



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 16.179 - DF (2011/0039334-8)

RELATOR : MINISTRO ARI PARGENDLER
IMPETRANTE : EMPRESA FOLHA DA MANHÃ S/A
IMPETRANTE : MATHEUS DE ALMEIDA LEITÃO NETTO
ADVOGADO : TAÍS BORJA GASPARIAN E OUTRO(S)
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES
INTERES. : UNIÃO

EMENTA

ADMINISTRATIVO. PASSAPORTE DIPLOMÁTICO. TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

1. *"Todos" - está dito no art. 5º, XXXIII, da Constituição Federal - "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".*

Esse direito individual tem sua contrapartida no dever da Administração Pública de obedecer aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, *publicidade* e eficiência (art. 37, *caput*), dela fazendo parte o cidadão mediante o acesso *"a registros administrativos e a informações sobre atos de governo"* (art. 37, § 3º, inc. II).

A idéia subjacente é a de que a *transparência* dos atos administrativos constitui o modo republicano de governo; sujeita a *res publica* à visibilidade de todos, o poder se autolimita ou é limitado pelo *controle social*, este uma das diretrizes que informaram a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (*editada posteriormente à impetração*), a saber:

"Art. 3º - Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

V - desenvolvimento do controle social da administração pública".

A lei só regulamentou o que já decorria diretamente da norma constitucional, cuja eficácia é plena desde a data da promulgação da Constituição Federal.

2. O nome de quem recebe um passaporte diplomático emitido por *interesse público* não pode ficar escondido do



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

público. O interesse público pertence à *esfera pública* e o que se faz em seu nome está sujeito ao *controle social*, não podendo o ato discricionário de emissão daquele documento ficar restrito ao domínio do *círculo do poder*. A noção de interesse público não pode ser linearmente confundida com "*razões de Estado*", e, no caso concreto, é incompatível com o segredo da informação.

Segurança concedida.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da PRIMEIRA SEÇÃO do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, conceder a segurança nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Arnaldo Esteves Lima, Herman Benjamin, Napoleão Nunes Maia Filho, Og Fernandes, Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves, Assusete Magalhães e Sérgio Kukina votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 09 de abril de 2014 (data do julgamento).

MINISTRO ARI PARGENDLER
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 16.179 - DF (2011/0039334-8)

RELATÓRIO

EXMO. SR. MINISTRO ARI PARGENDLER (Relator):

A Empresa Folha da Manhã S.A. e outro impetraram o presente *mandado de segurança* contra ato omissivo do Ministro de Estado das Relações Exteriores, requerendo seja determinado o fornecimento dos "*nomes daqueles a quem foram concedidos passaportes diplomáticos durante o período compreendido entre janeiro de 2006 a dezembro de 2010*" (e-stj, fl. 11).

A teor da impetração:

"A regra constitucional e legislativa é a da publicidade, sendo que as únicas ressalvas referem-se tão-somente a informações em que '*sigilo seja ou permaneça imprescindível à segurança do Estado ou da sociedade*' (art. 2º Lei nº 11.111/05 e também art. 4º da Lei 8.159/91) ou que digam respeito à '*inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas*' (art. 7º Lei nº 11.111/05 e também art. 4º da Lei 8.159/91).

Evidentemente que o fornecimento dos nomes das pessoas que possuem passaporte diplomático não viola a intimidade, a honra ou a imagem de seus portadores. Tais documentos não estão sob o abrigo do sigilo. E tanto isso é verdade que se propõe o Executivo a divulgar, doravante, cada passaporte diplomático emitido" (e-stj, fl. 07/08).

Seguiram-se as informações, das quais se destaca o seguinte trecho:

"Precisamos salientar aos doutos julgadores do e. STJ que em alguns casos não é conveniente e oportuno ao Estado brasileiro divulgar certos casos de concessão de passaportes diplomáticos, bem como os fundamentos da concessão, sobretudo os casos relacionados a questões de segurança e aqueles afetos à política externa. Assim, há casos em que se deve ponderar a liberdade de imprensa com o real interesse do País, sobretudo quando a medida for essencial para a proteção do interesse público (STF - RMS 23036/RJ; Rel. Min. Maurício Corrêa; Rel. para Acórdão Min. Nelson Jobim; OJ Segunda Turma; DJ 28/8/2006, pp-00067).

