

A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E A DIVULGAÇÃO NOMINAL DA REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS: *Da transmutação do “Interesse Público” em “Curiosidade Coletiva”.*

RESUMO. Ao ser editada a Lei nº. 12.527, de 18 de novembro de 2011, estabelecendo as linhas gerais sobre o direito de acesso às informações inerentes à Administração Pública, iniciou-se uma importante celeuma sobre a divulgação nominal da remuneração dos servidores públicos, que não consta expressamente no texto da lei, mas foi prevista em decreto federal. Dada a importância do tema, mostra-se oportuna a realização de um estudo sobre a aplicação e o alcance da norma, demonstrando a inutilidade e irregularidade da identificação dos nomes dos servidores quando da publicação de seus salários.

PALAVRAS CHAVE: REMUNERAÇÃO. SERVIDORES. DIVULGAÇÃO NOMINAL. IRREGULARIDADE.

SUMÁRIO. INTRODUÇÃO. I. A APLICAÇÃO DA LEI Nº. 12.527/11 PELOS ESTADOS E MUNICÍPIOS. II. A DIVULGAÇÃO INDIVIDUALIZADA DA REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS. III. DA RESPONSABILIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PELA INDEVIDA DIVULGAÇÃO NOMINAL DA REMUNERAÇÃO DE SEUS SERVIDORES. CONCLUSÃO. REFERÊNCIAS.

INTRODUÇÃO.

Com a edição da Lei nº. 12.527, de 18 de novembro de 2011, estabelecendo as linhas gerais sobre o direito de acesso às informações inerentes à Administração Pública, e impondo, em seu art. 45, “aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, em **legislação própria, obedecidas as normas gerais estabelecidas nesta Lei, definir regras específicas, especialmente quanto ao disposto no art. 9º e na Seção II do Capítulo III**”, muito se passou a discutir sobre o seu alcance e as medidas a serem adotadas pelos entes federados.

A norma supracitada garante ao cidadão o direito de obter: “I - orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada; II - informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos; III - informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado; IV - informação primária, íntegra, autêntica e atualizada; V - informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços; VI - informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; e VII - informação relativa: a) à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos; b) ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores”.

Das diretrizes impostas pela norma acima, a de maior repercussão, sem sombra de dúvida, refere-se à divulgação da remuneração dos servidores públicos, a qual sequer consta expressamente no texto da lei, comprovando que a curiosidade sobre a vida alheia transcende um real interesse pela probidade administrativa, uma vez que os mandamentos explícitos do regramento legal foram solenemente ignorados pela opinião pública.

Dada a importância do tema, mostra-se oportuna a realização de um estudo sobre a aplicação e o alcance da norma, no que se refere à divulgação dos ganhos individualizados dos servidores públicos.

I. DA APLICAÇÃO DA LEI Nº. 12.527/11 PELOS ESTADOS E MUNICÍPIOS.

Pela dicção da Lei nº. 12.527/11, os mandamentos gerais por ela estabelecidos devem ser observados por todos os entes da Federação, já os regramentos específicos restringem-se ao âmbito da União. Entretanto, quanto à divulgação da remuneração dos agentes públicos, conforme já mencionado, a lei federal foi silente, cabendo a cada ente suplementar a matéria.

A União Federal, por meio do Decreto nº. 7.724, de 16 de maio de 2012, regulamentou, em seu âmbito, a “Lei da Transparência”, assim disposto em seu art.7º, §3º, VI:

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

(...)

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

(...)

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

Depreende-se que a redação do dispositivo acima determina a divulgação dos contracheques dos **servidores públicos federais**, uma vez que a eficácia do mencionado decreto se restringe à União. Assim, o mesmo não alcança os demais entes da Federação, os quais devem editar seus próprios regulamentos.

Chega-se, dessa forma, à inarredável conclusão de que a Lei nº. 12.527/11 não possui eficácia imediata sobre Estados e Municípios, pois apenas define as linhas gerais que deverão ser observadas quando da edição de norma local, e o Decreto Federal nº. 7.724/12 não produz, igualmente, efeito algum sobre os demais entes federativos.

Em que se pese a limitação acima, foi amplamente divulgado pelos meios de comunicação que a remuneração de todo e qualquer servidor público deveria ser nominalmente divulgada, o que, de um lado, fez com que Administradores afoitos procedessem à publicação das respectivas folhas de pessoal, e, de outro, ocasionou a execração daqueles que se acautelaram em razão da ausência de regulamentação.

