



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA TRABALHISTA E PREVIDENCIÁRIA

Protocolo **12.065.688-0, 12.065.757-7 e 12.079.310-1**

Interessado (s): COHAPAR e PARANACIDADE

Assunto: Informação e divulgação dos salários dos servidores públicos estaduais através do portal da transparência

Parecer PRT nº 001/2013

PARECER Nº 39/2013-PGE

***Ementa:** divulgação de nomes e remuneração de empregados de empresas integrantes da Administração do Estado – existência de sentenças editadas à luz da ausência de lei – eventual coisa julgada – superveniência da Lei Nova – Lei da Transparência – aparente conflito entre a lei e a determinação judicial – ausência de ofensa – possibilidade de divulgação de acordo com as regras atuais – necessidade, contudo, de ajuizamento de ações declaratórias, diante das sentenças judiciais.*

I. Consulta

1.

Indaga a Companhia de Habitação do Paraná – COHAPAR sobre o procedimento a ser adotado para que seja cumprido o determinado pela Lei da Transparência, especificamente em relação à divulgação de salários de seus empregados no Portal da Transparência, visto a existência de sentença com trânsito em julgado em que foi condenada a não divulgá-los.

Esclarece a COHAPAR que foi demandada em 2010 pelo SENGE – Sindicato dos Engenheiros do Paraná e pelo SINTRACON/PR – Sindicato dos Trabalhadores na Construção Civil do Paraná, resultando na condenação em obrigação de não-fazer, no sentido de abster-se de divulgar os nomes e os salários dos substituídos da categoria, além da obrigação de fazer, consistente na determinação de excluir os dados dos empregados do endereço eletrônico do Estado do Paraná, sob pena de multa diária.

Em grau de recurso, foi acrescido dano moral no valor de R\$ 5.000,00 por trabalhador substituído que teve seu nome divulgado no referido sítio, decisão que transitou em julgado, resultando numa condenação pecuniária no valor de R\$ 318.053,84.

X.



ESTADO DO PARANÁ

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCURADORIA TRABALHISTA E PREVIDENCIÁRIA

Na ação do SINTRACON, a COHAPAR foi condenada à obrigação de não-fazer em termos semelhantes à outra sentença, aguardando a decisão o trânsito em julgado, eis que pendente agravo de instrumento no TST.

A consulta reporta-se à chamada "Lei da Transparência", de edição posterior, e que determina a divulgação em condições semelhantes às verificadas anteriormente e objeto de censura judicial, solicitando orientação quanto aos procedimentos a serem adotados

2.

Consulta semelhante apresenta o PARANACIDADE, aduzindo que foi processado na Ação Civil Pública e condenado a abster-se de publicar os nomes e remunerações brutas de seus empregados, sob pena de aplicação de multa diária de R\$ 10.000,00 por empregado, embora esteja autorizado à divulgação dos cargos, sua quantidade e respectivos salários líquidos, sem vinculação nominal ao empregado, como já é feito no Portal do PARANACIDADE na rede mundial de computadores.

3.

Endereçadas à Secretaria de Estado da Administração e à Casa Civil, as consultas foram encaminhadas, através do Protocolos referidos, à PGE, para orientação uniforme.

II. Exposição

1.

As consultas relacionam-se às ações respondidas por outras entidades, referindo à divulgação de salários dos empregados em "portais de transparência" próprios ou do Estado do Paraná.

Trata-se de ações movidas por entidades associativas (associações e sindicatos) contra a pretensão do Estado do Paraná de divulgar, em sítios da internet, os nomes e as respectivas remunerações dos empregados, algumas das quais lograram êxito na Justiça do Trabalho.

/



ESTADO DO PARANÁ

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCURADORIA TRABALHISTA E PREVIDENCIÁRIA

A situação, portanto, é similar à de outras empresas integrantes da administração indireta do Estado do Paraná, nas quais o Estado foi arrolado como litisconsorte passivo, e eventualmente corresponsável solidário, com ou sem trânsito em julgado, cf. abaixo relatado:

- a) CLASPAR: 7ª Vara do Trabalho – ACP 04125-2010-007-09-00-4 CNJ 0000172-95.2010.5.09.0007 provido o recurso de revista dos réus, "Decisão: à unanimidade, conhecer do recurso de revista, por violação do artigo 37, caput, da Constituição Federal, e, no mérito, dar-lhe provimento para excluir da condenação a obrigação das reclamadas de absterem-se de divulgar na internet os nomes dos seus empregados e as suas respectivas remunerações, julgando improcedentes os pedidos formulados na presente reclamação trabalhista. Inverte-se o ônus da sucumbência. Também à unanimidade, julgar prejudicada a análise do agravo de instrumento interposto pelo Sindicato", com trânsito em julgado.
- b) CEASA: 13ª Vara do Trabalho – ACP 04044-2010-013-09-00-6 CNJ 0000167-55.2010.5.09.0013 dado provimento ao recurso dos réus - "Decisão: por unanimidade, conhecer do recurso de revista, apenas quanto ao tema "Divulgação Na Internet Dos Nomes E Remuneração Dos Servidores", por violação do artigo 37, caput, da Constituição Federal, e, no mérito, dar-lhe provimento para excluir da condenação a obrigação das reclamadas de absterem-se de divulgar na internet os nomes dos seus empregados e as suas respectivas remunerações, julgando improcedentes os pedidos formulados na presente reclamação trabalhista. Inverte-se o ônus da sucumbência. Prejudicada a análise do tema remanescente." Com trânsito em julgado.
- c) EMATER: 12ª Vara do Trabalho – ACP 04217-2010-012-09-00-0 CNJ 0000166-73.2010.5.09.0012 – extinto o processo sem julgamento do mérito, por ilegitimidade ativa do sindicato-autor, com trânsito em julgado;
- d) MINEROPAR: 8ª Vara do Trabalho ACP 04464-2010-008-09-00-7 CNJ 0000185-91.2010.5.09.0008 – sentença de procedência para retirar os nomes dos substituídos da internet – agravo de instrumento pendente de julgamento;
- e) TECPAR: 22ª Vara do Trabalho Cautelar Inominada 04035-2010-084-09-00-2 CNJ 0000168-21.2010.5.09.0084, e ACP 05319-2010-084-09-00-6 CNJ 0000226-24.2010.5.09.0084 – decisão de procedência, conformada pelo TST, com trânsito em julgado;
- f) SANEPAR: 19ª Vara do Trabalho – RT 04259-2010-028-09-00-6 CNJ 0000176-69.2010.5.09.0028 – absolvidos pelo TST, inclusive quanto aos danos morais;
- g) SANEPAR: 18ª Vara do Trabalho – RT 04635-2010-652-09-00-5 CNJ 0000190-24.2010.5.09.0652 – decisão de procedência, confirmada pelo TST, aguardando Recurso Extraordinário ao STF.



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA TRABALHISTA E PREVIDENCIÁRIA

Como se observa, as decisões do Poder Judiciário, até o momento, são conflitantes, não havendo uma pacificação jurisprudencial, mesmo antes da edição da chamada “Lei da Transparência”.

2.

A dúvida em questão é a de que poderia ser caracterizada como desobediência a ordem judicial, o que levaria à imposição de multa pela obrigação descumprida.

Além disso, questiona-se a respeito do alcance da coisa julgada eventualmente operada a respeito.

A dúvida tem razão de ser, vez que o Supremo Tribunal Federal ainda não declarou a constitucionalidade de lei que, em tese, poderia violar direitos garantidos pela Constituição Federal. Há que se destacar, entretanto, que o próprio STF divulga em seu *site* os salários de seus servidores, como também o faz o Conselho Nacional de Justiça.

Embora tais situações não confirmem a legalidade do ato, indicam que há movimentação no sentido dessa possibilidade, conforme abaixo:

“...esta Corte já se manifestou, em reiteradas decisões, de forma favorável à divulgação pública nominal das remunerações de agentes públicos (SS 3902 AgR-segundo, Pleno, Rel. Min. Ayres Britto, DJE 03.10.2011; SL 630, Rel. Min. Presidente, DJE 07.08.2012; SL 623, rel. Min. Presidente, DJE 02.08.2012; ACO 1993/RJ, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJE 20.08.2012)(Rcl 15736 MC/PR, Relator Min. Dias Toffoli, j. em 28/05/2013)

Por outro lado, a divulgação questionada nas referidas demandas tinha como fundamento o art. 33, § 6º, da Constituição do Estado do Paraná, que reza “Os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário publicarão anualmente os valores do subsídio e da remuneração dos cargos e empregos públicos”, por mercê do princípio constitucional da publicidade dos atos da Administração Pública.

As sentenças condenatórias, por seu turno, observam que, instaurado um aparente conflito de princípios – o da publicidade *versus* o da intimidade (vez que os nomes dos servidores estariam sendo divulgados diretamente relacionados aos ganhos mensais) – o qual demandaria, pelas regras da ponderação, a aplicação de ambos com o menor sacrifício possível.



ESTADO DO PARANÁ

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCURADORIA TRABALHISTA E PREVIDENCIÁRIA

Daí a autorização para divulgação não nominal, com indicação apenas do RG, ou, às vezes, apenas das tabelas salariais etc., soluções que preservariam a vida privada dos empregados da Administração Indireta.

3.

A questão, com efeito, já vinha sendo examinada pelo Supremo Tribunal Federal, onde há entendimento, manifestado em despacho do então Presidente Min. Gilmar Mendes em Suspensão de Segurança apresentada pelo Município de São Paulo, no sentido de que, vigente por força da Constituição o Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre os Interesses Privados, as ações judiciais, baseadas no direito de intimidade dos empregados da primeira ré, violam frontalmente o Princípio da Publicidade, previsto no art. 37, caput, da CR, os incisos XIV e XXXIII, do art. 5º, da Constituição Federal, o §3º, II, do art. 37 e o § 6º do artigo 39 da CF.

A divulgação dos dados em discussão, ainda segundo o STF, está prevista no artigo 37, caput, da Constituição, como medida moralizante, no sentido de reunir, em um só local no sítio que o Governo do Estado mantém na rede mundial de computadores, todos os dados já disponíveis e outros necessários relacionados a tais gastos, para que cada um dos contribuintes possa fiscalizar diretamente as contas públicas, ao acessar as listagens dos contratos públicos, com respectivos pagamentos, bem como aquelas que contêm o nome, a lotação, o cargo e vencimentos brutos de cada um dos servidores do Estado ou de empresas sob seu controle.

A remuneração do empregado vinculado a tais empresas não deve estar sob seu exclusivo controle, e, portanto, a informação em questão já é pública, de modo que os dados eventualmente publicados no Portal de Transparência servem para aumentar o controle social da Administração, além de o ato concretizar o princípio da publicidade: assim, a ponderação entre intimidade e acesso a informações públicas já está prevista no art. 39, § 6º, CF/88¹, por aplicação extensiva.

