

15/08/2023

PLENÁRIO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 872
DISTRITO FEDERAL

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA
REQTE.(S) : PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (P-SOL)
ADV.(A/S) : ANDRE BRANDAO HENRIQUES MAIMONI E
OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA COMISSÃO NACIONAL DO
SISTEMA ELETRÔNICO DE INFORMAÇÕES DA
POLÍCIA FEDERAL
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

EMENTA: 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

ADPF 872 / DF

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”.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão do Plenário, na conformidade da ata de julgamento, por maioria, **julgar procedente o 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**, nos termos do voto da Relatora, vencidos os Ministros André Mendonça e Nunes Marques. **Foi fixada a 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. Sessão Virtual de 4.8.2023 a 14.8.2023.**

Brasília, 15 de agosto de 2023.

ADPF 872 / DF

Ministra CÁRMEN LÚCIA
Relatora

16/05/2022

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 872
DISTRITO FEDERAL**

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA
REQTE.(S) : PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (P-SOL)
ADV.(A/S) : ANDRE BRANDAO HENRIQUES MAIMONI E
OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA COMISSÃO NACIONAL DO
SISTEMA ELETRÔNICO DE INFORMAÇÕES DA
POLÍCIA FEDERAL
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

RELATÓRIO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - (Relatora):

1. Arguição de descumprimento de preceito fundamental, com requerimento de medida liminar, ajuizada pelo Partido Socialismo e Liberdade – PSOL contra ato 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 aos servidores da Polícia Federal, estabelecendo que todas as informações e documentos no sistema serão restritos ou sigilosos, não havendo mais acesso público ao SEI-PF.

2. O arguente asseverou que “a justificativa do ato seria a compartimentação de informações sensíveis e a possibilidade de lançamentos equivocados por servidores. A generalidade e inespecificidade da motivação indicam que o ato administrativo não preenche os requisitos de validade e desvia de sua finalidade. É absolutamente desproporcional uma justificativa tão lacônica e genérica para uma restrição de direito fundamental tão abrangente e danosa ao processo perante o maior órgão investigativo do país”.

Sustentou que “regulam o SEI o Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de

ADPF 872 / DF

2015, correlatamente a Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011, a Lei n.º 12.682, de 9 de julho de 2012, e, especificamente no Ministério da Justiça e Segurança Pública, a Portaria n.º 331, de 10 de abril de 2019. Em todos os diplomas normativos a regras é a transparência e o acesso e a restrição e o sigilo são exceções que devem estar justificadas”.

Noticiou que “a PF utiliza o sistema SEI como a ferramenta de gestão de seus processos eletrônicos, tramitando processos administrativos de toda ordem (funcionais, contratos, licitações, por exemplo) e os relativos a investigações de infrações civis e penais, imigração, passaporte, adoção, armas e inúmeros outros. No sistema há o acesso ao processo, o acompanhamento dele, o peticionamento, a assinatura de documentos, o protocolo e diversas outras atividades, tanto pelos servidores como pelo público externo”.

Defendeu que, “no caso vertente, os preceitos fundamentais a que se pretende evitar ou reparar a lesão dizem respeito diretamente à moralidade, à legalidade, à transparência, ao direito de acesso às informações públicas, ao controle social, a impessoalidade e a cidadania”.

Afirmou haver “reiterada tentativa de interferência e condução do Governo federal na atuação de investigações policiais que implicam membros do governo, o próprio presidente da República e seus familiares, deste modo tentando esconder da população fatos graves e que a toda a coletividade importam. Tais práticas são incompatíveis à legislação e a Constituição Federal, além de poder configurar a prática de crimes e atos de improbidade”.

Argumentou que “a prática escusa de negar acesso e publicidade a atos administrativos fere princípios como o da transparência, da publicidade, da legalidade e da moralidade, esculpidos como valores de todo o povo brasileiro no art. 5º e 37 da CF. A prática retira a possibilidade de efetiva fiscalização e controles externo e social, elementos constitucionais obrigatórios”.

Observou “inexist(ir) qualquer outra medida processual objetiva apta a

ADPF 872 / DF

sanar a lesividade aos preceitos fundamentais, tendo-se em vista, por um lado, a magnitude dos preceitos constitucionais violados e, por outro, a extrema urgência de uma decisão que, de maneira ampla e definitiva, sane a violação aos preceitos fundamentais e determine atuação concertada dos Poderes Públicos, consoante a seguir apresentaremos”.

Afirmou que *“o direito de acesso à informação e o direito de transparência e publicidade possuem status constitucional e estão previstos de modo expresse e direto (mas não só) nos artigos 5º, inc. XXXIII e art. 37, caput e §3º, inc. II e art. 216, §2º”.*

Enfatizou a ausência das exceções à publicidade previstas nos incs. I a VIII do art. 23 da Lei n. 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), pois *“o ofício, de modo a amplo e geral e inespecificamente, colocou todo o processo perante a Polícia Federal – salvo as breves exceções - sem acesso”.*

Observou que *“a norma que disciplina a transparência impõe à administração a observância da divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição. Tais hipóteses são aquelas descritas na Lei de Acesso a Informações e não comportam qualquer tipo de interpretação que permita sua ampliação ou, como no caso, a inversão da lógica da transparência e da publicidade.*

A imposição da prática de restrição ou a imposição de sigilo como regra de acesso às informações públicas do SEI viola gravemente a Constituição e a legislação com o objetivo de omitir da sociedade, situações inadmissíveis no Estado Democrático de Direito”.

