

ESCOLA DE GOVERNO PROFESSOR PAULO NEVES DE CARVALHO

Curso de Administração Pública

Melissa Costa Alcântara

**DIVULGAÇÃO NOMINAL DA REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS
DO PODER EXECUTIVO NO ESTADO DE MINAS GERAIS: a necessidade em
priorizar o princípio da publicidade em detrimento ao direito à privacidade**

Belo Horizonte

2016

MELISSA COSTA ALCÂNTARA

**DIVULGAÇÃO NOMINAL DA REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS
DO PODER EXECUTIVO NO ESTADO DE MINAS GERAIS: a necessidade em
priorizar o princípio da publicidade em detrimento ao direito à privacidade**

Monografia apresentada ao Curso de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

Orientadora: Maria Isabel Araújo Rodrigues

Belo Horizonte

2016

Melissa Costa Alcântara

Divulgação Nominal da Remuneração dos Servidores Públicos do Poder Executivo no Estado de Minas Gerais: a necessidade em priorizar o princípio da publicidade em detrimento ao direito à privacidade

Monografia apresentada ao Curso de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

BANCA EXAMINADORA

Maria Isabel Araújo Rodrigues, mestre em Administração Pública, Fundação João Pinheiro.
Professora orientadora

Ana Luiza Gomes de Araújo, mestre em Direito, Universidade Federal de Minas Gerais

Mônica Esteves Moreira Bernardi, mestre em Administração Pública, Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, de de 2016

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos professores e colegas de sala, por todos os debates e trocas de ideias dos quais tirei grandes ensinamentos tanto para a vida profissional quanto pessoal.

Agradeço aos meus pais, pelo apoio e estímulo durante toda minha caminhada.

Agradeço, especialmente, à professora Maria Isabel pela dedicação e horas de orientação, mas também por acreditar neste trabalho, conduzindo-o com muita sabedoria.

Agradeço a equipe do Projeto MASP, pela oportunidade de trabalho e troca de experiências.

Agradeço à Amanda, por sua disponibilidade em me ajudar e paciência para esclarecer minhas dúvidas, além da indicação do tema deste trabalho.

Agradeço ao Bernardo, querido primo, por sua atenção com este trabalho e por suas valiosas dicas.

Agradeço ao Leonardo, por seu apoio e companheirismo.

Agradeço à Deus por me permitir viver esse momento.

Por fim, agradeço a todos que de qualquer forma me ajudaram na elaboração deste trabalho.

*“A falta de transparência resulta em
desconfiança e um profundo sentimento de
insegurança.”*

(Dalai Lama)

RESUMO

Em uma democracia, a transparência representa uma ferramenta de controle social, o que permite maior participação do cidadão nas decisões dos Poderes Públicos. Desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948, vários organismos internacionais têm apontado o acesso a informação como um direito fundamental, assim como a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º, inciso XXXIII. De acordo com esse cenário, foi publicada a Lei de Acesso à Informação, nº 12.527, de 2011, considerada um marco no acesso à informação pública no Brasil. Devido a necessidade de regular essa Lei Federal, no âmbito do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, foi aprovado o Decreto Estadual nº 45.969, de 2012, que dentre várias diretrizes, determinou a divulgação individualizada da remuneração de seus servidores, conforme artigo 4º, inciso VIII. Essa determinação levantou a hipótese de ferimento do direito à vida privada dos servidores de Minas Gerais, em prol da publicidade de suas remunerações, verificando-se um conflito entre o princípio da publicidade e o direito à privacidade. Sendo assim, buscou-se entender o princípio da publicidade e o direito à vida privada, e seus respectivos assuntos pertinentes, além de buscar informações a respeito do posicionamento dos servidores públicos e dos responsáveis pela transparência pública. Assim, tendo em vista a colisão entre essas normas constitucionais, foi preciso realizar uma ponderação a fim de conciliá-las. Percebeu-se que divulgação nominal da remuneração é tida como a melhor forma de praticar a transparência e o controle social, além disso as informações divulgadas não são de caráter privado e íntimo, o que não atinge o direito à vida privada do servidor público.

Palavras – chave: Publicidade. Privacidade. Transparência. Remuneração.

ABSTRACT

In a democracy, transparency represents a tool of social control, which allows greater citizen participation in the decisions of the Public Powers. Since the Universal Declaration of Human Rights, 1948, several international organizations have indicated access to information as a fundamental right, as well as the Federal Constitution of 1988, in its article 5, subsection XXXIII. According to this scenario, the Access to Information Law, no. 12,527, of 2011 was published, considered a landmark in access to public information in Brazil. Due to the need to regulate this Federal Law, in the scope of the Executive Power of the State of Minas Gerais, State Decree no. 45,969 of 2012 was approved, which among several guidelines, determined the individualized disclosure of the compensation of its servers, according to article 4, subsection VIII. This determination raised the hypothesis of injuring the right to private life of the public servants of Minas Gerais, in favor of the publicity of their remunerations, and there was a conflict between the principle of publicity and the right to privacy. Thus, we sought to understand the principle of publicity and the right to privacy, and their respective pertinent issues, as well as seeking information regarding the position of public servants and those responsible for public transparency. Thus, in view of the collision between these constitutional rules, a weighting was necessary in order to reconcile them. It was noticed that nominal disclosure of remuneration is considered as the best way of practicing transparency and social control, in addition the information disclosed is not private and intimate, which does not affect the right to private life of the public servant.

Key - words: Publicity. Privacy. Transparency. Remuneration.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CGU	Controladoria Geral da União
CGE/MG	Controladoria Geral do Estado de Minas Gerais
CF/88	Constituição Federal de 1988
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
LAI	Lei de Acesso à Informação
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
PIDCP	Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos
SCGE	Superintendência Central de Governança Eletrônica
SEF/MG	Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais
SEPLAG/MG	Secretaria de Planejamento e Gestão de Minas Gerais
TI	Tecnologia da Informação

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	1
2. MARCO LEGAL SOBRE O ACESSO A INFORMAÇÃO	4
3. PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO ESTADO DE MINAS GERAIS	12
3.1. A sociedade da informação	13
3.2. Governo eletrônico	17
3.3. Metodologia para a análise do Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais	22
3.4. Resultado da análise do Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais	25
4. O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA PUBLICIDADE	28
4.1. O controle social e a transparência	31
4.2. Publicidade e o combate à corrupção	33
5. DIREITO FUNDAMENTAL À VIDA PRIVADA	40
5.1. Proteção aos dados pessoais	45
6. O EMBATE ENTRE O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA PUBLICIDADE E O DIREITO FUNDAMENTAL À VIDA PRIVADA NA DIVULGAÇÃO NOMINAL DA REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS	50
6.1. O interesse público e o princípio da supremacia do interesse público	52
6.2. A técnica da ponderação como alternativa ao conflito entre princípios e direitos constitucionais	58
6.3. O Poder Regulamentar dos dispositivos legais na Administração Pública	61
6.4. A Lei de Acesso a Informação e os servidores públicos	64
6.4.1 O entendimento jurídico sobre a divulgação nominal da remuneração dos servidores públicos	68
7. CONCLUSÃO	72
APÊNDICE 1	74
APÊNDICE 2	76

APÊNDICE 377

REFERÊNCIAS78

1. INTRODUÇÃO

Em um Estado Democrático de Direito o acesso às informações governamentais é direito do cidadão e requisito básico para exercer o controle sobre os atos do Poder Público, por isso a transparência é essencial ao regime democrático e é direito garantido pela Constituição Federal de 1988 (CF/88). Assim, com a finalidade de atender a esse acesso foi publicada a Lei Federal nº 12.527, de 2011, ou Lei de Acesso à Informação (LAI).

No que tange ao governo estadual mineiro foi publicado o Decreto Estadual nº 45.969, de 2012, que regulamenta e dispõe acerca dos procedimentos necessários ao acesso à informação no âmbito do Poder Executivo Estadual.

O site eletrônico Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais, é o sítio responsável pela divulgação de informações do poder executivo mineiro, conforme requerido pela Lei Federal nº 12.527/11. Dentre tais informações tem-se a publicização de seus gastos com pessoal, sendo feita de forma individualizada e nominal, conforme art. 4º, inciso VIII do Decreto Estadual nº 45.969/12.

Assim, a importância da pesquisa encontra-se no fato de que embora a remuneração dos servidores seja paga com dinheiro dos cofres públicos, ao mesmo tempo tal remuneração faz parte da composição da renda do servidor em sua vida privada. Se o pagamento é realizado com recurso público, de fato é necessário que ocorra a publicização do pagamento, como exercício do controle público, mas é importante entender a melhor maneira de realizar tal divulgação, de forma que a Lei de Acesso à Informação e o Decreto Estadual nº 45.969/12 sejam cumpridos, ao mesmo tempo que o servidor tenha resguardado o seu direito à privacidade.

Sendo assim é objetivo geral deste trabalho realizar um estudo descritivo e analítico para verificar se na atual forma de divulgação da remuneração dos servidores públicos do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, como forma de cumprimento do Decreto Estadual nº 45.969/12, ocorre conflito entre o princípio da publicidade e o direito à privacidade.

Para alcançar o objetivo geral ora proposto, tem-se como objetivos específicos: identificar o marco legal sobre acesso à informação e direito à privacidade; verificar se a divulgação da remuneração do servidor, da forma como ocorre atualmente, atende ao disposto no Decreto Estadual nº 45.969/12; descrever o princípio constitucional da publicidade e o direito fundamental à vida privada; e apontar a necessidade de ponderação entre ambos.

Dessa forma, este trabalho foi dividido em cinco capítulos, o que possibilitou do ponto de vista metodológico a execução de um estudo descritivo e analítico, por meio de estudos bibliográficos e documentais a fim de melhor compreender a possível colisão entre o princípio da publicidade e o direito à vida privada com a publicação da LAI e o já mencionado Decreto Estadual mineiro.

O capítulo dois traz uma breve revisão dos aparatos legais, nacionais e internacionais, acerca do acesso à informação e o princípio da publicidade, como também do direito à vida privada, que são os três grandes temas que perpassam pelo objetivo desse trabalho. Para isso, foram identificadas normas internacionais, artigos da Constituição Federal de 1988, a exposição de motivos da LAI, artigos da Lei Federal nº 12.527/11 e do Decreto Estadual nº 45.969/12, entre outros fatores que ajudam na compreensão e na contextualização da LAI.

O capítulo três analisará o Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais, para isso foi necessário compreender o histórico do Portal, por meio de notícias publicadas no Agência Minas, e entrevista semiestruturada realizada com uma servidora da Superintendência Central de Governança Eletrônica (SCGE, da SEPLAG), de acordo com o roteiro, que apresenta apenas duas questões, uma vez que a intenção era permitir que essa servidora tivesse maior liberdade para desenvolver a história do Portal da Transparência, conforme apresentado no Apêndice 3. Além disso, buscou-se referências para o entendimento dos temas de sociedade da informação e de governo eletrônico, uma vez que um desencadeia o outro, até se criar um estímulo a modernização do governo para o uso de novas tecnologias da informação, como amparo ao trabalho eficiente e eficaz. A análise do Portal, em si, será feita por meio do critério de usabilidade e da verificação da forma como as despesas de pessoal são divulgadas, observando a determinação do Decreto Estadual nº 45.969/12, conforme metodologia disposta no Apêndice 1.

O capítulo quatro abordará o princípio constitucional da publicidade, e será elaborado por meio de pesquisas bibliográficas e documentais, como a identificação de doutrinas, conceitos, teorias, que tratem de temas permeáveis a ele, tais como transparência, controle social e o combate à corrupção. Essa metodologia também será usada no capítulo cinco, no qual é tratado o direito fundamental à vida privada, e a proteção de dados pessoais, que se tornou um problema à privacidade e intimidade, uma vez que no Brasil não há um ordenamento jurídico que trate especificamente do assunto.

Por último, o capítulo seis, abordará o embate entre o princípio da publicidade e o direito à privacidade, que se deu a partir da obrigação em publicar as despesas com remuneração de forma individualizada, como já apontado nessa introdução. Para isso, foi utilizada como parte da metodologia de pesquisa, uma entrevista semiestruturada com o superintendente da Central de Promoção da Integridade Funcional e da Transparência Institucional - Subcontroladoria da Informação Institucional e da Transparência, da Controladoria Geral do Estado de Minas Gerais, conforme roteiro fixado no Apêndice 2, com o intuito de entender a necessidade de divulgar nominalmente as remunerações dos servidores do estado mineiro; para isso foi necessário formular dez questões norteadoras da pesquisa, de forma que o entrevistado deveria se ater a elas, mesmo que houvesse uma liberdade para que ele expressasse sua opinião. Além disso foi feita uma revisão bibliográfica a respeito do interesse público, o princípio da supremacia do interesse público e a técnica da ponderação, como forma conciliação de princípios e direitos em tensão. Também foram pesquisadas reportagens que tratavam do entendimento dos servidores públicos a essa forma de divulgação da remuneração e uma decisão judicial do Supremo Tribunal Federal a respeito desse assunto.

Espera-se com essa metodologia alcançar o objetivo geral e os objetivos específicos, e chegar a um entendimento que resguarde a democracia e garanta os direitos dos cidadãos, mas também resguarde o direito à privacidade dos servidores públicos mineiros.

2. MARCO LEGAL SOBRE O ACESSO A INFORMAÇÃO

O acesso à informação é reconhecido como um direito, no cenário internacional, há muitos anos. Segundo o Manual da Controladoria Geral da União (2013), a Suécia já apresentava, em 1766, uma regulamentação a essa matéria, além disso, os Estados Unidos, também são considerados pioneiros já que em meados do século XX, aprovaram a Freedom of Information Act (FOIA)¹. Recentemente, a legislação mexicana, em 2002, também foi considerada uma referência ao acesso à informação, por sua previsão de utilização de sistemas rápidos de acesso.

As normas internacionais de acesso à informação, ganham destaque a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, a qual dispõe que:

Art. 19 - Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de **procurar, receber e transmitir informações** e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras. (DUDH, 1948 destaque nosso)

O Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos de 1966, também em seu art. 19, trata que:

Art.19 – (...)

§1. Ninguém poderá ser molestado por suas opiniões.

§2. Toda pessoa terá o direito à liberdade de expressão; esse direito [*sic*] incluirá a liberdade de **procurar, receber e difundir informações** e ideias de qualquer natureza, independentemente de considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, de forma impressa ou artística, ou por qualquer meio de sua escolha. (PIDCP, 1966 destaque nosso)

Já no século XXI, conforme Manual da Controladoria Geral da União (2013, p.7), houve três atos, de maior alcance, “que reconheceram a importância de garantir e proteger o direito à informação”, que são a Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão, de 2000; a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção; e a Lei Modelo Interamericana Sobre Acesso à Informação, em 2010. Vale a pena destacar o item

¹ Lei de Liberdade de Informação, que ao longo dos anos sofreu várias modificações como medida para se adequar às mudanças sociais, principalmente por causa dos avanços trazidos pela sociedade da informação. Manual da Controladoria Geral da União (2013).

4 da Declaração Interamericana, os artigos 10 e 13 da Convenção contra a Corrupção e o entendimento destacado no anexo da Lei Modelo, respectivamente:

4. O acesso à informação em poder do Estado é um direito fundamental do indivíduo. Os Estados estão obrigados a garantir o exercício desse direito. Este princípio só admite limitações excepcionais que devem estar previamente estabelecidas em lei para o caso de existência de perigo real e iminente que ameace a segurança nacional em sociedades democráticas. (OEA, 2000)

Art. 10 Tendo em conta a necessidade de combater a corrupção, cada Estado Parte, em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, adotará medidas que sejam necessárias para aumentar a transparência em sua administração pública, inclusive no relativo a sua organização, funcionamento e processos de adoção de decisões, quando proceder. (...)

Art. 13 (...) a) Aumentar a transparência e promover a contribuição da cidadania aos processos de adoção de decisões; b) Garantir o acesso eficaz do público à informação; c) Realizar atividade de informação pública para fomentar a intransigência à corrupção, assim como programas de educação pública, incluídos programas escolares e universitários; d) Respeitar, promover e proteger a liberdade de buscar, receber, publicar e difundir informação relativa à corrupção. (...) (ONU, 2010)

Que o acesso à informação é um direito humano fundamental do homem e uma condição essencial para todas as sociedades democráticas;

Que o direito de acesso à informação se aplica em sentido amplo a toda informação em posse de órgãos públicos, incluindo toda informação controlada e arquivada em qualquer formato ou meio;

Que o direito de acesso à informação se baseia no princípio de máxima divulgação da informação;

Que as exceções ao direito de acesso à informação deverão ser estabelecidas de maneira clara e específica pela lei;

(...) (OEA, 2010).

O Manual da CGU explica que

As possibilidades abertas em todo o planeta com o avanço dessas tecnologias intensificaram a velocidade com que tanto os poderes públicos quanto diversos outros setores da sociedade produzem informações. Além disso, intensificou-se, potencialmente, a velocidade e a eficiência com que os órgãos públicos podem fornecer informações. Assim, a sociedade passou a ter meios mais concretos de controlar os atos governamentais, de cobrar dos líderes, de contribuir para os processos decisórios e, por conseguinte, passou a demandar do Estado mais informações.

Diante desse cenário, o direito de acesso à informação tem sido um assunto cada vez mais discutido em nível global, tanto por especialistas, quanto pela sociedade civil e governos. (BRASIL, 2013, p.8)

Ainda sob orientação desse Manual, o acesso à informação é considerado um direito fundamental e está, fortemente, ligado à ideia de democracia

(...) a informação produzida, guardada, organizada e gerenciada pelo Estado em nome de uma sociedade é um bem público. O acesso a essas informações – que compõem documentos, arquivos, estatísticas – constitui-se em um dos fundamentos para o aprofundamento e consolidação da democracia, ao fortalecer a capacidade dos cidadãos de participar mais efetivamente do processo de tomada de decisões que os afetam. (BRASIL, 2013, p.6)

No Brasil, a Constituição Federal de 1988, foi a primeira constituição brasileira a demonstrar uma real preocupação com a instauração de um Estado Democrático de Direito, por isso ficou conhecida como constituição cidadã, uma vez que apresenta em seu corpo, de forma completa, garantias e deveres, tanto do direito privado quanto do público, que asseguram a cidadania à população.

De acordo com Assis (2015), a CF/88 mudou a relação entre Estado e a sociedade, por seu caráter democrático e a proteção aos direitos fundamentais, dentre eles o direito à informação, ferramenta essencial ao controle cidadão das ações do Poder Público.

Os artigos da CF/88 que abarcam esse assunto são inciso XXXIII do art. 5º, inciso II, § 3º do art. 37, e § 2º do art. 216:

Art. 5º, XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

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

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

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

Art. 216 (...)

§ 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. (BRASIL, 1988)

A partir da Constituição Federal de 1988, ao longo dos anos, foram publicadas diversas legislações a respeito do acesso às informações públicas, e que também davam outras providências, como:

(...) a Lei que regulamentou o rito processual do habeas data (Lei nº 9.507/1997), a Lei do Processo Administrativo (Lei nº 9.784/1999), a Lei que criou os pregões presencial e eletrônico (Lei nº 10.520/2002), o Decreto que criou o SICONV - Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Decreto nº 6.170/2007) e o Decreto que criou o cartão de pagamento do Governo Federal e extinguiu o fim das contas tipo “B” - suprimento de fundos (Decreto nº 6.370/2008). (BRASIL, 2013, p.10)

Entre essas legislações, e outras, cabe destacar duas leis, antecessoras a Lei de Acesso à Informação, que garantiam não só o acesso à informação, mas também a transparência, sendo elas: a Lei Complementar nº 101/2000, ou Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a Lei Complementar nº 131/2009.

Em vigor desde 5 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) é uma lei complementar que regulamenta o artigo 163 da Constituição Federal e estabelece as normas que orientam as finanças públicas no País. Ela objetiva aprimorar a responsabilidade na gestão fiscal dos recursos públicos, por meio de ação planejada e transparente que possibilite prevenir riscos e corrigir desvios que possam afetar o equilíbrio das contas públicas. Essa lei instituiu os instrumentos de transparência da gestão fiscal – planos, orçamentos, leis de diretrizes orçamentárias, prestações de contas e parecer prévio, Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal – determinando que fosse dada ampla divulgação à sociedade dessas informações.

Estão sujeitos à LRF os Poderes Executivo, Legislativo, inclusive Tribunais de Contas, e Judiciário, bem como o Ministério Público e os órgãos da administração direta, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais de todas as esferas – União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

A edição da Lei Complementar nº 131/09 acrescentou novos dispositivos à Lei de Responsabilidade Fiscal, inovando ao determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, criando os conhecidos “portais da transparência”.

A Lei Complementar nº 131/09 estabeleceu prazos diversos para o cumprimento de suas determinações para União, estados, municípios e DF. Contudo, até maio de 2013 todos os entes da federação devem estar adequados ao que a Lei define. (BRASIL, 2013, p.10)

Todo esse arcabouço legal possibilitou a formulação da Lei de Acesso à Informação (LAI), que foi publicada em novembro de 2011 e visa regular o acesso da população às informações produzidas pelo Estado, conforme previsão contida no inciso

XXXIII do art. 5º, no inciso II, § 3º do art. 37, e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal/88.

A exposição de motivos da LAI, de 2009 (EMI nº 00007), conforme sua finalidade, explica no item 7 que:

7. Nesse sentido, a proposta adota como regra geral o acesso pleno, imediato e gratuito as informações, sendo possível sua recusa somente mediante decisão devidamente fundamentada que indique o prazo para a interposição de recurso e a autoridade que o decidirá. Na mesma linha, o anteprojeto determina que os órgãos e entidades públicas dêem ampla publicidade às informações sobre gestão, programas, projetos, metas, indicadores, licitações, contratos e prestações de contas, publicando-as em sítio da rede mundial de computadores, assegurada a adoção de mecanismos que viabilizem o acesso de portadores de deficiência. (BRASIL, EMI nº 00007, 2009)

A transparência pública não apenas visa o amadurecimento da democracia brasileira, mas também o controle do ambiente no qual essas informações são geradas, a fim de combater ações corruptas, abusivas e desmandos, como entendido na EMI nº 00007 (2009).

Dessa forma, o acesso à informação pública passa a ser a regra, e o sigilo a exceção.