1§ 6º Os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário publicarão anualmente os valores do subsídio e da remuneração dos cargos e empregos públicos.



ESTADO DO PARANÁ

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCURADORIA TRABALHISTA E PREVIDENCIÁRIA

Assim, observa o Min. G. MENDES, ao despachar pedido de suspensão de Segurança em face de mandado de segurança deferido pelo e. Tribunal de Justiça de São Paulo (SS 3902-4/SP):

"A questão em debate no caso concreto está em saber se a divulgação da remuneração bruta mensal vinculada ao nome de cada empregado, em sítio eletrônico na Internet, de domínio do Estado, significa:

- (1) a concretização do princípio da publicidade (art. 37, CF/88) e o dever de transparência com os gastos públicos;
- (2) a exposição indevida de um aspecto da vida do empregado – dado pessoal, protegido pela inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem dos empregados;
- (3) a violação da garantia da segurança da própria sociedade e do Estado – art. 5º, XXXVIII, CF/88 (sociedade, no caso, constituída pelos empregados da primeira ré e por aqueles que dele dependem).

"O princípio da publicidade está ligado ao direito de informação dos cidadãos e ao dever de transparência do Estado, em conexão direta com o princípio democrático.

"O princípio da publicidade pode ser considerado, inicialmente, como apreensível em duas vertentes:

- (1) na perspectiva do direito à informação (e de acesso à informação), como garantia de participação e controle social dos cidadãos (a partir das disposições relacionadas no art. 5º, CF/88), bem como
- (2) na perspectiva da atuação da Administração Pública em sentido amplo (a partir dos princípios determinados no art. 37, caput, e artigos seguintes da CF/88).

Como observa o magistrado, a Constituição recomendaria uma ponderação no sentido de prestigiar-se a publicidade em face da preservação da intimidade dos servidores, exemplificando com diversos outros casos em que tal opção ocorre:

"A Constituição Federal de 1988 é exemplar na determinação de participação cidadã e publicidade dos atos estatais. Destacam-se, por exemplo, o direito de petição e de obtenção de certidões, de garantia do habeas data, de realização de audiências públicas e da regra de publicidade de todos os julgamentos do Poder Judiciário (art. 93, IX, CF/88).



ESTADO DO PARANÁ

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCURADORIA TRABALHISTA E PREVIDENCIÁRIA

“Nesse sentido, a Constituição abriu novas perspectivas para o exercício ampliado do controle social da atuação do Estado, com destacada contribuição da imprensa livre, de organizações não-governamentais e da atuação individualizada de cada cidadão.

“Ao mesmo tempo, os novos processos tecnológicos oportunizaram um aumento gradativo e impressionante da informatização e compartilhamento de informações dos órgãos estatais, que passaram, em grande medida, a serem divulgados na Internet, não só como meio de concretização das determinações constitucionais de publicidade, informação e transparência, mas também como propulsão de maior eficiência administrativa no atendimento aos cidadãos e de diminuição dos custos na prestação de serviços. (...)”

Nessa mesma linha de pensamento, prossegue o Ministro, não há ofensa alguma a texto constitucional com a ideia de transparência dos salários dos empregados. Referindo-se, com efeito, aos Portais de Transparência, que então estavam sendo criados, assim se manifesta:

“A criação dos Portais de Transparência dos diversos entes estatais, nos diferentes níveis de governo, tem proporcionado a experimentação social da relação cidadão-Estado e o exercício do controle social dos gastos públicos em novas perspectivas. (...)”

“A despeito desse avanço positivo, não se olvida que o tratamento dos dados e informações públicos e a sua divulgação devem ter como meta a transmissão de uma informação de interesse público ao cidadão (individual ou coletivamente), desde que inexista vedação constitucional ou legal. Assim, veda-se a divulgação de informação inútil e sem relevância, que deturpe informações e dados públicos em favor de uma devassa, de uma curiosidade ou de uma exposição ilícitas de dados pessoais, para mero deleite de quem a acessa.

“Em outros termos, o artigo 5º, XXXIII, da Constituição, condiciona a divulgação de informações de interesse público individual, coletivo ou geral à segurança da sociedade e do Estado. Nesse sentido, o Decreto federal mencionado assegurou que “não se aplicam aos dados e às informações de que trata o art. 1º, cujo sigilo seja ou permaneça imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, nos termos da legislação.”

“Também por meio da interpretação do artigo 5º, X, da Constituição, apreende-se que a divulgação pública de informações e dados de domínio estatal está condicionada à preservação da inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas.



ESTADO DO PARANÁ

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCURADORIA TRABALHISTA E PREVIDENCIÁRIA

Salienta, ainda, o Constitucionalista:

Em geral, a legislação federal que se aproxima um pouco da presente discussão reproduz essas determinações constitucionais de restrição da divulgação de certos dados pessoais. É o exemplo tanto da Lei nº 8.159/91 (que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos privados), quanto da Lei nº 11.111/2005 (que regulamenta a parte final do disposto no inciso XXXIII do caput do artigo 5º da Constituição Federal)."

Desse modo, trata-se de dar consequência ao dispositivo constitucional do que chama "autodeterminação informacional".