Defendeu a nulidade do ato questionado por sua *“completa incompatibilidade com preceitos constitucionais”.*

Estes os requerimentos e o pedido:

“a) conceda a medida cautelar, nos termos do §1º do art. 5º da Lei 9.882, inaudita altera pars e ad referendum do Plenário, ordenando-se a imediata suspensão do Ofício n.º 10/2021

ADPF 872 / DF

CNS/CGAD/DLOG/PF, do Presidente da Comissão Nacional do Sistema Eletrônico de Informações da Polícia Federal – SEI-PF, órgão do Ministério da Justiça e Segurança Pública, restabelecendo para todo o Sistema SEI os critérios constitucionais e legais de acesso e transparência como regra norteadora de todo o processo no âmbito da Polícia Federal, desde a criação de processo, dos lançamentos de informações, do acompanhamento e trâmite, do peticionamento e do julgamento, dentre outros.

b) sejam o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República intimados para se manifestarem, nos termos do disposto no art. 103, §§ 1º e 3º, da CF/88, e se for o caso, ainda os responsáveis pela prática dos atos questionados, para apresentarem informações, no prazo de dez dias;

c) procedência do pedido, no mérito, confirmado a medida cautelar solicitada e reconhecendo, assim, a inconstitucionalidade do ato do poder público, o Ofício n.º 10/2021 CNS/CGAD/DLOG/PF, do Presidente da Comissão Nacional do Sistema Eletrônico de Informações da Polícia Federal – SEIPF, órgão do Ministério da Justiça e Segurança Pública, pela violação direta a preceitos fundamentais previstos pela ordem constitucional e com a fixação/reafirmção da tese de que os atos do poder público devem ser precipuamente transparentes e com amplo acesso e geral possibilidade de controle e fiscalização, salvo proporcional justificativa que restrinja ou impeça a publicidade.

d) a produção de toda modalidade de prova em direito admitido, nos moldes do art. 6º, §1º da Lei 9.882/99, tais como a requisição de informações adicionais, a designação de perito ou comissão de peritos para que emita parecer sobre a questão, ou ainda, fixação de data para declarações, em audiência pública, de pessoas com experiência e autoridade na matéria”.

3. Adotei o rito previsto no art. 10 da Lei n. 9.868/1999 (e-doc. 9).

4. Foram prestadas as informações pelo Ministro da Justiça, nas quais sustentou a improcedência do pedido alegando:

ADPF 872 / DF

a) “ao contrário do alegado na ação, o sistema SEI não é uma fonte ou um meio de divulgação de informações à população e sim um sistema de gestão de processos/tarefas, utilizado internamente pelas pastas do Poder Executivo”;

b) “o responsável pelo processo ou manifestação tem toda liberdade para alterar o nível de sigilo do processo, ou seja, é claro que a alegação dos autores de que “todas as informações e documentos do sistema serão restritos ou sigilosos” não se sustenta. Menos ainda se depreende que não há mais acesso público ao SEI, reiterando que, como foi bem explicitado pelo Juízo ao partido, o sistema não constitui instrumento propenso a divulgar informações. A restrição em foco em nada se confunde com a disposição do art. 24 da Lei 12.527/11”;

c) “a Polícia Federal relatou que o referido sigilo - quando mantido pelo servidor - se limita às hipóteses de confecção das manifestações em documentos preparatórios até o advento da decisão final, de modo que ‘a partir da publicação do ato final, deve ser assegurado o acesso à informação’”;

d) “ao solicitar a alteração da classificação dos processos no âmbito do Sistema Eletrônico de Informações da Polícia Federal - SEI/PF, verifica-se que a pretensão da alta administração da Polícia Federal consubstancia-se apenas e tão somente na segurança e sigilo das informações de processos que orientam a tomada de decisão da gestão do órgão” (docs. 14-19).

5. Em 3.9.2021, a Advocacia-Geral da União manifestou-se pelo não cabimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental por inexistência de ofensa direta à Constituição da República e inobservância ao princípio da subsidiariedade.

Quanto à medida cautelar, sustentou o indeferimento com os seguintes argumentos:

a) “o ato impugnado encontra amparo no artigo 5º, incisos X e LX, da Carta Republicana, que estabelece a inviolabilidade da honra e da imagem das

ADPF 872 / DF

peçoas e a possibilidade de a lei restringir a publicidade por motivo relacionado à defesa da intimidade ou de interesse social. Conforme informações apresentadas pela autoridade requerida, o ato possui ainda fundamento na Lei n. 12.527/2011 e no Decreto n° 7.724/2012, que regulamentou a Lei de Acesso à Informação”;

b) a publicidade das informações de atos de governo pode ser restringida, como se observa do inc. XXXIII do art. 5º, do inc. II do § 3º do art. 37 e do § 2º do art. 216 da Constituição da República;

c) “ o princípio da publicidade deve ser sopesado com outros preceitos constitucionais, tais como o direito à intimidade, à privacidade, a honra e o interesse social, conforme previsto no artigo 5º, incisos X e LX, da Constituição Federal”;

d) “a Lei n. 12.527/2011 trata das “restrições de acesso” às informações “consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado” e às “informações pessoais”, não tendo, desse modo, o Presidente da Comissão Nacional do Sistema Eletrônico de Informações da Polícia Federal trazido qualquer inovação. (...) a restrição de acesso prevista no ato questionado encontra guarida na Constituição e na legislação infraconstitucional, que veicula restrições ao acesso à informação de forma a prestigiar a privacidade e a intimidade inerente às informações pessoais, bem como o interesse social. a restrição de acesso prevista no ato questionado encontra guarida na Constituição e na legislação infraconstitucional, que veicula restrições ao acesso à informação de forma a prestigiar a privacidade e a intimidade inerente às informações pessoais, bem como o interesse social”;

e) “a restrição de acesso aos processos administrativos prevista no ato impugnado é temporária – prevalecendo “enquanto perdurar a condição de documento preparatório de tais expedientes ou das informações neles contidas” – e fundamenta-se não apenas no princípio constitucional da intimidade, da honra privada e da inocência, como também visa preservar o serviço prestado pela Polícia Federal”;

ADPF 872 / DF

f) “o Poder Judiciário chancelou a legitimidade do ato ora questionado, ao extinguir o processo sem resolução do mérito, no âmbito da Ação Popular nº 1053624-29.2021.4.01.3400, em trâmite na 8ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal”;

g) “ausência de ‘periculum in mora’” (doc. 21).

6. Em 5.10.2021, a Procuradoria-Geral da República opinou pelo não conhecimento da arguição e no mérito pela improcedência. É a ementa do parecer:

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. OFÍCIO 10/2021/CNS/CGAD/DLOG/PF DO PRESIDENTE DA COMISSÃO NACIONAL DO SISTEMA ELETRÔNICO DE INFORMAÇÕES DA POLÍCIA FEDERAL – SEI – PF. NÍVEL DE ACESSO A PROCESSOS ADMINISTRATIVOS EM TRAMITAÇÃO NAQUELE ÓRGÃO. PADRÃO DE CADASTRO EM NÍVEL RESTRITO. PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. NÃO OBSERVÂNCIA. IMPUGNAÇÃO EM VIAS PROCESSUAIS DISTINTAS. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE REFLEXA. NÃO CONHECIMENTO DA ARGUIÇÃO.

