

**UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
DIRETORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

MICHELLI FERNANDA BUSNELLO

**O CONTROLE SOCIAL E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA QUANTO À
DIVULGAÇÃO DE INFORMAÇÕES PESSOAIS DOS AGENTES
PÚBLICOS À LUZ DA LEI 12.527/11– LAIP**

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

CURITIBA

2013

MICHELI FERNANDA BUSNELLO

**O CONTROLE SOCIAL E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA QUANTO À
DIVULGAÇÃO DE INFORMAÇÕES PESSOAIS DOS AGENTES
PÚBLICOS À LUZ DA LEI 12.527/11– LAI**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Gestão Pública Municipal, Modalidade de Ensino a Distância, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná - UTFPR - Campus Curitiba.

Orientador: Prof. Dr. Antônio Gonçalves de Oliveira

CURITIBA

2013

TERMO DE APROVAÇÃO

O CONTROLE SOCIAL E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA QUANTO À DIVULGAÇÃO DE INFORMAÇÕES PESSOAIS DOS AGENTES PÚBLICOS À LUZ DA LEI 12.527/11– LAIP

Por

Michelli Fernanda Busnello

Esta monografia foi apresentada às 09h00 do dia **07 de dezembro de 2013** como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em **Gestão Pública Municipal**, Modalidade de Ensino a Distância, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Campus Curitiba. A candidata foi arguida pela Banca Examinadora composta pelos professores abaixo assinados. Após deliberação, a Banca Examinadora considerou o trabalho_____

Prof. Dr. Antonio Gonçalves de Oliveira
UTFPR - Campus Curitiba
(orientador)

Prof. Dr. Moisés Francisco Farah Junior
UTFPR - Campus Curitiba

Prof. *M.Sc.* Tiago Cavalcante Nascimento
UTFPR - Campus Curitiba

*Para aquele cuja ausência física me acompanhará até o nosso reencontro, o meu
companheiro de infância e adolescência, meu eterno irmão Caio Murilo Busnello.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus e aos mentores espirituais, pela força e energia constante dispensada a mim e à minha família, e principalmente por cuidarem do meu pai e da minha mãezinha, pois carregam um sentimento de separação por dimensões diferentes com meu irmão, sendo esse sentimento imensurável por mim.

A Deus, por ensinar minha família a sentir saudades, contudo sem exigir a presença física de meu irmão Caio.

Por ser neta daquela que faz *juz* ao nome da rainha das flores minha amada “Vó Rosa”, por seus ensinamentos diários de paciência, resignação, amor ao próximo e caridade diária.

Sou grata por ter a oportunidade de reverberar o chamamento mãe todos os dias.

Aos meus irmãos Paulo Afonso e Harrison pelo apoio de sempre e pelos amados sobrinhos Bryan e Paulo Henrique.

Ao Rafael namorado querido por aceitar minha ausência em mais uma pesquisa monógrafa.

Agradeço a todos os meus parentes, meus avós e avôs, tios, tias, primos e primas, os quais eu escolhi ter vínculo sanguíneo e espiritual.

Aos meus amigos de caminhada, que sabem o quanto são importantes, os de trabalho e curso, em especial à minha amiga queridíssima Edriana, que tive o enorme prazer de conhecer durante o curso, sem esquecer as caronas alegres ao amanhecer com música e pão de queijo, e ao amigo Denis pela ajuda espontânea de sempre, e mais ainda, por me recordar o quanto é grandioso receber apoio quando mais precisamos.

A existência do Pólo EaD Chopin Tavares de Lima de Itapetininga e a UTFPR, pois, do contrário, não teria chance de findar o curso de especialização, sem esquecer das queridas tutoras Dani e Solange.

Ao meu orientador Prof. Dr. Antônio, pela paciência e, claro, pelas cobranças e contribuições que me levaram a alcançar o objetivo e concluir o presente trabalho. Meu muito obrigado!

Por fim, sou grata a Deus por findar esse trabalho, do qual pensei inúmeras vezes em desistir.

“Por que nada temos, tudo faremos!”

CARLOS DITTBORN PINTO

RESUMO

BUSNELLO, Michelli Fernanda. O controle social e a Administração Pública quanto à divulgação de informações pessoais dos agentes públicos à luz da Lei 12.527/11– LAIP. 2013. 38 f. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal). Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2013.

A informação é um direito referente ao acesso a assuntos atinentes tanto ao indivíduo como também a uma comunidade, classe de pessoas ou profissionais, com interesses em comum. O objetivo deste trabalho é discorrer acerca da divulgação dos salários de agentes públicos, que é reflexo do controle social da Administração Pública expresso na Lei Federal nº. 12.527 de 18 de novembro de 2011. Para tanto, a pesquisa parte da definição de Administração Pública e agentes públicos e, em seguida, são tecidas considerações acerca dos princípios constitucionais da transparência, publicidade e supremacia do interesse público. A partir de tais definições, adentra-se na temática central da pesquisa, que é a divulgação de vencimentos dos agentes públicos como reflexo do controle social consagrado pela Lei 12.527/11, mais conhecida como Lei de Acesso à Informação Pública e seu confronto com o Direito fundamental à intimidade. Tudo isso com base nos apontamentos doutrinários e jurisprudenciais.

Palavras-Chave: Acesso. Informação. Controle Social. Lei 12.527/11. Divulgação de Salários. Constitucionalidade.

ABSTRACT

BUSNELLO, Michelli Fernanda. Social control and Public Administration regarding the disclosure of personal information of public in the light of the Law 12.527/11- LAIP. 2013. 38 f. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal). Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2013.

The information is a right concerning access to matters pertaining to the individual but also the community , or professional class of people with common interests. The objective of this work is to discuss about the disclosure of salaries of civil servants, which is a reflection of social control expressed in Public Administration Federal Law 12,527 of 18 November 2011. Therefore, the research part of the definition of public administration and public and. Then elaborates on the constitutional principles of transparency , publicity and supremacy of public interest. From these definitions, enters into the central theme of the research is that the disclosure of salaries of public officials as a reflection of social control established by Law 12.527/11, better known as the Law on Access to Public Information and its confrontation with the fundamental right to privacy. All this based on doctrinal and jurisprudential notes.

Keywords: Access. Information. Social Control. Law 12.527/11. Disclosure of Salaries. Constitutionality.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
1.1 PROBLEMÁTICA	11
1.2 JUSTIFICATIVA	11
1.3 OBJETIVOS	12
1.3.1 Objetivo Geral	12
1.3.2 Objetivos Específicos	12
1.4 DELIMITAÇÃO DO TEMA	12
2 REFERENCIAL TEÓRICO	14
2.1 CONCEITO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	14
2.2 DA DEFINIÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS	15
2.3 DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	16
2.3.1 Princípio da Supremacia do Interesse Público	17
2.3.2 Princípio da Publicidade	18
2.3.3 Princípio da Transparência	18
3 DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA.....	20
3.1 O CONTROLE SOCIAL E A LEI DE ACESSO A INFORMAÇÃO PÚBLICA	22
4 A DIVULGAÇÃO DE INFORMAÇÕES PESSOAIS DOS AGENTES PÚBLICOS X PRINCÍPIO DA INTIMIDADE.....	25
4.1 DIREITO À PRIVACIDADE E À INTIMIDADE.....	25
4.2 A INFORMAÇÃO ENQUANTO DIREITO CONSTITUCIONAL FUNDAMENTAL..	26
5 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	31
5.1 TIPO DE ESTUDO	31
5.2 RESPOSTA À QUESTÃO DE PESQUISA	31
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	34
REFERÊNCIAS	36

1 INTRODUÇÃO

O acesso à informação pública é um direito protegido pela Declaração Universal dos Direitos Humanos; no Pacto Internacional dos Direitos Políticos; na Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção e na Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão, que tem o Brasil como um dos países signatários. Ademais, o acesso a informação está garantido na Carta Magna de 1988, no art. 5º, inciso XXXIII, art. 37, § 3º, inciso II e no art. 216, § 2º, regulamentados pela Lei Federal nº 12.527/2011.

