

**ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 270  
DISTRITO FEDERAL**

**RELATORA** : **MIN. CÁRMEN LÚCIA**  
**REQTE.(S)** : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DELEGADOS DE  
POLÍCIA FEDERAL - ADPF  
**ADV.(A/S)** : NELSON WILIANS FRATONI RODRIGUES  
**INTDO.(A/S)** : DIRETOR-GERAL DO DEPARTAMENTO DE POLÍCIA  
FEDERAL  
**ADV.(A/S)** : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS  
**AM. CURIAE.** : FEDERAÇÃO NACIONAL DOS POLICIAIS FEDERAIS  
- FENAPEF  
**ADV.(A/S)** : CEZAR BRITTO

**DECISÃO**

*ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. POLÍTICA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL DO DEPARTAMENTO DA POLÍCIA FEDERAL: INSTRUÇÃO NORMATIVA N. 13/2008 (ARTS. 8º, INC. I, E 31, INC. XIX). CONCESSÃO DE ENTREVISTAS POR SERVIDORES: NECESSIDADE DE INTERVENIÊNCIA DA UNIDADE DE COMUNICAÇÃO SOCIAL RESPECTIVA. PRETENSA AFRONTA AO PRECEITO FUNDAMENTAL DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO E PENSAMENTO (ARTS. 5º, INC. IV, E 220, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA). PRELIMINARES DE ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM, DE DEFICIÊNCIA NA REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL E DE OFENSA REFLEXA ACOLHIDAS. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO*

**ADPF 270 / DF**

**FUNDAMENTAL À QUAL SE NEGA  
SEGUIMENTO.**

Relatório

1. Arguição de descumprimento de preceito fundamental, com requerimento de medida cautelar, ajuizada pela Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal – ADPF, em 30.11.2012, contra o *caput* e o inc. I do art. 8º e o inc. XIX do art. 31 da Instrução Normativa n. 13/2008-DG/DPF, de 30.10.2008, editada pela Diretoria Geral do Departamento da Polícia Federal para instituir a Política de Comunicação Social da Polícia Federal, uniformizando, assim, os procedimentos e métodos de divulgação das informações relativas a ações da instituição.

Tem-se na Instrução Normativa n. 13/2008 questionada na presente arguição de descumprimento de preceito fundamental:

*“Art. 8º A comunicação social da PF será desenvolvida com fiel observância às normas emanadas:*

*I – das diretrizes e orientações técnicas do Sistema de Comunicação Social do Poder Executivo Federal, nos termos do Decreto n. 3.296, de 16 de dezembro de 1999, publicado no D.O.U. de 17 de dezembro de 1999 e republicado em 6 de janeiro de 2000; (...)*

*Art. 31. Em consonância com os Princípios, Diretrizes e Fundamentos Jurídicos e Regimentais da Política de Comunicação Social da PF, deverão ser adotadas as seguintes condutas na divulgação: (...)*

*XIX – a proibição da concessão de entrevistas por qualquer servidor, sem a interveniência da unidade de comunicação social respectiva”.*

2. Para a Autora, por esses dispositivos o Departamento de Polícia Federal tenta “engessar quaisquer tipos de manifestações pelos servidores Policiais Federais junto aos órgãos da mídia” (fl. 6), decorrendo de sua natureza genérica lesão aos preceitos fundamentais da liberdade de expressão e pensamento (arts. 5º, inc. IV, e 220, *caput* e § 1º, da

**ADPF 270 / DF**

Constituição da República).

Defende o afastamento da incidência dos dispositivos questionados “às manifestações pessoais dos servidores vinculados ao Departamento da Polícia Federal”, os quais “podem e devem, sob o crivo do próprio juízo de conveniência, e não da autoridade responsável pela comunicação social da sua unidade, decidir explicitar suas opiniões particulares com quem quer que seja, [não havendo] qualquer necessidade de interveniência ou permissão da comunicação social da Polícia Federal” (fls. 8-9).

Alega servirem esses dispositivos à imputação, pelo Departamento de Polícia Federal, de “infrações administrativas lastreadas no inc. I do art. 43 da Lei 4.878/65” (fl. 9), pelo qual caracterizado como transgressão disciplinar “referir-se de modo depreciativo às autoridades e atos da administração pública, qualquer que seja o meio empregado para esse fim”.

Afirma ser a redação desse dispositivo legal “demasiadamente genérica, notadamente quando se pondera que a interpretação literal da norma, sem observância da razoabilidade e proporcionalidade, teria o caráter de promover limitações a quaisquer atos de crítica promovidos pelos servidores públicos federais em relação à Administração Pública” (fls. 9-10).