1. ADPF é, por via de regra, meio inidôneo para fiscalização da constitucionalidade de atos do Poder Público cuja análise dependa de prévio exame de legislação infraconstitucional. Precedentes.

2. Havendo meios processuais idôneos para sanar a alegada situação de lesividade a preceitos fundamentais, não há de ser conhecida a ADPF, por inobservância do requisito da subsidiariedade.

3. Modificações que restringem o acesso do público interno de órgãos e entidades da Administração Pública a dados sensíveis no Sistema Eletrônico de Informação sem afetar o acesso ao público externo a informações de caráter público não se caracteriza como ato do poder público potencialmente lesivo a preceito fundamental.

— Parecer pelo não conhecimento da arguição e, no mérito, pela improcedência” (doc. 25).

ADPF 872 / DF

É o relatório, cuja cópia deverá ser encaminhada a cada um dos Ministros deste Supremo Tribunal Federal (art. 9º da Lei n. 9.868/1999 c/c inc. I do art. 87 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal).

16/05/2022

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 872
DISTRITO FEDERAL**

VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):

1. Nesta arguição de descumprimento de preceito fundamental, com requerimento de medida cautelar, o autor, Partido Socialismo e Liberdade – PSOL questiona ato 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 aos servidores da Polícia Federal, definindo que todas as informações e documentos no sistema serão restritos ou sigilosos, não havendo mais acesso público ao SEI-PF..

A despeito de ter sido adotada a forma de ofício, cuida-se de ato de caráter normativo. Por ele se estabelecem normas sobre o uso e a inserção de dados no SEI-PF pelos servidores da Polícia Federal, com efeitos para toda a sociedade. Foi ele editado ao argumento de estar a adaptar o sistema *"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"*.

2. Instruído o processo, nos termos do art. 10 da Lei n. 9.868/1999, propõe-se o pleno atendimento do princípio constitucional da duração razoável do processo (inc. LXXVIII do art. 5o. da Constituição da República), com a conversão da apreciação da cautelar pleiteada em julgamento de mérito da arguição de descumprimento de preceito fundamental. No mesmo sentido, por exemplo, Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.737, minha relatoria, Plenário, DJe 17.6.2021; Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.661, Relatora a Ministra Rosa Weber, Plenário, DJ 5.10.2020; Ação Direta de Inconstitucionalidade n.

ADPF 872 / DF

5.566/PB, Relator o Ministro Alexandre de Moraes, DJe 9.11.2018; Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.163, Relator o Ministro Cezar Peluso, Plenário, DJ 1º.3.2013.

Propõe-se, então, a conversão da apreciação do requerimento cautelar em julgamento de mérito.

Legitimidade processual

3. Os partidos políticos com representação no Congresso Nacional são legitimados para o ajuizamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental (inc. I do art. 2º da Lei n. 9.882/1999 e inc. VIII do art. 103 da Constituição da República).

Nos termos da jurisprudência deste Supremo Tribunal, partido político com representação no Congresso Nacional é legitimado universal para a propositura das ações do controle abstrato de constitucionalidade, dispensando-se, por exemplo, análise e conclusão sobre o nexo de pertinência temática entre as finalidades estatutárias e o pedido formulado (ADI n. 1.096/MC, Relator o Ministro Celso de Mello, DJ de 22.9.1995; ADI n. 1.963, Relator o Ministro Maurício Corrêa, DJ de 7.5.1999).

Atendida está a legislação e reconhecida a legitimidade processual do autor da presente arguição.

Objeto da arguição de descumprimento de preceito fundamental

4. Como relatado, insurge-se o arguente contra ato normativo do Presidente da Comissão Nacional do Sistema Eletrônico de Informações da Polícia Federal – SEI-PF. A despeito de ter sido adotada forma de ofício, o que nele se contém é um conjunto de regras restritivas ao acesso aos documentos e às informações que tramitam no Sistema Eletrônico de Informações da Polícia Federal, “*de modo amplo, geral e inespecificamente*”.

ADPF 872 / DF

No documento normativo adotado formalmente como Ofício n. 10/2021 CNS/CGAD/DLOG/PF, do Presidente da Comissão Nacional do Sistema Eletrônico de Informações da Polícia Federal – SEI-PF, ato confirmado pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública em suas informações, tem-se o estabelecimento de regras de restrição ao acesso aos dados a serem incluídos no SEI-PF, sendo estas providências de efeitos externos, ou seja, incidindo as limitações estabelecidas sobre os direitos fundamentais de todos os cidadãos às informações relativas àquele órgão público.

Assevera-se, na peça inicial da presente arguição, contrariar o ato questionado o direito de acesso à informação, à transparência e à publicidade, *“previstos de modo expresse e direto (mas não só) nos artigos 5º, inc. XXXIII e art. 37, caput e § 3º, inc. II e art. 216, § 2º”*.

5. Objetiva-se, na presente arguição de preceito fundamental, o resguardo da *“moralidade, a legalidade, a transparência, o direito de acesso às informações públicas, o controle social, a impessoalidade e a cidadania”*. Afirma-se que *“a prática escusa de negar acesso e publicidade a atos administrativos fere princípios como o da transparência, da publicidade, da legalidade e da moralidade, esculpidos como valores de todo o povo brasileiro no art. 5º e 37 da CF”*.

Inexistência de ofensa direta à Constituição da República

6. Na manifestação da Advocacia-Geral da União, suscitou-se o descabimento da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental por inexistência de ofensa direta à Constituição da República (doc. 21).

7. Dispõe-se no § 1º do art. 102 da Constituição da República:

“Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal,

ADPF 872 / DF

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”.

Nos termos do *caput* do art. 1º da Lei n. 9.882/1999, o objetivo da arguição de descumprimento de preceito fundamental é “evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público”.