Nesse sentido, salienta o Subsecretário-Geral das Comunidades Brasileiras no exterior:



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

'Com subsídio para a defesa da União, levanto preliminarmente dúvidas, por um lado, sobre se o Itamaraty pode, por decisão própria, divulgar livremente dados que possua sobre terceiros e, de outro, se a impetrante têm título legal para fazer tal exigência. Além desse aspecto, de natureza mais jurídica, haveria outro - de natureza mais política - quanto ao cabimento de ser o MRE obrigado a divulgar os nomes de todas as pessoas que portam passaportes diplomáticos em caráter de excepcionalidade. Isto porque, ao menos em tese, pode-se arguir não ser conveniente para a política externa brasileira, em determinados casos, expor o nome de pessoas designadas para determinadas missões do interesse nacional, bem como, em outros, pode não convir aos interesses do Estado revelar o grau de interesse nacional de determinadas missões desempenhadas por brasileiros no exterior.

Isso não quer dizer que haja casos do gênero entre os que receberam PADIP em caráter excepcional no período indicado. A possibilidade foi invocada apenas em apoio ao argumento de que particulares não tem direito líquido e certo de receber informações desse tipo. No caso concreto, pergunta-se para que finalidade um órgão de imprensa como a folha de São Paulo necessita de nomes de pessoas quando já dispõe, e já publicou na edição de 16 de fevereiro passado, trechos de documento do Itamaraty no qual são pormenorizadamente indicadas as categorias de pessoas beneficiadas e os critérios utilizados para as concessões. A divulgação de nomes de pessoas que constam dos registros do Itamaraty por terem sido destinatárias de serviços consulares - documentos de viagem e notariais, por exemplo - parece ir além do que aquele jornal necessita para fins do adequado exercício de sua função de informação ao público. Tal divulgação, ademais, pode gerar percepções equivocadas e causar problemas para a política externa brasileira.

Observo, a propósito, que com relação à Carteira de matrícula Consular (CMC) - um dos documentos de viagem também regulados pelo Decreto 5.978/2006 - o Itamaraty adota política de confidencialidade estrita quanto aos nomes dos seus titulares, para evitar o risco de que caiam em mãos de autoridades migratórias estrangeiras e possam assim expor brasileiros indocumentados (situação da imensa maioria da nossa diáspora). Por tal razão, diante de uma eventual solicitação de tais dados, o MRE ponderaria quanto à alta inconveniência de fazê-lo e às sérias implicações de tal medida. Naturalmente PADIP e CMC são documentos de viagem diferentes, mas a divulgação dos nomes de titulares de PADIPs poderia levar



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

brasileiros no exterior a supor que o mesmo poderia acontecer com titulares de CMC, prejudicando seriamente a campanha desenvolvida pelo MRE nos últimos anos de promoção da matrícula consular, política que tem como fator persuasório fundamental a garantia de que os nomes e os dados dos matriculados - seja qual for sua situação documental e migratória - serão mantidos sob reserva.

Esta Subsecretaria-Geral, portanto, não considera a divulgação pretendida pela impetrante oportuna, conveniente e ou necessária, mesmo que pudesse ter o efeito positivo de demonstrar a correção dos atos do Itamaraty nesse campo e a ausência de qualquer irregularidade nas concessões. Como indicado, há questões a considerar além do interesse de acabar com quaisquer suspeições sobre o assunto, entre elas a criação de precedente que possa vir a ser futuramente invocado em prejuízo dos interesses do País. No despacho ao Memorandum SG/37/CPP, que se transformou em resposta a consulta sobre o assunto formulada pela Procuradoria-Geral da República, foi demonstrada a legalidade e a motivação dos atos de concessão de PADIPs em caráter de excepcionalidade, nos termos que reproduzo a seguir' (Conf. Despacho ao Mini-Memorando de 4 de março de 2011 em anexo)" (e-stj, fl. 113/114).

