



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
DEPARTAMENTO DE DIREITO PÚBLICO
PROGRAMA DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

ERIALDO DE SOUSA LIMA

**JURISPRUDÊNCIA NO QUE CONCERNE A DIVULGAÇÃO DOS SALÁRIOS DOS
SERVIDORES PÚBLICOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ**

FORTALEZA

2022

ERIALDO DE SOUSA LIMA

JURISPRUDÊNCIA NO QUE CONCERNE A DIVULGAÇÃO DOS SALÁRIOS DOS
SERVIDORES PÚBLICOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ

Monografia apresentada ao Programa de Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Direito. Área de concentração: Xxxxxxxx.

Orientador: Prof. Dr. Felipe Braga Albuquerque.

FORTALEZA

2022

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

L697j Lima, Erialdo de Sousa. Jurisprudência no que concerne à divulgação dos salários dos Servidores Públicos do MPCE / Erialdo de Sousa Lima. – 2022.
39 f. : il. Color.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Curso de Direito, Fortaleza, 2022.
Orientação: Prof. Dr. Felipe Braga Albuquerque.

1. Informação. 2. Salários. 3. Servidores. 4. Ministério Público. 5. Ceará. I. Título. CDD 340

**JURISPRUDÊNCIA NO QUE CONCERNE A DIVULGAÇÃO DOS SALÁRIOS DOS
SERVIDORES PÚBLICOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ**

Monografia apresentada ao Programa de Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Direito. Área de concentração: XXXXXXXX.

Aprovada em: 13/06/2022.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Felipe Braga Albuquerque (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dra. Cynara Monteiro Mariano
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dra. Theresa Rachel Couto Correia
Universidade Federal do Ceará (UFC)

AGRADECIMENTOS

A Deus pela vida.

A minha mãe pela valentia, esposa pelo companheirismo e amor, filhas pela descoberta do maior amor e Orientador pelos aconselhamentos riquíssimos.

RESUMO

O estudo objetiva analisar as principais implicações da Lei de Acesso à Informação e a Jurisprudência no que concerne à divulgação dos salários dos servidores públicos. A pesquisa é de cunho bibliográfico e foi feita com o auxílio de pesquisas realizadas em materiais disponíveis na íntegra e para acesso, sendo eles: artigos, monografias, leis, dentre outros. Acerca do desenvolvimento, o estudo se dividiu em três capítulos: no primeiro foi feita uma análise em torno do princípio da transparência e do seu subprincípio publicidade, trazendo as suas principais particularidades; no segundo capítulo, foi realizada uma análise das principais leis e decretos relacionados ao processo de divulgação acerca dos salários dos servidores públicos, dentre os principais estão: lei de acesso à informação e o decreto 7.724/12, além do julgado do STF sobre a divulgação nominal dos salários dos servidores públicos; E por fim, o terceiro capítulo contou com informações relacionadas ao conhecimento da remuneração dos servidores no âmbito do Ministério Público. Conclui-se que o que existe entre os princípios relatados e o acesso à transparência por parte da sociedade levou a perceber as discrepâncias e similitudes entre o que é realizado na prática e o que está presente nas principais leis e decretos.

Palavras-chave: Informação. Ministério Público. Servidores.

ABSTRACT

The study aims to analyze the main implications of the Access to Information Law and Jurisprudence regarding the disclosure of public servants' salaries. The research is of a bibliographic nature and was carried out with the help of research carried out in materials available in full and for access, namely: articles, monographs, laws, among others. Regarding development, the study was divided into three chapters: in the first, an analysis was made around the principle of transparency and its sub-principle of publicity, bringing its main particularities; in the second chapter, an analysis was carried out of the main laws and decrees related to the process of disclosure about the salaries of public servants, among the main ones are: law on access to information and decree 7,724/12, in addition to the judgment of the STF on disclosure nominal salaries of civil servants; And finally, the third chapter had information related to the knowledge of the remuneration of servers within the scope of the Public Ministry. It is concluded that what exists between the principles reported and access to transparency by society led to the perception of discrepancies and similarities between what is carried out in practice and what is present in the main laws and decrees.

Keywords: Information. Public ministry. servers.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CCAF	Comissão de Controle Administrativo e Financeiro
CGU	Controladoria Geral da União
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CPF	Cadastro de Pessoa Física
LAI	Lei de Acesso à Informação
MP	Ministério Público
MPCE	Ministério Público do Estado do Ceará
MPE	Ministérios Públicos dos Estados
MPU	Ministério Público da União
NUTRI	Núcleo de Atuação Especial Gestor da Transparência e Acesso à Informação
SIC	Serviço de Informação ao Cidadão
PSO	Public Service Orientation
STF	Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	11
2. A TRANSPARÊNCIA NO DEVER DA BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	13
2.1 Publicidade.....	13
2.2 A Transparência na Administração Pública.....	16
3. A LAI, O STF E A DIVULGAÇÃO DE INFORMAÇÕES ACERCA DA REMUNERAÇÃO DOS SALÁRIOS DOS SERVIDORES PÚBLICOS NA INTERNET.....	21
3.1 Lei de Acesso à Informação (LAI).....	21
3.2 O Supremo e a divulgação dos salários dos Servidores Públicos.....	23
3.3 O princípio da privacidade.....	25
3.4 Argumentos pró e contra à divulgação dos salários.....	27
4. O MP E A REGULAMENTAÇÃO DA LAI E DO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA – O CASO DO MPCE.....	31
4.1 O Ministério Público (MP) e o Manual do Portal Transparência quanto à divulgação da remuneração dos servidores públicos.....	31
4.2 O Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e as resoluções sobre a divulgação dos salários dos Membros e Servidores do MP e o caso do MP do Ceará.....	32
4.3 Provimentos 103/2010 e 25/2013 do MP do Ceará e suas análises.....	35
5. CONCLUSÃO.....	37
REFERÊNCIAS.....	39

1 INTRODUÇÃO

A administração pública é regida por princípios, os quais possuem força normativa. Dentre os vários princípios, há alguns que são expressos na Constituição Federal como o da transparência e privacidade. O primeiro guarda bastante proximidade com o da publicidade. Já o segundo se assemelha muito ao da intimidade.

Um dos métodos utilizados quando há um aparente conflito entre dois princípios é a harmonização entre eles não afastando nenhum, mas tão somente adequando-os ao caso concreto, ou seja, há aqui um olhar sobre os princípios como concorrentes. Essa seria uma ideia próxima ao pensamento de Dworkin.

Outro método seria o de Robert Alexy, o qual consiste, em linhas gerais, em fazer uma ponderação entre princípios, em que um precede ao outro. Na visão desse autor haveria precedência entre alguns princípios num dado caso concreto.

E a colisão dos princípios da transparência e privacidade, bem como da transparência e intimidade é observada na regulamentação da Lei de Acesso à Informação (LAI) - Lei 12.527/2011. Essa lei adveio ao sistema normativo brasileiro devido ao clamor da sociedade por uma maior transparência na administração pública.

A LAI foi regulamentada em 2012 pelo decreto federal 7.724/2012, o qual previu a divulgação individualizada das remunerações recebidas por agentes públicos.

Antes de uma decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) em 2015 no ARE 652.777-SP, o decreto 7.724/2012 fora implementado em alguns órgãos, por meio de regulamentação interna, de modo que a divulgação em tela começou a ser feita de maneira nominal e individualizada, acarretando diversos questionamentos à época quanto à ofensa ao princípio da privacidade.

As demandas foram se acumulando na justiça brasileira, até que em 2015 o STF, pelo recurso extraordinário com agravo nº 652.777-SP, estabeleceu repercussão geral e decidiu que era legítima a divulgação nominal e individualizada dos salários dos servidores públicos em sítios eletrônicos.

O STF então deu precedência ao princípio da transparência ao da privacidade, afirmando que o servidor público deve arcar com o ônus que a sua função impõe, qual seja, o de dar publicidade aos gastos e despesas públicas realizadas.

Dali em diante, vários órgãos passaram a reafirmar isso em páginas da internet conhecidas como portais da transparência. Um dos órgãos foi o Ministério Público (MP), que,

por meio do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) passou a regulamentar e a fiscalizar o cumprimento pelos diversos ramos do MP da União e pelas unidades do MP dos Estados.

Nesse contexto, o MP do Estado do Ceará (MPCE) ganhou destaque porque obteve por vários anos índices satisfatórios no atingimento das determinações das resoluções do CNMP numa ferramenta conhecida como transparentômetro, chegando inclusive a liderar o ranking nacional como o MP mais transparente.

Esse trabalho busca contribuir para uma análise histórica e jurídica de como os princípios da publicidade, transparência, privacidade e intimidade foram sendo sopesados nessa colisão entre eles, a qual adveio com as regulamentações da LAI e acabou sendo conduzido o debate no STF, que decidiu pela precedência da transparência por meio do ARE 652.777-SP.

Acerca do método utilizado para a realização do estudo, trata-se de uma revisão bibliográfica que foi feita com base em achados encontrados em: livros, artigos científicos, monografias, teses de doutorado, leis e documentos disponíveis na íntegra e pertinentes ao tema.

