

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.892 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. GILMAR MENDES
REQTE.(S)	: ASSOCIACAO BRASILEIRA DE JORNALISMO INVESTIGATIVO - ABRAJI
ADV.(A/S)	: DALISA CAROLINE DE ASSIS ANICETO
INTDO.(A/S)	: CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

V O T O

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR): A questão submetida à apreciação desta Corte consiste em saber se dispositivos da Resolução CNMP 281/2023, ao condicionarem o acesso a informações remuneratórias de membros e servidores do Ministério Público à prévia identificação do interessado e ao ampliarem as hipóteses de risco de violação de dados pessoais, estão em conformidade com os princípios constitucionais da publicidade e transparência administrativa (arts. 5º, XXXIII, e 37 da Constituição Federal), com os direitos fundamentais à proteção de dados pessoais e à liberdade de imprensa (arts. 5º, LXXIX, e 220 da Constituição Federal).

1) Questões preliminares

A requerente detém legitimidade ativa *ad causam* para propositura da presente ação direta de inconstitucionalidade (art. 103, IX, CF), uma vez que se trata de entidade de classe representativa, em âmbito nacional, dos interesses dos profissionais do jornalismo, atividade cujas condições de exercício estão relacionadas à interpretação dos dispositivos impugnados no presente feito. Com efeito, a requerente já teve sua atuação legitimada por esta Corte em outras oportunidades (**ADI 7.055**, rel. Min. Rosa Weber, red. p/ acórdão Min. Luís Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe 4.4.2025; **ADI 7.688 MC-Ref**, rel. Min. Flávio Dino, Tribunal Pleno, DJe 16.10.2024).

Ademais, verifico que a resolução em questão ostenta caráter normativo primário, geral e abstrato, sendo o seu exame cabível em sede

de ação direta de inconstitucionalidade, conforme jurisprudência pacífica desta Corte (ADI 7.423/DF, rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 8.1.2024).

Nesses termos, reputo preenchidos os pressupostos de admissibilidade da ação, razão pela qual **conheço** da presente ação direta de inconstitucionalidade.

2) Breves considerações sobre o direito de acesso a informações públicas

O princípio da publicidade relaciona-se ao direito de informação dos cidadãos e ao dever de transparência do Estado, em conexão direta com o princípio democrático. Com efeito, 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).

Com efeito, o art. 5º, XXXIII, da Constituição Federal, ao estabelecer que *“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”*, erigiu o direito de informação à condição de direito fundamental.

Nesse mesmo sentido, o art. 37 da Constituição Federal estabelece que a Administração Pública de todos os níveis e esferas governamentais obedecerá ao princípio da publicidade. Ademais, o art. 216, § 2º, da Constituição determina que cabe à Administração Pública, na forma de lei, resguardar a gestão da documentação governamental e dar providências para viabilizar a consulta às informações por aqueles que dela necessitam.

Isso porque não há democracia sem a garantia do direito à informação. A transparência é primordial para possibilitar o controle social das atividades do Estado.

A Constituição Federal de 1988 é exemplar na determinação de participação cidadã e publicidade dos atos estatais. Além dos dispositivos já mencionados, destaca-se, por exemplo, o direito de petição e de obtenção de certidões, a garantia do *habeas data* (art. 5º, LXXII) e de realização de audiências públicas (art. 58, § 2º, II) e a regra de publicidade de todos os julgamentos do Poder Judiciário (art. 93, IX, CF/88).

Ademais, os dispositivos dialogam com outros mecanismos concretos de participação cidadã na fiscalização do Estado previstos pela Constituição Federal, como a legitimidade de qualquer cidadão para denunciar irregularidades ao Tribunal de Contas da União (art. 74, §2º) e a obrigatoriedade de disponibilização das contas municipais pelo prazo de sessenta dias para apreciação e questionamento por qualquer contribuinte (art. 31, §3º).

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. Dessa forma, o acesso a informações públicas representa relevante mecanismo de controle democrático:

“O acesso à informação dá aos cidadãos controle democrático sobre o trabalho das autoridades, facilitando a descoberta de diferentes formas de irregularidades, atos ilegais e corrupção. Ao mesmo tempo, confere aos cidadãos os recursos políticos suficientes para lhes permitir participar de maneira plena, como cidadãos iguais (com igual acesso aos dados e informes públicos), da tomada de decisões coletivas às quais estão obrigados.” (RODRIGUES, João Gaspar. *Publicidade, transparência e abertura na administração pública*. Revista de Direito Administrativo: Rio de Janeiro, v. 266, p. 89 – 123. maio /

ago 2014. p. 4).

No âmbito nacional, a Lei de Acesso à Informação (LAI) foi um marco no que se refere à concretização dos princípios da publicidade e da transparência. Reitera-se expressamente o acesso à informação como direito fundamental, além de garantir que o sigilo da informação seja tratado como medida excepcional.

Nesse sentido, o art. 3º da LAI contém os princípios norteadores da lei:

“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:

I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;

II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;

III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;

IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;

V - desenvolvimento do controle social da administração pública”.

Conforme ensinamentos de Juliano Heinen, a LAI instaurou uma nova maneira de relacionamento entre a Administração Pública e o administrado, no qual houve maior balanceamento entre os interesses públicos e privados. Criou-se, assim, um novo “*paradigma da transparência de uma forma radical*” (HEINEN, Juliano. *Comentários à lei de acesso à informação*. Lei 12.527/2011. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 58), uma vez que a publicidade passa a ser preceito geral; e o sigilo, exceção (art. 3º, I, da LAI).

Para a concretização do direito fundamental de acesso à informação, o legislador infraconstitucional estruturou um modelo que se desdobra em duas dimensões complementares.

De um lado, a transparência passiva, consistente no dever estatal de fornecer informações específicas quando regularmente solicitadas por pessoas físicas ou jurídicas, mediante procedimento próprio e observados os limites constitucionalmente estabelecidos, conforme previsto nos arts. 10 a 14 da LAI.

De outro, a transparência ativa, que impõe ao Poder Público o dever de divulgar, de forma proativa, informações de interesse coletivo ou geral, independentemente de provocação, assegurando amplo acesso por meio de seus canais institucionais, especialmente em sítios eletrônicos oficiais. A divulgação, independente de requerimentos, engloba, nos termos do art. 8º da LAI, *“registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros”* e *“registros de despesas”*, conforme será retomado na seção 4.

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. Ademais, desde meados dos anos 2000, a criação dos Portais de Transparência dos diversos entes estatais, nos diferentes níveis de governo, tem proporcionado exercício do controle social dos gastos públicos em novas dimensões e perspectivas.

De fato, trecho de relatório da **Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)** de governo aberto do Brasil ilustra como a divulgação de informações teve um profundo impacto na relação da sociedade civil e o Poder Público, resultando em mudanças efetivas na atuação governamental:

“Na prática, o Portal da Transparência goza de ampla popularidade entre cidadãos e partes interessadas, com mais de 27 milhões de visitas e 156 milhões de requisições via Interface de Programação de Aplicações (API) em 2020 (CGU). Seu uso pela sociedade civil tem gerado mudanças concretas nas ações governamentais.

Por exemplo, em 2008, jornalistas analisaram os gastos com cartões corporativos do governo e identificaram diversos abusos (Prado, Ribeiro e Diniz, 2012). Como consequência, o governo federal editou o Decreto 6.370/2008 para vedar utilização desses cartões para despesas pessoais, o que resultou em uma redução de 25% nos gastos com cartões corporativos entre 2007 e 2008 (Folha de S.Paulo, 2008). Nesse mesmo ano, a CGU lançou um manual para orientar os servidores públicos federais sobre o uso correto dessa forma de pagamento (CGU, 2008).