Para além disso, com vistas a uma democracia representativa, é imprescindível que todas as informações a respeito dos poderes públicos, resguardadas as informações tidas como sigilosas de acordo com a legislação, sejam de conhecimento do povo. Como bem indicam Zucolloto e Teixeira (2015),

Corroborando a necessidade de transparência em uma ordem democrática e considerando o conceito normativo de democracia, Sartori (1994) destaca que a democracia (representativa) pode ser sistematicamente entendida pela busca de três ideais tomados como princípios orientadores: i) o governo deve emanar da vontade popular, o qual se torna a principal fonte de soberania; ii) os governantes devem prestar contas ao povo, responsabilizando-se, perante eles, pelos atos e as omissões cometidos no exercício do poder e; iii) o estado deve ser regido por regras que delimitem seu campo de atuação em prol da defesa de direitos básicos dos cidadãos, tanto individuais como coletivos. (ZUCOLLOTO E TEIXEIRA, 2015, p. 84)

Esses autores também consideram que quando existe uma efetiva política de transparência, e a sociedade entende a informação divulgada, é possível a sua maior participação nas decisões políticas, gerando no mínimo, dois resultados:

O primeiro é que de posse de informações compreensíveis sobre o desempenho do governo, o cidadão pode transformar o voto num instrumento de avaliação do desempenho do próprio governante, punindo com a interrupção do mandato ou premiando com reeleição ou eleição de um aliado dele como sucessor. O segundo tem a ver com as premissas da accountability. De posse de informações compreensíveis sobre alocação de recursos, por exemplo, cidadãos podem acionar órgãos *[sic]* de controle caso identifique alguma irregularidade. Ou seja, a articulação entre participação e representação não se consubstancia numa situação antagonismo como muitos imaginariam. Mas, sobretudo, se traduz numa imensa possibilidade adensar e melhorar ainda mais qualidade da nossa democracia. (ZUCOLLOTO E TEIXEIRA, 2015, p. 89)

Para isso, de forma que se possa alcançar esses resultados, o artigo 3º, a Lei de Acesso à Informação determina as seguintes diretrizes:

Art.3º(...)

- I. observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como a exceção;
- II. divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
- III. utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
- IV. fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
- V. desenvolvimento do controle social da administração pública. (BRASIL, 2011)

Mais além, visando o estabelecimento dessas diretrizes, em busca de uma democracia mais representativa, o governo de Minas Gerais aprovou o Decreto Estadual nº 45.969, de 2012, que tinha como objetivo regulamentar a LAI. Dentre as normativas expressas no decreto, e para fins deste estudo, foi determinada a divulgação individualizada da remuneração dos servidores públicos desse Poder em seu art. 4º, VIII:

Art. 4º, VIII – 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 da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. (MINAS GERAIS, 2012)

Com isso, conforme aponta Assis (2015), a coexistência de direitos e princípios fundamentais, com a pluralidade de interesses, salvaguardados pela magna carta, tem gerado questionamentos quanto à atuação do Estado. Tal disposição leva a inferir que haja uma colisão entre o princípio da publicidade e direito fundamental à vida privada, ambos assegurados pela Constituição Federal de 1988.

Cabe destacar que o direito à privacidade se encontra disposto na Constituição Federal/88:

Art. 5º, 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. (BRASIL, 1988)

Esse direito também é garantido por dispositivos legais internacionais, como a Lei Modelo Interamericana Sobre Acesso à Informação, que destaca como exceção ao acesso à informação:

41. As autoridades públicas podem rejeitar o acesso à informação unicamente nas seguintes circunstâncias, quando forem legítimas e estritamente necessárias em uma sociedade democrática, baseando-se nos padrões e jurisprudência do Sistema Interamericano:

a) Quando o acesso afetar os seguintes interesses privados:

1. o direito à privacidade, incluindo privacidade relacionada à vida, saúde ou segurança;
2. os interesses comerciais e econômicos legítimos, ou
3. patentes, direitos autorais e segredos comerciais. (OEA, 2010)

A privacidade também é resguardada pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, em seu art. 12: “Ninguém será sujeito à interferência em sua vida privada, em sua família, em seu lar ou em sua correspondência, nem a ataque à sua honra e reputação. (...)” (DHDU, 1948)

Além disso, a exposição de motivos da LAI adverte que “A restrição do acesso somente será permitida em caso de informações pessoais ou imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado (...).” (BRASIL, EMI nº 00007, 2009)

A privacidade também é regulamentada pela LAI:

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 (BRASIL, 2011).

Posto isso, reflete-se sobre o caso tratado neste estudo, uma vez que a publicação da Lei de Acesso à Informação e do Decreto Estadual nº 45.969/12, que dispõem acerca da divulgação individualizada, *via internet*, da remuneração dos servidores públicos mineiros, pode causar conflitos entre a motivação da elaboração da LAI, na escolha da administração pública em garantir o princípio da publicidade, em detrimento do direito fundamental à vida privada.

E ainda, conforme adverte Assis:

Diga-se, ainda, que a própria ausência de hierarquia entre as normas constitucionais, sua força normativa e o princípio da unidade constitucional, por si só, indicariam a obrigatoriedade de se evitar que na legislação infraconstitucional viesse a ocorrer conflito entre os direitos de acesso à informação e da privacidade [...]. (ASSIS, 2015)

Posto isso, indaga-se o possível conflito entre publicidade, como sendo um pressuposto essencial à prática da democracia, ao controle social dos atos públicos e a prevenção contra atos ilícitos e corruptos, como será tratado no capítulo quatro, e ao direito à privacidade garantido aos servidores públicos mineiros, como pessoas humanas, o que também será tratado a posteriori, no capítulo cinco. Contudo, antes de adentrar tal tema, é preciso verificar se a divulgação da remuneração do servidor do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, da forma como ocorre atualmente, atende ao disposto no Decreto Estadual nº 45.969/12.

3. PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO ESTADO DE MINAS GERAIS

O Portal da Transparência de Minas Gerais, segundo o próprio sítio², disponibiliza dados e informações públicas relativas aos municípios e ao Estado, além de disponibilizar ferramentas para a solicitação de informações (transparência passiva), como e-Sic (Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão), conforme disposto na LAI e no Decreto Estadual nº 45.969/12.

Segundo esse *site*, o Portal da Transparência facilita o controle social e apresenta um importante papel ao combate à corrupção. Essa vigília também permite a responsabilização dos gestores públicos, no que couber, caso haja alguma ilegalidade no ato.

De acordo com a servidora da Superintendência Central de Governança Eletrônica (SCGE), da SEPLAG/MG, conforme entrevista constante no Apêndice 3, o Portal de Transparência de Minas Gerais surgiu como consequência da Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Nesse primeiro momento, a Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais, foi a responsável pela definição e construção da primeira versão do Portal de Transparência, com a finalidade de cumprir as exigências da nova lei. A SEF/MG atuou por um curto período de tempo, passando a gestão do Portal, no final de 2009, para a SEPLAG/MG. Atualmente, a responsabilidade e as estratégias operacionais do Portal de Transparência são da Sub-Controladoria de Informação Institucional e de Transparência – CGE/MG, criada por meio do Decreto Estadual nº 45.795, de 05 de dezembro de 2011. (Entrevistada, informação oral)

No final de 2015, segundo o Agência Minas (jun/2016), o Portal foi reformulado apresentando uma nova aparência e melhorias nas consultas com a utilização de gráficos para um maior entendimento. Além disso, essa reestruturação também permite que os cidadãos acessem informações relativas aos contratos e convênios assinados pelo estado.

Essas mudanças no Portal, segundo o Controlador-Geral do Estado, são partes da política pública de transparência, “composta de diversas medidas que visam deixar o

² Disponível em: < <http://www.transparencia.mg.gov.br/> >

Governo mais aberto, efetivo e responsável, aprofundando a integridade pública e melhorando os serviços públicos prestados à sociedade.” (Agência Minas, mai/2016)

Para reafirmar o que foi dito acima, em entrevista para este trabalho (Apêndice 2), o superintendente da Central de Promoção da Integridade Funcional e da Transparência Institucional - Subcontroladoria da Informação Institucional e da Transparência – CGE/MG, explica que quando o primeiro Portal foi lançado, em 2009, para cumprir com LC nº 131/09, ele tinha as seguintes informações: página principal, glossário, mapa do site, fale conosco, ajuda e acessibilidade. Depois, ainda no modelo antigo, mas agora respondendo a Lei nº 12.527/11, foram adicionadas as informações: patrimônio, sanções, a lei de acesso e convênios. Além disso, tinha a necessidade de publicar, por exemplo, informações relacionadas as despesas com pessoal. Esse maior número de exigências de informações publicadas, foi esgotando o espaço físico do site. Assim, desde 2009 até 2015, houveram algumas modificações, e em 2015 ele foi totalmente reestruturado. O Portal novo oferece infinitas oportunidades de consultas e pesquisas. A estrutura do portal mudou, algumas consultas internas também. (Entrevistado, informação verbal)

O entrevistado acrescenta que o atual modelo foi inspirado no modelo de Nova Iorque, de Ohio, e do Espírito Santo, e que ele buscou, principalmente por meio de estímulos visuais, como uso de gráfico, apresentar uma linguagem clara e menos tecnicista, obedecendo a necessidade de apresentar uma linguagem cidadã, para que o controle social de fato possa ser alcançado. (Entrevistado, informação verbal)

Dessa forma, antes de analisar o Portal da Transparência, é importante entender a sociedade da informação e como sua evolução influenciou a necessidade de implantação de um governo eletrônico.

3.1. A sociedade da informação

O termo “sociedade da informação” é usado para caracterizar a sociedade pós-industrial, formada pela Terceira Revolução Industrial, no pós-Segunda Guerra Mundial, em meados da década de 40 e que permanece até os dias atuais. Para Santos e Carvalho (2009, p.45), a sociedade da informação surgiu como “uma mudança de paradigma tecno-social [...],

visando o uso da informação como moeda para a sociedade em constituição naquele momento. ”

A constituição da sociedade da informação, segundo essas autoras, é consequência das inovações técnicas e das informações apresentadas no século XX, além das transformações apresentadas pela Primeira Revolução Industrial (século XVIII), como a invenção do motor a vapor, e pela Segunda Revolução Industrial (século XIX), como o surgimento da eletricidade e dos meios de comunicação a distância.

As mudanças de paradigma tecno-social produzem transformações “em nível fundamental da sociedade, nas relações de trabalho e produção de bens e consumo. ” (SANTOS e CARVALHO, 2009, p.46). Werthein (2000) aponta algumas transformações advindas desse novo paradigma, por exemplo o uso da informação como insumo para evitar a degradação ambiental; dinamismo ao processo de transformação, que impossibilita uma integração parcial; implementação da lógica de redes; permite a integração do ensino/aprendizagem de forma colaborativa; o caráter flexível cria uma necessidade constante de adaptação dos produtores e consumidores; constante aperfeiçoamento intelectual e técnico. Em resumo

É desejável promover a sociedade da informação porque o novo paradigma oferece a perspectiva de avanços significativos para a vida individual e coletiva, elevando o patamar dos conhecimentos gerados e utilizados na sociedade, oferecendo o estímulo para constante aprendizagem e mudança, facilitando a salvaguarda da diversidade e deslocando o eixo da atividade econômica em direção mais condizente com o respeito ao meio ambiente. (WERTHEIN, 2000, p. 75)

Além disso, Akutsu e Pinho (2002) apontam dois insumos básicos para o desenvolvimento da sociedade da informação, sendo eles a computação e a comunicação, que estão intimamente ligados aos objetos microcomputador e a rede de *internet*. A integração do computador com as comunicações se dá por meio dos satélites, cabos de fibra óptica, televisões, telefones e outros.

Para esses autores o pressuposto da sociedade da informação está relacionado às novas formas de tecnologias da informação (TIs) já que

(...) ao possibilitar o acesso a informações a um maior número de pessoas, com maior rapidez e menor custo, não somente aumentaria a oferta de bens disponíveis para a humanidade por meio da melhoria do gerenciamento dos bens de produção, como também diminuiria os conflitos sociais, ao permitir aos cidadãos melhor acesso às informações acerca da gestão dos administradores públicos, permitindo-lhes acompanhar as administrações, avaliar e escolher melhor seus governantes. (AKUTSU e PINHO, 2002, p.726)

Diante de um ininterrupto desenvolvimento tecnológico e, portanto, a constante transformação na vida individual e coletiva, Werthein (2000) aponta alguns desafios a serem superados por essa sociedade, como os de caráter técnico, econômico, sociocultural, psicológico e legal. Ele alerta sobre desafios éticos associados às perdas comuns a essa nova realidade, tais como

(...) perda de qualificação, associada à automação, e desemprego; de comunicação interpessoal e grupal, transformada pelas novas tecnologias ou mesmo destruída por elas; de privacidade, pela invasão de nosso espaço individual e efeitos da violência visual e poluição acústica; de controle sobre a vida pessoal e o mundo circundante; e do sentido da identidade, associado à profunda intimidação pela crescente complexidade tecnológica. (WERTHEIN, 2000, p. 75)

Alguns dos apontamentos, para esse autor, apresentam esforços para solução, como ações de movimentos sociais ao combate à atitudes socialmente inaceitáveis; quanto a qualificação dos trabalhos, ações como reestruturação e requalificação tem sido implementadas; quanto a perda da privacidade, existe um movimento nas sociedades em busca de amparos legais e na mudança de comportamento, mas ainda não se apresentaram como movimentos suficientes para a superação de sentimentos como a perda do controle da própria vida e da perda de identidade.

Porém, Werthein (2000) alerta sobre a intensificação das desigualdades sociais, causadas pelo acesso à informação devido ao rápido avanço tecnológico, e que pouco se tem feito para combatê-la.

É diante dessas perspectivas que surgem os termos exclusão e inclusão digital, que para Santos e Carvalho (2009), o primeiro refere-se à privação de uso da tecnologia e informação colocados ao indivíduo, enquanto que inclusão social é entendida como um esforço em compartilhar o uso das tecnologias de informação e comunicação, ou seja, “a

democratização da Internet, utilizando o espaço público virtual como um facilitador para a diminuição das desigualdades sociais, fazendo com que a grande rede abra espaço para todos os cidadãos.” (SANTOS E CARVALHO, 2009, p. 50)

Dessa maneira, para que qualquer programa de inclusão digital ocorra é necessário “TIC [*sic*], renda e educação” (Silva Filho, 2003, *apud* Santos e Carvalho, 2009, p.51). Essas autoras advertem que “a inclusão digital não é apenas dar condições ao acesso, à utilização, à produção e à disseminação de conhecimentos como fatores determinantes para que a inclusão digital não seja mais um elemento de exclusão social, política, econômica e de conhecimentos.” (SANTOS E CARVALHO, 2009, p. 51)

Assim, em vistas à modernização das instituições públicas, devido a necessidade e as eventuais cobranças em acompanhar os avanços proporcionados pela “sociedade da informação” e como precaução à “exclusão digital”, o governo brasileiro apresentou, em 2000, o “Programa Sociedade da Informação no Brasil – Livro Verde”, com metas, que para Santos e Carvalho (2009), estão relacionadas à convergência da base tecnológica, dinâmica da indústria e o crescimento da *internet*. Elas acrescentam que:

O ideal é que a Sociedade da Informação possa gerar e criar um complexo de relações focado na informação, tendo como pano de fundo a criação de políticas públicas que contribuam para a diminuição da exclusão de milhares de pessoas que não possuem acesso às tecnologias da informação e comunicação por meio da valorização da produção, distribuição e assimilação de conteúdos que possam ter impacto no dia-a-dia do cidadão, assim além da conectividade os programas poderiam criar coletivos inteligentes e produtores de conteúdo. (SANTOS E CARVALHO, 2009, p. 47)

Para além desse programa, vale a pena reforçar que é dever do Estado garantir ao cidadão o acesso a informação, conforme art. 5º, inciso XIV, da Constituição Federal 1988. E por isso, como apontam Akutsu e Pinho (2002), observa-se um esforço em construir e disponibilizar, em sítios da *internet*, ferramentas de informação e consulta sobre diversas esferas do governo, com a finalidade consolidar uma democracia participativa.

Esses autores esclarecem que:

Os teóricos da sociedade da informação são rotulados como “utópicos”, por pregarem uma nova sociedade onde as novas tecnologias promoverão a harmonia no sistema político, em decorrência da maior consciência política dos cidadãos, derivada do maior acesso à informação, e da quebra das estruturas de poder atualmente vigentes, centradas no monopólio das informações sensíveis. O segundo grupo mencionado por Bellamy e Taylor é o dos “antiutópicos”, que contrapõem-se [*sic*] à teoria da sociedade da informação e defendem essencialmente a idéia de que os governos utilizarão as novas tecnologias de informação para aumentar seu controle sobre a sociedade. As informações serão disponibilizadas em maior quantidade e rapidez, porém os grandes grupos econômicos e os detentores do poder político somente divulgarão as informações que lhes interessam. (AKUTSU e PINHO, 2002, p.728)

Diante do exposto, faz-se necessário entender como o governo buscou e busca se adaptar às TIs, por meio do governo eletrônico, como forma de prestar serviços, contas e informações à sociedade.

3.2. Governo eletrônico

Com a expansão das tecnologias da informação (TIs), principalmente a *internet*, o Estado adaptou-se aos novos moldes da sociedade da informação, como tentativa de fazer governos mais eficientes e com uma maior participação popular. Bellamy e Taylor (1998, p.29 a 31) citados por Akutsu e Pinho (2002, p.725) elencam três utilizações para essas tecnologias no governo, sendo elas “a utilização comercial das informações; [...] a automação de serviços públicos; [...] a utilização de um dos principais objetos tecnológicos da sociedade da informação – a rede Internet – para promover uma ‘democracia eletrônica’”.

Assim, ainda segundo Akutsu e Pinho (2002), por meio da plena transparência dos atos da Administração Pública é possível consolidar a democracia. Eles acrescentam que

Tem-se assistido de uma maneira geral no mundo, e também no Brasil, à construção de ferramentas de disponibilização de informações de diversas esferas de governo para a sociedade. O cidadão pode acessar essas informações utilizando a Internet. A Internet, ao permitir o acesso a informações disponibilizadas pelos órgãos públicos a partir de qualquer lugar do mundo, 24 horas por dia, pode ser um dos instrumentos mais eficazes para a construção de uma democracia mais efetiva. (AKUTSU e PINHO, 2002, p. 279)

Além de buscar maior qualidade no gasto público e dar maior transparência a seus atos, para Santos e Reinhard (2012), aspectos como o aumento da arrecadação, a

otimização dos processos internos e, a melhoria e o aumento na oferta de serviços, incentivaram a adesão das organizações públicas às inovações da sociedade da informação.

Vale dizer que, para Prado; Ribeiro e Diniz (2012), duas razões contribuíram para a emergência do governo eletrônico: a intensificação do uso de tecnologias de massas e a modernização do setor público, no contexto da Reforma Administrativa, também conhecida como *New Public Management* (Nova Gestão Pública), que apresentava como um dos pilares a excelência e a otimização da gestão pública. Esses autores consideram que

(...) a importância do governo eletrônico para atingir os objetivos da Reforma do Estado mostra-se presente não só na preocupação com questões como o relacionamento com o mercado e com a redução dos custos de transação, mas, também, com a possibilidade do governo eletrônico dotar a Administração Pública de maior transparência e *accountability*. Nesta conceituação de governo eletrônico, associada à transparência e *accountability* dos governos, ganha importância o conceito de governança eletrônica, já que o foco de atuação se expande em direção ao conjunto da sociedade, não se limitando a uma perspectiva voltada unicamente ao ambiente interno do governo, característico da primeira geração da Reforma do Estado. O governo eletrônico, ao tornar públicas as informações governamentais e dar transparência aos atos do governo, associa-se ao compromisso democrático de “prestação de contas”, que está relacionado ao conceito de *accountability* (...) (PRADO; RIBEIRO E DINIZ, 2012, p. 17 a 18)

Dessa forma, pode-se entender que governo eletrônico é o

(...) uso, por agências governamentais, de tecnologias de informação (como redes de longa distância, internet e computação móvel) capazes de transformar as relações com cidadãos, empresas e outras unidades do governo. Essas tecnologias podem servir a diferentes fins, como: melhor prestação de serviços aos cidadãos, interações mais eficazes com empresas e a indústria, *empowerment* do cidadão por meio do acesso a informações ou mais eficiência na administração governamental. (WORLD BANK, 2003, *apud* SANTOS E REINHARD, 2012, p.122)

O governo eletrônico é caracterizado pelas seguintes ações:

- prestação eletrônica de informações e serviços;
- regulamentação das redes de informação, envolvendo principalmente governança, certificação e tributação;
- prestação de contas públicas, transparência e monitoramento da execução orçamentária;
- ensino à distância, alfabetização digital e manutenção de bibliotecas virtuais;

- difusão cultural com ênfase nas identidades locais, fomento e preservação das culturas locais;
- e-procurement, isto é, aquisição de bens e serviços por meio da Internet, como licitações públicas eletrônicas, pregões eletrônicos, cartões de compras governamentais, bolsas de compras públicas virtuais e outros tipos de mercados digitais para bens adquiridos pelo governo;
- estímulo aos negócios eletrônicos, através da criação de ambientes de transações seguras, especialmente para pequenas e médias empresas. (SANTOS E REINHARD, 2012, p. 123 a 124)

Ainda sobre o estudo de Santos e Reinhard (2012, p. 124 e 125), para se implementar o governo eletrônico são necessários cinco estágios: “presença emergente”, é a presença na *web*; “presença aprimorada”, que é a aprimoração dos serviços *on line*; “presença interativa”, modo interativos dos serviços *on line* (como a possibilidade de *download*); “presença transacional”, condução de transações *on line* (como pagamento de multas de trânsito); e “presença em rede”, rede integrada para fornecimento de informações, conhecimento e serviços, do governo para os cidadãos. Ainda segundo esses autores, alguns desafios a serem superados para a implantação do governo eletrônico estão relacionados a cultura organizacional, resistente às mudanças; a integração de sistemas fragmentados, e logo, a falta de cooperação entre as agências governamentais; pouca infraestrutura tecnológica, entre outros desafios que perpassam desde o campo político até o estratégico – procedimental.

Ademais, o governo eletrônico, de acordo com Prado; Ribeiro e Diniz (2012), é a incorporação dos paradigmas da sociedade da informação para a rotina da Administração Pública, principalmente, para os temas *accountability* e transparência. Quanto ao tema *accountability*, esses autores, esclareceram que existem dimensões internas e externas, recebendo destaque a externa, uma vez que é a mais importante quanto a dimensão da transparência, dessa maneira tem-se que “um governo é *accountable* se os cidadãos podem discernir entre governos representativos e não representativos e aplicar sanções ou incentivos apropriados, mantendo os bons governantes e destituindo os demais.” (PRADO; RIBEIRO E DINIZ, 2012, p. 20)

Portanto, para lembrar, o governo eletrônico, a *accountability* e a transparência, são ferramentas que subsidiam o controle social dos atos públicos.

É importante diferenciar os conceitos de *accountability* e transparência, sendo que para Prado; Ribeiro e Diniz (2012), o primeiro refere-se a mecanismos institucionais (de

incentivos e/ou sanções) para o controle dos atos da administração pública, enquanto que transparência pode ser considerada uma parte da *accountability*, da mesma forma que a prestação de contas e a responsabilização dos agentes.

Mas é preciso atentar que

(...) reconhecer o poder das novas TICs para a concretização do ideal de um governo transparente é preciso, antes de tudo, fortalecer as instituições, o sistema de representação política, aprofundar a democracia participativa, buscar o estabelecimento de consensos e a formulação de políticas públicas mais efetivas, o que demanda, em princípio, a existência de governos responsáveis (*accountable*) e verdadeiramente democráticos. (CASTELLS, 2001, p.282 *apud* PRADO; RIBEIRO E DINIZ, 2012, p.21)

Vale dizer que um dos principais instrumentos do governo para o alinhamento das TIs e a democracia são os Portais, que, segundo Akutsu e Pinho (2002, p.725) “é uma página na Internet a partir do qual todos os serviços e informações da entidade pode [*sic*] ser acessados.” Para Prado; Ribeiro e Diniz (2012), os portais apresentam três categorias: “Portais de Negócio”, onde são realizados os negócios de governo e são disponibilizados os processos de compras e convênios; “Portais de Entrada”, onde se realiza a apresentação do governo e o fornecimento de *links* de serviços e informações dos órgãos governamentais; e “Portal de Transparência”, onde se realiza a prestação de contas dos governos.

