informação importante “é uma arma de poder daquele que omite o dado”<sup>4</sup>. David Brin<sup>5</sup> sustenta

<sup>1</sup> LÓPES-AYLLON, Sérgio. El derecho a la información como derecho fundamental. In: CARPIZO, Jorge; CARBONELL, Miguel (coords). *Derecho a la información y derechos humanos: estudios en homenaje al maestro Mario de la Cueva*. México: Universidad Autónoma de México, 2000, p. 163.

<sup>2</sup> PASQUALI, Antonio. Um breve glossário descritivo sobre comunicação e informação. In: MELO, J. Marques de; SATHLER, L. *Direitos à Comunicação na Sociedade da Informação*. São Bernardo do Campo: Umesp, 2005, p. 37.

<sup>3</sup> VIEIRA, Tatiana Malta. *O direito à privacidade na sociedade da informação: efetividade desse direito fundamental diante dos avanços da tecnologia da informação*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2007, p. 59, *sic*.

<sup>4</sup> LOPES, Cristiano Alencar. Acesso à informação pública para a melhoria da qualidade dos gastos públicos – literatura, evidências empíricas e o caso brasileiro. In: *Caderno de Finanças Públicas*. Brasília: ESAF, nº 8, dezembro/2007, p. 7.

que “to prevent abuses of power, we would be obliged to (1) force officials to work in the light, closely scrutinized by all citizens”<sup>6</sup>. Com a transparência, o cidadão pode participar do controle do governo e da gestão da *res pública*<sup>7</sup>.

No Brasil, a questão do acesso a informações dos serviços públicos e a memória nacional tem ganhado impulso desde a redemocratização do país. Inúmeras violações de direitos humanos por agentes do Estado ocorreram longe dos olhos da sociedade. A informação e a transparência das ações do Estado firmaram-se como importante pauta das ações de cidadania e direitos humanos. A Diretriz 23 do Terceiro Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH - 3), por exemplo, tem como objetivo estratégico “promover a apuração e o esclarecimento público das violações de Direitos Humanos praticadas no contexto da repressão política”<sup>8</sup>.

A publicidade (transparência) das informações sobre as ações do Estado é uma grande arma para a proteção dos direitos fundamentais e para o pleno exercício e controle do Estado pela cidadania<sup>9</sup>. Trata-se de um “importante aperfeiçoamento do sistema democrático, na medida em que permitirá à sociedade conhecer o destino dos recursos” públicos<sup>10</sup>. Essa é a ideia que hoje norteia a regulamentação dos arts. 5º, XXXIII, e

---

<sup>5</sup> BRIN, David. *The transparent society: will technology force us to choose between privacy and freedom?* Cambridge: Basic Books, 1998, pp. 108-109.

<sup>6</sup> Tradução livre: para impedir abusos de poder, nós seríamos obrigados a (1) forçar as autoridades a trabalharem de modo transparente, analisado de perto por todos os cidadãos.

<sup>7</sup> VIEIRA, *op. citato*, p. 59.

<sup>8</sup> BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. *Terceiro Plano Nacional de Direitos Humanos*. Brasília: SDH/PR, 2010, p. 173.

<sup>9</sup> BARROSO, Luís Roberto. Liberdade de expressão versus direitos da personalidade. Colisão de Direitos fundamentais e critérios de ponderação. In: SARLET, Ingo W. *Direitos Fundamentais, informática e comunicação: algumas aproximações*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 90.

<sup>10</sup> SANT’ANNA, Renato Henry. Servidores do Judiciário também devem ter seus salários divulgados na internet? Sim. Quem tem medo da transparência? In: *Folha de São Paulo*. Opinião. 26 de maio de 2012, p. A-3.

37, § 3º, II, da Constituição.

## 2. O DIREITO FUNDAMENTAL À PRIVACIDADE

Samuel D. Warren e Louis D. Brandeis<sup>11</sup>, ao lançarem os fundamentos da moderna concepção de direito à privacidade, concluíram que “the right to privacy does not prohibit any publication of matter which is of public or general interest”<sup>12</sup>. William Prosser<sup>13</sup> destaca que haverá ofensa ao direito à privacidade, por exemplo, na divulgação de fatos particulares embaçados da pessoa, colocando-a sob uma “falsa luz” aos olhos do público.

A teoria dos círculos concêntrico (ou das esferas), desenvolvida por Heirinch Hubemann e aprimorada por Heirinch Henkel, procura localizar a privacidade, definindo-a como um fenômeno estático. Segundo Hidemberg Alves da Frota<sup>14</sup>:

A esfera privada (*o círculo da vida privada em sentido amplo*) encerra três círculos concêntricos (camadas dentro de camadas): o círculo da vida privada em sentido restrito (a camada superficial), que contempla o círculo da intimidade (a camada intermediária), no qual se acomoda o mais denso desses três compartimentos, o *círculo do segredo* (núcleo).

Situa-se no âmbito da esfera da privacidade, entre outros,

---

<sup>11</sup> WARREN, Samuel D.; BRANDEIS, Louis D.. The Right of Privacy. In: *Harvard Law Review*. Harvard: v. IV, nº 5, december 1890, p. 214.

<sup>12</sup> Tradução livre: o direito à privacidade não proíbe qualquer publicação da matéria que é de interesse público ou geral.

<sup>13</sup> PROSSER, William L.. Privacy. In: *California Law Review*. v. 48, nº 3, august/1960, p. 389.

<sup>14</sup> FROTA, Hidemberg Alves da. A Teoria dos Círculos Concêntricos da Vida Privada. In: *Revista Jurídica Unicoc*. Disponível em <[http://www.revistajuridicaunicoc.com.br/midia/arquivos/ArquivoID\\_67.pdf](http://www.revistajuridicaunicoc.com.br/midia/arquivos/ArquivoID_67.pdf)>, Acesso em 22 mai. 2012, p. 2.

o sigilo de dados<sup>15</sup>.

Ante a insuficiência da teoria das esferas para fazer frente às novas e sofisticadas formas de ataque a privacidade<sup>16</sup> pelo avanço da tecnologia da informação, Fulgencio Madrid Conesa<sup>17</sup> desenvolveu uma doutrina dinâmica e propôs a teoria do mosaico, *verbis*:

Existen datos a priori irrelevantes desde el punto de vista del derecho a la intimidad y que, sin embargo, en conexión con otros, quizá también irrelevantes, pueden servir para hacer totalmente transparente la personalidad de un ciudadano, al igual que ocurre con las pequeñas piedras que forman los mosaicos, que en sí no dicen nada, pero que unidas pueden formar conjuntos plenos de significados<sup>18</sup>.

É nesse contexto dinâmico, provenientes das novas tecnologias e de suas ferramentas (como a internet), que deve ser compreendida atualmente a privacidade.

### 3. DADOS E INFORMAÇÕES PESSOAIS

#### 3.1. CONCEITO E CLASSIFICAÇÃO

Sandra Gouvêa define “dado” como sendo um registro de

---

<sup>15</sup> FROTA, *op. citato*, p. 5.

