



Protocolo nº 13.780.516-2

Assunto: Portal da Transparência. Publicações de salários de empregados públicos. Decisões judiciais.

Interessado: Comitê de Qualidade da Gestão Pública.

Informação nº 149/2016 – ATJ/GAB/PGE

I.

Trata-se de encaminhamento a esta Procuradoria-Geral do Estado do Paraná, a fim de que sejam adotadas as providências necessárias para tornar público o valor dos salários de empregados públicos de determinadas empresas estatais e serviços sociais autônomos.

Basicamente, a questão jurídica controvertida diz respeito da possibilidade de divulgação de salários de empregados públicos (da COHAPAR, da CODAPAR, da TECPAR, da MINEROPAR e da PARANACIDADE), no Portal de Transparência, quando existentes decisões judiciais que teriam determinado a suspensão da divulgação dessas informações, considerando, de outro lado, uma decisão do Supremo Tribunal Federal, que teria reputado legítima tal divulgação.

É o relatório.

II.

Concluiremos, na presente informação, que **as referidas ações judiciais, considerando o cenário fático-jurídico atual, não afastam o dever estatal de divulgação da remuneração dos agentes públicos vinculados àquelas entidades.**

Para alcançarmos tal conclusão, consideramos três argumentos, os quais serão melhor explicitados adiante: (1) o conflito aparente entre direito à intimidade/vida privada do agente público e o princípio da publicidade, à luz do entendimento atual do Supremo Tribunal Federal (ARE 652.777/SP); (2) a relação entre eficácia temporal das sentenças e a cláusula *rebus*



sic stantibus, à luz do entendimento do Supremo Tribunal Federal (RE 561.836/RN e RE 596.663xxx); (3) o atual quadro normativo (Lei das Estatais e Lei do Acesso à Informação); e (4) o caráter continuado das relações dos agentes públicos com o Poder Público e a observância do princípio constitucional da publicidade.

III.

O primeiro ponto a ser abordado, na presente informação, é o breve histórico das referidas decisões judiciais e o andamento dos respectivos processos judiciais.

Conforme noticiado, existiriam decisões judiciais que teriam determinado a suspensão da divulgação de salários de empregados públicos da COHAPAR, da CODAPAR, da TECPAR, da MINEROPAR e da PARANACIDADE, no âmbito do Portal da Transparência. Atualmente, esta informação está registrada na página da internet do Portal de Transparência do Estado do Paraná¹.

Pesquisando sobre os processos judiciais nos quais teriam sido proferidas as referidas decisões judiciais, verificamos o seguinte.

No caso da COHAPAR, em 02.07.2010, foi proferida sentença, nos autos do processo nº 4604-2010-002-09-00-9 (numeração única), ação esta movida pelo Sindicato dos Engenheiros no Estado do Paraná (SENGE-PR), nos seguintes termos:

“III – DISPOSITIVO:

Decide a 2ª Vara do Trabalho de Curitiba, nos autos da reclamação trabalhista promovida por SINDICATO DOS ENGENHEIROS NO ESTADO DO PARANÁ SENGE PR em face da COMPANHIA DE HABITAÇÃO DO PARANÁ – COHAPAR, rejeitar a preliminar de ilegitimidade ativa, confirmar a decisão antecipatória de tutela e julgar PARCIALMENTE PROCEDENTES os demais pedidos, condenando a reclamada a excluir do e a abster-se de divulgar no site do Governo do Estado do Paraná os nomes dos substituídos integrantes da categoria do Sindicato-autor, sobe pena de incorrer em multa diária de R\$ 100,00 (cem reais), por trabalhador lesado, a ser revertida em favor dos próprios empregados, tudo na forma da fundamentação supra, que integra este Dispositivo para todos efeitos legais.”

Contra a decisão, o Sindicato autor interpôs recurso ordinário, obtendo provimento parcial, para deferir indenização no valor de R\$ 5.000,00 pela divulgação do nome e salário na internet dos empregados públicos.

Essa decisão foi mantida e transitou em julgado em 28/04/2014.

¹ <http://www.transparencia.pr.gov.br/pte/pessoal/servidores/poderexecutivo/remuneracao?windowId=ab7>



Ademais, foi proferida decisão em outra ação civil pública de n.º 7486-2010-002-09-00-0 (numeração única), ajuizada contra COHAPAR pelo Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias da Construção Civil, de Olarias, de Cerâmicas para Construção de Curitiba e Região Metropolitana (SINTRACON) no caso da COHAPAR, nos seguintes termos:

"(...) julgo PROCEDENTE o pedido, para confirmar a tutela antecipada concedida, mantendo a determinação para que os reclamados se abstenham de publicar no sítio da internet a listagem nominal dos empregados, sob pena de pagamento de multa diária de R\$ 10.000,00 (dez mil reais)"

O Estado do Paraná recorreu da sentença (RO 18660/2010), mas ao recurso não foi dado provimento. Procedeu-se, então, à interposição de recurso de revista, tendo sido os autos remetidos ao Tribunal Superior do Trabalho em 03/11/2011, estando ainda pendente de julgamento.

