

## VOTO-VISTA

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ATO IMPUGNADO: OFÍCIO ADMINISTRATIVO DESPROVIDO DE COEFICIENTE DE NORMATIVIDADE PRIMÁRIA. OFENSA REFLEXA À CONSTITUIÇÃO. SUBSIDIARIEDADE: INOBSERVÂNCIA. NO MÉRITO, INOCORRÊNCIA DE VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA PUBLICIDADE E DA LEGALIDADE. INEXISTÊNCIA DE PREJUÍZO AO REGRAMENTO RELATIVO AO ACESSO À INFORMAÇÃO PELOS CIDADÃOS.

1. Arguição em que se busca promover o controle de constitucionalidade em abstrato do Ofício nº 10/2021 /CNS/CGAD/DLOG/PF, editado pelo Presidente da Comissão Nacional do Sistema Eletrônico de Informações da Polícia Federal (SEI/PF). O expediente administrativo impugnado foi editado com espeque na Portaria nº 8.714-DG/PF, de 13 de agosto de 2018, a qual, por sua vez, extrai seu fundamento de validade do Decreto nº 7.724, de 2012, , por sua vez, editado para regulamentar a Lei de Acesso à Informação (LAI), a qual, esta sim, possui fundamento de validade que repousa no próprio Texto Constitucional. Em se tratando de ofício desprovido de coeficiente de normatividade primária, se está diante de mera situação de ofensa reflexa à Constituição

2. O respeito ao requisito da subsidiariedade é verdadeira condição de procedibilidade específica, peculiar à arguição de descumprimento de preceito fundamental. E, na esteira da jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, tal preceito obstaculiza que sejam analisados, na via da ADPF, a adequação, ou não, de atos administrativos que possam ter sua validade aferida por outros mecanismos de tutela jurisdicional, como, v.g. a ação popular.

3. No mérito, caso superadas as preliminares, verifica-se inocorrência de violação aos princípios constitucionais da publicidade e da legalidade a partir do cotejo entre o ato vergastado e as disposições da Lei da Ação Popular, considerando que o teor do expediente impugnado em nada obstaculiza a obtenção de informações, conforme prevista em lei, quando, no caso concreto, se constata a ausência de sensibilidade ou de prejudicialidade à atividade finalística exercida pela Polícia Federal. Aponta-se, apenas, para a razoabilidade da regra de sistema adotada, considerando tratar-se especificamente de órgão estatal que tem como missão precípua o desempenho de “ atividades de inteligência”, “relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações”.

4. Arguição de descumprimento de preceito fundamental não conhecida. Caso superados os óbices preliminares formais, julgo improcedente o pedido, consubstanciando a seguinte tese: “ *Por veicular informações relacionadas à atividade de inteligência, cuja divulgação ou acesso irrestrito possa comprometer investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações, é legítimo o estabelecimento, como regra geral, de classificação de sigilo do Sistema Eletrônico de Informações da Polícia Federal – SEI-PF, destinado à utilização interna. Tal regra geral não obstaculiza o acesso à informação, por qualquer interessado, quando, no caso concreto, se constata a ausência de sensibilidade ou prejudicialidade à atividade finalística exercida pela Polícia Federal, nos termos do art. 23, VIII, da Lei de Acesso à Informação* ”.

#### **O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA:**

1. Senhora Presidente, acolhendo o bem lançado relatório apresentado por Sua Excelência, a eminente Ministra Cármen Lúcia, permito-me apenas

rememorar que está sob apreciação deste Excelso Colegiado virtual a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 872/DF, formulada pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), tendo por objeto o **Ofício nº 10/2021/CNS/CGAD/DLOG/PF** , editado pelo Presidente da Comissão Nacional do Sistema Eletrônico de Informações da Polícia Federal (SEI/PF), nos seguintes termos:

“Assunto: Ajuste Cadastro de Processos no SEI-PF

Prezados Diretores, Corregedor-Geral e Superintendentes,

Considerando a necessidade de compartimentação de informações sensíveis inerentes a diferentes áreas da Polícia Federal, assim como a possibilidade de lançamentos equivocados por servidores no momento do cadastro, informamos que o SEI-PF foi adaptado de forma a que todos os processos sejam criados com a sugestão de Nível de Acesso Restrito, excetuando-se os procedimentos atinentes à Área de Administração e Logística.

Para tanto, foi necessário desabilitar o nível de acesso público, destacando que, nesses casos, ainda é possível alterar o nível de acesso para sigiloso, assim como a hipótese legal sugerida inicialmente.

No caso de dúvidas, favor entrar em contato através do e-mail sei.cgad.dlog@pf.gov.br.”

2. Ao apreciar a matéria, a eminente Ministra Relatora compreendeu que, *“como todo direito, não se afirma o caráter absoluto do direito à publicidade. Entretanto, para afastá-lo, é necessária fundamentação concreta, objetiva, suficiente e formal, não aceitando o sistema jurídico invocação genérica de ‘necessidade de compartimentação de informações sensíveis inerentes a diferentes áreas da Polícia Federal, assim como a possibilidade de lançamentos equivocados por servidores no momento do cadastro’”* .