Hodiernamente, a exposição de informações pessoais, principalmente dos vencimentos, diretamente vinculada aos nomes dos agentes públicos, tornou-se um divisor de opiniões, justamente por suscitar os mais variados posicionamentos e alavancar enormes repercussões no âmbito jurídico e nas repartições públicas e seus arredores.

Isso tudo em virtude do advento da Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, popularmente conhecida como Lei de Acesso à Informação Pública – LAIP, que em seu art. 31, § 5º envida que “o regulamento disporá sobre o tratamento de informação pessoal”, e em seu art. 45 prescreve que os Entes Federados, em regulamentação própria, estabelecerão em seu âmbito como se dará a divulgação de tais informações, incluindo a divulgação nominal dos vencimentos percebidos pelos mesmos.

A Lei de Acesso à Informação Pública – LAIP garante à coletividade o acesso às informações públicas, impondo transparência ao Estado, de modo que seus dispositivos fortaleçam o controle social, em consonância com o ideal previsto no texto constitucional.

Para assegurar a implantação da nova lei, a Administração Pública, tanto direta como indireta, deve manter institucionalizados atendimentos públicos, implementar a transparência e o fácil acesso em todos os órgãos públicos, constituindo a chamada cultura de acesso aos cidadãos.

Portanto, a LAIP tem o objetivo de extirpar a cultura do sigilo, costumeira na sociedade, que vem prevalecendo por décadas dificultando o acesso e a fiscalização do povo sobre os atos administrativos. Cumpre destacar que o art. 3º, inciso I da LAIP, assegura o acesso às informações públicas por intermédio de uma das principais diretivas, qual seja, a publicidade como preceito geral e o sigilo como a exceção.

O trabalho está dividido em seções, pois não há como se falar em Administração Pública e agente público sem defini-los, e mais ainda, é preciso discorrer sobre os princípios norteadores da LAIP, os quais vinculam os administradores públicos e pelos quais é exercido

o controle social. Por último, será discorrido sobre a divulgação de informações pessoais dos agentes públicos e suas discordâncias no meio jurídico, acadêmico e na sociedade, divulgação essa introduzida pela Lei de Acesso a Informação Pública.

1.1 PROBLEMÁTICA

Mesmo com a entrada em vigor da Lei Federal 12.527/2011, obrigando a divulgação e acesso aos cidadãos de informações sob a guarda da Administração Pública, com o intuito de fortalecer a democracia no Brasil, estimulando a participação popular junto ao Estado de Direito, coube aos Entes Federados, nos termos do art. 31, § 5º da LAIP, a regulamentação sobre as informações pessoais, contendo procedimentos para ditas exposições e o seu não impedimento.

O presente trabalho busca se ater e responder a seguinte questão de pesquisa: A divulgação de salários dos agentes públicos, como reflexo da LAIP, fere o direito fundamental à intimidade?

1.2 JUSTIFICATIVA

A escolha do tema é um assunto em voga, que ganhou destaque no âmbito jurídico e nas repartições públicas antes mesmo da publicação da LAIP, em virtude das inovações que esta apresenta em impor a regra da transparência de todos os atos da administração pública, englobando a divulgação de informações pessoais dos agentes públicos.

A LAIP não contém mecanismos suficientes quanto à forma que será dada a transparência da divulgação dos atos da administração pública, deixando a critério de cada ente federativo a regulamentação do procedimento da exposição dos atos públicos.

O presente trabalho busca apresentar qual a posição jurisprudencial e doutrinária acerca da divulgação dos vencimentos dos agentes públicos, com ênfase no embate entre a transparência e a intimidade, com o intuito de contribuir tanto com a gestão pública e o controle social.

Por fim, será demonstrado que a regra que vigora a partir da vigência da lei é a transparência e o repasse espontâneo de todos os atos da administração pública à população, incluindo os vencimentos dos agentes públicos, com exceção daqueles atos sigilosos previstos e autorizados por lei.

1.3 OBJETIVOS

1.3.1 Objetivo Geral

Discorrer acerca da divulgação dos salários dos agentes públicos e seu confronto com o direito fundamental à intimidade.

1.3.2 Objetivos Específicos

- a) Discorrer sobre o controle social dos atos da administração pública;
- b) Apresentar os princípios constitucionais da transparência, publicidade e a supremacia do interesse público;
- c) Identificar o que são informações pessoais elencadas na Lei de Acesso a Informação Pública;
- d) Abordar as críticas sobre a divulgação nominal do salário dos agentes públicos;
- e) Expor os posicionamentos doutrinários e jurisprudenciais acerca da matéria.

1.4 DELIMITAÇÃO DO TEMA

O presente estudo pretende ressaltar a importância da transparência em todos os atos da Administração Pública, incluindo as informações pessoais dos agentes públicos com

limitações à intimidade, evidenciando que a missão da LAIP é contribuir para a cultura de acesso, pois sem informações suficientes a sociedade não pode exercer o controle social.

2 REFERÊNCIAL TEÓRICO

2.1 CONCEITO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Para Braz (2008) Administração em sentido *lato sensu*, resume-se em toda atividade que se destina a organizar o desenvolvimento dos exercícios humanos.

Di Pietro (2002), resume a expressão Administração como àquela que abarca em sua nomenclatura tanto a atividade de superioridade em planejar, de direção, de comandar, bem como a subordinação de executar.

Pontuar todos os conceitos da palavra administração seria impossível, diante das discordâncias e as mais acirradas discussões acerca de seu significado, desta feita atenta-se ao termo Administração Pública, qual se relaciona com a prestação do serviço público e sua execução e, a respeito da conceituação da Administração Pública, a doutrina faz as seguintes ponderações:

Administração Pública (com iniciais maiúsculas) é um conceito que não coincide com Poder Executivo. Atualmente, o termo Administração Pública designa o conjunto de órgãos e agentes estatais no exercício da função administrativa, independentemente se são pertencentes ao Poder Executivo, ao Legislativo, ao Judiciário, ou a qualquer outro organismo estatal [...]. (MAZZA, 2012, p. 43).

Para o doutrinador Moraes, Administração Pública é:

[...] a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve para assegurar os interesses coletivos e subjetivamente como o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a Lei atribui o exercício da função administrativa do Estado. (MORAES, 2001, p. 305 *apud* ARAÚJO; PINTO, 2011, p. 20).

Não obstante, a exteriorização do Governo se dá por meio da Administração Pública. Logo, o Estado pratica sua atividade concreta por meio da Administração Pública, que por sua vez, exerce sua função por meio de ações direcionadas às necessidades sociais, realizadas de forma direta e imediata, efetuadas pelo Governo.

Moraes (2008) sucintamente faz uma divisão entre Administração Pública objetiva e subjetiva. A primeira é a movimentação concreta e sem demora desenvolvida pelo Estado para o alcance dos interesses coletivos, ao passo que a segunda é o agrupamento de órgãos e de pessoas jurídicas, para os quais a lei atribui o desempenho da função administrativa do Estado.

Di Pietro (2002) alude ainda que, tanto no direito privado quanto no público, os atos da administração são limitados, existindo uma vontade externa norteando o administrador a percorrer a finalidade almejada, em que:

Administração é a atividade do que não é senhor absoluto. Tanto na administração Privada, como na Pública, há uma atividade dependente de uma **vontade externa**, individual ou coletiva, vinculada ao princípio da finalidade; vale dizer que toda atividade de administração deve ser útil ao interesse que o administrador deve satisfazer. (DI PIETRO, 2002, p. 53-54, grifos do autor).

Destarte, a subordinação, se tratando especificamente da Administração Pública, advém do disposto em lei e, na qual fica o administrador adstrito à sua finalidade, e é nesse quesito que alguns autores como Di Pietro (2002) e Meirelles (2009) amplificam a palavra Administração no direito público, abrangendo tanto a legislação quanto a execução, ao passo que outros acrescentam a função administrativa e a função de governo.