A justificativa do trabalho, além da relevância que o estudo do princípio da transparência, foi o fato de que no labor diário na Secretaria de Finanças do Ministério Público do Estado do Ceará este autor entrara em contato com a o exercício da transparência pelo lado da Administração, o que causou uma necessidade de se transmitir as boas práticas vivenciadas naquele labor.

Dessa forma o estudo tem como objetivo geral analisar historicamente os julgados e as regulamentações da LAI quanto à publicidade de informações salariais dos servidores públicos na administração pública como um todo e no âmbito do MPCE. E como objetivos específicos: tecer considerações acerca dos princípios envolvidos na temática; entender a relação entre a LAI e os normativos regulamentadores e o portal da transparência no contexto do julgamento do ARE 652.777-SP; descrever o posicionamento do Ministério Público quanto à divulgação nominal dos salários dos servidores públicos e o desempenho do MPCE a partir do posicionamento adotado na Instituição tendo à frente como fiscalizador o CNMP.

2 A TRANSPARÊNCIA NO DEVER DA BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O intuito deste capítulo é analisar o princípio da transparência no setor público, expondo seus benefícios e importância para a sociedade. O princípio terá algum nível de classificação exposto. Por exemplo, a transparência ativa e passiva. Haverá também a análise histórica quanto à presença desse princípio na administração pública ao longo de suas fases, a saber: Patrimonialista, Burocrática e Gerencial.

2.1 Publicidade

A publicidade é um subprincípio da transparência e é constitucionalmente expressa e representa um tema recorrente na jurisprudência. Conforme exposto na Constituição Federal Brasileira de 1988:

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

Ou seja, a Constituição Federal dedica um capítulo específico ao estudo da administração pública e, logo no artigo inaugural desta parte, menciona de forma expressa os princípios que devem ser observados pelos administradores (União, Estados, Distrito Federal, Municípios, Autarquias, Fundações Públicas, Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista).

Pela publicidade, a administração pública tem o dever de oferecer transparência de todos os atos que praticar, e de todas as informações que estejam armazenadas em seus bancos de dados referentes aos administrados. A publicidade administrativa é inerente ao Estado Democrático de Direito e está relacionada à perspectiva de transparência, dever da administração pública, direito e interesse da sociedade.

Nessa toada assevera, Salgado (2017, p. 8):

Uma das facetas do princípio constitucional da publicidade é o direito de acesso à informação. É a partir do reconhecimento (e, eventualmente, da positivação) desse direito que o controle e a *accountability* vertical são exercidas pelos cidadãos. Não há como vigiar os agentes públicos se não houver transparência e informação.

O controle é um fenômeno importante na administração pública, pois com ele se

tende a sanar e a prevenir desvios. É no mínimo complicado controlar o que não se conhece. Daí há também a necessidade de se dar publicidade aos atos administrativos.

Para Mansour (2017, p. 56), citando Bento, existem dois tipos de *accountability*: a vertical e a horizontal. Enquanto a vertical “é a sociedade que pratica o controle por meio das eleições por exemplo, a horizontal é aquela exercida pelos poderes constituídos”.

Faz-se importante destacar que a maioria dos cidadãos brasileiros não tem recursos econômicos, tecnológicos e nem tempo, quando comparados aos órgãos de controle, quando no desempenho de verificação do grau de publicidade na administração pública, ou seja, aqui se observa mais um motivo para aumentar quantitativamente e qualitativamente os níveis de publicidade dos atos administrativos.

Mas há informações em que seu sigilo preponderará sobre sua divulgação. Nesse ponto, Maria Silvia Di Pietro leciona (2002, p. 103) “que isso ocorrerá quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem”.

Mas mesmo com essa relativização, é perceptível que na maioria das vezes a publicidade se sobrepõe ao sigilo, deixando este como exceção. Todavia há exceções, que não devem ser desrespeitadas pois há razões para as informações sob sigilo terem seu acesso mitigado.

Contudo, mesmo com essa sobrepujança da publicidade, nota-se que se trata de um subprincípio que não é absoluto. Caso haja uma colisão ou concorrência entre princípios far-se-á o uso do sopesamento e ponderação ou harmonização deles no enfrentamento de um caso concreto.

Um exemplo de informação cuja divulgação, sem critérios razoáveis, pode ferir tanto a publicidade quanto a intimidade é o salário dos servidores públicos. O salário pode ser divulgado em sítios eletrônicos de maneira individualizada e nominal segundo o STF no Recurso Extraordinário nº 652.777 - SP. Mas essa divulgação não traria alguns detalhes, os quais não comprometeriam a segurança dos servidores como endereço e número do Cadastro de Pessoa Física (CPF).

Ou seja, a Suprema Corte efetuou o sopesamento e entendeu pela precedência do subprincípio da publicidade em detrimento da defesa da intimidade em sua decisão. Inclusive, sobre essa decisão do STF, é costurada uma crítica acerca de qual teoria fora utilizada no julgamento. Para Mansour (2017, p. 119), o STF quis utilizar a teoria de Alexy, vez que colocou em contradição dois princípios e que tentou fazer uma ponderação, mas não seguiu as três fases, explicadas mais à frente, propostas por Alexy. Ademais, essa autora analisa também o modelo

traçado por Dworkin, para o qual os princípios concorrentes devem ser harmonizados:

Por todo o exposto, observa-se que o julgamento do STF mais se assemelha a um decisionismo do que de fato a uma construção baseada nos modelos de Alexy ou de Dworkin. Para além disso, analisando o modelo dworkiniano, a melhor decisão possível, interpreta os princípios como concorrentes e não em colisão, de maneira que a única resposta correta harmonizaria os princípios, levando em consideração todos os aspectos atinentes a cada um deles, sem desconsiderá-los ou hierarquizá-los.

Nessa toada, outro princípio que guarda bastante proximidade com o da transparência é o da impessoalidade. Isso se constata na proibição que há consagrada na jurisprudência e na doutrina que consiste em afirmar que a publicidade não deve ser usada com fins para promoção pessoal de agentes públicos, por exemplo, em propagandas de governo que não cuidem em guardar a impessoalidade, dando conotações espúrias na promoção pessoal na divulgação de informações à população. Ou seja, a publicidade é um subprincípio da transparência e está presente na administração pública por diversos ângulos.

A publicidade das informações sobre os atos da administração pública é assim um poderoso instrumental de controle. Ademais a boa administração pública, portanto, deve fazer o uso dos princípios com plena divulgação dos atos processuais como regra. O cuidado maior nessa divulgação deve ser na preservação da intimidade e do interesse social, impedindo, dessa forma, que haja rotineiramente devassas e dossiês irresponsáveis e mentirosos com o uso de montagens e armações ou a que ocorra fuga de informações verdadeiras, mas que em nada corroboram com o interesse público. Ademais, a administração pública precisa equilibrar o uso das informações para que as divulgações não venham comprometer o princípio da impessoalidade.

Nesse trabalho, a publicidade se denomina como subprincípio da transparência porque a transparência engloba a publicidade. Para se chegar à transparência algumas etapas são satisfeitas como a motivação e a publicidade, conforme MARTINS JUNIOR (2014, p. 422). Enquanto a publicidade traz a informação pontual, a transparência cuida também do porquê daquela informação está ali.

A transparência pode ser ativa, quando independe de solicitação na divulgação de alguma informação, ou passiva, quando essa solicitação se faz necessária. Algumas práticas relacionadas à transparência têm sido estabelecidas pelos órgãos desde a publicação da Lei de Acesso à Informação, Lei nº 12.527/2011. Um exemplo foi o ranqueamento da transparência efetuado pelo Conselho Nacional do Ministério Público.

A Comissão de Controle Administrativo e Financeiro (CCAF) do CNMP utiliza a ferramenta ‘transparentômetro’ para divulgar o nível da transparência dos Ministérios Públicos.

O critério utilizado no *ranking* gerado pelo transparentômetro é o índice de atingimento das determinações emanadas nas resoluções sobre transparência do CNMP.

Quanto à transparência ativa, Mansour (2017, p. 61) ressalta que:

Nesse diapasão, a lei estabelece que as informações públicas de interesse coletivo devem estar disponibilizadas e divulgadas de ofício, ainda que sem qualquer requerimento do cidadão, de maneira que garanta o livre e fácil acesso por qualquer interessado.

Assim, verifica-se que a transparência realmente é mais ampla que a publicidade pois trata também das formas pelas quais as informações são levadas ao usuário, ou seja, fácil ou difícil, seguindo critérios definidos num dado período. Por exemplo, em 2000, o estágio tecnológico era diferente do vivenciado em 2022. Dentro de cada período, a administração pública deve apresentar a transparência da melhor maneira que conseguir. E independentemente da época, a transparência ativa parece ser a que mais atinge o interesse público.