Outro estudo, publicado em 2015 por um jornal de circulação nacional, analisou dados extraídos do Portal da Transparência e do Censo da Educação Superior e demonstrou que o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) estava financiando faculdades privadas voltadas a estudantes de alta renda, em detrimento dos de baixa renda (Estado, 2015). O estudo resultou em alterações regulatórias no programa, por meio das Portarias Normativas 21 e 23, para assegurar que os créditos concedidos fossem baseados em critérios meritocráticos (Exame, 2017).” (tradução livre, OCDE. **Open Government Review of Brazil : Towards an Integrated Open Government Agenda, OECD Public Governance Reviews.** Paris: OECD Publishing, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/3c0d5b00-en>).

A partir de meados dos anos 2010, observou-se o desenvolvimento

de uma série de iniciativas voltadas à digitalização de serviços e processos, com a consolidação da noção de governo digital – que visa à transformação digital do setor público, com foco na simplificação da experiência do cidadão enquanto usuário. Esse foi o contexto de edição da Lei 14.129/2021, denominada Lei do Governo Digital, que se insere em processo mais amplo e global de modernização da Administração Pública.

A norma conta com dispositivos voltados à garantia de **dados abertos**, isto é, noção de que dados disponibilizados pelo Poder Público podem ser utilizados livremente pela sociedade. A norma prevê, ainda, que o acesso a dados deve ser irrestrito e ser divulgado em formato acessível para máquinas para facilitar o manejo dessas informações (art. 29). Por fim, reitera a diretriz da LAI: a publicidade deve ser o preceito geral; e o sigilo, a exceção (art. 29, § 1º, I).

A norma insere-se em um contexto internacional de evolução das legislações de acesso à informação, marcado pela transição de um modelo centrado no acesso mediante solicitação para um paradigma de divulgação proativa de dados públicos em formatos abertos e reutilizáveis. A título de exemplo, menciono a Diretiva 2019/1024 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2019, relativa aos dados abertos e à reutilização de informações do setor público (reformulação).

O movimento de dados abertos apoia-se em três premissas, propostas por David Eaves: (i) se um dado não pode ser rastreado ou indexado, não existe; (ii) se não está disponível em formato aberto e legível por máquina, não pode gerar engajamento; (iii) se as normas jurídicas vedam a sua reutilização, não produzem empoderamento (EAVES, David. **Three laws of open data (international edition)**. Eaves.ca. 2009).

De fato, observo que o acelerado desenvolvimento de tecnologias de inteligência artificial ampliou significativamente as possibilidades de processamento e análise dessas informações, o que permite maior

agilidade no acompanhamento e no monitoramento da atuação da Administração Pública.

Nesse contexto, **o acesso a informações do setor público disponibilizadas em formatos abertos constitui importante instrumento de promoção da transparência administrativa.** A abertura desses dados amplia as possibilidades de controle social, permitindo que cidadãos e instituições acompanhem a atuação estatal e monitorem a implementação de políticas públicas. O desenvolvimento de políticas de dados abertos representa, assim, incremento relevante para a realização dos princípios constitucionais de publicidade e transparência.

De fato, esta Corte já se manifestou de maneira contrária a medidas potencialmente restritivas do regime inaugurado pela LAI. Foi o caso da **ADI 6.347 MC-Ref**, na qual o Plenário analisou art. 6º-B da Lei 13.979/2020, incluído pelo art. 1º da Medida Provisória 928/2020, que determinava a suspensão dos prazos de resposta a pedidos de acesso à informação nos órgãos ou nas entidades da administração pública por ocasião da pandemia da Covid-19. Transcrevo a ementa do mencionado precedente:

“CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. RESTRIÇÕES GENÉRICAS E ABUSIVAS À GARANTIA CONSTITUCIONAL DE ACESSO À INFORMAÇÃO. AUSÊNCIA DE RAZOABILIDADE. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA PUBLICIDADE E TRANSPARÊNCIA. SUSPENSÃO DO ARTIGO 6º-B DA LEI 13.979/11, INCLUÍDO PELA MP 928/2020. MEDIDA CAUTELAR REFERENDADA. 1. A Constituição Federal de 1988 consagrou expressamente o princípio da publicidade como um dos vetores imprescindíveis à Administração Pública, conferindo-lhe absoluta prioridade na gestão administrativa e garantindo pleno acesso às informações a toda a Sociedade. 2. À consagração constitucional de publicidade e transparência corresponde a obrigatoriedade do Estado em fornecer as informações solicitadas, sob pena de

responsabilização política, civil e criminal, salvo nas hipóteses constitucionais de sigilo. 3. O art. 6º-B da Lei 13.979/2020, incluído pelo art. 1º da Medida Provisória 928/2020, não estabelece situações excepcionais e concretas impeditivas de acesso à informação, pelo contrário, transforma a regra constitucional de publicidade e transparência em exceção, invertendo a finalidade da proteção constitucional ao livre acesso de informações a toda Sociedade. 4. Julgamento conjunto das Ações Diretas de Inconstitucionalidade 6.347, 6351 e 6.353. Medida cautelar referendada.” (ADI 6.347 MC-Ref, rel. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe 14.8.2020).

Por certo, como outros direitos fundamentais, o direito de acesso à informação é passível de restrição, sendo algumas destas inclusive indicadas pela própria Constituição Federal.

O art. 5º, XXXIII, da Constituição, ao tratar da divulgação de informações de interesse público individual, coletivo ou geral, ressalva as informações cujo sigilo é imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Também por meio da interpretação do art. 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. Em face da promulgação da Emenda Constitucional 115, de 10 de fevereiro de 2022, em que a proteção de dados pessoais foi alçada à autêntica condição de direito fundamental autônomo, insculpido no art. 5º, inciso LXXIX, da Constituição Federal, vislumbra-se outra potencial restrição ao direito fundamental de acesso à informação.

O Plenário desta Corte, com efeito, já asseverou a necessidade de fundamentação de restrições ao direito fundamental de acesso à informação:

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO FUNDAMENTAL. ESTABELECIMENTO DE SIGILO EM TODOS OS PROCEDIMENTOS DO SISTEMA ELETRÔNICO DE INFORMAÇÕES DA POLÍCIA FEDERAL. PUBLICIDADE E DIREITO À INFORMAÇÃO. INTERESSE PÚBLICO CONFIGURADO. PUBLICIZAÇÃO DOS DOCUMENTOS E PROCEDIMENTOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. EXCEPCIONALIDADE DA RESTRIÇÃO DE ACESSO NÃO JUSTIFICADA. PRECEDENTES. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

1. Ato normativo do Presidente da Comissão Nacional do Sistema Eletrônico de Informações da Polícia Federal – SEI-PF, órgão do Ministério da Justiça, que, por ofício, estabeleceu regras de uso e inserção de dados no SEI-PF, estabelecendo que todas as informações e documentos no sistema serão restritos ou sigilosos, sem acesso público ao SEI-PF. Alegação de contrariedade a preceitos fundamentais da publicidade, moralidade, legalidade, transparência e o direito de acesso às informações públicas. 2. **A Constituição da República estabelece a publicidade como princípio da Administração Pública e o direito fundamental à informação de interesse particular, coletivo ou geral, em seu inc. XXXIII do art. 5º.** Precedentes. 3. O controle de legalidade e finalidade dos atos administrativos cumpre-se pelos instrumentos garantidores de transparência na gestão pública e da controle das práticas administrativas. 4. **A imposição de sigilo há de ser objetivamente justificada em cada caso, segundo os parâmetros constitucionais, quando necessário à preservação da segurança da sociedade e do Estado (inc. XXXIII do art. 5º) e para assegurar a inviolabilidade conferida à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas (incs. X e LX do art. 5º).** 5. Arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada procedente para reconhecer a nulidade do ato formalizado pelo Ofício n.º 10/2021 CNS/CGAD/DLOG/PF, que estabeleceu que todos os processos do Sistema Eletrônico de Informações da Polícia Federal sejam cadastrados com nível de

acesso restrito. Proponho como tese: **‘O ato de qualquer dos poderes públicos restritivo de publicidade deve ser motivado de forma concreta, objetiva, específica e formal, sendo nulos os atos públicos que imponham, genericamente e sem fundamentação válida, restrição ao direito fundamental à informação’**”. (ADPF 872, rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 28.8.2023).