<sup>16</sup> MAIA, Luciano Soares. A privacidade e os princípios de proteção do indivíduo perante os bancos de dados pessoais. In: CONSELHO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS GRADUAÇÃO EM DIREITO. *Anais do XVI Congresso Nacional do Conpedi*. Florianópolis:Fundação Boiteux, 2008, p. 457.

<sup>17</sup> CONESA, Fulgencio Madrid. *Derecho a la intimidad, informática y Estado de Derecho*. Valencia: Universidad de Valencia, 1984, pp. 44-45.

<sup>18</sup> Tradução livre: Existem, *a priori*, dados irrelevantes do ponto de vista do direito à privacidade e que, no entanto, conectados com outros, talvez irrelevantes também, podem servir para tornar totalmente transparente a personalidade de um cidadão, como acontece com pequenas pedras que formam os mosaicos, que em si não dizem nada, mas que unidas formam conjuntos cheios de significados.

um atributo de uma pessoa, entidade ou coisa<sup>19</sup> (ex. nome de alguém, cor de um automóvel, etc). A informação decorre de “dados dotados de relevância e propósito”<sup>20</sup>. Os dados podem ser classificados, de acordo com a sua relação com o sujeito de direitos, em não-pessoais ou pessoais.

O dado não-pessoal refere-se a um objeto ou a uma coisa (ex. tamanho de uma mesa) e não a uma pessoa ou a um sujeito de direito. Dado pessoal é qualquer informação concernente a pessoas físicas identificadas ou identificáveis<sup>21</sup>. Identificável é aquele dado “que possa ser identificado, directa ou indirectamente, nomeadamente por referência a um número de identificação ou a um ou mais elementos específicos da sua identidade física, fisiológica, psíquica, econômica, cultural ou social”<sup>22</sup>.

O dado pessoal pode ser sensível ou não-sensível. Dados sensíveis, para Pablo Lucas de la Cueva<sup>23</sup>, são os que se referem a “cuestiones extraordinariamente delicadas, directamente vinculadas al núcleo de la personalidad y dignidad humanas. Per eso, son objeto de garantía sustantiva a través de otros derechos fundamentales”<sup>24</sup>. Eles se referem, por exemplo, à origem racial ou étnica, às opiniões políticas, filosóficas ou religiosas, à saúde e à opção sexual, e têm um maior potencial de causar lesões aos direitos fundamentais, não apenas à intimida-

<sup>19</sup> GOUVÊA, Sandra. *O direito na era digital: crimes praticados por meio da informática*. Rio de Janeiro: Mauad, 1997, p. 41.

<sup>20</sup> BEAL, Adriana. *Gestão estratégica da informação: como transformar a informação e a tecnologia da informação em fatores de crescimento e de alto desempenho nas organizações*. São Paulo: Atlas, 2004, p. 12.

<sup>21</sup> MARZAL, Gloria. *Base de datos personales: requisitos para su uso, comentario a la Lortad y normativa complementaria*. Bilbao: Deusto, 1996, p. 19.

<sup>22</sup> UNIÃO EUROPEIA. Conselho da União Europeia. Directiva 1995/46/CE do Parlamento Europeu e do Conselho. 24 de outubro de 1995. In: *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*. Edição em português (Portugal). nº 1 (281), 23/11/1995, p. 38, art. 2º, “a”, *sic*.

<sup>23</sup> DE LA CUEVA, Pablo Lucas Murillo. *Informática y protección de datos personales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993, pp. 69-70.

<sup>24</sup> Tradução livre: questões extraordinariamente delicadas, diretamente vinculadas ao núcleo da personalidade e dignidade humanas. Por isso, são objeto de garantia substantiva através de outros direitos fundamentais.

de, mas, especialmente, à igualdade<sup>25</sup>. Dados não-sensíveis, por exclusão, são aqueles dados pessoais que não se vinculam ao núcleo essencial da personalidade ou da dignidade humana, embora se referiam a uma pessoa determinada ou determinável.

Pelo conceito apresentado, as informações relativas à remuneração de empregado ou servidor público são pessoais. O contracheque, além desses dados pessoais, pode conter informações sensíveis, como as relativas a planos de saúde, descontos para entidades religiosas ou filosóficas, para associações, sindicatos ou partidos políticos, pensão alimentícia, empréstimos consignados, etc..

Os dados pessoais e, em particular, os sensíveis, são os que demandam especial proteção da ordem jurídica.

### 3.2. PROTEÇÃO JURÍDICA

A proteção que ordem jurídica confere aos dados pessoais, em especial aos sensíveis, está diretamente ligada ao direito fundamental à privacidade, intimidade, honra e imagem, assegurado na Constituição da República (art. 5º, X), na Declaração Universal dos Direitos Humanos (art. 12), na Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José) (art. 11, 2) e no Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (art. 17, 1), todos ratificados pelo Brasil.

No direito comparado, a proteção jurídica dos dados pessoais e sensíveis das pessoas tem sido objeto de preocupação legislativa e, em alguns casos, constitucional. Na Europa, formulou-se a Diretiva 1995/46<sup>26</sup>. A Suécia, primeiro país a regulamentar a proteção dos dados pessoais, editou em 1973 a *Datalag* e a então República Federal de Alemanha a *Bundesda-*

---

<sup>25</sup> LIMBERGER, Têmis. *O direito à intimidade na era da informática: a necessidade de proteção de dados pessoais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 203.

<sup>26</sup> UNIÃO EUROPEIA, *op. citato*.



*tenschutzgesetz* de 1977<sup>27</sup>. A Espanha em 1992 promulgou sua lei e Portugal consagrou no art. 35 da sua Constituição o direito fundamental à proteção de dados pessoais<sup>28</sup>. O Canadá aprovou em 2000 o *Personal Information Protection and Electronic Documents Act (PIPED Act)*<sup>29</sup>, o México editou, em 2010, a *Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares*, o Chile a Lei 19.628/1999, o Uruguai a Lei 18.331/2008<sup>30</sup> e a Argentina a Lei 25.326/2000.

No Brasil, além do direito fundamental à privacidade e à intimidade e da proteção constitucional aos dados (art. 5º, XII, da Constituição)<sup>31</sup>, o art. 21 do Código Civil resguarda a inviolabilidade da vida privada das pessoas. O art. 43 do Código de Defesa do Consumidor (CDC), a Lei 9.507/1997, que disciplina o *habeas data*, e a Lei 12.414/2011, sobre o cadastro de crédito positivo, preveem princípios e direitos adotados em outros países sobre a proteção de dados pessoais. A própria Lei 12.527/2011 assegura proteção aos dados pessoais (art. 31).

### 3.3. PRINCÍPIOS

A doutrina, o direito comparado, o art. 43 do CDC, as Leis 9.507/1997, 12.414/2011 e 12.527/2011 identificam diversos princípios próprios à proteção dos dados pessoais, dentre os

<sup>27</sup> VALDES, Julio Téllez. *Derecho informático*. 2ª edición. México: McGraw-Hill, 1996, p. 73.

<sup>28</sup> PORTUGAL. Assembleia da República. Constituição da República Portuguesa. Disponível em <<http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>>, Acesso em 22 mai. 2012, *sic*.