2.2 A Transparência na Administração Pública

A administração pública já teve ou tem três etapas: O Patrimonialismo, O modelo Burocrático e por fim, o modelo Gerencial. No primeiro, havia forte resquício dos governos absolutistas, em que o poder do príncipe se sobressaía, restando pouco ou nenhum espaço para questionamentos realizados pelo povo. Estudado por teóricos importantes, como bem ressaltara FERNANDES (p.1, 2022), tais como "Gilberto Freyre, Sérgio Buarque de Holanda¹, Raymundo Faoro, Florestan Fernandes², Victor Nunes Leal, José Oswaldo de Meira Penna e

¹ Aqui Sérgio Buarque de Holanda trabalha o conceito de patrimonialismo em Weber ao mesmo tempo que destaca alguma distinção em relação ao modelo burocrático: "Não era fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidade, formados por tal ambiente, compreenderem a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público. Assim, eles se caracterizam justamente pelo que separa o funcionário "patrimonial" do puro burocrata conforme a definição de Max Weber. Para o funcionário "patrimonial", a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que deles auferem relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos, como sucede no verdadeiro Estado burocrático, em que prevalecem a especialização das funções e o esforço para se assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos." Holanda, Sérgio Buarque de (p. 145 – 146, 1995).

² Nas considerações acerca do Patrimonialismo de Florestan Fernandes, ABRITA e SILVA lembram que (2018, p. 212) : 'Ávila (2014) aponta que, com a independência, o estamento senhorial ganha certa representação política e penetra de modo mais contundente no poder, assim, o senhor passa a ser o "senhor-cidadão", aquele que tinha status social, poder econômico e poder político, passando a ser o próprio Estado. Esse senhor-cidadão penetra no Estado e o utiliza cada vez mais para o seu próprio benefício. De acordo com Fernandes (1981), as elites se valem do Estado para manter suas estruturas sociais e promover o prestígio social, direcionando as estruturas para um monopólio do poder GeoTextos, vol. 14, n. 1, julho 2018. M. A Brita, W. Silva. 203-223 .213 político, assim como para condições econômicas e socioculturais que deveriam servir de base para a formação de um substrato para uma sociedade nacional brasileira. O debate sobre patrimonialismo em Florestan Fernandes é muito rico. Como muito bem destaca Portela Junior (2012), não pode ser limitado a análises de períodos específicos do passado histórico. Essas relações podem ser, inclusive, apontadas como fatores que, na atualidade, se constituem em obstáculo para a conformação de uma ordem social

Paulo Mercadante", o patrimonialismo vem a ser basicamente a confusão patrimonial entre o que é do povo e o que é do príncipe.

Já no segundo modelo, o burocrático, houve um progresso em relação ao modelo anterior, sobretudo pela característica de enfatizar a impessoalidade, que é intimamente relacionada ao subprincípio da publicidade. Mas, por trazer uma administração pública autorreferenciada, relegou os cidadãos a uma atenção secundária e menos importante.

A administração pública só veio a dar um papel importante à transparência e publicidade no modelo Gerencial.

Esse modelo apresentou três fases: o Gerencialismo Puro, o qual tentou criar um padrão baseado na eficiência do mercado privado, respeitando, assim, o contribuinte; o Consumerismo, que passou a ver o povo como cliente, defendendo maior qualidade na prestação dos serviços para população; e o *Public Service Orientation*. Dos três modelos o mais atual é o terceiro, e é nele que há a maior preocupação com a transparência dentre todos os modelos antecedentes, conforme Flores (2016, p. 73), que salientou a importância da segunda fase do gerencialismo, que via o povo como consumidor, mas observou que a terceira daria maior ênfase ao conceito de público:

democrática.’

E para Aristeu Portela Júnior o conceito de patrimonialismo em Florestan Fernandes alcançara uma diferenciação em relação ao conceito original encontrado em Weber, que era uma baseado em eixos, tais como a existência de quadro administrativo; apropriação pessoal da administração pelo poder senhorial; funcionalismo baseado no livre arbítrio (2012, p. 15):

‘A visão de Florestan Fernandes parece um pouco mais sutil. Para ele, a burocratização da dominação patrimonialista, longe de conduzir a um mero predomínio desta em todos os âmbitos do Estado, cria uma espécie de “dualidade estruturalmente, de um lado, as formas de dominação consagradas pela tradição e, de outro lado, as formas de poder criadas pela ordem legal. As relações patrimonialistas continuaram a ter plena vigência no nível do domínio senhorial propriamente dito(ou seja, na organização da economia escravista e nas estruturas sociais que lhe serviam de base), bem como nas relações sujeitas ao prestígio pessoal dos senhores e ao poder de mando das grandes parentelas; no entanto, a organização do “poder central” foi colocada em um plano independente e superior, no qual a dominação patrimonialista se fazia sentir apenas de maneira indireta e condicionante.’

A focalização no consumidor e a introdução da abordagem qualitativa na gestão pública foi, sem dúvida, um passo importante no sentido da recuperação do conceito de público, o que, entretanto, só será discutido mais profundamente na terceira fase do modelo gerencial inglês, denominada *Public Service Orientation* (PSO).

Lara e Gosling (2016. p. 7, *apud* ABRUCIO, 1997) deixam nítido o novo encaminhamento dado pela administração pública:

Abrucio (1997) relata que o *Public Service Orientation* (PSO) é uma corrente relativamente nova que não possui as suas diretrizes totalmente fechadas. O PSO se caracteriza mais como uma tendência que procura identificar novos pontos e discutir a validade das bases anteriores (gerencialismo e *consumerism*). O PSO procura incorporar em sua discussão conceitos como *accountability*, transparência, participação política, equidade e justiça, pontos que eram pouco discutidos no modelo gerencial.

Ou seja, percebe-se uma construção de uma base para o que viria depois com a Lei de Acesso à Informação, por exemplo, que trouxe mais clarividência aos conceitos de transparência e publicidade.

Nesse contexto, houve exto da evolução administrativa mundial, o uso do conceito do *New Public Management*, NPM, que passou a se espelhar na eficiência do mercado privado, ou seja, inserido dentro do modelo gerencial o NPM nas palavras de CARVALHO (2008, p.8):

O NPM traria uma nova Administração Pública, capaz de responder cabalmente aos anseios dos cidadãos e dos governantes.

Apesar de neste trabalho os modelos serem descritos separadamente por questões de didática, há contudo, infelizmente, a simultaneidade desses modelos presente na administração pública em pleno século XXI, ou seja, características como nepotismo como resquício do patrimonialismo, controle exagerado visto no modelo burocrático etc ainda estão presentes no contexto administrativo atual.

Agora, verificar-se-á um pouco a legislação acerca da transparência, apesar de não ser o intuito deste capítulo estudar a legislação, pois ela será vista no segundo capítulo, faz-se importante essa menção também aqui no primeiro capítulo (segundo tópico do trabalho).

A Lei da Transparência (Lei nº 12.527/2011), tem como objetivo legitimar a ligação jurídica que consiste no direito à informação dos cidadãos e do dever de oferta de informações por meio do Poder Público. A extensão é trazida no parágrafo único do art. 1º da lei, que, compreende a União, Estados, Distrito Federal e municípios, além dos entes controlados e as entidades da administração indireta, as quais são supervisionadas pelo Estado.

Em suma, é importante falar que a Lei nº 12.527/2011, conhecida como Lei da Transparência ou de Lei de Acesso à Informação, é uma grande evolução em prol da averiguação de princípios da cidadania que foram fixados na Constituição Federal de 1988, em atenção aos desejos da sociedade brasileira.

A alteração na Lei de Responsabilidade Fiscal pela Lei Capiberibe. A Lei Complementar nº 131/2009, promoveu o respaldo à transparência na administração pública, retificando essa lacuna na Carta Magna de 1988, quando:

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes:

a: I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.

Acerca do conceito de transparência pode-se ver que além da participação efetiva das autoridades em apresentar veracidade nas informações em relação ao Estado que administra têm-se também a presença da sociedade que é vista como importante, pois a comunidade precisa conhecer de perto como está sendo utilizado seus recursos, se estão sendo alocados nas demandas que se fazem necessárias e se está havendo um desenvolvimento satisfatório.

Além disso, também é importante frisar que para que venha ocorrer toda essa transparência é preciso que haja informações através de todos os recursos que se encontram disponíveis para manter todos informados acerca da situação real do País, Estado ou Municípios, e é neste momento que entra a publicidade.

Nessa toada, Garcia (2016, p. 58), quando explicando a importância dos dados abertos, destaca:

Contudo, os conceitos de transparência e publicidade do open data vêm sendo questionados e aprimorados. Isso, pois não adianta que o setor público apenas disponibilize as informações online, de qualquer forma, sem que esteja processada e organizada de forma inteligível a qualquer cidadão. Também não adianta que a informação seja disponibilizada online e isso não seja divulgado, para que a população tenha ciência e possa conferir e manter o controle dos dados. Sendo assim, é ponto fundamental do movimento de publicização das informações governamentais a qualidade de tais. Muito mais importante que o volume do que é publicado, os dados, informações e documentos devem estar bem estruturados, dispostos de forma clara, fácil compreensão, precisos e facilmente acessíveis por aqueles que precisarem.