De fato, a legislação federal incorporou essas restrições, a partir de diretriz que estabelece que a regra é a publicidade, e o sigilo é a exceção. A LAI detalha essas hipóteses, ao dispor sobre as informações consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado, incluindo informações que coloquem em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional, bem como ofereçam elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País (art. 23 da LAI).

Conta, ainda, com regramento aplicável à proteção das informações pessoais, de modo que o art. 31 da LAI estabelece que o tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais.

Os Professores Ingo Sarlet e Carlos Alberto Molinaro reforçam o caráter excepcional de negativas de acesso a informações públicas:

“A denegação do acesso a qualquer tipo de informações deve, contudo, ser excepcional e somente poderá fundamentar-se naquelas razões específicas dispostas pelo texto constitucional e legislação infraconstitucional pertinente, como é o caso, em especial, da segurança nacional, para efeito da proteção de dados pessoais (sensíveis), a proteção dos segredos industriais e comerciais, a prevenção ou investigação das práticas criminosas (...)” (SARLET, Ingo Wolfgang; MOLINARO, Carlos Alberto. **Direito à informação e direito de**

acesso à informação como direitos fundamentais na Constituição brasileira. Revista da AGU, Brasília, v. 13, n. 42, 2014).

No caso dos autos, observo que a divulgação de parcelas remuneratórias de membros do Ministério Público decorre diretamente do regime de transparência estabelecido pelo art. 37 e pelos ditames do acesso à informação inscritos no art. 5º, XXXIII, CF. Como será tratado na seção 4, a publicidade dessas informações já se consolidou no ordenamento jurídico brasileiro.

3) A compatibilização do direito fundamental de acesso à informação e os direitos de privacidade e proteção de dados pessoais

Segundo informações prestadas pelo CNMP, a exigência de identificação prévia para acesso a dados de remuneração dos membros do Ministério Público decorre da proteção de dados pessoais como um direito fundamental (eDOC 15, p. 5). A afirmação precisa ser analisada com cautela, como passo a explicar.

Com efeito, penso que se trata de oportunidade de endereçar questão que vem sendo colocada no debate público quanto à suposta incompatibilidade entre o regime de proteção de dados pessoais e o acesso à informação. De pronto, já indico que a proteção de dados pessoais e o acesso à informação são temas profundamente imbricados.

Stefano Rodotà destaca que, em nível internacional, o desenvolvimento do direito de acesso relacionado a informações pessoais se deu em paralelo ao desenvolvimento de normas de acesso a informações públicas, especialmente a partir da década de 1990. Para o autor, ambas as normas consistem em mecanismo de redistribuição de poder na sociedade informacional. A transparência permite mecanismo de controle social difuso, de modo que, em conjunto com a tecnologia, a

análise de conjuntos de informações pessoais e não pessoais permite auditar as decisões públicas ou privadas e produzir modelos alternativos de decisões (RODOTÀ, Stefano et al. **A vida na sociedade da vigilância: a privacidade hoje**. Renovar. 2008. pp. 69-73).

Como ensina Laura Schertel Mendes, de um lado, a proteção de dados pessoais coloca limites à divulgação de informações públicas. De outro, existe uma dimensão de complementaridade entre ambos: o direito de acesso à informação pública fortalece a proteção de dados pessoais, ao reiterar o entendimento de que o cidadão tem direito de acessar os seus dados pessoais sob poder da Administração Pública (MENDES, Laura Schertel. **Privacidade, proteção de dados e defesa do consumidor-Linhas gerais de um novo direito fundamental**. Saraiva Educação SA, 2017, p. 146).

De fato, exemplo dessa complementaridade entre proteção de dados pessoais e acesso à informação pública é o *habeas data*. Como se sabe, o *habeas data* é ação que visa a assegurar direito presente no ordenamento jurídico – de conhecimento e retificação de informações de bancos de dados público. Conforme ensina o professor Danilo Doneda, trata-se de instrumento criado na Constituição Federal, especialmente como resposta ao período de ditadura militar, com objetivo de sanar déficit de liberdades individuais e de consolidação de bases democráticas, sendo posteriormente adaptado por uma série de países latino-americanos (DONEDA, Danilo. **Da privacidade à proteção de dados pessoais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2019, pp. 271-276).

No julgamento do RE 673.707/MG, este Tribunal atribuiu interpretação ampla ao conceito de banco de dados mencionado no dispositivo constitucional – indicando que abrangeria tudo que diz respeito ao interessado, seja de modo direto ou indireto. Como pude mencionar à época, essa garantia processual tem como suporte, ainda que implícito, um direito material à proteção de dados pessoais (RE 673.707, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 30.9.2015).

Com relação ao último, recupero brevemente o desenvolvimento

recente desse direito nesta Corte. A proteção da privacidade e dos dados pessoais no Brasil passou por uma significativa reconfiguração conceitual e normativa nas últimas décadas, distanciando-se de uma visão meramente negativa de abstenção estatal e aproximando-se de uma concepção positiva, dinâmica e proativa de tutela. Essa mudança acompanha o avanço das tecnologias da informação e a crescente centralidade dos dados pessoais nas dinâmicas econômicas, sociais e políticas.

O direito à privacidade, tradicionalmente vinculado ao ideal de exclusão e reserva, foi ampliado para abarcar o controle que o indivíduo exerce sobre seus próprios dados — o que se consolidou no conceito de autodeterminação informacional (DONEDA, Danilo. **A proteção dos dados pessoais como um direito fundamental**. Espaço Jurídico Journal of Law, v. 12, n. 2, p. 91–108, 2011).

O marco identificador da reconceptualização do direito à privacidade coincide com o desenvolvimento jurisprudencial do conceito de autodeterminação informacional (*die informationelle Selbstbestimmung*) pelo Tribunal Constitucional Alemão em 1983.

A característica especial do direito à autodeterminação informativa não é resultante de um invencionismo episódico, mas sim de “várias linhas de argumentação da jurisprudência do Tribunal, que já na decisão do microcenso, com recurso à sua jurisprudência sobre a dignidade humana, atribuiu ao cidadão individual uma esfera inviolável da vida privada, da qual se supõe que a influência da autoridade pública deve ser removida” (FRANZIUS, Claudio. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung. **Zeitschrift für das juristische Studium**. Gießen, 2015, p. 262).

No paradigmático *Volkszählungsurteil* (BVerfGE 65, 1), de 1983, o Tribunal declarou a inconstitucionalidade da chamada Lei do Censo alemão (*Volkszählungsgesetz*), que possibilitava que o Estado realizasse o cruzamento de informações sobre os cidadãos para mensuração estatística da distribuição espacial e geográfica da população. Nesse

julgado, a Corte Constitucional redefiniu os contornos do direito de proteção de dados pessoais, situando-o como verdadeira projeção de um direito geral de personalidade para além da mera proteção constitucional ao sigilo.

A partir da leitura ampliativa do artigo 2.1, em conjunto com o artigo 1.1. da *Grundgesetz*, o Tribunal Constitucional reconheceu a existência de um direito constitucional de personalidade que teria como objeto de proteção o poder do indivíduo de “decidir sobre a divulgação e o uso dos seus dados pessoais” („selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen“), de “decidir sobre quando e dentro de quais limites os fatos da sua vida pessoal podem ser revelados” („zu entscheiden, wann und innerhalb welcher Grenzen persönliche Lebenssachverhalte offenbart werden“) e ainda “de ter conhecimento sobre quem sabe e o que sabe sobre si, quando e em que ocasião” („wissen können, wer was wann und bei welcher Gelegenheit über sie weiß“). (FRANZIUS, op. cit., p. 259).