A opinião pública passou a considerar o administrador afoito verdadeiro pilar da moralidade, ainda que a publicação por ele ordenada se encontre eivada de erros e impropriedades, pois feita às pressas no afã de “prestar contas à sociedade”, e o administrador cauteloso sinônimo de ímprobo. Parece ser muito difícil ao administrado compreender que rapidez não é sinônimo de eficiência, e que a transparência deve refletir o real conteúdo dos atos administrativos, com todas as suas especificações, e não a mera publicação de um valor ao lado de um nome. Não é possível inferir a exatidão de uma informação sem conhecer seus fundamentos, mas nada disso parece importar.

Insta observar que não se pretende defender aqui a não divulgação da remuneração dos servidores, pois, como qualquer ato administrativo, trata-se de informação pública. Pretende-se sim ponderar o correto meio de fazê-la, o qual deverá estar contido em regulamento local.

II. DA DIVULGAÇÃO INDIVIDUALIZADA DA REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS.

A Lei nº. 12.527/11 dispõe “sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal”.

Seguem abaixo transcritos os dispositivos constitucionais que a norma regulamenta:

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:

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.

(...)

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

(...)

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

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

(...)

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

(...)

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

Percebe-se que as normas constitucionais em referência garantem o acesso a informações **necessárias** (art.216, §2º), ou de **interesse** particular, coletivo ou geral. Algo “necessário” é, por definição, algo indispensável, imprescindível. “Interesse”, por sua vez, consubstancia algo que importa, é útil, ou traz proveito a alguém.

Conhecer as despesas administrativas, dentre as quais se inclui a remuneração dos servidores públicos, ainda que algumas vezes não seja necessário e não traga proveito a ninguém, é, no mínimo, importante. Mas conhecer o valor pago pela Administração a seus servidores não significa identificar nominalmente seus beneficiários, até porque essa informação não é de interesse coletivo ou geral.

Em recente entrevista dada por André Ramos Tavares ao Jornal Carta Forense (Edição de setembro de 2012)¹, assim afirmou o ilustre constitucionalista sobre o tema:

(...)

*Há nítida confusão entre transparência ou acesso, de um lado, com exposição pública indevida ou desnecessária, de outro. A publicidade administrativa e a informação de interesse público ou coletivo, presentes no art. 5º, referem-se aos gastos da entidade pública, isto é, quanto e como essas entidades utilizam seus recursos. Não há necessidade e nem adequação de medida tão extrema, pois é possível – por inúmeras maneiras – agir com ampla transparência sem subtrair a **privacidade** de seus servidores, nem colocá-los em risco de segurança. As pessoas não vivem isoladas, pois são conhecidas pelos seus nomes, profissão e locais de trabalho e residência.*

Tanto isso é verdade que, em nenhum momento, a Lei de Acesso à Informação impôs a divulgação individualizada dos ganhos do servidor. Essa imposição foi feita pelo Decreto nº. 7.724/12, o que motivou vários questionamentos acerca da sua legalidade, pois teria extrapolado os limites da norma a qual regulamenta. Se a Lei assim não determina, cabe indagar o motivo de seu regulamento tê-lo feito.

A Constituição Federal já impõe, em seu art.39, §6º, a publicação do valor da remuneração e subsídio dos cargos em empregos públicos². Ocorre que as distorções salariais quase nunca se encontram no valor da remuneração do cargo, mas sim em acréscimos irregulares concedidos a determinados servidores, de modo que o artigo constitucional não

¹ Disponível em: < <http://www.cartaforense.com.br/conteudo/artigos/publicidade-dos-salarios-de-servidores-publicos-posicao-contraria/9320>>

² **Art. 39** - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.

(...)

§ 6º - Os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário publicarão anualmente os valores do subsídio e da remuneração dos cargos e empregos públicos.

subsídia uma publicidade hábil a uma fiscalização eficaz, sendo essa a provável razão da determinação contida no art.7º, §3º, VI, do Decreto Federal nº. 7.724/12.

Muitas vezes se insurgiram contra essa publicação individualizada dos ganhos, sempre ao argumento de possível ofensa à intimidade do servidor. Por conta dessas insurgências, foram iniciadas demandas judiciais, nas quais, em uma cognição preliminar, discute-se um conflito de normas constitucionais, *in casu*, a “proteção à dignidade da pessoa humana e à intimidade” e o “princípio da publicidade dos atos administrativos”. Nessas decisões, concluiu-se pela preponderância do segundo.

A decisão exarada pelo Supremo Tribunal Federal nos autos do Pedido de Suspensão de Segurança nº. 623³ é um exemplo do acima mencionado. Nela se concluiu que o direito fundamental de acesso à informação pública e o princípio da publicidade da atuação da Administração, “*para além da simples publicidade do agir de toda a Administração Pública, propicia o controle da atividade estatal até mesmo pelos cidadãos*”. Fundamentou-se o julgado no pressuposto de que a remuneração dos agentes públicos constitui informação de interesse coletivo, a qual deve prevalecer sobre o princípio da proteção à intimidade.