Conforme Marino Pazzaglini Filho (2008, p. 21-22), é por meio da publicidade, que a administração pública permite a acessibilidade, divulgada em mídias de forma ativa ou de maneira individual, objetivando transmitir as informações que dizem respeito à atividade do

estado. O acesso difuso diz se respeito a difusão de informações à comunidade, quanto ao sentido do acesso individual se trata da oferta de informações de interesse geral ou individual.

Portanto, nesse capítulo foi observado que as noções de público ganharam maior notoriedade na medida em que a administração pública foi dando ao povo um papel preponderante na tomada de decisões. Com maior esclarecimento e tomada de consciência por parte do povo, houve a necessidade de se divulgar mais, e de um modo melhor, as informações de interesse público.

O público e o privado foram se tornando duas esferas bem delineadas a ponto de haver uma defesa maior para que o público de fato fosse público. Nesse contexto o princípio da transparência e o seu subprincípio publicidade foram amplamente defendidos pela sociedade, inclusive sendo expressamente previstos na Constituição Federal de 1988.

Ou seja, a confusão entre o público e o privado observada no regime conhecido como patrimonialista, que não deixou de existir, vindo depois o regime burocrático, chegando, por fim, ao patamar atual que é vivenciado na administração pública com a fase gerencial, na qual a transparência chegou perto do ápice e se mostra como um caminho sem volta, rumo à máxima transparência em diálogo constante com a sociedade, apesar de ainda os três modelos coexistirem.

Tanto é assim que em 2011 ingressou no ordenamento jurídico brasileiro uma lei que ficou conhecida como LAI. No próximo capítulo serão discutidas algumas características dessa lei e a sua relação com a divulgação dos salários dos servidores públicos na internet, bem como o julgado do STF acerca dessa divulgação.

3 A LAI, O STF E A DIVULGAÇÃO DE INFORMAÇÕES ACERCA DA REMUNERAÇÃO DOS SALÁRIOS DOS SERVIDORES PÚBLICOS NA INTERNET

Neste capítulo observa-se como, na prática, o que foi visto no capítulo anterior - ou seja, o desenvolvimento histórico da sociedade, a qual, sedenta por mais transparência, exigindo maior controle e maior publicidade e clareza nas ações estatais – transformou-se em lei, depois em decretos, atos normativos, jurisprudência etc.

Esse percurso não ocorreu sem conflitos judiciais, vez que, apesar de o parlamento ser o local por excelência onde os conflitos de ideias são travados num país democrático e civilizado como o Brasil, o judiciário tem sido um pacificador nas relações jurídicas e é lá onde desaguam as pretensões de obtenção ou reestabelecimento de direitos. O principal conflito se deu entre servidores públicos de um lado e a própria administração pública do outro, e com uma pressão enorme de grande parte da sociedade na resolução dos conflitos envolvendo a LAI e a divulgação de informações como os salários dos servidores. Informações essas tidas como importantes por um lado, parte da sociedade e administração pública, e, além de importantes, sensíveis e privadas, pelo outro lado, os servidores e associações de servidores.

3.1 Lei de Acesso à Informação (LAI)

Com a pressão da sociedade por mais transparência no serviço público, adveio a Lei de Acesso à Informação, a qual não tratou diretamente da divulgação dos salários dos servidores públicos, mas no inciso III do § 1º, art. 7º, menciona que devem ser realizados os registros de despesas. É óbvio que o dispêndio com salários de servidores públicos são despesas. Mas podem haver várias outras formas de se divulgar esse gasto sem incorrer em desobediência à lei. Até porque a divulgação nominal parece, à primeira vista, colidir com uma das finalidades da lei, exposta no art. 65, IV, quando elenca como ilícito a divulgação de informação de cunho

pessoal.

A mesma lei define o que seja informação pessoal no inciso V do art. 3º:

V - informação pessoal: informação relacionada à pessoa natural identificada ou identificável, relativa à intimidade, vida privada, honra e imagem.

Então, a princípio, há uma sensação de que a proposta seja a de preservar o nome das pessoas quanto à divulgação de informações relacionadas à esfera da intimidade, privacidade etc. Mas mediante o poder regulamentar, a União, por meio do decreto 7.724 de 2012, obedecendo o §5º do art. 31 da LAI, regulamentou a Lei de Acesso à Informação e determinou a divulgação dos salários dos servidores em seu art. 7º, § 3º, VI, de maneira individualizada.

Ainda assim poderia a Administração pensar numa forma que não atingisse tanto a privacidade do servidor, como ocorre quando essa divulgação se dá de modo nominal. Houve até uma proposta do ministro do STF Ricardo ³Lewandowski de que tal divulgação fosse feita não com o nome do servidor, mas com a matrícula.

Mas diversos órgãos, inclusive o STF no âmbito administrativo do Tribunal já em 2012, implementaram o regulamento e a própria lei de acesso à informação quanto à divulgação dos salários de maneira nominal, desencadeando descontentamento de muitos servidores e associações de servidores.

A divulgação nominal dos salários tanto na iniciativa privada quanto na pública é uma informação que pode trazer consequências de caráter constrangedor e da própria segurança individual e familiar, inclusive esses são dois dos principais argumentos contrários a esse modo de divulgação dos salários dos servidores em sítios eletrônicos.

O setor privado não possui as mesmas regras de publicidade que a administração pública. Havendo, entretanto, na esfera privada, a exigência de auditorias periódicas e a divulgação de demonstrações contábeis aos diversos usuários na esfera de atuação de sociedades anônimas, por exemplo. Ou seja, mesmo na iniciativa privada há uma preocupação com a transparência. Por exemplo a lei 6.404/1976, conhecida como lei das sociedades anônimas, diz que a assembleia geral deve fixar os valores de recebíveis dos administradores,

³<https://www.sinait.org.br/site/noticia-view/?id=5476/lei-de-acesso-a-informacaostf-decide-dar-publicidade-a-salarios-de-servidores>. Acesso em: 25 abr. 2022.

fixando critérios para isso.

Mas não há uma exigência de divulgar nominalmente os salários como ocorre atualmente no setor público. Setor esse que, aliás, tem o dever de cumprir o que está na lei e a fazer somente o que está autorizado por ela. Diferentemente do setor privado que pode fazer o que a lei não proíbe.

A lei em sentido lato abrange leis e regulamentos. A lei que dispõe da divulgação de despesas públicas é conhecida como lei de acesso à informação, lei 12.527/2011. E o decreto que regula essa lei é o 7.724/2012.

Então se dar a entender que a sociedade tem a sua disposição tanto leis, decretos e diretrizes que mostram o quanto se faz importante as pessoas terem acesso às informações que estão voltadas para o trabalho desenvolvido pela gestão pública, a partir do momento que se tem esse conhecimento pode-se fazer uma avaliação mais apurada da situação por que passa o serviço público.

3.2 O Supremo e a divulgação dos salários dos Servidores Públicos

O Supremo Tribunal Federal em sede de recurso extraordinário nº 652.777-SP, reconheceu a repercussão geral da matéria em 2015, e julgou favorável ao entendimento de permissão da divulgação nominal e individualizada em sítios eletrônicos da remuneração dos Servidores Públicos.

Esse recurso foi interposto pelo município de São Paulo e teve como relator o então ministro Teori Zavascki. O processo de origem, como bem investigou Mansour (2017. p.13), “é o de nº 053.10.025982-3, e fora deflagrado em face do município de São Paulo e tivera como autora uma pessoa que pedia indenização por motivo de o município haver divulgado os vencimentos na internet”.

O pleito foi julgado improcedente pelo juízo da 2ª Vara do Juizado Especial da Fazenda Pública da Comarca de São Paulo, mas em sede de recurso inominado a decisão daquele juízo foi parcialmente reformada em favor da parte autora.

E foi reformada pelo Colégio Recursal dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais com argumentos tais como: que não há legalidade nem constitucionalidade para divulgação nominal salarial; bem como aquele colegiado entendera que havia alternativa à divulgação nominal, ou seja, lançando mão do método de Alexy; e por fim admitiram que a intimidade para o servidor seria um direito assim como para particular também o é.

Houve então o recurso extraordinário nº 652.777-SP cujo relator fora o memorável ministro Teori Zavascki. No seu relatório, o ministro afirmara que o princípio da publicidade administrativa deveria ser enaltecido numa república e que a divulgação dos salários dos servidores públicos seria constitucional e legal.

No relatório havia os seguintes argumentos a favor da divulgação: a informação não seria uma das exceções constitucionalmente apontadas para sofrer o sigilo, como ameaça à segurança do estado e da sociedade. Também não feriria a intimidade do servidor, vez que é mais importante o como e não o quem no processo de aplicação do princípio da publicidade administrativa.

Ademais, o saudoso ministro afirmara que o risco à segurança do servidor público seria atenuado, pois não iria junto à divulgação em tela informações como endereço e CPF da pessoa do servidor.