É relevante, como explana o Ministro Mendes, a discussão da constitucionalidade da divulgação de dados de domínio público-estatal, que abarcam uma possível justaposição entre um aspecto individualizado e específico do empregado (remuneração bruta mensal vinculada ao nome), em contraposição à concretização do princípio da publicidade, do direito à informação dos cidadãos e ao dever de transparência dos gastos públicos estatais.

A não-divulgação, por outro lado, acarretaria "grave lesão à ordem pública", pois impediria, a pretexto de preservação da intimidade dos servidores, *"a concretização da política pública de transparência e possibilidade de maior controle social dos gastos públicos"*.

A Constituição Federal e, na sua esteira, a Constituição do Estado do Paraná, preveem tal divulgação, sem, todavia, detalhar o procedimento.²

À semelhança da legislação federal existente sobre o tema, a legislação estadual, em princípio, abriu margem para a concretização da política de gestão transparente da Administração Pública, possibilitando maior eficiência e ampliação do controle social e oficial dos gastos municipais.

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

2Cf. art. 33, § 6º. "Os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário publicarão anualmente os valores do subsídio e da remuneração dos cargos e empregos públicos".

X



ESTADO DO PARANÁ

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCURADORIA TRABALHISTA E PREVIDENCIÁRIA

Dessa forma, a planilha de dados e informações dos servidores, permitirá, eventualmente, ao cidadão constatar a existência de remunerações mensais e remunerações totais brutas que excedem, aparentemente, não só o teto remuneratório estadual, mas, em alguns casos, até mesmo o teto remuneratório federal – ou seja, trata-se dado de interesse público.

Por outro viés, a constatação pelos cidadãos e pelos órgãos estatais em geral de indícios de possível violação ao teto remuneratório dos servidores públicos, por exemplo, *“abre importante margem de ação para o controle social e para o controle oficial, não só em relação aos gastos públicos, mas em relação à própria atuação adequada da Administração, no sentido de exigir-se a exatidão, em tempo hábil, das informações prestadas no sítio eletrônico”*, como observa conclusivamente o ilustre Jurista.

No mesmo sentido: SS 3902, onde o Min. AYRES BRITTO anota de forma pontual sobre a questão da intimidade face à exigência da publicidade ante a divulgação nominal dos salários de servidores públicos, ainda antes da edição da Lei da Transparência, que veio pôr termo na celeuma pela adesão explícita do legislador à prevalência da publicidade.

Transcreve-se a Ementa:

“EMENTA: SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. ACÓRDÃOS QUE IMPEDIAM A DIVULGAÇÃO, EM SÍTIO ELETRÔNICO OFICIAL, DE INFORMAÇÕES FUNCIONAIS DE SERVIDORES PÚBLICOS, INCLUSIVE A RESPECTIVA REMUNERAÇÃO. DEFERIMENTO DA MEDIDA DE SUSPENSÃO PELO PRESIDENTE DO STF. AGRAVO REGIMENTAL. CONFLITO APARENTE DE NORMAS CONSTITUCIONAIS. DIREITO À INFORMAÇÃO DE ATOS ESTATAIS, NELES EMBUTIDA A FOLHA DE PAGAMENTO DE ÓRGÃOS E ENTIDADES PÚBLICAS. PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE ADMINISTRATIVA. NÃO RECONHECIMENTO DE VIOLAÇÃO À PRIVACIDADE, INTIMIDADE E SEGURANÇA DE SERVIDOR PÚBLICO. AGRAVOS DESPROVIDOS.

1. Caso em que a situação específica dos servidores públicos é regida pela 1ª parte do inciso XXXIII do art. 5º da Constituição. Sua remuneração bruta, cargos e funções por eles titularizados, órgãos de sua formal lotação, tudo é constitutivo de informação de interesse coletivo ou geral. Expondo-se, portanto, a divulgação oficial. Sem que a intimidade deles, vida privada e segurança pessoal e familiar se encaixem nas exceções de que trata a parte derradeira do mesmo dispositivo constitucional (inciso XXXIII do art. 5º), pois o fato é que não estão em jogo nem a segurança do Estado nem do conjunto da sociedade.

L.



ESTADO DO PARANÁ

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCURADORIA TRABALHISTA E PREVIDENCIÁRIA

2. Não cabe, no caso, falar de intimidade ou de vida privada, pois os dados objeto da divulgação em causa dizem respeito a agentes públicos enquanto agentes públicos mesmos; ou, na linguagem da própria Constituição, agentes estatais agindo 'nessa qualidade' (§ 6º do art. 37). E quanto à segurança física ou corporal dos servidores, seja pessoal, seja familiarmente, claro que ela resultará um tanto ou quanto fragilizada com a divulgação nominalizada dos dados em debate, mas é um tipo de risco pessoal e familiar que se atenua com a proibição de se revelar o endereço residencial, o CPF e a CI de cada servidor. No mais, é o preço que se paga pela opção por uma carreira pública no seio de um Estado republicano.

3. A prevalência do princípio da publicidade administrativa outra coisa não é senão um dos mais altaneiros modos de concretizar a República enquanto forma de governo. Se, por um lado, há um necessário modo republicano de administrar o Estado brasileiro, de outra parte é a cidadania mesma que tem o direito de ver o seu Estado republicanamente administrado. O "como" se administra a coisa pública a preponderar sobre o "quem" administra – falaria Norberto Bobbio -, e o fato é que esse modo público de gerir a máquina estatal é elemento conceitual da nossa República. O olho e a pálpebra da nossa fisionomia constitucional republicana.