8. O autor da presente arguição afirma que, ao determinar-se o sigilo das informações e documentos no Sistema Eletrônico de Informações da Polícia Federal, “*inverte-se a ordem constitucional e legal, passando a transparência e a publicidade a serem a exceção e a restrição e o sigilo a regra*”. Argumenta que “*a generalidade e inespecificidade da motivação indicam que o ato administrativo não preenche os requisitos de validade e desvia de sua finalidade*”.

9. O questionamento do arguente é formulado com base no princípio constitucional da publicidade, explicitado no *caput* do art. 37 da Constituição da República. Na petição inicial, sustenta-se, ainda, contrariedade aos preceitos fundamentais do direito à informação, à moralidade e à transparência administrativa, corolários do direito constitucional ao pleno conhecimento dos comportamentos estatais e necessário ao direito-dever de participação do cidadão na gestão da *res pública*, até mesmo para exercer ele a sua obrigação cívica de participar do controle dos atos estatais.

Indiscutível a relevância desses princípios constitucionais no sistema jurídico nacional e em qualquer outro que, ainda que não os tivesse expresso, pretenda assegurar a democracia.

10. O autor aponta ofensa direta ao inc. XXXIII do art. 5º; *caput* e inc. II do § 3º do art. 37 e § 2º do art. 216, todos da Constituição da República (fl. 12-13, doc. 1), pelo que **rejeito a preliminar de inexistência de ofensa**

ADPF 872 / DF

direta à Constituição.

Da inobservância do princípio da subsidiariedade

11. A Procuradoria-Geral da República afirma, em seu parecer, “*que não foi observada a subsidiariedade, que constitui requisito de procedibilidade da ADPF (art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999)*” (fl. 8, e-doc. 25).

12. No § 1º do art. 4º da Lei n. 9.882/1999 se veda o ajuizamento da arguição “*quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade*”.

O entendimento de não ser possível o aproveitamento desta classe processual constitucional para casos como o que aqui se apresenta não significa que o ajuizamento da arguição somente seria possível se esgotados todos os meios admitidos na legislação processual para “*afastar a lesão no âmbito judicial. Uma leitura mais cuidadosa há de revelar (...) que na análise sobre a eficácia da proteção de preceito fundamental nesse processo deve predominar um enfoque objetivo ou de proteção da ordem constitucional objetiva. Em outros termos, o princípio da subsidiariedade – inexistência de outro meio eficaz de sanar a lesão -, contido no § 1º do art. 4º da Lei n. 9.882, de 1999, há de ser compreendido no contexto da ordem global. Nesse sentido, se se considera o caráter enfaticamente objetivo do instituto (o que resulta, inclusive, da legitimação ativa), meio eficaz de sanar a lesão parece ser aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata” (MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de Segurança*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 501).*

No julgamento do agravo na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 237, anotou o Ministro Celso de Mello:

“(...) O legislador, ao dispor sobre a disciplina formal desse novo instrumento processual, previsto no art. 102, § 1º, da Carta Política, estabeleceu, no art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/99, que não será admitida a arguição de descumprimento de preceito fundamental, ‘quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade’.

ADPF 872 / DF

É claro que a mera possibilidade de utilização de outros meios processuais não basta, só por si, para justificar a invocação do princípio da subsidiariedade, pois, para que esse postulado possa legitimamente incidir, revela-se essencial que os instrumentos disponíveis mostrem-se aptos a sanar, de modo eficaz, a situação de lesividade.

Isso significa, portanto, que o princípio da subsidiariedade não pode – e não deve – ser invocado para impedir o exercício da ação constitucional de arguição de descumprimento de preceito fundamental, eis que esse instrumento está vocacionado a viabilizar, numa dimensão estritamente objetiva, a realização jurisdicional de direitos básicos, de valores essenciais e de preceitos fundamentais contemplados no texto da Constituição da República.

Se assim não se entendesse, a indevida aplicação do princípio da subsidiariedade poderia afetar a utilização dessa relevantíssima ação de índole constitucional, o que representaria, em última análise, a inaceitável frustração do sistema de proteção, instituído na Carta Política, de valores essenciais, de preceitos fundamentais e de direitos básicos, com grave comprometimento da própria efetividade da Constituição.

Daí a prudência com que o Supremo Tribunal Federal deve interpretar (e tem interpretado!) a regra inscrita no art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/99, em ordem a permitir que a utilização da nova ação constitucional possa, efetivamente, prevenir ou reparar lesão a preceito fundamental causada por ato do Poder Público (...)” (Plenário, DJ 28.5.2014 – grifos nossos).

O requisito de subsidiariedade, como afirmado, por exemplo, pelo Ministro Fachin na Medida Cautelar na Ação Descumprimento Preceito Fundamental n. 722, é “instrumento de reserva, de fechamento do sistema de ações constitucionais que, transitando entre o abstrato e concreto, garante o pleno acesso à justiça (CRFB, Art. 5º, XXXV), a fim de resguardar, aqui, o mais precioso bem jurídico da Constituição: o próprio regime democrático de direito, preceito, não apenas fundamental, mas fundante da ordem jurídica” (Plenário, DJ 20.8.2020).

ADPF 872 / DF

13. Inquestionável parece, pois, a necessidade de se garantir a eficácia do princípio da publicidade (*caput* do art. 37 da Constituição da República), do direito à informação, à moralidade e à transparência administrativa e a possibilidade de ser questionada a matéria em arguição de descumprimento de preceito fundamental, meio idôneo para impedir ou desfazer ato do poder público ameaçador ou lesivo a preceito fundamental.

Tenho, pois, como **cabível a via eleita pela demonstração de atendimento, na espécie, do princípio da subsidiariedade.**

Inafastabilidade da jurisdição

14. Antes de examinar o mérito da causa, há de se destacar que o princípio da inafastabilidade da jurisdição, direito fundamental posto no inc. XXV do art. 5º e cláusula pétrea insculpida no inc. IV do § 4º do art. 60 da Constituição, consubstancia elemento intrínseco ao Estado Democrático de Direito:

“Art. 5º (...)

XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

Superado está o período histórico no qual a conquista de direito satisfazia-se com a inclusão de norma reconhecendo o direito. O que se tem, na atualidade, é a eficácia constitucional da norma garantidora de direitos. Por isso imprescindível a jurisdição, para se suplantar a Constituição folha de papel, a que se referia Lassale. Daí ser necessário que o Poder Judiciário cumpra sua função garantidora da efetividade do direito fundamental do acesso à jurisdição, princípio que compõe o patrimônio de direitos conferido constitucionalmente a cada indivíduo.