No caso concreto, o Tribunal entendeu que o processamento automatizado dos dados, possibilitado pela Lei do Censo, de 1983, colocaria em risco o poder do indivíduo de decidir por si mesmo sobre se e como ele desejaria fornecer seus dados pessoais a terceiros. A situação de risco identificada pelo Tribunal referia-se à possibilidade concreta de, por meio de sistemas automatizados, as informações fornecidas sobre profissões, residências e locais de trabalho dos cidadãos serem processadas de modo a se formar um “perfil completo da personalidade”.

Essa nova abordagem revelou-se paradigmática, por ter permitido que o direito à privacidade não mais ficasse estaticamente restrito à frágil dicotomia entre as esferas pública e privada, mas, sim, se desenvolvesse como uma proteção dinâmica e permanentemente aberta às referências sociais e aos múltiplos contextos de uso.

Como bem destacado na decisão, a identificação de um constante avanço tecnológico demanda igualmente a afirmação de um direito de personalidade que integre o contexto das “condições atuais e futuras

circunstâncias do processamento automático de dados" (*"heutigen und künftigen Bedingungen der automatischen Datenverarbeitung"*). Nas palavras ilustres de **Stefano Rodotà**, a privacidade também passa a ser definida como "o direito de manter o controle sobre suas próprias informações e de determinar como a privacidade é alcançada e, em última instância, como o direito de escolher livremente o seu modo de vida" (tradução livre) (RODOTÀ, Stefano. **In diritto di avere**. Roma: Laterza, 2012, p. 321).

Entre nós, igualmente, o reconhecimento da autonomia do direito fundamental à proteção de dados pessoais passou pelo reconhecimento da centralidade do processamento de informações de indivíduos. Trata-se de conclusão adotada pelo Supremo Tribunal Federal nas ADIs 6.387, 6.388, 6.389, 6.390, 6.393, que tratavam da Medida Provisória 954/2020. Nesse caso, a Corte estabeleceu balizas constitucionais relevantes, como a exigência de finalidade legítima, transparência, proporcionalidade e segurança no tratamento de dados, afirmando que mesmo informações aparentemente triviais podem gerar riscos concretos à privacidade e à dignidade da pessoa (rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, DJe 12.11.2020).

Esse *status* constitucional, por sua vez, foi consagrado expressamente pela EC 115/2022, com a inclusão do inciso LXXIX ao art. 5º da Constituição Federal, que estabelece: "*é assegurado, nos termos da lei, o direito à proteção dos dados pessoais, inclusive nos meios digitais*". O direito visa a garantir o tratamento legítimo de dados pessoais, isto é, sua utilização para finalidades lícitas e nos termos da legislação.

Conforme ensina Laura Schertel Mendes, como outros direitos fundamentais, a proteção de dados pessoais pode ser vislumbrada a partir das dimensões subjetiva e objetiva:

"O direito fundamental à proteção de dados enseja tanto um direito subjetivo de defesa do indivíduo (dimensão subjetiva), como um dever de proteção estatal (dimensão

objetiva). Na dimensão subjetiva, a atribuição de um direito subjetivo ao cidadão acaba por delimitar uma esfera de liberdade individual que não pode sofrer intervenção do poder estatal ou privado. (...) A dimensão objetiva dos direitos fundamentais revela a necessidade de concretização desses direitos pelo legislador, que deve estabelecer as condições e os procedimentos de exercício do direito, bem como mecanismos de proteção do bem jurídico nas relações privadas. Da dimensão objetiva extraem-se, assim, direitos à organização e ao procedimento ('Recht auf Organisation und Verfahren') e direitos à proteção ('Recht auf Schutz')." (MENDES, Laura Schertel Ferreira. **Habeas data e autodeterminação informativa: os dois lados de uma mesma moeda**. Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça, v. 12, n. 39, p. 185–216, 2019.)

O direito fundamental à proteção de dados pessoais, assim, vincula o Poder Público – tanto diretamente, isto é, em suas atividades de tratamento de dados pessoais de cidadãos, quanto na dimensão objetiva deste direito, isto é, em seus deveres de organização, procedimento e proteção. Cabe ao Poder Público garantir que informações pessoais sejam utilizadas de forma legítima.

De fato, a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei 13.709/2018), é um dos vetores desse dever procedimental. A LGPD estabelece princípios, direitos e deveres aplicáveis ao tratamento de dados pessoais, criando mecanismos de responsabilização e normas procedimentais que visam a assegurar o respeito à privacidade, à autodeterminação informativa, à liberdade e ao desenvolvimento da personalidade. Além da necessidade de atendimento dos princípios de tratamento, descritos no art. 6º, as operações envolvendo o uso de dados pessoais devem ser realizadas a partir de base legal, isto é, hipótese de autorização legal para o tratamento – as quais se encontram descritas nos arts. 7 e 10 da LGPD.

Observa-se, ainda, que a LGPD conta com regime especial aplicável

ao Poder Público, que naturalmente utiliza hodiernamente dados pessoais de cidadãos para o exercício de suas atividades. Trata-se de Capítulo específico aplicável ao “IV - Tratamento de Dados Pessoais pelo Poder Público”. O Estado atua como agente de tratamento de dados pessoais ao processar informações referentes a cidadãos para a adequada prestação de serviços públicos. Notadamente, observa-se, na LGPD, o reflexo da aplicação dos postulados do art. 37 da Constituição às atividades de tratamento de dados pessoais realizadas pelo Poder Público, especificamente os princípios da transparência e publicidade.

O art. 23 da LGPD dispõe que o tratamento de dados pessoais pelas pessoas jurídicas de direito público deverá ser realizado para o atendimento de finalidade pública, na persecução do interesse público e com o objetivo de executar competências legais ou cumprir atribuições legais do serviço público. Além disso, a norma exige ampla transparência quanto às hipóteses de tratamento de dados realizadas pelo Poder Público, determinando que as informações relativas à previsão legal, finalidade, aos procedimentos e às práticas utilizadas sejam disponibilizadas em veículos de fácil acesso (art. 23, I).

Ademais, a LGPD estabelece uma série de direitos aos titulares de dados pessoais com o objetivo de assegurar que o titular não apenas tome conhecimento do tratamento de seus dados, mas possa ativamente corrigir, retificar ou se opor a fluxos que violem suas legítimas expectativas. Nesse sentido, o princípio do acesso permite ao titular de dados pessoais promover a efetividade dos outros princípios de tratamento (RODOTÀ, Stefano et al. **A vida na sociedade da vigilância: a privacidade hoje**. Renovar. 2008. p. 60).

De fato, o tratamento de dados pessoais pelo Poder Público emerge como um campo em que o tratamento de dados deve ser compatibilizado com o interesse público. Referidas particularidades do tratamento de dados pessoais pelo Poder Público foram expressamente reconhecidas no julgamento da ADPF 695 e ADI 6.649, ambas de minha relatoria, referentes ao estabelecimento do Cadastro Base do Cidadão e do Comitê

Central de Governança de Dados, referente ao compartilhamento de dados pessoais de cidadãos pelo Poder Público, vide trecho da ementa:

“3. O tratamento de dados pessoais pelo Estado é essencial para a prestação de serviços públicos. Todavia, diferentemente do que assevera o ente público, a discussão sobre a privacidade nas relações com a Administração Estatal não deve partir de uma visão dicotômica que coloque o interesse público como bem jurídico a ser tutelado de forma totalmente distinta e em confronto com o valor constitucional da privacidade e proteção de dados pessoais. 4. Interpretação conforme à Constituição para subtrair do campo semântico da norma eventuais aplicações ou interpretações que conflitem com o direito fundamental à proteção de dados pessoais. O compartilhamento de dados pessoais entre órgãos e entidades da Administração Pública, pressupõe: a) eleição de propósitos legítimos, específicos e explícitos para o tratamento de dados (art. 6º, inciso I, da Lei 13.709/2018); b) compatibilidade do tratamento com as finalidades informadas (art. 6º, inciso II); c) limitação do compartilhamento ao mínimo necessário para o atendimento da finalidade informada (art. 6º, inciso III); bem como o cumprimento integral dos requisitos, garantias e procedimentos estabelecidos na Lei Geral de Proteção de Dados, no que for compatível com o setor público. (ADI 6.649, rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 19.6.2023).