Em síntese, pode-se definir a Administração Pública como a união de órgãos diretos/ indiretos e os chamados agentes públicos que serão definidos no próximo capítulo, para que em conjunto movimentem a máquina chamada Estado, pois que prestam seus serviços, buscando satisfazer as necessidades da população, vinculados aos princípios administrativos.

2.2 DA DEFINIÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS

Pode-se dizer que se considera agente público toda pessoa física incumbida, definitiva ou transitoriamente, de exercer alguma função estatal.

Para Mello (2010) a nomenclatura agente público é a mais ampla que se pode utilizar para classificar aquele que serve o Poder Público, mesmo que esse agente público sirva de forma esporádica ou ocasionalmente. O autor aponta que para ocorrer a caracterização de agente público, dois requisitos são essenciais: de forma objetiva, pelo desempenho estatal e por sua natureza, e de forma subjetiva com a investidura.

Entende-se assim, que o agente público pode ser o Chefe do Executivo, Senadores, Deputados e Vereadores, aqueles que ocupam empregos públicos ou cargos da administração direta tanto do judiciário, do executivo e do legislativo, servidores de autarquias, empresas públicas, fundações governamentais, sociedades de economia mista, concessionários e permissionários de serviço público, os contratados, os requisitados.

Meirelles (2009) leciona que os agentes públicos são reconhecidos como gêneros, se dividindo em cinco categorias (agentes políticos, agentes administrativos, agentes honoríficos, agentes delegados e credenciados), os quais se subdividem em subespécies ou subcategorias.

Porém, para fins deste estudo, a definição utilizada para os agentes públicos será com sentido amplo, englobando que são pessoas físicas que prestam serviços estatais.

Assim, todo aquele que desempenhar qualquer função na forma estatal, será considerado agente público, sendo reconhecido como tal enquanto estiver em ação, pois fica vinculado aos princípios da Administração Pública.

Cabe ressaltar que o Direito Administrativo é o conjunto de princípios e regras que integra a Administração Pública, sendo que aqueles que exercem a função administrativa do Estado de forma direta e indireta devem agir de acordo com os princípios basilares da administração pública, que estão elencados tanto na Constituição Federal de forma implícita e explícita, como em leis esparsas que se aplicam em toda Administração Pública.

2.3 DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Administração Pública é constituída por um conjunto de princípios implícitos e explícitos que norteiam o Direito Administrativo. Comumente, os princípios tratados obrigatoriamente pelos administradores são conhecidos como básicos e foram elencados pela Carta Magna de 1988, no art. 37, *caput*, são eles: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Os princípios como a razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, motivação e supremacia do interesse público, estão amparados na Lei Federal nº 9.784/1999 que, mesmo se tratando de uma lei de âmbito federal vinculativa, essa mesma norma enfatiza que a Administração Pública em sentido amplo, deve se ater a esses princípios, ainda que não elencados na Constituição Federal de 1988, sendo reconhecida como uma norma de conteúdo geral da atividade administrativa para todos os entes políticos, ou seja, para a União, Estados, Distrito Federal e Municípios. (MOURA, 2012).

Como mais atual dos princípios da Administração Pública tem-se o Princípio da Transparência, inserido por intermédio da Reforma da Lei de Responsabilidade Fiscal e pela LAIP. Para Meirelles (2009) os princípios que norteiam a administração pública, constituem fundamentos da ação administrativa, sendo os alicerces da atividade pública.

Diante da importância dos princípios pertinentes a administração pública, o administrador público não pode omitir ou dispensar de alguma forma tais princípios, sendo seu dever resguardar os interesses pertinentes a coletividade. Contudo, será abordado nos próximos capítulos um estudo mais aprofundado dos princípios da supremacia do interesse público, publicidade e da transparência, corolários tanto da LAIP como do controle social.

2.3.1 Princípio da Supremacia do Interesse Público

O princípio da Supremacia do Interesse Público está encartado no art. 2º, *caput*, da Lei Federal nº 9.784/99, que mesmo sendo de âmbito federal aplica-se a Administração Pública em todo território brasileiro.

Di Pietro (2002) e Meirelles (2009) definem esse princípio como o da finalidade pública, haja vista que deve prevalecer sobre o privado, afinal este último visa garantia própria, ou seja, os direitos atinentes ao indivíduo em benefício próprio, enquanto o público alcança o interesse coletivo e o bem-estar da sociedade.

É certo que o interesse público não está à disposição do administrador, dos agentes públicos, muito menos de particulares, pois os interesses públicos pertencem à coletividade, do qual o administrador público deve zelar como premissa básica da lisura e do comprometimento obrigatório.

Ao enfatizar a importância do interesse público, Mello (2009, p. 48) faz uma comparação, consignando que “se fosse necessário referir algo para encarecer-lhe o relevo, bastaria mencionar que, como acentuam os estudiosos, qualquer ato administrativo que dele se desencontre será necessariamente inválido”.

Portanto, por força deste princípio, havendo conflito entre o interesse privado e o interesse público, certamente que o último prevalecerá, justamente por atender interesse coletivo e não individual, afinal a administração pública está adstrita aos anseios da sociedade em geral.

2.3.2 Princípio da Publicidade

A Carta Constitucional de 1988 consagrou o princípio da publicidade, em seu art. 37, *caput*, compreendido como o simples dever de divulgação pelos meios de comunicação como diários oficiais e quadros de acesso dos atos administrativos editados.

O princípio da Publicidade alude que todo ato praticado pela Administração Pública, apenas tem validade com a publicação de seu conteúdo à população, salvo aqueles atos previstos na Constituição Federal de 1988, que em virtude da segurança pública do Estado ou da sociedade é imprescindível o sigilo. Paralelamente a esta regra principiológica, está o crescente interesse da coletividade pela informação advinda dos órgãos públicos.

Por conseguinte, é necessário que a informação seja repassada para que a sociedade e seus indivíduos exerçam com consciência e baseados em publicações de cunho oficial as liberdades públicas das quais estão garantidos.

Nos dizeres de Silva (2007, p. 45) a informação “é o conhecimento de fatos, de acontecimentos, de situações de interesse geral e particular que implica do ponto de vista jurídico, duas direções: a do direito de informar e a do direito de ser informado”. Consagra-se nesse princípio o dever que administração tem em manter total transparência nas suas atitudes (Mello, 2010).

Desta feita, o direito à informação é um direito da coletividade visto que os atos estatais visam o bem comum da população e devem, portanto, alcançar o interesse público, de certo que não diz respeito a apenas um único indivíduo, mas assuntos atinentes a uma comunidade ou classe de pessoas com interesses em comum.

2.3.3 Princípio da Transparência

A alteração na Lei de Responsabilidade Fiscal em 2009, trouxe ao Ordenamento Jurídico brasileiro respaldo legal ao princípio da Transparência no âmbito da Administração Pública.

Braga (2011, p. 04) define transparência como:

[...] a atuação do órgão público no sentido de tornar sua conduta cotidiana, e os dados dela decorrentes, acessíveis ao público em geral. Suplanta o conceito de

publicidade previsto na Constituição Federal de 1988, pois a publicidade é uma questão passiva, de se publicar determinadas informações como requisito de eficácia. A transparência vai mais além, pois se detém na garantia do acesso as informações de forma global, não somente aquelas que se deseja apresentar.

A LAIP veio dar efetividade a este direito conquistado pelos cidadãos, ao consagrar a transparência de todos os atos públicos como regra a ser observada pelo Estado e o sigilo como exceção.

Isso se deu por conta de que:

Entre os postulados que devem estar presentes nas estratégias para a modernização da gestão do Estado, o princípio da transparência se impõe como fundamental para substituir os controles meramente burocráticos por controles sociais. Diante de uma Administração que se torna cada vez mais desburocratizada, descentralizada e flexível, a transparência das ações é um imperativo de primeira ordem para se poder controlar adequadamente o uso dos recursos disponíveis (CAMPELO, 2011, p. 02-03).