Ainda em relação à situação da COHAPAR, é preciso registrar – conforme informações prestadas pela própria empresa – que a divulgação dos salários é feita com menção apenas ao número de matrícula do empregado público. Consultando a página da transparência da COHAPAR, observa-se que, de fato, existe a divulgação nesses termos. Foi informado que isso decorreria de decisão proferida nos autos da ação declaratória n.º 4883/2014 (numeração única n.º 4883-2014-002-09-00-4), da 2ª Vara do Trabalho de Curitiba/PR.

No caso da TECPAR, em 22.03.2010, foi deferida medida liminar na cautelar inominada n.º 4035-2010-084-09-00-2 (numeração única), movida pelo Sindicato dos Trabalhadores em Empresas de Serviços Contábeis, Assessoramento, Perícias, Informações, Pesquisas e em Empresas Prestadoras de Serviços do Estado do Paraná (SINDASPP), confirmada após pela sentença proferida na ação principal, ação civil pública n.º 05319-2010-084-09-00-6, que assim dispôs:

"Pelo exposto, confirmo a liminar concedida, para determinar que as Rés se abstenham de divulgar listagem com os nomes e remunerações dos empregados da 1ª Ré, ora substituídos, sob pena de multa diária de R\$ 1.000,00 por empregado, a ser revertida ao respectivo."

Essa decisão foi mantida e transitou em julgado em 03/09/2012.

Ainda em relação à TECPAR, foi proposta ação com pedido idêntico pelo Sindicato dos Engenheiros no Estado do Paraná (SENGE/PR) n.º 4135-2010-5-9-0-7 (numeração única) em face da Empresa Paranaense de Classificação de Produtos (CLASPAR) e do Instituto de Tecnologia do Paraná (TECPAR), julgada improcedente por ilegitimidade passiva.

Essa decisão transitou em julgado em 23/11/2012.



No que tange à PARANACIDADE, foi proferida sentença na ação civil pública n.º 4037-2010-41-9-0-3 (numeração única), ajuizada pelo Sindicato dos Trabalhadores em Empresas de Serviços Contábeis, Assessoramento, Perícias, Informações, Pesquisas e em Empresas Prestadoras de Serviços do Estado do Paraná (SINDASPP), nos seguintes termos:

"JULGO PROCEDENTES EM PARTE os pedidos para condenar os réus SERVIÇO SOCIAL AUTONOMO PARANACIDADE e ESTADO DO PARANÁ, na ação civil pública movida por SINDASPP SINDICATO DOS TRABALHADORES EM EMPRESAS DE SERVIÇOS CONTÁBEIS ASSESSORAMENTO PERÍCIAS INFORMAÇÕES PESQUISAS E EM EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇOS DO ESTADO DO PARANÁ, a se absterem de divulgar listagem com nomes e remunerações brutas dos empregados da primeira reclamada, sob pena de pagamento de multa diária de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) por empregado, a ser revertida aos respectivos empregados, sendo permitida, por outro lado, a divulgação dos cargos, sua quantidade e respectivos salários líquidos, nos termos da fundamentação supra, parte integrante deste dispositivo." (grifos no original)

Contra a decisão acima transcrita foram interpostos recursos ordinários por ambas as partes, aos quais foi negado provimento. O Estado do Paraná e o SINDASPP interpuseram recurso de revista, tendo ambos seguimento negado pelo TRT da 9ª Região. Da decisão denegatória, o SINDASPP interpôs agravo de instrumento em recurso de revista ao TST, ao qual foi dado provimento para o processamento do recurso. A este foi dado provimento para acrescer à condenação o pagamento de honorários advocatícios, decisão que transitou em julgado em 14/05/2013.

Em relação à MINEROPAR, houve ajuizamento de ação civil pública, autuada sob o n.º 4464-2010-8-9-0-7 (numeração única), por parte também do Sindicato dos Trabalhadores em Empresas de Serviços Contábeis, Assessoramento, Perícias, Informações, Pesquisas e em Empresas Prestadoras de Serviços do Estado do Paraná (SINDASPP), cuja sentença dispôs o seguinte:

"ISTO POSTO, nos autos da Ação Civil Pública ajuizada por sindicato dos trabalhadores em empresas de serviços contábeis, assessoramento, perícias, informações, pesquisas e em empresas prestadoras de serviços do estado do paraná - sindaspp em face de minerais do paraná mineropar e estado do paraná, afasto a preliminar e julgo PROCEDENTE o pedido, para confirmar a tutela antecipada concedida, mantendo a determinação para que os reclamados retirem do sítio da internet a listagem nominal dos empregados, sob pena de pagamento de multa diária de R\$ 10.000,00 (dez mil reais).



Deferidos os benefícios da justiça gratuita. Honorários advocatícios equivalentes a 20% sobre o valor dado à causa." (grifos no original)

Diante da sentença acima transcrita foi interposto Recurso Ordinário pelo Estado do Paraná, o qual foi julgado parcialmente procedente, excluindo a condenação ao pagamento de honorários advocatícios e os benefícios da justiça gratuita dantes concedidos ao Sindicato. O Estado do Paraná interpôs Recurso de Revista em face do *decisum*, tendo o TRT da 9ª Região negado-lhe seguimento. Contra esta decisão foi interposto Agravo de Instrumento, o qual foi conhecido e provido pelo Tribunal Superior do Trabalho, para:

"(a) conhecer do agravo de instrumento interposto pelo segundo Reclamado (Estado do Paraná) e, no mérito, dar-lhe provimento, para determinar o processamento do recurso de revista, observando-se o disposto na Resolução Administrativa nº 928/2003;