Assim, o regime de tratamento de dados pessoais pelo Poder Público opera como mecanismo de mitigação das assimetrias informacionais existentes entre o Estado e cidadãos, de modo que visa a canalizar e a facilitar o acesso às informações processadas por órgãos da Administração.

É nesse sentido que a doutrina afirma que existe uma convergência entre a proteção de dados pessoais e as normas aplicáveis ao acesso à

informação, uma vez que buscam “*dar maior transparência, ativa e passiva, para as informações e dados produzidos ou custodiados por órgãos e entidades públicos. Esse reforço à transparência permite a redução da assimetria informacional existente na relação entre cidadão e Estado.*” (BIONI, Bruno Ricardo; DA SILVA, Paula Guedes Fernandes; MARTINS, Pedro Bastos Lobo. **Intersecções e relações entre a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) e a Lei de Acesso à Informação (LAI): análise contextual pela lente do direito de acesso.** Cadernos Técnicos da CGU, v. 1, 2022).

Do quanto exposto, o alegado conflito entre o direito de acesso à informação e a proteção de dados pessoais revela-se, no mais das vezes, apenas aparente. Os dois regimes não se excluem: harmonizam-se sistematicamente, cada qual delimitando o campo de incidência do outro. Nessa direção caminha o entendimento consolidado no âmbito da Controladoria-Geral da União:

“ENUNCIADO Nº 4, DE 10 DE MARÇO DE 2022 Nos pedidos de acesso à informação e respectivo recursos, as decisões que tratam da publicidade de dados de pessoas naturais devem ser fundamentadas nos arts. 3º e 31 da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI), vez que:

A LAI, por ser mais específica, é a norma de regência processual e material a ser aplicada no processamento desta espécie de processo administrativo; e

A LAI, a Lei nº 14.129/2021 (Lei de Governo Digital) e a Lei nº 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais - LGPD) são sistematicamente compatíveis entre si e harmonizam os direitos fundamentais do acesso à informação, da intimidade e da proteção aos dados pessoais, não havendo antinomia entre seus dispositivos.”

A compatibilização entre os dois direitos, por sua vez, se dá a partir do atendimento, no curso da divulgação de informações no âmbito da

LAI, dos requisitos de legitimação de tratamento de dados pessoais estabelecidos pela LGPD, incluindo: a existência de base legal (o que já ocorre, uma vez que a divulgação é baseada com o objetivo de cumprimento de obrigação legal, nos termos do art. 7º, II, da LGPD) e o cumprimento dos princípios de tratamento, inclusive, o princípio da necessidade (art. 6º, III, da LGPD), que estabelece que o tratamento deve utilizar o mínimo de informações possíveis para alcançar a sua finalidade.

Não obstante a potencial harmonização entre os dois valores constitucionais, levantamento conduzido pela agência Fiquem Sabendo em conjunto com o Insper e FGV— "Impactos da LGPD nos pedidos de LAI ao governo federal" (2022) —, a partir da análise de 1.744 pedidos formulados ao Poder Executivo federal entre 2019 e 2022 nos quais houve menção à LGPD, revelou que, a cada quatro solicitações negadas, total ou parcialmente, com esteio na referida legislação, uma apresentava indícios de aplicação em franco desacordo com os seus preceitos. Constatou-se, ademais, que a Lei 13.709/2018 passou a ser mobilizada de forma recorrente e sistemática como fundamento de centenas de negativas. Cuida-se, em rigor, de emprego desvirtuado da LGPD, que, ao invés de harmonizar a tutela da intimidade com o dever de transparência, converte-se em instrumento de cerceamento do direito assegurado no art. 5º, XXXIII, da Constituição.

O caso da divulgação da remuneração de serviços públicos, de fato, é uma prática já consolidada no ordenamento jurídico brasileiro, de modo que não se vislumbra qualquer incompatibilidade entre os dois direitos fundamentais, como passo a recuperar.

4) A divulgação de remuneração de servidores públicos

O tema da divulgação de informação sobre remuneração de servidores públicos é extensamente tratado na legislação e na jurisprudência.

No Brasil, a discussão acerca da transparência remuneratória no

serviço público antecede a própria edição da LAI. Ainda em 2009, a Prefeitura do Município de São Paulo passou a divulgar a lista nominal de servidores acompanhada de seus respectivos vencimentos brutos. A medida, contudo, foi judicialmente questionada por sindicatos e associações representativas, que obtiveram liminar junto ao Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo para suspender a divulgação. Sustentava-se, em síntese, a ausência de amparo legal específico para a publicização dos valores remuneratórios, uma vez que a Lei Municipal 14.720/2008 e o Decreto Municipal 50.070/2008 previam apenas a divulgação da relação de servidores, sem menção expressa aos respectivos vencimentos. A medida foi impugnada perante este Tribunal por meio da **SS 3902/SP**, que foi objeto de decisão monocrática de minha lavra, na qual consignei:

“No caso, entendo que, quanto às decisões liminares que determinaram a suspensão da divulgação da remuneração bruta mensal vinculada ao nome de cada servidor municipal, em sítio eletrônico na Internet denominado ‘De Olho nas Contas’, de domínio da municipalidade, está devidamente demonstrada a ocorrência de grave lesão à ordem pública. (...)”

Ao mesmo tempo, a remuneração bruta mensal dos servidores públicos em geral 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.

Dessa forma, não se pode olvidar que a planilha de dados e informações divulgada pelo Município de São Paulo, atualizada em 3/7/2009 (fls. 93-113), em princípio, permitiu constatar a existência de diversas remunerações mensais e remunerações totais brutas que excedem, aparentemente, não só o teto remuneratório municipal, mas, em alguns casos, até mesmo o teto remuneratório federal (fl. 97), com valores que quase alcançam R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais).” (**SS**

3.902/SP, rel. Min. Cezar Peluso, decisão monocrática rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 5.8.2009).

Na decisão, ainda, analisei em que medida a divulgação das informações importaria em violação ao direito à privacidade dos servidores, oportunidade na qual ressaltei que a Administração Pública deveria prosseguir o aperfeiçoamento no modelo de divulgação alternativa dos dados e informações, de modo a buscar preservar os direitos à intimidade e à privacidade dos servidores – sugerindo, à época, o uso de identificadores de matrícula funcional em detrimento do nome, por exemplo.

A decisão foi posteriormente confirmada pelo Plenário desta Corte, oportunidade na qual, sob a relatoria do Min. Ayres Britto, restou assentado que, em se tratando de informações de agentes públicos exercendo esse papel, essas informações estariam sujeitas ao predicado da transparência. À época, o voto do relator chegou a afirmar que, por serem informações de servidores exercendo sua função pública, estas nem sequer receberiam proteção da perspectiva da intimidade e privacidade. Ademais, foi mencionado que a omissão de informações pessoais, como CPF e endereço, seriam medidas aptas a mitigar riscos à segurança dos servidores públicos, vide 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. 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.” (SS 3.902 AgR-segundo, rel. Min. Ayres Britto, Tribunal Pleno, DJe 3.10.2011).

De fato, o tema foi objeto do art. 8º da LAI, a qual estabelece que os *“registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros”* e *“registros de despesas”* devem ser objeto de transparência ativa, devendo ser divulgados em local de fácil acesso. O dispositivo foi regulamentado pelo art. 7º do Decreto 7.724/2012, que indica que a remuneração de agentes públicos é objeto de transparência ativa:

“Art. 7º É dever dos órgãos e entidades promover, independente de requerimento, a divulgação em seus sítios na Internet de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas, observado o disposto nos arts. 7º e 8º da Lei nº 12.527, de 2011.