Cabe distinguir a publicidade da transparência, pois o primeiro, como já dito alhures, é o meio pelo qual a administração pública dá eficácia aos seus atos, podendo ocorrer com a publicação no próprio órgão público, o que muitas vezes a população não terá conhecimento.

Já a transparência vai mais além do que publicar atos administrativos, pois o administrador tem o dever de divulgar com o fim de que alcance o cidadão ou a comunidade em geral, e que a população tenha um fácil acesso as informações de seu interesse, devendo ser disponibilizada de forma clara, compreensível, explicativa e numa linguagem popular.

O que se verifica é que a cultura do segredo vem sendo aniquilada paulatinamente pela legislação brasileira, seja por meio da Constituição Federal de 1988, da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei do Habeas Data, Lei do Processo Administrativo, Portal da Transparência e agora pela entrada em vigor da Lei n. 12.527/11, que busca vincular ainda mais a administração pública a fornecer acesso a informações e a divulgá-las.

Destarte, é imposto na LAIP, pelo princípio da transparência, que todos os agentes públicos mantenham uma linguagem cotidiana a da sociedade em geral, para que as formas de controle da gestão pública existentes, como o controle interno (feito pelo mesmo poder) e externo (feito por outro órgão sobre aquele) sejam exercidas de maneira eficiente, controlando para que a informação seja disseminada.

É necessário ainda que com a expansão da cultura da transparência, a Administração Pública crie novas ferramentas de controle, para atender a demanda das solicitações de informações tanto de interesse pessoal como as de interesse coletivo, tendo como premissa a efetiva participação social.

3 DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA

A Lei Federal n. 12.527/11, mais conhecida como Lei de Acesso a Informação Pública, está em vigor no Brasil há mais de um ano. Sua função é regulamentar as disposições constantes no art. 5º, inciso XXXIII, art. 37, § 3º, inciso II e art. 216, § 2º, todos elencados na Constituição Federal de 1988, os quais se referem à divulgação e o direito de acesso dos cidadãos às informações públicas, como fiscalizadores dos atos do administrador público.

Com efeito, o inciso XXXIII do artigo 5º da Lei Fundamental assegura a todos o direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou coletivo, que deve ser prestado no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, a não ser aquelas em que o sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

O artigo 37, parágrafo 3º, inciso II da norma constitucional, por seu turno, preconiza o direito de acesso dos usuários a informações sobre atos do governo e registros administrativos,

Já o artigo 216, parágrafo 2º do mesmo diploma classifica como dever da administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental assim como disponibilizar para consultas a quem do povo necessitar.

Conforme observa a doutrina:

Apesar de já transcorrido mais de duas décadas da promulgação da Constituição Federal de 1988, a Lei de Acesso à informação atende ao processo de adaptação da confiança e da respeitabilidade das instituições democráticas do país, e da conseqüente, renovação cultural do povo brasileiro. (MELO; VASCONCELOS NETO, 2012, p. 48).

Em razão de tais premissas constitucionais, nasceu a Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011, disciplinando o direito fundamental de acesso à informação, suprimindo uma lacuna legal, haja vista que a matéria nela tratada ficou por mais de duas décadas carente de legislação específica.

Outrossim, as normas constitucionais reclamavam por uma regulamentação específica a respeito do direito do cidadão em ter acesso às informações de interesses coletivos que se encontram em poder da Administração Pública, o que veio a ocorrer com o advento da LAIP, que trouxe o princípio da transparência como regra a ser seguida pela Administração Pública.

A nova lei consagra a regra constitucional de transparência dos atos estatais, que “em todos os seus sentidos, está intrinsecamente relacionada à ideia de Estado Democrático de

Direito, uma vez que é ferramenta essencial para o controle social”. (CAMACHO, 2012, p. 15).

No que se refere à sua abrangência e dever de cumprimento, a Lei se estende a todas as esferas do governo, bem como a Administração Pública Indireta.

Com efeito:

Aplica-se a entidades públicas que compõem a administração direta do Poder Executivo, Poder Legislativo, incluindo os Tribunais de Contas, do Poder Judiciário e do Ministério Público. Além disso, para instituições autônomas ligadas ao Estado, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pelo Governo Federal, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. (ARTIGO 19, 2013, p. 11).

Desta forma, resta evidente o ideal do legislador em assegurar o acesso à informação a todos os órgãos e instituições que compõem o Poder Público brasileiro, em observância ao princípio constitucional da publicidade dos atos estatais.

A lei nº 12.527/11 teve uma *vacatio legis* de 180 (cento e oitenta) dias após sua publicação e entrou em vigor dia 16 de maio de 2012 e desde então tem sido alvo de exaltações e apontamentos no meio jurídico, tendo em vista as inovações que apresenta no que se refere ao acesso às informações do poder público brasileiro.

A LAIP garante o acesso aos cidadãos às informações públicas, as quais ficam sob a salvaguarda do Estado e que são de interesse tanto individual como coletivo ou geral, propondo ainda quais as formas, prazos, instrumentos internos, para que a administração pública por meio de seus agentes públicos forneça as informações em tempo hábil.

Para atender os comandos de transparência de todos os atos públicos na administração, os agentes públicos devem ser capacitados para suprir ao máximo as demandas da sociedade, independente de solicitações, e que a requisição de informações por parte dos administrados a seja a exceção, ficando adstrita a administração pública em responder ou justificar os pedidos de informações advindos por parte dos cidadãos, além de que, fixa que a regra é a do acesso à informação pública, deixando o sigilo como uma exceção (CGU, 2011, NÃO PAGINADO).

O capítulo II da Lei n. 12.527/11 estabelece as obrigações para os órgãos e entidades do poder público quanto à gestão da informação; define os tipos de informação que podem ser solicitadas; estabelece obrigações de divulgação espontânea de informações pelos órgãos da Administração Pública e medidas que devem ser adotadas para assegurar o acesso às informações.

É dever da Administração Pública criar e alimentar constantemente um Serviço de Informações ao Cidadão, em que conste orientações das formas e procedimentos de acesso para consultas de informações de interesse coletivo como individual, contendo um campo próprio para que o cidadão protocolize o requerimento de documentos.

Havendo negação ao pedido formulado pelo cidadão/comunidade a Administração Pública tem o dever de submeter o pedido do requerente à motivação para o não fornecimento de tal documento. Ademais o acesso à informação aos cidadãos é uma das diretrizes estampada na LAIP e que deve ser perseguida pelo atual administrador público, que executará pelos meios de comunicação oferecidos pela tecnologia da informação.

Assim, Hage (CGU, 2011), Ministro Chefe da Controladoria-Geral da União comenta que a entrada em vigor da LAIP, era o que justamente faltava ao nosso país, ou seja, uma lei que regulasse o acesso amplo a todos os tipos de documentos ou a alguma informação de maneira específica.

É reconhecidamente um avanço para o Brasil a entrada em vigor da LAIP, pois o cotidiano obriga seus cidadãos a tomarem decisões a todo instante, porém sem informações suficientes e claras a ação se torna uma aposta, com ganhos ou perdas, das quais muitas serão irreversíveis em suas vidas.

Portanto, a LAIP veio garantir por meio do acesso desburocratizado, que a população participe da atividade estatal tanto no presente, futuro e passado, podendo contribuir, fiscalizar, opinar e acima de tudo exercer o controle social.

3.1 O CONTROLE SOCIAL E A LEI DE ACESSO A INFORMAÇÃO PÚBLICA

A participação do cidadão na gestão pública é um avanço na atual sociedade, sendo um direito subjetivo de cada cidadão acompanhar, reivindicar e opinar sobre as ações da administração pública, exercendo assim o chamado controle social.