Fora o exposto, Pinho (2008), de forma pessimista, indaga que a *internet* não é a solução para os problemas socioculturais no Brasil,

O'Donnell (1991) associa a falta de *accountability* também à democracia delegativa, construto criado para entender e explicar as democracias latino-americanas distantes de um verdadeiro modelo representativo, típico dos países ocidentais desenvolvidos. A democracia delegativa é definida como a situação em que o povo — tutelado — outorga plenos poderes a seu governante, que reforça seu papel de tutor. Na democracia delegativa, os eleitores conferem ao governante uma “procuração de plenos poderes”, enquanto nas democracias representativas os governantes estão amarrados às promessas de campanha devendo prestar contas de seus atos. A distinção entre esses dois tipos de democracia encontra-se na *accountability*: fraca (ou inexistente), nas democracias delegativas, e consolidada nas democracias representativas estáveis.

Nestas últimas, encontra-se tanto a *accountability* vertical, referente ao processo eleitoral configurado pela participação dos eleitores, quanto a *accountability* horizontal, definida em relação a uma rede de instituições relativamente autônomas com capacidade de cobrar do governante suas

responsabilidades e de exercer a punição caso necessário (O'Donnell, 1991). Em síntese, o Brasil estaria em uma situação de fraca *accountability*, em que não existe pressão por parte da sociedade no sentido de maior transparência do Estado, e este se comporta de acordo com um modelo histórico de insulamento em relação à sociedade civil. (PINHO, 2008, p. 478)

Diante do exposto, infere-se que para as TIs serem bem-sucedidas nas propostas de transparência e *accountability* das atividades da Administração Pública, é necessário, não somente investimentos em infraestrutura digital, mas também deve-se buscar investimentos para que seja possível a conscientização da população, buscando uma mudança de comportamento cívico-político, para que sejam efetivo o controle social e a consolidação de uma democracia participativa.

Ao tratar de governo eletrônico e da necessidade de aproximação do governo com a sociedade, principalmente, após a intensificação do uso das tecnologias de informação, não se pode deixar de falar sobre o governo aberto, que segundo Rodrigues (2011), é a disponibilização de dados governamentais, por meio da *internet*, em formato aberto, o que permite a manipulação desses dados sem a necessidade de um *software* próprio, ou seja, é possível fazer *download* e cruzar dados, facilitando o acesso às informações.

Em entrevista para o jornal A Gazeta do Povo, de Curitiba, em 2014, Fabro Steibel, aponta a diferença entre governo eletrônico e governo aberto, sendo que o primeiro diz que uma parte da administração pública está disponível na *web*, o que não está diretamente ligado à participação, enquanto que o segundo, refere-se a uma abertura do governo para o cidadão, e o uso de tecnologias da informação intensificam essa relação Estado-sociedade.

Ainda sobre essa diferença nos conceitos, vale reforçar que:

É parte integrante do conceito (de governo aberto) que, à sociedade, seja garantido acesso aos dados primários, de forma que o interessado possa combiná-los, cruzá-los e, enfim, produzir novas informações e aplicações, colaborando com o governo na geração de conhecimento social a partir das bases governamentais” (AGUNE; BOLLIGER; FILHO, 2010, p. 3, *apud* RODRIGUES, 2011, p.4 parênteses nosso).

Dessa forma, conforme entrevista para o jornal A Gazeta do Povo, de Curitiba, em 2014, Fabro Steibel aponta que

O governo aberto prioriza quatro valores. O primeiro é a transparência: os dados têm que estar à disposição do cidadão. Depois, a participação: tem de haver mecanismos de participação. Temos também o *accountability*, que é um conceito relacionado à responsabilização dos agentes públicos com relação aos gastos ou ferramentas para que o cidadão saiba como o dinheiro público foi gasto. O quarto valor do governo aberto envolve tecnologia, porque é possível usar a tecnologia para criar ferramentas para que os três valores anteriores sejam cumpridos. (A Gazeta do Povo, 2014)

Porém, é preciso que haja esforços, tanto do governo quanto da sociedade, para que a participação seja efetiva, uma vez que apenas a existência de tecnologias não é suficiente para que isso seja garantido, como adverte Rodrigues (2011).

Portanto, entende-se que o “objetivo do Governo Aberto é transferir e compartilhar a base de dados de caráter público e não sigilosas, garantindo assim uma maior transparência do setor público, bem como fomentando a participação do cidadão [...]” (RODRIGUES, 2011, p.6).

E esse é o objetivo do Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais. No que se refere à divulgação da remuneração dos servidores do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, objeto deste trabalho, é preciso avaliar a forma como as informações são divulgadas, até mesmo para identificar um possível conflito entre o princípio da publicidade e o direito à privacidade. Sendo assim, a próxima seção avaliará a usabilidade do Portal.

3.3. Metodologia para a análise do Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais

Para que seja possível realizar a análise do Portal, é preciso construir uma metodologia de avaliação consistente. Existem várias formas que permitem montar uma metodologia para a avaliação de sistemas informacionais, tais como o Portal da Transparência, conforme aponta Vilella (2003), o que leva a indeterminação objetiva desses métodos, sendo imprescindível que o avaliador, a fim de afastar quaisquer impressões pessoais, trace critérios claros para o que se pretende verificar.

O critério de usabilidade dos portais, como indica Barboza (2000), é um dos métodos ideais para compreender se existe uma real comunicação entre governo e sociedade, por meio de medidas como eficácia, eficiência e satisfação.

Dessa forma, pode-se entender a usabilidade como a

(...) facilidade de utilização (incluindo a facilidade de aprender a usar) e à satisfação do seu utilizador. Tem vindo a ganhar importância na análise da qualidade de software e, em particular, de sites. Considera a Pessoa em interação [sic] com o site como base para observação e posterior aperfeiçoamento do mesmo. (CARVALHO; SIMÕES E SILVA, 2004, p.23)

Na esfera internacional, a parte 11 da Norma ISO 9241 define esse critério como “a extensão em que um produto pode ser usado por usuários específicos para alcançar objetivos específicos com eficácia, eficiência e satisfação num contexto específico de uso.” (VILELLA, 2003, p.47)

O *site* Contas Abertas³, avalia, por meio do Índice de Transparência, os portais de transparência da união e dos estados, de acordo com os parâmetros do Comitê de Transparência, e usam como critérios de usabilidade dos portais os seguintes pontos: interação (como o manual de navegação, perguntas frequentes, glossário, fale conosco etc.); possibilidade de *download*; formato do *download*; delimitação temporal das consultas; disposição do conteúdo (em um único site ou “linkado” na página principal); visualização do conteúdo; presença ou ausência de formulário de consulta; liberdade de preenchimento do formulário principal; quantidade de formulários; quantidade de cliques até formulário principal; gráficos.

E ainda conforme entendimento do governo de Minas Gerais, observou-se a usabilidade como critério para a estruturação dos sítios de informação do governo, conforme disposto no art. 5º da Resolução nº 72, de 27 de novembro de 2003, da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), cabendo destaque:

Art. 5º (...)

I – ser de fácil legibilidade;

II – apresentar os conteúdos com clareza, coerência, relevância, tempestividade, organização, simplicidade, objetividade, atualidade e veracidade;

³ A Associação Contas Abertas é uma entidade da sociedade civil, sem fins lucrativos, que reúne físicas e jurídicas, lideranças sociais, empresários, estudantes, jornalistas, bem como quaisquer interessados em conhecer e contribuir para o aprimoramento do dispêndio público, notadamente quanto à qualidade, à prioridade e à legalidade. Disponível em: <<http://www.contasabertas.com.br/>>. Acesso em: 27 de out. de 2016.

III – utilizar imagens, sons e vídeos apenas quando associadas diretamente com o Órgão ou Entidade ou, ainda, com o serviço ou informação; e
 IV – prover explicações simplificadas de conteúdos técnicos de forma a facilitar o entendimento pela população. (MINAS GERAIS, 2003)

Por fim, entende Vilella (2003, p.47) que, a usabilidade é um “instrumento para viabilizar o desenvolvimento e/ou adequação de sistemas de informação a partir de uma perspectiva centrada no usuário, em suas necessidades, tarefas a serem executadas, condições de interação com o sistema, entre outros fatores.”

E, por meio da Resolução da SEPLAG apresentada, é possível observar uma preocupação por parte dos gestores mineiros de que a comunicação com a sociedade, não seja só eficiente, mas também efetiva⁴, e que viabilize uma real interação e o controle social.

Com base nas informações acima, em relação à usabilidade, para que seja possível verificá-la no Portal da Transparência de Minas Gerais, serão considerados a interatividade e os artigos 7º e 8º, do Decreto Estadual nº 45.969/12, no que se refere à divulgação da remuneração dos servidores, para construção de um modelo de avaliação (Apêndice 1).

Para esclarecimentos, a interatividade refere-se ao estabelecimento de comunicação entre o governo e o cidadão, para isso esse quesito será montado de acordo com o trabalho de Rodrigues (2008)

(...) se é oferecido algum tipo de serviço ao cidadão; se as informações fornecidas são de fácil compreensão; se as informações fornecidas encontram-se atualizadas; se existe algum tipo de enquete sobre a qualidade das informações disponíveis no portal; se existe um *link* fale conosco, se possui formulário próprio e se existe a necessidade de identificação do cidadão para realizar a interação com o TCE-MG; e se o portal possui um *link* contendo perguntas frequentes. (RODRIGUES, 2008, p.50)

⁴ “A eficiência é uma medida que traz a tona os meios de se concretizar uma ação estatal e afere principalmente a qualidade da relação custo-benefício e da aplicação de recursos em determinado processo. (...) O conceito de eficiência limita a avaliação às questões internas das organizações e aos processos mais operacionais e burocráticos – no sentido reduzido do termo – de execução de determinada ação.” (SOARES, 2014, p. 9).

Efetividade “procura dar essas respostas, em termos de necessidade e oportunidade prévias e de resultados abrangentes, o que corrobora para o empenho da sua adoção de forma mais transversal às fases do ciclo das políticas públicas.” (SOARES, 2014, p.11)

Por último, seguem os artigos do Decreto Estadual nº 45.969/12, que serviram para a formulação do modelo de avaliação (Apêndice 1):

Art. 7º O Portal da Transparência - www.transparencia.mg.gov.br - deverá viabilizar o acesso à informação, contendo:

(...)

II – orientações sobre a Lei de Acesso à Informação,

(...)

VII - respostas às perguntas mais frequentes da sociedade.

(...)

Art. 8º Os sítios institucionais⁵ atenderão, entre outros, aos seguintes requisitos:

I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;

II – possibilitar a gravação de relatório em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilha e texto, de modo a facilitar a análise da informação;

(...)

V – indicar local e instrução que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; (MINAS GERAIS, 2012)

A próxima seção apresentará o resultado alcançado com a aplicação dessa metodologia, para a análise do Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais.

3.4. Resultado da análise do Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais

A presente seção apresenta o resultado observado, por meio do critério de usabilidade do Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais, que considerou a interatividade e os artigos 7º e 8º, do Decreto Estadual nº 45.969/12, no que se refere à divulgação da remuneração dos servidores, para construção de um modelo de avaliação (Apêndice 1). Com isso pretendeu-se verificar se as informações divulgadas no portal atendem ao disposto nesse Decreto Estadual, no que se refere à forma de divulgação da remuneração; se há dificuldade no acesso à tal informação e se a informação referente à remuneração divulgada é de fácil entendimento para o cidadão.

⁵ Embora o Decreto trate dos sítios institucionais, tais requisitos serão utilizados para verificar a usabilidade do Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais.

Dessa forma, para os critérios já mencionados, que verificaram a usabilidade do Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais, e que encontram-se no Apêndice 1, cada um contém até três respostas básicas:

- I. SIM: o que significa que o Portal está de acordo com os critérios estabelecidos;
- II. NÃO: o que significa que o Portal não está de acordo com os critérios estabelecidos.
- III. EM PARTE: o que significa que o Portal está em parte de acordo com os critérios estabelecidos.

As respostas apresentadas foram preenchidas pela autora deste trabalho. A maioria das questões são de caráter objetivo, sendo possível obter respostas claras, feitas por meio de observações na estrutura do Portal da Transparência. Porém, as questões 2.2 e 3.3, do Apêndice 1, que abordam a compreensão das informações pelo usuário, apresentam um caráter subjetivo, em que a autora deste trabalho buscou responde-las verificando a clareza e simplicidade da informação disposta, critério também exigido pela Lei de Acesso à Informação e Decreto Estadual nº 45.969/12, que dissertam sobre a disposição de informações em linguagem cidadã, para que haja uma comunicação eficiente e efetiva entre Governo e sociedade.

Após auferir o resultado, foi utilizado como base a teoria de Nielsen e Tahir (2002), conforme citado por Rodrigues (2008), que orientam acerca da necessidade de divisão da contagem final pelo número de critérios estabelecidos e pontuados para obtenção da taxa de adequação à usabilidade:

Se você ficar acima de 80%, considere-se em boa forma, embora seja conveniente fazer alguns pequenos ajustes nas áreas em que você violou as diretrizes.

Se você ficou entre 50% e 80%, comece a reestruturar o projeto para gerar uma nova *homepage*. Sua *homepage* atual não é necessariamente um desastre, mas é suficientemente ruim para que as modificações isoladas em áreas individuais não bastem para solucionar o problema.

Se você ficou abaixo de 50%, (...) muito provavelmente, você deve abandonar o *site* atual inteiro e começar tudo de novo. Repense sua estratégia na internet e baseie sua nova abordagem em estudos feitos com seus clientes e nas respectivas necessidades. (NIELSEN E THAIR, 2002, p.5 *apud* RODRIGUES, 2008, p.42)

Assim, após a análise do Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais, conforme metodologia exposta no Apêndice 1, é possível dizer que foram atendidos 81,8% dos critérios de avaliação. Tal resultado permite dizer que o Portal, no que se refere à divulgação da remuneração, atende aos critérios de usabilidade utilizados neste trabalho. Sendo assim, considerando que a remuneração dos servidores do Poder Executivo Estadual é divulgada de forma nominal, de fácil acesso e entendimento, surge a questão referente à existência do conflito entre o princípio da publicidade e o direito à privacidade que será tratado em seguida.

4. O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA PUBLICIDADE

Democracia é uma palavra de origem grega, e que significa “demo”, povo e “cracia”, poder ou governo, ou seja, a democracia é um sistema político do qual o poder emana do povo.⁶

Segundo Robert A. Dahl (2001), cinco critérios são necessários para que todos os membros de uma sociedade estejam igualmente capacitados (politicamente iguais) para participar de um processo de tomada de decisão política, sendo eles a participação efetiva; igualdade de voto; aquisição de entendimento esclarecido; exercício do controle definitivo do planejamento; e a inclusão dos adultos. Esses critérios validam uma democracia tanto em níveis micro, como pequenas associações, quanto em níveis macro, como o governo do Estado. O próprio autor confessa que esses são critérios de práticas utópicas, pois nunca foi visto a presença de cem por centos desses pontos no mundo real, mas que eles servem de “(...) orientação para a moldagem e a remoldagem de instituições políticas, constituições, práticas e arranjos concretos.” (DAHL, 2001, p. 54)

Ainda segundo esse autor, a democracia apresenta vantagens:

- A democracia ajuda a impedir o governo de autocratas cruéis e perversos.
- A democracia garante aos cidadãos uma série de direitos fundamentais que os sistemas não – democráticos não proporcionam (nem podem proporcionar).
- A democracia assegura aos cidadãos uma liberdade individual mais ampla que qualquer alternativa variável.
- A democracia ajuda a proteger aos interesses fundamentais das pessoas.
- Apenas um governo democrático pode proporcionar uma oportunidade máxima para os indivíduos exercitarem a liberdade de autodeterminação – ou seja: viverem sob leis de sua própria escolha.
- Somente um governo democrático pode proporcionar uma oportunidade máxima do exercício da responsabilidade moral.
- A democracia promove o desenvolvimento humano mais plenamente que qualquer alternativa viável.
- Apenas um governo democrático pode promover um grau relativamente alto de igualdade política.
- As modernas democracias representativas não lutam umas contra as outras.

⁶ Definição apresentada pela Embaixada dos Estados Unidos no Brasil, em Brasília.

- Os países com governos democráticos tendem a ser mais prósperos que os países com governos não – democrático. (DAHL, p. 73 e 74)

Posto isso, a liberdade de expressão e a disponibilidade de informações são requisitos básicos para a boa prática de uma democracia participativa, uma vez que esses elementos corroboram para a participação efetiva dos cidadãos nas atividades políticas locais, como deliberações, planejamentos de políticas públicas, controle orçamentário, e demais ações.

Assim, o acesso à informação é essencial para o efetivo exercício da cidadania, que para Thomas Humphrey Marshal pode ser subdividida em civil, política e social. (MARSHAL, 1978 *apud* SILVA, 2015). Segundo André Bombini da Silva (2015), o acesso à informação na dimensão civil está ligado a interesses individuais do cidadão; na política, garante uma visão clara da Administração Pública; e na social, por escancarar a realidade da sociedade e também por possibilitar a participação social nos processos de tomada de decisão.

Sendo assim, verifica-se que o acesso à informação é um direito fundamental garantido pela Constituição Federal brasileira de 1988 em vista à prática de uma democracia participativa, controle dos atos administrativos, combate à corrupção, daí a importância de se dar publicidade às atividades praticadas pelo Estado. Os dispositivos constitucionais relacionados a esse princípio, conforme mencionado no capítulo dois, são o inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II, § 3º do art. 37, e no § 2º do art. 216.

Para além desses artigos constitucionais, acrescenta Silva (2015), alguns princípios gerais do direito à informação, devendo ser destacado dois deles: o princípio da máxima divulgação, do qual “(...) as informações em posse da Administração Pública devem sempre ser encaradas como de divulgação obrigatória, não o sendo apenas quando se enquadrar em restritas e taxativas hipóteses de interesse público, devidamente previstos em lei.” (SILVA, p. 46, 2015). E o princípio da obrigação de publicar “(...) a administração deve ir além de fornecer as informações que lhe sejam requeridas, deve sim agir ativamente, publicando de forma prévia certas informações essenciais ao bom funcionamento da administração.” (SILVA, p. 46, 2015).

Assim, infere-se que a publicidade é matéria que subsidia a democracia, como aponta Celso Antônio Bandeira de Mello:

Não pode haver um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo (art 1º, parágrafo único, da Constituição), ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam, e muito menos em relação aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida. (MELLO, 2013, p. 117)

Dessa forma, para Moraes Sá:

Coligir-se que o princípio da publicidade é aquele que mais confere adjacência entre o administrador público e os administrados. A publicação dos atos e sua necessária “publicização”, possibilitam ao particular atentar para o que ocorre na imensidão do Estado. Em correspondência, este ente torna-se transparente, consentindo na observação do teor de seus atos. Tal é a importância do princípio da publicidade, que a um só turno protege o interesse público, a moralidade administrativa, e o respeito à dignidade humana. (MORAES SÁ, 2014, p.7)

Portanto, a transparência dos atos administrativos é imprescindível devido a sua natureza pública, e se é público é do povo.

Moraes Sá (2014) aponta outros instrumentos que são utilizados para cobrar do Estado a publicação de seus atos, além da Lei de Acesso à Informação, como o *habeas data*, o direito de petição e mandado de segurança.

Ainda segundo esse autor:

No entanto, a exposição pública não é o único sentido do princípio da publicidade. Em sua totalidade, com suporte numa perspectiva que torne efetiva a dignidade da pessoa humana, o direito à informação propõe também oportunizar ao administrado conhecer o comportamento interno dos agentes administrativos. Esta direção expressa a vertente material do princípio da publicidade, que estabelece para a Administração a obrigação de permitir o acesso ao conteúdo das informações da maneira mais clara possível. (MORAES SÁ, 2014, p.11)

Logo, a publicidade permite a fiscalização dos atos, não só por parte dos cidadãos, mas também de órgãos como o Tribunal de Contas, e se viciados, ilegais ou imorais, possibilita a aplicação devida de sanção prevista. (MORAES SÁ, 2014)

Como bem pontuado por Alaine Tavares Santos (2014), o princípio da publicidade, além de conferir eficácia e moralidade aos atos da Administração Pública, também possibilita o controle de tais atos pela população ou por outros órgãos da administração direta e indireta. A próxima seção tratará dessas formas de controle, principalmente o controle social.

4.1. O controle social e a transparência

É importante frisar que a Constituição brasileira de 1988, trouxe uma grande necessidade de inculcar na sociedade valores democráticos, a fim de mudar a cultura política e cívica do país, que estava acostumada com anos de um regime autoritário. E como é sabido, em regimes autoritários as liberdades dos cidadãos são cerceadas, principalmente aquelas relacionadas à liberdade de expressão e voto.

Por isso, de acordo com Evangelista (2010) para a modernização da gestão pública o princípio da transparência é fundamental para a substituição dos controles meramente burocráticos. Desse modo os constituintes entenderam que a disposição das informações em poder da Administração Pública era imprescindível para o efetivo exercício da cidadania, uma vez que de posse dessas informações, os cidadãos poderiam conhecer as ações da Administração, opinar na elaboração das políticas públicas, certificar se os recursos estão sendo alocados de forma eficiente, ou seja, a partir da CF/88 os cidadãos passariam a ter maior controle do Estado e dos serviços prestados.

Sobre a função controle, Oliveira Filho (2010) destaca que:

A função do controle é indispensável para acompanhar a execução de programas e apontar suas falhas e desvios; zelar pela boa utilização, manutenção e guarda dos bens patrimoniais; verificar a perfeita aplicação das normas e princípios adotados e constatar a veracidade das operações realizadas. (OLIVEIRA FILHO, 2010, p. 9)

Oliveira Filho (2010), ainda traz o entendimento de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, para o aspecto jurídico do controle na Administração Pública, como a:

(...) finalidade do controle é assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade,

motivação de impessoalidade. Em determinadas circunstâncias, abrange também o controle chamado de mérito e que diz respeito aos aspectos discricionários da atuação administrativa. (OLIVEIRA FILHO, 2010, p. 10)

O controle na Administração pode ser classificado, de acordo com Oliveira Filho (2010), como: natureza dos organismos controladores (judiciário, administrativo, parlamentar), tempo e amplitude (quando e quais os níveis da organização ou entidade irá controlar), fundamento utilizado (hierárquico ou finalístico), aspecto controlado (legalidade, mérito, resultados) e posição do órgão controlador (interno ou externo).

Para este estudo, o qual o foco está no controle social, cabe compreender os controles interno e externo, sendo o primeiro, segundo Oliveira Filho (2010), exercido pelo órgão que fez e/ou elaborou o ato, enquanto que o segundo é feito pelo órgão indiferente ao ato praticado, podendo ser feito pelos Tribunais de Conta, Poder Judiciário, Poder Legislativo, e pelo cidadão.