§ 1º Os órgãos e entidades deverão implementar em seus sítios na Internet seção específica para a divulgação das informações de que trata o caput.

(...)

§ 3º Deverão ser divulgadas, na seção específica de que trata o § 1º, informações sobre:

(...)

VI - remuneração e subsídio recebidos por ocupante de cargo, posto, graduação, função e emprego público, incluídos os auxílios, as ajudas de custo, os jetons e outras vantagens pecuniárias, além dos proventos de aposentadoria e das

pensões daqueles servidores e empregados públicos que estiverem na ativa, de maneira individualizada, conforme estabelecido em ato do Ministro de Estado da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos; (Redação dada pelo Decreto nº 11.527, de 2023).”

Observo que o caminho para a implementação dos dispositivos foi permeado por debates sobre, em que medida, a norma representaria violação aos direitos fundamentais inscritos no art. 5º, X, isto é, a proteção da intimidade e da imagem. Nesse sentido, esta Corte contou com um papel na avaliação dessas medidas da perspectiva constitucional, contribuindo para a consolidação das práticas de divulgação dos vencimentos de ocupantes de cargos, funções e empregos públicos.

Momento emblemático desse debate ocorreu na apreciação da **SL 623/DF**, em que a União requereu a suspensão de liminares proferidas nos autos de ação ordinária ajuizada pela Confederação dos Servidores Públicos do Brasil – CSPB, por meio da qual se pretendia impedir a divulgação individualizada da remuneração dos salários dos servidores públicos federais dos Três Poderes, adotada para cumprimento dos dispositivos da então recém-adotada LAI. Na ocasião, o Juízo de origem entendeu que a publicidade dos rendimentos afrontaria os princípios constitucionais da privacidade e da dignidade da pessoa humana, de modo que foram determinadas a abstenção de novas divulgações e a retirada das informações já disponibilizadas.

O Min. Presidente Ayres Britto, ressaltou que a remuneração dos agentes públicos constitui informação de interesse coletivo ou geral, nos exatos termos da primeira parte do inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal, mencionando a SS 3.902 como precedente sobre o tema. Ademais, o voto mencionou que o Supremo Tribunal Federal havia passado a divulgar a remuneração de seu quadro de servidores em maio daquele ano, em face da entrada em vigor da LAI (**SL 623**, Decisão Monocrática, Rel. Min. Ayres Britto, DJe 03.08.2012). Penso que a decisão,

com impacto para toda a Administração Pública Federal, foi paradigmática no momento inicial de implementação da LAI.

A controvérsia em termo da divulgação individualizada da remuneração de servidores, notadamente, acerca da tensão constitucional entre os deveres de transparência administrativa e a tutela da esfera individual dos agentes públicos, voltou a ser deliberada por esta Corte.

O tema foi decidido na sistemática de repercussão geral por oportunidade do ARE 652.777, de relatoria do Min. Teori Zavascki, que fixou sob o tema 483, a seguinte tese de repercussão geral: *“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”*, vide ementa:

“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, rel. Min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, DJe 1º.7.2015).

Ante o exposto, observa-se, de um lado, a consolidação da legislação e, de outro, da jurisprudência desta Corte no sentido da **constitucionalidade da publicação dos vencimentos de servidores públicos**.

A remuneração paga pelos cofres públicos integra, por sua própria natureza, o domínio do interesse coletivo. Não se trata, portanto, de devassa da esfera privada do servidor, mas do reconhecimento de que a remuneração pública, por ser custeada pela sociedade e sujeita ao

princípio da legalidade estrita, pertence ao conjunto de informações sobre as quais recai o escrutínio democrático.

No **MS 28.178**, a Corte reiterou que não haveria hipótese de sigilo que restringiria o acesso a documentos relativos a verbas públicas:

“MANDADO DE SEGURANÇA. ATO QUE INDEFERE ACESSO A DOCUMENTOS RELATIVOS AO PAGAMENTO DE VERBAS PÚBLICAS. INOCORRÊNCIA DE SIGILO. CONCESSÃO DA ORDEM. 1. A regra geral num Estado Republicano é a da total transparência no acesso a documentos públicos, sendo o sigilo a exceção. Conclusão que se extrai diretamente do texto constitucional (arts. 1º, caput e parágrafo único; 5º, XXXIII; 37, caput e § 3º, II; e 216, § 2º), bem como da Lei nº 12.527/2011, art. 3º, I. 2. As verbas indenizatórias para exercício da atividade parlamentar têm natureza pública, não havendo razões de segurança ou de intimidade que justifiquem genericamente seu caráter sigiloso. 3. Ordem concedida.” (MS 28.178, rel. Min. Luís Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe 8.5.2015).

Igualmente, a Corte tem rejeitado medidas que visam a restringir a transparência de verbas públicas:

“ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – PUBLICIDADE. A transparência decorre do princípio da publicidade. TRIBUNAL DE CONTAS – FISCALIZAÇÃO – DOCUMENTOS. Descabe negar ao Tribunal de Contas o acesso a documentos relativos à Administração Pública e ações implementadas, não prevalecendo a óptica de tratar-se de matérias relevantes cuja divulgação possa importar em danos para o Estado. Inconstitucionalidade de preceito da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Ceará que implica óbice ao acesso.” (ADI 2.361, rel. Min. Marco Aurélio,

Tribunal Pleno, DJe 23.10.2014);

“Arguição de descumprimento de preceito fundamental. ‘Orçamento secreto’. Despesas públicas resultantes de negociações ocultas entre o Executivo e sua base parlamentar de apoio no Congresso. Emendas do relator (classificadas pelo identificador orçamentário RP 9). Constatação objetiva da ocorrência de efetiva transgressão aos postulados republicanos da transparência, da publicidade e da impessoalidade no âmbito da gestão estatal dos recursos públicos, assim como do planejamento orçamentário e da responsabilidade na gestão fiscal. (...) 10. **A partilha secreta do orçamento público operada por meio das emendas do relator configura prática institucional inadmissível diante de uma ordem constitucional fundada no primado do ideal republicano, no predomínio dos valores democráticos e no reconhecimento da soberania popular (CF, art. 1º); inaceitável em face dos postulados constitucionais da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência (CF, art. 37, caput); inconciliável com o planejamento orçamentário (CF, art. 166) e com a responsabilidade na gestão fiscal (LC nº 101/2000; além de incompatível com o direito fundamental a informação (CF, art. 5º, XXXIII) e com as diretrizes que informam os princípios da máxima divulgação, da transparência ativa, da acessibilidade das informações, do fomento à cultura da transparência e do controle social (CF, arts. 5º, XXXIII, ‘a’ e ‘b’, 37, caput e § 3º, II, 165-A e Lei nº 12.527/2011, art. 3º, I a V).** 11. ADPFs 850 e 851 integralmente conhecidas e ADPFs 854 e 1014 conhecidas em parte. No mérito, pedidos julgados procedentes, nos termos do voto da Relatora.” (ADPF 850, rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, DJe 27.4.2023).

Como já adverti em sede doutrinária, é relevante que as informações divulgadas a título de transparência tenham como objeto informações efetivamente relevantes da perspectiva dos cidadãos:

“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.” MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**, 20 ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025, p. 885).

Por certo, a divulgação deve observar salvaguardas mínimas aptas a mitigar riscos concretos à segurança dos agentes públicos, como a omissão de dados que permitam sua localização física — a exemplo do endereço residencial e do CPF. Essas salvaguardas, já reconhecidas pela jurisprudência desta Corte desde a **SS 3.902**, não comprometem a finalidade de transparência, mas antes a compatibilizam com a proteção de dados pessoais, assegurando que a divulgação se limita ao que é efetivamente necessário para o controle social dos gastos públicos.