Cita julgados deste Supremo Tribunal que afirma favoráveis a sua tese, anotando o entendimento da Corregedoria Geral do Departamento de Polícia Federal constante de manual sobre procedimento administrativo disciplinar, no sentido da “aparente inconstitucionalidade” do inc. I do art. 43 da Lei n. 4.878/1965, por afronta à “garantia de liberdade de expressão descrita na Constituição Federal (art. 5º, incs. IV, VI e IX)” (fl. 10), ficando caracterizada, assim, “séria controvérsia constitucional” sobre a matéria (fl. 11).

**3. Requer medida cautelar para “suspender a eficácia do art. 8º, ‘caput’ e inc. I, bem como o art. 31, XIX, ambos da Instrução Normativa n. 13, da**

**ADPF 270 / DF**

*Diretoria Geral do Departamento de Polícia Federal” (fl. 27), e no mérito, pede:*

*“(…) seja julgada procedente a presente arguição, para efeito de declarar como não harmonizado como a Constituição Federal de 1988 os dispositivos legais contidos no artigo 8º, caput e inciso I, bem como o artigo 31, XIX, ambos da Instrução Normativa n. 13, da Diretoria-Geral do Departamento de Polícia Federal, determinando-se a fixação das condições, bem como o modo de ‘interpretação conforme à Constituição’ de preceito legal portador de mais de um sentido, e aplicação do preceito fundamental debatido, em conformidade com o artigo 10 da Lei 9.882/99, declarando, ainda, como não recepcionado pela Constituição, por arrastamento, o disposto no inciso I, do artigo 43, da Lei 4.878/65” (fl. 28).*

4. Em 26.9.2013, determinei a requisição de informações ao Diretor-Geral do Departamento de Polícia Federal para inteira compreensão do quadro fático-jurídico relativa à matéria (DJe 3.10.2013).

5. Em 16.10.2013, o Diretor-Geral do Departamento de Polícia Federal prestou informações, afirmando ter-se ajuizado a presente ação no contexto da instauração de processo administrativo disciplinar para *“apurar a responsabilidade funcional do servidor [associado da Autora], por ter, nas datas de 13.8.2012 e 15.8.2012, após advertência de sua chefia imediata para assim não proceder e, em descumprimento a Instrução Normativa n. 013/2008-DG/DPF, supostamente concedido entrevistas a meios de comunicação acerca dos fatos objeto do Caso Mensalão – Ação Penal n. 470-STF, [tendo], supostamente, promovido manifestação depreciativa à atuação do Ministério Público Federal, no que concerne ao oferecimento da denúncia, condutas essas que configuram, em tese, as transgressões disciplinares previstas nos incs. I, XX e XXIV do art. 43 da Lei n. 4.878/65”* (Portaria n. 082/2012-COGER/DPF, de 13.9.2012, fls. 3-4).

Quanto aos dispositivos impugnados, sustenta que, *“de modo algum, (...) tratam de vedar a manifestação do pensamento por parte dos servidores da Polícia Federal, mas somente padronizar o fornecimento de informações*

**ADPF 270 / DF**

*produzidas pelo órgão.*

*Ao disciplinar a forma de comunicação da Polícia Federal, a referida instrução normativa privilegia o princípio da impessoalidade, em detrimento do reconhecimento pessoal, ao buscar desvincular suas ações das pessoas que as executaram.*

*Ademais é neste aspecto que a instrução normativa é utilizada, não se cogitando a sua incidência para situações nas quais os servidores emitam opinião em razão do conhecimento técnico que possuem, mesmo que adquiridos ou reconhecidos pelo cargo que ocupam, como são exemplos livros e artigos publicados por Delegados, Peritos e Agentes Federais, envolvendo ou não aspectos da investigação policial.*

*Diferentemente do alegado pela autora, a norma discutida é aplicável naquelas situações nas quais o servidor irá se manifestar por ato ou ação desenvolvida pela Polícia Federal como instituição, e cujo conhecimento obteve unicamente em razão do trabalho desenvolvido em relação ao fato de interesse público” (fl. 7 do evento n. 9).*

6. Em 21.9.2015, autorizei o ingresso da Federação Nacional dos Policiais Federais – Fenapef na presente arguição de descumprimento de preceito fundamental como *amicus curiae* (DJe 25.9.2015), sustentando ela a ilegitimidade ativa da associação autora, por representar “*tão só os delegados da polícia federal, ao passo que a norma aqui impugnada é aplicável a todos os membros da Carreira Policial Federal*” (fl. 11 da Petição n. 22.037/2015 – docs. 10 a 14).