3. Pontuou que *“ausente justificativa concreta e compatível com o texto constitucional para decretação genérica de sigilo em todos os processos criados no Sistema Eletrônico de Informações da Polícia Federal – SEI-PF, não pode ela ser aceita como válida constitucionalmente, pelo que nulo é o ato, formalizado por meio do Ofício n.º 10/2021 CNS/CGAD/DLOG/PF, do Presidente da Comissão Nacional do Sistema Eletrônico de Informações da Polícia Federal – SEI-PF”* .

4. Em sua parte dispositiva, deliberou pelo conhecimento da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental e, no mérito, pela procedência do pedido, “*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.*”

5. Sugeriu, ainda, a fixação da seguinte tese:

“ O ato de qualquer dos poderes públicos restritivo de publicidade deve ser motivado objetiva, específica e formalmente, sendo nulos os atos públicos que imponham, genericamente e sem fundamentação válida e específica, impeditivo do direito fundamental à informação. ”

6. Feito esse breve apanhado introdutório, passo a me manifestar, antecipando, desde logo, minha compreensão *(i)* pelo não conhecimento da demanda, por ser o **ato impugnado desprovido de coeficiente de normatividade suficiente para qualificá-lo como de caráter essencialmente primário ou autônomo**, não sendo apto, portanto, ao escrutínio pela via do controle abstrato de constitucionalidade; *(ii)* pelo não conhecimento da matéria de fundo na via da arguição de descumprimento de preceito fundamental, ante a **ausência de subsidiariedade**; e *(iii)* no mérito, pela **improcedência do pedido**.

## I – DA OFENSA REFLEXA À CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA

7. De acordo com a pacífica jurisprudência deste Excelso Pretório, a via do controle concentrado e abstrato de constitucionalidade é reservada aos atos normativos primários, ou seja, que retiram sua força normativa diretamente do Texto Constitucional.

8. Com base nesse entendimento, em se verificando que determinado ato do Poder Público, ainda que dotado de generalidade e abstração, possui substrato de validade em outro ato normativo infraconstitucional – tais como a lei ordinária, a lei complementar, o decreto (autônomo ou regulamentar) – o caráter secundário da norma ensejaria, *prima facie*, a instauração de típico controle de legalidade, tendo como paradigma

precisamente a norma – ou o complexo normativo – que lhe dá suporte primário.

9. De fato, o controle de legalidade é prejudicial ao escrutínio superior acerca da constitucionalidade dos atos de normatividade secundária, uma vez que: **i)** se em desconformidade com o ato normativo primário que lhe dá arrimo, o ato secundário é ilegal ( *não havendo necessidade em perscrutar sua constitucionalidade* ); **ii)** de outro bordo, se em consonância com a norma que lhe emprega validade jurídica, eventual inconstitucionalidade afetaria especificamente esta norma primária e, apenas por consequência lógica, aquelas com base nela editadas ( *não havendo utilidade, nem adequação, no combate isolado aos normativos reflexos* ).

10. Acerca do tema, peço vênia para trazer à colação manifestação doutrinária do Ministro Roberto Barroso, recorrentemente utilizada no âmbito desta Corte para nortear a apreciação da matéria:

“Atos normativos secundários. **Atos administrativos normativos** – como decretos regulamentares, instruções normativas, resoluções, atos declaratórios – **não podem validamente inovar na ordem jurídica, estando subordinados à lei . Desse modo, não se estabelece confronto direto entre eles e a Constituição** . Havendo contrariedade, ocorrerá uma de duas hipóteses: (I) ou o ato administrativo está em desconformidade com a lei que cabia regulamentar, o que caracterizaria ilegalidade e não inconstitucionalidade; **(ii) ou é a própria lei que está em desconformidade com a Constituição, situação em que ela é que deverá ser objeto de impugnação .”**

( BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência*. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 181 – grifos nossos ).

11. Observa-se, portanto, que, se nem todo ato *normativo* é apto a ser escrutinado no âmbito do controle abstrato de constitucionalidade, maior controvérsia não há quanto à inviabilidade de se examinar nessa elevada seara atos administrativos sequer dotados de carga normativa.

12. No caso em análise, o partido arguente busca promover o controle de constitucionalidade em abstrato do **Ofício nº 10/2021/CNS/CGAD/DLOG /PF** , editado pelo Presidente da Comissão Nacional do Sistema Eletrônico de Informações da Polícia Federal (SEI/PF).

13. Ao analisar a natureza jurídica das notas técnicas em geral, espécie de ato administrativo que, em meu sentir, possui nível hierárquico similar – ou até mais elevado – ao dos ofícios, o Ministro Ricardo Lewandowski já concluiu em outra oportunidade serem elas, “ *em princípio, destituídas de aptidão jurídica para a produção de efeitos concretos, tratando-se de mera interpretação da lei para fins internos ao órgão, sem implicar violação direta do Texto Constitucional* ”. Esse foi o entendimento manifestado por ocasião do julgamento monocrático da **ADPF nº 800/DF, j. 05/10/2021, p. 13/10/2021**.