Também, no julgado do recurso extraordinário, o relator citara precedente recente do próprio STF (Suspensão de Segurança 3.902-SP cujo relator fora ministro Ayres Britto) legitimando tal conduta de se divulgar nominalmente os salários dos servidores públicos e que essa proibição poderia causar prejuízo à ordem pública.

Por fim, o relator lembrara que seria um crime de responsabilidade a ofensa à lei do orçamento, que obriga a divulgação de receitas e despesas.

A ministra Rosa Weber seguiu o relator em seu voto, ressaltando que havia decisões anteriores da própria ministra que mitigara o princípio da privacidade quando se envolviam agentes do Estado.

O ministro Marco Aurélio também votou concordando com o relator, abordando principalmente o argumento segundo o qual a privacidade para o servidor não é a mesma que para o cidadão comum. Ponto esse que também fora destacado pelo relator.

A senhora ministra, então presidente daquela Corte, Cármen Lúcia, lembrara inclusive Celso Antônio Bandeira de Mello para quem a LAI mudaria a administração pública, e seguiu o relator integralmente, salientando a importância da transparência numa República.

Então o STF em repercussão geral fixou a tese que diz ser legítima a divulgação nominal individualizada dos servidores públicos.

Voltando-se mais para o tema da presente pesquisa, foi trazido o posicionamento do STF diante da divulgação de informações relacionadas às remunerações dos servidores públicos em destaque, levando-se em conta o Decreto nº 7.724/12 que regulamentou a LAI.

O Decreto nº 7.724/2012, que regula a Lei de Acesso à Informação no Poder

Executivo Federal, introduziu a maneira individualizada sobre a divulgação dos salários dos servidores; ou seja, esse decreto desencadeou o que viria à frente, já que inovou, de certo modo, no ordenamento jurídico um dever até então inexistente. Acerca da visão do STF sobre esses assuntos observa-se o quanto ela tem compatibilidade com o que a sociedade almeja e precisa, ou seja, ter conhecimento dos cargos, ocupações, funções e remunerações desses colaboradores, estando ciente das principais informações acerca dessa questão.

De acordo com a Controladoria Geral da União (CGU, 2012), os rendimentos advêm do caráter público do cargo, e sua difusão promove, em última instância, uma vistoria das contas públicas. Levando em conta, que todos os indivíduos têm o dever de recolherem os tributos devidos, também têm o direito de tomar conhecimento do valor que paga a cada servidor público. Sendo que também essa visão é de entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF), que já debateu muito sobre essa questão. A posição do STF acerca da divulgação da remuneração de agentes públicos é trazida no trecho do julgamento de Agravo Regimental na Suspensão de Segurança 3.902:

a situação específica dos servidores públicos é regida pela 1ª parte do inciso XXXIII, do artigo 5º da Constituição. Sua remuneração bruta, cargos e funções por eles titularizados, órgãos de sua formal lotação, tudo é constitutivo de informação de interesse coletivo ou geral. (...).

Dessa forma os salários dos servidores são tidos como informações públicas que precisam estar disponíveis para a sociedade, quase que sem restrição. O STF ainda fala sobre o percurso correto e irreversível da transparência, que o Brasil escolheu ao aprovar a Lei 12.527/2011.

3.3 O princípio da privacidade

A Constituição Federal em seu art. 5, X, considerou “invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito à indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação”. Portanto é um princípio exposto na Constituição. Quis o constituinte elevar a nível máximo a importância dessa norma.

É óbvio que servidor público é pessoa, e como tal se enquadra na proteção trazida no inciso exposto acima. Todavia por ser público e não privado, o trabalho do servidor é mais visado pelos controles, principalmente o vertical. Nos noticiários sobre reformas econômicas é comum ouvir a frase “o servidor público ganha bem” e outras com significado parecido. A

divulgação dos salários contribui para isso, podendo deixar em situação desconfortável algum servidor que se contraponha a esse tipo de frase num debate por exemplo, podendo causar vexame ao servidor e a toda uma categoria, os quais podem até não possuir informações dos ganhos salariais dos seus interlocutores, mas terão os seus estampados em uma tela em poucos cliques.

Seria então um risco enorme dar ao princípio da privacidade um papel secundário em prol do discurso que defende a publicidade irrestrita e incondicional, dando ao servidor público uma ausência de privacidade, que é um valor tão apregoado, nas diversas instâncias de suas vidas particulares, pelos defensores da divulgação dos salários de servidores públicos. Nessa toada, de dar a importância que se deve ao princípio da privacidade, destaca Mansour (2016, p. 80):

Contudo, feitas as devidas diferenciações, entende-se que o Estado, ao tutelar a privacidade e a intimidade do cidadão, protege a si mesmo como um Estado Democrático de Direitos, fundado no respeito aos direitos fundamentais do indivíduo, sem os quais não teria liberdade de pensar, de agir, de se relacionar e de ser, como pessoa livre. Em verdade, não há como negar o direito à privacidade, pois a negação resultaria em negar aquilo que é inerente à própria vida, assim considerada um valor absoluto.

O Supremo Tribunal Federal vem adotando uma flexibilização do princípio da privacidade e seus periféricos como intimidade e direito ao esquecimento. Por exemplo, recentemente o STF fixou a tese nº 786:

É incompatível com a Constituição Federal a ideia de um direito ao esquecimento, assim entendido como o poder de obstar, em razão da passagem do tempo, a divulgação de fatos ou dados verídicos e lícitamente obtidos e publicados em meios de comunicação social – analógicos ou digitais. Eventuais excessos ou abusos no exercício da liberdade de expressão e de informação devem ser analisados caso a caso, a partir dos parâmetros constitucionais, especialmente os relativos à proteção da honra, da imagem, da privacidade e da personalidade em geral, e as expressas e específicas previsões legais nos âmbitos penal e cível.

Percebe-se dessa tese do tema de repercussão geral nº 786 fixada no recurso extraordinário 1.010.606-RJ, uma ponderação em relação aos excessos, os quais serão analisados caso a caso.

Quanto ao RE 652.777-SP, houve a proibição de divulgação de informações como endereço e CPF, pois a divulgação de tais informações impactaria ainda mais a segurança do indivíduo servidor. Ou seja, o próprio STF reconheceu que a segurança do servidor estaria fragilizada em algum grau com a divulgação nominal de seus vencimentos, mas que isso seria atenuado com a proibição da divulgação do endereço residencial e do nº do CPF.

Contudo, quanto à privacidade, nem uma fragilização é conhecida, sendo veementemente defendida a ideia de que a privacidade para servidor não se compara ao particular porque aquele assumiu o ônus da profissão, que é pública. Quanto aos atos processuais parece ser razoável a publicação, mas quanto aos ganhos salariais há uma proximidade substancial dos direitos da personalidade. Parece que a suprema Corte não separou os elementos do direito civil dos do direito administrativo, o que deixa a pessoa do servidor público presa a uma engrenagem administrativa.

3.4 Argumentos pró e contra à divulgação dos salários

Observam-se os seguintes argumentos de quem é favorável à divulgação dos salários dos servidores públicos: haveria a diminuição de funcionários fantasmas na máquina pública; ocorreria uma atenuação da recorrência de rachadinhas de salários; reduziriam também as funções conflitantes em horário efetuadas por um mesmo servidor.

Precinotto (2016, p. 192), além dos pontos destacados no parágrafo anterior, ainda reforça que a forma dessa divulgação também é importante:

Uma prática recorrente para limitar a ação de controle é divulgar informações como despesas com salários em arquivos PDF, e não organizadas em planilhas, o que facilitaria o cruzamento e a análise de dados.

O combate ao nepotismo e à maquiagem contábil em gastos com pessoal também é defendido como arma ao se divulgar os salários dos servidores. Precinotto também ressalta que essa divulgação permitiria um julgamento social acerca dos salários. Esse pensamento sobre julgamento, aliás, parece ser compatível com a ideia de que a sociedade precisa de reformas econômicas que necessariamente passariam por uma diminuição dos salários dos servidores, considerados por muitos como marajás da república. Outro argumento a favor da divulgação em questão é que a privacidade não estaria abalada porque os agentes são públicos e por isso incorrem no ônus de ter seu contracheque exposto a toda sociedade.

Ademais, há a ideia, que inclusive esteve presente nos argumentos da decisão que depois chegara ao Supremo com o recurso extraordinário 652777-SP, do Juízo da 2ª Vara da Fazenda Pública primeira de que a divulgação desses gastos públicos teria utilidade pública,

com a seguinte explicação nas palavras de Mansour (2017, p. 15):

em virtude do crescente aparato estatal, observando existir limites aos vencimentos pagos a servidores e, por isso, o conseqüente dever de tornar público esses valores.

Um dos mais vagos, porém, importante, pois esteve presente no julgamento do STF sobre a matéria, e que acabou tendo *status* de repercussão geral, é que a negativa dessa publicidade acarretaria prejuízo grave à ordem pública.