Ousa-se discordar da decisão supracitada. Para que se possa falar em conflito, e conseqüente sobreposição de preceitos constitucionais, é necessário que o julgador se encontre diante uma situação em que as duas normas colididas não consigam subsistir em harmonia, ou seja, a aplicação de uma anula a eficácia da outra. Caso contrário, o conflito será aparente, como de fato ocorre na hipótese sob análise, sendo esse o ponto nevrálgico do presente artigo.

Deve sim haver publicidade, mas essa deve, e **pode**, respeitar a intimidade do servidor. A remuneração paga pela Administração ao servidor **deve** ser divulgada, mas isso significa dizer que o seu nome deve ser veiculado ao seu lado? Acredita-se ser a negativa a melhor resposta a essa indagação.

Na SL n. 623 antes citada, foi utilizada como precedente a decisão exarada na SS 3902/SP⁴, que considerou legítima a divulgação dos salários dos servidores municipais de São Paulo na internet. Ocorre que esse mesmo precedente indicou a possibilidade de

³ BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Suspensão de Segurança nº. 623. Disponível em: < http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/SL_623.pdf>. Acesso em: 15 de set. de 2012.

⁴ BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Suspensão de Segurança nº. 3902. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=110745>>. Acesso em: 13 de set. de 2012.

divulgação individualizada da remuneração dos servidores por meio de suas **matrículas**, conforme se extrai de excerto abaixo transcrito:

SS 3902 / SP - SÃO PAULO SUSPENSÃO DE SEGURANÇA

Relator(a): Min. CEZAR PELUSO (Presidente)

Julgamento: 08/07/2009

Decisão Proferida pelo(a): Min. GILMAR MENDES

Publicação: DJe-146 DIVULG 04/08/2009 - PUBLIC 05/08/2009 - RTJ VOL-00210-02 PP-00955

(...)

Contudo, a forma como a concretização do princípio da publicidade, do direito de informação e do dever de transparência será satisfeita constitui tarefa dos órgãos estatais, nos diferentes níveis federativos, que dispõem de liberdade de conformação, dentro dos limites constitucionais, sobretudo aqueles que se vinculem à divulgação de dados pessoais do cidadão em geral e de informações e dados públicos que podem estar justapostos a dados pessoais ou individualmente identificados de servidores públicos que, a depender da forma de organização e divulgação, podem atingir a sua esfera da vida privada, da intimidade, da honra, da imagem e da segurança pessoal.

Assim, diante do dinamismo da atuação administrativa para reagir à alteração das situações fáticas e reorientar a persecução do interesse público, segundo novos insumos e manifestações dos servidores, do controle social e do controle oficial, por exemplo, deve-se a municipalidade perseguir diuturnamente o aperfeiçoamento do modo de divulgação dos dados e informações, bem como a sua exatidão e seu maior esclarecimento possível.

Nesse sentido, a Administração poderá sempre buscar soluções alternativas ou intermediárias. No caso em questão, uma solução hipoteticamente viável para a finalidade almejada seria a substituição do nome do servidor por sua matrícula funcional.

Novas soluções propostas à Administração são sempre viáveis para aperfeiçoar a divulgação de dados que privilegiem a transparência e busquem preservar, ao mesmo tempo, a intimidade, a honra, a vida privada, a imagem e a segurança dos servidores (e daqueles que dele dependem).

(...)

Ante o exposto, defiro o pedido para suspender a execução das decisões liminares, proferidas nos autos dos mandados de segurança nº 180.176-0/7-00 e 180.589-0/1-00 (esta no Agravo Regimental nº 180.589-0/3-01), em trâmite no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. (grifo não constante no original)

Publique-se.

Comunique-se com urgência.

Brasília, 8 de julho de 2009.

Ministro GILMAR MENDES

De fato, não é possível sequer concluir que a divulgação nominal da remuneração é eficaz, pois o nome do servidor não possibilita ao administrado conhecer a sua situação funcional, o que abrange tempo de serviço, enquadramentos, promoções, progressões, especializações concluídas e etc. Sem um mínimo detalhamento da vida funcional do servidor, a divulgação da sua remuneração servirá tão somente para lhe expor e saciar a curiosidade alheia sobre seus ganhos.

Considerando que “o curioso cuida do que não deve ser cuidado, mas descuida do necessário” (S. Boaventura), merece revisão o entendimento até então adotado pela Administração Pública e pelo Supremo Tribunal Federal. Ora se o objetivo é tão somente dar

publicidade à despesa administrativa, bastaria especificar o cargo do servidor ou a sua matrícula funcional. Mas se o objetivo é municiar a população com informações suficientes à identificação de desvios e irregularidades, devem ser disponibilizadas as informações essenciais de sua vida funcional. Entretanto, seja qual for o intento da norma, é certo que o nome do servidor em nada contribuirá para a concretização do mesmo.