<sup>29</sup> CANADÁ. Office of the Privacy Commissioner of Canada. Disponível em: <<http://www.priv.gc.ca/>>. Acesso em 22 mai. 2012.

<sup>30</sup> INFORMATION SHIELD, International Privacy Laws. Disponível em <<http://www.informationshield.com/intprivacylaws.html>>, Acesso em 22 mai. 2012; VALDES, *op. citato*, p. 73.

<sup>31</sup> O dispositivo constitucional apenas fala em dados. O entendimento majoritário é de que esses dados seriam provenientes do uso da informática.

quais: consentimento, finalidade, adequação e confidencialidade.

Em regra, os dados pessoais apenas podem ser fornecidos com o consentimento do seu titular, salvo se houve lei dispondo o contrário (cf. arts. 4º da Lei 12.414/2011, 43, § 2º, do CDC e 31, II, *in fine*, da Lei 12.527/2011).

Pelo princípio da finalidade, o dado pessoal somente deve ser utilizado de acordo com a finalidade para o qual foi armazenado (cf. art. 5º, VII, da Lei 12.414/2011).

Segundo Gloria Marzal<sup>32</sup>, “los datos deben ser adecuados y no excesivos en relación con el ámbito y finalidades para las cuales se hayan obtenido”<sup>33</sup>. O art. 3º, § 1º, *in fine*, da Lei 12.414/2011 prevê a adequação, ao assinalar que as informações para a formação do cadastro positivo, devem ser necessárias para a avaliação da situação econômica do cadastrado. Na adequação há uma vinculação, uma correspondência razoável, um juízo de proporção entre dado pessoal e a finalidade de seu uso<sup>34</sup>, isto é, há a imprescindível conexão entre a informação pessoal do empregado e o interesse na utilização desse dado<sup>35</sup>.

O dado pessoal é, a princípio, confidencial (ou sigiloso), isto é de circulação restrita. Tatiana Vieira considera os dados pessoais como informações sigilosas<sup>36</sup>.

#### 4. A LEI 12.527/2011

A Lei 12.527/2011 foi promulgada após inúmeros debates no Congresso Nacional a respeito da confidencialidade de atos públicos e estratégicos. Ela substituiu e revogou a Lei

---

<sup>32</sup> MARZAL, *op. citato*, p. 29.

<sup>33</sup> Tradução livre: os dados devem ser adequados e não excessivos em relação ao âmbito e finalidades para os quais se destinam.

<sup>34</sup> DE LA CUEVA, *op. citato*, p. 66.

<sup>35</sup> DINIZ, Ana Paola Santos Machado. Banco de Dados e intimidade informática no trabalho. In: *Revista da Amatra V- vistos, etc.*. Salvador: Amatra 5, v. I, nº 8, 2008, p. 51.

<sup>36</sup> VIEIRA, *op. citato*, p. 295.

11.111/2005, que teve origem na Medida Provisória 228/2004. No plano internacional, a Suécia foi o primeiro país a adotar em 1766 uma lei sobre o acesso à informação pública<sup>37</sup>.

#### 4.1. OBJETIVO

A nova legislação incorpora o chamado “direito ao arquivo aberto” (*open file*), em que a regra é a publicidade e não o segredo<sup>38</sup>, resgatando a lógica que sempre deveria existir no serviço público. É o cidadão a razão da existência e o fim do serviço público.

Nesse sentido, a nova lei tem como finalidade aprimorar a transparência do serviço público e permitir amplo acesso do cidadão às informações que lhe afetam ou a toda a sociedade.

#### 4.2. ABRANGÊNCIA

O art. 1º da Lei 11.257/2011 deixa claro que o livre acesso às informações mantidas pelo Poder Público alcança os três Poderes da República (Judiciário, Legislativo e Executivo), os entes que compõem a Federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios<sup>39</sup>) e as várias espécies que compõem a Administração Pública (Direta, Indireta e Fundacional).

O art. 2º da Lei inclui, ainda, as “entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres”. Todavia, a publicidade das informações dessas pessoas

---

<sup>37</sup> LOPES, *op. citato*, p. 17.

<sup>38</sup> FARIAS, Edilson. *Colisão de direitos: a honra, a intimidade, a vida privada e a imagem versus a liberdade de expressão e informação*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1996, pp. 172-175.

<sup>39</sup> Pela doutrina clássica o Município não integra a Federação, porém o art. 1º da Constituição o incluiu no Pacto Federativo, que forma a nação brasileira.

jurídicas está, pelo parágrafo único, adstrita ao recebimento e à destinação dos recursos públicos que recebam.

#### 4.3. ESPÉCIES DE ACESSO

A Lei 11.257/2011 prevê diversas formas de acesso do cidadão à informação de seu interesse, tais como divulgação em local de fácil acesso de dados de interesse coletivo (art. 8º), inclusive pela internet (art. 8º, § 2º); disponibilização de serviço de atendimento ao cidadão (art. 9, I); realização de audiências e consultas públicas (art. 9º, II) e solicitação (pedido) de acesso à determinada informação (art. 10).

Todavia, deve-se observar a classificação da informação de acordo com os riscos à segurança do Estado e do interesse da sociedade em: a) de livre acesso – dizem respeito a dados sem qualquer confidencialidade e que não precisam do decurso de prazo para o acesso do cidadão (arts. 10, § 1º e 11); b) reservada - o acesso será permitido após 5 anos da produção da informação (art. 24, § 1º, III); c) secreta – com possibilidade de disponibilização a partir de 15 anos de sua origem (art. 24, § 1º, II); d) ultrassecreta – disponível após 25 anos (art. 24, § 1º, I); e e) restrita – referentes aos dados pessoais que podem ser divulgados depois de 100 anos (art. 31, § 1º, I).

#### 4.4. RESTRIÇÃO DO ACESSO A DADOS PESSOAIS

Conforme mencionado, a própria Lei 12.527/2011 estabelece a proteção dos dados pessoais como restrição ao direito do cidadão de acesso à informação, nos seguintes termos:

##### Seção V - Das Informações Pessoais

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.

§ 1º As informações pessoais, a que se refere este artigo, relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem:

I - terão seu acesso restrito, independentemente de classificação de sigilo e pelo prazo máximo de 100 (cem) anos a contar da sua data de produção, a agentes públicos legalmente autorizados e à pessoa a que elas se referirem; e

II - poderão ter autorizada sua divulgação ou acesso por terceiros diante de previsão legal ou consentimento expresso da pessoa a que elas se referirem.

§ 2º Aquele que obtiver acesso às informações de que trata este artigo será responsabilizado por seu uso indevido.

§ 3º O consentimento referido no inciso II do § 1º não será exigido quando as informações forem necessárias:

I - à prevenção e diagnóstico médico, quando a pessoa estiver física ou legalmente incapaz, e para utilização única e exclusivamente para o tratamento médico;

II - à realização de estatísticas e pesquisas científicas de evidente interesse público ou geral, previstos em lei, sendo vedada a identificação da pessoa a que as informações se referirem;

III - ao cumprimento de ordem judicial;

IV - à defesa de direitos humanos; ou

V - à proteção do interesse público e geral preponderante.