Já os argumentos contrários à divulgação dos salários dos servidores públicos enfatizam, entre outros, que essa informação é de cunho pessoal e que por isso estaria sob a égide da proteção do princípio constitucional da intimidade. Também é um argumento, que reforça as opiniões contrárias a essa exposição, de que a privacidade estaria fortemente afetada pela divulgação.

É ainda sustentado pelos opositores dessa conduta, de publicizar os ganhos salariais dos servidores públicos em sítios da *internet*, que a segurança dos agentes públicos sofreria alguma lesão devido à tomada de conhecimento dos ganhos por pessoas de má índole. Ademais há a ideia de que a proteção da privacidade é uma cláusula pétrea, já que é um direito fundamental, e por isso não poderia ser objeto nem de proposta de emenda à Constituição tendente a aboli-la. Quanto mais ser restringida por uma norma infraconstitucional.

Existe também a ofensa à isonomia quando se impõe um ônus dessa magnitude ao agente público quando o agente privado não tem esse dever de divulgar seus ganhos em tão grande exposição, que é um sítio de *internet* acessível a todos quantos queiram conseguir a informação. Aliás, no julgamento do recurso nominado, o Colégio Recursal dos Juizados Cíveis e Criminais de São Paulo, quando julgando ação que culminaria mais à frente em tese de repercussão geral no recurso extraordinário 652.777-SP, dissera que além de não haver legalidade para esse modo de divulgação, também admitiram que a intimidade para o servidor seria um direito assim como para particular também o é.

Ademais há uma proibição judicial de ser divulgada a lista de devedores de tributos na rede mundial de computadores, o que não guarda coerência com a decisão sobre a divulgação dos salários dos servidores, e não guarda porque sobretudo ambas as divulgações tratam de despesas e receitas públicas, ou seja, referem-se à mesma natureza (Mansour (2017, p.117).

Divulgar a renda do servidor e expô-lo acaba por expor também sua família, como Mansour (2017, p.115) bem destaca:

Ainda que, forçosamente, o STF entendesse que a privacidade do servidor público deva ser relativizada, ao se publicar a remuneração de um servidor público de maneira nominal, o que estamos divulgando, juntamente a esse dado, é a informação de parte da renda familiar daquele servidor, atingindo o âmbito da privacidade não somente dele, mas também de toda a sua família, que terá devassada a sua situação financeira comparada ao formato de vida que levam e das escolhas que fazem.

Mais um argumento contrário é que o ato de divulgar nominalmente o salário dos servidores públicos exorbita aquilo estabelecido na lei de acesso à informação e no decreto 7.724/2012. Vez que esse usa o termo individualizada e não nominalmente. Há aqui, contudo, uma observação acerca da modificação que houve no decreto trazida pelo decreto 9.690 de 2019, que passou a facultar a aplicação do modo de demonstração a ato discricionário do Ministério da Economia. Ou seja, por meio de uma regulamentação do decreto que regulou a LAI, a divulgação, que nem havia sido citada na LAI, chegou ao ponto de se dar de maneira nominal.

Os que não concordam com a divulgação alegam que há um exagero num detalhamento tão minucioso, vez que o sentido da norma é dar publicidade à despesa pública, o que estaria atendido com uso de rubricas mais genéricas e que não expusessem a pessoa do servidor. Ou seja, o interesse público tão apregoado deveria passar pelo crivo da razoabilidade e proporcionalidade com o fim de se buscar aquilo que a norma quer, a publicidade das despesas, sem ferir direitos fundamentais. Aliás, essa seria a segunda etapa do modelo proposto por Alexy, que o próprio Colégio Recursal utilizou em seu julgado, ou seja, aquele colegiado entendera que havia alternativa à divulgação nominal, ou seja, lançando mão do método de Alexy, visto em seguida.

Por fim, há um argumento pertinente na doutrina de Mansour (2017) que diz respeito não à divulgação em si, mas à metodologia que a Corte suprema adotou no julgamento da lide, que tentou seguir o que Robert Alexy propusera, mas não o fez. O STF tem utilizado, por vezes, em seus julgados que envolvam colisão de princípios a teoria de Alexy, ou seja, seguindo as três etapas da proporcionalidade, quais sejam: adequação, necessidade e proporcionalidade propriamente dita.

Entende-se por adequação a etapa de verificar se o deferimento de uma norma terá satisfeito aquilo que se quer alcançar, por exemplo, a finalidade de divulgar os salários dos servidores públicos nominalmente é oferecer mais transparência, logo parece atendida essa etapa o fato de haver essa divulgação.

Sendo atendida a primeira etapa, passar-se-ia à segunda, que é a necessidade. Nessa,

a ideia principal seria vislumbrar se haveria uma alternativa que também atendesse a finalidade evitando-se assim a lesão a um direito fundamental. Utilizando o exemplo da divulgação nominal dos salários, detecta-se que há alternativas possíveis, as quais dariam transparência sem ferir drasticamente o direito fundamental da pessoa do servidor, um exemplo disso seria substituir o nome do servidor pela matrícula. Pelo método de Alexy, a lide já seria decidida aqui, na segunda etapa, vez que as três etapas são seguidas de maneira cronológica e prejudicial, ou seja, se uma não satisfizer não precisa nem ir à próxima fase ou etapa da proporcionalidade.

Ou seja, o STF, no julgamento da lide, poderia ter seguido a metodologia proposta por Alexy, proibindo a divulgação em tela, não havendo nem a necessidade de ir à etapa da proporcionalidade propriamente dita, que é aquela em que ocorre um balanceamento entre os pontos positivos e negativos de uma decisão.

Então, neste capítulo viu-se que apenas a lei não gera segurança jurídica, pois necessita-se de regulamentos, os quais por vezes são insuficientes, deixando um enorme poder discricionário nas mãos dos chefes dos três Poderes e dos diversos órgãos autônomos.

A reação a essa discricionariedade são instaurações de lides no judiciário, que também utiliza certa dosagem de decisionismo por vezes, sem deixar claros os critérios adotados em suas decisões.

A lei de acesso à informação trouxe um maior compromisso da administração pública com acessibilidade de informações; depois vieram os decretos, sobretudo o 7.724/2012. E tanto este como aquela não clarificaram bem a questão acerca de como os salários dos servidores deveriam ser divulgados. Daí houve uma enxurrada de implementações de maneiras diferentes como se davam essa divulgação nos mais diversos órgãos, havendo em alguns exposição tal que ofendera alguns servidores, que viram no poder judiciário a saída para proteção da sua privacidade, principalmente.

Mas quis o STF, no ARE 652.777-SP, prestigiar a ideia que defendia a ampla divulgação, nominal e individualizada dos salários dos servidores públicos em sítios da *internet*. Daí, não mais há o que se falar em ilegitimidade sobre a temática abordada nesse trabalho, mas acatar a decisão da Corte maior do País. No próximo capítulo verificar-se-á como o Ministério Público adotou esses diversos campos do direito, lei, decretos, doutrina e jurisprudência, no mister ministerial quanto à divulgação dos salários dos servidores públicos.

4 O MP E A REGULAMENTAÇÃO DA LAI E DO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA – O CASO DO MPCE

O presente capítulo visa entender o estágio em que se encontram as regulamentações da lei de acesso à informação e do portal da transparência no *Parquet*. A importância da compreensão desse estágio é a posição de destaque que ocupa o Ministério Público no serviço público, pois é um órgão atuante contra as ilegalidades, ou seja, um fiscal do cumprimento legal. Para isso, estudar-se-ão as medidas adotadas no MP no âmbito do CNMP, e escolher-se-á um dos órgãos fiscalizados por esse Conselho, a saber: o MPCE. A escolha se deve ao fato de esse órgão ministerial de um estado da federação, o Ceará, ser um expoente de boas práticas segundo estatísticas do próprio CNMP.

4.1 O Ministério Público (MP) e o Manual do Portal Transparência quanto à divulgação da remuneração dos servidores públicos

O Ministério Público é órgão de Estado essencial à justiça, possui autonomia financeira e administrativa. A exemplo do Tribunal de Contas, é quase um quarto poder, pois não se encaixa bem nos três poderes da república.

O órgão que controla administrativamente o MP é o Conselho Nacional do Ministério Público, CNMP, o qual é munido da Comissão de Controle Administrativo e Financeiro (CCAF). Essa comissão é responsável por verificar o cumprimento, pelos órgãos ministeriais, das determinações emanadas de regulamentos internos da instituição.

Para isso, essa comissão lançou o Manual do Portal da Transparência, documento que, além de seguir como norte nas divulgações de informações financeiras por diversos órgãos do MP, é sugerido como fonte de boas práticas pelo próprio Tribunal de Contas da União em

auditorias realizadas no âmbito de sua atuação⁴.

O documento é um facilitador dos dispositivos emanados, os quais regulamentam a lei de acesso à informação no MP como um todo. São mais de 140 (cento e quarenta) páginas, que tratam desde informações gerais a demonstrações de padrões a serem seguidos e tabelas minuciosas a serem replicadas pelos órgãos do MP.