(b) conhecer do recurso de revista interposto pelo segundo Reclamado (Estado do Paraná) quanto ao tema "Divulgação nominal de cargos e remunerações na página de ente público na internet. Princípio da transparência e publicidade", por violação do art. 37, caput, da CF/88 e, no mérito, dar-lhe provimento, para (b1) indeferir o pedido de condenação dos Reclamados a retirarem "do site da internet a listagem com nomes e remunerações dos empregados da primeira reclamada, sob pena de multa diária" (petição inicial, fl. 29, letra "a.1") e, em consequência (b2) julgar improcedente a reclamação trabalhista, extinguindo o processo com resolução de mérito, na forma do art. 269, I, do CPC e (b3) julgar prejudicada a análise do recurso de revista interposto pelo Sindicato-Autor, no que se refere à condenação dos Réus ao pagamento de honorários advocatícios de sucumbência;" (grifos no original)

A decisão acima transitou em julgado em 11/11/2014.

Em relação à CODAPAR, o SINDASPP também ajuizou ação civil pública, autuada sob o n.º 4047.2010.016.09.00.9 (numeração única), cujos pedidos foram julgados parcialmente procedentes, nos seguintes termos:

*"Pelos fundamentos expostos, decide a 16ª VARA DO TRABALHO DE CURITIBA/PR, afastar as preliminares arguidas em defesa pelos requeridos; julgar **PARCIALMENTE PROCEDENTE** a pretensão deduzida por **SINDASPP - SINDICATO DOS TRABALHADORES EM EMPRESAS DE SERVIÇOS CONTÁBEIS, ASSESSORAMENTO, PERÍCIAS, INFORMAÇÕES, PESQUISAS e EM EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇOS DO ESTADO DO PARANÁ** em face de **COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO AGROPECUÁRIO DO***



PARANÁ - CODAPAR e ESTADO DO PARANÁ, para confirmar a tutela concedida, mantendo a determinação para que os requeridos se abstenham de divulgar em sítio da Internet os nomes dos seus empregados atrelados às respectivas remunerações, sob pena de pagamento de multa diária de R\$2.000,00 (dois mil reais), nos termos da fundamentação, que se incorpora a este dispositivo. Custas pelos Reclamados, no importe de R\$200,00 calculadas sobre o valor provisoriamente arbitrado à condenação no montante de R\$20.000,00 (vinte mil reais).” (grifos no original)

O Estado do Paraná e o SINDASPP interpuseram Recurso Ordinário em face da decisão acima citada, porém ambos foram denegados.

A sentença transitou em julgado em 19/04/2013.

IV.

O segundo ponto importante a ser abordado, na presente informação, é a natureza jurídica das empresas estatais e dos serviços sociais autônomos, tais como: COHAPAR, CODAPAR, TECPAR, MINEROPAR e PARANACIDADE.

É cediço que a atual organização da Administração Pública compreende a Administração Pública Direta e Indireta, além de outras estruturas que auxiliam o Estado na execução das funções administrativas em prol da coletividade.

Nesse sentido, é o disposto no art. 37, *caput* e inciso XIX, da Constituição Federal, que preceitua o seguinte:

“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 da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

XIX – somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de atuação (...).”

A respeito da Administração Indireta, assim se pronuncia a doutrina abalizada de José dos Santos Carvalho Filho²:

² CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 19ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 412.



"A Administração Indireta do Estado é o conjunto de pessoas administrativas que, vinculadas à respectiva Administração Direta, têm o objetivo de desempenhar as atividades administrativas de forma descentralizada.

(...)

Resulta daí que a Administração Indireta é o próprio Estado executando algumas de suas funções de forma centralizada. Seja porque o tipo de atividade tenha mais pertinência para ser executada por outras entidades, seja para obter maior celeridade, eficiência e flexibilização em seu desempenho, o certo é que tais atividades são exercidas indiretamente ou, o que é o mesmo, descentralizadamente."

Entre as entidades que compõem a Administração Pública Indireta estão as empresas públicas e as sociedades de economia mista, a exemplo da COHAPAR (Lei estadual nº 5.113/1965), da CODAPAR (Lei estadual nº 9.570/1991), da TECPAR e da MINEROPAR (Lei estadual nº 17.887/2013).

Apesar de as empresas estatais possuírem personalidade jurídica de direito privado, tais entidades compõem igualmente a Administração Pública Indireta, de modo que estão sujeitas à plena incidência dos princípios constitucionais da Administração Pública, como o princípio da publicidade (CF, art. 37, caput).

Em relação à PARANACIDADE, criada no âmbito do Estado do Paraná, pela Lei nº 15.211/2006, como pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, sob a modalidade de serviço social autônomo, com a finalidade de fomentar e executar atividades e serviços relacionados com o desenvolvimento regional, urbano e institucional dos Municípios, bem assim a administração de recursos para tais áreas, é preciso pontuar que, embora esteja vinculada à Administração Pública estadual por meio de cooperação, à sujeição do princípio da publicidade ela não escapa.

Desse modo, concluímos que todas as entidades mencionadas anteriormente estão sujeitas à incidência do princípio constitucional da publicidade, previsto no *caput* do art. 37 da Constituição Federal.

V.

