

Porto Alegre, 4 de maio de 2018.

## Orientação Técnica IGAM nº 11.847/2018.

I. O Poder Legislativo do Município de Estância Turística de Ibitinga, SP, através do Sr. Dr. Ricardo, solicita ao IGAM orientação acerca da viabilidade do Projeto de Lei, sem número, de 2018, conforme segue:

Parecer sobre a legalidade e constitucionalidade do PLO 90/2018, Dispõe sobre o Sistema de Registro de Declarações, estabelece a vedação ao Nepotismo e à nomeação e designação de Pessoas condenadas por atos ilícitos para o preenchimento de funções de confiança e cargos em comissão, declarados em lei de livre nomeação e exoneração, além da transparência e publicidade de informações quanto às contratações e gastos com pessoal dos Poderes Executivo e Legislativo e das Entidades subvencionadas pelo Município, e dá outras providências., e dá outras providências, de autoria do Vereador MARCO ANTÔNIO DA FONSECA.

II. Quanto ao tema: Capítulo II – Do Sistema de Registro de Declaração:

Veja-se que se trata de ônus já estatuído em lei, qual seja Lei Federal n. 8.429, de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa):

### CAPÍTULO IV Da Declaração de Bens

Art. 13. A posse e o exercício de agente público ficam condicionados à apresentação de declaração dos bens e valores que compõem o seu patrimônio privado, a fim de ser arquivada no serviço de pessoal competente. (Regulamento) (Regulamento)

§ 1º A declaração compreenderá imóveis, móveis, semoventes, dinheiro, títulos, ações, e qualquer outra espécie de bens e valores patrimoniais, localizado no País ou no exterior, e, quando for o caso, abrangerá os bens e valores patrimoniais do cônjuge ou companheiro, dos filhos e de outras pessoas que vivam sob a dependência econômica do declarante, excluídos apenas os objetos e utensílios de uso doméstico.

§ 2º A declaração de bens será anualmente atualizada e na data em que o agente público deixar o exercício do mandato, cargo, emprego ou função.

§ 3º Será punido com a pena de demissão, a bem do serviço público, sem prejuízo de outras sanções cabíveis, o agente público

que se recusar a prestar declaração dos bens, dentro do prazo determinado, ou que a prestar falsa.

§ 4º O declarante, a seu critério, poderá entregar cópia da declaração anual de bens apresentada à Delegacia da Receita Federal na conformidade da legislação do Imposto sobre a Renda e proventos de qualquer natureza, com as necessárias atualizações, para suprir a exigência contida no caput e no § 2º deste artigo

Assim, os requisitos e as situações estão na Lei Geral acima. Então, compete a cada Poder, conforme sua independência (art. 2º, da Constituição Federal) dispor sobre o setor/secretaria competente para o recebimento da declaração, bem como o prazo fatal para a entrega.

O art. 7º, por sinal, ao impor que o único lugar para o protocolo é a Câmara de Ibitinga é inconstitucional, pois conflita diretamente com a independência de Poderes, já que o Executivo é competente para dispor sobre a entrega de tais documentos pelos seus agentes.

Isso posto, tem-se por prejudicada esse e os demais dispositivos que impõe ônus para o Poder Executivo.

III. Quanto ao tema: **Capítulo III - "Da Vedação de nomeação ou designação de pessoas condenadas por atos ilícitos para o preenchimento de cargos de agentes políticos, cargos em comissão ou de funções de confiança ou gratificadas"**, tal nada mais é do que a reprodução da "Ficha Limpa".

Por algum tempo, no âmbito municipal, circularam os famosos projetos de "Lei da Ficha Limpa", onde se tentou, calcado em critérios de impessoalidade e moralidade, instituir óbices as nomeações para cargos em comissão e funções de confiança daqueles que atentaram contra a boa-administração.

Por muito tempo, igualmente, discutiu-se, em lides judiciais, a quem competia a iniciativa para dispor sobre o tema da "Ficha Limpa", aplicada a localidade (ou se os vereadores poderiam apresentar projetos dessa iniciativa, cobrindo todo o Município – Executivo, Legislativo, Autarquias, etc.).