§ 4º A restrição de acesso à informação relativa à vida privada, honra e imagem de pessoa não poderá ser invocada com o intuito de prejudicar

processo de apuração de irregularidades em que o titular das informações estiver envolvido, bem como em ações voltadas para a recuperação de fatos históricos de maior relevância.

§ 5º Regulamento disporá sobre os procedimentos para tratamento de informação pessoal.

A regra geral da Lei 12.527/2011 é o tratamento transparente de dados pessoais conjugada com a proteção da privacidade (restrição). Essa restrição, conforme a definição supra de dados pessoais, alcança as informações relativas aos salários, proventos, soldos, subsídios, vencimentos e outras vantagens remuneratórias recebidas por agentes, por empregados e por servidores públicos (civis e militares), ativos e inativos (inclusive pensionistas), do Judiciário, Legislativo e Executivo, da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e da Administração Direta, Indireta e Fundacional, bem como aos dados sensíveis que constem de holerites, contracheques e recibos de pagamento.

Todavia, há duas exceções (inciso II). Se o titular do dado pessoal consentir e por expressa disposição de lei (e não em regulamento como a leitura isolada do §5º pode ensejar).

No que tange ao consentimento, a Oficina Internacional do Trabalho<sup>40</sup>, órgão da Organização Internacional do Trabalho (OIT), recomenda que “los trabajadores no pueden renunciar a su derecho a proteger su vida privada”<sup>41</sup> e também orienta sobre a necessidade do consentimento do empregado para o acesso e reprodução do dado pessoal<sup>42</sup>. Para os empregados públicos, regidos pela CLT, eventual autorização do empregado para a divulgação de seu salário deve ser examinada à luz do art.

---

<sup>40</sup> ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Protección de los datos personales de los trabajadoras: repertorio de recomendaciones prácticas de la OIT*. Geneva: Oficina Internacional del Trabajo, 1997, p. 5.

<sup>41</sup> Tradução livre: os trabalhadores não podem renunciar a seu direito de proteger sua vida privada.

<sup>42</sup> ID, *ibidem*.

468 da CLT, dos princípios do Direito do Trabalho e das peculiaridades do caso.

Pablo de la Cueva<sup>43</sup> destaca que, “mediando una causa justificada, el consentimiento puede ser revocado aunque tal revocación no pueda tener efectos retroactivos”<sup>44</sup>. De fato, o consentimento não constitui renúncia, mas é mera manifestação de vontade que pode se modificar e, nesse caso, a divulgação da remuneração pelo órgão público deve cessar.

A própria Lei 12.527/2011 estabelece algumas exceções que permitem à divulgação dos dados pessoais independentemente do consentimento do titular (art. 31, § 3º): prevenção e diagnóstico médico, estatísticas e pesquisas científicas, cumprimento de ordem judicial, defesa dos direitos humanos e proteção de interesse público e geral.

Dentre as hipóteses acima transcritas, a que pode ensejar maior discussão é a da existência de proteção do interesse público e geral preponderante (art. 31, § 3º, V).

Interesse público e geral diz respeito aos interesses de toda uma coletividade ou do Estado como sujeito de direitos<sup>45</sup>. Percebe-se que o legislador constituinte (art. 5º, XXXIII) e o ordinário (art. 31, § 3º, V) adotou expressão semelhante à utilizada por Warren e Brandeis (interesse público ou geral). Trata-se de uma retomada a doutrina deles, que reconhece o interesse público sobre fatos relacionados a pessoas que tem notoriedade, mas que assegura que o homem público tem o direito de preservar atos atinentes à sua vida privada da curiosidade e da investigação pública<sup>46</sup>.

Costuma-se identificar como fator para determinar a intensidade da proteção à privacidade o grau de exposição públi-

---

<sup>43</sup> DE LA CUEVA, *op. citato*, p. 69.

<sup>44</sup> Tradução livre: mediante uma causa justificada, o consentimento pode ser revocado ainda que tal revogação não possa ter efeitos retroativos.

<sup>45</sup> LENZA, Pedro. *Teoria Geral da Ação Civil Pública*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 52.

<sup>46</sup> WARREN e BRANDEIS, *op. citato*, p. 216.

ca da pessoa (notoriedade), em razão, por exemplo, do cargo que ocupa. Indivíduos que possuem vida pública tem menor proteção em face de sua auto-exposição ou do interesse público na transparência de suas condutas. Mas, de qualquer modo, “o direito de privacidade existe em relação a todas as pessoas e deve ser protegido”<sup>47</sup>.

Há quem defenda a preponderância do interesse público e geral sobre a privacidade inerente às informações relativas à remuneração de empregados e de servidores públicos. Por isso, há diversas interpretações na regulamentação desse acesso e calorosos debates nos meios jurídicos e jornalísticos.

#### 4.5. REGULAMENTAÇÃO

A Lei 12.527/2012 prevê a regulamentação pelos entes federativos (por legislação complementar) e pelos órgãos públicos, que devem observar as normas gerais ora fixadas.

No que diz respeito à divulgação de vencimentos, percebe algumas tendências adotadas pelos diversos entes e órgão públicos: a) permitir a ampla divulgação de rendimentos de servidores e empregados ativos e inativos; b) não regulamentar essa questão; c) publicitar os vencimentos, mas sem identificar o servidor.

No Poder Executivo federal, o Decreto 7.724/2012 (art. 7º, § 3º, VI) prevê o acesso à remuneração, proventos, subsídios e demais vantagens pecuniárias recebidas por ocupante de cargo, posto, função, graduação e emprego público e por aposentados e pensionistas. Antes da atual lei, o Município de São Paulo, por meio da Lei Municipal 14.720/2008 e do Decreto regulamentar 50.070/2008, já divulgava o rendimento de seus servidores na internet. O Supremo Tribunal Federal (STF), por unanimidade, também decidiu na sessão plenária de 22/5/2012, “divulgar na internet a remuneração paga a cada um dos minis-

---

<sup>47</sup> BARROSO, *op. citato*, p. 76.



tros (ativos e aposentados) bem como de seus servidores, ativos e inativos, além de pensionistas<sup>48</sup>.

O Tribunal Superior do Trabalho (Ato 329/GP.GDGSET editado em 18/5/2012) optou por não disciplinar a publicação dos salários de seus Ministros e servidores públicos<sup>49</sup>. O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), diante da revogada Lei 11.111/2005, optou pela divulgação dos salários e demais vantagens de magistrados e servidores, sem a identificação nominal do beneficiário (art. 3º VI, da Resolução 102/2009)<sup>50</sup>.

## 5. COLISÃO ENTRE PRIVACIDADE, LIVRE ACESSO E PUBLICIDADE ADMINISTRATIVA

O conflito entre a privacidade da renda dos agentes públicos e o livre acesso à informação e a publicidade administrativa pode ser vista por diversos prismas.