O controle social pode ser definido como “a capacidade que tem a sociedade organizada de intervir nas políticas públicas, interagindo com o Estado na definição de prioridades e na elaboração dos planos de ação do município, estado ou do governo federal”. (REBIDIA, 2005, *apud* LIRA; OLIVEIRA, 2005, p. 05).

É de bom alvitre salientar que:

[...] o controle social não serve somente aos cidadãos, mas também à legitimidade do próprio Estado e como fundamentação de sua existência. Além disso, a complexidade da sociedade brasileira - com demandas infinitas - e a escassez de recursos financeiros – sempre muito limitados - imprimem a necessidade de estratégias muito bem concebidas para que não haja ineficiência e/ou ineficácia na aplicação dos recursos públicos, e consequentemente da inadequada prestação dos serviços públicos. Assim sendo, é primaz que a sociedade se integre ao planejamento governamental. (CONCEIÇÃO, 2010, p. 13).

O controle social ocorre por meio da participação da sociedade na gestão pública, quando os cidadãos agem de forma a fiscalizar, monitorar, controlando as ações da administração pública no acompanhamento das políticas e seus atos, sendo esse um importante papel no exercício da cidadania e no Estado democrático (MDS, s.n.t.).

Sendo assim, o controle social é indispensável para o controle institucional (CGU, 2011), pois o cidadão fiscaliza os órgãos públicos, e tem o direito de saber onde os recursos públicos estão sendo alocados e, mais ainda, se estão atendendo o interesse público/social que é o essencial para uma sociedade mais justa.

Com efeito:

Não adianta se conversar sobre controle social, sobre a ideia de uma atividade aonde a sociedade vai se organizar para fiscalizar a Administração Pública, se não há informações para isso, não há acesso ou não são transparentes e inteligíveis os dados disponíveis (CAMPELO, 2011, p. 13).

A informação repassada à sociedade é primordial para o exercício do controle social, e a Lei de Acesso à Informação Pública vem justamente garantir essa acessibilidade transparente e ágil oferecida pela própria Administração aos cidadãos, visando assim fortalecer uma fiscalização eficaz da gestão pública.

Braga (2011, p. 04) alude que “sem transparência, caminha às escuras o controle social e o próprio governante pode deixar de captar situações indesejáveis na máquina estatal por ele comandada”.

O atual administrador público tem o dever de divulgar informações pertinentes à sociedade, ou seja, sem a necessidade de provocação por parte dos cidadãos e sim por iniciativa própria, o que é a chamada transparência ativa, sendo a transparência passiva aquela em que se disponibiliza informação requisitada pela sociedade.

O ministro Hage (2013, *apud* QUEIROZ, 2013, p. 60,) em uma entrevista a Revista Gestor afirma que “o Brasil tem 500 anos de tradição de obscuridade, de caixas pretas, de opacidade. Não possuímos um histórico de transparência, a não ser de dez anos pra cá”.

Neste cenário, a LAIP veio abranger a garantia de que os cidadãos têm em obter as informações públicas de direito, as quais são necessárias à efetivação do controle social.

Corroborando do mesmo entendimento Campelo (2011, p. 03) Ministro do Tribunal de Contas da União aduz que:

A informação é o oxigênio da democracia. E o direito à informação é um direito fundamental, englobando o direito de buscar, receber e divulgar informações e ideias, conforme consagrou a Declaração Universal dos Direitos Humanos, e do qual depende o exercício de outros direitos.

Assim, pretende-se iniciar uma inversão de papéis, que há tempos já vinha sendo reclamada pela sociedade, não sendo necessário que o cidadão tenha que buscar sempre da Administração Pública, as informações que é de interesse coletivo, como forma de evitar que o controle social seja exercido pela sociedade de maneira efetiva, e sim que essa os forneça de modo espontâneo, mesmo que em obediência aos ditames legais.

Na mesma tessitura, a participação da população apenas existe por meio do acesso às informações da Administração Pública, garantido não só pela LAIP, mas principalmente sendo um fator de justificação para a existência do Estado Democrático de Direito, estampado no preâmbulo da CF/88.

4 A DIVULGAÇÃO DE INFORMAÇÕES PESSOAIS DOS AGENTES PÚBLICOS X PRINCÍPIO DA INTIMIDADE

4.1 DIREITO À PRIVACIDADE E À INTIMIDADE

Os Direitos à privacidade e à intimidade são garantias fundamentais previstas na Carta Magna de 1988, em seu artigo 5º, inciso X e, como o próprio nome sugere, tem por objetivo resguardar o indivíduo, sua vida íntima e sua vivência pessoal da intromissão de outrem, estando assim interligado com os direitos personalíssimos.

Na lição de Alexandre de Moraes (2008, p. 836):

A manifestação do pensamento, a criação, a expressão, a informação e a livre divulgação dos fatos, consagradas constitucionalmente no inciso XIV da art. 5º da Constituição Federal, devem ser interpretadas em conjunto com a inviolabilidade à honra e à vida privada [CF, art. 5º, X], bem como com a proteção à imagem [CF, art. 5º, XXVII, a], sob pena de responsabilização do agente divulgador por danos materiais e morais [CF, art. 5, V e X].

Forçoso registrar que, com o crescimento do acesso à rede mundial de computadores, o direito à privacidade e à intimidade cada vez mais vêm sendo ameaçado.

A par do direito à vida privada e à intimidade está o direito das pessoas em receber informações verdadeiras.

Trata-se de uma liberdade dos cidadãos, como fonte de elementos de formação de opinião acerca de interesses políticos. Contudo, tais informações precisam ser verídicas, atentado-se para que não infrinja outro direito igualmente fundamental e constitucional de privacidade e intimidade.

No mesmo sentido, a Constituição Federal repele as informações não comprovadas e obtidas de forma leviana e/ou astuciosa, tendo em vista que a liberdade pública não se coaduna com o desrespeito à verdade.

Convém ressaltar que:

A proteção constitucional às informações verdadeiras também engloba aquelas eventualmente errôneas ou não comprovadas em juízo, desde que não tenha havido comprovada negligência ou má fé por parte do informador. (MORAES, 2009, p. 836).

Portanto, a Constituição exige proteção à vida privada, intimidade, dignidade, e honra dos indivíduos, de modo a evitar que informações sem relação com o interesse público ou social, bem como inverdades, possam ser disseminadas sem que os responsáveis sejam responsabilizados.

O direito de informar fatos de interesse público ao lado da livre manifestação de pensamento deve ser objetivo, idôneo, com o devido bom senso de não invadir condutas íntimas e pessoais do outro, englobando tanto a privacidade do cidadão comum como também de personalidades públicas, mesmo estando estas sujeitas a uma exposição maior.

4.2 A INFORMAÇÃO ENQUANTO DIREITO CONSTITUCIONAL FUNDAMENTAL

O interesse da coletividade é crescente a fim de que tanto os indivíduos como a comunidade estejam bem informados para o exercício consciente das liberdades públicas.

Conforme leciona a doutrina:

Informação é o conhecimento de fatos, de acontecimentos, de situações de interesse geral e particular que implica, do ponto de vista jurídico, duas direções: a do direito de informar e a do direito de ser informado”. (SILVA, 2009, p. 245).

O direito à informação é um direito da coletividade visto que se trata geralmente de informação de interesse público, e não diz respeito a apenas um único indivíduo, mas assuntos atinentes a uma comunidade ou classe de pessoas, ou profissionais, com interesses em comum.

Silva afirma que “o direito à informação não é um direito pessoal, nem profissional, mas um direito coletivo” (2009, p. 245).

Em face das transformações dos meios de comunicação, contaminado de sentido coletivo, corroborado pelo direito de manifestação do pensamento e de comunicação, criou-se o direito da coletividade à informação.

A Carta Magna acolheu tais liberdades e direitos no artigo 5º, inciso XXXIII, pois abrangem, no próprio enunciado, interesses particulares, coletivos e gerais, donde se tem que não se trata apenas de mero direito individual.