Assim, essa nova “modalidade” de controle busca

(...) aumentar a capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, tendo como foco dos [sic] serviços do Estado o atendimento aos cidadãos, além de ensejar uma participação mais efetiva e controle direto da Administração Pública pelos cidadãos. (BRASIL, 1995 *apud* CALVACANTE, 2006, p.67)

Oliveira Filho (2010) ressalva que controle social não é igual à participação, por isso cabe destacar tal diferenciação, segundo ele:

O vocábulo controle diferencia-se do termo participação. A participação da sociedade, coletiva ou individualmente, é exercício de poder político (soberania popular, plebiscito, referendo, voto, iniciativa popular de lei, participação em órgãos colegiados que tenham por fim elaborar políticas referentes a interesses profissionais e previdenciários). É partilha de poder entre os governantes e a sociedade para a deliberação de interesse público. Por outro lado, o controle é fiscalização, é sindicalização, investigação, o acompanhamento da execução daquilo que foi decidido e constituído por quem tem o poder político ou a competência jurídica de tomar decisões de interesse público (SIRAQUE, 2004, p.21 *apud* OLIVEIRA FILHO, 2010, p.56).

Diante do exposto, infere-se que o exercício da soberania popular é materializado pelo controle social, com base no acesso às informações públicas, sendo

possível a partir disso fiscalizar e monitorar as ações públicas, construir opiniões mais consistentes, podendo isso ser feito de forma coletiva, como associações, ou de forma individual, com base no interesse público e na melhor qualidade de vida.⁷

Contudo, para que haja o controle social e uma cidadania de fato, é necessário que o Poder Público dê transparência a seus atos, em acordo com o princípio da publicidade, mas que faça isso descartando os termos técnicos e os jargões próprios da administração pública, adotando uma linguagem simples e clara, para que todo o cidadão possa compreender as informações disponíveis, e obtendo maior alcance social, transformando as relações entre Estado e sociedade.

A aproximação entre Estado e sociedade geram bons frutos, além de consolidar a democracia, como a otimização de recursos financeiros, sociais e culturais, como destaca Evangelista (2010):

Os ganhos econômicos são os advindos dos recursos que o controle social pode evitar que sejam escoados pela corrupção. Os ganhos sociais advêm da elevação da qualidade dos serviços prestados à população pela administração pública e da melhora dos indicadores sociais relativos à saúde e à educação. Os ganhos culturais advêm do fortalecimento de valores importantes para a cidadania, como a responsabilidade sobre a coisa pública. (LIRA, 2003, p.68 *apud* EVANGELISTA, 2010, p.14)

No que diz respeito a otimização dos recursos financeiros, a publicidade e a transparência são mecanismos importantes para a viabilização da fiscalização dos desvios de recursos financeiros, seja por atos ímprobos ou corruptos, assim a próxima seção tratará desse entendimento.

4.2. Publicidade e o combate à corrupção

Como já demonstrado, a divulgação das informações em poder da Administração Pública é uma ferramenta importante para o controle social e o exercício da cidadania e da democracia, por meio da transparência é possível combater atos ímprobos corruptos da Administração. É por isso que se faz necessário entender o que é a corrupção, qual a sua relação com a sociedade brasileira e porque é tão recorrente na esfera pública.

⁷ Conforme entendimento retirado de Cavalcante (2006) e Oliveira Filho (2010).

Assim, Johnston (1982) *apud* Brei (1996) apresenta três explicações sobre a corrupção, sendo elas: a personalística, nessa explicação a corrupção é “vista como uma fragilidade da natureza humana” (BREI, 1996, p.104); institucional, nesse caso a corrupção pode ser devida em dois fatores, “estímulos exercido por líderes corruptos” (BREI, 1996, p.104) e/ou rigidez burocrática; a terceira e última explicação é a sistêmica, em que a “corrupção emerge da interação do governo com o público”. (BREI, 1996, p.104)

Por ser um tema complexo e apresentar várias vertentes acadêmicas, vale a pena destacar outras definições. No trabalho de Andrade (2013) são abordados diversos autores, dos quais destaca-se a conceituação de Bezerra (1995):

Para a definição baseada no ofício público, existe corrupção quando há desvio, por parte dos funcionários públicos, dos seus deveres formais com o intento de obter benefícios para si ou para outrem; a definição centrada no mercado considera corrupção o ato do funcionário público que tenha como objetivo a maximização de sua renda pessoal; por fim, a definição centrada na ideia de bem público visualiza a corrupção como sendo a violação do interesse público em função da preocupação com ganhos particulares. (ANDRADE, 2013, p. 1)

Além dessas definições, a ONG de Transparência Internacional define corrupção como sendo “um abuso do poder para ganhos privados”⁸, e acrescenta que a corrupção pode ser grande, pequena ou política:

A corrupção grande consiste de atos cometidos em um alto nível de governo que distorcem as políticas ou o funcionamento central do estado, permitindo que os líderes se beneficiem à custa do bem público. A corrupção pequena refere-se ao abuso diário do poder confiado por funcionários públicos de baixo e médio níveis em suas interações com os cidadãos comuns, que muitas vezes estão tentando acessar bens ou serviços básicos em lugares como hospitais, escolas, departamentos de polícia e outras agências. A corrupção política é uma manipulação de políticas, instituições e regras de procedimento na alocação de recursos e financiamentos pelos decisores políticos, que abusam de sua posição para sustentar seu poder, status e riqueza.⁹(ONG de Transparência Internacional, tradução nossa)

⁸ “the abuse of entrusted power for private gain”.

⁹ Grand corruption consists of acts committed at a high level of government that distort policies or the central functioning of the state, enabling leaders to benefit at the expense of the public good. Petty corruption refers to everyday abuse of entrusted power by low- and mid-level public officials in their interactions with ordinary citizens, who often are trying to access basic goods or services in places like hospitals, schools, police departments and other agencies. Political corruption is a manipulation of policies, institutions and rules of procedure in the allocation of resources and financing by political decision makers, who abuse their position to sustain their power, status and wealth.

O Código Penal Brasileiro, aborda a corrupção em sete temas: corrupção de menores, no art. 218; corrupção ou poluição de água potável, art. 271; falsificação, corrupção, adulteração ou alteração de substância ou produtos alimentícios, art. 272; falsificação, corrupção, adulteração ou alteração de produto destinados a fins terapêuticos ou medicinais, art. 273; corrupção passiva, art. 317; corrupção ativa, art. 333; e por último, corrupção ativa em transação comercial internacional, art. 337.

Por se encontrarem no Título XI – Dos Crimes Contra a Administração Pública, para este trabalho cabe destacar as corrupções passiva e ativa, respectivamente:

Art. 317 - Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem:

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa. (Redação dada pela Lei nº 10.763, de 12.11.2003)

§ 1º - A pena é aumentada de um terço, se, em consequência da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou deixa de praticar qualquer ato de ofício ou o pratica infringindo dever funcional.

§ 2º - Se o funcionário pratica, deixa de praticar ou retarda ato de ofício, com infração de dever funcional, cedendo a pedido ou influência de outrem:

Pena - detenção, de três meses a um ano, ou multa.

(...)

Art. 333 - Oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício:

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa. (Redação dada pela Lei nº 10.763, de 12.11.2003)

Parágrafo único - A pena é aumentada de um terço, se, em razão da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou omite ato de ofício, ou o pratica infringindo dever funcional.

Para maiores esclarecimentos, conforme apontado pelo *site* Politize (2016), a corrupção ativa é caracterizada por um corruptor, normalmente é um agente privado, que oferece algo, por exemplo a propina, para um agente público garantir-lhe um favor. Logo, a corrupção passiva, é a ação do agente público de aceitar essa oferta indevida.

Além disso, como bem resume Andrade (2013), a corrupção pode ser entendida como uma disposição a se fazer algo contrário a determinação ética e moral da maioria na sociedade, mas ainda mais que isso ela deve ser entendida como ilegal, já que é um comportamento contrário a lei.

Dessa forma, Andrade (2013) aponta possíveis causas que levam ao ato corrupto. Cabendo aqui, destaque para o agrupamento de Souza (2011) *apud* Andrade (2013): “níveis de desenvolvimento; processos de modernização; cultura cívica e qualidade das instituições.”

Ainda segundo o referido autor, a corrupção brasileira apresenta algumas peculiaridades advindas do crescimento estatal exorbitante, mantendo uma excessiva burocratização e manutenção de práticas clientelistas e patrimonialistas. Além disso, segundo Andrade (2013), como reflexo da Ditadura Militar, ainda permanece o domínio do Poder Executivo sobre o Legislativo, protegendo as ações dos governantes, e também a transferência da capital federal para Brasília aumentou a sensação de impunidade, devido ao afastamento dos políticos das grandes capitais.

A corrupção brasileira, assunto em voga, já era uma prática existente desde a colonização do território, com uma confusão entre o público e o privado, e vem se consolidando como uma cultura, não só no âmbito político, mas em toda a sociedade. Segundo Costa (2005), o famoso “jeitinho brasileiro” seria um artifício para superar aquilo que gera proibições como as normas, leis ou regulamentos. E ainda é uma forma, de personalizar o que deveria ser impessoal.

A cronista Cláudia Pereira (2009) resume seis aspectos culturais que fomentam esse “jeitinho”, sendo: a Lei de Gerson (“Gosto de levar vantagem em tudo, certo?”) que reflete um brasileiro que quer se dar bem, contar vantagens; o Sangue Malandro, é a típica prática de se “fazer um agrado” para conseguir algum tipo de facilitação; Macunaíma, “encontrou na esperteza seu manual de sobrevivência numa sociedade ancorada no privilégio”, ou seja, a dialética brasileira, independentemente da esfera, de que “é dando que se recebe”; Culpa e Decência, “existe no brasileiro uma cumplicidade tácita com sua própria malandragem. (...) Somos vítimas da nossa própria conduta”; Índole Matuta, “(...) a sabedoria popular definiu com propriedade a conduta dos políticos brasileiros (...) ‘rouba mas faz’”; e por último, Autoengano, todo brasileiro é cúmplice dessa esperteza, já prescindimos que todos os atores públicos são malandros, corruptos, e isso acaba nas manchetes dos jornais.

As causas da corrupção na Administração Pública, segundo Costa (2005, p. 4) são “desde a dificuldade de se demonstrar a ocorrência do evento, por seu caráter invariavelmente reservado, até a reduzida probabilidade de efetiva punição”. Assim o autor explica que:

Estar o agente em condições de agir, tendo à sua disposição a oportunidade e os meios, juntamente com o interesse de obter alguma vantagem, para si ou para outrem, determinam o surgimento das mais diversas formas de desvirtuamento da atividade pública. (COSTA, 2005, p. 4-5)

As consequências da corrupção, na Administração Pública, alerta Costa (2005), não só fere os princípios garantidos pelo *caput* do art. 37 da CF/88 (legalidade, impessoalidade, moralidade publicidade e eficiência), como pode resultar em prejuízo ao erário, custos políticos, administrativos e socioeconômicos. Dessa forma, “os desperdícios, os desvios de investimentos necessários e a inversão de valores podem somar-se ao descrédito e à baixa eficiência da administração pública, quando acometida de improbidade administrativa.” (COSTA, 2005, p.6)

Para a ONG de Transparência Internacional, os custos da corrupção são:

Na frente política, a corrupção é um grande obstáculo para a democracia e ao Estado de Direito. Num sistema democrático, escritórios e instituições perdem sua legitimidade quando são mal utilizados para a vantagem privada. (...) Economicamente, a corrupção esgota a riqueza nacional. Políticos corruptos investem os escassos recursos públicos em projetos que vão encher seus bolsos ao invés de beneficiar as comunidades, e priorizar projetos de alto perfil, como barragens, usinas de energia, oleodutos e refinarias menos espetaculares mas mais urgentes projetos de infraestruturas, tais como escolas, hospitais e estradas. A corrupção também dificulta o desenvolvimento de estruturas de mercado justas e distorce a concorrência, que por sua vez impede o investimento. A corrupção corrói o tecido social. Isso mina a confiança das pessoas no sistema político, nas suas instituições e sua liderança. Um público desconfiado ou apático pode, então, tornar-se ainda um outro obstáculo a desafiar a corrupção. (...) ¹⁰(ONG de Transparência Internacional, tradução nossa)

¹⁰ On the political front, corruption is a major obstacle to democracy and the rule of law. In a democratic system, offices and institutions lose their legitimacy when they're misused for private advantage. [...] Economically, corruption depletes national wealth. Corrupt politicians invest scarce public resources in projects that will line their pockets rather than benefit communities, and prioritise high-profile projects such as dams, power plants, pipelines and refineries over less spectacular but more urgent infrastructure projects such as schools, hospitals and roads. Corruption also hinders the development of fair market structures and distorts competition, which in turn deters investment. Corruption corrodes the social fabric of society. It undermines people's trust in the political system, in

Em 2013, a mesma ONG publicou uma pesquisa de opinião sobre como os brasileiros percebem a corrupção no país. E o resultado para o período de pesquisa entre 2007 a 2011, foi que 64% da população sente um aumento dessa prática nos setores públicos.

Quanto a percepção da população sobre os esforços do governo para o combate à corrupção, 54% acha que são esforços ineficazes. Outro aspecto interessante dessa pesquisa, refere-se a opinião pública sobre quais instituições brasileiras são mais afetadas pela corrupção, e variando o índice entre 1, sendo a menos corrupta, a 5, extremamente corrupta, as instituições “Partidos Políticos” e “Parlamento e Legislativo” apresentam índice de 4,1, ocupando os dois primeiros lugares entre as instituições pesquisadas.

Diante do exposto, indaga-se as possíveis soluções para esse mal recorrente na Administração Pública brasileira. De acordo com Costa (2005) a erradicação da corrupção seria uma proposta pretenciosa, mas a sua diminuição deverá passar, necessariamente, por um processo de conscientização, visando diminuir a tolerância da população diante dessa atitude.

Partindo desse mesmo ideal, Andrade (2013) conclui que o combate à corrupção parte de uma maior participação do cidadão no dia a dia do Estado. Além da aplicação mais efetiva das normas e leis que visam esse combate, dispõem sobre sanções e responsabilizações dos agentes públicos envolvidos em atos ímprobos e corruptos, como a Lei de Improbidade Administrativa, Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que “Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional (...).” (*Caput* da lei nº 8.429). E também a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que “Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, (...)” (*Caput* da lei nº 12.846)

Além disso, o Ministério Público Federal (MPF), integra o Ministério Público Brasileiro, e tem como missão a promoção da justiça, em defesa do Estado Democrático de Direito, ou seja, o MPF atua como fiscal da lei e por isso está sempre envolvido em investigações relacionadas à crimes de corrupção, tais como apresenta atuação nas operações

its institutions and its leadership. A distrustful or apathetic public can then become yet another hurdle to challenging corruption. (...)

a Lava Jato, Zelotes e Máfia do Câncer, visando aperfeiçoar as leis, recuperar os recursos desviados e punir os culpados. É por isso que, tendo em vista a necessidade de se combater essa prática, o Ministério Público do Estado do Paraná elaborou uma proposta com dez medidas, que eles consideram primordial, contra a corrupção. Essas medidas objetivam transparência, prevenção, eficiência e efetividade, sendo elas:

1. Prevenção à corrupção, transparência e proteção à fonte de informação;
2. Criminalização do enriquecimento ilícito de agentes públicos;
3. Aumento das penas e crime hediondo para a corrupção de altos valores;
4. Eficiência dos recursos no processo penal;
5. Celeridade nas ações de improbidade administrativa;
6. Reforma no sistema de prescrição penal;
7. Ajustes nas nulidades penais;
8. Responsabilização dos partidos políticos e criminalização do caixa 2;
9. Prisão preventiva para assegurar a devolução do dinheiro desviado;
10. Recuperação do lucro derivado do crime.(PARANÁ, 2016)

Por fim, cabe salientar que

Diante disso podemos dizer que a solução no combate, ou pelo menos na diminuição dos índices de corrupção está ligada principalmente há uma maior conscientização por parte da sociedade no sentido de introduzir a ideia de que o famigerado “jeitinho brasileiro” é não mais que um ato de corrupção em si, e que deve ser combatido. Além disso, o Estado em si, deve-se impor mais no combate a esse mal, de maneira a dar uma maior efetividade às leis já existentes, que influenciará sobremaneira na diminuição dos índices de corrupção, já que o pretense corrupto levará esse aspecto em consideração antes da prática do ato, evitando-o.

(...)

Diante disso, devem os brasileiros além de indignar-se, ir à luta, tentar eliminar a corrupção, primeiro no próprio seio da sociedade, mas não basta indignar-se, é preciso ação. Os cidadãos devem participar mais da vida política de sua sociedade, acompanhando, fiscalizando, atuando, etc.

As denúncias e a vigilância, por parte da sociedade são fundamentais para a efetiva batalha em desfavor dessa prática reprovável. (ANDRADE, 2013, p. 4 -5)

Diante de todo o exposto, foi possível obter maiores esclarecimentos quanto a necessidade de publicidade das informações públicas e o quanto a transparência é a base para o controle social e ao combate a corrupção, portanto, devido ao objetivo deste trabalho, faz-se necessário compreender o direito fundamental à vida privada e o que é intrínseco a ele.

5. DIREITO FUNDAMENTAL À VIDA PRIVADA

Definir o conceito de privacidade não é tarefa trivial, uma vez que existe uma diversidade de teorias e classificações a respeito dessa matéria, como aponta Rodrigues (2014). Essa diversidade pode trazer pontos como:

(...) a falta de clareza na definição do que seja privacidade torna complexa a definição de políticas públicas, dificulta a solução de litígios e conduz ao tratamento desigual pelo Poder Judiciário, principalmente quando há necessidade de ponderação entre interesses conflitantes. (Leonardi, 2012, p.47 *apud* Rodrigues, 2014, p.20)

Ainda sob a perspectiva de Rodrigues (2014), ao analisar o texto de Moor (1997), o autor entende que a privacidade é considerada um meio para o alcance e manutenção de outros valores essenciais para a sociedade, como a “liberdade, autonomia, dignidade, segurança, igualdade e democracia.” (RODRIGUES, 2014, p. 43)

A origem do direito à privacidade é reconhecida como sendo no início do século XX, diferentemente de outros direitos liberais do século XIX, segundo Mendes (2008), isso se deveu a partir da emergência das tecnologias de informação e comunicação, que possibilitaram a disponibilização e acesso de dados relativos à esfera privada dos indivíduos.

No início dos debates a respeito desse direito, ele era tido como um direito burguês, por seu forte caráter individualista e pela necessidade de ausência do Estado, na esfera particular, como fica entendido quando Warren e Brandeis (1890) citados por Mendes (2008), definem seus limites:

ao identificarem o direito à privacidade, buscam igualmente definir os seus limites, nos seguintes termos: i) o direito à privacidade não impede a publicação do que é publicado ou do que é de interesse geral; ii) o direito à privacidade não veda a comunicação de tudo que é privado, pois se isso acontecer sob guarda da lei, como por exemplo, em um Tribunal ou em uma Assembléia Legislativa, não há violação desse direito; iii) a reparação não será exigível se a intromissão for gerada por uma revelação verbal que não cause danos; iv) o consentimento do afetado exclui a violação do direito; v) a alegação de veracidade da informação pelo agressor não exclui a violação do direito; vi) a ausência de dolo também não exclui a violação desse direito. (MENDES, 2008, p.16)

Ao longo do século XX, principalmente após a Segunda Guerra Mundial, o direito à privacidade passa a ser entendido como requisito para a obtenção de outros direitos fundamentais, reconhecendo-o como direito dos cidadãos, essa mudança está relacionada às transformações das funções estatais e da revolução tecnológica, como apresentado por Mendes (2008). Dentre as instituições internacionais que protegem esse direito, destaca-se: a Declaração Universal de Direitos do Homem, Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e a Convenção Interamericana sobre Direito Humanos.

Cabe esclarecer o reconhecimento da privacidade como direito fundamental e componente dos direitos humanos,

(...) embora sejam ambos os termos ('direitos humanos' e 'direitos fundamentais') comumente utilizados como sinônimos, a explicação corriqueira, e diga-se de passagem, procedente para a distinção é de que o termo 'direitos fundamentais' se aplica àqueles direitos do ser humano reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional positivo de determinado Estado, ao passo que a expressão 'direitos humanos' guardaria relação com os documentos de direito internacional, por referir-se àquelas posições jurídicas que se reconhecem ao ser humano como tal, independentemente de sua vinculação com determinada ordem constitucional, e que, portanto, aspiram à validade universal, para todos os povos e tempos, de tal sorte que revelam um inequívoco caráter supranacional (internacional). (SARLET, 2008, p. 31-32 *apud* GHISI e PEZZELLA, 2013, p.245 parênteses dos autores)

Esse direito continuou evoluindo e se adaptando ao comportamento da sociedade, como as transformações culturais e seus valores, além da incessante evolução das tecnologias de informação. É por isso que se tem a necessidade da proteção de dados pessoais, uma vez que as TI's possibilitaram a informatização desses dados.