14. Naquela assentada, ao analisar o cabimento de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental manejada em face da Nota Técnica nº 1.556/2020/CGUNE/CRG, editada pela Controladoria-Geral da União (CGU), trilhando raciocínio já sedimentado por este Supremo Tribunal Federal, assim decidiu o ilustre Ministro Relator:

“Bem examinados os autos, verifico, inicialmente, que **a Nota Técnica 1.556/2020/CGUNE/CRG da Controladoria-Geral da União** , descrita como “manifestação interpretativa desta CGUNE quanto ao alcance e conteúdo dos arts. 116, inciso II e 117, inciso V, da Lei 8.112 /1990, visando, especialmente, promover a justa adequação destes às hipóteses de condutas irregulares de servidores públicos federais pela má utilização dos meios digitais de comunicação online”, **efetivamente não ostenta densidade normativa suficiente para ensejar o controle abstrato de constitucionalidade** .

A Controladoria-Geral da União exerce o poder regulamentar que lhe é inerente por meio da edição de determinados atos normativos, na forma do Decreto 5.480/2005, da Lei 13.844/2019 e do Decreto 9.681 /2019. **Não se inclui em tais hipóteses normativas as notas técnicas. Estas são, em princípio, destituídas de aptidão jurídica para a produção de efeitos concretos, tratando-se de mera interpretação da lei para fins internos ao órgão, sem implicar violação direta do Texto Constitucional** .

Assim, **não obstante a reprovabilidade da referida nota técnica** , que ignora a proteção constitucional conferida à liberdade de pensamento, de expressão, de informação, de reunião, ao lado de

inúmeros outros direitos de primeira geração e da máxima envergadura , o fato é que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reafirmado a impropriedade da utilização do controle abstrato de constitucionalidade para a averiguação da validade de atos desse jaez, destituídos de um coeficiente mínimo de generalidade, abstração e impessoalidade . Confirma-se entendimento firmado nos seguintes julgados: ADI 1.716-DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence; ADI-QO 1.640-UF, Rel. Min. Sydney Sanches; ADI-MC 2.484-DF, Rel. Min. Carlos Velloso; ADI 3.487-DF, Rel. Min. Ellen Gracie; ADI 3.709-DF, Rel. Min. Cezar Peluso.”

(ADPF nº 800/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 05/10/2021, p. 13/10/2021; grifos nossos).

15. Além dos precedentes referenciados naquela decisão (ADI nº 1.716 /DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, 19/12/1997, p. 27/03 /1998; ADI nº 1.640-QO/DF, Rel. Min. Sydney Sanches, Tribunal Pleno, j. 12 /02/1998, p. 03/04/1998; ADI nº 2.484-MC/DF, Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, j. 19/12/2001, p. 14/11/2003; ADI nº 3.487/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 11/05/2005, p. 17/05/2005; ADI nº 3.709/DF, Rel. Min. Cezar Peluso, j. 09/05/2006, p. 15/05/2006), na qual, repita-se, apreciado ato administrativo de natureza similar àquele objeto do presente pedido de tutela incidental, podemos citar ainda o quanto decidido nos seguintes julgados, que evidenciam a jurisprudência desta Corte em relação à inadequação da via eleita para exame de ato desprovido de normatividade adequada:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - DESISTÊNCIA - IMPOSSIBILIDADE - PRINCÍPIO DA INDISPONIBILIDADE - REGIMENTO INTERNO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ART. 169, § 1º - APLICAÇÃO EXTENSIVA - PRELIMINAR INDEFERIDA. LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL - DIRETOR DE ESCOLA PÚBLICA - FORMA ELETIVA DE PROVIMENTO DO CARGO - CARREIRAS TÉCNICO-CIENTÍFICAS - PISO SALARIAL - VINCULAÇÃO AO SALÁRIO MÍNIMO - LIMINAR DEFERIDA. ANEXO - GRADE DE CLASSIFICAÇÃO DE CARGOS DE PROCURADOR DA FAZENDA - CARREIRA INEXISTENTE - AUSÊNCIA DE NORMATIVIDADE - IMPUGNAÇÃO NÃO CONHECIDA. O princípio da indisponibilidade, que rege o processo de controle concentrado de constitucionalidade, impede a desistência da ação direta já ajuizada. O art. 169, § 1º, do RISTF/80, que veda ao Procurador-Geral da República essa desistência, aplica-se, extensivamente, a todas as autoridades e órgãos legitimados pela Constituição de 1988 para a instauração do

controle concentrado de constitucionalidade (art. 103). **A impugnação isolada de parte do Anexo da Lei Complementar, que se apresenta desprovido de qualquer normatividade, não pode ter sede em ação direta de inconstitucionalidade, cujo objeto deve ser, necessariamente, ato estatal de conteúdo normativo.**"

(ADI nº 387-MC/RO, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 1º /03/1991, p. 11/10/1991; grifos nossos).

"EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 10.168/96, DO ESTADO DE SANTA CATARINA E RESOLUÇÃO Nº 76, DO SENADO FEDERAL. EMISSÃO DE TÍTULOS DE DÍVIDA PÚBLICA PARA PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS. LETRAS FINANCEIRAS DO TESOUREO EM VALOR SUPERIOR AOS PRECATÓRIOS PENDENTES DE PAGAMENTO À ÉPOCA DA PROMULGAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL: PRETENSÃO DE REEMBOLSO DOS VALORES JÁ EXPENDIDOS. AFRONTA AO ART. 33 DO ADCT-CF/88. MATÉRIA DE FATO. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. AÇÃO DIRETA NÃO CONHECIDA. 1. Há impossibilidade de controle abstrato da constitucionalidade de lei, quando, para o deslinde da questão, se mostra indispensável o exame do conteúdo de outras normas jurídicas infraconstitucionais de lei ou matéria de fato. Precedentes. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Violação ao art. 33 do ADCT/CF-1988 e ao art. 5º da EC nº 3/93. Alegação fundada em elementos que reclamam dilação probatória. Inadequação da via eleita para exame da matéria fática. 3. **Ato de efeito concreto, despido de normatividade, é insuscetível de ser apreciado pelo controle concentrado** . Ação direta não conhecida."

(ADI nº 1.527/SC, Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, j. 05 /11/1997, p. 18/05/2001; grifos nossos).

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - ESTADO DE SÃO PAULO - LEI N. 7.210/91 - DOAÇÃO DE BENS INSERVÍVEIS E/OU EXCEDENTES A ENTIDADE DE DIREITO PRIVADO - ATO MATERIALMENTE ADMINISTRATIVO - IMPOSSIBILIDADE DE CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE - NÃO CONHECIMENTO. - Objeto do controle normativo abstrato, perante a Suprema Corte, são, em nosso sistema de direito positivo, exclusivamente, os atos normativos federais ou estaduais. **Refogem a essa jurisdição excepcional de controle os atos materialmente administrativos** , ainda que incorporados ao texto de lei formal. - **Os atos estatais de efeitos concretos - porque despojados de qualquer coeficiente de normatividade ou de generalidade abstrata - não são passíveis de fiscalização jurisdicional, "em tese," quanto a sua compatibilidade vertical com o texto da Constituição** . Lei estadual, cujo conteúdo veicule ato materialmente administrativo (doação de bens públicos a

entidade privada), não se expõe a jurisdição constitucional concentrada do Supremo Tribunal Federal, em sede de ação direta.”

(ADI nº 643/SP, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 19/12/1991, p. 03/04/1992; grifos nossos).

“EMENTA AGRAVO. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. PRESSUPOSTOS PROCESSUAIS NÃO ATENDIDOS. **ATOS COM AUSÊNCIA DE NORMATIVIDADE ADEQUADA** . CONTROVÉRSIA CONSTITUCIONAL NÃO DEMONSTRADA. ART. 1º, PARÁGRAFO ÚNICO, I, DA LEI Nº 9.882/1999. INOBSERVÂNCIA DO REQUISITO DA SUBSIDIARIEDADE. ART. 4º, § 1º DA LEI Nº 9.882/1999. **INADMISSIBILIDADE. PRECEDENTES** . NEGATIVA DE SEGUIMENTO. RAZÕES RECURSAIS INSUBSISTENTES. AGRAVO REGIMENTAL CONHECIDO E NÃO PROVIDO. 1. Formulação, na petição inicial da arguição, de pedido abrangente e impreciso voltado contra todos os “atos de império” que reconheçam a prescrição. Ausência de precisão e clareza dos objetos de controle concentrado de constitucionalidade. Precedentes. 2. A teor do art. 1º, parágrafo único, I, da Lei 9.882/1999, o fundamento da controvérsia constitucional apto a abrir a via da ADPF há de atender, entre outros, o requisito da demonstração da existência de relevante controvérsia constitucional. Indicação, como ato normativo, de meras manifestações exaradas em processos judiciais, a fim de prover informações em ações de mandados de segurança. Pendência de decisão judicial e sujeição a todo o trâmite recursal previsto no ordenamento jurídico. Uma única sentença judicial a acompanhar a petição inicial é insuficiente para demonstrar a relevante controvérsia necessária. Precedentes. 3. Ao assentar o requisito da subsidiariedade da ADPF, o art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999 legitima o Supremo Tribunal Federal a exercer, caso a caso, o juízo de admissibilidade, seja quando incabíveis os demais instrumentos de controle concentrado, seja quando constatada a insuficiência ou inefetividade da jurisdição subjetiva. Ainda que eventualmente não alcançada a hipótese pelas demais vias de acesso à jurisdição concentrada, inidôneo o manejo de ADPF quando passível de ser neutralizada com eficácia a lesão mediante o uso de outro instrumento processual. De todo incompatível com a via da arguição de descumprimento de preceito fundamental a dedução de pretensão de natureza subjetiva sob roupagem de procedimento de fiscalização da constitucionalidade de ato normativo. Precedentes. 4. **Não atendidos os pressuposto processuais concernentes** (i) à precisão e clareza na indicação dos atos normativos descumpridores de preceitos fundamentais; (ii) **à existência de controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo (art. 1º, parágrafo único, I, da Lei 9.882/1999)** , e (iii)

ao requisito da subsidiariedade (art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999), resulta incabível a arguição de descumprimento de preceito fundamental. 5. Agravo regimental conhecido e não provido.”