O terceiro ponto importante a ser abordado, na presente informação, é a atual interpretação conferida ao disposto no art. 37 da Constituição Federal, especialmente se a divulgação de remuneração de agentes públicos, com menção de seus nomes, em sítios eletrônicos, seria legítima ou não.



Neste ponto, é preciso destacar, de início, que, em 12 de abril de 2012, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a repercussão geral do tema, nos autos do ARE 652.777 RG/SP, em acórdão assim ementado:

*"CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. DIVULGAÇÃO, EM SÍTIO ELETRÔNICO OFICIAL, DE INFORMAÇÕES ALUSIVAS A SERVIDORES PÚBLICOS. CONFLITO APARENTE DE NORMAS CONSTITUCIONAIS. DIREITO À INFORMAÇÃO DE ATOS ESTATAIS. PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE ADMINISTRATIVA. PRIVACIDADE, INTIMIDADE E SEGURANÇA DE SERVIDORES PÚBLICOS. Possui repercussão geral a questão constitucional atinente à divulgação, em sítio eletrônico, de informações alusivas a servidores públicos."*³

Do relatório do acórdão de mérito proferido pelo Supremo Tribunal Federal no referido recurso extraordinário, retiramos os seguintes excertos, que bem esclarece a origem da controvérsia constitucional:

"Trata-se de recurso extraordinário interposto contra acórdão do Colégio Recursal de São Paulo, proferido em demanda proposta por servidora pública municipal objetivando, além da reparação de danos morais, a retirada de seu nome de sítio eletrônico do Município de São Paulo em que são divulgadas informações sobre a remuneração paga aos servidores públicos.

A sentença de improcedência do pedido foi reformada, em parte, para os fins exclusivos de determinar a exclusão do nome da requerente e da respectiva vinculação aos vencimentos, de sítio da internet, denominado De olho nas Contas (fls. 64/69). Entendeu o acórdão, no que importa ao exame do presente recurso, que (a) a publicação na rede mundial de computadores do nome do funcionário com seu respectivo salário não encontra apoio infraconstitucional e tampouco na Constituição; (b) a publicidade deve ser limitada à divulgação dos salários correspondentes aos cargos, sem vinculação direta com o nome do servidor, sob pena de ofensa ao direito à intimidade; (c) a divulgação de informações pessoais dos servidores mostra-se infrutífera e desarrazoada e submete a risco a segurança do servidor, que vê sua privacidade exposta publicamente; e (d) critérios da razoabilidade e da proporcionalidade balizam a preponderância do interesse público sobre o particular.

O acórdão recebeu a seguinte ementa:

³ STF, ARE 652.777 RG/SP, Rel. Min. Ayres Britto, Plenário Virtual, publicação em 12.04.2012. (Doc 01)



'Publicação de informações sobre funcionários, empregados e servidores, vinculados ao Poder Público Municipal. Site eletrônico 'De olho nas Contas'. Lei nº 14.720/2008, regulamentada pelo Decreto nº 50.070/2008. Previsão legal que não determina a vinculação dos vencimentos ao nome do servidor, de forma individualizada. Resguardo aos direitos à intimidade e segurança. Ponderação de valores, razoabilidade e proporcionalidade. Dano moral. Inocorrência. Inexistência de dano. Recurso parcialmente provido para a exclusão dos valores de vencimentos do sítio eletrônico. Ausente a condenação em custas e honorários, na dicção do Art. 55 da Lei 9.099/95.'

No recurso extraordinário, o Município de São Paulo alega que foram violados os arts. 5º, XIV e XXXIII; 37, caput e § 3º, II; 39, § 6º; 31, § 3º; e 163, V, da Constituição Federal. Sustenta que não houve ofensa ao princípio da legalidade na medida em que (a) a divulgação da remuneração dos servidores públicos teve como fundamento o caput do art. 37 da CF e os princípios constitucionais da publicidade e da transparência (incisos XIV e XXXIII do art. 5º, respectivamente); (b) parte dos dispositivos constitucionais que impõe à administração o dever de publicidade e informação dependem de regulamentação por lei local; (c) o § 6º do art. 39 é autoexecutável, dispensando a mediação do legislador ordinário; (d) os cargos de provimento efetivo e em comissão, bem como as funções, possuem vínculo inseparável com seus titulares individualizados. Sustenta, outrossim, que a divulgação dos valores não viola a intimidade, a vida privada, uma vez que já são públicos (art. 37, X), sendo que a publicidade dos atos relacionados ao servidor público é pressuposto de sua validade e eficácia. Acrescenta que as informações relativas aos gastos da Prefeitura estão reunidas em linguagem clara e de fácil acesso no Portal de Transparência, permitindo melhor controle social, sendo que a restrição ao acesso à informação somente poderia ser admitida nos casos em que envolvam dados pessoais ou imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado, o que não é o caso da remuneração paga ao servidor público. Assim, entre os direitos à inviolabilidade da intimidade e da vida privada e o acesso às informações públicas a própria Constituição Federal fez opção expressa pela segunda alternativa ao estabelecer a regra do art. 39, § 6º.

Em contrarrazões, a recorrida sustenta, preliminarmente, que não houve prequestionamento da matéria debatida no recurso extraordinário; e, no mérito, alega que (a) o ato da administração viola o art. 5º, X, da



Constituição Federal; e (b) a conduta administrativa não tem amparo legal, motivo pelo qual deve ser mantido o acórdão recorrido.”