4. A negativa de prevalência do princípio da publicidade administrativa implicaria, no caso, inadmissível situação de grave lesão à ordem pública.

5. Agravos Regimentais desprovidos.

Na fundamentação apresentada, o ex-Ministro da Suprema Corte aponta para o conflito entre a publicidade e a intimidade dos servidores, e para a solução constitucionalmente adequada ao caso posto *sub oculi*, ante o agravo manifestado por servidores que alegaram melindre aos seus direitos (destaques acrescentados ao texto original):

14. O meu voto já se percebe. A situação dos agravantes cai sob a regência da 1ª parte do inciso XXXIII do art. 5º da Constituição. Sua remuneração bruta, cargos e funções por eles titularizados, órgãos de sua formal lotação, tudo é **constitutivo de informação de interesse coletivo ou geral. Expondo-se, portanto, a divulgação oficial. Sem que a intimidade deles, vida privada e segurança pessoal e familiar se encaixem nas exceções de que trata a parte derradeira do mesmo dispositivo constitucional** (inciso XXXIII do art. 5º), pois o fato é que não estão em jogo nem a segurança do Estado nem do conjunto da sociedade.

Prossegue o constitucionalista, com ponderações acerca da esfera da vida privada, eventual risco à segurança individual e familiar e outras questões, frente a condição de servidor estatal enquanto estejam nessa qualidade, assim enfrentando o argumento adotado pelas entidades sindicais e, eventualmente, pelos Juízes para conceder a tutela:

X



ESTADO DO PARANÁ

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCURADORIA TRABALHISTA E PREVIDENCIÁRIA

15. No tema, sintá-se que não cabe sequer falar de intimidade ou de vida privada, pois os dados objeto da divulgação em causa dizem respeito a agentes públicos enquanto agentes públicos mesmos; ou, na linguagem da própria Constituição, agentes estatais agindo 'nessa qualidade' (§ 6º do art. 37). E quanto à segurança física ou corporal dos servidores, seja pessoal, seja familiarmente, claro que ela resultará um tanto ou quanto fragilizada com a divulgação nominalizada dos dados em debate, mas é um tipo de risco pessoal e familiar que se atenua com a proibição de se revelar o endereço residencial, o CPF e a CI de cada servidor. No mais, é o preço que se paga pela opção por uma carreira pública no seio de um Estado republicano. Estado que somente por explícita enunciação legal rimada com a Constituição é que deixa de atuar no espaço da transparência ou visibilidade dos seus atos, mormente os respeitantes àquelas rubricas necessariamente enfeixadas na lei orçamentária anual, como é o caso das receitas e despesas públicas. Não sendo por outra razão que os atentados a tal lei orçamentária são tipificados pela Constituição como 'crimes de responsabilidade' (inciso VI do art. 85).

Como anotou o TST em julgamento de Recurso de Revista do Estado do Paraná e da SANEPAR o administrador público é *"protagonista principal a alçar a publicidade a status de princípio constitucional inafastável, com o fim de harmonizar a conduta com os demais princípios, em especial, da moralidade e da legalidade, e efetivar, assim a participação dos atores sociais no controle dos atos administradores"*.³

No TST, contudo, diversamente do STF, conforme visto, a questão apresenta-se ainda polêmica, não se tendo notícia de posicionamento após a edição da atual Lei de Transparência.

5.

Em linha com o pensamento expresso no STF, foi aprovada a Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que *"dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal"*, aplicável *"as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios"* (cf. artigos 1º e p. ún).



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA TRABALHISTA E PREVIDENCIÁRIA

Nos termos do art. 8º da Lei da Transparência, *“é dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas”*, o que inclui os pagamentos dos servidores, como registrou Ayres Britto:

“... 8. Por fim, registro que, quando da entrada em vigor da recente Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação Pública), esta nossa Corte decidiu ‘divulgar, de forma ativa e irrestrita, os subsídios dos ministros e a remuneração dos servidores do quadro de pessoal do Supremo Tribunal Federal, assim como os proventos dos ministros aposentados, dos servidores inativos e dos pensionistas’”

Ainda não há manifestação da jurisprudência quanto à divulgação dos salários dos empregados na rede eletrônica, com fundamento na Lei da Transparência (LC nº 12.527/2011), mas o STF sinaliza no sentido de que a tensão entre os princípios da publicidade e da privacidade deve ser resolvida em favor da primeira, até porque essa foi a opção do legislador.

Em que pese a situação exposta – que indicaria ausência de dúvidas quanto à legitimidade da atuação da Administração Pública na divulgação dos nomes e salários sob o regime da lei atual, há que tecer considerações em relação ao alcance de lei nova, visto que promulgada, eventualmente, após o trânsito em julgado das sentenças desfavoráveis às entidades, face à intangibilidade da coisa julgada, ou mesmo em face de sentenças ainda não transitadas em julgado, mas que decidiram no mesmo sentido.

As decisões noticiadas acolhem o pedido, *“mantendo a determinação para que os reclamados [COHAPAR e Estado do Paraná] 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”* e para *“abster-se de divulgar nos site do Governo do Estado do Paraná os nomes dos substituídos integrantes da categoria do Sindicato Autor [SENGE], sob pena de incorrer em multa diária de R\$ 100,00”*; e *“a se absterem de divulgar listagem com nomes e remunerações brutas dos empregados da primeira reclamada [PARANACIDADE], sob pena de pagamento de multa diária de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) por empregado”*. As três decisões passaram e julgado.