(ADPF nº 711-ED-AgR/AM, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, j. 23/11/2020, p. 03/12/2020; grifos nossos).

“Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. **PORTARIA 186/2008, DO MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. AUSÊNCIA DE DENSIDADE NORMATIVA . DESCABIMENTO DE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. 1. O ato impugnado não detém densidade normativa, não inovando no tratamento do princípio constitucional da unicidade sindical ou no estabelecimento de direitos ou deveres não previstos originariamente na Consolidação das Leis do Trabalho. 2. A Ação Direta de Inconstitucionalidade não é meio processual idôneo para afirmar a validade constitucional de ato normativo não dotado de normatividade primária . 3. Agravo regimental desprovido.”**

(ADI nº 4.120-AgR/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 1º/08/2018, p. 19/10/2018 ; grifos nossos).

“AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONTROLE ABSTRATO DE ATO NORMATIVO SECUNDÁRIO. IMPOSSIBILIDADE. NECESSIDADE DE EXAME DA LEI NA QUAL SE FUNDAMENTA O ATO REGULAMENTADOR. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. **A jurisprudência deste Supremo Tribunal consolidou-se no sentido de não se admitir o controle abstrato de constitucionalidade de ato normativo secundário por ser necessário o exame da lei na qual aquele se fundamenta, não impugnada na presente ação.”**

(ADI nº 6.117-AgR/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, j. 13/10/2020, p. 27/10/2020; grifos nossos).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – DECRETO – CARÁTER REGULAMENTADOR – INADEQUAÇÃO. **O controle normativo abstrato pressupõe o descompasso entre norma legal e o texto da Constituição Federal, revelando-se inadequado no caso de ato regulamentador, sob pena de ter-se o exame, em sede concentrada, de conflito de legalidade considerado o parâmetro envolvido.”**

(ADI nº 5.593-AgR/MG, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, j. 06/12/2018, p. 1º/02/2019; grifos nossos).

16. *In casu*, a partir das informações trazidas aos autos pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, verifica-se que **o ato administrativo atacado foi editado com esboço na Portaria nº 8.714-DG/PF, de 13 de agosto de 2018, a qual, por sua vez, extrai seu fundamento de validade do Decreto nº**

**7.724, de 2012, editado para regulamentar a Lei de Acesso à Informação (LAI)** , a qual, esta sim, possui fundamento de validade que repousa no próprio Texto Constitucional.

17. Portanto, com as devidas vênias ao posicionamento em contrário, se está diante de ato administrativo de escala inegavelmente secundária.

18. A reforçar essa perspectiva, do exame da própria argumentação deduzida na petição inicial, verifica-se que o arguente busca demonstrar a alegada violação aos princípios constitucionais da publicidade e da legalidade a partir do cotejo entre o ato vergastado e as disposições da Lei da Ação Popular, na tentativa de evidenciar que o ofício em questão teria incorrido nos vícios elencados pelo art. 2º, als. “c”, “d” e “e”, da Lei nº 4.717, de 1965.

19. A propósito, verifica-se das informações trazidas aos autos que, de fato, houve ajuizamento de ação popular em face do mesmo ato administrativo atacado por esta arguição. Trata-se do processo nº 1053624-29.2021.4.01.3400, apreciado pela 8ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal, tendo o e. Magistrado afastado a caracterização de quaisquer dos vícios apontados ao ato. O ponto será melhor abordado em seguida, quando do enfrentamento da segunda questão preliminar.

20. **Ante o exposto** , com a devida vênias à compreensão em sentido diverso, evidenciado o caráter meramente reflexo da potencial ofensa ao Texto Constitucional, **não conheço da presente arguição.**

## **II – AUSÊNCIA DE SUBSIDIARIEDADE**

21. Ainda no exame de conhecimento da presente demanda, não verifico devidamente demonstrada, a meu juízo, a observância ao requisito da **subsidiariedade** . Situação que enseja, também por essa razão, o não conhecimento da presente arguição.

22. Como se sabe, a arguição de descumprimento de preceito fundamental é espécie de ação constitucional que integra o sistema de controle abstrato de constitucionalidade, possuindo previsão expressa no art. 102, § 1º, da Constituição da República:

“Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: (...)

§ 1º A arguição de descumprimento de preceito fundamental, decorrente desta Constituição, será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, **na forma da lei**”.

23. Em observância à previsão constitucional que demandava disciplina legal ao instituto, editou-se a Lei nº 9.882, de 1999, a qual, por sua vez, elencou, dentre outros requisitos para o cabimento da arguição, a **demonstração de inexistência de “ qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade”**. Eis o teor do art. 4º, § 1º, da referida norma, que preconiza o denominado princípio da subsidiariedade:

“Art. 4º A petição inicial será indeferida liminarmente, pelo relator, quando não for o caso de arguição de descumprimento de preceito fundamental, faltar algum dos requisitos prescritos nesta Lei ou for inepta.