O Ministério Público Federal, na pessoa do Subprocurador-Geral da República Wallace de Oliveira Bastos, opinou pela concessão da ordem (e-stj, fl. 143/150).



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 16.179 - DF (2011/0039334-8)



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

BRASIL - 1313418 - 25/04/2014



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

VOTO

EXMO. SR. MINISTRO ARI PARGENDLER (Relator):

1. "Todos" - está dito no art. 5º, XXXIII, da Constituição Federal - *"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"*.

Esse direito individual tem sua contrapartida no dever da Administração Pública de obedecer aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, *publicidade* e eficiência (art. 37, *caput*), dela fazendo parte o cidadão mediante o acesso *"a registros administrativos e a informações sobre atos de governo"* (art. 37, § 3º, inc. II).

A ideia subjacente é a de que a *transparência* dos atos administrativos constitui o modo republicano de governo; sujeita a *res publica* à visibilidade de todos, o poder se autolimita ou é limitado pelo *controle social*, este uma das diretrizes que informaram a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (*editada posteriormente à impetração*), a saber:

"Art. 3º - Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

V - desenvolvimento do controle social da administração pública".

2. Aqui se trata de saber se a emissão de passaportes diplomáticos na forma do art. 6º, § 3º, do Regulamento instituído pelo Decreto nº 5.878, de 2006, pode ou não ser do conhecimento público, *in verbis*:

"Art. 6º Conceder-se-á passaporte diplomático:

I - ao Presidente da República, ao Vice-Presidente e aos ex-Presidentes da República;

II - aos Ministros de Estado, aos ocupantes de cargos de



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

natureza especial e aos titulares de Secretarias vinculadas à Presidência da República;

III - aos Governadores dos Estados e do Distrito Federal;

IV - aos funcionários da Carreira de Diplomata, em atividade e aposentados, de Oficial de Chancelaria e aos Vice-Cônsules em exercício;

V - aos correios diplomáticos;

VI - aos adidos credenciados pelo Ministério das Relações Exteriores;

VII - aos militares a serviço em missões da Organização das Nações Unidas e de outros organismos internacionais, a critério do Ministério das Relações Exteriores;

VIII - aos chefes de missões diplomáticas especiais e aos chefes de delegações em reuniões de caráter diplomático, desde que designados por decreto;

IX - aos membros do Congresso Nacional;

X - aos Ministros do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores e do Tribunal de Contas da União;

XI - ao Procurador-Geral da República e aos Subprocuradores-Gerais do Ministério Público Federal; e

XII - aos juízes brasileiros em Tribunais Internacionais Judiciais ou Tribunais Internacionais Arbitrais.

§ 1º A concessão de passaporte diplomático ao cônjuge, companheiro ou companheira e aos dependentes das pessoas indicadas neste artigo será regulada pelo Ministério das Relações Exteriores.

§ 2º A critério do Ministério das Relações Exteriores e levando-se em conta as peculiaridades do país onde estiverem a serviço, em missão de caráter permanente, conceder-se-á passaporte diplomático a funcionários de outras categorias.

§ 3º Mediante autorização do Ministro de Estado das Relações Exteriores, conceder-se-á passaporte diplomático às pessoas que, embora não relacionadas nos incisos deste artigo, devam portá-lo em função do interesse do País".



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Não está em causa o acerto ou desacerto da autorização do Ministro de Estado das Relações Exteriores para a emissão de passaportes diplomáticos nos termos do aludido § 3º, resumindo-se a lide à possibilidade de acesso público aos nomes das pessoas beneficiadas por esse ato.

São por isso desfocadas as considerações que a esse respeito fez a autoridade impetrada para concluir que *"não houve desvio de finalidade na concessão de passaportes diplomáticos com base em no art. 6º § 3º do Decreto nº 5.978 de 2006"* (e-stj, fl. 113).

3. As informações que ela prestou, no que aqui interessa, suscitam, *"preliminarmente dúvidas, por um lado, sobre se o Itamaraty pode, por decisão própria, divulgar livremente dados que possua sobre terceiros e, de outro, se a impetrante têm título legal para fazer tal exigência"* (e-stj, fl. 113).