Em síntese, a discussão subjacente no recurso extraordinário girou em torno do possível conflito entre o direito à intimidade e à vida privada (CF, art. 5º, X), que não permitiria a divulgação nominal da remuneração do servidor, e o princípio da publicidade (CF, art. 37, *caput*, e 39, § 6º), que permitiria tal divulgação.

O Procurador-Geral da República, ao lançar seu parecer nos autos do processo, opinou pelo provimento do recurso extraordinário, por entender que (1) a divulgação nominal, pela internet, dos servidores não viola o direito à intimidade e à vida privada dos agentes estatais, nem gera direito à indenização; e (2) o dever de publicidade somente pode ser excepcionado nas hipótese em que o sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, o que não ocorre no presente caso.

Por sua vez, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento de referido recurso extraordinário, **resolveu definitivamente o conflito aparente de normas constitucionais, entendendo – e firmando como tese de repercussão geral – que é legítima a publicação, inclusive em página na internet mantida pela Administração Pública, dos nomes dos seus servidores públicos e do valor dos correspondentes vencimentos e vantagens pecuniárias**, em acórdão assim ementado:

“CONSTITUCIONAL. PUBLICAÇÃO, EM SÍTIO ELETRÔNICO MANTIDO PELO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, DO NOME DE SEUS SERVIDORES E DO VALOR DOS CORRESPONDENTES VENCIMENTOS. LEGITIMIDADE.

1. É legítima publicação, inclusive em sítio eletrônico mantido pela Administração Pública, dos nomes dos servidores e do valor dos correspondentes vencimentos e vantagens pecuniárias.

2. Recurso extraordinário conhecido e provido.”

O **relator do caso**, Ministro Teori Zavascki, que foi acompanhado por todos os demais ministros da Corte, concordando argumentos já utilizados em julgado anterior do Supremo, **entendeu que**: o aludido conflito de normas constitucionais é apenas aparente; o princípio da publicidade administrativa (CF, art. 37, *caput*) traduz o dever estatal de divulgação dos atos públicos, obrigação, esta, eminentemente republicana, já que a gestão da “coisa pública” deve se dar com o máximo de transparência; afora as exceções a este dever, de publicidade, estampadas restritivamente na Constituição Federal, a regra que incide é a de dar publicidade aos atos públicos, até para viabilizar o controle social da Administração Pública (CF, art. 72, § 2º); a remuneração bruta e os cargos que os servidores ocupam constituem informação de interesse coletivo ou geral (CF, art. 5º, XXXIII, primeira parte), de modo que tais informações

⁴ STF, ARE 652.777/SP, Rel. Min. Teori Zavascki, Pleno, julgamento em 23.04.2015, publicado em 01.07.2015.



não estão resguardadas pelo padrão do sigilo (CF, art. 5º, XXXIII, parte final); assim, não há qualquer violação ao direito à intimidade e à vida privada dos agentes públicos, quando a Administração Pública divulga essas informações; até porque, sequer seria o caso de cogitar de intimidade e vida privada no caso, uma vez que tais informações, de fato, são de caráter público, pois, embora relativas à remuneração do agente público, constituem despesas públicas; e eventual risco que se poderia cogitar à segurança do agente público, em função da divulgação dessas informações, estaria computado na opção pelo serviço público, não tendo essa justificativa o condão de inviabilizar a divulgação nominal das remunerações; diante disso, há prevalência do princípio da publicidade administrativa.

Assim, em arremate a este terceiro importante ponto da informação, concluímos que, atualmente, a controvérsia relativa à possibilidade de divulgar nominalmente a remuneração dos agentes públicos, inclusive em páginas da internet mantidas pela Administração Pública, **já foi definitivamente resolvida pelo Supremo Tribunal Federal, em sede de repercussão geral e favoravelmente ao princípio da publicidade**, que deve ser a baliza a ser seguida por todos, especialmente quando estiver em jogo discussão sobre interpretações constitucionais.

VI.

O quarto ponto importante a ser abordado, na presente informação, é a relação entre a *"força vinculativa das sentenças sobre relações jurídicas de trato continuado"*⁵ e a *"cláusula rebus sic stantibus"*.

Neste ponto, é importante salientar que as decisões judiciais são proferidas considerando o contexto fático e jurídico presente à sua época. Essa circunstância é relevante, visto que, por não se tratarem de comandos imutáveis, as decisões judiciais acompanham a modificação dos aspectos fáticos e jurídicos pertinentes. Vale dizer: as decisões judiciais estão sujeitas à cláusula *rebus sic stantibus*.

O Supremo Tribunal Federal, em várias oportunidades, já se pronunciou no sentido de que as decisões judiciais não produzem efeitos ad aeternum, pois estão sujeitas à cláusula *rebus sic stantibus*. Nesse sentido, são as lições do eminente Ministro Teori Zavascki, que nos autos do RE 596.663 assim se pronunciou quanto ao tema em apreço:

"(...) Trata de típica sentença sobre relação de trato continuado, que, portanto, projeta efeitos prospectivos. Justamente por isso, a questão que ordinariamente se põe em relação a espécie de provimento é a da sua

⁵ Expressão presente em acórdão, proferido pelo Supremo Tribunal Federal, nos autos do RE 596.663, da lavra do Ministro Teoria Zavascki.



eficácia temporal futura: até quando a sentença tem eficácia? É, por ventura, ad aeternum, a produção de seus efeitos?