Depois de debates acalorados, os Tribunais chegaram a decisão pela possibilidade de que o vereador apresentasse tal proposição. Nesse sentido, segue a jurisprudência acerca da matéria:

Classe/Assunto: Embargos de Declaração / Atos Administrativos  
Relator(a): Guerrieri Rezende  
Comarca: São Paulo  
Órgão julgador: Órgão Especial  
Data do julgamento: 29/07/2015  
Data de publicação: 30/07/2015  
Data de registro: 30/07/2015

Ementa: I - Embargos declaratórios. Inocorrência de omissão, contradição ou obscuridade. Falta dos requisitos legais do artigo 535 do Código de Processo Civil. II - Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei municipal de Echaporã n. 02/2014, 8 de dezembro de 2014, que 'estabelece as hipóteses de impedimento para a nomeação, designação ou contratação, em comissão, de funções, cargos e empregos na administração pública direta e indireta do município. III – Diploma que não padece de vício de iniciativa. Matéria não reservada ao Chefe do Poder Executivo. A lei local versou sobre impedimentos à nomeação para cargos de provimento em comissão ou em caráter temporário, com base nas hipóteses de inelegibilidade previstas na Lei da Ficha Limpa. Essa matéria não se insere dentre aquelas reservadas exclusivamente à iniciativa do Chefe do Poder Executivo, elencadas nos itens 1 a 6 do §2º do artigo 24 da Constituição do Estado de São Paulo e aplicáveis aos Municípios por força do artigo 144 da mesma Carta. IV - Fixar impedimentos à nomeação para cargos de provimento em comissão é matéria que está na alçada da competência comum atribuída ao Poder Legislativo e Poder Executivo e passa ao largo do tema da organização da Administração Pública, esse sim privativo do Chefe do Executivo. V – Ação improcedente. Cassada a liminar." VI – Embargos rejeitados." Visualizar Ementa Completa. TJ/SP (grifou-se)

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE ESPUMOSO. LEI Nº 3.756/2017. FICHA LIMPA MUNICIPAL. NOMEAÇÕES PARA CARGOS EM COMISSÃO E FUNÇÕES GRATIFICADAS. VÍCIO FORMAL E MORALIDADE ADMINISTRATIVA. ARTIGO 37, CF/88, E 19, CE/89. A moralidade administrativa, tratada em os arts. 37, CF/88, e 19, CE/89, corresponde a normatização de eficácia direta e aplicabilidade imediata, a dispensar, até, texto normativo regulamentar. Por isso, bem pode o legislador municipal, decalcando essencialmente banimento ao exercício de cargos eletivos, transpor tais restrições quanto a cargos comissionados, assim como funções gratificadas. Necessário, ademais, estabelecer diferença entre requisitos para os provimentos dos cargos (como, v.g., idade), de exclusividade do Chefe do respectivo Poder, com as condições para ocupação de cargos públicos, impregnadas estas de resguardo aos valores básicos constitucionais. (...) (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70074646969, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em 23/10/2017)

Tudo isso para relacionar que a presente proposição termina por apresentar critérios similares aos projetos de lei que versam sobre "Ficha Limpa" no Município, ao menos no que tange ao art. 11.

IV. Quanto ao tema da nomeação de cargos em comissão no Município de Ibitinga, SP, **no Projeto de Lei - Capítulo IV – Da Vedação ao Nepotismo:**