O primeiro ponto está relacionado com o art. 5º, X da Constituição Federal, a seguir transcrito:

"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:

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".

Ora, quem obtém um documento de Estado não sofre, com a divulgação desse fato, violação alguma de sua intimidade, privacidade, honra ou imagem; trata-se de ato positivo, que confere ao beneficiário uma prerrogativa que o destaca de seus concidadãos.

O segundo ponto está respondido no art. 5º, XXXIII, da Constituição Federal: *"Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral ..."*. A Lei nº 12.527, de 2011 só regulamentou o que já decorria diretamente da norma constitucional, cuja eficácia é plena desde a data da promulgação da Constituição Federal.

4. O *thema decidendum* propriamente tal está no capítulo



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

que, nas informações, foi articulado como "ponderação à liberdade de imprensa", a saber:

"... em alguns casos não é conveniente e oportuno ao Estado brasileiro divulgar certos casos de concessão de passaporte diplomáticos, bem como os fundamentos da concessão, sobretudo os casos relacionados a questões de segurança e aqueles afetos à política externa. Assim, há casos em que se deve ponderar a liberdade de imprensa com o real interesse do País, sobretudo quando a medida for essencial para proteção do interesse público(STF - RMS 23036/RJ, rel. Min. Maurício Corrêa, rel. para acórdão Min. Nelson Jobim, Segunda Turma, DJ 28.08.2006, p. 67)" - (e-stj, fl. 113).

O respectivo desate depende de saber se o nome de quem recebe um passaporte diplomático emitido por *interesse público* pode ficar escondido do público. Pergunta-se: o interesse público pertence à *esfera pública* e o que se faz em seu nome está sujeito ao *controle social*, ou o interesse público é do exclusivo domínio do *círculo do poder*, que em nome dele faz o que quer ? Salvo melhor juízo, a noção de interesse público não pode ser linearmente confundida com "*razões de Estado*", e, no caso, é incompatível com o segredo da informação. Noutra moldura, até é possível que o interesse público justifique o sigilo, não aqui. Aliás, foi o interesse público que, no precedente do Supremo Tribunal Federal acima citado, motivou o acesso à informação.

"Quando se trata do direito à informação" - lê-se no voto condutor do acórdão, da lavra do Ministro Nelson Jobim - "não há espaço para discricionariedade.

Do mesmo modo, não se pode dar a uma norma interpretação ampliativa para restringir um direito fundamental, restrição essa que não se pautaria em nenhum princípio constitucional de mesmo valor em nosso ordenamento.

O direito fundamental à informação, diante de nossa história recente, é talvez um dos mais caros no elenco do art. 5º da Constituição.

Somente justificativa pautada em princípio estrutural do sistema político brasileiro - como a proteção ao interesse público ou a defesa da intimidade - legitimaria a sua restrição".

Voto, por isso, no sentido de conceder a ordem nos termos do pedido para que a autoridade coatora "*forneça aos*



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

impetrantes os nomes daqueles a quem foram concedidos passaportes diplomáticos durante o período compreendido entre janeiro de 2006 a dezembro de 2010".



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA SEÇÃO

Número Registro: 2011/0039334-8

PROCESSO ELETRÔNICO

MS 16.179 / DF

PAUTA: 09/04/2014

JULGADO: 09/04/2014

Relator

Exmo. Sr. Ministro **ARI PARGENDLER**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **HUMBERTO MARTINS**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **WALLACE DE OLIVEIRA BASTOS**

Secretária

Bela. Carolina Vêras

AUTUAÇÃO

IMPETRANTE : EMPRESA FOLHA DA MANHÃ S/A
IMPETRANTE : MATHEUS DE ALMEIDA LEITÃO NETTO
ADVOGADO : TAÍS BORJA GASPARIAN E OUTRO(S)
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES
INTERES. : UNIÃO

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Atos
Administrativos

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA SEÇÃO, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"A Seção, por unanimidade, concedeu a segurança, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator."

Os Srs. Ministros Arnaldo Esteves Lima, Herman Benjamin, Napoleão Nunes Maia Filho, Og Fernandes, Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves, Assusete Magalhães e Sérgio Kukina votaram com o Sr. Ministro Relator.