Nesse sentido, destaco trecho de Guia de Tratamento de Dados Pessoais pelo Poder Público, em que a Agência Nacional de Proteção de Dados Pessoais (ANPD) assevera que a minimização dos dados divulgados é mecanismo apto a compatibilizar o princípio da transparência pública e o direito à proteção de dados pessoais:

“Uma possível salvaguarda a ser adotada é a limitação da divulgação àqueles dados efetivamente necessários para se alcançar os propósitos legítimos e específicos em causa,

observados o contexto do tratamento e as expectativas legítimas dos titulares. Nesse sentido, em cumprimento à decisão proferida pelo STF, a divulgação da remuneração individualizada de servidores públicos federais é realizada sem a apresentação completa de números como o CPF e a matrícula do servidor. A restrição de acesso a essas informações mitiga os riscos aos titulares de dados pessoais, sem, no entanto, comprometer a finalidade de garantia de transparência e de controle social sobre as despesas públicas. O contexto e as expectativas legítimas dos titulares também são relevantes, na medida em que se entende, como uma decorrência natural do exercício da atividade pública, que determinadas informações pessoais dos servidores se submetam ao escrutínio da sociedade.” (AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS (ANPD). **Guia orientativo: tratamento de dados pessoais pelo Poder Público**. Brasília: ANPD, 2022. (Disponível em: Guia orientativo da ANPD).

A conclusão acima encontra respaldo na teoria da integridade contextual, desenvolvida pela filósofa Helen Nissenbaum. Segundo a autora, a proteção de dados pessoais pode ser entendida enquanto direito ao fluxo legítimo de informações pessoais. Desse modo, o direito não seria violado em caso de divulgação de informação, mas sim na hipótese de violação de norma informacional daquele contexto. Em suas palavras, o que importa não é se uma informação é pública ou privada em sentido absoluto, mas se sua circulação respeita as expectativas legítimas dos titulares no contexto em que foi gerada. (NISSENBAUM, Helen. **Privacy in Context: Technology, Policy, and the Integrity of Social Life**. Stanford: Stanford University Press, 2010).

No caso da remuneração de agentes públicos, o contexto de produção dessa informação é aquele instituído pelo art. 37 da Constituição Federal: em que a publicidade é um dos pilares da

Administração Pública. Não por outra razão, a sua divulgação é prática consolidada no ordenamento jurídico brasileiro há mais de uma década, respaldada por sucessivos pronunciamentos desta Corte e pela regulamentação infraconstitucional. Há, portanto, expectativa legítima dos agentes públicos de que essas informações sejam publicizadas, em linha com os princípios constitucionais da publicidade, transparência e acesso à informação.

Assim, dentro desta concepção, a divulgação da remuneração de agentes públicos não representa violação aos direitos à privacidade e proteção de dados pessoais. O fluxo informacional legítimo da remuneração paga pelos cofres públicos é precisamente este: ganhar a luz do dia, considerando a sua submissão aos princípios da legalidade e publicidade, com vistas a garantir o escrutínio democrático.

Ademais, como já mencionado, a divulgação está em plena conformidade com a LGPD, uma vez que esta considera legítimo o tratamento de dados pessoais para fins de cumprimento de obrigação legal (arts. 7º, II). Como mencionado, trata-se de hipótese de divulgação de informações expressamente prevista em lei, em atenção ao princípio da legalidade, vide o art. 8º, § 1º, II e III, da LAI.

5) Da violação do direito fundamental de acesso à informação e à liberdade de imprensa

Firmada a legitimidade constitucional da divulgação das parcelas remuneratórias de membros e servidores do Ministério Público, resta examinar o ponto que constitui o cerne da presente ação: não a divulgação em si, que os dispositivos impugnados não vedam, mas a exigência de prévia identificação do interessado como condição de acesso a essas informações. É sobre essa condição, e não sobre a publicidade já assentada, que deve recair o escrutínio de constitucionalidade.

Nesse contexto, a exigência de identificação prévia do interessado para acesso às informações remuneratórias de membros e servidores do

Ministério Público não representa mera providência administrativa neutra. **Ao contrário, possui aptidão para restringir o acesso à informação e produzir efeitos inibidores sobre o exercício do controle social e sobre a atividade jornalística investigativa relacionada à fiscalização de gastos públicos.**

Na dimensão de acesso à informação pública, rememoro que a remuneração de agentes públicos submete-se ao regime da transparência ativa (art. 8º da LAI e art. 7º, § 3º, VI, do Decreto 7.724/2012): informação de divulgação proativa, que o Poder Público deve tornar pública independentemente de qualquer solicitação. Nessa modalidade, não há requerente a identificar, porque não há requerimento — há dado que já deve estar exposto ao público. Exigir a identificação do interessado para "acessar" aquilo que a lei ordena publicar de ofício converte, na prática, transparência ativa em transparência passiva, subvertendo a própria natureza da obrigação.

Na prática, por sua vez, isso introduz, de um lado, mais fricção e dificuldade no acesso à informação pública, o que, por si só, já pode ser considerado uma forma de restrição do direito. De outro, gera o potencial de constrangimentos aos cidadãos e jornalistas, uma vez que, ao registrar a identidade de quem consulta, ela torna o próprio ato de buscar a informação visível e rastreável — e rastreável, precisamente, pela instituição fiscalizada.

Reitere-se: o controle social do gasto de verbas públicas decorre precisamente do princípio da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade inscritos no art. 37.

Ademais, da perspectiva das atividades jornalísticas, a exigência de identificação prévia pode estimular receio de represálias institucionais, dificuldades de acesso a fontes, constrangimentos funcionais ou mesmo litigância intimidatória.

No emblemático julgamento da **ADPF 130**, que declarou a não recepção da Lei de Imprensa (Lei 5.250/1967) pela Constituição de 1988, o Supremo Tribunal Federal indicou a prática de responsabilização por

danos morais e materiais como um relevante fator de inibição da liberdade de imprensa, destacando a relevância da proporcionalidade na quantificação de abusos. Cito trecho de referida ementa:

“Com o que a Lei Fundamental do Brasil veicula o mais democrático e civilizado regime da livre e plena circulação das ideias e opiniões, assim como das notícias e informações, mas sem deixar de prescrever o direito de resposta e todo um regime de responsabilidades civis, penais e administrativas. Direito de resposta e responsabilidades que, mesmo atuando a posteriori, infletem sobre as causas para inibir abusos no desfrute da plenitude de liberdade de imprensa.

5. PROPORCIONALIDADE ENTRE LIBERDADE DE IMPRENSA E RESPONSABILIDADE CIVIL POR DANOS MORAIS E MATERIAIS. Sem embargo, a excessividade indenizatória é, em si mesma, poderoso fator de inibição da liberdade de imprensa, em violação ao princípio constitucional da proporcionalidade. A relação de proporcionalidade entre o dano moral ou material sofrido por alguém e a indenização que lhe caiba receber (quanto maior o dano maior a indenização) opera é no âmbito interno da potencialidade da ofensa e da concreta situação do ofendido.” (ADPF 130, rel. Min. Carlos Britto, Tribunal Pleno, DJe 6.11.2009).