### 5.1. CONCORDÂNCIA PRÁTICA

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

Do princípio da unidade da Constituição, extrai-se o princípio da concordância prática (harmonização) de modo que os direitos fundamentais em oposição devem ser otimizados de modo que não haja uma sobreposição parcial de seus âmbitos

---

<sup>48</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *STF divulgará remuneração paga a ministros e servidores*. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=208053>>, Acesso em 23 mai. 2012.

<sup>49</sup> BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. Ato 329/GP.GDGSET de 18/5/2012. Disponível em <[http://aplicacao.tst.jus.br/dspace/bitstream/handle/1939/23816/2012\\_ato0329.pdf?sequence=1](http://aplicacao.tst.jus.br/dspace/bitstream/handle/1939/23816/2012_ato0329.pdf?sequence=1)>, Acesso em 23 mai. 2012.

<sup>50</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução 102 de 2009. Disponível em <<http://www.cnj.jus.br>>. Acesso em 23 mai. 2012.

de vigência, mas, ao contrário, ambos devem, de modo proporcional, cofundamentarem a melhor solução para o conflito<sup>51</sup>. A concretização da plena força normativa da Constituição depende do intérprete e da dogmática atribuírem às normas constitucionais a melhor eficácia possível<sup>52</sup>.

Pelo o ângulo da concordância prática entres os direitos constitucionais em conflito, a Lei 11.527/2011 apresentou solução adequada. Instituiu, como regra, a publicidade dos atos, em respeito à moderna noção de transparência, mas resguardou a intimidade, privacidade, honra e imagem dos titulares dos dados pessoais. O § 4º do art. 31 permite o acesso ao dado pessoal quando há processo para apuração de irregularidades pelo titular do dado ou em face de recuperação de fatos históricos de maior relevância, o que revela que a publicidade do dado pessoal é, de fato, excepcional.

A regra do art. 31, que alcança os vencimentos do funcionalismo público, harmoniza devidamente ao acesso à informação de interesse particular do cidadão ou de interesse coletivo e geral assegurado na precisa exegese do inc. XXXIII do art. 5º da Constituição com a privacidade do servidor.

Dessa forma, é assegurado o livre acesso à informação de interesse coletivo e geral, mas se resguardam os dados pessoais da renda de cada servidor identificado ou identificável, salvo nas estritas hipóteses do art. 31 da Lei 12.527/2011.

Trata-se de solução que prestigia o princípio da concordância prática e, conseqüentemente, preserva a unidade da Constituição e a sua força normativa e que já foi devidamente contemplada na Lei 12.527.

## 5.2. PRINCÍPIOS DO CONSENTIMENTO, CONFIDENCIALIDADE, FINALIDADE E ADEQUAÇÃO

---

<sup>51</sup> MÜLLER, Friedrich. *Métodos de trabalho do Direito Constitucional*. 3ª edição. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 77.

<sup>52</sup> HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991, pp. 26-27.

Os princípios do consentimento, confidencialidade, finalidade e adequação dos dados pessoais conduzem também à conclusão da restrição da divulgação dos salários do funcionalismo público.

Conforme assinalado, a confidencialidade é um princípio intrínseco ao dado pessoal. Por isso, não existindo o consentimento do titular, somente por uma razão justificável e motivada é que se poderia alegar interesse público na obtenção do dado pessoal.

Além disso, o acesso aos dados pessoais por terceiros, em nome do interesse público, somente é justificável quando forem observados os princípios da finalidade e da adequação acima mencionados.

Pelo princípio da finalidade, o dado pessoal relativo aos salários somente deve ser utilizado para esse fim, isto é, para efeito de apuração e comprovação da contraprestação devida pelo agente, empregado ou servidor público. É verdade que esse princípio sofre mitigação quando se trata de entidade pública, que pode utilizar o dado para fins diversos daqueles para os quais foram fornecidos. Todavia, essa liberalidade “deve ser cotejada com a obrigação de conferir-se segurança a esses dados [...] a fim de se garantir integridade, autenticidade e sigilo, os principais pilares da [...] segurança da informação”<sup>53</sup>.

O uso do dado pessoal, inclusive seu acesso, deve ser adequado ao fim a que se destina. Não se pode admitir uma desvinculação, uma desproporção entre a sua finalidade e o acesso que se pretenda permitir. O 16º Congresso Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (16º Conamat)<sup>54</sup>, realizado em João Pessoa-PB nos dias 1º a 4 de maio de 2012, aprovou a

---

<sup>53</sup> VIEIRA, *op. citato*, p. 239.

<sup>54</sup> ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MAGISTRADOS DA JUSTIÇA DO TRABALHO. XVI Congresso Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho. Disponível em <[www.conamat.com.br/tesesaprovadasconamat.asp](http://www.conamat.com.br/tesesaprovadasconamat.asp)>. Acesso em 22 mai. 2012.

seguinte tese, também extensível aos demais agentes e servidores públicos:

*DADOS PESSOAIS E SENSÍVEIS DO TRABALHADOR. USO E TRATAMENTO. VEDAÇÃO.*

Os dados pessoais do trabalhador e aqueles sensíveis, referentes à opção religiosa, sexual, filosófica, partidária, entre outros, são protegidos constitucionalmente (arts. 5º, X e XII) e por lei (art. 43 do CDC e Lei 12.414/2011, aplicados analogicamente ao Direito do Trabalho). Por isso, em regra, não podem ser usados nem tratados, sem o consentimento do trabalhador, para fins diversos aos que se destinam.

O Consentimento, confidencialidade, finalidade e adequação do dado pessoal, em maior ou menor grau, vinculam a Administração Pública e restringem a discricionariedade na divulgação da renda de seus agentes.

### 5.3. INTERESSE EM CONCRETO *VERSUS* EM ABSTRATO

É inegável que “as pessoas que ocupam cargos públicos têm o seu direito de privacidade tutelado em intensidade mais branda. [...] Evidentemente, menor proteção não significa supressão do direito”<sup>55</sup>. Todavia, a preponderância do interesse público sobre o particular deve ser aferida em concreto, nunca em abstrato.

Gilmar Ferreira Mendes, citando a doutrina de Richter e Schuppert<sup>56</sup> que examina decisão do Tribunal Constitucional alemão, destaca que:

Abstratamente consideradas, as regras de proteção da liberdade de informação e do direito de

---

<sup>55</sup> BARROSO, *op. citato*, p. 89.

<sup>56</sup> RICHTER e SCHUPPERT *apud* MENDES, Gilmar Ferreira. *Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade: estudos de Direito Constitucional*. 3ª edição. 2ª tiragem. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 70.

personalidade não conteriam qualquer lesão ao princípio da proporcionalidade. Eventual dúvida ou controvérsia somente poderia surgir na aplicação *in concreto* das diversas normas.

Maria Cláudia Cachapuz assinala que, a partir da análise de situações concretas é possível que dados pessoais sejam tornados públicos “quando suficientemente evidenciada a sua relevância ao interessado”, mesmo quando o interesse de acesso atinge toda a coletividade<sup>57</sup>. Logo, não é crível que todos os servidores e empregados tenham seus dados aleatoriamente e indiscriminadamente acessados em nome de uma desconfiança abstrata e geral.