Quanto ao Brasil, o direito à privacidade recebeu maior proteção a partir da Constituição Federal de 1988 (art 5º, inciso X), porém como aponta Mendes (2008), o ordenamento jurídico brasileiro apresenta a peculiaridade de ter tornado inviolável não só a vida privada como também a intimidade, isso porque

O embasamento da distinção do Constituinte brasileiro pode ser encontrado na teoria das esferas de Heinrich Hubmann, segundo a qual o sentimento de privacidade do indivíduo pode ser compreendido a partir de um esquema de círculos concêntricos, que representam diferentes graus de manifestação da

privacidade: no núcleo estaria a esfera da intimidade ou do segredo (*Geheimsphäre*); em torno dela, viria a esfera privada (*Privatsphäre*); e em torno de ambas, em um círculo de maior amplitude, encontrar-se-ia a esfera pessoal (*Öffentlichkeitsbereich*), que abrangeria a vida pública do indivíduo. (MENDES, 2008, p. 19)

Essa teoria das esferas recebeu várias críticas e foi abandonada pela doutrina alemã. A distinção entre os conceitos de “vida privada” e “intimidade”, para Mendes (2008), não interfere nas decisões relacionadas a tutela jurídica da privacidade, mesmo porque a “violação ao direito à privacidade não estará relacionada [...] ao grau de intimidade [...] de determinada informação armazenada, mas, por exemplo, ao seu potencial discriminatório, como ocorre nos casos de dados sensíveis.” (MENDES, 2008, p. 20)

Pelo entendimento de Ghisi e Pezzella (2013), a Constituição brasileira separou a intimidade de outras áreas relacionadas à vida privada, como imagem e honra, cabendo a distinção:

O direito à privacidade teria por objeto os comportamentos e acontecimentos atinentes aos relacionamentos pessoais em geral, às relações comerciais e profissionais que o indivíduo não deseja que se espalhem ao conhecimento público. O objeto do direito à intimidade seriam as conversações e os episódios ainda mais íntimos, envolvendo relações familiares e amizades mais próximas. (MENDES e BRANCO, 2011, p. 315 *apud* GHISI e PEZZELLA, 2013, p.246)

Complementando esses posicionamentos sobre “intimidade” e “vida privada”, tem-se que

A intimidade pode ser entendida como uma esfera mais íntima, mais particular, mais reservada do ser humano. Já a vida privada, seria uma esfera menos íntima, mas não muito abrangente. A primeira corresponderia ao “próprio eu”, ao interior de cada indivíduo. Os pensamentos, as sensações, aquilo que o indivíduo não exporia ou dividiria nem mesmo para com as pessoas com quem convive em seu núcleo familiar. A vida privada pode-se dizer que é o relacionamento entre familiares. (RAMOS, 2014, p.16 – 17)

Mesmo assim, segundo Mendes (2008), o termo “privacidade” é tido como o mais adequado, devido a sua amplitude, para tratar da proteção do indivíduo na esfera privada. A privacidade é entendida em sentido lato para Ramos (2014) como:

O conjunto de informação acerca do indivíduo que ele pode decidir manter sob seu exclusivo controle, ou comunicar, decidindo a quem, quando, onde e em que condições, sem a isso poder ser legalmente sujeito. Embarca todas as manifestações das esferas íntimas, privadas e da personalidade, que o texto constitucional consagrou. A esfera de inviolabilidade, assim, é ampla, abrange o modo de vida doméstico, nas relações familiares e afetivas em geral, fatos, hábitos, local, nome, imagem, pensamentos, segredos, e, bem assim, as origens e planos futuros do indivíduo. (SILVA, 2001 *apud* RAMOS, 2014, p. 12-13)

Diante da constatação do direito à privacidade como fundamental, preservando a dignidade da pessoa humana, e sua separação entre vida privada e intimidade, Ghisi e Pezzella (2013) apontam seu reconhecimento, também, aos direitos de personalidade (que fornecem o mínimo necessário à proteção da personalidade). Esses autores pontuam que “os direitos de personalidade formam o plexo de valores existenciais da pessoa humana, nas mais variadas nuances, envolvendo matrizes materiais (integridade física), intimidade (nome, imagem, privacidade) e espirituais (honra).” (GHISI e PEZZELLA, 2013, p.247)

É importante distinguir que

Muitos dos direitos fundamentais são direitos de personalidade, mas nem todos os direitos fundamentais são direitos de personalidade. Os direitos de personalidade abarcam certamente os direitos de estado (por ex.: direito de cidadania), os direitos sobre a própria pessoa (direito à vida, à integridade moral e física, *direito à privacidade*), os direitos distintivos da personalidade (direito à identidade pessoal, direito à informática) e muitos dos direitos de liberdade (liberdade de expressão). Tradicionalmente, afastavam-se dos direitos de personalidade os direitos fundamentais políticos e os direitos a prestações por não serem atinentes ao ser como pessoa. Contudo, hoje em dia, dada a interdependência entre o estatuto positivo e o estatuto negativo do cidadão, e em face da concepção de um direito geral de personalidade como ‘direito à pessoa ser e à pessoa devir’, cada vez mais os direitos fundamentais tendem a ser direitos de personalidade e vice versa. (CANOTILHO, 2003, p. 396 *apud* GHISI e PEZZELLA, 2013, p.246)

Sob a perspectiva da personalidade humana, Lavagnoli (2016) infere que, a privacidade é pressuposto para o seu desenvolvimento, e essencial à sociedade democrática, e está relacionada a diversas liberdades, além de estar, recorrentemente, relacionada a vários questionamentos éticos.

Assim, conforme Ramos (2014), sob à luz da Constituição Federal de 1988, a privacidade consiste no modo do indivíduo de ser e viver a própria vida, sendo da faculdade

de cada um de impedir o acesso e a divulgação sobre estas informações, ou seja, o direito à privacidade é o direito que a pessoa tem de manter a distância do alcance de terceiros sua vida familiar. Portanto, em acordo com Mendes (2008), mesmo com uma pluralidade de definições, a privacidade pode ser melhor entendida como o controle das informações do indivíduo por ele mesmo, ou seja, autodeterminação e autonomia do titular da informação.

Com isso, Lavagnoli (2016) destaca a importância da inviolabilidade desse direito, e o seu imprescindível sigilo, sendo a privacidade faculdade do indivíduo:

O âmbito da privacidade plasmado no estatuto constitucional consiste, portanto, no conjunto de operações desenvolvidas por um indivíduo que restam imunes ao poder de ingerência estatal ou privada. Essa imunidade, proclamada constitucionalmente sob o signo da inviolabilidade, consiste na impossibilidade de intromissão sem que esta seja vista como ilícita. A privacidade envolve, assim, um conceito fundamental do Estado Democrático de Direito ao redor do qual se estabelece uma relação jurídica cujo elemento básico é a imputação de um dever de abstenção e de sigilo, ou seja, de não intromissão e de não desvelamento de determinados aspectos pessoais do indivíduo. O resguardo da privacidade impõe, portanto, uma obrigação de não fazer, de silenciar. (ZANON, 2013, p.44 *apud* LAVAGNOLI, 2016, p. 1)

Além disso, para Mendes (2008), é importante reforçar que, o direito à privacidade não é um direito absoluto, por estar limitado a outros direitos necessários a vida em sociedade.

Segundo Ramos (2014) esse preceito constitucional se faz importante devido as recorrentes exposições da vida alheia, de forma nefasta, sem apresentar uma conduta da ética e moral, causando danos irreparáveis à própria ou até mesmo às suas famílias.

Desse modo, diante de todo o exposto, entende-se que conforme a sociedade vai evoluindo, e tornando-se cada vez mais complexa, e com o contínuo aperfeiçoamento das tecnologias da informação e comunicação, a disponibilização indiscriminada de informações pessoais, principalmente nas redes mundiais de computadores, afeta a vida privada dos indivíduos, sendo de essencial importância a regulamentação e proteção dos dados pessoais. Esse cenário contemporâneo será tratado na próxima seção.

5.1. Proteção aos dados pessoais

A sociedade da informação e a evolução tecnológica dos meios de comunicação, promoveram mudanças em toda a sociedade, como na economia, na política, nas interações sociais, porém, conforme ressaltam Silva e Silva (2013), essas mudanças foram acompanhadas por problemas derivados dos fluxos informacionais, principalmente, “quando as informações assumem a forma de dados pessoais e saem do controle do seu titular”. (SILVA e SILVA, 2013, p.184)

Antes de definir o que são dados pessoais, é necessário diferenciar dado de informação, sendo o primeiro, segundo Doneda (2011), entendido como uma informação primitiva, ou seja, ela ainda não foi transmitida e nem interpretada. Enquanto o segundo termo, está próximo à cognição, para além do dado em si. Conclui Sardeto (2011, p.1) que “os dados apenas terão valor se organizados ou arrançados de uma maneira significativa, a fim de se tornarem uma informação. ”

Posto esta diferenciação, cabe dizer que dados pessoais são

A versão de língua portuguesa da Diretiva 95/46/CE da União Europeia [sic], em seu art. 2º, “a”, define dados pessoais como “*qualquer informação relativa a uma pessoa singular identificada ou identificável*”, trazendo como sinônimas as expressões dados e informações. No entanto, deve-se entender o sentido do termo informações de forma genérica, como fatos ou indicações, e não propriamente no sentido técnico, de produto final obtido pela organização e relação dos fatos, como anteriormente exposto. (SARDETO, 2011, p.1 destaque da autora)

A definição apresentada pela Diretiva citada acima, para Sardeto (2011), permite inferir três pontos básicos, sendo eles: a admissibilidade de qualquer tipo de informação, que diz respeito a proteção dos dados pessoais, independente da natureza da informação; o caráter personalíssimo dos dados, que é indicação de se tratar de dados pessoais, ou seja, que se refere ao indivíduo; e, identificabilidade ou determinabilidade do titular dos dados, que é a identificação de uma pessoa por meio de um dado que, a priori, não possibilitaria esse ato.

Porém, para Doneda (2011), deve-se ter um vínculo objetivo a fim de evitar outras informações, que mesmo relacionadas a pessoa, não são informações pessoais. Para esse autor

A informação pessoal, aqui tratada, deve observar certos requisitos para sua caracterização. Determinada informação pode possuir um vínculo objetivo com uma pessoa, revelando algo sobre ela. Este vínculo significa que a informação se refere às características ou ações desta pessoa, que podem ser atribuídas a ela em conformidade à lei, como no caso do nome civil ou do domicílio, ou então que são informações provenientes de seus atos, como os dados referentes ao seu consumo, informações referentes às suas manifestações, como sobre opiniões que manifesta e tantas outras. (DONEDA, 2011, p. 93)

No que tange aos bancos de dados, tem-se que eles apresentam grandes vantagens, uma vez que “é possível recolher um grande número de informações, processá-las, agrupá-las e relacioná-las das mais diferentes formas e em tempo irrisório.” (SARDETO, 2011, p.2). Dito isso, a necessidade de proteção dos mesmos se deve, principalmente, a sua proximidade com o direito fundamental à vida privada e a dignidade humana. Como ressaltam Silva e Silva (2013):

A inserção de dados pessoais do cidadão em bancos de informações tem se constituído em uma das preocupações do Estado moderno, onde o uso da informática e a possibilidade de controle unificado das diversas atividades da pessoa, nas múltiplas situações de vida, permitem o conhecimento de sua conduta pública e privada, até nos mínimos detalhes, podendo chegar à devassa de atos pessoais, invadindo área que deveria ficar restrita à sua intimidade; ao mesmo tempo, o cidadão objeto dessa indiscriminada colheita de informações, muitas vezes, sequer sabe da existência de tal atividade, ou não dispõe de eficazes meios para conhecer o seu resultado, retificá-lo ou cancelá-lo. E assim como o conjunto dessas informações pode ser usado para fins lícitos, públicos e privados, na prevenção ou repressão de delitos, ou habilitando o particular a celebrar contratos com pleno conhecimento de causa, também pode servir, ao Estado ou ao particular, para alcançar fins contrários à moral ou ao Direito, como instrumento de perseguição política ou opressão econômica. A importância do tema cresce de ponto quando se observa o número imenso de atos da vida humana praticados através da mídia eletrônica ou registrados nos disquetes de computador. (Ministro Ruy Rosado de Aguiar, 1995 *apud* Silva e Silva, 2013)

A disponibilidade de informações pessoais na *internet*, para uso de serviços, acarreta em uma grande vulnerabilidade do usuário perante a rede. É por isso que, segundo Silva e Silva (2013), faz-se necessário proteger o cidadão juridicamente, com uma tutela diferenciada e, devido aos possíveis danos aos titulares, com previsões de sanções aos responsáveis por sua manipulação e uso.

Assim, foram propostos, ao longo dos anos, algumas legislações, que visavam a proteção de direitos fundamentais, relacionados a essa matéria, que, ao entendimento de Doneda (2011), podem ser divididas em quatro gerações de leis:

A primeira dessas quatro gerações de leis era composta por normas que refletiam estado da tecnologia e a visão do jurista à época, pretendendo regular um cenário no qual centros elaboradores de dados, de grande porte, concentrariam a coleta e gestão dos dados pessoais. O núcleo dessas leis girava em torno da concessão de autorizações para a criação desses bancos de dados e do seu controle *a posteriori* por órgãos públicos.¹⁶ Essas leis também enfatizavam o controle do uso de informações pessoais pelo Estado e pelas suas estruturas administrativas, que eram o destinatário principal (quando não o único) dessas normas. [...] A segunda geração de leis sobre a matéria surgiu no final da década de 1970, já com a consciência da “diáspora” dos bancos de dados informatizados [...] sua estrutura não está mais fixada em torno do fenômeno computacional em si, mas se baseia na consideração da privacidade e na proteção dos dados pessoais como uma liberdade negativa, a ser exercida pelo próprio cidadão. [...] Uma terceira geração de leis, surgida na década de 1980, procurou sofisticar a tutela dos dados pessoais, que continuou centrada no cidadão, porém passou a abranger mais do que a liberdade de fornecer ou não os próprios dados pessoais, preocupando-se também em garantir a efetividade desta liberdade. [...] uma quarta geração de leis de proteção de dados, como as que existem hoje em vários países, surgiu e caracterizou-se por procurar suprir as desvantagens do enfoque individual existente até então. Nestas leis procura-se focar o problema integral da informação, pois elas presumem que não se pode basear a tutela dos dados pessoais simplesmente na escolha individual – são necessários instrumentos que elevem o padrão coletivo de proteção. (DONEDA, 2011, p. 96 a 98)

Esse autor também destaca alguns princípios que foram observados nas regulamentações acerca da proteção de dados pessoais, principalmente depois da década de 1980 com a Convenção de Strasbourg e da *Guidelines* da OCDE, como o princípio da publicidade (ou transparência), o princípio da exatidão, o princípio da finalidade, o princípio do livre acesso e o princípio da segurança física e lógica. Também cabe destaque para a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, de 2000, considerada um dos principais marcos legais sobre a proteção de dados pessoais, ligado à esfera dos direitos humanos e as liberdades fundamentais, pressupostos à democracia.

No Brasil, para Doneda (2011), há uma dissonância entre o direito à privacidade, constitucionalmente protegida (art. 5º, X), e a proteção de dados pessoais,

parcialmente protegida (art. 5º, XII), que apenas trata sobre sua comunicação e interceptação, Além da instituição da ação do *habeas data*¹¹, art. 5º, LXXII:

A proteção de dados pessoais no ordenamento brasileiro não se estrutura a partir de um complexo normativo unitário. A Constituição Brasileira contempla a problema da informação inicialmente por meio das garantias à liberdade de expressão e do direito à informação, que deverão eventualmente ser confrontados com a proteção da personalidade e, em especial, com o direito à privacidade. (DONEDA, 2011, p. 103)

Porém, Silva e Silva (2013) atentam para uma abordagem na qual a proteção de dados, no que diz respeito ao ordenamento jurídico, tem ganhado status de direito fundamental, além da busca pelo reconhecimento do direito à autodeterminação informativa¹². Assim, “por meio dessa nova perspectiva busca-se conferir maior poder e controle do titular sobre seus dados, na tentativa de conciliar o uso da internet [...] com níveis compatíveis de proteção a direitos fundamentais, como a intimidade e a privacidade.” (SILVA e SILVA, 2013, p. 189)

O Projeto de Lei Federal nº 4.060 de 2012, apresenta esta mesma abordagem, conforme justificativa “dentro dessa realidade se faz necessário estabelecer normas legais para disciplinar tais relações, especialmente para dar proteção à individualidade e a privacidade das pessoas, sem impedir a livre iniciativa comercial e de comunicação.” (PL-4060/2012, p.6). O art. 1º, reafirma esse tratamento: “Esta lei, tem por objetivo garantir e proteger, no âmbito do tratamento de dados pessoais, a dignidade e os direitos fundamentais da pessoa natural, particularmente em relação a sua liberdade, privacidade, intimidade, honra e imagem.”

Mesmo que haja um projeto de lei que trate sobre proteção de dados, ainda não existe uma legislação efetivamente específica, o que não diminui seu avanço e sua importância, assim

Esta previsão, se efetivamente incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro, será de suma importância, pois além de inaugurar o processo de regulamentação do tratamento de dados pessoais, reconhece no campo

¹¹ De acordo com o disposto na legislação atualizada, Lei nº 9.507, de 12 de novembro de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9507.htm>

¹² Esse direito trata sobre a “garantia da pessoa em controlar como e quando suas informações serão recolhidas e utilizadas, determinar quem terá acesso a seus dados pessoais e como eles serão armazenados e tratados.” (PEREIRA, 2005 *apud* SILVA e SILVA, 2013)

normativo o direito de o internauta controlar “como” e “quando” suas informações serão utilizadas, decidindo quem terá acesso a seus dados pessoais e como eles serão armazenados. (SILVA E SILVA, 2013, p.202)

As autoras também alertam sobre as modificações feitas nesse projeto de lei, o que, para elas, levou a um retrocesso no tratamento desse tema, além disso

A supressão e a modificação de inúmeros dispositivos que garantiam a maior proteção do internauta brasileiro e a consequente ampliação da liberdade dos prestadores de serviços na *Internet* aprofunda a desigualdade já inerente a essa relação jurídica, ampliando a vulnerabilidade do titular de dados. (SILVA E SILVA, 2013, p. 209)

Portanto, para a regulamentação da proteção dos dados pessoais é importante observar, para Silva e Silva (2013) um caráter preventivo e pedagógico, e não puramente punitivo. Além disso, os direitos fundamentais, relacionados a personalidade da pessoa, não podem ser considerados de forma separada, devendo ser tutelados considerando as diversas forma de interações sociais, também é importante destacar a necessidade de reconhecer o direito à autodeterminação informativa.

Assim, depois das apresentações feitas sobre o princípio constitucional da publicidade e o direito fundamental à vida privada, ambos com suas implicações, é possível buscar um maior esclarecimento sobre a hipótese de conflito entre eles, uma vez que se optou pela divulgação, no Portal da Transparência, individualizada da remuneração dos servidores públicos do Estado de Minas Gerais. Tal conflito será objeto de estudo do próximo capítulo.

6. O EMBATE ENTRE O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA PUBLICIDADE E O DIREITO FUNDAMENTAL À VIDA PRIVADA NA DIVULGAÇÃO NOMINAL DA REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS

Ao longo deste trabalho foram expostos temas pertinentes ao princípio da publicidade e ao direito à vida privada, como forma de subsidiar o questionamento relacionado a forma como o governo do estado de Minas Gerais publica seus gastos com pessoal. Essa publicação, atendendo aos requisitos da LAI, é feita de forma individualizada, nominal e divulgada, na internet, no Portal da Transparência.

Assim, infere-se que esse procedimento poderia criar conflitos entre as normas constitucionais, uma vez que se optou por exaltar o direito à publicidade, para a realização do direito ao acesso à informação, em detrimento ao direito à privacidade do agente público.

É importante dizer que a transparência é uma ferramenta essencial ao desenvolvimento de uma sociedade democrática, uma vez que ela possibilita o controle social, o que, conseqüentemente, aumenta a participação dos cidadãos nas decisões da Administração Pública, a vigília quanto a corrupção e atos ímprobos, além de atender ao interesse público, conforme pontua Teixeira (2016, informação verbal).

Diante disso, a Lei de Acesso à Informação, n° 12.527/11, em seu art. 2°, parágrafo único, determina que:

A publicidade a que estão submetidas as entidades citadas no caput refere-se à parcela dos recursos públicos recebidos e à sua destinação, sem prejuízo das prestações de contas a que estejam legalmente obrigadas. (BRASIL, 2011)

Como o pagamento de remuneração aos servidores é realizado com recurso público é preciso ocorrer sua divulgação. Segundo Teixeira (2016, informação verbal), o problema da corrupção brasileira é cultural, e diante do atual momento político, com constantes denúncias e escândalos relacionados a esse ato, se faz necessária a divulgação nominal e individualizada dos servidores públicos, em prol do interesse público e da proteção ao erário.

Além disso, como uma tentativa de melhor compreender esse impasse entre publicidade e privacidade, foi realizada uma entrevista com o superintendente da Central de Promoção da Integridade Funcional e da Transparência Institucional - Subcontroladoria da Informação Institucional e da Transparência – CGE/MG, conforme roteiro disponível no Apêndice 2. De uma forma geral, foram abordados temas relativos à publicidade e transparência, ao controle social, ao novo modelo do Portal da Transparência e à privacidade, enfim, tudo aquilo que pudesse trazer uma elucidação a este trabalho.

Destarte, no que tange à publicidade, a CGE parte do princípio de que todo dado publicável, ou seja, que é objeto de publicação na Imprensa Oficial de Minas Gerais, pode ser publicizado no Portal da Transparência, como é o caso da remuneração dos servidores do estado. (Entrevistado, informação verbal)

E quanto à privacidade, o entrevistado entende que, “(...) acredito que o nome é essencial, sem o nome você não faz controle social. Agora existem informações e formatos que podem ser negociáveis, mas acho que o mínimo é nome, remuneração bruta e líquida, contribuições de imposto e de previdência, (...). Agora tem informações privadas que não são publicáveis, que é o caso de, por exemplo, pensão, essa informação é pessoal, eu concordo com isso, não tem que ser publicada. Se eu fiz um empréstimo no banco, não tenho que dar satisfação da minha vida pessoal, (...).” (Entrevistado, informação verbal)

Em relação a uma segunda alternativa a atual forma de divulgação da remuneração, o entrevistado considera que “o órgão que divulga essas informações pelo masp, por exemplo, estão divulgando quanto que os servidores estão ganhando, só que não consigo fazer um controle social em cima disso, (...) foi publicado em nome de quem? De qual carreira? De qual nível?, eu não consigo fazer esse controle, porque aí eu vou ter que procurar aquele nome, vincular ao masp para fazer o controle? Então entendo que é complicar a vida do controle, eu crio no cidadão a necessidade de fazer mais uma consulta. Então isso depende do objetivo, por exemplo, se o meu objetivo é fazer uma pesquisa estatística o masp me atende, agora se o meu objetivo é fazer controle social, o controle social é quase uma auditoria, ‘aí’ eu tenho que ‘vê’ o ano que o servidor entrou, em que nível, qual a carreira, quanto tempo ele tem de estado? Onde ele deveria estar agora? Onde de fato ele está? Por que da diferença? Isso é controle social (...).” (Entrevistado, informação verbal)

Por fim, o entrevistado arremata que deve-se pensar em que sentido “a remuneração vinculada ao nome, compromete o direito à vida privada do servidor, no nosso entendimento é que não compromete, porque essa informação já é pública. Porque você está conduzindo o entendimento de que ao vincular a remuneração ao nome, necessariamente você está comprometendo a vida privada, e a gente não tem essa correlação hoje, apesar de algumas reclamações. Eu não consigo vincular um ato ilícito, como um roubo, um sequestro, ao conhecimento da remuneração pelo Portal.” (Entrevistado, informação verbal)

Dessa forma, sabe-se que tanto a transparência quanto a privacidade são interesses considerados públicos, assim a próxima seção estudará o interesse público e também o princípio da supremacia do interesse público.

6.1. O interesse público e o princípio da supremacia do interesse público

A Lei de Acesso à Informação (LAI) também perpassa pela máxima do interesse público e pelo princípio da supremacia do interesse público, logo é importante entender a influência dos mesmos nos atos da administração pública.

Rodrigues (2014) entende que inexistente uma definição clara e objetiva do que seja interesse público, devido as constantes transformações nas sociedades, e assim “as relações – públicas e privadas – que se revolucionam, imbricam-se e afetam permanentemente as nossas impressões do que pode ser público e do que resta ao privado – ou do público que foi apropriado pelo privado.” (PIRES, 2013, p. 5-10 *apud* RODRIGUES, 2014, p.72).

Esse mesmo entendimento também é exposto por Marçal Justen Filho (2014):

Uma das características do Estado contemporâneo é a fragmentação dos interesses, a afirmação conjunta de posições subjetivas contrapostas e a variação dos arranjos entre diferentes grupos. Nesse contexto, a utilização do conceito de interesse público tem de fazer-se com cautela, diante da pluralidade e contraditoriedade entre os interesses dos diferentes membros da sociedade. (JUSTEN FILHO, 2014, p. 152)

O autor salienta que as normas jurídicas tratam esses interesses como indisponíveis, o que significa que tais interesses não podem ser sacrificados ou transgredidos, em decorrência disso, é possível a existência de colisões entre eles.