No inc. XXXV do art. 5º da Constituição do Brasil se dispõe que *“a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”*. Inadmissível é, no ordenamento jurídico brasileiro vigente, que ato

ADPF 872 / DF

administrativo, norma legal ou mesmo emenda constitucional dificulte, impeça ou bloqueie o acesso à jurisdição sob qualquer pretexto.

O Estado não está acima da lei, não pode agir fora, ao lado ou contrariamente à lei, menos ainda à Constituição. Todos nós, governantes e governados, agentes e servidores públicos de todos os Poderes submetemo-nos à Constituição e às leis da República. E ameaçados ou lesados em nossos direitos, o sistema normativo põe à disposição do legitimados o questionamento judicial abstrato de atos estatais como o que é questionados na presente arguição e que há de ser examinados e decidido pelo Poder Judiciário.

Sem acesso à Justiça qualquer direito é escasso de validade, oco de vigor e carente de eficácia. Seria, então, cumprido conforme o voluntarismo de cada pessoa. Sem acesso à Justiça, não há Estado de direito, porque os atos estatais deixam de ser controlados e o poder estatal torna-se absoluto e voluntarioso. E o cidadão volta a ser vassalo do Estado, não cidadão.

A República não admite catacumbas. A Democracia não se compadece com segredos. Direitos fundamentais não são concessões estatais, são garantias humanas conquistadas antes e para além do Estado.

Do princípio da publicidade

15. O princípio da publicidade compõe a forma republicana de governo. Ele confere certeza aos comportamentos estatais e segurança aos direitos fundamentais dos cidadãos, sendo indispensável, ainda, ao efetivo controle e à fiscalização da juridicidade e da moralidade administrativa:

“A publicidade da Administração é que confere certeza às condutas estatais e segurança aos direitos individuais e políticos dos cidadãos. Sem ela, a ambiguidade diante das práticas administrativas conduz à insegurança jurídica e à ruptura do elemento de confiança

ADPF 872 / DF

que o cidadão tem que depositar no Estado.(...)

Considerando-se que a Democracia que se põe à prática contemporânea conta com a participação direta dos cidadãos, especialmente para efeito de fiscalização e controle da juridicidade e da moralidade administrativa, há que se concluir que o princípio da publicidade adquire, então, valor superior ao quanto antes constatado na história, pois não se pode cuidar de exercerem os direitos políticos sem o conhecimento do que se passa no Estado.

Não se exige que se fiscalize, se impugne o que não se conhece. O acesso a quanto praticado administrativamente pelo Estado é que oferece os elementos para o exercício dos direitos do cidadão. A publicidade é, pois, fundamental para que os direitos conferidos constitucional e legalmente ao cidadão possam ser mais que letra de norma jurídica, mas tenham efetividade jurídica e social. Sem a publicidade da conduta administrativa do Estado não há como se cogitar da juridicidade e da moralidade administrativa, logo, não se há pensar também na eficácia do princípio da responsabilidade pública.” (Princípios constitucionais da administração pública. Belo Horizonte: Del Rey, 1994, p. 240-241).

Decorre do princípio da publicidade o dever de manter a Administração Pública transparência em seus comportamentos, pois “*não pode haver em um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo (art. 1º parágrafo único, da Constituição), ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam, e muito menos em relação aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida*” (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 13. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 84).

16. A Constituição da República não se limitou a estabelecer a publicidade como princípio informador da Administração Pública, estendendo-o também a todas as funções e atividades estatais e veiculando previsões específicas visando à concretização desse preceito, dentre as quais se destaca o direito fundamental à informação de interesse particular, coletivo ou geral, estatuído em seu inc. XXXIII do art.

ADPF 872 / DF

5º:

“Art. 5º (...)

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

Em obediência àquele princípio constitucional, essa disposição constitucional teve a sua regulamentação prevista em alguns diplomas, especialmente a Lei n. 12.527/2011. Em seu art. 3º se dispõe expressamente ser a publicidade preceito geral, sendo o sigilo uma exceção, juridicamente válida se objetiva e formalmente motivada. No art. 5º se previu o dever do Estado de *“garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão”* (art. 5º); afirmando-se no inc. I do art. 6º que *“cabe aos órgãos e entidades do poder público (...) assegurar a gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação”*.

Dando cumprimento ao princípio constitucional da publicidade e sem se ter a matéria, portanto, no plano da legalidade, tem-se no art. 7º da Lei nacional n. 12.527/2011, por exemplo, rol de informações cujo acesso há de ser assegurado aos interessados:

“Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:

I - orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada;

II - informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos;

III - informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado;

ADPF 872 / DF

IV - informação primária, íntegra, autêntica e atualizada;

V - informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços;

VI - informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; e

VII - informação relativa:

a) à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos;

b) ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores”.

17. Como assentado na jurisprudência consolidada deste Supremo Tribunal, o princípio a prevalecer no Estado Republicano é o da publicidade e do acesso aos documentos públicos de todos os poderes, sendo o segredo exceção somente legítima se devida e suficientemente justificada. A norma da publicidade é ressalvada pela Constituição da República em casos específicos, como aqueles nos quais se faz imprescindível para a segurança dos cidadãos, da sociedade e do Estado e seja necessário para resguardo da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas, nos termos do inc. X do art. 5º. que se conjuga, então, com o inc. II do § 3º do art. 37 da Constituição do Brasil.