Primeiramente, tem-se que a competência é comum no que tange à

possibilidade de legislar acerca do nepotismo, conforme já decidiu o STF<sup>1</sup>:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 570.392 RIO GRANDE DO SUL  
RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA RECTE.(S) :ESTADO DO RIO  
GRANDE DO RUL PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO  
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL RECDO.(A/S) :PREFEITO DO  
MUNICÍPIO DE GARIBALDI ADV.(A/S) :GLADIMIR CHIELE E  
OUTRO(A/S) Ementa: RECURSO EXTRAORDINÁRIO.  
REPERCUSSÃO GERAL. LEI PROIBITIVA DE NEPOTISMO. VÍCIO  
FORMAL DE INICIATIVA LEGISLATIVA: INEXISTÊNCIA. NORMA  
COERENTE COM OS PRINCÍPIOS DO ART. 37, CAPUT, DA  
CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. RECURSO EXTRAORDINÁRIO  
PROVIDO. 1. O Procurador-Geral do Estado dispõe de legitimidade  
para interpor recurso extraordinário contra acórdão do Tribunal de  
Justiça proferido em representação de inconstitucionalidade (art.  
125, § 2º, da Constituição da República) em defesa de lei ou ato  
normativo estadual ou municipal, em simetria a mesma competência  
atribuída ao Advogado-Geral da União (art. 103, § 3º, da Constituição  
da República). Teoria dos poderes implícitos. 2. Não é privativa do  
Chefe do Poder Executivo a competência para a iniciativa legislativa  
de lei sobre nepotismo na Administração Pública: leis com esse  
conteúdo normativo dão concretude aos princípios da moralidade e  
da impessoalidade do art. 37, caput, da Constituição da República,  
que, ademais, têm aplicabilidade imediata, ou seja, independente de  
lei. Precedentes. Súmula Vinculante n. 13. 3. Recurso extraordinário  
provedo. A C Ó R D Ã O Vistos, relatados e discutidos estes autos,  
acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão  
Plenária, sob a Presidência da Ministra Cármen Lúcia (Vice-  
Presidente), na conformidade da ata de julgamento e das notas  
taquigráficas, por unanimidade, em rejeitar as Supremo Tribunal  
Federal Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-  
2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves  
Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no  
endereço eletrônico <http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/> sob o  
número 7516753. Supremo Tribunal Federal Inteiro Teor do Acórdão  
- Página 1 de 20 Ementa e Acórdão RE 570392 / RS preliminares. O  
Tribunal, por maioria, vencido o Ministro Marco Aurélio, deu  
provimento ao recurso para cassar o acórdão recorrido,  
reconhecendo constitucional a Lei nº 2.040/1990 do Município de  
Garibaldi, firmando-se a tese de que leis que tratam dos casos de  
vedação a nepotismo não são de iniciativa exclusiva do Chefe do  
Poder Executivo, nos termos do voto da Relatora. Ausente,  
justificadamente, o Ministro Ricardo Lewandowski (Presidente), em  
viagem à Itália para participar da "101ª Sessão Plenária da  
Comissão de Veneza". Brasília, 11 de dezembro de 2014. Ministra  
CÁRMEN LÚCIA – Relatora.

PLENÁRIO EXTRATO DE ATA RECURSO EXTRAORDINÁRIO  
570.392 PROCED. : RIO GRANDE DO SUL RELATORA : MIN.  
CÁRMEN LÚCIA RECTE.(S) : ESTADO DO RIO GRANDE DO RUL  
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO  
GRANDE DO SUL RECDO.(A/S) : PREFEITO DO MUNICÍPIO DE

<sup>1</sup> Disponível no site: [file:///C:/Users/daniel.pires/Downloads/texto\\_301758390.pdf](file:///C:/Users/daniel.pires/Downloads/texto_301758390.pdf). Acesso na data.

GARIBALDI ADV.(A/S) : GLADIMIR CHIELE E OUTRO(A/S)  
Decisão: O Tribunal, por unanimidade, rejeitou as preliminares. O Tribunal, por maioria, venceu o Ministro Marco Aurélio, deu provimento ao recurso para cassar o acórdão recorrido, reconhecendo constitucional a Lei nº 2.040/1990 do Município de Garibaldi, firmando-se a tese de que leis que tratam dos casos de vedação a nepotismo não são de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, tudo nos termos do voto da Relatora. Ausente, justificadamente, o Ministro Ricardo Lewandowski (Presidente), em viagem à Itália para participar da "101ª Sessão Plenária da Comissão de Veneza". Presidiu o julgamento a Ministra Cármen Lúcia (Vice-Presidente). Plenário, 11.12.2014. Abriu a sessão o Ministro Ricardo Lewandowski (Presidente), que se retirou para seguir em viagem à Itália para participar da "101ª Sessão Plenária da Comissão de Veneza". Presidiu a sessão a Ministra Cármen Lúcia (Vice-Presidente). Presentes os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Dias Toffoli, Luiz Fux, Rosa Weber, Teori Zavascki e Roberto Barroso. Vice-Procuradora-Geral da República, Dra. Ela Wiecko Volkmer de Castilho. p/ Fabiane Pereira de Oliveira Duarte Assessora-Chefe do Plenário.

Assim, o Edil poderá apresentar projeto que trata sobre nepotismo, em tese, aplicado no Município.

Veja-se a Lei Orgânica do Município<sup>2</sup>

ART. 82 - Para a organização da administração pública direta e indireta, inclusive as fundações instituídas ou mantidas por qualquer dos Poderes do Município, é obrigatório o cumprimento das seguintes normas:

(...)

II - a investidura em cargo ou emprego público no Município depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, **ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração**; (REDAÇÃO DO INCISO ALTERADA PELA EMENDA Nº 17, DE 08/07/2008) (grifou-se)

O dispositivo acima acompanha o dogma posto no inciso V do art. 37 da Carta Magna de 1988, que aduz:

Art. 37 (...)