Em sua 5ª Edição, o Manual trouxe o termo “remuneração” 38 vezes, ou seja, deu uma relevante atenção a essa rubrica da despesa pública quando comparado ao termo “licitação” por exemplo. Aqui não foi considerado o plural, se assim o fosse o número seria ainda maior, nem de um termo nem de outro, pois o intuito não seria cravar um número, mas apenas de se ter uma noção básica da importância dada pelo Manual à divulgação das remunerações dos servidores públicos em sítios eletrônicos.

Periodicamente a CCAF emite informações sobre o nível de transparência dos diversos ramos do MP da União e das unidades do MP estadual. Isso é realizado por meio do transparentômetro, que visa medir o quanto aqueles órgãos seguem as regulações, e de um *ranking*, no qual se compara, em cada período, os órgãos ministeriais de acordo com sua performance no transparentômetro.

Ou seja, além de uma ferramenta de pedagogia, o manual também serve para lançar práticas que facilitem o controle do próprio MP. Com parâmetros definidos e técnicas realizáveis torna-se possível a verificação do cumprimento legal.

A padronização vem a ser uma excelente iniciativa, pois torna o trabalho dos órgãos de controle e da sociedade mais fácil quando no seu papel de controladora vertical no uso de comparação de informações divulgadas pelos ramos do MP da União e pelas unidades do MP estadual. O risco que existe é se houver um erro no modelo matriz, pois esse replicar-se-ia pelos órgãos, porém, assim como periodicamente é analisado o nível de transparência nos órgãos, faz sentido que o próprio modelo espelhado também o seja.

4.2 O Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e as resoluções sobre a divulgação dos salários dos Membros e Servidores do MP e o caso do MP do Ceará

O CNMP emitiu as resoluções 86/2012, 89/2012, 115/2014 e 200/2019 sobre o tema

⁴ [4https://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/11512-tcu-recomenda-manual-do-portal-da-transparencia-do-ministerio-publico-como-exemplo-de-boa-pratica](https://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/11512-tcu-recomenda-manual-do-portal-da-transparencia-do-ministerio-publico-como-exemplo-de-boa-pratica). Publicado em 3/9/18, às 22h18. Acesso em: 19 abr. 2022.

abordado nesse trabalho. E destinam-se tanto a Membros como a Servidores do *Parquet*.

A primeira regulamentou o portal da transparência. Já a segunda dispôs sobre a lei de acesso à informação no âmbito do MP. Enquanto a terceira veio para alterar o inciso VII do art. 7º da resolução 89/2012, adequando-o à decisão do STF contida no ARE 652.777-SP, impondo o dever aos diversos ramos do MP da União e às unidades do MP estadual de divulgar nominalmente e individualmente no portal da transparência a remuneração de membros e servidores do *parquet*. Por fim, a 200/2019 emitiu tabelas padronizáveis e úteis para fins da divulgação almejada.

A resolução 86/2012 não tratou do tema ‘remuneração’ nos termos destacados nesse trabalho, mas reservou-se a mencionar remunerações dos cargos e carreiras. O que aliás é defendido como alternativa para exposição nominal ocorrida atualmente. Nesse diapasão, Mansour (2017, p. 16) ressalta:

A fundamentação do acórdão trouxe a discussão de que não há apoio em texto infraconstitucional, tampouco constitucional, para a publicação do nome do servidor e seu respectivo salário em sítio de Internet, além de que a publicidade dos atos administrativos, no tocante à divulgação dos gastos com pessoal, poderia ser obtida de outras maneiras, sem a individualização nominal do servidor, por considerar que há clara violação à privacidade, exemplificando que a medida poderia ocorrer com a vinculação aos cargos. Ressalta, diferentemente do que ocorreu na decisão anterior, que a intimidade é direito do cidadão comum, assim como do servidor público.

A resolução 89/2012 foi editada com a finalidade de regulamentar a lei de acesso à informação nos ramos do Ministério Público da União e nas unidades do Ministério Público dos Estados. Ou seja, o órgão ministerial, por ser dotado de autonomia administrativa e por ser um órgão vitrine de uma considerável parte da administração pública e da sociedade, cumpriu seu papel de defensor dos princípios republicanos e se adequou rápido à nova lei.

E do mesmo modo que vários outros órgãos, reformulou a resolução 89/2012 para adotar o que fora estabelecido no ARE 652.777-SP pelo STF. Isso se deu com as resoluções 115/2014 e 200/2019. A primeira deu a nomenclatura ‘nominal e individualizada quando da divulgação salarial dos servidores. Ou seja, detalhou ainda mais o modo de como essa despesa deveria ser informada em sítios eletrônicos. Já a segunda, a resolução 200/2019, trouxe anexos de tabelas para demonstração de tais informações salariais, os quais deveriam ser tomados como padrão pelos ramos do Ministério Público da União (MPU) e pelas unidades do Ministérios Públicos dos Estados (MPE).

As tabelas (Figura 1) são excelentes graficamente, possuem campos relevantes como renda bruta, renda líquida, verbas indenizatórias etc. Porém, havendo um mau uso delas

transparência.

Um dos nove estados cujo MP somava as verbas indenizatórias ao rendimento líquido, portanto agindo de maneira transparente, fora o Ceará. E que por esse e por outros motivos vem liderando o *ranking* em transparência a mais de um ano. Ou seja, antes mesmo da edição da resolução 200/2019, o MPCE já cumpria a transparência nesse quesito.

4.3 Provimentos 103/2010 e 25/2013 do MP do Ceará e suas análises

Assim como as resoluções do CNMP, os provimentos aqui mencionados destinam-se tanto a Membros como a Servidores do *Parquet*.

O provimento 103/2010 do Ministério Público do Estado do Ceará instituiu no âmbito daquele MP o portal da transparência, e o fez seguindo determinações emanadas da resolução 38/2009 do CNMP, a qual resta revogada implicitamente pela resolução 86/2012.

O provimento, em seus “considerandos”, alude aos princípios da transparência e publicidade, tão caros a uma administração voltada para o interesse público. Também se salienta no provimento que o portal da transparência, que desde 2008 era uma ferramenta tecnológica no MPCE, mas que a partir dali passaria a ser um canal eletrônico onde seriam agregadas informações de administração financeira e orçamentária, de controle e de auditoria interna. Mais uma vez fica nítida a relação íntima existente entre transparência e controle.

Todavia, diferentemente do provimento 25/2013 a ser tratado nos parágrafos seguintes, o provimento 103/2010 não chega a mencionar o princípio da privacidade, talvez porque haja, já ali, uma compreensão de que a divulgação das despesas públicas se sobreponha ao princípio da privacidade assim como entenderia mais à frente, em 2015, o STF no ARE 652.777-SP.

Mas apesar de não citar o princípio da privacidade, o provimento 103/2010 também não utiliza os termos individualizada nem nominalmente nem tampouco salários dos servidores públicos, mas toca no assunto quanto aos totais dos cargos e carreiras. Ou seja, para aqueles que entendem que atualmente o princípio da privacidade é ferido com a divulgação nominal e individualizada dos salários dos servidores públicos, havia um respeito a esse princípio no que tange a esse ponto.

O provimento, todavia, elencou rubricas que deveriam ser divulgadas e a quais órgãos caberiam essa publicação no portal da transparência e atualizações posteriores. Uma dessas rubricas são as despesas com pessoal, que sem os termos já mencionados, tendiam a

oferecer um nível de transparência para época, ou seja, meados de 2010, antes cinco anos da época em que foi fixada a tese de repercussão geral pelo STF no ARE652.777-SP. E competia, segundo o provimento, a publicação e atualização dessa rubrica à Secretaria de Finanças daquele órgão ministerial, a saber, o MPCE.

Outro item de divulgação obrigatória contemplado no provimento chama-se Diárias e Ajudas de Custo, mencionado no § 12 do artigo 2º do provimento 103/2010. Para esse, todavia, não foi contemplado, no provimento, setor algum que cuidasse da sua publicação e atualização.

Parece ter sido um erro ou atecnia, vez que ao longo do provimento notam-se outras falhas como parágrafos do artigo segundo serem mencionados como itens no artigo terceiro. E essa afirmação de ter sido um erro de edição ganha contornos de verdade pois atualmente uma simples pesquisa sendo realizada no portal da transparência traz minuciosamente as despesas realizadas com diárias de forma individualizada e nominal. Ou seja, a informação está sendo divulgada contemplando o que se espera do órgão ministerial no cumprimento das resoluções emanadas do CNMP.

Já a lei de acesso à informação foi regulamentada no MPCE pelo provimento 25/2013 o qual criou o Núcleo de Atuação Especial Gestor da Transparência e Acesso à Informação (NUTRI) e o Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), além de instituir como um dever a transparência ativa nos canais eletrônicos do MPCE.