Sobre esse tema, há uma premissa conceitual controversa: a de que a força vinculativa dessas sentenças atua rebus sic stantibus. Relamente, ao pronunciar juízos de certeza sobre a existência, a inexistência ou o modo de ser das relações jurídicas, a sentença leva em consideração as circunstâncias de fato e de direito que se apresentam no momento da sua prolação. Tratando-se de relação jurídica de trato continuado, a eficácia temporal da sentença permanece enquanto se mantiverem inalterados esses pressupostos fáticos e jurídicos que lhe serviram de suporte (cláusula rebus sic stantibus). No particular, tivemos oportunidade de sustentar o seguinte, em sede doutrinária (Eficácia das Sentenças na Jurisdição Constitucional, São Paulo: Revista dos Tribunais, 3ª Ed. 2013, pp. 101-106):

'(...) Ora, a sentença, ao examinar os fenômenos de incidência e pronunciar juízos de certeza sobre as consequências jurídicas daí decorrentes, certificando, oficialmente, a existência, ou a inexistência, ou o modo de ser da relação jurídica, o faz levando em consideração as circunstâncias de fato e de direito (norma abstrata e suporte fático) que então foram apresentadas pelas partes. Considerando a natureza permanente ou sucessiva de certas relações jurídicas, põem-se duas espécies de questões: primeira, a dos limites objetivos da coisa julgada, que consiste em saber se a eficácia vinculante do pronunciamento judicial abarca também (a) o desdobramento futuro da relação jurídica permanente, (b) as reiteraões futuras das relações sucessivas e (c) os efeitos futuros das relações instantâneas. A resposta positiva à primeira questão suscita a segunda: a dos limites temporais da coisa julgada, que consiste em saber se o comando sentencial, emitido em certo momento, permanecerá inalterado indefinidamente, mesmo quando houver alteração no estado de fato ou de direito. Ambas as questões, no fundo, guardam íntima relação de dependência, conforme se verá.

No que se refere aos limites objetivos da coisa julgada, a regra geral é a de que, por qualificar norma concreta, fazendo juízo sobre fatos já ocorridos, a sentença opera sobre o passado, e não sobre o futuro.

(...)

Estabelecido que a sentença, nos casos assinalados, irradia eficácia vinculante também para o futuro, surge a questão de saber qual é o termo ad quem de tal eficácia. A solução é esta e vem de longe: a sentença tem eficácia enquanto se mantiverem inalterados o direito e o suporte fático sobre os



quais estabeleceu o juízo de certeza. Se ela afirmou que uma relação jurídica existe ou que tem certo conteúdo, é porque supôs a existência de determinado comando normativo (norma jurídica) e de determinada situação de fato (suporte fático de incidência); se afirmou que determinada relação jurídica não existe, supôs a inexistência ou do comando normativo, ou da situação de fato afirmada pelo litigante interessado. A mudança de qualquer desses elementos compromete o silogismo original da sentença, porque estará alterado o silogismo do fenômeno de incidência por ela apreciado: relação jurídica que antes existia deixou de existir, e vice-versa. Daí afirmar-se que a força da coisa julgada tem uma condição implícita, a da cláusula rebus sic stantibus, a significar que ela tua enquanto se mantiverem íntegras as situações de fato e de direito existentes quando da prolação da sentença. Alterada a situação de fato (muda o suporte fático mantendo-se o estado da norma) ou de direito (muda o estado da norma, mantendo-se o estado de fato), ou dos dois, a sentença deixa de ter a força de lei entre as partes que até então mantinha (...)."

3. Restaria saber se essa superveniente perda de eficácia da sentença dependeria de ação rescisória ou, ao menos, de uma nova sentença em ação revisional. Quanto à rescisória a resposta é certamente negativa, até porque a questão posta não situa no plano da validade da sentença ou da sua imutabilidade, mas, sim, unicamente, no plano da sua eficácia temporal. Quanto à ação de cunho revisional, também é dispensável em casos como o da espécie, pois, alteradas por razões de fato ou de direito as premissas original adotadas pela sentença, a cessação de seus efeitos, em regra, opera-se de modo imediato e automático, independentemente de novo pronunciamento judicial. Sobre esse tema, permito-me, outra vez, reproduzir o que escrevi em sede doutrinária:

'(...) A alteração do status quo tem, em regra, efeitos imediatos e automáticos. Assim, se a sentença declarou que determinado servidor público não tinha direito a adicional de insalubridade, a superveniência de lei prevendo a vantagem importará imediato direito de usufruí-la, cessando a partir daí a eficácia vinculativa do julgado, independente de novo pronunciamento judicial ou de qualquer outra formalidade. Igualmente, se a sentença declara que os serviços prestados por determinada empresa estão sujeitos a contribuição para a seguridade social, a norma superveniente que revogue a anterior ou que crie isenção fiscal cortará sua força vinculativa, dispensando o contribuinte, desde logo, do pagamento do tributo. O mesmo pode ocorrer em favor do Fisco, em casos que, reconhecida por sentença, a



intributabilidade, sobrevier lei criando tributo: sua cobrança pode dar-se imediatamente, independentemente de revisão do julgado anterior.