Além disso, em acordo com Celso Antônio Bandeira de Mello (2013), o interesse público é resultado de um conjunto de interesses que os indivíduos pessoalmente têm, seja como membros de uma sociedade ou, simplesmente, por serem indivíduos.

Assim, em um Estado Democrático de Direito existe uma pluralidade de interesses, legítimos e garantidos em lei, que devem ser investigados sob à luz da ética e dos valores vigentes em determinada época, ou seja, a análise axiológica dos interesses não considera apenas os aspectos técnicos, mas também a cultura e moral da sociedade.

Devido a esse leque de situações que poderia caracterizar o interesse público, Justen Filho (2014) sugere que tal esclarecimento poderia ser mais fácil partindo de pressupostos daquilo que o interesse público não seja:

- (...) não se confunde com o interesse do Estado, (...) ou seja, o interesse público existe antes do Estado. (...) O interesse público não pode ser de titularidade do Estado.
- (...) não se confunde com o interesse do aparato administrativo.
- (...) não se confunde com o interesse do agente público.
- (...) não se confunde com o interesse da sociedade.
- (...) não se confunde com o interesse da totalidade dos sujeitos privados.
- (...) não se confunde com o interesse da maioria dos sujeitos privados. (JUSTEN FILHO, 2014, p. 155 – 157).

Ainda sob as explicações desse autor, os interesses públicos visam a realização dos direitos fundamentais, que são deveres de garantia do Estado Democrático de Direito, e é por isso que ao se tratar de interesse público e o princípio da supremacia do interesse público, deve-se diferenciar os interesses públicos primários dos interesses públicos secundários. Conforme Andrade (2009), o primeiro conceito, refere-se ao interesse da coletividade, o qual a Administração Pública deve ser guiada. E o segundo, está vinculado ao patrimônio do Estado.

A distinção de interesse público primário e interesse público secundário, dependerá de qual órgão será o responsável por sua execução, logo interesse primário é quando a “definição e realização incumbe aos órgãos estatais que exercem as funções política e legislativa. O interesse secundário é aquele cuja satisfação concreta compete à

Administração Pública no exercício da função administrativa. ” (HACEM, 2011, p. 158 – 159 *apud* RODRIGUES, 2014, p. 74)

Portanto, a diferença entre esses interesses

(...) secundário é caracterizada pelo hiato entre a interpretação governamental das normas aplicáveis no caso e o 'efetivo interesse' da coletividade, enfatizando-se a crescente conflituosidade entre a sociedade civil e o Estado, causada pela massificação das relações sociais e pelo incremento de seus atores, especialmente os movimentos sociais. (KRELL, 2012, p.90-92 *apud* RODRIGUES, 2014, p.74)

Para Justen Filho (2014), essa diferenciação torna-se essencial à medida em que existe o risco real do governante realizar escolhas de acordo com suas conveniências, e não observando a um interesse público. Para esse autor, a solução pautada em interesses públicos pode ser um risco a democracia, por isso, ao que cabe discricionariedade do agente político é imprescindível a obediência a outros princípios que não só os princípios de supremacia e indisponibilidade do interesse público, logo “o que se rejeita é a concepção de interesse público como o critério fundamental do direito administrativo, o qual se estrutura sob os fundamentos do procedimento democrático e dos direitos fundamentais. ” (JUSTEN FILHO, 2014, p. 160)

Diante desse cenário, cabe ao administrador público, no uso de suas atribuições e discricionariedade, buscar, por meio da ponderação, promover a maior realização de todos eles, observando os direitos fundamentais e o princípio da impessoalidade, de forma que nenhum interesse deva ser privilegiado por conveniência particular do agente público.

Ademais, Justen Filho (2014) afirma que:

O que se defende é (a) a consagração pela Constituição dos direitos fundamentais como alicerce de todo o ordenamento jurídico, (b) a impossibilidade de identificar um conceito abstrato e geral para a expressão interesse público, (c) a impossibilidade de unificar e simplificar os interesses em conflito na sociedade, de modo a que um deles seja qualificado como interesse público, (d) a existência de interesses individuais, coletivos e difusos não atribuídos ao Estado, juridicamente protegidos inclusive em face dele, e (e) a configuração do direito administrativo como um conjunto de normas jurídicas orientadas à composição entre diversos interesses (estatais ou não estatais), de modo a assegurar a promoção dos direitos fundamentais. (JUSTEN FILHO, 2014, p. 161)

O processo de definição de tais interesses ocorre, conforme Rodrigues (2014), da seguinte maneira:

[...] o processo de definição dos interesses que devem ser considerados públicos pelo ordenamento passa por diferentes instâncias, a começar pelo constituinte, seguido pelo legislador infraconstitucional, “que detém competência para fixar o conteúdo do interesse público em todos os espaços deixados pelo constituinte”. Em seguida caberá ao Poder Executivo expedir atos administrativos para explicitar os contornos do interesse público, quando “se fizer necessária a especificação regulamentar de comandos legais e constitucionais, para a sua fiel execução”. Por fim, [...], cabe à Administração, identificar e perseguir o interesse público no caso concreto, observados os requisitos do sistema normativo. (HACHEM, 2011, 166-169 *apud* RODRIGUES, 2014, p. 77)

Ademais, ainda segundo Rodrigues (2014), os interesses públicos podem ser considerados todos os interesses protegidos por ordenamentos jurídicos, no Brasil esses interesses públicos podem ser encontrados na Constituição Federal/88, desde o artigo 1º ao 17.

Neste sentido, para Justen Filho (2014) é um equívoco entender o princípio da supremacia do interesse público como fundamental ao direito administrativo, já que eles abarcam uma vasta lista de direitos e princípios fundamentais, que asseguram o funcionamento da democracia, soma-se o fato de que não existe hierarquia entre eles e todos apresentam o mesmo assentamento constitucional, ou seja, o interesse público não anula outros direitos e princípios.

Numa democracia, o interesse público não pode ser apenas o interesse da maioria da população. Isso acarretaria a destruição dos interesses das minorias. E um Estado Democrático caracteriza-se pela tutela tanto dos interesses das majorias como das minorias. A vontade da maioria é preponderante dentro de certos limites, eis que também se protegem os interesses da minoria, tudo segundo parâmetros constitucionalmente fixados. (JUSTEN FILHO, 2014, p. 157)

Mesmo diante dessa ressalva, vale para este trabalho a compreensão do princípio da supremacia do interesse público.

À vista disso, Humberto Ávila (2007), caracteriza a supremacia do interesse público como um dogma, uma vez que não apresenta fundamentos constitucionais, além disso

a atividade administrativa deve pautar-se na ponderação entre normas, direitos e princípios, uma vez que existem vários interesses tutelados, e não apenas um único, se assim fosse, como já mencionado, haveria uma incompatibilidade com a democracia, porém

Não se está a negar a importância jurídica do interesse público. Há referências positivas em relação a ele. O que deve ficar claro, porém, é que, mesmo nos caso [sic] em que ele legitima uma atuação estatal restritiva específica, deve haver uma ponderação relativamente aos interesses privados e à medida de sua restrição. É essa ponderação para atribuir máxima realização aos direitos envolvidos o critério decisivo para a atuação administrativa. E antes que esse critério seja delimitado, não há cogitar sobre a referida supremacia do interesse público sobre o particular. (ÁVILA, 2007, p. 29)

Seguindo essa determinação, o entendimento de que haja a supremacia do interesse público sobre o privado é “pressuposto de uma ordem social estável, em que todos e cada um possam sentir-se garantidos e resguardados.” (MELLO, 2013, p. 70)

Além disso, não é possível separar o interesse público do privado, uma vez que “o interesse privado e o interesse público estão de tal forma instituídos pela Constituição brasileira que não podem ser separadamente descritos na análise da atividade estatal e de seus fins.” (ÁVILA, 2007, p.13)

A supremacia do interesse público pode acabar adquirindo caráter autoritário, segundo Schier (2005), uma vez que essa prática restringe os direitos fundamentais, contrariando a essência do Estado de Direito, que é proteger o cidadão de abusos na atuação dos agentes públicos, ou seja,

(...) a assunção prática da supremacia do interesse público sobre o privado como cláusula geral de restrição de direitos fundamentais tem possibilitado a emergência de uma política autoritária de realização constitucional, onde os direitos, liberdades e garantias fundamentais devem, sempre e sempre, ceder aos reclames do Estado que, qual Midas, transforma em interesse público tudo aquilo que é tocado. (SCHIER, 2005, p. 115).

Nessa mesma perspectiva de autoritarismo, Sarmiento (2007) apontando no trabalho de Rodrigues (2014), acredita ser inconstitucional a limitação de direitos fundamentais por causa de uma supremacia de interesses públicos, e conseqüentemente, essa

situação aumenta o poder discricionário do gestor público, fere os princípios democráticos e princípios constitucionais.

Na contramão dessas críticas, Di Pietro (2009), destacada no trabalho de Rodrigues (2014), entende que, a supremacia do interesse público é presente em atividades que afirmam a função administrativa, como serviço público, fomento, intervenção e polícia administrativa. Dessa forma:

a defesa do interesse público corresponde ao próprio fim do Estado. O Estado tem que defender os interesses da coletividade. Tem que atuar no sentido de favorecer o bem-estar social. Para esse fim, tem que fazer prevalecer o interesse público em detrimento do individual, nas hipóteses agasalhadas pelo ordenamento jurídico. Negar a existência do princípio da supremacia do interesse público é negar o próprio papel do Estado. (DI PIETRO, 2009, p.15-18 *apud* RODRIGUES, 2014, p.79)

E também, o interesse público primário

(...) ‘consiste na melhor realização possível, à vista da situação concreta a ser aparecida, da vontade constitucional, dos valores fundamentais que ao intérprete cabe preservar ou promover’. Assim, na hipótese de conflito, ensina o autor, o interesse público primário ‘desfruta de supremacia porque não é passível de ponderação: ele é o parâmetro da ponderação, ’ (Barroso, 2010, p. 70-73 *apud* Rodrigues, 2014, p. 83)

Ademais, Rodrigues (2014) pontua que, os interesses públicos, advindos de direitos fundamentais, terão sempre supremacia em relação aos direitos privados, e ele também destaca que

A seu turno, reconhecendo a impossibilidade de solução *a priori* dos conflitos entre direitos fundamentais e interesses coletivos, Silva chama a atenção para a ausência de precedência de qualquer ordem quando os dois lados em colisão são protegidos por direitos fundamentais – como ocorre no caso de colisão, no ordenamento jurídico nacional, entre o direito à informação e o direito à privacidade. (RODRIGUES, 2014, p. 85)

Por todo o exposto, entende-se que a ponderação é uma técnica a ser adotada pelos administradores públicos, em decisões discricionárias, como saída democrática em observância aos conflitos de princípios constitucionais e de direitos fundamentais, a fim de avaliação do interesse público. É sobre essa técnica que tratará a próxima seção.

6.2. A técnica da ponderação como alternativa ao conflito entre princípios e direitos constitucionais

As técnicas hermenêuticas são “regras de interpretação e aplicação do ordenamento jurídico, que permitem reduzir as contradições e ampliar a harmonia entre normas jurídicas.” (JUSTEN FILHO, 2014, p.166)

Justen Filho (2014) destaca as três técnicas hermenêuticas, sendo elas a “interpretação conforme a norma superior”; o “princípio da razoabilidade”; e o “princípio da proporcionalidade”.

A interpretação conforme significa que o aplicador do direito, ao determinar o sentido e a extensão de uma norma, tem o dever de rejeitar alternativas hermenêuticas incompatíveis com o sistema jurídico, cujo reconhecimento conduziria à necessidade de invalidar a disposição interpretada.

Essa técnica é extremamente relevante para afastar interpretações em prol das quais há fortes elementos confirmadores, mas que se configuram como inconstitucionais ou ilegais.

(...)

(...) o *princípio da razoabilidade* (...) significa valer-se do raciocínio, o que abrange não apenas soluções rigorosamente lógicas, mas especialmente as que se configuram como razoáveis.

O princípio da razoabilidade não equivale à adoção da conveniência como critério hermenêutico. O que se busca é afastar soluções que, embora fundadas na razão, sejam incompatíveis com o espírito do sistema. (JUSTEN FILHO, 2014, p.166-167, grifos do autor)

E por último, e de maior relevância para este trabalho, é o princípio da proporcionalidade, que para Justen Filho (2014), é primordial para salvaguardar valores fundamentais. Além disso, esse princípio é bastante usado na solução de conflitos normativos nas atividades estatais, considerando os efeitos concretos e potências, não devendo isolar o agente, já que se deve visar a situação real, de fato.

A proporcionalidade deve observar três aspectos:

(...)adequação ou compatibilidade com o fim buscado pela medida adotada.
 (...) à limitação da disciplina normativa ao mínimo necessário para assegurar o atingimento do fim buscado. (...) O terceiro aspecto é o da proporcionalidade em sentido estrito. (JUSTEN FILHO, 2014, p. 168 – 169)

Em acordo com o que foi posto, Mendes (2013) destacado por Rodrigues (2014), enfatiza que o princípio da proporcionalidade pode ser entendido como uma ferramenta conciliadora que visa a proteção dos direitos fundamentais, inclusive em seu núcleo essencial.

Ainda que exista a restrição de direitos fundamentais, aquelas não podem afetar o núcleo essencial desses, mesmo que essa situação esteja apoiada pelo atendimento de determinado interesse público. E mais, tais restrições devem observar determinados critérios:

(...) os limites impostos não podem alcançar “todos os aspectos da vida do sujeito”; as restrições devem ser “indispensáveis para a razão de ser da relação especial de poder”; “a restrição ao direito fundamental deve guardar relação com os fins da instituição”; “o estatuto dessas relações especiais de poder deve ter fundamento na Constituição”; “as restrições dos direitos fundamentais não devem ser estipuladas em lei que defina cada estatuto especial”; na ausência de previsão legal, “há de se recorrer aos princípios de concordância e de ponderação entre os direitos afetados e os valores constitucionais que inspiram a relação especial”; “a restrição não pode ser ilimitada no tempo”; “deve-se prever sempre a possibilidade de o indivíduo optar pelo direito fundamental, dissolvendo-se a relação de poder (se esta for voluntária)”; “não se pode partir do pressuposto de que, nos casos de inclusão voluntária nesses estatutos, o indivíduo tenha renunciado aos direitos fundamentais (que são irrenunciáveis em bloco)”.(BRANCO, 2013, p.190 *apud* RODRIGUES, 2014, p.68-69)

Porém, a vinculação da aplicabilidade dos princípios fundamentais às regras da proporcionalidade, para Mendes (2013) citado por de Rodrigues (2014), pode gerar a descaracterização daqueles, devido a exacerbada flexibilidade.

Porém, diante da ausência de hierarquia entre as normas constitucionais e as diversidades de valores e interesses, Assis (2015) pontua que a técnica da ponderação é uma possível ferramenta para o auxílio de colisão entre essas normas conflitantes, como no caso do conflito apresentado por este trabalho. Além disso, a mesma autora, associa essa técnica a ideia de justiça, “cujo símbolo é a balança, pelo sentido que carrega de busca da medida justa por meio do equilíbrio de pesos entre dois lados de uma questão. ” (ASSIS, 2015, p. 27). Ou seja,

Nesse caso, configurando-se uma colisão, a solução precisará levar em consideração o peso relativo de cada princípio no caso concreto em questão, para que se possa determinar em que medida cada um deverá ceder em

relação ao outro, de forma a promover a máxima realização possível de ambos ou, em outras palavras, a menor restrição possível à eficácia de cada um deles. Esse balanceamento dos interesses envolvidos caracteriza a ponderação entre princípios constitucionais. (ASSIS, 2015, p. 27)

Assis (2015) traz o trabalho de Barroso e Barcellos (2003), que ilustra as etapas que deveriam guiar o processo decisório para casos de conflito das normas constitucionais por meio do uso da técnica da ponderação. Essas etapas são: primeiro, a identificação de normas que poderão ser usadas para a solução do conflito; a segunda, exame dos fatos e suas interações com as normas; a terceira, avaliação conjunta das normas e suas repercussões, de forma que se obtenha os pesos dos elementos em disputa.

Dessa forma, visando uma solução ótima para normas conflitantes, Assis (2015) propõe o uso do princípio da proporcionalidade pela ponderação, usando os seguintes passos:

1º.) Adequação: primeiramente, avalia-se se a restrição ao bem jurídico tutelado por uma das normas pelo menos contribui para promover o bem jurídico tutelado pela outra norma. Se a resposta for negativa, caracterizada estará a inconstitucionalidade da medida restritiva. Se for positiva, passa-se à etapa seguinte.

2º.) Necessidade: prosseguindo-se a avaliação, analisa-se se haveria alguma medida alternativa menos restritiva ao bem jurídico atingido que promovesse da mesma forma o bem jurídico tutelado pela norma contraposta. Sendo afirmativa a resposta, conclui-se pela invalidade da medida. Caso contrário, passa-se à última etapa.

3º.) Proporcionalidade em sentido estrito: examina-se, então, a relação entre as vantagens e as desvantagens da medida, ou seja, avalia-se se a restrição a um dos bens constitucionalmente protegidos é compensada pela promoção do bem assegurado pela norma oposta. (SOUZA NETO E SARMENTO, 2012 *apud* ASSIS, 2015, p. 32)

Tem-se também que a ponderação, além de buscar soluções ótimas e preservar direitos fundamentais, também é tida como forma de atender interesses, assim

O reconhecimento da centralidade do sistema de direitos fundamentais instituído pela Constituição e a estrutura *maleável* dos princípios constitucionais inviabiliza a determinação *a priori* de uma regra de supremacia absoluta do coletivo sobre o individual. A fluidez conceitual inerente à noção de interesse público aliada à natural dificuldade em sopesar quando o atendimento do interesse público reside na própria preservação dos direitos fundamentais, e não na sua limitação em prol de algum interesse contraposto da coletividade, impõem ao legislador e à Administração Pública o dever jurídico de *ponderar* os interesses em jogo, buscando a sua

concretização até um grau máximo de otimização. (BINENBOJM, 2005, p.69 *apud* ASSIS, 2015, p.38, grifos da autora)

A ponderação controla o poder de decisão dos administradores, e também a forma de definição de interesses públicos, conforme entendimento de Binenbojm (2005) citado por Assis (2015), que também defende a participação popular nos processos de ponderação, para defesa de direitos individuais e coletivos.

Portanto, as técnicas da proporcionalidade e ponderação possuem um forte caráter democrático, principalmente pela proteção dos direitos fundamentais. Além de possibilitar uma atuação da administração pública moderada, sem que situações privadas sejam privilegiadas.

A próxima seção tratará sobre o poder regulamentar conferido ao Poder Executivo, como forma de normatizar leis para a sua possível aplicação. Com isso, será possível verificar se o Decreto mineiro, tratado neste trabalho, exorbita a LAI, com a sua determinação de divulgar nominalmente as remunerações dos servidores públicos de Minas Gerais.

6.3. O Poder Regulamentar dos dispositivos legais na Administração Pública

A Administração Pública brasileira apresenta poderes que auxiliam na execução dos serviços públicos, sendo eles o poder discricionário, hierárquico, disciplinar, regulamentar e de polícia. Segundo Francisco Mafra (2005), o poder discricionário está relacionado à execução de atos; o poder hierárquico está vinculado à organização da administração e da adoção de sanções a cada caso; o poder regulamentar refere-se à elaboração de normas para a aplicação de uma determinada lei; e o poder de polícia é quando se restringe um determinado direito individual para uma determinada situação, para atender o interesse público.

Para fins deste estudo, será destacado o poder regulamentar, uma vez que o Decreto Estadual nº 45.969/12, ao regulamentar o acesso à informação no estado de Minas Gerais, não pode apresentar disposições e critérios que extrapolem a Lei Federal nº 12. 527/11 (LAI). Essa demanda se deve ao fato de que, a LAI não dispõe da forma como a remuneração

dos servidores públicos deve ser divulgada, ponto que foi tratado e entendido no governo mineiro, como devendo ser disposto de forma nominal e individualizada no Portal da Transparência, gerando a hipótese de conflito estudado neste trabalho.

Assim, o poder regulamentar é conferido aos chefes do Poder Executivo (presidente, governadores e prefeitos) para “explicar, de detalhar a lei para sua correta execução, ou de expedir decretos autônomos sobre matéria de sua competência ainda não disciplinada por lei. (...). Ele não pode, entretanto, invadir os espaços da lei. ” (MAFRA, 2005, p. 1)

O poder regulamentar está previsto no art. 84, inciso IV, da CF/88, como segue:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

(...)

IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução; (BRASIL, 1988)

Com essa disposição, Brodbeker (2003) ressalta que, apesar desse poder parecer ser uma liberdade do Chefe do Executivo, ele trata de um dever da Administração Pública em produzir mecanismos para operacionalizar a execução de uma determinada Lei, principalmente por meio de Decretos. Ou seja, sempre que necessário o Chefe do Executivo deve expedir regulamento complementar para efetivar a aplicação de uma Lei. Também vale ressaltar, de acordo com Brodbeker (2003), a necessidade de padronização da conduta do administrador público, uma vez que esse poder confere uma certa discricionariedade, e é necessário dar tratamento isonômico e legal, para se atender ao interesse público.

O poder regulamentar, portanto, está submetido ao princípio da legalidade, uma vez que as disposições de decretos não podem exorbitar a Lei superior, e também porque todo ato da administração pública deve estar vinculado a lei:

(...) sendo o regulamento, na hierarquia das normas, ato inferior à lei, não a pode contrariar, nem restringir ou ampliar suas disposições. Só lhe cabe explicitar, a lei dentro dos limites por ela traçados. (MEIRELLES, 1991, p.108 *apud* BRODBEKER, 2003, p.144)

A essa regra existe uma exceção referente à existência de decreto autônomo, de acordo com o art. 237, CF/88, que se refere a atribuição ao Ministro da Fazenda para a fiscalização e controle do comércio exterior, como destaca Brodbeker (2003, p 145).

É importante dizer que o poder regulamentar não deve confundido com as funções do Poder Legislativo, como atenta Santana (2012), mas sim como uma função típica do Poder Executivo, visando a aplicação de leis aos casos reais, atendendo aos interesses públicos. Para melhor compreensão pode-se fazer:

(...) uma comparação simples entre a lei e o regulamento pode facilitar a compreensão. Enquanto o regulamento é feito pelo chefe do Poder Executivo, a lei (em geral) é feita pelo Poder Legislativo. Outro ponto diferencial está no procedimento para a sua elaboração, enquanto a lei passa pelo processo legislativo com várias etapas, participação ampla e com grande representatividade, o regulamento é definido diretamente pelo chefe do executivo. (SANTANA, 2012, p.4)

Além disso, nas atividades diárias da administração pública são expedidos atos normativos, que não devem ser confundidos com o poder regulamentar, conforme alerta Santana (2012), pois não, necessariamente, são elaborados pelos chefes do executivo e possuem caráter mais amplo.

Diante de todo o exposto, extrai-se as seguintes conclusões:

A primeira é a total impossibilidade do regulamento inovar na ordem jurídica, estipulando direitos e obrigações não previstos em lei.