Essa orientação é extraída de diversos julgamentos deste Supremo Tribunal Federal, de que são exemplos:

“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. PRINCÍPIOS DA PUBLICIDADE E DA TRANSPARÊNCIA. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO À INTIMIDADE E À PRIVACIDADE. DISTINÇÃO ENTRE A DIVULGAÇÃO DE DADOS REFERENTES A CARGOS PÚBLICOS E INFORMAÇÕES DE NATUREZA PESSOAL. OS DADOS PÚBLICOS SE SUBMETEM, EM

ADPF 872 / DF

REGRA, AO DIREITO FUNDAMENTAL DE ACESSO À INFORMAÇÃO. DISCIPLINA DA FORMA DE DIVULGAÇÃO, NOS TERMOS DA LEI. PODER REGULAMENTAR DA ADMINISTRAÇÃO. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I – O interesse público deve prevalecer na aplicação dos Princípios da Publicidade e Transparência, ressalvadas as hipóteses legais. II – A divulgação de dados referentes aos cargos públicos não viola a intimidade e a privacidade, que devem ser observadas na proteção de dados de natureza pessoal. III – Não extrapola o poder regulamentar da Administração a edição de portaria ou resolução que apenas discipline a forma de divulgação de informação que interessa à coletividade, com base em princípios constitucionais e na legislação de regência. IV – Agravo regimental a que se nega provimento” (RE n. 766.390-AgR, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, DJe de 15.6.14).

“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

ADPF 872 / DF

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 republicaneamente 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 n. 3.902-AgR-segundo, Relator o Ministro Ayres Britto, Plenário, DJe de 3.10.11).

“Direito Constitucional. Direito fundamental de acesso à informação de interesse coletivo ou geral. Recurso extraordinário que se funda na violação do art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal. Pedido de vereador, como parlamentar e cidadão, formulado diretamente ao chefe do Poder Executivo solicitando informações e documentos sobre a gestão municipal. Pleito indeferido. Invocação do direito fundamental de acesso à informação, do dever do poder público de transparência e dos princípios republicano e da publicidade. Tese da municipalidade fundada na separação dos poderes e na diferença entre prerrogativas da casa legislativa e dos parlamentares. Repercussão geral reconhecida. 1. O tribunal de origem acolheu a tese de que o pedido do vereador para que informações e documentos fossem requisitados pela Casa Legislativa foi, de fato, analisado e negado por decisão do colegiado do parlamento. 2. O jogo político há de ser jogado coletivamente, devendo suas regras ser respeitadas, sob pena de se violar a institucionalidade das relações e o princípio previsto no art. 2º da Carta da República. Entretanto, o controle político não pode ser resultado apenas da decisão da maioria. 3. O parlamentar não se despe de sua condição de cidadão no exercício do direito de acesso a informações de interesse pessoal ou coletivo. Não há como se autorizar que seja o parlamentar transformado em cidadão de segunda categoria.

ADPF 872 / DF

4. *Distinguishing em relação ao caso julgado na ADI nº 3.046, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence.* 5. *Fixada a seguinte tese de repercussão geral: o parlamentar, na condição de cidadão, pode exercer plenamente seu direito fundamental de acesso a informações de interesse pessoal ou coletivo, nos termos do art. 5º, inciso XXXIII, da CF e das normas de regência desse direito.* 6. *Recurso extraordinário a que se dá provimento” (RE n. 865401, Relator o Ministro Dias Toffoli, Plenário, julgado em 25.4.2018, DJe 19.10.2018).*

O ato questionado: ausência de fundamento válido para o sigilo geral

18. Tem-se no Ofício n. 10/2021 CNS/CGAD/DLOG/PF, do Presidente da Comissão Nacional do Sistema Eletrônico de Informações da Polícia Federal – SEI-PF, pelo qual se estabeleceram regras de uso e inserção de dados no sistema:

“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” (fl. 1, doc. 16).

19. O Ministério da Justiça e Segurança Pública sustenta ser *“possível a implementação de restrição de acesso aos processos administrativos em trâmite naquele órgão, ”enquanto perdurar a condição de documento preparatório de tais expedientes ou das informações neles contidas, ou seja, até a edição do ato ou da decisão, marco a partir do qual o acesso à informação será assegurado, com fundamento no art. 20 do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, na forma os*

ADPF 872 / DF

arts. 3º a 5º da Portaria nº 8.714-DG/PF, de 13 de agosto de 2018, acima transcritos, ressalvadas outras hipóteses de sigilo ou de restrições de acesso” (fl. 14, doc. 16).

A Advocacia Geral da União acrescenta que *“a Lei nº 12.527/2011 trata das “restrições de acesso” às informações “consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado” e às “informações pessoais”, não tendo, desse modo, o Presidente da Comissão Nacional do Sistema Eletrônico de Informações da Polícia Federal trazido qualquer inovação” (fl. 21, doc. 21).*

20. O princípio da publicidade norteia toda atividade estatal, como previsto no *caput* do art. 37 da Constituição da República. Segundo Hely Lopes Meirelles:

*“A publicidade, como princípio da administração pública, abrange toda atuação estatal, não só sob o aspecto de divulgação oficial de seus atos como, também, de propiciação de conhecimento da conduta interna de seus agentes. Essa publicidade atinge, assim, os atos concluídos e em formação, os processos em andamento, os pareceres dos órgãos técnicos e jurídicos, os despachos intermediários e finais, as atas de julgamentos das licitações e os contratos com quaisquer interessados, bem como os comprovantes de despesas e as prestações de contas submetidas aos órgãos competentes. Tudo isso é papel ou documento público que pode ser examinado na repartição por qualquer interessado e dele obter certidão ou fotocópia autenticada para fins constitucionais” (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 42 ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 101-102).*

O controle de legalidade e finalidade dos atos administrativos somente se faz possível com transparência na gestão pública. Esse controle não se restringe ao ato perfeito e acabado, abrangendo o processo administrativo que o precede e os motivos apontados como determinantes para adoção de determinada conduta pela Administração Pública.

ADPF 872 / DF

Ao julgar a Medida Cautelar no Mandado de Segurança n. 27.422/DF, o Ministro Celso de Mello afirmou:

(...) Acolhendo as tendências contemporâneas do direito administrativo, tanto em sua finalidade de limitação ao poder e garantia dos direitos individuais perante o poder, como na assimilação da nova realidade do relacionamento Estado-sociedade e de abertura para o cenário sociopolítico-econômico em que se situa, a Constituição pátria de 1988 trata de parte considerável da atividade administrativa, no pressuposto de que o caráter democrático do Estado deve influir na configuração da administração, pois os princípios da democracia não podem se limitar a reger as funções legislativa e jurisdicional, mas devem também informar a função administrativa.

Nessa linha, dá-se grande ênfase, no direito administrativo contemporâneo, à nova concepção da processualidade no âmbito da função administrativa, seja para transpor para a atuação administrativa os princípios do “devido processo legal”; seja para fixar imposições mínimas quanto ao modo de atuar da administração.