V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

<sup>2</sup> Disponível em: <http://www.ibitinga.sp.leg.br/legislacao/lei-organica>. Acesso na data.

Nisso, tem-se o texto notório da Súmula Vinculante no 13 do Supremo Tribunal Federal – STF, que é cristalino ao dizer:

## Súmula Vinculante 13

A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal.

O texto, por si só, já seria autoaplicável a Administração Pública Municipal. Contudo, o presente projeto intenta ampliar situações que consideraria como de nepotismo, conforme tem-se do **art. 12 a o art. 17**.

Tem-se que a situação de nepotismo diz respeito à nomeação para cargos em comissão e funções gratificadas, afastando o favorecimento por relação de parentesco, que possa ocorrer através do gestor e outros em posição na Administração.

Ocorre que o art. 12, *caput*, do projeto, resta inadequado ao intervir na administração de entidades privadas (terceiros, posicionados no Terceiro Setor). Ainda que recebam recursos, verbas, repasses, subvenções ou subsídios do Poder Público, sua Administração é da iniciativa privada.

Veja-se, então, o bloqueio a intervenção da iniciativa privada pelo Poder Público – leia-se também legislador – no que tange ao art. 170, da Constituição Federal:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e **na livre iniciativa**, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995)

# IGAM<sup>®</sup>

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei. (grifou-se)

Isso posto, não poderá o projeto ter gerência em quem a entidade privada irá contratar para seus cargos de chefia (irmão do Prefeito, filho de Vereador, etc...). O que terá que ser observado, sempre, são os óbices que vedam a contratação de empresa de servidor (art. 9<sup>º</sup>, da Lei Federal n. 8.666/93), ou mesmo os impedimentos do art. 54, da CF, aplicável aos vereadores:

Art. 54. Os Deputados e Senadores não poderão:

I - desde a expedição do diploma:

a) firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes;

(...)

II - desde a posse:

a) ser proprietários, controladores ou diretores de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público, ou nela exercer função remunerada;

(...)

Esses impedimentos, aliás, já estão na Constituição Federal. O mesmo argumento, ora dissertado, vale para o art. 16, *caput*.

Ademais, o mesmo art. 12 invade esfera da União e do Estado para legislar acerca da matéria de impedimentos, ao agregar a situação em que esses promovam repasses para entidades privadas e indicar que essas estariam proibidas de contratar esse ou aquele indivíduo. Tal viola o princípio da separação de poderes e da organização do Estado.

Sendo assim, os arts. 12 e 16 do projeto resta prejudicado, já que invade a esfera da livre iniciativa (art. 170, *caput*, da Constituição Federal) e ofende a iniciativa da União e Estado.

Em prosseguindo, tem-se que o art. 13, inciso I, destaca a impossibilidade de nomeação de indivíduo, incluso nas situações descritas no *caput*, para agente político. Todavia, tal vai em outra via do que está decidido na própria jurisprudência do Tribunal da Justiça do Estado de São Paulo:

---

<sup>3</sup> Art. 9º Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários:

I - o autor do projeto, básico ou executivo, pessoa física ou jurídica;

II - empresa, isoladamente ou em consórcio, responsável pela elaboração do projeto básico ou executivo ou da qual o autor do projeto seja dirigente, gerente, acionista ou detentor de mais de 5% (cinco por cento) do capital com direito a voto ou controlador, responsável técnico ou subcontratado;

III - servidor ou dirigente de órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação.

1006988-98.2013.8.26.0152  (42 ocorrências encontradas no inteiro teor do documento)  
Classe/Assunto: Apelação / Improbidade Administrativa  
Relator(a): Marrey Uint  
Comarca: Cotia  
Órgão julgador: 3ª Câmara de Direito Público  
Data do julgamento: 24/10/2017  
Data de publicação: 26/10/2017  
Data de registro: 26/10/2017  
Ementa: Apelação cível – Direito Administrativo – ação civil pública por ato de improbidade administrativa – Nepotismo inexistente para a nomeação de agentes políticos, inteligência da súmula vinculante 13 do STF interpretada conforme os precedentes do STF e STJ - Sentença mantida – Recurso voluntário e reexame necessários desprovidos.

Assim, o dispositivo poderá ser contestado, futuramente, via ação judicial.

Ainda, vale destacar que o art. 13, em seus incisos II e III, relaciona situação de vedação para a nomeação de estagiários e de contratação temporária.