Nesse diapasão, o direito à informação envolve e obriga o Estado, por seus vários entes políticos e a seus órgãos a suprir e a garantir o acesso à informação.

Isso se verifica no artigo 216, parágrafo 2º da Constituição Federal de 1988, porém, de forma contida, pois ficam preservadas as informações que possam comprometer a segurança da sociedade e do Estado, nos termos do artigo 5º, inciso XXXIII do texto constitucional.

O acesso à informação é um direito dos cidadãos e constitui uma grande prerrogativa da democracia. Por isso mesmo é um direito fundamental, conforme previsão constitucional, haja vista ser um instrumento de participação política e, mais ainda, de suporte para o livre desenvolvimento das capacidades e anseios do indivíduo.

Conforme define Barros (2000, p. 130):

Como valores precípuos plasmados em uma Constituição, os direitos fundamentais traduzem, pois, as concepções filosófico-jurídicas aceitas por uma sociedade, em um certo momento histórico. Estes valores fundantes do Estado são, ao mesmo tempo, fins desta sociedade e direitos de seus indivíduos.

O acesso à informação do Estado pode ser relativo aos direitos de seus comandados que, numa sociedade democrática, devem ter conhecimento da administração de seu país, realizada com os recursos por eles providos, numa atitude de fiscalização.

Acerca da evolução deste direito, é certo que:

Embora o direito à informação tenha surgido há mais de 60 anos, foi nas últimas décadas que ele sofreu profundos avanços tanto no plano internacional como nos âmbitos nacionais, período no qual ocorreu grande disseminação de legislações sobre o assunto.

As mudanças e avanços no acesso à informação são fruto das pressões da sociedade civil de cada país e da comunidade internacional, como foi o caso da regulamentação do direito à informação no Brasil em 2011, e requerem monitoramento constante pela sociedade. (ARTIGO 19, 2013, p. 08).

Mesmo com a promulgação tardia no Brasil da Lei de Acesso a Informação Pública, já que existente em quase noventa países (CGU, 2011), a legislação brasileira foi pioneira quando o assunto é a divulgação das informações pessoais.

Contudo, a LAIP não especificou quais são as informações consideradas pessoais, descrevendo em seu art. 4º, IV, que informação pessoal é a que vincula a pessoa natural de maneira identificada, deixando a critério de cada Ente da Federação a regulamentação sobre os procedimentos do repasse de informações pessoais que sejam de interesse da sociedade.

A União obedecendo ao disposto no art. 45 e art. 31, §5º da LAIP, regulamentou em seu âmbito o que lhe cabia no Decreto nº 7.724 de 16 de maio de 2012, e no art. 7º, § 3º, inciso VI, vincula tanto os órgãos e seus entes federais, divulgar em sítio eletrônico próprio, sem necessidade de requerimento, a remuneração e os subsídios recebidos por seus agentes

públicos, de forma individualizada, ou seja, identificável, incluindo assim os auxílios, ajuda de custo, aposentadorias e pensões daqueles ainda em atividade, e quaisquer outras vantagens percebidas pelos agentes públicos como os jetons.

A LAIP apresenta as normas e regras gerais a serem seguidas na regulamentação própria de cada ente federado, ficando a critério desses o procedimento da exposição das informações públicas aos cidadãos.

A Controladoria Geral da União – CGU, define informações pessoais sendo:

[...] são aquelas relacionadas à pessoa natural identificada ou identificável, cujo tratamento 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. (GCU, p. 20, 2011).

A própria União, após regulamentar a LAIP em seu âmbito, seguindo as normas gerais impostas por ela e divulga nominalmente os salários de seus agentes públicos por meio de procedimento próprio, diferente de outros entes que ao regulamentarem impedem a divulgação de forma que se possa identificar o agente público e o salário que percebe, só repassando essa informação se forem provocados com um requerimento.

É justamente o liame do nome dos agentes públicos e a divulgação do quanto percebem, expostos para consulta do público, que desencadeia debates com opiniões diversificadas até no último grau da justiça brasileira e principalmente nas repartições públicas com o advento da LAIP.

Para os que criticam, que em sua maioria são os próprios agentes públicos, alegam que a publicidade vinculada ao nome e o valor que recebem, fere a intimidade, privacidade, segurança e liberdade dos mesmos com tal exposição.

Contudo, outro é o entendimento do Supremo Tribunal Federal, em inferência acerca da divulgação dos vencimentos vinculados nominalmente aos agentes públicos, conforme a ementa abaixo colacionada:

SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. ACÓRDÃOS QUE IMPEDIAM A DIVULGAÇÃO, EM SÍTIO ELETRÔNICO OFICIAL, DE INFORMAÇÕES FUNCIONAIS DE SERVIDORES PÚBLICOS, INCLUSIVE A RESPECTIVA REMUNERAÇÃO. DEFERIMENTO DA MEDIDA DE SUSPENSÃO PELO PRESIDENTE DO STF. AGRAVO REGIMENTAL. CONFLITO APARENTE DE NORMAS CONSTITUCIONAIS. DIREITO À INFORMAÇÃO DE ATOS ESTATAIS, NELES EMBUTIDA A FOLHA DE PAGAMENTO DE ÓRGÃOS E ENTIDADES PÚBLICAS. PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE ADMINISTRATIVA. NÃO RECONHECIMENTO DE VIOLAÇÃO À PRIVACIDADE, INTIMIDADE E SEGURANÇA DE SERVIDOR PÚBLICO. AGRAVOS DESPROVIDOS. 1. Caso em que a situação específica dos servidores públicos é regida pela 1ª parte do inciso XXXIII do art. 5º da Constituição. Sua remuneração bruta, cargos e funções por eles titularizados, órgãos de sua formal lotação, tudo é constitutivo de

informação de interesse coletivo ou geral. Expondo-se, portanto, a divulgação oficial. Sem que a intimidade deles, vida privada e segurança pessoal e familiar se encaixem nas exceções de que trata a parte derradeira do mesmo dispositivo constitucional [inciso XXXIII do art. 5º], pois o fato é que não estão em jogo nem a segurança do Estado nem do conjunto da sociedade. 2. Não cabe, no caso, falar de intimidade ou de vida privada, pois os dados objeto da divulgação em causa dizem respeito a agentes públicos enquanto agentes públicos mesmos; ou, na linguagem da própria Constituição, agentes estatais agindo “nessa qualidade” [§ 6º do art. 37]. E quanto à segurança física ou corporal dos servidores, seja pessoal, seja familiarmente, claro que ela resultará um tanto ou quanto fragilizada com a divulgação nominalizada dos dados em debate, mas é um tipo de risco pessoal e familiar que se atenua com a proibição de se revelar o endereço residencial, o CPF e a CI de cada servidor. No mais, é o preço que se paga pela opção por uma carreira pública no seio de um Estado republicano. 3. A prevalência do princípio da publicidade administrativa outra coisa não é senão um dos mais altaneiros modos de concretizar a República enquanto forma de governo. Se, por um lado, há um necessário modo republicano de administrar o Estado brasileiro, de outra parte é a cidadania mesma que tem o direito de ver o seu Estado republicaneamente administrado. O como se administra a coisa pública a preponderar sobre o quem administra falaria Norberto Bobbio -, e o fato é que esse modo público de gerir a máquina estatal é elemento conceitual da nossa República. O olho e a pálpebra da nossa fisionomia constitucional republicana. 4. A negativa de prevalência do princípio da publicidade administrativa implicaria, no caso, inadmissível situação de grave lesão à ordem pública. 5. Agravos Regimentais desprovidos. (STF - SS: 3902 SP. Relator: Min. Ayres Britto, Data de Julgamento: 09 jun. 2011, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-189, 30 set. 2011, NÃO PAGINADO).