Na concepção mais recente sobre a processualidade administrativa, firma-se o princípio de que a extensão das formas processuais ao exercício da função administrativa está de acordo com a mais alta concepção da administração: o agir a serviço da comunidade. O procedimento administrativo configura, assim, meio de atendimento a requisitos da validade do ato administrativo. Propicia o conhecimento do que ocorre antes que o ato faça repercutir seus efeitos sobre os indivíduos, e permite verificar como se realiza a tomada de decisões.

Assim, o caráter processual da formação do ato administrativo contrapõe-se a operações internas e secretas, à concepção dos arcana imperii dominantes nos governos absolutos e lembrados por Bobbio ao discorrer sobre a publicidade e o poder invisível, considerando essencial à democracia um grau elevado de visibilidade do poder.(...)(...)” (DJe 26.8.2008).

21. A legitimidade dos atos da Administração Pública não pode ser averiguada pelos cidadãos e pelo Poder Judiciário se não houver possibilidade de cotejamento da motivação apontada com os fatos e atos

ADPF 872 / DF

da Administração Pública. A publicidade do processo administrativo que precede o ato é imprescindível para essa verificação.

Celso Antônio Bandeira de Mello defende ter a motivação dos atos da Administração estatuta constitucional, estando implícito no inc. II do art. 1º e no inc. XXXV do art. 5º da Constituição da República, nos quais são preconizadas a cidadania como fundamento da República Federativa do Brasil e a inafastabilidade da jurisdição.

Aquele doutrinador explica:

“(...) o princípio da motivação é reclamado quer como afirmação do direito dos cidadãos ao esclarecimento do “porquê” das ações de quem gere negócios que lhes dizem respeito por serem titulares últimos do poder, quer como direito individual a não se assujeitarem a decisões arbitrárias, pois só têm que se conformar às que forem ajustadas às leis. (...)”

De outra parte, não haveria como assegurar confiavelmente o contraste judicial eficaz das condutas administrativas com os princípios da legalidade, da finalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade se não fossem contemporaneamente a elas conhecidos e explicados os motivos que permitiram reconhecer seu afinamento ou desafinamento com aqueles mesmos princípios. Assim, o administrado, para insurgir-se ou para ter elementos de insurgência contra atos que o afetem pessoalmente, necessita conhecer as razões de tais atos na ocasião em que são expedidos. Igualmente, o Judiciário não poderia conferir-lhes a real justeza se a Administração se omitisse em enunciá-las quando da prática do ato. É que, se fosse dado ao Poder Público aduzi-los apenas serodamente, depois de impugnada a conduta em juízo, poderia fabricar razões ad hoc, “construir” motivos que jamais ou dificilmente se saberia se eram realmente existentes e/ou se foram deveras sopesados à época em que se expediu o ato questionado”.

O autor ressalta que “atos administrativos praticados sem a tempestiva e suficiente motivação são ilegítimos e invalidáveis pelo Poder Judiciário toda vez

ADPF 872 / DF

que sua fundamentação tardia, apresentada apenas depois de impugnados em juízo, não possa oferecer segurança e certeza de que os motivos aduzidos efetivamente existiam ou foram aqueles que embasaram a providência contestada” (MELLO, Celso Antônio Bandeira. Curso de Direito Administrativo. 27. ed. Malheiros: São Paulo, 2010, p. 113).

22. A atividade de agentes públicos, nesta qualidade, sujeita-se ao escrutínio e a críticas dos cidadãos, privilegiando-se a publicidade. No exercício da função pública sequer é possível cogitar de esfera íntima, por ser posta em foco a atuação como agente do Estado e não como particular, o que se altera, sem eliminar, o exame do espaço protegido da intimidade e da privacidade constitucionalmente previsto para todos.

Este Supremo Tribunal Federal manifesta-se no sentido de que *“todo agente público está sob permanente vigília da cidadania. E quando o agente estatal não prima por todas as aparências de legalidade e legitimidade no seu atuar oficial, atrai contra si mais fortes suspeitas de um comportamento antijurídico francamente sindicável pelos cidadãos”* (ADPF n. 130, Relator o Ministro Carlos Britto, Tribunal Pleno, DJe 6.11.2009).

23. As informações referentes à Administração Pública, compreendida por ações institucionais e pela atuação dos agentes estatais, são sempre de interesse público, relacionando-se a *“res publica”*.

O Estado põe-se a serviço dos cidadãos – e somente por isso se justifica–, e como tal deve satisfação de seus atos.

No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.851, afirmei que o direito de informação, constitucionalmente garantido, *“contém a liberdade de informar, de se informar e de ser informado. O primeiro refere-se à formação da opinião pública, considerado cada qual dos cidadãos que pode receber livremente dados sobre assuntos de interesse da coletividade e sobre as pessoas cujas ações, público-estatais ou público-sociais, interferem em sua*

ADPF 872 / DF

esfera do acervo do direito de saber, de aprender sobre temas relacionados a suas legítimas cogitações” (ADI n. 4.815, Tribunal Pleno, minha relatoria, DJ 10.6.2015, DJe 1º.2.2016).

Nessa linha, reitera-se ser princípio do sistema democrático a publicidade dos atos estatais.

Não se desconhece reconhecer também este Supremo Tribunal que *“a Constituição autoriza a imposição de limites aos direitos fundamentais quando necessários à conformação com outros direitos fundamentais igualmente protegidos” (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.066, Relatora a Ministra Rosa Weber, DJe de 7.3.2018).*

Isso porque, 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”*.

A excepcionalidade de imposição do sigilo deve ser objetiva, formal e especificamente justificada, o que se dá em cada caso, seguindo-se os parâmetros constitucionais. Em qualquer situação há de se demonstrar seu embasamento jurídico e sua motivação, afirmando-se em que ponto é ele adotado para 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).

24. Direitos fundamentais não podem ser objeto de ameaça ou lesão, como constitucionalmente definido. E o Judiciário não atua apenas para reparar direitos, senão quando não há mais via jurídica adequada para

ADPF 872 / DF

impedir o dano. O que se pretende, sempre, no Estado de direito, é que lesões a direitos fundamentais não ocorram, não persistam, não possam ser praticados, a dizer que a sua só ameaça basta a que se possa pleitear a atuação judicial.