Ora, se esses passarem pelo devido processo seletivo simplificado, enquanto critério de impessoalidade, não se observa óbice para a sua contratação. Da mesma forma seria com o concursado (aprovado para cargo público).

Isso posto, tem-se que o art. 13, II e III, também demandaria revisão.

Por fim, os arts. 16, §1º e 17 criam obrigações para o Poder Executivo e seus agentes, o que viola a independência de poderes (por exemplo, ao vincular o envio de ofício, determinar a rescisão de contratos, ou até mesmo o protocolo de declaração, todos atos administrativos próprios e que exigem lei de cada poder criando o ônus).

V. Quanto ao Capítulo V, Da Transparência e do Acesso à Informação, tem-se como salutar a iniciativa do Edil em dispor sobre o tema, cujo consectário está nos direitos fundamentais do cidadão:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:  
(...)

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

# IGAM®

Ademais, o IGAM possui o texto informativo "Portal da Transparência", contabilidade aplicada ao setor público, pela consultora Adriana, que poderá ser lido, enquanto pesquisa.

Acerca da publicação do nome dos servidores e da sua remuneração há existência de repercussão geral no STF, tema nº 483.

Conforme já referido a Administração Pública está adstrita ao que prevê o inciso XXXIII do art. 5º, da Constituição Federal.

Ainda, existe o princípio da publicidade que rege os atos da Administração, nos termos do *caput* do art. 37, também da Carta Federal<sup>4</sup>.

O inciso X do art. 5º, da CF, dispõe:

Art. 5º (...)

(...)

X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;

Diante dos dispositivos constitucionais, questiona-se: o direito à intimidade, privacidade e segurança do servidor é violado no momento que há a publicação do seu nome e remuneração, inclusive por meio eletrônico, pela Administração?

A publicidade da destinação de cada verba pública está amparada na Constituição Federal, assim, os dados do servidor, que inclui a sua remuneração bruta, é de informação de interesse coletivo ou geral.

A Lei Federal nº 12.527, de 2011, conhecida como Lei de acesso à informação, prevê que os órgãos e entidades públicas promovam a divulgação, "*no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas*" (art. 8º).

Portanto, à "intimidade" do servidor, neste caso, não é entendida como violada, em face de que o princípio da publicidade e o acesso à informação se sobrepõe.

Desta forma, no serviço público as informações relacionadas à remuneração individual dos servidores não são de caráter íntimo que viole a sua segurança ou privacidade.

O Superior Tribunal de Justiça no ano de 2014, por meio do Mandado de Segurança nº 18.847/DF, afirmou que divulgação de remuneração ou subsídio

---

<sup>4</sup> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

# IGAM<sup>®</sup>

Ademais, o IGAM possui o texto informativo “Portal da Transparência”, contabilidade aplicada ao setor público, pela consultora Adriana, que poderá ser lido, enquanto pesquisa.

Acerca da publicação do nome dos servidores e da sua remuneração há existência de repercussão geral no STF, tema nº 483.

Conforme já referido a Administração Pública está adstrita ao que prevê o inciso XXXIII do art. 5º, da Constituição Federal.

Ainda, existe o princípio da publicidade que rege os atos da Administração, nos termos do *caput* do art. 37, também da Carta Federal<sup>4</sup>.

O inciso X do art. 5º, da CF, dispõe:

Art. 5º (...)

(...)

X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;

Diante dos dispositivos constitucionais, questiona-se: o direito à intimidade, privacidade e segurança do servidor é violado no momento que há a publicação do seu nome e remuneração, inclusive por meio eletrônico, pela Administração?

A publicidade da destinação de cada verba pública está amparada na Constituição Federal, assim, os dados do servidor, que inclui a sua remuneração bruta, é de informação de interesse coletivo ou geral.

A Lei Federal nº 12.527, de 2011, conhecida como Lei de acesso à informação, prevê que os órgãos e entidades públicas promovam a divulgação, “*no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas*” (art. 8º).

Portanto, à “intimidade” do servidor, neste caso, não é entendida como violada, em face de que o princípio da publicidade e o acesso à informação se sobrepõe.

Desta forma, no serviço público as informações relacionadas à remuneração individual dos servidores não são de caráter íntimo que viole a sua segurança ou privacidade.

O Superior Tribunal de Justiça no ano de 2014, por meio do Mandado de Segurança nº 18.847/DF, afirmou que divulgação de remuneração ou subsídio

---

<sup>4</sup> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

# IGAM<sup>®</sup>

recebido por ocupante de cargo, posto, graduação, função e emprego público, não envolve informações cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, ressalva prevista no inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal.