§ 1º **Não será admitida** arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade.”

24. De acordo com a jurisprudência deste Excelso Pretório, “ *pelo princípio da subsidiariedade, previsto no § 1º do art. 4º da Lei n. 9.882/1999, a arguição de descumprimento de preceito fundamental, ação de natureza abstrata do rol das ações de controle abstrato de constitucionalidade, somente pode ser ajuizada se não existir outro instrumento processual previsto no ordenamento jurídico apto a sanar, de modo pronto e eficaz, a situação de ameaça ou lesão a preceito fundamental*” (ADPF nº 778/MG, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 08/03/2021, p. 16/03/2021).

25. Em âmbito doutrinário, leciona o Ministro Roberto Barroso:

“ **O sistema brasileiro de controle concentrado de constitucionalidade não se destina a absorver toda e qualquer discussão subjetiva envolvendo questões constitucionais** . Por tal

razão, os jurisdicionados não detêm a expectativa legítima de verem todas as suas disputas apreciadas pelo STF em sede de uma ação abstrata. Para conhecer as lides e dar-lhes solução, existe um complexo sistema orgânico e processual que, eventualmente, poderá até mesmo chegar ao STF — pelas vias recursais próprias de natureza subjetiva .

Nesse contexto, portanto, a ADPF não é uma ação abstrata subsidiária, no sentido de que seria cabível sempre que a ação direta de inconstitucionalidade ou a ação declaratória de constitucionalidade não o fossem. Como explicitado acima, a subsidiariedade significa apenas que não caberá ADPF se outro meio idôneo capaz de sanar a lesividade estiver disponível, não podendo ser extraída da regra da subsidiariedade a conclusão de que seria possível o ajuizamento de ADPF sempre que não coubesse ADIn ou ADC.”

(BARROSO, Luís Roberto. **O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro** . São Paulo: Ed. Saraiva, 2016; grifos nossos).

26. Ainda em relação ao exame da subsidiariedade, colhe-se de inúmeros precedentes desta Suprema Corte que, diante da citada natureza abstrata dessa ação constitucional, consubstancia-se em instrumento “ *que não pode ser utilizado para a solução de casos concretos, nem tampouco para desbordar os caminhos recursais ordinários ou outras medidas processuais para afrontar atos tidos como ilegais ou abusivos*” (ADPF nº 145 /DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Pleno, j. 1º/09/2017, p. 12/09/2017).

27. Nesse mesmo sentido, já pontificava o Ministro Celso de Mello que “ *o exame de relações jurídicas concretas e de situações individuais constitui matéria juridicamente estranha ao domínio do processo de fiscalização concentrada de constitucionalidade*” (ADPF nº 363-MC/DF, j. 27/08/2015, p. 1º/09/2015).

28. Portanto, o respeito ao requisito da subsidiariedade é verdadeira condição de procedibilidade específica, peculiar à arguição de descumprimento de preceito fundamental. E, na esteira da jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, tal preceito obstaculiza que sejam analisados, na via da ADPF, a adequação, ou não, de atos administrativos que possam ter sua validade aferida por outros mecanismos de tutela jurisdicional, como, v.g. a ação popular.

29. E, na linha do que antes já brevemente pontuado, faz-se menção à ação popular, enquanto instrumento de controle de juridicidade apto a

analisar a legalidade, ou a presença de eventuais vícios que possam inquinar o ato administrativo impugnado, tendo em vista que, de acordo com as informações apresentadas pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, o mesmo objeto da presente arguição ensejou o ajuizamento da Ação Popular nº 1053624-29.2021.4.01.3400, perante a 8ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal.

30. Como bem pontuaram a Advocacia-Geral da União e a Procuradoria-Geral da República em suas respectivas manifestações, tal fato, por si só, já aponta para a existência de outros mecanismos processuais aptos a viabilizar a prestação jurisdicional perseguida pela agremiação arguente.

31. Em reforço, pontua-se que eventual decisão de nulidade do ato administrativo impugnado na referida ação popular a todos aproveitaria, extirpando qualquer eficácia do ofício vergastado, em pronunciamento judicial dotado de inegável natureza coletiva, beneficiando a integralidade dos administrados, de forma indistinta. Ou seja, corrobora-se, também pelo aspecto pragmático, a ausência de atendimento ao requisito de procedibilidade previsto no § 1º do art. 4º da Lei nº 9.882, de 1999.

32. Em face do exposto, renovando as vênias à compreensão em sentido diverso, também pela não demonstração da subsidiariedade exigida para veiculação da ADPF, **não conheço da presente arguição.**

33. Nada obstante, **em observância ao art. 137 do RISTF, passo a examinar a alegação de inconstitucionalidade do Ofício nº 10/2021/CNS/CGAD/DLOG/PF, registrando, desde logo, minha compreensão pela ausência do apontado vício no ato inquinado, posicionando-me pela improcedência do pedido, pelos motivos que passo a expor .**

### **III – DO EXAME DO MÉRITO**

34. Acaso superadas as questões preliminares suscitadas, quanto ao mérito da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, **diante da própria ausência de carga normativa apta a ensejar qualquer**

**substancial alteração no quadro normativo vigente em relação à matéria, não verifico a presença de vício de inconstitucionalidade no ato administrativo impugnado .**

35. Examinando a argumentação deduzida na exordial, verifica-se que o arguente busca demonstrar a alegada violação aos princípios constitucionais da publicidade e da legalidade a partir do cotejo entre o ato vergastado e as disposições da Lei da Ação Popular, na tentativa de evidenciar que o Ofício em questão teria incorrido nos vícios elencados pelo art. 2º, als. “c” (ilegalidade do objeto), “d” (inexistência dos motivos) e “e” (desvio de finalidade), da Lei nº 4.717, de 1965.

36. Dessome-se, portanto, que, a rigor, a agremiação arguente busca demonstrar a nulidade de ato administrativo desprovido de carga normativa, imputando-lhe vícios relacionados a três de seus elementos (objeto, motivo e finalidade).

37. Ocorre que, como anteriormente mencionado, a mesma questão foi submetida à análise da 8ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal, pela Ação Popular nº 1053624-29.2021.4.01.3400, tendo o e. Magistrado competente rechaçado a existência de quaisquer dos vícios apontados, ancorado precisamente na ausência de qualquer modificação sensível, pelo ofício em questão, no que tange à possibilidade de acesso a documentos produzidos no sistema de gestão documental SEI/PF, por cidadãos, tecnicamente considerados “usuários externos” do sistema.

38. Nessa linha de intelecção, concluiu o e. Magistrado, inclusive, pela ausência de interesse jurídico de agir, ante a ausência de repercussão normativa do ato impugnado. Em suas palavras, “ ***a mudança no procedimento de classificação do tipo de acesso aos documentos produzidos no SEI em nada altera o direito dos cidadãos às informações e aos documentos oficiais de interesse público existentes na Polícia Federal , não havendo dúvidas de que a publicidade dos atos continua preservada, sem qualquer risco à sociedade de violação ao exercício do controle social sobre as condutas dos agentes públicos.***”

39. Ante a clareza de raciocínio, peço licença para transcrever excerto da aludida decisão, que, a meu sentir, escrutina com percuciência as nuances do caso:

“O autor popular defende que o novo nível de acesso “restrito”, imposto a todos os processos administrativos em tramitação no SEI da Polícia Federal, impossibilita a sociedade de ter acesso ao conteúdo das informações produzidas para fins de avaliação e constatação de eventuais ilegalidades, situação incompatível com o Estado Democrático de direito.

O autor parte de uma premissa equivocada a respeito do Sistema Eletrônico de Informações.

**Com efeito, o SEI não constitui um banco de dados de consulta pública, acessível por qualquer cidadão, mas um sistema de gestão de processos exclusivo aos usuários “internos” de cada órgão, ou seja, somente os servidores e as autoridades vinculadas ao órgão correspondente é que podem visualizar os processos e praticar atos nos expedientes administrativos em curso .**

**Assim, os três níveis de acesso aos documentos gerados no SEI - público, restrito e sigiloso - trazem consequências apenas no âmbito interno da Polícia Federal e significam que determinado processo administrativo pode ser visualizado por todos os usuários “internos” ou pelas unidades envolvidas ou por usuários específicos, respectivamente, mas nunca por livre consulta de terceiros que não integram o quadro de pessoal da Polícia Federal .**

O autor imagina que a mudança do nível de acesso para “restrito” torna a informação de determinado processo como secreta ou ultrassecreta ou reservada, tal como previsto no art. 24, § 1º, da Lei nº 12.527/2011, mas, em verdade, a terminologia do SEI refere-se apenas ao nível de acesso de pessoas ao processo, e não de restrição à informação veiculada no expediente administrativo.

**Portanto, a mudança no procedimento de classificação do tipo de acesso aos documentos produzidos no SEI em nada altera o direito dos cidadãos às informações e aos documentos oficiais de interesse público existentes na Polícia Federal, não havendo dúvidas de que a publicidade dos atos continua preservada, sem qualquer risco à sociedade de violação ao exercício do controle social sobre as condutas dos agentes públicos.**

Com essas considerações, não vislumbro interesse processual na presente demanda e, via de consequência, INDEFIRO A PETIÇÃO INICIAL e NÃO RESOLVO O MÉRITO, com base no art. 330, III, c/c o art. 485, I, do CPC.”

40. Vê-se, portanto, que, a partir de uma adequada compreensão do escopo do sistema de gestão documental SEI/PF, utilizado, em regra, exclusivamente pelos servidores vinculados a órgão estatal específico (como

Tribunais de Justiça, autarquias, fundações públicas, pastas ministeriais do Poder Executivo Federal, secretarias de Estados e Municípios), constata-se que eventual alteração nas denominadas “regras de negócio” do sistema tecnológico repercute, primordialmente, nestes chamados “usuários internos”.

41. Tais repercussões, em âmbito interno, não têm o condão de obstaculizar o efetivo acesso à informação, por qualquer cidadão interessado, que poderá obtê-la através de solicitação pelos canais adequados.

42. No ponto, observo que essa ausência de repercussão para o público em geral decorre, precisamente, dos contornos normativos já estabelecidos tanto pela Lei nº 12.527, de 2011, quanto pelo Decreto nº 7.724, de 2012, que asseguram o devido acesso à informação aos cidadãos nacionais.

43. Abordando a questão, em idêntico sentido, reproduzo elucidativo trecho do parecer apresentado pelo ilustre Procurador-Geral da República:

“Embora disponibilize cadastro para Usuários Externos, destinado a pessoas físicas que participem em processos administrativos junto ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, ou que representem pessoas físicas ou jurídicas nessa situação, para fins de peticionamento e intimações eletrônicos ou assinatura de contratos, convênios, termos, acordos e outros instrumentos congêneres celebrados com este órgão, o SEI não é uma plataforma aberta à livre consulta pública.

Em outras palavras, os dados constantes do sistema não eram sujeitos a transparência ativa, sendo certo que o acesso a eles depende, de maneira geral, de solicitação do interessado.

Conforme consta no Manual do Usuário Externo, além do devido credenciamento desse público, o SEI exige, para consulta de inteiro teor, a requisição de acesso aos processos de interesse específico do solicitante, o qual fica sujeito à aprovação pela unidade responsável. Somente a consulta a andamentos dos procedimentos é franqueada por meio do sistema eletrônico, observada a possibilidade de restrição de acesso, conforme hipóteses legais. Quanto a esses aspectos não houve repercussão decorrente da modificação noticiada no ofício impugnado.

De tal forma que os pedidos de acesso à informação formulados à Polícia Federal seguem tendo sua apreciação regida pela Lei 12.527 /2011, devendo a classificação dos dados como reservados, secretos ou

ultrassecretos atentar para o disposto no art. 24 daquele diploma, bem como sendo imposto ao órgão detentor o dever de fundamentar eventual negativa de acesso na existência de óbice legalmente previsto (arts. 22, 23 e 31 da Lei 12.527/2011).”

44. Como observação final, entendo pertinente ressaltar ainda que, mesmo em relação ao público “interno” do órgão em questão, tratando-se da Polícia Federal, “*instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira*” (CRFB, art. 144, § 1º), que se destina a, dentre outras funções, “*apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei*” (CRFB, art. 144, § 1º, inc. I), não vejo irrazoabilidade na imposição, como regra geral, de “restrição de acesso” aos seus procedimentos preparatórios.

45. Nos termos da própria Lei de Acesso à Informação, “*Art. 23. São consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado e, portanto, passíveis de classificação as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam: (...) VIII - comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações.*” .

46. Uma vez mais, permito-me repisar que a linha de raciocínio acima adotada em nada obstaculiza a obtenção de informações quando, no caso concreto, se constate a ausência de sensibilidade ou prejudicialidade à atividade finalística exercida pela Polícia Federal. Aponta, apenas, para a razoabilidade da regra de sistema adotada, considerando tratar-se especificamente de órgão estatal que tem como missão precípua o desempenho de “*atividades de inteligência*”, “*relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações*”.

47. Por essas razões, se vencido no exame das questões preliminares, no mérito, **julgo improcedente** o pedido inicial.

48. Como decorrência de tal compreensão, renovando as mais elevadas vênias à eminente Ministra Relatora, divirjo de Sua Excelência também em relação à sugestão de tese apresentada, propondo, alternativamente, o seguinte enunciado de julgamento:

“Por veicular informações relacionadas à atividade de inteligência, cuja divulgação ou acesso irrestrito possa comprometer investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações, é legítimo o estabelecimento, como regra geral, de classificação de sigilo do Sistema Eletrônico de Informações da Polícia Federal – SEI-PF, destinado à utilização interna. Tal regra geral não obstaculiza o acesso à informação, por qualquer interessado, quando, no caso concreto, se constate a ausência de sensibilidade ou prejudicialidade à atividade finalística exercida pela Polícia Federal, nos termos do art. 23, VIII, da Lei de Acesso à Informação”.

#### IV – DISPOSITIVO

49. Ante todo o exposto, quer seja pelo caráter meramente reflexo da potencial ofensa à Constituição da República, quer seja pela ausência de subsidiariedade, **não conheço da presente arguição**. Se vencido em relação às questões preliminares, **no mérito, julgo improcedente o pedido**, nos termos da fundamentação *supra*, consubstanciada na seguinte tese:

*“ Por veicular informações relacionadas à atividade de inteligência, cuja divulgação ou acesso irrestrito possa comprometer investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações, é legítimo o estabelecimento, como regra geral, de classificação de sigilo do Sistema Eletrônico de Informações da Polícia Federal – SEI-PF, destinado à utilização interna. Tal regra geral não obstaculiza o acesso à informação, por qualquer interessado, quando, no caso concreto, se constate a ausência de sensibilidade ou prejudicialidade à atividade finalística exercida pela Polícia Federal, nos termos do art. 23, VIII, da Lei de Acesso à Informação ”.*

É como voto, Senhora Presidente.

Ministro ANDRÉ MENDONÇA

*Plenário Virtual - minuta de voto - 04/08/2023*