Em segundo lugar, deve-se registrar que o ordenamento jurídico pátrio não comporta a hipótese dos regulamentos independentes ou autônomos, aqueles expedidos sobre matéria não prevista em lei, sendo o regulamento de execução a única espécie admitida, ou seja, exatamente aqueles editados para fiel execução das leis. BRODBEKER, 2003, p.145)

Para que seja possível um melhor entendimento do conflito entre a publicidade e privacidade, em relação ao objetivo deste trabalho, a próxima seção apresentará argumentos e entendimentos tanto da parte dos servidores, que alegam ter seu direito à vida privada violado, quanto da parte do judiciário, que tem deferido a favor da manutenção da divulgação da remuneração individualizada.

6.4. A Lei de Acesso a Informação e os servidores públicos

A Lei de Acesso à Informação, publicada em 2011, consagra o princípio da publicidade e o direito de acesso à informação do cidadão. Mas vale lembrar, como já dito nas seções anteriores, que não existe hierarquia entre as normas constitucionais, logo tanto o acesso quanto a transparência não são matérias absolutas, e estão suscetíveis a colisão com os demais princípios e direitos, e que em determinado caso podem não ser privilegiados.

Posto isso, a LAI, mesmo regulando a publicidade como regra, atenta à necessidade de exceção à transparência, sendo ela expressa no seguinte artigo:

Art. 6º - III - proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso. (BRASIL, 2011)

De acordo com a LAI, art.4º - III, pode-se entender informação sigilosa sendo aquela submetida a restrição temporária, visando a segurança da sociedade e do Estado; e informação pessoal é aquela relacionada à pessoa natural identificada ou identificável.

E também a Seção V – Das Informações Pessoais, dessa lei, traz no art. 31 que “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.”

Assim, o conceito de “informação pessoal”, segundo Amorim (2012), por não ter sido delimitado de forma objetiva criou margem para interpretações quanto a divulgação da remuneração e subsídios dos servidores públicos, de toda a federação, além de também não ser clara quanto a divulgação desses dados. Dessa forma, a União (Decreto Federal nº 7.724/12) e Minas Gerais (Decreto Estadual nº 45.969/12) entenderam que os dados remuneratórios deveriam ser publicados de maneira individualizada, nos portais dos governos.

Vale dizer para fins de esclarecimento que

(...) remuneração é o montante percebido pelo servidor público a título de vencimentos e de vantagens pecuniárias. É, portanto, o somatório das várias

parcelas pecuniárias a que faz jus, em decorrência de sua situação funcional.¹³

(...)

Subsídio trata-se da remuneração do membro de Poder, de detentor de cargo eletivo, dos Ministros de Estado e dos Secretários Estaduais e Municipais

(...)

(...) vantagens pecuniárias são as parcelas pecuniárias acrescidas ao vencimento-base em decorrência de uma situação fática previamente estabelecida na norma jurídica pertinente. Em suma, são vantagens pecuniárias os adicionais e as gratificações. (AMORIM, 2012, p.2)

O autor acrescenta que a remuneração do servidor é disposta em “remuneração bruta” e “remuneração líquida”, uma vez que há descontos, constitucionais e legais, na remuneração, como o imposto de renda.

Com essas considerações, Amorim (2012), destaca quais informações remuneratórias seriam consideradas informações pessoais, e não poderiam ser divulgadas por isso:

(...) não deverão ser divulgados, por enquadrarem-se no conceito de informações pessoais, os dados remuneratórios correspondentes aos descontos facultativos (empréstimos, planos de saúde, associações esportivas, seguros, etc), bem como a quantia monetária relativa à retenção de imposto de renda, porquanto, valendo-se do conhecimento do valor do vencimento-padrão concernente ao padrão funcional do servidor (informação pública), será possível calcular a alíquota de desconto e, dessa forma, mensurar a dedução na base de cálculo correspondente aos dependentes registrados, chegando-se, assim, ao seu quantitativo.(AMORIM, 2012, p.3)

Desde essa determinação de divulgação individualizada da remuneração, houveram muitos pedidos judiciais de servidores públicos para que os nomes não fossem divulgados. Segundo o jornal Estado de Minas (2015), os principais argumentos que aparecem nos pedidos são: a violação do direito à privacidade, fere a dignidade do servidor e questões relacionadas à segurança, essa forma de divulgação deixa o servidor em estado de vulnerabilidade, e a “mercê dos criminosos”.

Diante dessa polêmica instaurada, a Câmara dos Deputado, em 2012, analisou o Projeto de Decreto Legislativo (PDC) 582/12, com o objetivo de suspender a divulgação

¹³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2007, p.623.

nominal, na internet, da remuneração. Os argumentos apresentados, segundo a Câmara Notícia (2012) foram:

(...) a presidente Dilma Rousseff exerceu indevidamente uma atribuição do Parlamento e inovou ao impor uma exigência que não está prevista na lei a ser regulamentada.

(...)

A divulgação específica de salários de servidores da forma estabelecida no decreto, completam os autores, não está prevista na Lei de Acesso à Informação.

(...)

A divulgação dos dados de maneira individualizada, por nome de servidor, dizem também os idealizadores da proposta, ultrapassa o conceito de informação de interesse coletivo ou geral.

Além disso, os deputados, conforme a Câmara Notícia (2012), propunham que fossem divulgadas tabelas com informações com as remunerações vigentes para cada carreira, porém não constariam as vantagens recebidas pelo servidor. Segundo eles, essa medida atenderia aos interesses públicos e estariam transparentes os valores mínimos e máximos das remunerações.

Esses incômodos causados pela LAI, segundo Bertazzi (2011), podem encontrar justificativa na forte cultura do sigilo que acompanha, a muitos anos, a estrutura burocrática do Brasil. Os servidores públicos brasileiros não são acostumados a ter seu trabalho vigiado, de mais a mais a implantação dessa lei é acompanhada de uma grande mudança, não só cultural, como também estrutural. As repartições públicas precisam se adaptar informaticamente ao novo sistema, e os funcionários devem ser capacitados à nova realidade.

O servidor público, de maneira genérica, mais do que parte da Administração Pública, pode ser considerado efetivamente o Estado, ente abstrato representado por pessoas físicas, uma vez que ele é quem representa o Estado perante o cidadão e, enquanto atua nesta qualidade de agente público, seu modo de agir é recebido como ato dos órgãos públicos, do próprio Estado (Lipsky, 1980). Neste sentido, a transparência que se exige ao Estado só faz sentido se esta for extensível e aplicável aos seus agentes, aos servidores de modo geral. (BERTAZZI, 2011, p.30)

Enfim, o autor considera que:

Para obter êxito, a lei de acesso à informação deverá inverter a lógica de funcionamento dentro das repartições, transformando o sigilo de princípio para exceção e introduzindo a sistemática de geração de informação que possa ser disponibilizada de maneira íntegra e fácil ao público. (BERTAZZI, 2011, p.31)

Os posicionamentos favoráveis a essa maneira de divulgação, inclusive o STF como será visto na próxima seção, alegam que não há relação entre a publicação da remuneração individualizada com o aumento da violência, como aponta o controlador-geral da união, segundo o jornal Estado de Minas (2015) “Os salários já vêm sendo divulgados na União e em outros estados de longa data e não temos notícias de casos ocorridos porque os salários foram divulgados. A transparência a [sic] é uma mudança de cultura que precisa ocorrer”.

Também é entendido que a divulgação dos salários é essencial à transparência, uma vez que é a sociedade quem os paga, e tem o direito de saber o que acontece com o dinheiro público, conforme apontado pelo Observatório da Imprensa (2013).

Por último, o Congresso em Foco (2015), apresenta uma série de reportagens sobre supersalários no funcionalismo público brasileiro, além de apontar portais que dificultam o acesso a esse dado, como a própria Câmara dos Deputados que exige o cpf do interessado na informação, contrariando a LAI.

Eles também revelam que

Amparado pela Constituição e pela legislação sobre transparência, este *site* também revelou que a Câmara pagou, indevidamente, R\$ 2,58 bilhões a servidores entre 2006 e 2011, segundo levantamento do TCU. E viu que, com a devida publicidade dos fatos, instituições públicas se veem obrigadas a observar as regras de uso do bem público – o Senado, por exemplo, em novembro de 2013 anunciou o corte nos supersalários e, com isso, uma economia inicial de R\$ 1,3 milhão. (Congresso em Foco, 2015)

A próxima seção apresentará o entendimento do Supremo Tribunal Federal quanto essa matéria, que mantém um posicionamento consolidado a respeito da necessidade de manter a divulgação nominal, como forma de permitir o controle social dos atos públicos e o combate à corrupção e à improbidade administrativa.

6.4.1 O entendimento jurídico sobre a divulgação nominal da remuneração dos servidores públicos

A Lei de Acesso à Informação determina a obrigação de divulgar em sítios da internet, as despesas dos órgãos e entidades públicas, que são referidas na lei. Dessa forma, espelhado no Decreto Federal nº 7.724, de 2012, o governo de Minas Gerais aprovou o Decreto Estadual nº 45.969, de 2012, que visa regulamentar a LAI no âmbito do estado. Para este estudo, destaca-se o art. 4º, inciso VIII, do decreto mineiro que dispõe sobre a necessidade de divulgação da:

VIII – 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 da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. (MINAS GERAIS, 2012)

Com o intuito de reforçar a determinação da divulgação da remuneração individualizada, constante no art.7º do Decreto nº 7.724/12, o governo federal publicou a Portaria Interministerial 233, de maio de 2012.

Dessa Portaria, pode-se extrair:

Art. 1º - Esta Portaria disciplina, no âmbito do Poder Executivo federal, o modo de divulgação da 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, conforme disposto no inciso VI do § 3º do art. 7º do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012.

§ 1º - As informações previstas no caput serão encaminhadas pelos órgãos e entidades responsáveis até o 10º (décimo) dia útil de cada mês à Controladoria-Geral da União - CGU, em formato por ela definido, para fins de publicação mensal no Portal da Transparência.

§ 2º - A CGU deverá publicar as informações recebidas até o último dia útil de cada mês, no Portal da Transparência.

(...)

Art. 5º - Os órgãos e entidades deverão adequar seus sítios eletrônicos de modo a disponibilizar mecanismo de redirecionamento de página para o Portal da Transparência, de que trata o § 1º do art. 1º. (BRASIL, 2012)

Essa disposição, levou ao questionamento acerca da violação do direito à privacidade do servidor público mineiro e federais também uma vez que o decreto mineiro

regulamenta essa despesa da mesma forma que o decreto federal, conseqüentemente surgiram vários processos, partido dos servidores que sentiram seu direito transgredido.

Porém, o Ministro Ayres Britto¹⁴, a pedido da Advocacia-Geral da União (AGU) suspendeu as liminares que proibiam essa divulgação, de acordo com o Notícias do STF (2012), das quais alegavam rompimento com os princípios constitucionais da privacidade e da dignidade da pessoa humana, e liberou que a divulgação fosse feita de forma individualizada e disposta na internet, para os três Poderes federais.

Ao entendimento do Ministro, a divulgação individualizada dos rendimentos é baseada no princípio fundamental de acesso à informação e ao princípio da publicidade, sendo eles base para o controle social da atividade estatal, além disso, afirma o Ministro, que o impedimento dessa divulgação gera lesão à ordem pública.

Conforme o Notícias do STF (2012), “O presidente do STF também destaca parte de decisão do ministro Gilmar Mendes no mesmo processo, em que afirma que a remuneração dos servidores públicos é ‘gasto do Poder Público que deve guardar correspondência com a previsão legal, com o teto remuneratório do serviço público e, em termos globais, com as metas de responsabilidade fiscal’.”

Para fins de melhor compreender essa decisão, vale a pena destacar alguns trechos retirados da Suspensão de Liminar 623, Distrito Federal:

3. Aponta a autora a existência de grave lesão à ordem pública. É que *“a decisão impugnada acaba por impedir a concretização de importante política pública com sede constitucional, que objetiva dar efetiva publicidade aos gastos públicos no Portal da Transparência, alcançando, assim, o interesse público primário”*. Segundo a requerente, *“a divulgação dos vencimentos dos servidores públicos não viola a intimidade, a vida privada, a honra ou imagem da pessoa, porquanto os vencimentos pagos pelo Poder Público constituem informação de caráter estatal, decorrente da natureza pública do cargo e a respeito da qual toda a coletividade deve ter acesso”*. (BRASIL, SL 623/ DF, p. 1 -2)
(...)

6. Como ainda se faz de facilitada percepção, a remuneração dos agentes públicos constitui informação de interesse coletivo ou geral, nos exatos

¹⁴ Esse ministro à época era presidente do Supremo Tribunal Federal, em 10 de julho de 2012.

termos da primeira parte do inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal. (BRASIL, SL 623/ DF, p. 1 -2)

Os argumentos apresentados pela SL 623/DF, entendem que não há ferimento do direito à privacidade e intimidade, uma vez que não são enquadrados nas exceções do inciso supracitado

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. (BRASIL, 1988, art. 5º)

Além disso,

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. (BRASIL, SL 623/ DF, p. 3 -4)

A determinação também saúda os avanços das tecnologias de informação, como forma de proporcionar maior eficiência aos serviços prestados pela administração pública, além de possibilitar a concretização de direitos e princípios constitucionais.

Assim, a decisão aponta que

Nesse sentido, as ações judiciais que suspendem a divulgação de parte das informações disponíveis no sítio eletrônico da municipalidade, com a manutenção de dados de apenas alguns servidores em detrimento de outros, acabam por tornar inócua a finalidade, o controle e a exatidão das informações prestadas pela Administração ao cidadão em geral, com evidente prejuízo para a ordem pública.

Ao mesmo tempo, a remuneração bruta mensal dos servidores públicos em geral é vinculada ao princípio da legalidade estrita, ou seja, trata-se de gasto do Poder Público que deve guardar correspondência com a previsão legal, com o teto remuneratório do serviço público e, em termos globais, com as metas de responsabilidade fiscal.

(...)

Entretanto, no presente momento, diante das considerações acima expostas, entendo que as decisões impugnadas geram grave lesão à ordem pública, por impedir a publicidade dos gastos estatais relacionados à remuneração mensal dos servidores públicos, com violação da regular ordem administrativa e com efeitos negativos para o exercício consistente do controle oficial e social de parte dos gastos públicos. (BRASIL, SL 623/ DF, p. 5)

Conforme os instrumentos apresentados, não há violação da vida privada e da intimidade do servidor público, quando se publica nominalmente sua remuneração, isso porque essas informações não são consideradas dados sensíveis¹⁵, e também porque essa remuneração é paga pela população.

¹⁵ Dados pessoais cujo tratamento possa ensejar discriminação do titular, tais como aqueles que revelem a origem racial ou étnica, as convicções religiosas, filosóficas ou morais, as opiniões políticas, a filiação sindical, partidária ou a organizações de caráter religioso, filosófico ou político, os referentes à saúde e à vida sexual, bem como os dados genéticos e biométricos. (Anteprojeto de lei de proteção de dados pessoais, art. 4º, inciso IV, 2011)

7. CONCLUSÃO

Este trabalho tinha o objetivo de verificar se na atual forma de divulgação da remuneração dos servidores públicos do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, como forma de cumprimento do Decreto Estadual nº 45.969/12, ocorre conflito entre o princípio da publicidade e o direito à privacidade.

Para isso foram elaborados os seguintes objetivos específicos: identificar o marco legal sobre acesso à informação e direito à privacidade; verificar se a divulgação da remuneração do servidor, da forma como ocorre atualmente, atende ao disposto no Decreto Estadual nº 45.969/12; descrever o princípio constitucional da publicidade e o direito fundamental à vida privada; e apontar a necessidade de ponderação entre ambos.

Nesse sentido, foi necessário reunir um conjunto de bibliografias e documentos, tais como ordenamentos jurídicos acerca do assunto; trabalhos e pesquisas de acadêmicos, que são estudiosos da área; e um conjunto de reportagens que tratavam sobre o tema da divulgação da remuneração nominal.

Foi necessário também verificar se o Portal da Transparência de Minas Gerais, atendia aos critérios de usabilidade e aos requisitos do Decreto Estadual nº 45.969/12, como ponto de partida para o entendimento do conflito entre publicidade e privacidade, e a pesquisa apontou o Portal com alto grau de usabilidade.

Dessa forma, foi possível perceber que a transparência é premissa para uma sociedade democrática, uma vez que por meio dela é possível que o cidadão exerça um controle sobre os atos dos poderes públicos, atuando de forma ativa no combate a corrupção e atos ímprobos. Para tanto, é preciso que haja a publicização desses atos, e com o advento das TI's, essas informações estão sendo inseridas na rede mundial de computadores. Vale dizer que tanto a publicidade quanto o acesso à informação são princípio e direito, respectivamente, garantidos pela Constituição Federal de 1988, que foram regularizados pela Lei de Acesso à Informação, nº 12. 527/11.

Contudo, a medida que o Decreto Estadual nº 45.969/12, que regulamentou a LAI no âmbito do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, deferiu que a divulgação da

remuneração de seus servidores deveria ser feita de forma individualizada, acarretou no conflito entre o princípio da publicidade e o direito à vida privada do servidor.

Após este estudo, percebeu-se que essa decisão causou desconforto aos servidores, que passaram a reivindicar sua privacidade e segurança.

Porém as decisões dos magistrados e os entendimentos da CGU e da CGE/MG (responsáveis pela transparência da União e do Estado de Minas Gerais, nessa ordem), consideram que a divulgação individualizada das remunerações dos servidores não fere a privacidade e a intimidade dos mesmos, uma vez que a remuneração divulgada é custeada pelo erário público, logo é de interesse do cidadão, e de mais a mais, antes mesmo dessa definição de forma de divulgação, essa informação já era pública.

Além disso, também é argumentado que essa resistência por parte dos servidores representa a cultura do sigilo, arraigada na Administração Pública, e a LAI, de acordo com suas diretrizes, visa romper com esse paradigma.

Constatou-se, ainda, que não houve excessos por parte do Decreto Estadual nº 45.969/12 ao dispor sobre essa forma de divulgar a remuneração dos servidores públicos, uma vez que o poder regulamentar, conferido aos Chefes do Poder Executivo, não foi extrapolado. Isto pois, a elaboração de mecanismos que permitam a aplicação de uma determinada lei, ou seja, no caso em estudo, a LAI não dispõe sobre a forma como a remuneração dos servidores deve ser publicizada, apenas que ela deve ser divulgada, assim foi entendido, visando a realização do interesse público, a transparência e controle social, que ela deveria ser feita de forma nominal e divulgada no Portal da Transparência.

Diante de todo esse estudo, o objetivo geral deste trabalho foi alcançado, posto que verificou-se que a atual forma de divulgação da remuneração dos servidores públicos do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais segue os critérios do Decreto Estadual nº 45.969/12, sem ferir o direito à privacidade, pois ponderou-se a necessidade em priorizar o princípio da publicidade em detrimento ao direito à privacidade.

APÊNDICE 1

Metodologia para análise do Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais.

1. Dados do portal:

Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais.

Endereço eletrônico: www.transparencia.mg.gov.br/.

2. Interatividade do portal:

2.1. No portal da Transparência são disponibilizadas informações referentes à remuneração do servidor?

Sim Não

2.2. No portal da Transparência, caso sejam disponibilizadas, as informações referentes à remuneração do servidor são de fácil compreensão?

Sim Não Em parte

2.3. No portal da Transparência, caso sejam disponibilizadas, as informações referentes à remuneração do servidor encontram-se atualizadas?

Sim Não

2.4. Existe algum tipo de enquete sobre a qualidade das informações disponíveis no portal?

Sim Não

2.5. Existe um *link* “fale conosco”?

Sim Não

2.6. Se existe um *link* “fale conosco”, ele possui formulário próprio?

Sim Não

3. Atendimento das exigências dispostas nos artigos 7º e 8º, do Decreto Estadual nº 45.969/12:

3.1. No portal da Transparência existem orientações sobre a Lei de Acesso à Informação?

Sim () Não

3.2. No portal da Transparência existem respostas às perguntas mais frequentes da sociedade?

Sim () Não

3.3. O portal da Transparência contém ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão?

Sim () Não

3.4. O portal da Transparência possibilita a gravação de relatório em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilha e texto, de modo a facilitar a análise da informação?

Sim () Não

3.5. O portal da Transparência indica local e instrução que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio?

Sim () Não

APÊNDICE 2

Roteiro de entrevista realizada com o superintendente da Central de Promoção da Integridade Funcional e da Transparência Institucional - Subcontroladoria da Informação Institucional e da Transparência – CGE/MG. Realizada em 05 de outubro de 2016.

- 1) Como foi e o que foi aproveitado da consultoria realizada em 2013, que tinha como objetivo “levantamento de melhores práticas (benchmarking) em processos de transparência, prevenção e combate à corrupção e o levantamento de requisitos para reestruturação do Portal da Transparência. ” ?
- 2) Como foi a evolução do Portal da Transparência?
- 3) Quais foram as informações adicionadas no novo modelo do Portal da Transparência?
- 4) Houveram informações retiradas? Se sim, quais?
- 5) Quantas vezes o portal foi modificado desde o início de seu funcionamento?
- 6) Quanto à publicidade das informações, o atual Portal da Transparência, pode ser considerado completo? Se não, quais informações ainda faltam ser publicizadas?
- 7) Quanto à privacidade, em sua opinião, a maneira como as informações são divulgadas, protege seu servidor ou está disposta de forma que o servidor tem sua privacidade violada? Existem casos de servidores que se sentiram constrangidos com a forma como se definiu a disposição das remunerações?
- 8) Tendo em vista, a necessidade e a importância da transparência dos atos públicos, qual maneira, em sua opinião, seria a mais adequada para tal divulgação? Por quê?
- 9) Nesse caso, de conflito entre o princípio da publicidade e o direito à vida privada, é possível o uso da técnica da ponderação (meio de conciliação de princípios em tensão) como solução?
- 10) Quais são as possíveis alternativas para a divulgação da remuneração, de forma que o servidor se sinta mais protegido, com seu direito a vida privada resguardado, mas que ainda mantenha a publicidade e transparência?

APÊNDICE 3

Roteiro de entrevista realizada com uma servidora da Superintendência Central de Governança Eletrônica (SCGE), da Secretaria de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (SEPLAG). Realizada em 21 de setembro de 2016.

- 1) Quando o Portal da Transparência de Minas Gerais foi criado?
- 2) Quais órgãos foram responsáveis por sua gestão, desde sua criação?

REFERÊNCIAS

A POLÊMICA acerca da publicação dos salários dos servidores. **Observatório da Imprensa**, São Paulo, 04 de junho de 2013, Caderno Cidadania, edição n. 749. Disponível em: <http://observatoriodaimprensa.com.br/caderno-da-cidadania/_ed749_a_polemica_acerca_da_publicacao_dos_salariosdos_servidores/>. Acesso em: 25 de out. de 2016.

AKUTSU, Luiz; PINHO, José Antonio Gomes de. Sociedade da informação, *accountability* e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. In: **Revista de Administração Pública - RAP** – Rio de Janeiro, 36(5): p. 723 a 745, Set/Out, 2002. Disponível em: <<http://www.spell.org.br/documentos/ver/12421/sociedade-da-informacao--accountability-e-democ--->>. Acesso em: 19 de set. de 2016

AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. A repercussão da Lei de Acesso à Informação na divulgação dos dados remuneratórios dos servidores públicos. In: **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 17, nº 3269, 13 jun. 2012. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/21998/a-repercussao-da-lei-de-acesso-a-informacao-na-divulgacao-dos-dados-remuneratorios-dos-servidores-publicos>>. Acesso em: 25 de out. de 2016.