É sedimentado que a LAIP trouxe ao ordenamento jurídico a transparência e o acesso aos cidadãos de todos os atos públicos como regra geral de maneira espontânea, fundamentando-se no princípio da publicidade (eficácia dos atos) e alcançando a transparência, com objetivo de incentivar um controle social mais acirrado sobre todos os atos da administração pública, claro com exceção dos sigilosos.

Para Mello (2005. p.102) “não pode haver em um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo (art. 1º, parágrafo único, da Constituição Federal), ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam”.

Em razão disto, a existência do princípio da publicidade seria desnecessário, senão para dar transparência de todos os atos da administração pública, tornando-os eficazes e passíveis de controle externo pela cidadania.

Ao invocar o princípio da supremacia do interesse público, é certo que esse prevalece sobre o interesse particular quando se trata da prevalência da publicação dos atos públicos, incluindo a divulgação nominal dos agentes públicos, tratado na LAIP, haja vista que o administrador presta contas para população, a qual deve monitorar e fiscalizar a forma que o dinheiro público está sendo aplicado.

Destarte, confundem-se os entes políticos ao regulamentar no âmbito da competência que lhes cabe a LAIP, principalmente no que tange a informação pessoal, sendo que devem propor procedimentos, ou seja, os meios pelo qual será dada a transparência e acesso aos

cidadãos, e não impedir que o acesso se dê por requerimentos quando não necessários, pois a regra imposta é o cultivo da cultura da transparência na administração pública acompanhada pelo controle social.

5 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

5.1 TIPO DE ESTUDO

A presente pesquisa tem como objetivo analisar a Lei Federal nº 12.527/2011 - Lei de Acesso a Informação Pública, no que concerne a divulgação das informações pessoais dos agentes públicos em detrimento do controle social, demonstrando a importância da aplicabilidade da norma por todos os Entes da Federação, em contribuição ao fortalecimento da participação popular, restando demonstrar a prevalência do princípio do interesse público sobre o privado.

A pesquisa caracteriza-se de natureza qualitativa documental, haja vista que estuda o fenômeno temático, a partir de documentos previamente selecionados, a saber: a norma jurídica constitucional e infraconstitucional, os ensinamentos doutrinários extraídos de livros, artigos, periódicos, revistas jurídicas, dentre outros, bem como o entendimento jurisprudencial.

Sobre tal espécie de metodologia, é importante frisar que:

A expressão 'pesquisa qualitativa' assume diferentes significados no campo das ciências sociais. Compreende um conjunto de diferentes técnicas interpretativas que visam a descrever e a decodificar os componentes de um sistema complexo de significados. Tem por objetivo traduzir e expressar o sentido dos fenômenos do mundo social; trata-se de reduzir a distância entre indicador e indicado, entre teoria e dados, entre contexto e ação (MAANEN, 1979a, p.520 *apud* NEVES, 1996, p. 01).

Desta forma, a partir da análise documental dos conteúdos, foi possível chegar aos resultados da investigação científica.

5.2 RESPOSTA À QUESTÃO DE PESQUISA

Com o advento da LAIP, levantou-se a questão da divulgação de vencimentos dos agentes públicos, pois alguns juristas e os próprios membros da Administração Pública, afirmam que a exposição dessas informações, infringe direito fundamental à intimidade de cada indivíduo.

A LAIP trata expressamente do assunto, de modo que o artigo 31 da Lei n. 12.527/11, consagra o Princípio da Transparência, prescrevendo que o tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente, ou seja, envida que o legislador deve apresentar com clareza a divulgação dos atos estatais, e impõe ainda ser essa a regra que a Administração deve trilhar, deixando o sigilo como a exceção.

Acerca do confronto entre o direito fundamental à intimidade do agente público e o direito de acesso a todas as informações públicas, incluindo as de cunho pessoais, asseguradas pela Constituição Federal de 1988, a doutrina assevera que:

[...] pode ocorrer que, em certas circunstâncias, o interesse público esteja em conflito com o direito à intimidade, hipótese em que aquele deve prevalecer em detrimento deste, pela aplicação do princípio da supremacia do interesse público sobre o individual [...]. (DI PIETRO, 2005, p. 75).

O Supremo Tribunal Federal, ao enfrentar a questão da divulgação da remuneração dos agentes públicos, consolidou o entendimento de que o interesse público prevalece sobre o direito à intimidade do servidor, reconhecendo que se trata de informação de interesse coletivo ou geral, e, portanto que se deve levar tal informação ao conhecimento da população, veja-se:

[...] é evidente estar-se diante de matéria constitucional, devido a que as decisões impugnadas versam o tema do direito fundamental de acesso à informação pública [inciso XXXIII do art. 5º, inciso II do § 3º do art. 37 e § 2º do art. 216, todos da Constituição Federal], de parêntese com o princípio igualmente constitucional da publicidade da atuação administrativa [caput do art. 37 da CF]. Princípio que, para além da simples publicidade do agir de toda a Administração Pública, propicia o controle da atividade estatal até mesmo pelos cidadãos. Donde a facilitada conclusão de que decisões judiciais contrárias a tais normas constitucionais de proa gera grave lesão à ordem pública.

6. Como ainda se faz de facilitada percepção, a remuneração dos agentes públicos constitui informação de interesse coletivo ou geral, nos exatos termos da primeira parte do inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal. [...]

8. Por fim, registro que, quando da entrada em vigor da recente Lei nº 12.527/2011 [Lei de Acesso à Informação Pública], esta nossa Corte decidiu “*divulgar, de forma ativa e irrestrita, os subsídios dos ministros e a remuneração dos servidores do quadro de pessoal do Supremo Tribunal Federal, assim como os proventos dos ministros aposentados, dos servidores inativos e dos pensionistas*”. O que se deu na quarta sessão administrativa, realizada em 22 de maio de 2012, por unanimidade.

9. Ante o exposto, defiro o pedido para suspender os efeitos da liminar concedida nos autos da Ação Ordinária nº 001-1.12.0152707-5, até o trânsito em julgado do processo. (STF, Suspensão de Liminar n. 630 RS, Relator: Ministro Ayres Britto. Data do julgamento: 30 jul. 2012, Data de Publicação: DJe-155 08 ago.2012., grifos no original).

Desta feita, a decisão da Suprema Corte pacífica a questão e abre precedente para que os demais tribunais pátrios atuem em prol do cumprimento das regras previstas na LAIP, de

modo a garantir o pleno exercício da democracia, onde o cidadão goza de mecanismos de fiscalização do poder público em defesa do interesse comum.

Nesse jaez, o escólio de Meirelles (2006, p. 610):

[...] o que antes era um privilégio do Poder Legislativo, na atualidade se estendeu ao próprio cidadão, e em especial ao contribuinte, que hoje em dia tem um direito subjetivo ao governo honesto. A moralidade pública e a probidade administrativa dos agentes do poder são um direito do povo, daí a razão por que o controle da legalidade da Administração foi ampliado até o mais simples cidadão [...].

Desse modo, pode se concluir afirmando que não obstante a dificuldade em sua aplicação, o cenário gerado pelas novas regras da Lei de Acesso à Informação é positivo, em especial no que diz respeito à possibilidade de acesso às informações referentes aos vencimentos dos agentes públicos.

Isso porque, conforme esclarecido pela doutrina e pacificado pela Suprema Corte, a divulgação de tais informações por parte do Poder Público em nada afronta o direito à intimidade, mas, ao contrário, é uma forma de aplicação do controle social, bem como de observância dos princípios da supremacia do interesse público, da transparência e da publicidade, que obrigam o Estado prestar contas de suas atividades, que tem como finalidade primeira e última o interesse público.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os direitos humanos fundamentais são aqueles inerentes à natureza do homem, não apenas de caráter individual, mas também coletivo e denominado também, como direitos ou liberdades civis.

Pela presente pesquisa, foi possível compreender que o acesso à informação é um direito fundamental da coletividade, quando se trata de informações de interesse público, atinente a uma comunidade, classe de pessoas ou profissionais, com interesses em comum.