7. Na mesma linha, a manifestação do Advogado-Geral da União, que realçou, ainda, outros vícios preliminares: *a) a ausência de demonstração do caráter nacional pela Autora; b) a existência de outro meio processual eficaz para sanar a lesividade apontada, pois circunscrita à instauração de processo administrativo disciplinar para apurar a responsabilidade funcional de servidor associado da Autora, questão objeto de ação judicial na Sétima Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal (Processo n. 58343-86.2012.4.01.3400); c) ausência de*

**ADPF 270 / DF**

procuração com poderes específicos quanto ao inc. I do art. 43 da Lei n. 4.878/1965.

No mérito defende a improcedência da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, por não se vislumbrar a lesão suscitada, considerando-se a aplicação dos dispositivos impugnados apenas na comunicação institucional da Polícia Federal (Petição n. 50.856/2015 – docs. 16 e 17).

8. O Procurador-Geral da República opina pelo não conhecimento da arguição e, no mérito, pela sua improcedência (doc. 18).

Examinados os elementos havidos nos autos, **DECIDO**.

9. Como realçado nas manifestações juntadas ao processo, a Associação Autora deixou de demonstrar sua condição de ente de abrangência nacional, pela atuação transregional da instituição, com a existência de associados ou membros em pelo menos nove Estados da Federação, não sendo suficiente para a configuração do requisito espacial declaração formal dessa condição, como assentado, por exemplo, no julgamento do Agravo Regimental na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.230/RJ (Relator Ministro Dias Toffoli, Plenário, DJe 13.9.2011) e na Questão de Ordem na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 108/DF (Relator Ministro Celso de Mello, Plenário, DJ 5.6.1992).

10. Não seria juridicamente pertinente conferir-se prazo para regularização dessa falha, por ter assentado este Supremo Tribunal que a Associação dos Delegados da Polícia Federal – ADPF “*não representa uma entidade de classe, mas uma subclasse ou fração de uma classe, porque a associação não alberga uma categoria profissional no seu todo, quer considerada como a dos funcionários da Polícia Federal, quer considerada como a dos Delegados de Polícia, ainda que se lhe reconheça o âmbito nacional*” (Questão de

**ADPF 270 / DF**

Ordem na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.806/DF, Relator o Ministro Maurício Corrêa, Plenário, DJ 23.10.1998).

11. A ilegitimidade ativa *ad causam* da Autora é realçada por abrangerem os textos normativos impugnados todas as carreiras da Polícia Federal, composta por delegados, peritos, censores, escrivães, agentes e papiloscopistas (art. 1º do Decreto-Lei n. 2.251/1985). Este Supremo Tribunal assentou:

*“Se o ato normativo impugnado mediante ação direta de inconstitucionalidade repercute sobre a esfera jurídica de toda uma classe, não é legítimo permitir-se que associação representativa de apenas uma parte dos membros dessa mesma classe impugne a norma, pela via abstrata da ação direta. Afinal, eventual procedência desta produzirá efeitos erga omnes (art. 102, § 2º, da CF), ou seja, atingirá indistintamente todos os sujeitos compreendidos no âmbito ou universo subjetivo de validade da norma declarada inconstitucional”* (Agravo Regimental na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.617, Relator o Ministro Cezar Peluso, Plenário, DJe 1º.7.2011);

*“Tal circunstância descaracteriza a entidade de classe que os congrega como instituição ativamente legitimada à instauração do processo de fiscalização normativa abstrata, como ocorre, por exemplo, com a AJUFE (que reúne somente os juízes federais) e não dispõem, pelas mesmas razões (ambas representam fração da categoria judiciária), de qualidade para agir em sede de controle concentrado de constitucionalidade”* (Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.082, Relator o Ministro Celso de Mello, Plenário, DJ 10.04.2000);

Nessa mesma linha por exemplo: Embargos de Declaração no Agravo Regimental na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.843, Relator o Ministro Teori Zavascki, Plenário, DJe 28.4.2015; Agravo Regimental na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.096, Relator o Ministro Menezes Direito, DJe 5.9.2008; Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.321, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence,

**ADPF 270 / DF**

decisão monocrática, DJ 12.2.2007; Agravo Regimental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 154, de minha relatoria, Plenário, DJe 27.11.2014; Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.372, Relator para o acórdão o Ministro Luiz Fux, Plenário, DJe 25.9.2014; Agravo Regimental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 254, Relator o Ministro Luiz Fux, Plenário, j. 18.5.2016, acórdão pendente de publicação.

**12.** A orientação adotada por este Supremo Tribunal afasta a possibilidade de se instaurar procedimento de controle concentrado de constitucionalidade sobre dispositivo cujo conteúdo material extrapola os objetivos institucionais da Autora.