De acordo com o Conselho Nacional de Justiça “Com a lei, a publicidade tornou-se a regra e o sigilo, a exceção”<sup>5</sup>.

No ano de 2015 o Supremo Tribunal Federal julgou o ARE nº 652.777/SP, que gerou o tema de Repercussão Geral nº 483:

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 a publicação, inclusive em sítio eletrônico mantido pela Administração Pública, dos nomes dos seus servidores e do valor dos correspondentes vencimentos e vantagens pecuniárias. 2. Recurso extraordinário conhecido e provido (ARE 652.777/SP - RG, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, DJe 1º.7.2015).

O Relator do processo, que foi acompanhado por unanimidade, no seu voto, destacou:

(...)

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.

O Sócio-Diretor do IGAM – André Leandro Barbi de Souza no seu texto “A divulgação da remuneração do servidor e o STF, publicado no Blog Gestão Pública<sup>6</sup>, lembrou que “os julgamentos do Supremo Tribunal Federal, com repercussão geral, têm seus resultados aplicados a todos os demais casos em tramitação, sendo, portanto, fonte fundamental para as decisões administrativas que se relacionam à aplicação da Lei de Acesso à Informação. E nesse caso, alcança não só a remuneração dos servidores ativos, como também o valor dos proventos de aposentadoria e de pensões.”

Desta forma, o STF consolidou o entendimento pela constitucionalidade da publicação do nome dos servidores públicos e do valor da sua remuneração.

Neste contexto, compete aos órgãos da Administração Pública

<sup>5</sup> Fonte: <http://www.cnj.jus.br/transparencia>  
Acessado em 22 de fevereiro de 2017.

<sup>6</sup> Disponível em: <https://www.igam.com.br/gestaopublica/>. Publicado em 24/04/2015.

# IGAM®

Municipal providenciar o atendimento do princípio da publicidade e promover o acesso às informações públicas, divulgando os dados do seu quadro de pessoal, que inclui a respectiva remuneração paga pelos cofres públicos.

Desta forma, deverá a proposição em análise atender os termos da presente orientação técnica, respeitado os princípios constitucionais aplicados à Administração Pública.

VI. Não obstante, tem-se que tal projeto, assim como as demais temáticas, deveriam ser cindidas e trabalhadas em separado.

Veja-se, inclusive, ser essa a orientação da Lei de Legística – LC n. 95, de 1998:

Art. 7º O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios:  
I - excetuadas as codificações, cada lei tratará de um único objeto;  
II - a lei não conterà matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão;  
(...)

Ocorre que o presente projeto versa sobre quatro matérias distintas e importantes no ordenamento jurídico municipal (declaração de bens; nepotismo; ficha limpa e Lei de Transparência e Acesso à Informação).

Ora, a forma como o projeto está desconsidera os dogmas do art. 7º, incisos I e II, da LC n. 95, de 1998. Veja-se que cada lei tratará de um único objeto; e a Lei não poderá conter matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão.

Veja-se que já existe norma federal regulamentando o acesso à informação (Lei Federal n. 12.527/2011) - *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.*

Assim, ao Município caberá estudar a norma e regulamentar os casos de interesse local, em proposição própria, sem outros temas que poderão ser considerados “estranhos”, como ocorre agora.

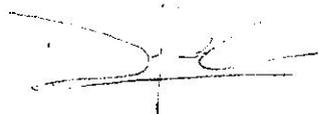
VII. Diante do exposto, entende-se pela inviabilidade jurídica do Projeto de Lei, sem número, de 2018, oriundo de parlamentar, pois apresenta diversas inadequações, conforme assuntado no corpo dessa Orientação, item a item.

# IGAM<sup>®</sup>

Nossa sugestão ao Legislativo local é que opere a cisão das proposições. Paralelamente, aplique a sanatória aquele texto tido como inconstitucional e conflitante, conforme já dissertado por esse Instituto.

Por fim, nada impede que o Legislativo indique minuta de projeto de lei ao Executivo, naquela matéria que lhe for própria, evitando futura impugnação por vício quanto à forma.

O IGAM permanece à disposição.



**DANIEL PIRES CHRISTOFOLI**  
OAB/RS 71.737  
Consultor do IGAM



**VANESSA L. PEDROZO DEMETRIO**  
OAB/RS 104.401  
Supervisora Jurídica do IGAM