ANDRADE, Flávia Cristina Moura de, **Direito Administrativo**. 04 eds. rev. e atual - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009 (Elementos do Direito, v. 2).

ANDRADE, Thiago Xavier de. As possíveis causas da corrupção brasileira. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XVI, n. 117, out 2013. Disponível em: <http://ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13754&revista_caderno=27>. Acesso em: 01 set. de 2016.

ASSIS, Marisa Amaral Viana. **Publicidade e privacidade: a necessidade de ponderação entre os princípios constitucionais na divulgação da remuneração dos servidores públicos**. Monografia apresentada à Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção de título de Especialista em Administração Pública, com ênfase em Gestão Pública, Belo Horizonte, 2015.

ÁVILA, Humberto. Repensando o “princípio da supremacia do interesse público sobre o particular”. In: **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)**, Salvador –BA, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 11, p. 1 – 30, setembro/outubro/novembro 2007. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-11-SETEMBRO-2007-HUMBERTO%20AVILA.pdf>>. Acesso em: 06 de nov. de 2016.

BARBOZA, Elza Maria Ferraz; NUNES, Eny Marcelino de Almeida; e SENA, Natália Kneipp. Web sites governamentais, uma esplanada à parte. In: **Revista Ciência da**

Informação. Brasília, v. 29, n. 1, p. 118-125, jan./abr. 2000. Disponível em:<<http://www.scielo.br/pdf/ci/v29n1/v29n1a12.pdf>>. Acesso em: 27 de out. de 2016.

BERTAZZI, Danilo Marasca. **O projeto de lei de acesso à informação e seu impacto sobre os servidores públicos.** In: Leis de Acesso à Informação: dilemas da implementação. Estudos em liberdade de Informação, Article 19, julho de 2011, p. 25 - 35. Disponível em:<<http://artigo19.org/blog/2011/11/18/estudos-trazem-dilemas-da-implementacao-da-lei-de-acesso/>>. Acesso em: 20 de out de 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm >. Acesso em: 23 de abr. de 2016.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.** Dispõe sobre sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm>. Acesso em: 11 de set. de 2016.

BRASIL. **Código Penal Brasileiro.** Decreto – Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, alterado pela Lei nº 9.777, em 26 de dezembro de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm>. Acesso em: 01 de set. de 2016.

BRASIL. **EMI nº 00007 CC/MJ/MRE/MD/AGU/SEDH/GSI/SECOM/CGU-PR. Exposição de Motivos.** Subchefia de Assuntos Parlamentares, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/projetos/EXPMOTIV/EMI/2009/7%20-%20CC%20MJ%20MRE%20MD%20AGU%20SEDH%20GSI%20SECOM%20CGU.htm>. Acesso em: 3 de jun. de 2016.

BRASIL. **Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula 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; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em: 23 de abr. de 2016.

BRASIL. **Portaria Interministerial nº 233, de 25 de maio de 2012.** Os ministros de estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, Chefe da Controladoria-Geral da União, da Defesa e da Fazenda, no uso de suas atribuições que lhes confere o inciso II do parágrafo único do art. 87 da Constituição Federal, e tendo em vista o disposto no inciso VI do § 3º do art.7º e no inciso I do art. 69 do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012. Disponível em:<http://www6.ufcspa.edu.br/_static/portaria-interministerial-233-2012.pdf>. Acesso em: 21 de out. de 2016.

BRASIL. **Anteprojeto de lei de proteção de dados pessoais.** Dispõe sobre a proteção de dados pessoais, a privacidade e dá outras providências. (2011). Disponível em: <http://culturadigital.br/dadospessoais/files/2011/03/PL-Protacao-de-Dados_.pdf> Acesso em: 19 de set. de 2016

BRASIL. **Projeto de Lei nº 4.060 de 2012.** Câmara dos Deputados. Proposição do sr. Deputado Milton Monti. Dispõe sobre o tratamento de dados pessoais, e dá outras providencias. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/1007645.pdf>>. Acesso em: 19 de set. de 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Suspensão de Liminar 623 Distrito Federal (SL 623/DF).** 2012. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/SL_623.pdf>. Acesso em: 21 de outubro de 2016.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios.** Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. 1ª edição, abril de 2013, Brasília. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/manual_lai_estadosmunicipios.pdf>. Acesso em: 19 de set. de 2016.

BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.** Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providencias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm> Acesso em: 11 de set. de 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário com Agravo 652.777 (ARE 652.777),** São Paulo, 2015. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=8831570>>. Acesso em: 18 de mai. de 2016.

BRASIL. Embaixada dos Estados Unidos no Brasil, em Brasília. **Princípios da Democracia,** Ideia Geral: O que é a democracia? Disponível em: <www.embaixada-americana.org.br/democracia/what.htm> Acesso em: 17 de set. de 2016.

BREI, Zani Andrade. A corrupção: causas, consequências e soluções para o problema. In: **Revista de Administração Pública – RAP** – Rio de Janeiro, v. 30, n. 3, mai. /jun. 1996. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8088>>. Acesso em: 01 de set. de 2016.

BRODBEKIER, Bruno. Poder Regulamentar da Administração Pública. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v.233, jul./set. 2003, p. 141 – 177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45446>>. Acesso em: 12 de dez. de 2016.

CARVALHO, Ana Amélia Amorim; SIMÕES, Alcino; SILVA, João Paulo (2004). Indicadores de Qualidade e de Confiança de um *Site*. In **M. P. Alves & E. A. Machado** (Ed.) Actas das II Jornadas da Secção Portuguesa da ADMEE: A avaliação e a validação das competências em contextos escolares e profissionais, Braga, Portugal: CIED, IEP. 2004. Disponível em: <<https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/7774/1/05AnaAmelia.pdf>>. Acesso em: 27 de out. de 2016.

CAVALCANTE, Maria Amélia Holanda. O Controle da Administração Pública. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. In: **Revista Controle** – Ceará, v. 6, n. 1. 2006. Disponível em: <<http://www.tce.ce.gov.br/component/jdownloads/finish/204-revista-controle-volume-vi-n-1-dezembro-de-2006/1016-artigo-4-o-controle-da-administracao-publica?Itemid=592>>. Acesso em: 22 de ago. de 2016.

CLÁUDIA Pereira é uma cronista da revista **Brasília em Dia**. Observatório Geral: impressões, curiosidade e anotações...O trabalho citado foi publicado no dia 18 de dezembro de 2009. Disponível em: <http://www.gabinetec.com.br/lista/arquivos/backup/obs/OBS_2009_12_18.pdf>. Acesso em: 01 de set. de 2016.

COSTA, Humberto Pimentel. Corrupção e improbidade administrativa. In: **Revista do Ministério Público** – Alagoas, n. 15, jan. /jun. 2005. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/15970-15971-1-PB.pdf>> Acesso em: 01 de set. de 2016.

COSTA FILHO, Severino Dias da. Corrupção: Fator antiético e antieconômico. In: **Revista Ágora Filosófica** – Pernambuco, ano 5, n. 2, jul. /dez. 2005. Departamento de filosofia da Universidade Católica de Pernambuco. Disponível em: <www.unicap.br/Arte/ler.php?art_cod=1902> Acesso em: 01 de set. de 2016.

DAHL, Robert A. **Sobre a Democracia**. Tradução de Beatriz Sidou - Brasília. Editora Universidade de Brasília. 230 p. 2001.

DONEDA, Danilo. A Proteção dos Dados Pessoais como um Direito Fundamental. In: **Espaço Jurídico**. Joaçaba, v.12. p. 91 a 108. Jul./Dez., 2011. Disponível em: <http://editora.unoesc.edu.br/index.php/espacojuridico/article/download/1315/658>. Acesso em: 19 de set. de 2016.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo. **Métodos de Pesquisa**. EAD série educação a distância. UFRGS. 2009.

GHISI, Silvano; PEZZELLA, Maria Cristina Cereser. **Privacidade na Sociedade da Informação e o Direito à “Invisibilidade” nos Espaços Públicos**. Grupo de Pesquisa Direitos Fundamentais Cíveis do Programa de Mestrado em Direito da Unoesc, com versão menor apresentada no CONPEDI/UniCuritiba, 2012. Unoesc International Legal Seminar, Chapecó, v. 2, n. 1, 2013. Disponível em: <<http://editora.unoesc.edu.br/index.php/uils/article/view/4042/2173>>. Acesso em: 22 de out. de 2016.

GOVERNADOR de Minas Gerais lança novo Portal para reforçar transparência da gestão Pública. **Agência Minas**, Belo Horizonte – MG, dez/2016. Disponível em: <<http://www.agenciaminas.mg.gov.br/noticia/governo-de-minas-gerais-lanca-novo-portal-para-reforçar-transparência-da-gestão-publica>>. Acesso em: 27 de out. de 2016.

ISO 9241. **Ergonomic requirements for Office work with visual display terminals (VDTs) – Part 11: Guidance on usability (ISO 9241-11:1998)**. Disponível em: <http://www.iso.org/iso/catalogue_detail.htm?csnumber=16883>. Acesso em: 27 de out. de 2016.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 10ª ed., revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

LEI de Acesso à Informação enfrenta resistência para divulgação dos salários dos servidores. **Jornal Estado de Minas**, Belo Horizonte, 25 de outubro de 2015. Política. Disponível em: <http://www.em.com.br/app/noticia/politica/2015/10/25/interna_politica,701184/nem-tao-transparente.shtml>. Acesso em: 25 de out. de 2016.

LAVAGNOLI, Francielle Aparecida. A proteção jurídica dos dados pessoais no âmbito nacional - e a violação aos direitos à intimidade e a privacidade das pessoas. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIX, n. 149, jun 2016. Disponível em: <http://ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=17262>. Acesso em: 30 de set. 2016.

MAFRA, Francisco. Poderes da Administração: hierárquico, disciplinar, regulamentar, e de polícia. Poder de polícia: conceito. Polícia judiciária e polícia administrativa. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, VIII, n. 20, fev. 2005. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=803>. Acesso em: 12 de dez. 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30ª Ed., revista e atualizada até a Emenda Constitucional 71, de 29 de novembro de 2012. São Paulo: Malheiros, 2013.

MENDES, Laura Schertel. **Transparência e privacidade: violação e proteção da informação pessoal na sociedade de consumo**. Dissertação de Mestrado apresentada ao programa de pós-graduação em direito da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília. 2008. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp149028.pdf>>. Acesso em: 14 de out. de 2016.

MINAS GERAIS. **Resolução SEPLAG nº 72, de 27 de novembro de 2003**. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Estabelece as diretrizes para estruturação, elaboração, manutenção e administração de sítios de informação de serviços públicos na internet de órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual. Belo Horizonte, 2003. Disponível em: <<http://www.planejamento.mg.gov.br/legislacao/resolucoes/category/3-2003>>. Acesso em: 27 de out. de 2016

MINAS GERAIS. **Decreto nº 45.969, de 24 de maio de 2012**. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º. do art. 37 e no § 2º. do art. 216 da Constituição. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=45969&ano=2012>>. Acesso em: 6 de mai. de 2016.

MINAS GERAIS avança no Ranking da Transparência do Ministério Público. **Agência Minas**, Belo Horizonte – MG, jun./2016. Disponível em: <<http://agenciaminas.mg.gov.br/noticia/minas-gerais-avanca-no-ranking-da-transparencia-do-ministerio-publico>>. Acesso em: 27 de out. 2016.

MORAES SÁ, Rodrigo. O princípio Constitucional da Publicidade. In: **Revista Científica Semana Acadêmica**. Fortaleza, v. 01, n. 000056, jun. 2014. Disponível em: <http://semanaacademica.org.br/system/files/artigos/artigo_cientifico_-_o_principio_constitucional_da_publicidade_oficial.pdf>. Acesso em: 01 de jul. de 2016.

OEA. **Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão**. Aprovado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos em seu 108º período ordinário de sessões, celebrado de 16 a 27 de outubro de 2000. Disponível em: <<https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/s.Convencao.Libertade.de.Expressao.htm>> Acesso em: 04 de nov. de 2016.

OEA. **Lei Modelo Interamericana Sobre o Acesso à Informação Pública**. AG/RES. 2607 (XL-O/10), aprovada na quarta sessão plenária, realizada em 8 de julho de 2010. Disponível

em:<http://www.right2info.org/resources/publications/instruments-and-standards/americas_model-int-am-law-on-ati_portuguese>. Acesso em: 15 de jul. de 2016.

OLIVEIRA FILHO, José Alceu de; SOARES, Alexandre Fernandes (Colab.). In: **Controle Interno e Externo da Gestão Públicas**. INSTITUTO AVM - Wpos – Brasília – DF. 2010. Disponível em: <http://lms.ead1.com.br/webfolio/Mod1750/mod_controle_interno_e_externo_da_gestao_publica_v3.pdf>. Acesso em: 22 de ago. de 2016.

ONG de Transparência Internacional. **Transparency Internacional – The Global Anti – Corruption Coalition**, foi criada em 1993 e está sediada em Berlim, seu objetivo principal é a luta contra a corrupção. Disponível em: <<https://www.transparency.org/>>. Acesso em: 01 de set. de 2016.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH)**. Enunciados pela Organização das Nações Unidas, no dia 20 de dezembro de 1948. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>>. Acesso em: 25 de ago. de 2016.

ONU. **Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP)**. Aprovado pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966. Acesso em: <www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20Direitos%20Civis%20e%20Políticos.pdf>. Acesso em: 25 de ago. de 2016.

ONU. **Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção**. 2003. Disponível em:<https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf>. Acesso em: 04 de nov. de 2016.

PARANÁ. Ministério Público do Estado do Paraná. **10 medidas de combate à corrupção**. 2016. Disponível em:<<http://www.dezmedidas.mpf.mp.br/>>. Acesso em 11 de set. de 2016

PINHO, José Antonio Gomes de. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. In: **Revista de Administração Pública - RAP** – Rio de Janeiro 42(3), p. 471 a 493, Mai/Jun. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n3/a03v42n3.pdf>>. Acesso em: 19 de set de 2016.

PLANOS para um governo mais aberto ao cidadão. Entrevista com Fabro Steibel, membro do Instituto de Tecnologia e Sociedade do Rio. **Jornal A Gazeta do Povo**, caderno Vida Pública, Curitiba - PR, jul. de 2014. Disponível em:<<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/planos-para-um-governo-mais-aberto-ao-cidadao-eak7nfe5mttphver3daugn18u>>. Acesso em: 19 de out. de 2016.

POLITIZE. **Corrupção ativa e corrupção passiva: qual a diferença?**. 2016. O Politize é uma rede de pessoas e organizações comprometidas com a ideia de levar educação política para cidadãos de todo o Brasil. Disponível em: <<http://www.politize.com.br/>>. Acesso em: 05 de nov. de 2016.

PORTAL da Transparência de Minas Gerais. **Sítio oficial do governo de Minas Gerais, responsável pela divulgação de informações transparência no Estado**. Disponível em: <<http://www.transparencia.mg.gov.br/>>.

PORTARIA define regras para a publicação de remuneração dos servidores. **Portal Brasil**, de 28 de maio de 2012. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/governo/2012/05/portaria-define-regras-para-publicacao-de-remuneracoes-dos-servidores-pelo-executivo>>. Acesso em 21 de out. de 2016.

PORTAL da Transparência de Minas Gerais bate recorde de acessos mensais. **Agência Minas**, Belo Horizonte – MG, mai/2016. Acesso em: <<http://www.agenciaminas.mg.gov.br/noticia/portal-da-transparencia-de-minas-gerais-bate-recorde-de-acessos-mensais>>. Acesso em: 27 de out. de 2016.

PRADO, Otávio; RIBEIRO, Manuella Maia; e DINIZ, Eduardo. Governo eletrônico e transparência: olhar crítico sobre os portais do governo federal brasileiro. In: **Estado, sociedade e interações digitais: expectativas democráticas**. José Antônio Gomes de Pinho (org.). Salvador – EDUFBA, 2012. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/governo_eletronico_e_transparencia.pdf>. Acesso em: 19 de set. de 2016.

PROJETO susta medida que prevê divulgação de salários de servidores. **Câmara Notícias**, caderno Administração Pública, Brasília, 03 de julho de 2012. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ADMINISTRACAO-PUBLICA/421504-PROJETO-SUSTA-MEDIDA-QUE-PREVE-DIVULGACAO-DE-SALARIO-DE-SERVIDORES.html>>. Acesso em: 25 de out. de 2016.

RAMOS, Cristina de Mello. O Direito Fundamental à Intimidade e à Vida Privada. In: **Revista de Direito da Unigranrio**. Rio de Janeiro, v.7, n. 1, 2014. Disponível em: <<http://publicacoes.unigranrio.edu.br/index.php/rdugr/index>>. Acesso em: 1 de jul. de 2016.

RODRIGUES, Maria Isabel Araújo. **Uma análise da usabilidade do portal do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**. Dissertação apresentada à Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Administração Pública. Belo Horizonte, 2008. Disponível em: <<http://www.repositorio.fjp.mg.gov.br/bitstream/123456789/147/1/Uma%20an%C3%A1lise%20da%20usabilidade%20do%20portal%20do%20Tribunal%20de%20Contas%20do%20Estado.pdf>>. Acesso em: 27 de out. de 2016.

RODRIGUES, Izabela França. **Dados Governamentais Abertos: meio de promoção de transparência, controle e co-criação.** Painel 13/048 – Novas possibilidades na governança eletrônica. IV Congresso CONSAD de Gestão Pública, Centro de Convenções Ulysses Guimarães, Brasília/DF, maio de 2011. Disponível em: <<http://consad.org.br/evento/iv-congresso-consad-de-gestao-publica/>>. Acesso em: 05 de nov. de 2016.

RODRIGUES, Amaury de Matos. **A controvérsia sobre a divulgação da remuneração dos servidores públicos: uma análise à luz da privacidade como integridade contextual.** Dissertação apresentada ao Instituto Brasiliense de Direito Público, 2014. Disponível em:<<http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/handle/123456789/1527>>. Acesso em 30 de set. de 2016.

SANTANA, Rafael Gomes de. Poder regulamentar. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 17, n. 3428, 19 nov. 2012. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/23046>>. Acesso em: 12 dez. 2016

SANTOS, Alaine Tavares. **Importância do princípio da publicidade para a Administração Pública.** Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 02 jun. 2014. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.48381&seo=1>>. Acesso em: 17 ago. 2016.

SANTOS, Ernani Marques dos; REINHARD, Nicolau. Disponibilização e uso de serviços de governo eletrônico no Brasil: a visão do usuário. In **Estado, sociedade e interações digitais: expectativas democráticas.** José Antônio Gomes de Pinho (org.). Salvador – EDUFBA, 2012. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/governo_eletronico_e_transparencia.pdf>. Acesso em: 19 de set de 2016.

SANTOS, Plácida Leopoldina Ventura Amorim da Costa; CARVALHO, Angela Maria Grossi de. Sociedade da Informação: avanços e retrocessos no acesso e no uso da informação. In: **Inf.&Soc.: Est.**, João Pessoa – PB, v.19, n.1, p. 45 a 55. Jan/Abr. 2009. Disponível em:<<http://www.ies.ufpb.br/ojs/index.php/ies/article/view/1782>>. Acesso em: 19 de set. de 2016.

SARDETO, Patricia Eliane da Rosa. A proteção de dados pessoais em debate no Brasil. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 88, maio 2011. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9455>. Acesso em set 2016.

SCHIER, Paulo Ricardo. Ensaio sobre a Supremacia do Interesse Público sobre o Privado e o Regime Jurídico dos Direitos Fundamentais. **Revista HISTEDBR On – line**, Campinas, n. 18, p. 114 – 128, jun. 2005 – ISSN: 1676 – 2584. Disponível em:<

http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/revis/revis18/art11_18.pdf>. Acesso em 06 de nov. de 2016.

SILVA, André Brombini da. A Lei de Acesso à Informação e a cidadania participativa. In: **Revista Brasileira de Estudos da Função Pública – RBEFP** – Belo Horizonte, ano 4, n. 10, p. 31 – 66, jan. /abr. 2015.

SILVA, Letícia Brum da; SILVA, Rosane Leal da. **A Proteção Jurídica de dados Pessoais na Internet: análise comparada do tratamento jurídico do tema na União Europeia e no Brasil.** XXII Encontro Nacional do CONPEDI/UNICURITIBA. Curitiba – PR, 2013. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=e4d8163c7a068b65>>. Acesso em: 19 de set de 2016.

SOARES, Camila Montevechi. **Visão Propositiva do Conceito de Efetividade:** Um olhar a partir da implementação da *New Public Management* no Brasil. Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Programa de Especialização em Administração Pública – XI PROAP -, com ênfase em Gestão Pública, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para a obtenção do título de especialista. Belo Horizonte, 2014.

STF determina publicação de salário de servidores. **Congresso em Foco**, Brasília, 11 de julho de 2012. Disponível em:< <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/stf-retoma-publicacao-de-salarios-de-servidores-publicos/>>. Acesso em: 25 de out. de 2016.

STF permite divulgação de salários de servidores públicos na internet. **Notícias STF**, 11 de julho de 2012. Disponível em:< <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=212003>>. Acesso em: 25 de out. de 2016.

STF libera divulgação de nome e salário de servidores. **Congresso em Foco**, Brasília, 24 de abril de 2015. Disponível em:<<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/stf-libera-divulgacao-de-nome-e-salario-de-servidor/>>. Acesso em: 25 de out. de 2016.

TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. FGV/SP. **Palestra de abertura ministrada no 1º Prêmio de Boas Práticas em Gestão Pública**, Udesc. Esag – Edição 2016, informação verbal. 15 de junho de 2016, Florianópolis – SC.

VAZ, Paulo Afonso Brum. Publicação nominal dos salários dos servidores públicos: solucionando o problema da indeterminação dos direitos fundamentais da publicidade e da vida privada sem recursividade à ponderação. In: **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 54, jun. 2013. Disponível em: < http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao054/Paulo_Vaz.html>. Acesso em: 03 abr. 2016.

VILELLA, Renata Moutinho. **Conteúdo, usabilidade e funcionalidade: três dimensões para avaliação de portais estaduais de Governo eletrônico na Web.** 2003. 263 f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação). Universidade Federal de Minas Gerais. Disponível em:<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/vilella_conteudo_usabilidade_e_funcionalidade.pdf>. Acesso em 27 de out. de 2016.

WERTHEIN, Jorge. **A sociedade da informação e seus desafios.** Ci. Inf., Brasília, v.29, n.2, p. 71 a 77. Mai./Ago. 2000. Disponível em:<<http://www.scielo.br/pdf/ci/v29n2/a09v29n2.pdf>>. Acesso em: 19 de set de 2016.

ZUCOLLOTO, Robson; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. Gestão Social, Democracia, Representação e Transparência: evidências nos estados brasileiros. In: **Revista de Ciências da Administração**, v. 17, edição especial, p.79 – 90, 2015, Florianópolis - SC. Disponível em:< <https://periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/42224>>. Acesso em: 06 de nov. de 2016.