O direito de acesso à informação pública é uma garantia elencada no artigo 5º, inciso XXXIII da Constituição Federal, servindo como um instrumento de controle social e mais ainda, de suporte para o livre desenvolvimento das capacidades e anseios do indivíduo.

Em que pese a previsão constitucional, esta possui eficácia limitada, carecendo de lei específica regulamentando a matéria, e nessa necessidade, nasce a Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 - LAIP, com o objetivo de dar efetividade ao direito de acesso à informação.

Observa-se que a LAIP estabelece as obrigações para os órgãos e entidades do poder público quanto à gestão da informação; define os tipos de informação que podem ser solicitadas e prevê obrigações de divulgação espontânea de informações pelos órgãos da Administração Pública e medidas que devem ser adotadas para assegurar o acesso às informações.

Malgrado os desafios do cumprimento da LAIP, é evidente que com o advento dessa legislação, o cidadão passou a ter suas mãos um importante instrumento para exigir dos órgãos públicos uma atuação condizente com suas atribuições, da qual, não temerão em informar ou tentarão subterfúgios para neutralizar a nova legislação.

Verifica-se que tal direito não é absoluto, sofrendo restrições, que estão previstas no capítulo IV da LAIP, assegurando a proteção e controle de informações sigilosas; procedimentos de classificação, reclassificação e desclassificação de informações, sendo elas pessoais ou não.

No que se refere à divulgação das informações referentes aos vencimentos dos agentes públicos, com o advento da LAIP, questionou-se tal possibilidade, sob o argumento de que o acesso a tal informação fere o direito fundamento à intimidade.

Contudo, a questão foi pacificada a partir do enfrentamento da questão pela Suprema Corte, no julgamento da Suspensão de Liminar n. 630 do Rio Grande do Sul, ocasião em que

sedimentou-se o entendimento de que o Administrador deve expor tais informações à população, ante a regra da transparência consagrada na LAIP.

O que se denota é que, no caso das informações referentes aos salários dos agentes públicos, estas não afetam a garantia fundamental da intimidade, por força da Supremacia do Interesse Público, bem como do controle social assegurado pela Carta Constitucional, e agora também pela novel lei.

Ademais, nenhum indivíduo está obrigado pelo Estado a ser agente público, contudo, aquele que decide ingressar na carreira pública, deve em primeiro estar ciente dos princípios que regem a atuação estatal, e a eles se coadunar, sem esquecer que buscam a finalidade pública, da qual o povo é o fim e tem o direito de fiscalizar a alocação do dinheiro público do qual é o patrocinador direto.

Com efeito, resta evidente que com o advento da LAIP, o cidadão passou a ter em suas mãos um importante instrumento para exigir dos órgãos públicos uma atuação condizente com suas atribuições, em consonância com o dever de publicidade dos atos estatais, sendo assim, uma ferramenta a mais para o exercício da democracia.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Edvaldo Lopes de; PINTO, Tainá de Araújo. **Nação, Estado e Governo**. (Visões Social e Política). Centro Universitário da Cida UniverCidade. Rio de Janeiro, 2011.
Disponível em:
<http://www.univercidade.br/cursos/graduacao/direito/pdf/sumulasdeaulas/Nacao_Estado_Governo_e_AdmPublica.pdf>. Acesso em: 20 out. 2013.

ARTIGO 19. BALANÇO DE 1 ANO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA: Relatório anual – 2012/2013. 2013, 40 f. São Paulo, maio 2013.

BARROS, Suzana de Toledo. **O Princípio da Proporcionalidade e o Controle de Constitucionalidade das Leis Restritivas de Direitos Fundamentais**. 2 ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo. A AUDITORIA GOVERNAMENTAL COMO INSTRUMENTO DE PROMOÇÃO DA TRANSPARÊNCIA. Brasília, 2011. *In*: IV Congresso CONSAD, Brasília-DF: 25 mai. 2011. Disponível em:
<http://www.sgc.goias.gov.br/upload/arquivos/2011-06/painel_44-155_156_157.pdf>. Acesso em: 07 nov. 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, Constituição Federal 1988. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 14 out. 2013.

_____. **Lei n 12.527 de 18 de Novembro de 2011**. Brasília, DF: Senado Federal: 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em: 24 set. 2013.

_____, STF - SS: 3902 SP. Relator: Min. Ayres Britto, Data de Julgamento: 09 jun. 2011, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-189, 30 set. 2011. Disponível em:
<<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/20761359/segundo-agreg-na-suspensao-de-seguranca-ss-3902-sp-stf>>. Acesso em: 20 set. 2013.

_____, Suspensão de Liminar n. 630 RS, Relator: Ministro Ayres Britto. Data do julgamento: 30 jul. 2012, Data de Publicação: DJe-155 08 ago.2012. Disponível: <www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticianoticiastf/anexo/sl630.pdf>. Acesso em: 24 out. 2013.

BRAZ, Petrônio. **Atos Administrativos**. 2. ed. Leme: Cronus, 2008.

CAMACHO, Fernando Rodrigues. **A TRANSPARÊNCIA COMO FORMA DE APROXIMAÇÃO DA SOCIEDADE E O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**. 2012. 64 f. Monografia (Pós Graduação *lato sensu* em Gestão de Políticas Públicas). Especialização em Gestão de Políticas Públicas - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

CAMPELO, Valmir. **TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL**. TJCE, Fortaleza, set. 2011. Disponível em: <http://www.tjce.jus.br/institucional/pdf/palestra_controle_social.pdf>. Acesso em: 03 nov. 2013.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. 2011. **Transparência Ativa: Internet**. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/acessoainformacao/transparencia-ativa>>. Acesso em: 02 nov. 2013.

CONCEIÇÃO, Antonio Cesar Lima da. **Controle Social da Administração Pública: Informação & Conhecimento - interação necessária para a efetiva participação popular nos orçamentos públicos**. 2010. 35 f. Monografia (Especialização em Orçamentos Públicos). Tribunal de Contas da União, Instituto Serzedello Corrêa, Brasília-DF, 2010.

CONTROLE SOCIAL, Ministério do Desenvolvimento Social. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/controlesocial>>. Acesso em: 07 nov. 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

_____. **Direito Administrativo**. 18 ed. São Paulo: Atlas, 2005.

LIRA, Aquiles Sá Xavier de; AZEVEDO, Jemima Marques de. POLÍTICA PÚBLICA DE INFORMAÇÃO NA PERSPECTIVA DO CONTROLE SOCIAL NA CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO: o caso do programa é pra ler da Prefeitura Municipal de João Pessoa. **Revista *Biblionline***. v. 1, n. 2, p 01-15, jul./dez./2005

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 35. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

_____. **Direito Municipal Brasileiro**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 19. ed. São Paulo: Malheiros Editores. 2005.

_____. **Curso de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros Editores. 2010.

MELO, Auricélia do Nascimento; NETO, Francisco Alencar de Vasconcelos. O painel democrático-cultural brasileiro com o advento da lei de acesso à informação - (Lei nº 12.527/11). **Revista Interdisciplinar UNINOVAFAPI**, Teresina, v.5, n.3, p.46-51, jul./set. 2012.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MOURA, Maria Lícia dos Santos. Administração Pública: a aplicação e eficácia dos princípios no âmbito do interesse da coletividade. **Conteúdo Jurídico**, Brasília-DF: 16 out. 2012. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.40046&seo=1>>. Acesso em: 07 nov. 2013.

NEVES, José Luis. **Pesquisa Qualitativa – Características, Usos e Possibilidades**. Caderno de Pesquisas em Administração, São Paulo, v.1, n° 3, 2° p. 01-05, sem./1996. Disponível em: <<http://www.ead.fea.usp.br/cad-pesq/arquivos/c03-art06.pdf>>. Acesso em: 12. dez. 2013.

QUEIROZ, Christina Stephano. O fim da Obscuridade. **Revista Gestor**. São Paulo, ano 4, n° 26, p. 60-63, 2013.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.