A mera divulgação dos salários, proventos e remuneração de funcionários públicos, por meio da internet, redes sociais, requerimentos administrativos ou quaisquer outros meios, sem qualquer justificativa razoável e concreta pelo órgão público e sem autorização do titular constitui ofensa ao direito fundamental inserto no art. 5, X, da Constituição da República e não caracteriza, por si só, o interesse público a que se refere o art. 31, § 3º, V, da Lei 12.527/2011.

#### 5.4. DIVULGAÇÕES E INTERESSES CASUÍSTAS

A permissão de acesso aos rendimentos não pode ser objeto de propaganda institucional ou do administrador que procura a fama e a aprovação social. Tampouco a divulgação da renda deve ser utilizada para satisfazer a curiosidade pública ou da mídia. Também não deve ser usada como bandeira de algumas categorias para, com base no salário recebido por determinados servidores, postularem seus próprios aumentos salariais<sup>58</sup>.

---

<sup>57</sup> CACHAPUZ, Maria Cláudia. *Intimidade e vida privada no novo Código Civil brasileiro: uma leitura orientada no Discurso Jurídico*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2006, p. 268.

<sup>58</sup> SANT'ANNA, *op. citato*, p. A-3.

Restrições à privacidade por regulamentos ou atos de órgãos públicos para satisfazerem casuísmo constituem arbitrariedade, vedada pela ordem jurídica nacional<sup>59</sup>. Trata-se de ato ilícito que não encontra eco na Lei 12.527/2011, nem nos conceitos básicos da Transparência administrativa.

## 5.5. PRESERVAÇÃO DOS DADOS SENSÍVEIS: NÚCLEO ESSENCIAL DA PRIVACIDADE

Ainda que haja interesse público ou geral justificável, os dados sensíveis não podem, de modo algum, serem divulgados, pelo excessivo caráter intrusivo, sob pena de atingir o núcleo essencial desse direito fundamental<sup>60</sup>.

Conforme já assinalado, a doutrina considera que os dados sensíveis estão diretamente vinculados ao núcleo essencial da personalidade e dignidade da pessoa humana. Sua divulgação pode ensejar inclusive práticas discriminatórias. Por isso, a restrição de seu acesso é intensa, no particular.

## 5.6. PONDERAÇÃO

A técnica da ponderação dos direitos fundamentais em conflito, com os subprincípios da adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito<sup>61</sup> também podem trazer luzes para o presente debate. Nesse contexto, a divulgação de rendimentos de agentes, servidores e empregados públicos sem qualquer justificativa concreta não atende à razoabilidade.

O subprincípio da adequação exige que a invasão à privacidade dos agentes públicos seja a menor possível quando a intervenção “for estritamente necessária à proteção do interesse

---

<sup>59</sup> MENDES, *op. citato*, pp. 73-74.

<sup>60</sup> ID. p 43.

<sup>61</sup> ALEXY, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993, pp. 111-115.

público”<sup>62</sup>. A divulgação dos rendimentos do funcionalismo público não resulta, por si só, no controle de pagamentos indevidos. Não é, portanto, a medida mais adequada para os fins do art. 37 da Constituição. Trata-se de medida extrema que aniquila a privacidade do servidor público em detrimento de um vago, etéreo e difuso monitoramento pela sociedade civil.

Para Pierini, Lorences e Tornabene<sup>63</sup>, uma gestão funcional sem efetivo controle, em segredo, nas sombras ou com obstáculos intransponíveis enseja uma atividade que diminui a essencial do Estado democrático “y deja la puerta abierta para transgresiones y abusos inaceptables”<sup>64</sup>. Para eles é legítimo que toda atividade exterior de todo funcionário ou empregado público seja conhecida como medida de controle geral de gestão, porém nem todos os seus atos devem ser considerados públicos<sup>65</sup>.

A liberdade de acesso à informação de órgãos públicos, ligada ao exercício da cidadania, em princípio, não se sobrepõe à privacidade, ainda que do empregado ou servidor público. Esta advém da dignidade da pessoa humana, base de todo o ordenamento constitucional e, por isso, no exame da proporcionalidade em sentido estrito, a privacidade deve ter um peso maior que a liberdade de acesso.

Portanto, a mera divulgação de salários de servidores e empregados públicos não atende ao princípio da razoabilidade, considerando os direitos fundamentais em conflito.

## 5.7. RISCOS À SEGURANÇA PESSOAL

A publicidade da remuneração, em especial pela internet,

---

<sup>62</sup> SCHÄFER, Jairo Gilberto. *Direitos fundamentais: proteção e restrições*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001, p. 108.

<sup>63</sup> PIERINI, Alicia; LORENCES, Valentín; TORNABENE, María Inés. *Hábeas data: derecho a la intimidad*. Buenos Aires: Editorial Universidad, 1999, p. 31.

<sup>64</sup> Tradução livre: deixa uma porta aberta para transgressões e abusos inaceitáveis.

<sup>65</sup> ID, p. 256.

pode trazer riscos acentuados a outros direitos fundamentais do empregado/servidor público e de seus familiares, que se acentuam em determinadas carreiras estatais. Não é o caso dos subsídios dos magistrados do Poder Judiciário Federal e membros do Ministério Público da União que já são públicos<sup>66</sup> e que o risco à segurança não decorre propriamente da remuneração, mas da atividade que exercem. Todavia, a exposição excessiva da renda pode comprometer, por exemplo, a segurança pessoal de policiais, auditores, agentes de segurança e penitenciários, peritos do INSS e etc.

Uma vez disponibilizada a renda, aumenta exponencialmente a possibilidade de seu tratamento para os mais diversos fins, entre as quais, fraudes, chantagens, extorsões, sequestros, elaboração de perfis e padrões de comportamento (por meio de técnicas como *data mining*).

O Supremo Tribunal Federal, porém, no julgamento de Agravo Regimental na Suspensão de Segurança 3902 concluiu pela possibilidade de publicidade dos vencimentos de servidores públicos, embora reconheça que a segurança física ou corporal dos servidores e seus familiares fiquem “um tanto ou quanto fragilizada”, pois “é o preço que se paga pela opção por uma carreira pública no seio de um Estado republicano”. Asseverou ainda que não cabe falar em intimidade e vida privada e que a negativa de prevalência da publicidade administrativa constitui grave lesão a ordem pública<sup>67</sup>.

## 5.8. O MOSAICO E A MINERAÇÃO DE DADOS

A decisão referida, porém, ignora os ensinamentos da teoria do mosaico e as novas técnicas de processamento de dados, já mencionadas.

---

<sup>66</sup> Cf. entre outras fontes: SANT’ANNA, *op. citato*, p. A-3.

<sup>67</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental na Suspensão de Segurança 3.902. Plenário. Relator Ministro Carlos Ayres Britto. Publicado no Diário de Justiça eletrônico de 3/10/2011.