O NUTRI fica vinculado à chefia da Procuradoria Geral de Justiça e, dentre outras, possui a atribuição de receber representações e outros expedientes em matéria de acesso à informação. Enquanto o SIC, por meio do NUTRI, atende ou orienta o cidadão quanto ao acesso em tela. Importa salientar que o provimento 25/2013 prevê proteção ao sigilo das informações pessoais, chegando a estimar um período máximo de cem anos para manutenção desse sigilo.

Esse capítulo buscou entender as resoluções do CNMP que regulamentaram a LAI e o portal da transparência, com ajuda de um manual, que torna mais fácil tanto o mister controlador quanto o dos órgãos fiscalizados e controlados. O objetivo do capítulo foi observar como as regulamentações foram se adaptando às mudanças da legislação e da jurisprudência, sobretudo as advindas a partir do ARE 652.777-SP. É perceptível o caráter descritivo do capítulo, pois já que a decisão da Corte suprema fora tomada, tentou-se apenas verificar o que um órgão fiscalizador da estatura do MP resolveu seguir após uma decisão tão impactante como essa do STF.

Apesar de a decisão do STF ter sido em repercussão geral, nela não se adotou uma

obrigatoriedade de se divulgar de maneira individualizada nominalmente, mas apenas disse que seria legítima tal divulgação, desincentivando assim intenções de ações judiciais contra a divulgação em tela.

5 CONCLUSÃO

Diante da realização da pesquisa e com o intuito de atingir o principal objetivo traçado, desenvolveram-se três capítulos, que foram fundamentais para o entendimento da ideia central.

O aprofundamento da temática trouxe o estudo da dicotomia entre o princípio da transparência e o da privacidade. Lançou-se mão das ideias de Dworkin e de Alexy para compreensão das soluções possíveis para o impasse instaurado a partir do surgimento de divulgações de salários de servidores que porventura pudessem ofender algum direito fundamental sobretudo o da privacidade.

Dáí percebo que a solução de Dworkin seria mais adequada, vez que ela utiliza a harmonização de princípios num dado caso concreto, pois dessa forma prestigiaria a transparência sem ofender a privacidade da forma que atinge quando a divulgação se dá de maneira nominal. Todavia o STF em sua decisão optara pela ponderação dos princípios, dando precedência ao da publicidade administrativa, ou seja, aplicando o modelo de Alexy, que propusera o método da proporcionalidade, que possui três etapas, as quais, como observou-se ao longo do trabalho, não foram seguidas pela suprema Corte.

No primeiro capítulo foi realizada uma discussão em torno da transparência e seus periféricos sobretudo o da publicidade, que são relevantes para o tema traçado, pois a partir do momento quando se fala em tomar conhecimento de informações contidas no portal da transparência, por exemplo, ver-se que é preciso identificar se há o cumprimento das leis e regulamentos emanados pelos poderes competentes.

Em relação ao segundo capítulo, foi realizada uma análise da jurisprudência e das principais leis e decretos relacionados ao processo de divulgação em meio informatizado dos salários dos servidores públicos, dentre as principais estão: lei de acesso à informação e o

decreto 7.724/12 que surgiram com a proposta de assegurar à sociedade o acesso a esses dados e a outros também relevantes.

O terceiro capítulo contou com informações relacionadas ao conhecimento da remuneração dos servidores no âmbito do Ministério Público, e investigou-se a dinâmica das regulamentações ministeriais acerca da temática da divulgação dos salários dos servidores públicos sobretudo as regulamentações emanadas do CNMP e do MPCE.

Verificou-se que os dados estão disponíveis no portal da transparência para que a sociedade consiga ter acesso ao que STF estabeleceu no ARE 652.777-SP. Diante do que foi trazido acerca da regulamentação realizada pelo MP, viu-se que o órgão apresentou avanços significativos acerca desse assunto, mesmo que os princípios da privacidade e do sigilo tenham sido um pouco afastados, mas esse afastamento, contudo, houve mais pelo contexto legislativo e judicante por que passou o país do que por um gesto isolado e singular do órgão.

Em suma, alcançou-se o objetivo e foram trazidas boas discussões acerca desse assunto, que ainda é alvo de debates, e em torno do que foi exposto pode-se entender a relação que existe entre os princípios relatados e o acesso à transparência por parte da sociedade, levando a perceber as discrepâncias e similitudes entre o que é realizado na prática e o que está presente nas principais leis e decretos.

A minha visão acerca do assunto é que a privacidade é um princípio que fora atingido com a decisão do STF de maneira descabida, vez que foi reconhecida a presença da privacidade nas lides e nos debates, mas o servidor foi relegado a um patamar inferior como sujeito de direito no que concerne a esse princípio. A melhor decisão se tem quando se harmonizam ambos os direitos nessa suposta colisão, pois com ferramentas sofisticadas o controle vertical poderia detectar as incoerências e desvios via controle horizontal ou diretamente por meio dos portais da transparência caso as divulgações fossem atreladas à matrícula como defendera o ministro Gilmar Mendes em 2011 e o ministro Ricardo Lewandowski em 2012, ambos ministros da maior Corte do País.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. Teoria dos Direitos Fundamentais. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

ABRITA, Mateus & SILVA, Walter. (2018). Patrimonialismo e estamento burocrático no Brasil contemporâneo: debate baseado em Florestan Fernandes e Raymundo Faoro. GeoTextos. 14. 10.9771/geo.v14i1.25947.

ABRUCIO, L.F. **O impacto do modelo gerencial na administração pública um breve estudo sobre a experiência internacional recente**. Cadernos ENAP, nº 10, Brasília: ENAP, 1997. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/Terceiros-Papers/96- Abrucio,Fernando.pdf> >. Acesso em: 05 abr. 2022..

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaoacompilado.htm. Acesso em: 01 abr. 2022.

BRASIL. **Lei 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. In: Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em 11 abr. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 7.724, de 16 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. Brasília, DF, 2012.

BRASIL. **Resolução CNMP nº 89, de 28 de agosto de 2012**. Regulamenta a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011) no âmbito do Ministério Público da União e dos Estados e dá outras providências. Brasília, DF, 2012.

CARVALHO, Elisabete. Reforma Administrativa sob o Mote do New Public Management: Os casos de Portugal, Espanha e Irlanda. Lisboa. Revista especializada. Working Paper do CAPP, CAPP - ISCSP (Universidade Técnica de Lisboa). 2008.

FERNANDES, Cláudio. "Patrimonialismo"; *Brasil Escola*. Disponível em: <https://brasilestela.uol.com.br/politica/patrimonialismo.htm>. Acesso em 11 de junho de 2022.

FLORES, A.J. Teorias da administração pública / Antonio Joreci Flores. –Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2016.

GARCIA, J.F.M. O relacionamento do serviço público dentro do pressuposto das novas tecnologias: um estudo aplicado ao Governo do Estado de Minas Gerais. Monografia, Curso em Administração Pública), 2016.

Holanda, Sérgio Buarque de, 1902-1982. Raízes do Brasil / Sérgio Buarque de Holanda. — 26. ed. — São Paulo : Companhia das Letras, 1995.

MANSOUR, I.M.A.S. **O STF e a divulgação nominalmente individualizada da remuneração dos servidores públicos:** uma análise crítica do Recurso Extraordinário 652.777-SP. 2017. 132 f. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

MANUAL DO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO / CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. - 5. ed. - Brasília: CNMP, 2021. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2021/Manual-do-Portal-da-Transparencia---5-Edio_Final.pdf. Acesso em: 19 abr. 2022.

MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva et al. **Tratado de direito administrativo**. Paulo: Thomson Reuters Revista dos Tribunais. Acesso em: 09 jun. 2022. , 2014

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ (MPCE) (2019). MPCE é primeiro lugar em transparência nacional. Disponível em: <http://www.mpce.mp.br/2019/09/10/mpce-e-primeiro-lugar-em-transparencia-nacional/>. Acesso em: 12 abr. 2022.

PAZZAGLINI FILHO, M. **Princípios constitucionais reguladores da Administração Pública:** agentes públicos, discricionariedade administrativa, extensão da atuação do Ministério Público e do controle do poder judiciário. 3.ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Atlas, 2008.

Portela Júnior, Aristeu e PLURAL, Revista do Programa de Pós -Graduação em Sociologia da USP, São Paulo, v.19.2, 2012, pp.9-27

PRECINOTTO, A. et al. Paradoxos na divulgação dos salários de servidores em municípios. **Revista de Administração Pública**. Fórum Perspectivas Práticas. Rio de Janeiro, v. 56, n. 1, p. 191-207, Jan./Fev, 2022. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220200881>. Acesso em: 17 abr. 2022.

PROVIMENTO 103/2010/ Ministério Público do Estado do Ceará. Fortaleza. MPCE. 2010. Disponível em: <http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2015/12/Provimento103-2010.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2022.

PROVIMENTO 25/2013/ Ministério Público do Estado do Ceará. Fortaleza. MPCE. 2013. Disponível em: <http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2015/12/Provimento25-2013.pdf>. Acesso em 23 abr. 2022.

SALGADO, E.D. **Princípio da publicidade**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/37/edicao-1/principio-da-publicidade>. Acesso em: 10 abr. 2022.