L



III. Parecer

1.

Segundo a doutrina majoritária, a obediência ao princípio da moralidade na aplicação e interpretação do direito é a mais relevante ação para determinar a estabilização das relações jurídicas.

Com efeito, qualquer conduta privada ou estatal está subordinada à moralidade, inclusive a própria supremacia da lei.

De forma que, quando as leis são aplicadas pela Justiça estão necessária e diretamente vinculadas aos princípios da moralidade e da legalidade, uma vez que, como poder do Estado, deve defender o rigor ético na sua conduta e de seus jurisdicionados.

Não há prerrogativa que possa ser outorgada à sentença judicial que confronte com o sistema constitucional adotado. Carmem Lúcia Antunes Rocha afirma que *"a exigência da moralidade administrativa firmou-se como um dos baluartes da confiança do povo no próprio Estado", sendo "não apenas Direito, mas direito público subjetivo do cidadão: todo cidadão tem direito ao governo honesto"*⁴.

Ainda, Celso Bastos afirma que *"não mais se admite reduzir moral jurídica a uma questão de legalidade..., pois "o princípio insculpido na atual Carta Magna, em seu artigo 37, não deixa dúvidas quanto à autonomia da moralidade enquanto realidade jurídica"*⁵.

Reside nesse ponto a questão do alcance da coisa julgada quando em conflito com os princípios da moralidade e da legalidade, como também a realidade das relações humanas e com outros princípios da Constituição Federal.

4ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. *Princípios constitucionais da administração pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994, p. 190

5BASTOS, Celso Ribeiro. *O princípio da moralidade no direito tributário*. Coord. Ives Gandra da Silva Martins. São Paulo: Revista dos Tribunais e Centro de Extensão Universitária, 1996, p. 57, Pesquisas Tributárias – Nova Série, 2



ESTADO DO PARANÁ

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCURADORIA TRABALHISTA E PREVIDENCIÁRIA

2.

Os institutos de direito intertemporal, com base nos comandos constitucionais e na Lei de Introdução ao Código Civil, invocam os possíveis conflitos existentes entre lei nova, no caso a Lei da Transparência, e a coisa julgada que, no caso, eventualmente a antecedeu, e tem perspectiva de vir a se concretizar adiante, pois as sentenças foram todas proferidas antes de vir a lume a legislação nova.

No caso em tela a eventual coisa julgada, qual seja, o direito de manter a intimidade, chamar-se-á velha, instantânea, imediata e ampliativa de direitos. Velha porque ocorreu antes da nova lei e ampliativa de direitos porque o comando constitucional é principiológico.

Partindo desse conceito, tem-se que a Lei da Transparência em relação a este princípio é restritiva de direitos porque, tendo sopesado os princípios da garantia da intimidade e princípios da publicidade e da moralidade da administração pública, optou pelos últimos ao ser promulgada, resolvendo assim, como se disse a tensão entre tais exigências.

A partir dessa definição, os efeitos da lei nova em relação à coisa julgada: a lei nova terá aplicação imediata e geral, alcançando os direitos titularizados a partir da sua entrada em vigência.

Por outro lado, a lei nova não alcançará os direitos titularizados e exercidos, sob o manto da coisa julgada, na vigência da lei velha. Ainda, a lei nova nunca poderá retroagir para prejudicar.

Os autores das ações em face da COHAPAR e outras entidades, como a PARANACIDADE, tiveram, eventualmente, o direito à intimidade protegido pela tutela judicial, e exercitado na vigência da "lei velha" (o termo está destacado, visto que se está utilizando um termo substitutivo para a garantia constitucional da intimidade, que permanece vigente).

A nova Lei da Transparência portanto, não poderia afetar a sentença transitada em julgado no sentido de modificá-la, ou seja, retirar dos autores o direito alcançado naquele processo, sob as circunstâncias (causa de pedir) ali demonstradas.

L.



ESTADO DO PARANÁ

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCURADORIA TRABALHISTA E PREVIDENCIÁRIA

Mesmo não transitada em julgado, a norma não retroagiria pelo simples motivo de que seria mais prejudicial aos autores.

Em síntese conclusiva:

A lei não pode alterar o conteúdo do julgado, após a formação da coisa julgada. Editada a sentença sobre determinado caso concreto, é irrelevante que a lei disciplinadora do tema seja alterada, dado que a solução prescrita pela sentença, ainda que tenha de produzir seus efeitos no futuro, é intocável, não se lhe podendo opor comando diferente, ainda que editado por lei.

A Coisa Julgada, entretanto, não impede que a lei nova passa a reger diferentemente os fatos ocorridos a partir de sua vigência.

Essa conclusão, que se assenta em diversos precedentes do STF⁶, permite afirmar que os efeitos da Lei de Transparência são para o futuro, não podendo ferir direitos assegurados por sentença judicial, que, todavia, não trata senão das situações pretéritas, exatamente como postas **sub judice**.

Dito por outro modo, "a coisa julgada não constitui óbice à alteração de regime jurídico pela superveniência de lei nova modificadora"⁷.