III.DA RESPONSABILIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PELA INDEVIDA DIVULGAÇÃO NOMINAL DA REMUNERAÇÃO DE SEUS SERVIDORES.

Explanada a inutilidade da identificação nominal das remunerações públicas, deve-se analisar a possibilidade de responsabilização do próprio ente federativo (União, Estados e Municípios) ou de suas entidades por eventuais danos que seus servidores venham a sofrer.

A própria Lei nº. 12.527/11 dispõe, em seu art. 34, que "*os órgãos e entidades públicas respondem diretamente pelos danos causados em decorrência da divulgação não autorizada ou utilização indevida de informações sigilosas ou informações pessoais, cabendo a apuração de responsabilidade funcional nos casos de dolo ou culpa*". Nem poderia ser diferente, uma vez que o art.5º, X c/c art.37, II, §3º, da CF já fazem disposição similar.

Ora, se: **a)** não há imposição legal exigindo a divulgação dos salários dos servidores públicos; **b)** a imposição foi feita por regulamento federal; **c)** a medida não é útil e necessária; e **d)** tanto a Constituição Federal quanto a Lei nº. 12.527/11 impõem o dever de indenizar a divulgação indevida ou não autorizada de informações pessoais; não restam dúvidas que eventual prejuízo, moral ou material, sofrido pelo servidor em razão da publicação nominal de sua remuneração acarretará na responsabilidade objetiva da Administração Pública.

Essa possibilidade de responsabilização da Administração Pública é mais um argumento contrário à identificação nominal do servidor, pois ainda que a divulgação da sua remuneração possa vir a conter erros, os quais sempre existirão, a probabilidade dos referidos erros acarretarem danos ao servidor será consideravelmente minorada, o que evitará uma “enxurrada” de ações indenizatória em face da Fazenda Pública.

Assim, mostra-se imperativa que qualquer disponibilização de informações funcionais deva ser precedida de regulamentação normativa local, nos termos preconizados pela Lei de Acesso à Informação, que deverá estabelecer o correto procedimento a ser adotado, sendo desnecessária e fortemente contra indicada a identificação nominal dos servidores.

CONCLUSÃO

Conforme demonstrado no presente artigo, a divulgação nominal da remuneração dos servidores públicos não decorre de imperativo constitucional, nem muito menos legal, pois a Lei nº. 12.527/11 não fez essa previsão. Também não se mostra hábil a uma fiscalização eficaz, pois não subsidia o administrado com as informações essenciais a essa finalidade.

Impossível chegar à outra conclusão senão a de que a forma de divulgação acima citada serve tão somente para saciar a curiosidade coletiva sobre os ganhos alheios, o que por si só já macula o procedimento. Esse objetivo, implícito e mascarado, configura verdadeira ilegalidade, além de atentar contra o princípio constitucional da proteção à intimidade. Mas, acima de tudo, pode-se dizer que é um objetivo inidôneo, imoral e mesquinho.

Também se conclui que aqueles que impuseram essa espécie de divulgação remuneratória (nominal) muito provavelmente se serviram desse instrumento para angariar a simpatia da opinião pública que, meretriz dos meios de comunicação, julga serem essas autoridades dignas de mérito. Uma injustiça, sem sombra de dúvida, pois assim como “curiosidade coletiva” não se confunde com “interesse público”, simpatia não é sinônimo de respeito, na medida em que esse último decorre de um juízo de valor consciente de sua escolha, e das conseqüências dessa.

Os curiosos não darão outro destino à divulgação da remuneração dos servidores públicos, seja ela nominal ou não, senão à perpetuação da maledicência. De outro lado, os interessados, desde que municiados com informações funcionais relevantes, poderão de fato exercer um controle sobre as despesas públicas, mas, para esses, a identificação nominal dos servidores beneficiários não será relevante.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em 10 set. 2012.

BRASIL. **Lei nº. 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em 10 set. 2012.

BRASIL. **Decreto nº 7.724, de 16 de Maio de 2012**. Disponível em: < <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/2012/decreto-7724-16-maio-2012-612993-publicacao-original-136107-pe.html>>. Acesso em 10 set. 2012.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Suspensão de Segurança nº. 623. Disponível em: < http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/SL_623.pdf>. Acesso em: 15 de set. de 2012.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Suspensão de Segurança nº. 3902. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=110745> >. Acesso em: 13 de set. de 2012.

TAVARES. André Ramos. **Publicidade dos salários de servidores públicos: posição contrária**. Disponível em: < <http://www.cartaforense.com.br/conteudo/artigos/publicidade-dos-salarios-de-servidores-publicos-posicao-contraria/9320>>. Acesso em: 13 de set. de 2012.