De fato, o tema do assédio judicial a jornalistas voltou a ser tratado por esta Corte por ocasião das **ADIs 6.792 e 7.055**, que tinham como objeto dispositivos do Código Civil, do Código de Processo Civil e da Lei 9.099/1995, com o objetivo de que lhes fosse conferida interpretação conforme à Constituição para assegurar a proteção à liberdade de expressão diante do emprego abusivo e intimidatório de ações judiciais contra jornalistas e órgãos de imprensa. No julgamento de referidas ações, ficou assentada a seguinte tese:

“1. Constitui assédio judicial comprometedor da liberdade de expressão o ajuizamento de inúmeras ações a respeito dos mesmos fatos, em comarcas diversas, com o intuito ou o efeito de constranger jornalista ou órgão de imprensa, dificultar sua defesa ou torná-la excessivamente onerosa. 2. Caracterizado o assédio judicial, a parte demandada poderá requerer a reunião de todas as ações no foro de seu domicílio. 3. A responsabilidade civil de jornalistas ou de órgãos de imprensa somente estará configurada em caso inequívoco de dolo ou de culpa grave (evidente negligência profissional na apuração dos fatos).” (ADI 6.792 e ADI 7.055, rel. Min. Rosa Weber, red. p/ acórdão Min. Luís Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe 4.4.2025).

Afora referidos casos paradigmáticos, na **Rcl 23.899** (rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, DJe 30.10.2023), esta Corte já pôde apreciar caso de ações judiciais com objetivo indenizatório em razão de reportagem acerca da remuneração de juízes e promotores do Estado do Paraná acima do teto constitucional. Naquela oportunidade, o Tribunal entendeu que restou caracterizada a violação à liberdade de imprensa, reconhecendo afronta à autoridade das decisões proferidas na **ADPF 130** e na **ADI 4.451**, e extinguir as ações indenizatórias que deram origem a esta reclamação. Na ementa, a ministra relatora registrou que *“a indução ao silêncio pelo mero risco elevado de represália traduz modalidade indireta e estrutural de censura prévia”*.

Se a intimidação por meio de ações judiciais é um risco já colocado, não podemos, ainda, ignorar formas mais sutis de constrangimento, que também operam contra o controle social e liberdade de imprensa. A título de exemplo, rememoro caso que ocorreu no Senado Federal em 2012: à época, a casa legislativa exigia o nome, o CPF, o e-mail e o endereço do cidadão para a realização de consultas de remuneração de servidores. Um indivíduo, após consultar o salário de uma taquígrafa, recebeu um e-mail

o chamando de bisbilhoteiro (SÁ, Guilherme. **Taquígrafos em polvorosa**. Revista piauí, out. 2012. Disponível em: <https://piaui.uol.com.br/revista/74/taquigrafos-em-polvorosa/>).

O episódio ilustra que a exigência de identificação prévia para acesso a informações remuneratórias não constitui providência meramente burocrática. Ao contrário, possui aptidão concreta para gerar constrangimentos pessoais e profissionais incompatíveis com a lógica de ampla transparência inaugurada pela Constituição de 1988.

No caso, relatório da Transparência Brasil de 2025 identificou que, mesmo antes da Resolução ora impugnada, 10 MPs exigiam o fornecimento de dados pessoais como condição para consulta às informações sobre remuneração de seus membros e servidores (Ceará, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Pernambuco, Roraima, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Sergipe e São Paulo). No caso de Pernambuco, Roraima e Rio Grande do Norte, a coleta era restrita a nome e CPF, segundo o estudo. São Paulo, Mato Grosso e Maranhão exigiam, além desses dados, endereço de e-mail e número de celular. No caso do Rio de Janeiro, Ceará, Pará e Sergipe, por sua vez, é necessário fazer *login* com a conta do gov.br.

Além de poder gerar constrangimentos quanto ao acesso a essas informações, a adoção também restringe a possibilidade de automatização da coleta de informações de remuneração. Como mencionado acima, essa medida vai na contramão da adoção, pela legislação brasileira, do preceito de dados abertos, em que se preceitua que é exatamente a possibilidade de usos posteriores de informações públicas, a partir de coleta e processamento automatizado dessas informações.

De fato, a adoção de referida medida ilustra lição de Lawrence Lessig, que, no seminal “Code and Other Laws of Cyberspace” (1999), argumentou que “o código é a lei”, de modo que o *design* de *websites* e aplicativos possuem “efeitos regulatórios”, uma vez que pode promover ou restringir o exercício de direitos. No caso, é possível que páginas de

divulgação de informações públicas tenham *design* que busque restringir ou dificultar o acesso a informações públicas.

Resta, a meu ver, demonstrada que a solicitação de informações cadastrais para acesso a informações de natureza reconhecidamente pública restringe o direito à informação, sem encontrar fundamento no direito à proteção de dados pessoais.

Quanto à transparência dos dados de remuneração, ainda, verifica-se, a partir da consulta a *websites* de divulgação de transparência de remuneração de agentes públicos, uma série de medidas que podem ser consideradas outras formas de restrição do acesso à informação. Uma delas é a divulgação da remuneração de servidores a partir de diferentes tabelas ou páginas, de modo que não é possível identificar o valor global de remuneração do agente público de forma simples, sendo necessário consultar diferentes páginas e realizar cálculos.

Em sentido semelhante, verifica-se a prática de portais de transparência adotarem tabelas com colunas de valores não identificadas ou registradas como “outros”, o que dificulta a identificação do fundamento legal preciso para determinado valor pago ao servidor público.

A divulgação de informações sobre pagamentos de forma granularizada, com a especificação dos valores, identificação da rubrica e do fundamento legal para o seu pagamento decorre dos princípios da legalidade e da publicidade, conforme indicados no art. 37, uma vez que sem essas informações não é possível a realização do controle social de pagamentos realizados pelo Poder Público.

Como se sabe, a criação de novas rubricas sem esteio no princípio da legalidade é prática que vem sendo acompanhada de forma atenta por esta Corte, que recentemente decidiu, no julgamento conjunto dos REs 968.646 e 105.9466, com repercussão geral (temas 966 e 976), das ADIs 6.601, 6.604 e 6.606 e da Rcl 88.319, de cuja ementa destaco:

“(....) 9. A criação e alteração de verbas de caráter

remuneratório, indenizatório ou auxílios somente poderão ser realizadas por Lei Federal (CF, art. 37, § 11) ou por decisão do Supremo Tribunal Federal (CF, art. 102, I, 'n'); (...) 15. Os Tribunais, Ministérios Públicos, Tribunais de Contas, Defensorias Públicas e Advocacia Pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios farão publicar, mensalmente, em seus respectivos sítios eletrônicos o valor exato percebido pelos seus membros, indicando as respectivas rubricas, sob pena de os gestores responderem por discrepâncias entre os valores divulgados e os efetivamente pagos.” (Rcl 88.319 ED-MC-Ref, rel. Min. Flávio Dino, Tribunal Pleno, DJe 8.5.2026).

Nesse contexto, reputo louvável a iniciativa do CNJ e do CNMP de estabelecer, por meio das Resoluções 681, de 28.5.2026, e Resolução 334/2026, respectivamente, o contracheque único, que visa a reunir em um só lugar todas as informações relevantes referentes a pagamentos realizados a tais agentes públicos, com a identificação de rubricas autorizadas e seu fundamento legal.

A criação de empecilhos ou dificuldades administrativas para o acesso a informações públicas de remuneração, exigindo cadastros, mais cliques, pesquisas manuais, representa efetiva restrição ao direito de acesso à informação pública, nos termos do art. 5º, XXXIII, da Constituição Federal. No mesmo sentido, o dever de divulgação de informações de remuneração de forma pormenorizada, granular e completa decorre dos princípios constitucionais da publicidade e legalidade enunciados no art. 37 do texto constitucional.

6) Dispositivo

Ante o exposto, conheço da ação direta de inconstitucionalidade e, no mérito, julgo o pedido procedente, para:

ADI 7892 / DF

(a) declarar a inconstitucionalidade do art. 172 da Resolução CNMP 281/2023, que condiciona o acesso às informações remuneratórias de membros e servidores do Ministério Público à prévia identificação do interessado; e

(b) declarar a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, dos arts. 135, § 2º, I, IV e VI, da Resolução CNMP 281/2023, para excluir qualquer exegese que inverta a regra constitucional da publicidade, restringindo o acesso a dados de remuneração fora das hipóteses de sigilo constitucionalmente admitidas.

É como voto.