A exposição da privacidade, em face dos novos meios de informação, é muito melhor descrita pela teoria do mosaico do que pela dos círculos concêntricos. A junção das diversas informações dos indivíduos constante desses meios, em especial da internet, acabam por desnudar amplamente a vida privada da pessoa humana. A divulgação do rendimento do servidor público é importante peça desse mosaico, que, uma vez montado, revela o indivíduo.

Atualmente, os dados pessoais têm sido tratados por diversas técnicas entre as quais *profiling* ou *data mining* (mineração de dados), que procuram extrair novas informações, que podem estar ocultas, para descobrir, entre outras coisas, padrões de comportamento<sup>68</sup>. Por essa técnica, os dados pessoais são processados, “com auxílio de métodos estatísticos, [...] de inteligência artificial e outros mais, com o fim de obter uma [...] síntese dos hábitos, preferências pessoais e outros registros da vida dessa pessoa”, extraíndo futuras tendências de decisões e de comportamentos<sup>69</sup>.

Existem programas informáticos “capazes de criar um perfil do sujeito a partir da aplicação de dados dispersos que só passam a adquirir significado quando reunidos”<sup>70</sup>. Kirkpatrick<sup>71</sup> assinala que nas redes sociais, como o Facebook, “many users willingly fill out extensive details about their career, relationships, interests, and personal history”<sup>72</sup>, que, em cruzamento com os rendimentos, podem escancarar a vida privada de muitos.

---

<sup>68</sup> MARÇULA, Marcelo; BENINI FILHO, Pio Armando. *Informática: conceitos e aplicações*. 3ª edição. São Paulo: Érica, 2008, p. 198.

<sup>69</sup> DONEDA, Danilo. *Da privacidade à proteção de dados pessoais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 173.

<sup>70</sup> DINIZ, *op. citato*, p. 50.

<sup>71</sup> KIRKPATRICK, David. *The facebook effect-the inside story of the company that is connecting the world*. New York: Simon & Schuster, 2010, pp. 200-201.

<sup>72</sup> Tradução livre: muitos usuários voluntariamente preenchem detalhes abrangentes sobre sua carreira, relacionamentos, interesses e história pessoal.

Keith Darrell<sup>73</sup> revela que há empresas especializadas em compilar perfis através do monitoramento das mídias sociais (*Social Media Monitoring* - SMM), mediante pesquisas em várias páginas das diversas redes sociais, também utilizadas pelos órgãos públicos.

A divulgação de rendimentos pode ser a peça chave na elaboração desses perfis e padrões de comportamento do servidor público. Isso pode representar um risco para a sua segurança pessoal e das informações públicas de que ele é detentor.

### 5.9. SOLUÇÃO VIÁVEL

Mesmo que se entende que é possível a divulgação de rendimentos de servidores públicos, há soluções que diminuem a exposição da privacidade de funcionários e permitem a transparência dessas informações.

Pelo citado subprincípio da adequação, “sempre que o legislador ou o administrador público tiver várias possibilidades concretas para atingir uma finalidade, todas com a mesma eficácia, deve optar, obrigatoriamente, por aquela que menos agrida os direitos individuais”<sup>74</sup>.

Uma solução viável, a fim de conciliar a política do *open file* e a privacidade e segurança do servidor, pensionista ou empregado e seus familiares, é a publicação dos rendimentos totais, com todas as vantagens, sem a identificação do beneficiário, conforme estabelece o atual art. 3º, VI, da Resolução 102/2009 do CNJ. Alia-se transparência com privacidade.

É possível, ainda, divulgar as faixas de remuneração, com a indicação genérica dos cargos e do número de servidores em cada faixa.

Em ambos os casos, o cidadão pode identificar distorções

---

<sup>73</sup> DARRELL, Keith B. *Issues in internet law: society, technology, and the law*. 6<sup>th</sup> Edition. Boca Raton-FL: Amber Book Company, 2011, p. 247.

<sup>74</sup> SCHÄFER, *op. citato*, pp. 108-109.

e aberrações e acionar os órgãos de controle. Esses, diante do interesse público e geral, em concreto, podem solicitar especificamente a identificação dos beneficiários da remuneração incompatível. Prestigia-se, assim, a moralidade e a publicidade pública, o livre acesso do cidadão e a privacidade do agente, servidor ou empregado público (ou pensionista).

## CONCLUSÃO

O livre acesso à informação do serviço público é um direito fundamental do cidadão. A Lei 12.527/2011 trouxe uma importante arma para a cidadania. Trata-se de uma conquista, de uma ferramenta, que aprimora a transparência da Administração e dá efetividade aos princípios da publicidade e da moralidade insertos no art. 37 da Constituição da República. O livre acesso passou a ser a regra e o sigilo a exceção.

Todavia, o acesso às informações não é absoluto, nem ilimitado. Ao contrário, encontra restrições, de acordo com o tipo de informação pretendida. Informações de caráter pessoal, por exemplo, têm acessibilidade restrita. Os dados sensíveis não podem ser publicados porque estão no núcleo essencial do direito à privacidade.

O direito fundamental à privacidade, intimidade, honra e imagem do titular do dado pessoal alcança os dados relativos à remuneração dos agentes, empregados e servidores públicos, civis e militares, ativos e inativos (inclusive pensionistas) do Judiciário, Legislativo e Executivo, da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e da Administração Direta, Indireta e Fundacional.

A proteção jurídica dos dados pessoais tem entre os seus princípios o consentimento, a finalidade, a adequação e a confidencialidade. Em regra, o dado pessoal goza de confidencialidade e sua divulgação depende, a princípio, do consentimento do titular. Sua utilização depende da observância dos princípios

da finalidade e da adequação.

O direito fundamental do cidadão de acesso à informação de entes públicos, a ser apurado em concreto e não em abstrato, tem seus limites no direito fundamental à privacidade do titular do dado pessoal relativo aos rendimentos que recebe do órgão público, que se encontra mais próximo da dignidade da pessoa humana, base do ordenamento nacional.

A divulgação de salários, subsídios, vencimentos, soldos, proventos, remuneração e vantagens por empregados, agentes e servidores públicos, por meio da internet, redes sociais, requerimentos administrativos ou quaisquer outros meios, sem qualquer justificativa razoável e concreta pelo órgão público ou sem o consentimento do titular, constitui ofensa ao direito fundamental inserto no art. 5, X, da Constituição da República. Além disso, afronta o princípio da razoabilidade.

A permissão de acesso à renda pode ensejar riscos à segurança pessoal de algumas categorias, especialmente considerando a teoria do mosaico e as modernas técnicas de cruzamento e processamento de dados.

Uma solução viável, a fim de conciliar transparência, livre acesso e privacidade, é a publicação dos rendimentos totais ou de faixas de remuneração, sem a identificação do beneficiário.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXY, Robert. *Teoria de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.

- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MAGISTRADOS DA JUSTIÇA DO TRABALHO. XVI Congresso Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho. Disponível em <[www.conamat.com.br /tesesaprovadasconamat.asp](http://www.conamat.com.br/tesesaprovadasconamat.asp)>. Acesso em 22 mai. 2012.
- BARROSO, Luís Roberto. Liberdade de expressão versus direitos da personalidade. Colisão de Direitos fundamentais e critérios de ponderação. In: SARLET, Ingo W. *Direitos Fundamentais, informática e comunicação: algumas aproximações*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.
- BEAL, Adriana. *Gestão estratégica da informação: como transformar a informação e a tecnologia da informação em fatores de crescimento e de alto desempenho nas organizações*. São Paulo: Atlas, 2004.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução 102 de 2009. Disponível em <<http://www.cnj.jus.br>>. Acesso em 23 mai. 2012.
- . Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. *Terceiro Plano Nacional de Direitos Humanos*. Brasília: SDH/PR, 2010.
- . Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental na Suspensão de Segurança 3.902. Plenário. Relator Ministro Carlos Ayres Britto. Publicado no Diário de Justiça eletrônico de 3/10/2011.
- . Supremo Tribunal Federal. *STF divulgará remuneração paga a ministros e servidores*. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=208053>>, Acesso em 23 mai. 2012.
- . Tribunal Superior do Trabalho. Ato 329/GP.GDGSET de 18/5/2012. Disponível em <[http://aplicacao.tst.jus.br/dspace/bitstream/handle/1939/23816/2012\\_ato0329.pdf?sequence=1](http://aplicacao.tst.jus.br/dspace/bitstream/handle/1939/23816/2012_ato0329.pdf?sequence=1)>, Acesso em 23 mai. 2012.

- BRIN, David. *The transparent society: will technology force us to choose between privacy and freedom?* Cambridge: Basic Books, 1998.
- CACHAPUZ, Maria Cláudia. *Intimidade e vida privada no novo Código Civil brasileiro: uma leitura orientada no Discurso Jurídico*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2006.
- CANADÁ. Office of the Privacy Commissioner of Canada. Disponível em: <<http://www.priv.gc.ca/>>. Acesso em 22 mai. 2012.
- CONESA, Fugencio Madrid. *Derecho a la intimidad, informática y Estado de Derecho*. Valencia: Universidad de Valencia, 1984.
- DARRELL, Keith B. *Issues in internet law: society, technology, and the law*. 6<sup>th</sup> Edition. Boca Raton-FL: Amber Book Company, 2011.
- DE LA CUEVA, Pablo Lucas Murillo. *Informática y protección de datos personales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.
- DINIZ, Ana Paola Santos Machado. Banco de Dados e intimidade informática no trabalho. In: *Revista da Amatra Vistos, etc.*. Salvador: Amatra 5, v. I, nº 8, 2008.
- DONEDA, Danilo. *Da privacidade à proteção de dados pessoais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.
- FARIAS, Edilson. *Colisão de direitos: a honra, a intimidade, a vida privada e a imagem versus a liberdade de expressão e informação*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1996.
- FROTA, Hidemberg Alves da. A Teoria dos Círculos Concêntricos da Vida Privada. In: *Revista Jurídica Unicoc*. Disponível em <[http://www.revistajuridicaunicoc.com.br/midia/arquivos/ArquivoID\\_67.pdf](http://www.revistajuridicaunicoc.com.br/midia/arquivos/ArquivoID_67.pdf)>, Acesso em 22 mai. 2012.
- GOUVÊA, Sandra. *O direito na era digital: crimes praticados por meio da informática*. Rio de Janeiro: Mauad, 1997.

- HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991.
- INFORMATION SHIELD. International Privacy Laws. Disponível em <<http://www.informationshield.com/intprivacylaws.html>>, Acesso em 22 mai. 2012.
- KIRKPATRICK, David. *The facebook effect-the inside story of the company that is connecting the world*. New York: Simon & Schuster, 2010.
- LENZA, Pedro. *Teoria Geral da Ação Civil Pública*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.
- LIMBERGER, Têmis. *O direito à intimidade na era da informática: a necessidade de proteção de dados pessoais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.
- LOPES, Cristiano Alencar. Acesso à informação pública para a melhoria da qualidade dos gastos públicos – literatura, evidências empíricas e o caso brasileiro. In: *Caderno de Finanças Públicas*. Brasília: ESAF, nº 8, dezembro/2007.
- LÓPES-AYLLON, Sérgio. El derecho a la información como derecho fundamental. In: CARPIZO, Jorge; CARBONELL, Miguel (coords). *Derecho a la información y derechos humanos: estudios en homenaje al maestro Mario de la Cueva*. México: Universidad Autónoma de México, 2000.
- MAIA, Luciano Soares. A privacidade e os princípios de proteção do indivíduo perante os bancos de dados pessoais. In: CONSELHO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS GRADUAÇÃO EM DIREITO. *Anais do XVI Congresso Nacional do Conpedi*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2008.
- MARÇULA, Marcelo; BENINI FILHO, Pio Armando. *Informática: conceitos e aplicações*. 3ª edição. São Paulo: Érica, 2008.
- MARZAL, Gloria. *Base de datos personales: requisitos para*

- su uso, comentário a la Lortad y normativa complementaria*. Bilbao: Deusto, 1996.
- MENDES, Gilmar Ferreira. *Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade: estudos de Direito Constitucional*. 3ª edição. 2ª tiragem. São Paulo: Saraiva, 2006.
- MÜLLER, Friedrich. *Métodos de trabalho do Direito Constitucional*. 3ª edição. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Protección de los datos personales de los trabajadoras: repertorio de recomendaciones prácticas de la OIT*. Geneva: Oficina Internacional del Trabajo, 1997.
- PASQUALI, Antonio. Um breve glossário descritivo sobre comunicação e informação. In: MELO, J. Marques de; SATHLER, L. *Direitos à Comunicação na Sociedade da Informação*. São Bernardo do Campo: Umesp, 2005.
- PIERINI, Alicia; LORENCES, Valentín; TORNABENE, María Inés. *Hábeas data: derecho a la intimidad*. Buenos Aires: Editorial Universidad, 1999.
- PORTUGAL. Assembleia da República. Constituição da República Portuguesa. Disponível em <<http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>>, Acesso em 22 mai. 2012.
- PROSSER, William L.. Privacy. In: *California Law Review*. v. 48, nº 3, august/1960.
- SANT'ANNA, Renato Henry. Servidores do Judiciário também devem ter seus salários divulgados na internet? Sim. Quem tem medo da transparência? In: *Folha de São Paulo*. Opinião. 26 de maio de 2012.
- SCHÄFER, Jairo Gilberto. *Direitos fundamentais: proteção e restrições*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.
- VALDES, Julio Téllez. *Derecho informático*. 2ª edición. México: McGraw-Hill, 1996.
- VIEIRA, Tatiana Malta. *O direito à privacidade na sociedade da informação: efetividade desse direito fundamental di-*



*ante dos avanços da tecnologia da informação.* Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2007.

UNIÃO EUROPEIA. Conselho da União Europeia. Directiva 1995/46/CE do Parlamento Europeu e do Conselho. 24 de outubro de 1995. In: *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*. Edição em português. nº 1 (281), 23/11/1995.

WARREN, Samuel D.; BRANDEIS, Louis D.. The Right of Privacy. In: *Harvard Law Review*. Harvard: v. IV, nº 5, december/1890.