6Em nosso sistema jurídico, a regra de que a lei nova não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada, por estar inserida no texto da Carta Magna (art. 5º,XXXVI), tem caráter constitucional, impedindo, portanto, que a legislação infraconstitucional, ainda quando de ordem pública, retroaja para alcançar o direito adquirido, o ato jurídico perfeito ou a coisa julgada, ou que o Juiz a aplique retroativamente. E a retroação ocorre ainda quando se pretende aplicar de imediato a lei nova para alcançar os efeitos futuros de fatos passados que se consubstanciem em qualquer das referidas limitações, pois ainda nesse caso há retroatividade – a retroatividade mínima –, uma vez que se a causa do efeito é o direito adquirido, a coisa julgada, ou o ato jurídico perfeito, modificando-se seus efeitos por força da lei nova, altera-se essa causa que constitucionalmente é infensa a tal alteração. RE 188366 / SP – SÃO PAULO Relator(a): Min. MOREIRA ALVES Julgamento: 19/10/1999 Órgão Julgador: Primeira Turma Publicação DJ 19-11-1999 PP-00067 EMENT VOL-01972-02 PP-00382

7RE 118115 EDv / SP Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO Relator(a) p/ Acórdão: Min. ILMAR GALVÃO Julgamento: 13/08/1997 Órgão Julgador: Tribunal Pleno Publicação DJ 07-12-2000 PP-00049 EMENT VOL-02015-04 PP-00705 RE 118115 Edv/SP -Publicação DJ 07-12-2000 PP-00049 EMENT VOL-02015-04 PP-00705

L



ESTADO DO PARANÁ

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCURADORIA TRABALHISTA E PREVIDENCIÁRIA

Afastada a incidência da nova norma sobre a coisa julgada, assim como exposto, necessário se faz adiantar a possibilidade do órgão público, assim que efetuar o procedimento legal (inserção de salários na internet), fundamentado na LC 12.527/2011 ser questionado judicialmente sobre a ilegalidade em fazê-lo face à coisa julgada.

Preliminarmente, necessária a afirmação de que se a Constituição Federal protege a coisa julgada é no sentido da irretroatividade da lei, como corolário da segurança jurídica. Ou seja, protege a solução dada no caso concreto, que não poderá ser modificada retroativamente pela lei nova. Assim, a "coisa julgada" não é o instituto a ser protegido de forma absoluta, porque, se assim não fosse, seriam inconstitucionais a revisão criminal e a ação rescisória, por exemplo: a sentença passada em julgado está, sim, protegida contra a lei nova, que não lhe poderá alterar o conteúdo, atuando de forma retroativa.

É possível que, quando da nova divulgação, os servidores entendam como violada a coisa julgada, e recorram a este fundamento para disciplinar a situação. No entanto, o direito que lhes foi assegurado e hoje coisa julgada foi na vigência de "lei velha", e foi exercitado nesse tempo. A nova disciplina jurídica (lei nova) é que incidirá para os casos não julgados que, por óbvio, poderão receber decisão favorável ou não à Administração Pública.

3.

Todavia, e sem embargo das conclusões acima endossadas, a amplitude com que foram editadas as sentenças referidas recomenda outro tipo de cautela.

Com efeito, como visto nas linhas precedentes, os julgados simplesmente impõem obrigação de não-fazer, consistente na proibição de divulgar os nomes dos empregados das entidades da Administração Pública do Estado em Portais de Transparência, não condicionando a qualquer medida, exceto no caso do PARANACIDADE, onde consta ressalva: "*permitida, por outro lado, a divulgação dos cargos, sua quantidade e respectivos salários líquidos*".

L.



ESTADO DO PARANÁ

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCURADORIA TRABALHISTA E PREVIDENCIÁRIA

Se por um lado o CPC estabelece que a sentença que julgar total ou parcialmente a lide tem força de lei nos limites da lide e das questões decididas (art. 468), por outro, prevê:

“Art. 471- Nenhum juiz decidirá novamente as questões já decididas, relativas à mesma lide, salvo:

I – se, tratando-se de relação jurídica continuativa, sobreveio modificação no estado de fato ou de direito; caso em que poderá a parte pedir a revisão do que foi estatuído na sentença.”

Nos termos desse dispositivo, a intangibilidade da coisa julgada comporta exceção em se tratando de relação jurídica continuativa, em que sobrevém modificação no estado de fato ou de direito, no caso, a mudança de regime.

Tal é o caso dos substituídos das entidades nas ações: à data do ajuizamento das ações, o regime jurídico da divulgação dos nomes e salários era um, haurido diretamente da Constituição, como preconizado pelo STF; atualmente, a disciplina é outra e deflui da Lei.

A relação jurídica entre os empregados e as entidades da Administração Indireta, contudo, permanece, atraindo a aplicação do referido artigo 471, posto que inegavelmente sobreveio alteração no estado de direito, cabendo à parte pedir a revisão do que foi decidido.

É dizer: toda sentença proferida sobre uma relação jurídica continuativa (como é a de emprego), contém uma cláusula **rebus sic stantibus**, isto é, é proferida para uma situação definida no tempo, de modo que, alteradas essas condições (sejam de fato, sejam direito, como no caso), resta autorizada a revisão para adequá-la à nova situação estabelecida, como anotam Nelson NERY Jr., e Rosa Maria de Andrade NERY⁸: “*modificadas as condições fáticas ou jurídicas sobre as quais se formou a anterior coisa julgada material, tem-se uma nova ação, isto é, com nova causa de pedir próxima (fundamento de fato) ou nova causa de pedir remota (fundamento de direito)*”.

⁸Código de Processo Civil comentado, 12ª edição revista, atualizada e ampliada. São Paulo: ed. Revista dos Tribunais, 2012, p. 844-845.

X.