No que se refere à mudança no estado de fato, a situação é idêntica. A sentença que, à vista da incapacidade temporária para o trabalho, reconhece o direito ao benefício de auxílio-doença tem força vinculativa enquanto perdurar o status quo. A superveniente cura do segurado importa imediata cessação dessa eficácia.

Nos exemplos citados, o interessado poderá invocar a nova situação (que extinguiu, ou modificou a relação jurídica) como matéria de defesa, impeditiva da outorga da tutela pretendida pela parte contrária. Havendo execução da sentença, a matéria pode ser alegada pela via de embargos, nos termos art. 741, VI, do CPC. Tratando-se de matéria típica de objeção, dela pode conhecer o juiz até mesmo de ofício, mormente quando se trata de mudança do estado de direito, quando será inteiramente aplicável jura novit curia' (op. Cit. p. 106-107)."

No julgamento do aludido RE 596.663, o Supremo Tribunal Federal assim se pronunciou a respeito da matéria:

"CONSTITUCIONAL. PROCESSUAL CIVIL. SENTENÇA AFIRMANDO DIREITO À DIFERENÇA DE PERCENTUAL REMUNERATÓRIO, INCLUSIVE PARA O FUTURO. RELAÇÃO JURÍDICA DE TRATO CONTINUADO. EFICÁCIA TEMPORAL. CLÁUSULA REBUS SIC STANTIBUS. SUPERVENIENTE INCORPORAÇÃO DEFINITIVA NOS VENCIMENTOS POR FORÇA DE DISSÍDIO COLETIVO. EXAURIMENTO DA EFICÁCIA DA SENTENÇA.

1. A força vinculativa das sentenças sobre relações jurídicas de trato continuado atua rebus sic stantibus: sua eficácia permanece enquanto se mantiverem inalterados os pressupostos fáticos e jurídicos adotados para o juízo de certeza estabelecido pelo provimento sentencial. A superveniente alteração de qualquer desses pressupostos (a) determinada a imediata cessação da eficácia executiva do julgado, independentemente de ação rescisória ou, salvo em estrita hipóteses previstas em lei, de ação revisional, razão pela qual (b) a matéria pode ser alegada como matéria de defesa em impugnação ou em embargos do executado.

2. Afirma-se, nessa linha de entendimento, que a sentença que reconhece ao trabalhador ou servidor o direito a determinado percentual de acréscimo remuneratório deixa de ter eficácia a partir da superveniente incorporação definitiva do referido percentual nos seus ganhos.



3. *Recurso extraordinário improvido.* (STF, RE 596.663, Rel. p/ acórdão Min. Teori Zavascki, Plenário, j. 24.09.2014).

Essa compreensão também foi adotada em outras situações análogas pelo Supremo Tribunal Federal (RE 561.836/RN, rel. Min. Luiz Fux, Pleno, DJe de 10.02.2014) e também pelo Superior Tribunal de Justiça (MS 11.045/DF, rel. Min. Teori Zavascki, Corte Especial, DJe de 25.02.2010).

No caso dos autos, tem-se uma situação que se ajusta à referida nos julgamentos citados. As decisões judiciais – que determinaram a abstenção da divulgação nominal das remunerações de determinados agentes públicos – operam efeitos sobre relações de trato continuada, qual seja, a relação funcional de trabalho do agente público com a Administração Pública. Mais adiante, explicitaremos a modificação do parâmetro normativo que existia à época da prolação das referidas decisões, o que permite, desse modo, a invocação do entendimento externo nos julgamentos acima aludidos.

VII.

O quinto ponto importante a ser abordado, na presente informação, é a alteração do estado da norma jurídica que existia à época da prolação das decisões judiciais – que haviam determinado a abstenção da divulgação nominal das remunerações de determinados agentes públicos.

Em 30 de junho deste ano, foi publicada a Lei nº 13.303, que dispôs sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Conforme o art. 1º desta Lei:

*“Art. 1º Esta Lei dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, **abrangendo toda e qualquer empresa pública e sociedade de economia mista da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que explore atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, ainda que a atividade econômica esteja sujeita ao regime de monopólio da União ou seja de prestação de serviços públicos.***”

*§ 1º O Título I desta Lei, **exceto o disposto nos arts. 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 11, 12 e 27, não se aplica à empresa pública e à sociedade de economia mista que tiver, em conjunto com suas respectivas subsidiárias, no exercício social anterior, receita operacional bruta inferior a R\$ 90.000.000,00 (noventa milhões de reais).***”



Ao disciplinar o regramento das estatais, a Lei das Estatais estabeleceu que:

"Art. 12. A empresa pública e a sociedade mista deverão:

I – divulgar toda e qualquer forma de remuneração dos administradores."

Desse modo, atualmente, existe uma norma própria e específica que determina a divulgação da remuneração de agentes públicos no âmbito das empresas públicas e das sociedades de economia mistas.

VIII.

Com base nas considerações explicitadas anteriormente, concluímos, assim, que as decisões judiciais – que haviam determinado a abstenção da divulgação nominal das remunerações de determinados agentes públicos da COHAPAR, da CODAPAR, da TECPAR, da MINEROPAR e da PARANACIDADE – foram proferidas diante de um contexto fático e jurídico distinto do atual, pois, na época, além de não existir um entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal a respeito da matéria, não existia um dispositivo legal específico que impusesse tal obrigação.

Hoje, diferentemente, há um entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal quanto ao tema. Com efeito, ao julgar em sede de repercussão geral o ARE 652.777 RG/SP, o Supremo Tribunal Federal considerou ser legítima a divulgação dos nomes de agentes públicos e das respectivas remunerações, não havendo, no caso, qualquer hipótese de sigilo assegurada pela Constituição Federal.

A par disso, em reforço ao entendimento encampado pelo Supremo Tribunal Federal, a Lei 13.303/2016 estabeleceu uma norma própria e específica que determina a divulgação da remuneração dos agentes públicos situados nas empresas estatais.

Sendo assim, e na esteira das lições de que os comandos judiciais sujeitam-se à cláusula *rebus sic stantibus*, concluímos que as referidas decisões judiciais não possuem atualmente eficácia, de modo que não há mais a vedação à divulgação da remuneração dos agentes públicos das entidades anteriormente mencionadas.

Ademais, observamos que a divulgação da remuneração dos agentes públicos – *enquanto medida de transparência da gestão pública* – tem fundamento no **princípio constitucional da publicidade** (CF, art. 37), aplicável à administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Cumprindo referir que, em 18.11.2011, foi editada a Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527/2011), que – sendo aplicável aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal (art. 1º) – **impõe à Administração o dever de promover a divulgação**, independentemente de



requerimento, **“no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidos ou custodiados”** (art. 8º).

No âmbito do Estado do Paraná, vale destacar o teor do Decreto n. 10.285/2014, que já em seu art. 1º dispõe – *em relação aos procedimentos a serem adotados para cumprimento da Lei de Acesso à Informação* – que, reprisando o dever de promover a divulgação de informações de interesse coletivo ou geral (art. 6º), deve ser observado pela *“Administração Direta do Poder Executivo, suas autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias e empresas controladas direta ou indiretamente”*.

Impende consignar, nesse contexto, que as informações relativas à remuneração do funcionalismo público **são de interesse coletivo ou geral** – conforme já assentado pelo Supremo Tribunal Federal, em plenário, por unanimidade de votos, no Agravo Regimental na Suspensão **3.902** (Rel. Ayres Britto, j. 3.10.2011) –, razão pela qual **é dever** da Administração Pública – *na forma dos dispositivos normativos anteriormente citados* – dar a elas a devida divulgação oficial.

É preciso registrar, por necessário, que tal dever do Poder Público abrange a divulgação das informações relativas à remuneração dos agentes públicos que integram a administração pública **direta** e **indireta**. Assim, **em linha de princípio**, não há nenhuma peculiaridade existente nas entidades privadas (ou públicas) da administração indireta que, em relação a isso, impeça a divulgação da remuneração de seus agentes públicos. Não custa recordar, neste ponto, que o princípio da publicidade se impõe em face de toda entidade componente da Administração Pública.

IX.

Com este entendimento, fica superada Informação nº 109/2015 – ATJ/GAB/PGE, anteriormente emitida por esta Procuradoria-Geral do Estado, nos autos do protocolado nº 13.658.278-0, tendo em vista o exame aprofundado sobre o caso.

X.

Diante de todo o exposto, esta Procuradoria-Geral do Estado, salvo melhor juízo, opina no seguinte sentido: (1) as decisões judiciais – *que determinaram a abstenção da divulgação de nomes e remunerações de agentes públicos nas entidades citadas* – foram proferidas em diferente contexto fático e jurídico do atual; (2) hoje, o parâmetro normativo é outro, considerando a interpretação dada pelo Supremo Tribunal Federal no ARE 652.777/SP e o advento da Lei nº 13.303/2016; (3) as decisões judiciais, conforme o entendimento do Supremo Tribunal Federal, estão sujeitas à cláusula do *rebus sic stantibus*, de modo que elas prevalecem



somente enquanto permanecerem inalteradas as circunstâncias de fato e de direito à época em que foram prolatadas; (4) no caso concreto, tais circunstâncias foram modificadas, de modo que as referidas decisões judiciais não mais produzem seus efeitos; (5) o princípio constitucional da publicidade alcança toda a Administração Pública, impondo um dever de transparência aos órgãos e entidades públicos, inclusive quanto à divulgação de remuneração dos agentes públicos na rede mundial de computadores; (6) este princípio abrange a Administração Pública Direta e Indireta, e tanto as pessoas jurídicas de direito público quanto as pessoas jurídicas de direito privado; (7) é legítima a publicação, inclusive em sítio eletrônico mantido pela Administração Pública, dos nomes dos servidores e do valor dos correspondentes vencimentos e vantagens pecuniárias.

É a informação a que se submete à consideração superior.

Curitiba, 21 de outubro de 2016.

ERON FREIRE DOS SANTOS

Procurador do Estado do Paraná



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
Gabinete do Procurador-Geral

Protocolo nº 13.780.516-2
Despacho nº 530/2016-PGE

- I. Aprovo a Informação nº 149/2016-ATJ/GAB/PGE, da lavra do Procurador do Estado Eron Freire dos Santos, em 18 (dezoito) laudas;
- II. Encaminhe-se ao Comitê de Qualidade da Gestão Pública - Casa Civil .

Curitiba, 25 de outubro de 2016.


Paulo Sérgio Rosso
Procurador-Geral do Estado