**13.** Tampouco se verifica a relação de instrumentalidade exigida para aplicação da técnica de declaração de inconstitucionalidade consequente ou derivada do inc. I do art. 43 da Lei n. 4.878/1965, por deter este dispositivo conteúdo normativo autônomo em relação àqueles da Instrução Normativa n. 13/2008-DG/DPF, porque considera o teor da manifestação do servidor da Polícia Federal, independente da interveniência da respectiva unidade de comunicação social.

Essa circunstância torna imprescindível a indicação expressa do inc. I do art. 43 da Lei n. 4.878/1965 na procuração outorgada ao advogado subscritor da peça vestibular para sua impugnação, o que não foi cumprido no caso, como enfatizado pelo Advogado-Geral da União:

*“Com efeito, a procuração referida não contém menção específica ao artigo 43, inciso I, da Lei n.º 4.878/65, cuja validade compõe o objeto de questionamento pela autora, ainda que por arrastamento, conforme o pedido formulado no item ‘d’ (fl. 28 da petição inicial).*

*Tal formalidade é considerada indispensável por esse Supremo Tribunal Federal para que a arguição de descumprimento de preceito fundamental seja conhecida, conforme se infere dos seguintes precedentes:*

*‘É de exigir-se, em ação direta de inconstitucionalidade. a*



**ADPF 270 / DF**

*apresentação, pelo proponente, de instrumento de procuração ao advogado subscritor da inicial, com poderes específicos para atacar a norma impugnada.” (ADI-QO n° 2187/BA, Relator: Ministro Octavio Gallotti, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 24/05/2000, Publicação em 12/12/2003);*

*‘Em 24 de maio de 2000, ao julgar a Questão de Ordem na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.187, o Plenário deste Supremo Tribunal Federal ‘... assentou a exigibilidade da outorga de poderes especiais e específicos a advogados e procuradores de pessoas jurídicas de direito público, relativamente aos processos reveladores de ações diretas de inconstitucionalidade em curso, exceto aqueles em que tenha havido apreciação de medida acauteladora, devendo os autos baixar em diligência para que o requerente proceda à juntada de instrumento de mandato contendo tais poderes, ou seja, para atacar a norma envolvida na inicial da ação direta de inconstitucionalidade, ratificados os atos processuais já praticados...’ (Extrato da ata do DJ 12.12.2003). (...) Esse entendimento aplica-se à arguição de descumprimento de preceito fundamental. (...)’ (ADPF n. 110/RJ, Relatora: Ministra Cármen Lúcia, Decisão Monocrática, Julgamento em 22/06/2007, Publicação em 28/06/2007; grifou-se)’” (fls. 14-15 do doc. 17).*

**14.** Configura também insuperável obstáculo a inviabilizar o processamento da presente ação de controle concentrado de constitucionalidade terem os dispositivos impugnados, editados depois do advento da Constituição de 1988, natureza secundária, como enfatizado pelo Procurador-Geral da República:

*“A Portaria 1.825/2006 baixou o Regimento Interno do DPF. Veio a ser substituída (e revogada) pela Portaria 3.961, de 24 de novembro de 2009, pela Portaria 2.877, de 30 de dezembro de 2011, e pela Portaria 490, de 25 de abril de 2016, todas também do Ministro da Justiça.*

*Limita-se a instrução normativa a dispor normas para uniformizar e unificar a divulgação de ações da Polícia Federal. A*

**ADPF 270 / DF**

*controvérsia não alcança patamar constitucional, pois verificar a alegada afronta a preceitos fundamentais, nesta arguição, demandaria exame de conteúdo de normas infraconstitucionais, sobretudo de disposições constantes da instrução normativa em confronto com a própria Lei 4.878, de 3 de dezembro de 1965, que trata do regime jurídico peculiar dos servidores policiais federais” (fls. 8-9 do doc. 18).*

Este Supremo Tribunal não tem como cabível ação de controle concentrado de constitucionalidade em casos que tais; Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.626/DF, Redatora para acórdão a Ministra Ellen Gracie, Plenário, DJ 5.3.2004; e Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.350/GO, Relator o Ministro Maurício Corrêa, Plenário, DJ 30.4.2004; Agravo Regimental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 93, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, Plenário, DJe 6.8.2009.

Apesar de não vislumbrar descumprimento ao princípio da subsidiariedade na espécie vertente, como demonstrado no parecer do Procurador-Geral da República, o acolhimento das demais preliminares inviabiliza o processamento da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.

**15.** Pelo exposto, **nego seguimento à presente arguição de descumprimento de preceito fundamental** (art. 4º da Lei n. 9.882/1999; e art. 21, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal).

**Publique-se.**

**Arquive-se.**

Brasília, 5 de agosto de 2016.

**Ministra Cármen Lúcia**

Relatora