ESTADO DO PARANÁ

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCURADORIA TRABALHISTA E PREVIDENCIÁRIA

Essa sentença, *"que aprecia um feito cujo suporte é constituído por relação dessa natureza, atende aos pressupostos do tempo em que foi proferida, sem, entretanto, extinguir a própria relação jurídica, que continua sujeita às variações de seus elementos"*⁹.

Na jurisprudência encontram-se decisões no sentido¹⁰ do reconhecimento das alterações da situação de fato ou de direito, indicando para a possibilidade de ser invocada a jurisdição inclusive diretamente, nos próprios autos da ação em fase executiva.

Entretanto, como observado nas linhas acima, a doutrina inclina-se para a necessidade da propositura de nova demanda, já que a **causa petendi** é diversa da que foi apresentada na ação anteriormente ajuizada: *"não se trata da "repropositura" da mesma ação anterior, cuja sentença de mérito foi acobertada pela autoridade da coisa julgada mas de "propositura" de ação nova, fundada em novos fatos ou em novo direito"*.¹¹

9NERY JR., *op. cit.*, p. 844

10*EMENTA: PRECATÓRIO. SENTENÇA DE LIQUIDAÇÃO. LIMITAÇÃO TEMPORAL DA CONDENAÇÃO. REGIME JURÍDICO ÚNICO. 1. Recurso ordinário e recurso de ofício em agravo regimental interpostos contra decisão de Presidente de Tribunal Regional do Trabalho que indefere requerimento de limitação da atualização dos cálculos do precatório à data da instituição do Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Federais. 2. Consoante dispõe o artigo 114 da Constituição Federal de 1988, sobrevindo a mudança de regime jurídico imposta pela Lei nº 8112/90, cessa para a Justiça do Trabalho competência material para executar parcelas salariais referentes ao período estatutário. 3. Não configura ofensa à coisa julgada a limitação, em atualização dos cálculos do precatório, dos efeitos pecuniários da sentença transitada em julgado ao período em que o exequente submetia-se à legislação trabalhista. Nos termos do artigo 471, inciso I, do CPC, a intangibilidade da coisa julgada comporta exceção se se trata de relação jurídica continuativa, em que sobrevém modificação no estado de fato ou de direito, no caso, a transmutação do regime jurídico. 4. Recursos de ofício e ordinário providos para determinar que a atualização dos cálculos do precatório objeto dos presentes autos seja feita até 11-12-90, data limite da competência da Justiça do Trabalho." (TST, DECISÃO: 15 05 2003, PROC: RXOFROAG - 26343-2002-900-21-00, REMESSA "EX OFFICIO" E RECURSO ORDINÁRIO EM AGRAVO REGIMENTAL, TRIBUNAL PLENO, DJ DATA: 13-06-2003, REMETENTE: TRT DA 21ª REGIÃO, RECORRENTE: UNIÃO FEDERAL (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE), RECORRIDOS: REGINA APARECIDA DE MACÊDO E OUTROS, REDATOR DESIGNADO, MINISTRO JOÃO ORESTE DALAZEN).

11NERY JR., *op. cit.*, p. 845



ESTADO DO PARANÁ

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCURADORIA TRABALHISTA E PREVIDENCIÁRIA

IV. Conclusão

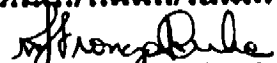
1. A divulgação dos nomes, cargos e salários dos empregados das entidades componentes da Administração Pública encontra abrigo na Constituição de 1988, conforme entendimento majoritário no Supremo Tribunal Federal;
2. A chamada Lei da Transparência, editada sob os fundamentos já consagrados na Suprema Corte, veio disciplinar tal publicidade, concretizando a opção do legislador por tal princípio constitucional, na ponderação com as garantias da intimidade e privacidade, igualmente presentes na Carta de 1988;
3. Assim sendo, a existência de decisões judiciais, transitadas ou não em julgado, em sentido contrário, não poderia servir de obstáculo à divulgação nos termos da Lei Federal 12.527/2011, pois a coisa julgada não constitui óbice à alteração de regime jurídico pela superveniência de lei nova modificadora;
4. Todavia, considerando a autoridade da coisa julgada e a condenação em multa pelo eventual descumprimento das sentenças – que não ressalvaram, de modo explícito, sua eficácia no tempo –, recomenda-se seja observado o disposto no art. 471, I, do CPC, para, mediante ação nova, seja reconhecido o direito das entidades procederem à publicação nos termos da legislação atual.

É o parecer, **sub censura**.

Curitiba, 30 de agosto de 2013.


MAURÍCIO PEREIRA DA SILVA
Procurador do Estado OAB/PR 14.435

Ciente;
As Considerações do
Sr. Procurador - Geral
Em 10.09.2013.


Maria Joseane Flanczak da Cunha
Procuradora do Estado
OAB/PR 23.039

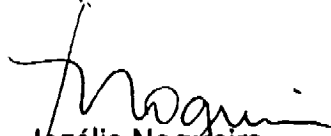


ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
Gabinete do Procurador-Geral

Protocolo nº 12.065.688-0
Despacho nº 815/2013-PGE

- I. Aprovo o Parecer nº 39/2013-PGE, da lavra do Procurador do Estado Maurício Pereira da Silva, em 10 (dez) laudas;
- II. Encaminhe-se ao NJA/SEAP.

Curitiba, 04 de outubro de 2013.


Jozélia Nogueira
Procuradora-geral do Estado