O Estado não pode ser infrator. Menos ainda em afronta a direitos fundamentais, que é sua função garantir e proteger. No Estado de direito compete ao Poder Judiciário impedir, quando convocado, ameaça ou lesão a direito.

25. A efetiva participação dos cidadãos na vida coletiva pressupõe acesso à informação. Somente com a publicidade dos atos e processos administrativos é possível fiscalizar a gestão da coisa pública e a adequação com os demais princípios e fins constitucionais e legais.

Assim, 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.

26. Pelo exposto, **voto 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.**

Proponho a fixação da 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

ADPF 872 / DF

direito fundamental à informação”.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 872

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA

REQTE.(S) : PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (P-SOL)

ADV.(A/S) : ANDRE BRANDAO HENRIQUES MAIMONI (29498/DF, 7040/O/MT)
E OUTRO(A/S)

INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA COMISSÃO NACIONAL DO SISTEMA
ELETRÔNICO DE INFORMAÇÕES DA POLÍCIA FEDERAL

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

Decisão: Após o voto da Ministra Cármen Lúcia (Relatora), que julgava procedente o 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, e propunha 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", pediu vista dos autos o Ministro André Mendonça. Falou, pela Advocacia-Geral da União, o Dr. Raphael Ramos Monteiro de Souza, Advogado da União. Plenário, Sessão Virtual de 6.5.2022 a 13.5.2022.

Composição: Ministros Luiz Fux (Presidente), Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques e André Mendonça.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

05/06/2023

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 872
DISTRITO FEDERAL**

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

ADPF 872 / DF

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 constate 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

ADPF 872 / DF

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 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”*.

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

ADPF 872 / DF

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

ADPF 872 / DF

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,

ADPF 872 / DF

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

ADPF 872 / DF

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,

ADPF 872 / DF

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

ADPF 872 / DF

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).

ADPF 872 / DF

“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 TESOIRO 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, despidido 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 INSERVIVEIS 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

ADPF 872 / DF

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 AGRADO. 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. AGRADO 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

ADPF 872 / DF

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 pressupostos 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

ADPF 872 / DF

Ação Direita 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/PE, de 13 de agosto de 2018, a qual, por sua vez, extrai seu

ADPF 872 / DF

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

ADPF 872 / DF

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*

ADPF 872 / DF

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.

ADPF 872 / DF

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,

ADPF 872 / DF

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/PE, 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

ADPF 872 / DF

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 inteligência, 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

ADPF 872 / DF

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

ADPF 872 / DF

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

ADPF 872 / DF

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.

ADPF 872 / DF

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

ADPF 872 / DF

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

EXTRATO DE ATA

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 872

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA

REQTE.(S) : PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (P-SOL)

ADV.(A/S) : ANDRE BRANDAO HENRIQUES MAIMONI (29498/DF, 7040/O/MT)
E OUTRO(A/S)

INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA COMISSÃO NACIONAL DO SISTEMA
ELETRÔNICO DE INFORMAÇÕES DA POLÍCIA FEDERAL

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

Decisão: Após o voto da Ministra Cármen Lúcia (Relatora), que julgava procedente o 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, e propunha 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", pediu vista dos autos o Ministro André Mendonça. Falou, pela Advocacia-Geral da União, o Dr. Raphael Ramos Monteiro de Souza, Advogado da União. Plenário, Sessão Virtual de 6.5.2022 a 13.5.2022.

Decisão: Após o voto-vista do Ministro André Mendonça, que não conhecia da arguição, e, se vencido em relação às questões preliminares, no mérito, julgava improcedente o pedido, nos termos da fundamentação, 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"; e dos votos dos Ministros Dias Toffoli, Rosa Weber (Presidente), Edson Fachin e Luiz Fux, que acompanhavam a Ministra Cármen Lúcia (Relatora), pediu vista dos autos o Ministro Alexandre de Moraes. Plenário, Sessão Virtual de 26.5.2023 a 2.6.2023.

Composição: Ministros Rosa Weber (Presidente), Gilmar Mendes,

Cármem Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques e André Mendonça.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

15/08/2023

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 872
DISTRITO FEDERAL**

VOTO – VISTA

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES: Acompanho o voto proferido pela eminente Ministra Relatora, para, julgando procedente a ADPF, declarar a inconstitucionalidade do Ofício nº. 10/2021 CNS/CGAD/DLOG/PF, do Presidente da Comissão Nacional do Sistema Eletrônico de Informações da Polícia Federal – SEIPF.

É o voto

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 872

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA

REQTE.(S) : PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (P-SOL)

ADV.(A/S) : ANDRE BRANDAO HENRIQUES MAIMONI (29498/DF, 7040/O/MT)
E OUTRO(A/S)

INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA COMISSÃO NACIONAL DO SISTEMA
ELETRÔNICO DE INFORMAÇÕES DA POLÍCIA FEDERAL

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

Decisão: Após o voto da Ministra Cármen Lúcia (Relatora), que julgava procedente o 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, e propunha 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", pediu vista dos autos o Ministro André Mendonça. Falou, pela Advocacia-Geral da União, o Dr. Raphael Ramos Monteiro de Souza, Advogado da União. Plenário, Sessão Virtual de 6.5.2022 a 13.5.2022.

Decisão: Após o voto-vista do Ministro André Mendonça, que não conhecia da arguição, e, se vencido em relação às questões preliminares, no mérito, julgava improcedente o pedido, nos termos da fundamentação, 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"; e dos votos dos Ministros Dias Toffoli, Rosa Weber (Presidente), Edson Fachin e Luiz Fux, que acompanhavam a Ministra Cármen Lúcia (Relatora), pediu vista dos autos o Ministro Alexandre de Moraes. Plenário, Sessão Virtual de 26.5.2023 a 2.6.2023.

Decisão: O Tribunal, por maioria, julgou procedente o 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, nos termos do voto da Relatora, vencidos os Ministros André Mendonça e Nunes Marques. Foi fixada a 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". Plenário, Sessão Virtual de 4.8.2023 a 14.8.2023.

Composição: Ministros Rosa Weber (Presidente), Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça e Cristiano Zanin.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário