

21/06/2021

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 353**  
**DISTRITO FEDERAL**

<b>RELATORA</b>	<b>: MIN. CÁRMEN LÚCIA</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: CSPB - CONFEDERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO BRASIL</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: ANTONIO RODRIGO MACHADO DE SOUSA</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: CONGRESSO NACIONAL</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: PRESIDENTE DA REPÚBLICA</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>

EMENTA: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. INCS. I A LXIII DO ART. 43 DA LEI N. 4.878/1965. POLICIAIS FEDERAIS E POLICIAIS CIVIS DO DISTRITO FEDERAL. TRANSGRESSÕES DISCIPLINARES. RECEPÇÃO PELA CONSTITUIÇÃO DE 1988 SE COMPATÍVEL COM A NOVA ORDEM. CONDUTA NA VIDA PRIVADA DO SERVIDOR POLICIAL. PREVISÃO DE INFRAÇÃO DISCIPLINAR. LEGITIMIDADE. RECEPÇÃO PARCIAL DOS DISPOSITIVOS LEGAIS PELA CONSTITUIÇÃO DE 1988. PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA RAZOABILIDADE. NÃO RECEPÇÃO DOS INCS. I, V, VI, XXXV E LI DO ART. 43 DA LEI N. 4.878/1965 PELA CONSTITUIÇÃO DE 1988. PROCEDÊNCIA PARA RECEPCIONAR COM INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO AO INC. II, RESTRIGINDO-SE A SUA INTELIGÊNCIA AO OBJETO DAS ATIVIDADES FUNCIONAIS DO SERVIDOR E AO INC. XLVI DO ART. 43 DA LEI, PARA EXCLUIR DA PREVISÃO NORMATIVA SERVIDORES DIAGNOSTICADOS COM TRANSTORNOS MENTAIS E COMPORTAMENTAIS RELACIONADOS COM USO DE ÁLCOOL OU OUTRS SUBSTÂNCIAS: INVIABILIDADE DA PUNIÇÃO PELA CONDIÇÃO DE ALCOÓLATRA OU DEPENDENTE QUÍMICO E DO INADIMPLENTO DE DÍVIDAS PELO SERVIDOR POLICIAL.

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.

**ADPF 353 / DF**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Virtual do Plenário, na conformidade da ata de julgamento, por maioria, **em julgar parcialmente procedente o pedido para declarar a não recepção dos incs. I, V, VI, XXXV e LI do art. 43 da Lei nº 4.878/1965 pela Constituição de 1988 e para conferir interpretação conforme à Constituição aos incs. II e XLIV do art. 43 daquela mesma Lei, para, respectivamente a) se interpretar o inc. II do art. 43 no sentido de não ser aceitável a divulgação, por qualquer meio, de fatos ocorridos na repartição, ou propiciar-lhes a divulgação, desde que tanto possa comprometer a finalidade funcional ou a eficiência do serviço prestado; b) se excluir da aplicação do inc. XLIV do art. 43 os servidores diagnosticados com transtornos mentais e comportamentais relacionado ao uso de álcool ou outras substâncias**, nos termos do voto da Relatora, vencido o Ministro Marco Aurélio, que divergia parcialmente da Relatora, para julgar improcedente o pedido relativamente ao inciso XLIV do artigo 43 da Lei nº 4.878/1965. Sessão Virtual de 11.6.2021 a 18.6.2021.

Brasília, 21 de junho de 2021.

Ministra **CÁRMEN LÚCIA**  
Relatora

21/06/2021

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 353**  
**DISTRITO FEDERAL**

<b>RELATORA</b>	<b>: MIN. CÁRMEN LÚCIA</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: CSPB - CONFEDERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO BRASIL</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: ANTONIO RODRIGO MACHADO DE SOUSA</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: CONGRESSO NACIONAL</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: PRESIDENTE DA REPÚBLICA</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>

**RELATÓRIO**

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA):**

1. Arguição de descumprimento de preceito fundamental, com requerimento de medida cautelar, ajuizada pela Confederação dos Servidores Públicos do Brasil – CSPB, em 1º.7.2015, contra o art. 43, incs. I a LXIII, da Lei Federal n. 4.878/1965, pelo qual se *“dispõe sobre o regime jurídico peculiar dos funcionários policiais civis da União e do Distrito Federal”*.

**2. Nas normas impugnadas se estabelece:**

*“Art. 43. São transgressões disciplinares:*

*I - referir-se de modo depreciativo às autoridades e atos da administração pública, qualquer que seja o meio empregado para esse fim;*

*II - divulgar, através da imprensa escrita, falada ou televisionada, fatos ocorridos na repartição, propiciar-lhes a divulgação, bem como referir-se desrespeitosa e depreciativamente às autoridades e atos da administração;*

*III - promover manifestação contra atos da administração ou movimentos de apreço ou desapreço a quaisquer autoridades;*

*IV - indispor funcionários contra os seus superiores hierárquicos*

**ADPF 353 / DF**

*ou provocar, velada ou ostensivamente, animosidade entre os funcionários;*

*V - deixar de pagar, com regularidade, as pensões a que esteja obrigado em virtude de decisão judicial;*

*VI - deixar, habitualmente, de saldar dívidas legítimas;*

*VII - manter relações de amizade ou exhibir-se em público com pessoas de notórios e desabonadores antecedentes criminais, sem razão de serviço;*

*VIII - praticar ato que importe em escândalo ou que concorra para comprometer a função policial;*

*IX - receber propinas, comissões, presentes ou auferir vantagens e proveitos pessoais de qualquer espécie e, sob qualquer pretexto, em razão das atribuições que exerce;*

*X - retirar, sem prévia autorização da autoridade competente, qualquer documento ou objeto da repartição;*

*XI - cometer a pessoa estranha à repartição, fora dos casos previstos em lei, o desempenho de encargo que lhe competir ou aos seus subordinados;*

*XII - valer-se do cargo com o fim, ostensivo ou velado, de obter proveito de natureza político-partidária, para si ou terceiros;*

*XIII - participar da gerência ou administração de empresa, qualquer que seja a sua natureza;*

*XIV - exercer o comércio ou participar de sociedade comercial, salvo como acionista, cotista ou comanditário;*

*XV - praticar a usura em qualquer de suas formas;*

*XVI - pleitear, como procurador ou intermediário, junto a repartições públicas, salvo quando se tratar de percepção de vencimentos, vantagens e proventos de parentes até segundo grau civil;*

*XVII - faltar à verdade no exercício de suas funções, por malícia ou má-fé;*

*XVIII - utilizar-se do anonimato para qualquer fim;*

*XIX - deixar de comunicar, imediatamente, à autoridade competente faltas ou irregularidades que haja presenciado ou de que haja tido ciência;*

*XX - deixar de cumprir ou de fazer cumprir, na esfera de suas*

**ADPF 353 / DF**

*atribuições, as leis e os regulamentos;*

*XXI - deixar de comunicar à autoridade competente, ou a quem a esteja substituindo, informação que tiver sobre iminente perturbação da ordem pública, ou da boa marcha de serviço, tão logo disso tenha conhecimento;*

*XXII - deixar de informar com presteza os processos que lhe forem encaminhados;*

*XXIII - dificultar ou deixar de levar ao conhecimento de autoridade competente, por via hierárquica e em 24 (vinte e quatro) horas, parte, queixa, representação, petição, recurso ou documento que houver recebido, se não estiver na sua alçada resolvê-lo;*

*XXIV - negligenciar ou descumprir a execução de qualquer ordem legítima;*

*XXV - apresentar maliciosamente, parte, queixa ou representação;*

*XXVI - aconselhar ou concorrer para não ser cumprida qualquer ordem de autoridade competente, ou para que seja retardada a sua execução;*

*XXVII - simular doença para esquivar-se ao cumprimento de obrigação;*

*XXVIII - provocar a paralisação, total ou parcial, do serviço policial, ou dela participar;*

*XXIX - trabalhar mal, intencionalmente ou por negligência;*

*XXX - faltar ou chegar atrasado ao serviço, ou deixar de participar, com antecedência, à autoridade a que estiver subordinado, a impossibilidade de comparecer à repartição, salvo motivo justo;*

*XXXI - permutar o serviço sem expressa permissão da autoridade competente;*

*XXXII - abandonar o serviço para o qual tenha sido designado;*

*XXXIII - não se apresentar, sem motivo justo, ao fim de licença, para o trato de interesses particulares, férias ou dispensa de serviço, ou, ainda, depois de saber que qualquer delas foi interrompida por ordem superior;*

*XXXIV - atribuir-se a qualidade de representante de qualquer repartição do Departamento Federal de Segurança Pública e da Polícia do Distrito Federal, ou de seus dirigentes, sem estar expressamente*

**ADPF 353 / DF**

*autorizado;*

*XXXV - contrair dívida ou assumir compromisso superior às suas possibilidades financeiras, comprometendo o bom nome da repartição;*

*XXXVI - frequentar, sem razão de serviço, lugares incompatíveis com o decoro da função policial;*

*XXXVII - fazer uso indevido da arma que lhe haja sido confiada para o serviço;*

*XXXVIII - maltratar preso sob sua guarda ou usar de violência desnecessária no exercício da função policial;*

*XXXIX - permitir que presos conservem em seu poder instrumentos com que possam causar danos nas dependências a que estejam recolhidos, ou produzir lesões em terceiros;*

*XL - omitir-se no zelo da integridade física ou moral dos presos sob sua guarda;*

*XLI - desrespeitar ou procrastinar o cumprimento de decisão ou ordem judicial, bem como criticá-las;*

*XLII - dirigir-se ou referir-se a superior hierárquico de modo desrespeitoso;*

*XLIII - publicar, sem ordem expressa da autoridade competente, documentos oficiais, embora não reservados, ou ensejar a divulgação do seu conteúdo, no todo ou em parte;*

*XLIV - dar-se ao vício da embriaguez;*

*XLV - acumular cargos públicos, ressalvadas as exceções previstas na Constituição;*

*XLVI - deixar, sem justa causa, de submeter-se a inspeção médica determinada por lei ou pela autoridade competente;*

*XLVII - deixar de concluir, nos prazos legais, sem motivo justo, inquéritos policiais ou disciplinares, ou, quanto a estes últimos, como membro da respectiva comissão, negligenciar no cumprimento das obrigações que lhe são inerentes;*

*XLVIII - prevalecer-se, abusivamente, da condição de funcionário policial;*

*XLIX - negligenciar a guarda de objetos pertencentes à repartição e que, em decorrência da função ou para o seu exercício, lhe tenham sido confiados, possibilitando que se danifiquem ou extraviem;*

**ADPF 353 / DF**

*L - dar causa, intencionalmente, ao extravio ou danificação de objetos pertencentes à repartição e que, para os fins mencionados no item anterior, estejam confiados à sua guarda;*

*LI - entregar-se à prática de vícios ou atos atentatórios aos bons costumes;*

*LII - indicar ou insinuar nome de advogado para assistir pessoa que se encontre respondendo a processo ou inquérito policial;*

*LIII - exercer, a qualquer título, atividade pública ou privada, profissional ou liberal, estranha à de seu cargo;*

*LIV - lançar em livros oficiais de registro anotações, queixas, reivindicações ou quaisquer outras matérias estranhas à finalidade deles;*

*LV - adquirir, para revenda, de associações de classe ou entidades beneficentes em geral, gêneros ou quaisquer mercadorias;*

*LVI - impedir ou tornar impraticável, por qualquer meio, na fase do inquérito policial e durante o interrogatório do indiciado, mesmo ocorrendo incomunicabilidade, a presença de seu advogado;*

*LVII - ordenar ou executar medida privativa da liberdade individual, sem as formalidades legais, ou com abuso de poder;*

*LVIII - submeter pessoa sob sua guarda ou custódia a vexame ou constrangimento não autorizado em lei;*

*LIX - deixar de comunicar imediatamente ao Juiz competente a prisão em flagrante de qualquer pessoa;*

*LX - levar à prisão e nela conservar quem quer que se proponha a prestar fiança permitida em lei;*

*LXI - cobrar carceragem, custas, emolumentos ou qualquer outra despesa que não tenha apoio em lei;*

*LXII - praticar ato lesivo da honra ou do patrimônio da pessoa, natural ou jurídica, com abuso ou desvio de poder, ou sem competência legal;*

*LXIII - atentar, com abuso de autoridade ou prevalecendo-se dela, contra a inviolabilidade de domicílio”.*

**3. A Autora assevera que as normas impugnadas contrariam “os preceitos fundamentais da DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA, DA IGUALDADE, DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO, DO DIREITO DE**

**ADPF 353 / DF**

*PETIÇÃO, DA INAFASTABILIDADE DE JURISDIÇÃO E DO DEVIDO PROCESSO LEGAL, IMPESSOALIDADE E MORALIDADE DA ADMINISTRAÇÃO (CF, ARTIGOS 1º, III; 5º, I; IV; XXXIV, “A”; XXXV; LIV; ART. 37), [ e ainda] o conceito de segurança como direito fundamental (CF, caput do art. 5º) e, simultaneamente, direito social (CF, caput do art. 6º)”.*

*Noticia que “os incisos do artigo 43 da lei impugnada cujos efeitos são, dentre outros, a perseguição política ou pessoal aos subordinados, sujeitando-se os servidores policiais federais a restrições de toda ordem em seus direitos fundamentais e, o que é igualmente grave, impondo que se submetam à vontade imperial dos governantes de plantão”.*

*Aduz que “os incisos I, II e III, do artigo 43 da Lei (...) afrontam a liberdade de expressão e a garantia individual já consagradas na Constituição Federal [por] impossibilitar que os policiais civis da União e do Distrito Federal critiquem ou manifestem posição contrária aos atos de gestão praticados pelas autoridades administrativas”.*

*Alega que os incs. VII e XXXVI da Lei n. 4.878/1965 consubstanciam “restrição no direito de locomoção dos servidores policiais, direito este integrante do direito à liberdade pessoa”, nos termos do art. 5º, inc. XV, da Constituição da República, afirmando, ainda, que os “incisos VIII, XXV, XXIX e XLII da r. lei que, do mesmo modo, não podem subsistir, pois utilizam termos abertos para caracterizar supostas transgressões disciplinares”, o que importaria em descumprimento do “princípio da impessoalidade e moralidade da Administração - art. 37, caput, CF [e d]os preceitos fundamentais da dignidade da pessoa humana, da igualdade, da liberdade de expressão, do direito de petição, da inafastabilidade de jurisdição e do devido processo legal (CF, artigos 1º, III; 5º, I; IV; XXXIV, “a”; XXXV; e LIV)”.*

*Anota que, “ainda em afronta à dignidade da pessoa humana, estão os incisos XLIV e LI, que tipificam como transgressão disciplinar o alcoolismo e outros vícios”.*



**ADPF 353 / DF**

Pondera que o “art. 43, na integralidade de seus incisos, da Lei 4878/65, agride mortalmente a lógica do conceito de segurança como direito fundamental (CF, caput do art. 5º) e, simultaneamente, direito social (CF, caput do art. 6º). A atividade policial não pode ser livre e arbitrariamente controlada por agentes políticos, tampouco ser utilizada como pretexto para punir a simples discordância funcional ou sindical, a recusa a cumprimento a ordem ilegal ou destituída de moralidade, a divergência ideológica, partidária, filosófica ou religiosa do servidor, a reivindicação salarial e a discordância da existência da atividade de delegado como carreira jurídica”.

Sustenta que, se “afastada a regra repressora, aplicar-se-á aos policiais federais o regime disciplinar dos demais servidores públicos, notadamente a Lei nº 8.112/90, diploma legal editado já sob a égide do regime democrático, como um todo”.

Defende a aplicação ao caso do art. 13 da Convenção Americana de Direitos Humanos, do art. 19 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e do art. 4º da Convenção n. 151 da Organização Internacional do Trabalho (Decreto n. 7.944/2013).

Para demonstrar os requisitos exigidos para o deferimento de cautelar, assinala que “inúmeros policiais são potenciais vítimas de perseguições pessoais, políticas e ideológicas (vide vasta documentação instrutória da presente ação), e podem, a qualquer momento, responder a processos disciplinares, com todas as suas consequências danosas, morais, psíquicas e mesmo físicas, e tudo isso por razões fáticas evidentemente divorciadas dos preceitos fundamentais que informam a Constituição Federal do Brasil”.

Requer, cautelarmente, a suspensão da “eficácia do artigo 43 e seus incisos da Lei 4878/65, ou, sucessivamente, de seus incisos I, II, III, V, VI, VII, VIII, XXV, XXIX, XXXV, XXXVI, XLII, XLIV e LI”.

No mérito, pede a “declara[ção de] não recepção, pela Constituição

**ADPF 353 / DF**

*Federal de 1988, do artigo 43 e seus incisos, da Lei 4878/65, ou, subsidiariamente, de seus incisos I, II, III, V, VI, VII, VIII, XXV, XXIX, XXXV, XXXVI, XLII, XLIV e LI”.*

4. A então Presidente da República defendeu a recepção das normas impugnadas pela ausência de descumprimento de preceitos fundamentais.

5. A Procuradoria-Geral da República opinou pelo conhecimento da ação e pelo indeferimento da cautelar:

*“CONSTITUCIONAL. MEDIDA CAUTELAR EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ART. 43, INCISOS I LXIII, DA LEI 4.878/1965. LEGITIMIDADE ATIVA DA REQUERENTE. INFRAÇÕES DISCIPLINARES APLICÁVEIS A POLICIAIS FEDERAIS E POLICIAIS CIVIS DO DISTRITO FEDERAL. TIPOS ADMINISTRATIVOS ABERTOS. POSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS DA MEDIDA CAUTELAR. 1. A Confederação dos Servidores Públicos do Brasil (CSPB) possui legitimidade ativa para ajuizamento de arguição de descumprimento de preceito fundamental em defesa de direitos da categoria profissional que representa. Precedentes. 2. Leis administrativas podem criar infrações com tipos abertos e genéricos, até certo ponto, com uso de conceitos e termos indeterminados, que permitam certo grau de discricionariedade da autoridade administrativa na aplicação da penalidade. 3. O Supremo Tribunal Federal tem jurisprudência pacífica de que lapso temporal significativo entre a vigência da norma e o ajuizamento da ação de controle concentrado de constitucionalidade denota, em princípio, a ausência de periculum in mora. Pode haver situações, todavia, nas quais permaneça risco importante na demora processual, ainda que o ajuizamento da ação tenha tardado”.*

6. O Presidente do Senado Federal afirmou, preliminarmente, a *“ausência da pertinência temática, da ilegitimidade ad causam e não*

**ADPF 353 / DF**

*conhecimento da arguição por ausência de condição da ação” e a “inépcia da petição inicial, em parte, e não conhecimento da arguição de preceito fundamental”.*

No mérito, considerou o “*self-restraint das cortes constitucionais [destacando] a afronta à cláusula pétrea da separação dos Poderes*” e concluiu que “*o pedido de revogação de normas levado ao STF pode levar à inversão dos valores democráticos e à afronta da separação de poderes como cláusula pétrea constitucional (art. 60, § 4º, II, da CR). Mais uma razão para o indeferimento da presente ação de descumprimento de preceito fundamental*”.

7. A Advocacia-Geral da União manifestou-se pela parcial procedência do pedido:

*“Constitucional. Artigo 43 da Lei nº 4.878/65. Transgressões disciplinares. Ausência de violação aos preceitos indicados pela arguente. Liberdade de expressão. A norma sob invecção não proíbe o servidor policial de manifestar suas opiniões pessoais, mas apenas permite a sua responsabilização posterior em caso de abuso do direito de expressão. Direito de locomoção e à intimidade. Demandar do servidor policial conduta compatível com a moralidade da função desempenhada é necessário para a preservação da própria instituição por ele integrada. Utilização de conceitos abertos. Ausência de violação aos princípios da impessoalidade e da moralidade, bem como aos preceitos fundamentais da dignidade da pessoa humana, da igualdade, da liberdade de expressão, do direito de petição, da inafastabilidade de jurisdição e do devido processo legal. Princípio da atipicidade do processo administrativo. Dignidade da pessoa humana. O uso de substâncias entorpecentes por agente público que tem por dever legal o combate ao tráfico de drogas é incompatível com o exercício da função e ofende a moralidade administrativa. Direito à segurança. A arguente não comprovou as alegações de uso da norma impugnada para perseguições contra servidores policiais. Incisos V, VI e XXXV do dispositivo impugnado. Não recepção pela Constituição da República. Precedente dessa Suprema Corte firmado por ocasião do julgamento do Recurso Extraordinário nº 458.555. Manifestação pela*

**ADPF 353 / DF**

*procedência parcial do pedido”.*

É o relatório, cuja cópia deverá ser encaminhada aos Ministros do Supremo Tribunal Federal (art. 7º da Lei n. 9.882/1999 c/c art. 87, inc. I, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal).

21/06/2021

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 353  
DISTRITO FEDERAL**

**VOTO**

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA):**

1. Na presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, alega-se a não recepção pela Constituição do Brasil de 1988 dos incs. I a LXIII do art. 43 da Lei n. 4.878/1965, pelos quais são estabelecidas condutas consideradas transgressões disciplinares quando praticadas por *“funcionários policiais civis da União e do Distrito Federal”*.

As normas impugnadas são aplicáveis aos integrantes das carreiras da Polícia Federal e da Polícia Civil do Distrito Federal.

A autora sustenta que a Lei n. 4.878/1965, editada nos primeiros anos da ditadura militar, traria ainda *“o ranço autoritário (...) facilmente compreendido quando se coloca em evidência os incisos do art. 43 da lei impugnada, cujos efeitos são, dentre outros, a perseguição política ou pessoal aos subordinados”*.

Enfatiza tratar-se de *“intolerável legislação integrante do arcabouço legislativo da ditadura, fundada na restrição das liberdades públicas e, por óbvio, diante do autoritarismo congênito com claro objetivo de manutenção do regime, incompatível com o Estado Democrático de Direito”*.

Argumenta que o disposto nos incisos do art. 43 da Lei n. 4.878/1965 contrariaria o direito à segurança, pois interfeririam *“na plena capacidade labora, intelectual e de eficácia”* da Polícia Federal.

Pede seja declarada a não recepção do art. 43 da Lei n. 4.878/1965.

**ADPF 353 / DF**

2. O pedido não merece acolhimento em toda a sua extensão, sendo parcialmente procedente.

3. A Lei n. 4.878/1965 foi editada no período do autoritarismo, o que não é suficiente para impedir sua recepção pela Constituição de 1988. Não são poucos os exemplos de documentos normativos expedidos nos diferentes e infelizes períodos ditatoriais que prevaleceram no Brasil e persistiram vigentes após o final daquelas experiências. O que neles se pôs como normas não os invalidou com o advento da democracia constitucional nem impediu a produção de seus efeitos. Assim, por exemplo, a Consolidação das Leis do Trabalho, cujo texto inicial data do período do Estado Novo e não foi excluído do ordenamento pela finalização daquela experiência autoritária. Nem o Código Tributário, cuja concepção originária se exarou na década de 60, foi constitucionalmente desprezado pela superveniência da democracia.

O que se tem, juridicamente, como necessário é o exame da compatibilidade material das normas de cada diploma expedido naqueles períodos com o sistema que sucede àquele decaído. É o que se impõe relativamente ao art. 43 da Lei n. 4.878/1965 com a Constituição vigente.

5. O agente público integra os órgãos que compõem a Administração Pública, submetendo-se a regras e critérios legais para o seu desempenho e o controle a ser exercido sobre suas atividades.

A competência disciplinar compõe o regime jurídico-administrativo a que se submete o servidor, pelo qual se assegura a manutenção dos desempenhos nos limites éticos e legais a serem observados por todos. O regime jurídico disciplinar a que se submete o servidor público compõe o conjunto das normas que perfazem o quadro normativo condutor da forma legítima de exercício das funções públicas e direciona as práticas a serem legitimamente adotadas.

**ADPF 353 / DF**

Hely Lopes Meirelles preleciona que

*“Poder disciplinar é a faculdade de punir internamente as infrações funcionais dos servidores e demais pessoas sujeitas à disciplina dos órgãos e serviços da Administração. É uma supremacia especial que o Estado exerce sobre todos aqueles que se vinculam à Administração por relações de qualquer natureza, subordinando-se às normas de funcionamento do serviço ou do estabelecimento que passam integrar definitiva ou transitoriamente”*(MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo brasileiro. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 145).

6. No art. 43 da Lei n. 4.878/1965 foram estabelecidas regras para o exercício do poder disciplinar da Administração Pública sobre os policiais civis da União e do Distrito Federal.

Alguns dos incisos do art. 43 da Lei n. 4.878/1965 não foram impugnados especificamente na petição inicial desta arguição quanto à incompatibilidade material com a Constituição de 1988.

Quanto a eles o autor limita-se a enfatizar o contexto político em que editado o diploma legal e a argumentar genericamente que ofenderiam o direito constitucional à segurança.

São normas que estabelecem infrações administrativas com a finalidade de:

a) assegurar a regular prestação do serviço público e o cumprimento dos deveres funcionais dos servidores públicos:

*“X - retirar, sem prévia autorização da autoridade competente, qualquer documento ou objeto da repartição;*

*XI - cometer a pessoa estranha à repartição, fora dos casos previstos em lei, o desempenho de encargo que lhe competir ou aos seus subordinados; (...)*

*XIX - deixar de comunicar, imediatamente, à autoridade*

**ADPF 353 / DF**

*competente faltas ou irregularidades que haja presenciado ou de que haja tido ciência;*

*XX - deixar de cumprir ou de fazer cumprir, na esfera de suas atribuições, as leis e os regulamentos;*

*XXI - deixar de comunicar à autoridade competente, ou a quem a esteja substituindo, informação que tiver sobre iminente perturbação da ordem pública, ou da boa marcha de serviço, tão logo disso tenha conhecimento;*

*XXII - deixar de informar com presteza os processos que lhe forem encaminhados;*

*XXIII - dificultar ou deixar de levar ao conhecimento de autoridade competente, por via hierárquica e em 24 (vinte e quatro) horas, parte, queixa, representação, petição, recurso ou documento que houver recebido, se não estiver na sua alçada resolvê-lo; (...)*

*XXVIII - provocar a paralisação, total ou parcial, do serviço policial, ou dela participar; (...)*

*XXX - faltar ou chegar atrasado ao serviço, ou deixar de participar, com antecedência, à autoridade a que estiver subordinado, a impossibilidade de comparecer à repartição, salvo motivo justo;*

*XXXI - permutar o serviço sem expressa permissão da autoridade competente;*

*XXXII - abandonar o serviço para o qual tenha sido designado;*

*XXXIII - não se apresentar, sem motivo justo, ao fim de licença, para o trato de interesses particulares, férias ou dispensa de serviço, ou, ainda, depois de saber que qualquer delas foi interrompida por ordem superior;*

*XXXIV - atribuir-se a qualidade de representante de qualquer repartição do Departamento Federal de Segurança Pública e da Polícia do Distrito Federal, ou de seus dirigentes, sem estar expressamente autorizado; (...)*

*XLIII - publicar, sem ordem expressa da autoridade competente, documentos oficiais, embora não reservados, ou ensejar a divulgação do seu conteúdo, no todo ou em parte; (...)*

*XLVI - deixar, sem justa causa, de submeter-se a inspeção médica determinada por lei ou pela autoridade competente; (...)*

*XLVII - deixar de concluir, nos prazos legais, sem motivo justo,*



**ADPF 353 / DF**

*inquéritos policiais ou disciplinares, ou, quanto a êstes últimos, como membro da respectiva comissão, negligenciar no cumprimento das obrigações que lhe são inerentes; (...)*

*XLIX - negligenciar a guarda de objetos pertencentes à repartição e que, em decorrência da função ou para o seu exercício, lhe tenham sido confiados, possibilitando que se danifiquem ou extraviem;*

*L - dar causa, intencionalmente, ao extravio ou danificação de objetos pertencentes à repartição e que, para os fins mencionados no item anterior, estejam confiados à sua guarda; (...)*

*LIV - lançar em livros oficiais de registro anotações, queixas, reivindicações ou quaisquer outras matérias estranhas à finalidade dêles; (...)*

*LVI - impedir ou tornar impraticável, por qualquer meio, na fase do inquérito policial e durante o interrogatório do indiciado, mesmo ocorrendo incomunicabilidade, a presença de seu advogado; (...)"*.

b) preservar a hierarquia na instituição e a observância às ordens judiciais pelos servidores públicos:

*"IV - indispor funcionários contra os seus superiores hierárquicos ou provocar, velada ou ostensivamente, animosidade entre os funcionários; (...)*

*XXIV - negligenciar ou descumprir a execução de qualquer ordem legítima; (...)*

*XXVI - aconselhar ou concorrer para não ser cumprida qualquer ordem de autoridade competente, ou para que seja retardada a sua execução; (...)*

*XLI - desrespeitar ou procrastinar o cumprimento de decisão ou ordem judicial, bem como criticá-las; (...)"*.

c) garantir a ética no exercício do cargo público:

*"IX - receber propinas, comissões, presentes ou auferir vantagens e proveitos pessoais de qualquer espécie e, sob qualquer pretexto, em razão das atribuições que exerce; (...)*

*XII - valer-se do cargo com o fim, ostensivo ou velado, de obter*

**ADPF 353 / DF**

*proveito de natureza político-partidária, para si ou terceiros; (...)*

*XVII - faltar à verdade no exercício de suas funções, por malícia ou má-fé;*

*XVIII - utilizar-se do anonimato para qualquer fim; (...)*

*XXVII - simular doença para esquivar-se ao cumprimento de obrigação; (...)*

*LII - indicar ou insinuar nome de advogado para assistir pessoa que se encontre respondendo a processo ou inquérito policial; (...)"*.

**d) preservar a integridade física e moral e a liberdade de terceiros e reprimir o abuso de poder:**

*"XXXVII - fazer uso indevido da arma que lhe haja sido confiada para o serviço;*

*XXXVIII - maltratar preso sob sua guarda ou usar de violência desnecessária no exercício da função policial;*

*XXXIX - permitir que presos conservem em seu poder instrumentos com que possam causar danos nas dependências a que estejam recolhidos, ou produzir lesões em terceiros;*

*XL - omitir-se no zelo da integridade física ou moral dos presos sob sua guarda; (...)*

*XLVIII - prevalecer-se, abusivamente, da condição de funcionário policial;*

*LVII - ordenar ou executar medida privativa da liberdade individual, sem as formalidades legais, ou com abuso de poder;*

*LVIII - submeter pessoa sob sua guarda ou custódia a vexame ou constrangimento não autorizado em lei;*

*LIX - deixar de comunicar imediatamente ao Juiz competente a prisão em flagrante de qualquer pessoa;*

*LX - levar à prisão e nela conservar quem quer que se proponha a prestar fiança permitida em lei;*

*LXI - cobrar carceragem, custas, emolumentos ou qualquer outra despesa que não tenha apoio em lei;*

*LXII - praticar ato lesivo da honra ou do patrimônio da pessoa, natural ou jurídica, com abuso ou desvio de poder, ou sem competência legal;*

**ADPF 353 / DF**

*LXIII - atentar, com abuso de autoridade ou prevalecendo-se dela, contra a inviolabilidade de domicílio”.*

e) impedir o desempenho de funções incompatíveis com o cargo público ocupado:

*“XIII - participar da gerência ou administração de empresa, qualquer que seja a sua natureza;*

*XIV - exercer o comércio ou participar de sociedade comercial, salvo como acionista, cotista ou comanditário;*

*XV - praticar a usura em qualquer de suas formas;*

*XVI - pleitear, como procurador ou intermediário, junto a repartições públicas, salvo quando se tratar de percepção de vencimentos, vantagens e proventos de parentes até segundo grau civil; (...)*

*XLV - acumular cargos públicos, ressalvadas as exceções previstas na Constituição; (...)*

*LIII - exercer, a qualquer título, atividade pública ou privada, profissional ou liberal, estranha à de seu cargo;*

*LV - adquirir, para revenda, de associações de classe ou entidades beneficentes em geral, gêneros ou quaisquer mercadorias; (...).”.*

7. O exercício da competência disciplinar pela Administração Pública sobre os seus servidores não pode ser ilimitado, nem se pode ter o cuidado dessa matéria em lei que não atenda aos direitos fundamentais das pessoas, sequer se legitimando seu regramento em desavença com as garantias do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal ou dos princípios da legalidade, proporcionalidade, da razoabilidade e da dignidade da pessoa humana.

Dirley da Cunha Júnior anota que *“(...) o poder-dever de o Estado punir os seus servidores infratores está condicionado à observância das prescrições constitucionais e legais que incidem sobre a matéria. Assim, por exigência do art. 5º, LIV, da Constituição Federal, a apuração da infração e a aplicação de qualquer sanção disciplinar dependem da satisfação da garantia do due process of law, com*

**ADPF 353 / DF**

*a instauração do processo administrativo disciplinar, no Âmbito do qual se assegurem ao servidor o contraditório e a ampla defesa (art. 5º, LV) que lhe oportunizem o direito de ser ouvido sobre o fato que lhe é imputado e de se defender dele, com a ampla possibilidade de produzir provas e de acompanhar e contestar as provas contra ele produzidas. Ademais, o direito de punir não pode ser exercido de forma arbitrária, desmotivada e desproporcional. É um poder que, nada obstante discricionário, está sujeito aos princípios da legalidade, da motivação e da razoabilidade/proporcionalidade, circunstância que impõe o cumprimento das formalidades legais, a fundamentação das decisões tomadas e a proporcionalidade das penalidades à gravidade das infrações cometidas”* (CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *Curso de Direito Administrativo*. 11. ed. Salvador: jusPODIVM, 2012. p. 84-85).

8. Embora seja legítimo adotarem-se algumas restrições quanto aos comportamentos dos servidores públicos possíveis de serem tidos como legítimos na definição do regime jurídico que sobre eles incide, a prescrição das normas disciplinares afasta da atuação do legislador restrições ao exercício dos direitos fundamentais, porque tanto significaria diminuir o servidor em sua cidadania, o que é inaceitável no sistema de direito democrático. Paulo Gustavo Gonet Branco esclarece:

*“Em algumas situações, é possível cogitar de restrição de direitos fundamentais, tendo em vista acharem-se os seus titulares numa posição singular diante dos poderes públicos. Na expressão de Vieira de Andrade, “por vezes os titulares de direitos fundamentais não são meros indivíduos”. É o que ocorre com os militares, com funcionários públicos, com os presos, com os internados em estabelecimentos públicos ou com os estudantes em escola pública. O estado peculiar em que se encontram essas pessoas induz um tratamento diferenciado com respeito ao gozo dos direitos fundamentais. (...)”*

*O estatuto dessas relações especiais de poder deve ter fundamento na Constituição, admitindo-se a ordenação específica de alguns direitos, quando necessária para o atingimento dos fins constitucionais que justificam essas relações. A legitimidade da*

**ADPF 353 / DF**

*compressão dos direitos fundamentais há de ser apurada mediante um esforço de concordância prática e de ponderação dos valores contrapostos em cada caso. Não se pode partir do pressuposto de que, nos casos de inclusão voluntária nesses estatutos, o indivíduo tenha renunciado aos direitos fundamentais (que são irrenunciáveis em bloco). Essa compressão apenas ocorre como meio necessário para a obtenção dos fins, com respaldo constitucional, insito às relações especiais de poder. Por isso, essas limitações hão de ser proporcionais, não se elastecendo necessariamente a todos os aspectos da vida do sujeito” (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; COELHO, Inocêncio Mártires. *Hermenêutica constitucional e direitos fundamentais*. Brasília: Brasília Jurídica, 2000. p. 191-192).*

Ao cuidar da competência disciplinar da Administração Pública do poder punitivo do Estado, Hely Lopes Meirelles preleciona que aquele está fundado na “*faculdade punitiva interna da Administração*”, a abranger apenas infrações relacionadas com o serviço:

*“Não se deve confundir o poder disciplinar da Administração com o poder punitivo do Estado, realizado através da Justiça Penal. O poder disciplinar é exercido como faculdade punitiva interna da Administração e, por isso mesmo, só abrange as infrações relacionadas com o serviço; a punição criminal é aplicada com finalidade social, visando à repressão de crimes e contravenções definidas nas leis penais, e por esse motivo é realizada fora da Administração ativa, pelo Poder Judiciário” (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 146).*

Maria Sylvia Zanella Di Pietro também anota que a má conduta do servidor público em sua vida privada pode ser aproveitada como infração disciplinar se reverberar direta ou indiretamente em sua vida funcional:

*“É verdade que a vida privada do funcionário, na medida em que afete o serviço, pode interessar à Administração, levando-a a punir disciplinarmente a má conduta fora do cargo. Daí alguns*

**ADPF 353 / DF**

*estatutos incluírem, entre os deveres funcionais, o de “proceder na vida pública e privada na forma que dignifique a função pública” e punirem com demissão o funcionário que “for convencido de incontinência pública e escandalosa”. Pela mesma razão, alguns consideram que o “procedimento irregular”, punível com demissão, pode abranger o mau procedimento na vida privada ou na vida funcional (cf. Carlos S. de Barros Júnior, 1972:109).*

*(...) quer-nos parecer que a má conduta na vida privada, para caracterizar-se como ilícito administrativo, tem que ter, direta ou indiretamente, algum reflexo sobre a vida funcional, sob pena de tudo, indiscriminadamente, poder ser considerado “procedimento irregular” e ensejar demissão” (DI PIETRO, Maria Zanella. *Direito Administrativo*. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 674-675).*

Eventuais restrições impostas ao exercício de direitos dos servidores públicos devem guardar relação estrita e imprescindível para garantia da qualidade das atribuições do cargo público ocupado e objetivar garantir a eficiência do serviço público, segundo parâmetros de razoabilidade e proporcionalidade.

Se não forem observados esses parâmetros cabe ao Poder Judiciário reconhecer a inconstitucionalidade de norma legal na qual prevista sanção administrativa. Para Romeu Bacellar Filho:

*“(...) os agentes públicos também obedecem a uma disciplina interna e têm no processo administrativo disciplinar o instrumento de verificação e aplicação de sanções administrativos. O fato de leis distintos regulamentarem o processo administrativo para servidores e agentes públicos não desnatura o conceito. Em ambos os casos, deverão estar presentes as garantias constitucionais do processo, por força do art. 5o., incs. LIV e LV. Em segundo lugar, em se tratando de servidor público, o processo administrativo disciplinar abrange também o processo administrativo destinado à apuração de desempenho insuficiente que pode ensejar demissão tanto do servidor estável... quanto exoneração do não estável sujeito a estágio*

**ADPF 353 / DF**

*probatório...” ” (BARCELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Processo constitucional do processo administrativo disciplinar*. São Paulo: Max Limonad, 1998, p. 74).*

9. Os servidores públicos submetidos ao regime da Lei n. 4.878/1965 integram a Polícia Federal e a Polícia Civil do Distrito Federal, órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do art. 144 da Constituição brasileira de 1988:

*“Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:*

*I - polícia federal; (...)*

*IV - polícias civis; (...).”*

Dispõe-se no § 1º do art. 144 da Constituição do Brasil competir à polícia federal a apuração de infrações penais contra a ordem política e social ou bens da União, suas autarquias e empresas públicas, entre outras, a prevenção e a repressão do tráfico ilícito de entorpecentes, do contrabando e do descaminho, o exercício das funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras e de polícia judiciária da União:

*“Art. 144. (...)*

*§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a:*

*I - 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;*

*II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;*

**ADPF 353 / DF**

*III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;*

*IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União”.*

Pelo § 4º do art. 144 da Constituição, incumbiu-se à polícia civil, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares:

*“Art. 144. (...)*

*§ 4º Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares”.*

As polícias federal e civil desempenham funções indispensáveis à preservação da segurança interna do país, sendo tema de cuidado constitucional específico. As atribuições exercidas pelos ocupantes dos quadros de pessoal desses órgãos não têm paralelo nas demais atividades do serviço público civil ou na iniciativa privada.

Essa circunstância foi salientada no voto do Ministro Alexandre de Moraes no julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo n. 654.432, do qual foi redator do acórdão (Plenário, DJe 11.6.2018, Tema 541 da repercussão geral), pelo qual negado o direito de greve aos servidores públicos integrantes das carreiras de segurança pública:

*“A carreira policial é uma carreira diferenciada, como o próprio artigo 144 da Constituição Federal reconhece ao afirmar que tem a função de exercer “a segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos”, com a finalidade de “preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”, estando, inclusive, destacada do capítulo específico dos servidores públicos.*

*A carreira policial é o braço armado do Estado para a segurança pública, assim como as Forças Armadas são para a segurança nacional. É inegável que há um paralelismo importante aqui entre segurança interna e a segurança nacional, inclusive pela inexistência*



**ADPF 353 / DF**

*de atividades paralelas na iniciativa privada”.*

Por essas especificidades é admissível que os integrantes das carreiras das polícias federal e civil sejam submetidos a regime disciplinar distinto daqueles aproveitados para os servidores públicos civis em geral.

10. Essas as balizas a serem observadas e que conduzem ao não acolhimento do argumento de não recepção dos incs. II e III do art. 43 da Lei n. 4.878/1965. Essas normas têm embasamento ético na hierarquia que caracteriza a estrutura dos órgãos administrativos e dos servidores que os integram. Por elas se vedam aos servidores policiais referência depreciativa às autoridades e atos da administração pública, divulgação de fatos ocorridos na repartição e promoção de manifestação contra atos da Administração ou movimentos de apreço ou despreço a autoridades:

*“Art. 43. São transgressões disciplinares:*

*I - referir-se de modo depreciativo às autoridades e atos da administração pública, qualquer que seja o meio empregado para êsse fim;*

*II - divulgar, através da imprensa escrita, falada ou televisionada, fatos ocorridos na repartição, propiciar-lhes a divulgação, bem como referir-se desrespeitosa e depreciativamente às autoridades e atos da administração;*

*III - promover manifestação contra atos da administração ou movimentos de apreço ou despreço a quaisquer autoridades”.*

Na petição inicial, sustenta-se que essa disposições legais seriam incompatíveis com a manifestação de pensamento assegurada no inc. IV do art. 5º da Constituição da República e em convenções internacionais das quais o Brasil é signatário.

É de se anotar que a norma, distante em décadas desde a sua edição, devem ser consideradas no quadro de uma sociedade telemática, na qual a divulgação dos fatos ocorridos nas repartições, passam e são

**ADPF 353 / DF**

divulgados em tempo real e sem possibilidade maior de controle.

É de se anotar que a qualificação e respeito às instituições – mais que a pessoas e atos – não pode ser desconsiderada para os fins de se interpretar as normas em análise.

O disposto no inc I do art. 43 poderia ser aceitável como expressão de postura administrativa, para que não se possibilite que os servidores conduzissem à desqualificação da instituição mesma, submetendo suas leituras de atos e pessoas a convencimento contrário à honorabilidade institucional.

Entretanto, a democracia introduz legitimidade à manifestação crítica às instituições e às autoridades, pelo que não há como cercear manifestações contrárias a qualquer deles desde que respeitados os direitos dos atingidos pelas expressões.

**11. Quanto ao inc. I do art. 43 parece assistir razão jurídica ao autor.**

A definição restritiva daqueles comportamentos cerceiam a livre manifestação da opinião dos servidores configurando censura, o que é expressamente vedado pela Constituição da República.

Ainda que as transgressões disciplinares previstas nos incs. I, II e III do art. 43 da Lei n. 4.878/1965 objetivem preservar a hierarquia nos órgãos de segurança pública e sua imagem de isenção, os servidores são cidadãos que podem emitir livremente suas opiniões, vedadas apenas as exacerbações que comprometam atividades das polícias federal e civil (por exemplo, se houver divulgação de fatos que estejam acobertados por sigilo para que se garanta a sua eficiência, diligência em andamento, etc.) porque então se tem o comprometimento das funções pela inadequada divulgação.

**ADPF 353 / DF**

Há que se enfatizar que pelas funções desempenhada pelos órgãos policiais, a manutenção do resguardo de comportamentos quanto às decisões tomadas é necessária, como regra e mantida sempre a legalidade dos comportamentos administrativos a serem preservados.

Atividade policial depende, de forma especial, daquelas regras de observância da hierarquia e da disciplina para que o princípio da eficiência se cumpra. Eventual investigação em curso e que venha a ser objeto de exposição de dados, decisão adotada no curso de um inquérito que venha a ser tema de manifestação de outros policiais que não os responsáveis pelo procedimento poderia embaraçar ou até mesmo impedir o atendimento do princípio da eficiência e da finalidade constitucionalmente estabelecido.

O princípio constitucional da eficiência administrativa, previsto expressamente no *caput* do art. 37 da Constituição do Brasil, adquire configuração própria em cada função desempenhada no espaço estatal.

12. Quanto ao inc. II do art. 43 assiste razão jurídica, em parte, ao autor. A Constituição do Brasil estabelece como princípios da Administração Pública a a moralidade e a eficiência (art. 37). Não seria possível se dotar de concretude tais princípios sob sistema de divulgações que pudessem desconsiderar a dinâmica específica das atividades policiais.

Na atualidade, o que se punha como vedado, a saber, *“divulgar, através da imprensa escrita, falada ou televisionada, fatos ocorridos na repartição, propiciar-lhes a divulgação, bem como referir-se desrespeitosa e depreciativamente às autoridades e atos da administração”*, já não tem a mesma consequência do período em que editada a norma.

Isso porque, em tempos de redes sociais, de multimídia, não se há cogitar do mesmo vulto do que antes era dirigido àqueles meios de divulgação.

**ADPF 353 / DF**

Perde de importância o enquadramento fático, mas não em termos de configuração jurídica a análise daquela vedação. Fatos ocorridos que sejam de natureza sigilosa ou afeito à eficácia da função administrativa não podem ser divulgados por qualquer meio, máxime por servidores que têm o específico encargo de levar a bom efeito a atividade de policial.

Portanto, há de se interpretar aquela norma no sentido de não ser aceitável a divulgação, por qualquer meio, de *fatos ocorridos na repartição, propiciar-lhes a divulgação* desde que tanto possa comprometer a finalidade funcional ou a eficiência do serviço prestado.

Além desse ponto, não se há considerar válida a vedação imposta pela norma, que precisa, então, ser aplicada restritivamente e apenas para o fim de garantir a eficiência da atividade desempenhada.

A proibição de divulgação na imprensa de fatos ocorridos nos órgãos administrativos e que respeitem às atividades específicas do órgão, constante do inc. II do art. 43 da Lei n. 4.878/1965, há que ser justificado apenas para preservar as circunstâncias e até o sigilo, em alguns casos, dos trabalhos dos órgãos de segurança pública, muitas vezes essencial para a eficiência de investigações e operações policiais, devendo ser essa interpretação, contudo, se restringir à razão de ser da limitação.

**13.** Quanto ao inc. III do art. 43 não assiste razão ao autor. Não há inconstitucionalidade na regra que veda a promoção de “*manifestação contra atos da administração ou movimentos de aprêço ou desaprêço a quaisquer autoridades*” por policiais.

Essa carreira tem como princípios basilares a disciplina e a hierarquia, que não podem ser comprometidos por manifestações pessoais exaradas em espaços públicos dotados de singularidades e de

**ADPF 353 / DF**

especificidades de funções que podem ficar invalidadas pelo atuar de servidores em desbordamento das regras de contenção.

Movimentos de apreço ou despreço a autoridades na condição de servidor e valendo-se da função alteram a confiança institucional e a segurança que decorre da certeza da integridade da instituição.

Daí a razão de ser válida da norma ainda nos dias atuais.

**14.** No art. 4º da Lei n. 4.878/1965, a hierarquia e a disciplina são estabelecidas como fundamentos da função policial:

*“Art. 4º A função policial, fundada na hierarquia e na disciplina, é incompatível com qualquer outra atividade”.*

Não há incompatibilidade entre o disposto nos incs. II, interpretado restritivamente e apenas no que se refere à funções exercidas e para preservar sua eficiência, e III do art. 43 da Lei n. 4.878/1965 e a liberdade de manifestação do pensamento, a qual, como se sabe, não é absoluta e não impede a responsabilização posterior do agente em caso de excessos.

Em se tratando de policiais federais e civis, investidos de atribuições constitucionalmente previstas para a preservação da segurança pública é legítima a aplicação de sanção disciplinar em razão de manifestações por eles proferidas que infrinjam direitos de terceiros ou importem prejuízo objetivamente comprovado ao serviço desempenhado.

O objetivo dos incs. II e III do art. 43 da Lei n. 4.878/1965 não há de ser de inviabilizar a liberdade de manifestação de policiais federais e civis, mas impedir ou apenar abuso no exercício desse direito.

Esses dispositivo legais não obstam manifestações de policiais federais ou civis por melhores condições de trabalho, nem a associação desses servidores a entidades sindicais ou de classe.

**ADPF 353 / DF**

A esse respeito, o Corregedor-Geral da Polícia Federal informou, pelo Ofício n. 230/2015-COGER/DPF:

*“(...) os referidos incisos não impedem ou dificultam o exercício do direito de livre manifestação do pensamento e deve ser interpretado dentro do regime disciplinar do policial federal no sentido de responsabilizar o abuso cometido no direito de livre manifestação, para somente pós o uso analisar e reprimir declarações feitas que vão muito além da crítica, produzidas com intuito doloso de depreciar ou ofender autoridades e atos da administração e que importem em violação dos direitos, também constitucionais, de dignidade a pessoa: a honra, a intimidade, a privacidade e o direito à imagem”.*

Eventuais excessos na aplicação dessas normas pela Administração Pública podem ser submetidos pelos servidores públicos interessados ao Poder Judiciário pelas instâncias ordinárias, para exame do caso concreto.

15. O autor afirma que os incs. VII e XXXVI do art. 43 da Lei n. 4.878/1965 são incompatíveis com o *“direito de locomoção dos servidores policiais, direito este integrante do direito à liberdade pessoa (...)”*.

Não se verifica incompatibilidade entre o disposto nos incs. VII e XXXVI do art. 43 da Lei n. 4.878/1965 e a Constituição de 1988. Nessas normas se estabeleceu como transgressão administrativa ter relações de amizade ou exibir-se em público com pessoas de notórios e desabonadores antecedentes locais, e frequentar lugares incompatíveis com o decoro da função policial:

*“Art. 43. São transgressões disciplinares: (...)*

*VII - manter relações de amizade ou exibir-se em público com pessoas de notórios e desabonadores antecedentes criminais, sem razão de serviço; (...)*

*XXXVI - frequentar, sem razão de serviço, lugares incompatíveis com o decôro da função policial; (...)”.*

**ADPF 353 / DF**

As restrições impostas por esses dispositivos legais à liberdade de ação e de locomoção dos servidores públicos policiais não é sem razão. Detentores de cargos públicos dotados de atribuições voltadas à garantia da segurança pública dificilmente manteria a impessoalidade e a eficiência ao manter relações de amizade “com pessoas de notórios e desabonadores antecedentes criminais, sem razão de serviço”... ou exibir-se com pessoas assim caracterizados.

Não se impede a amizade, por certo. O que se busca impedir é a exibição de relações que põem em dúvida a sociedade quanto à impessoalidade de práticas administrativas voltadas à segurança pública em confusão com figuras que provocam a insegurança pública e social.

A conduta adotada pelo servidor público policial em sua vida privada somente pode ser tomada como dado para ser realçado em sua experiência funcional quando importar, afetar, direta ou indiretamente, ou comprometer o exercício e a regularidade e eficiência de suas funções. É o caso das condutas previstas nos incs. VII e XXXVI do art. 43 da Lei n. 4.878/1965, cuja prática pode comprometer a habilidade do servidor policial de exercer suas funções de forma satisfatória e prejudicar a corporação diante da sociedade.

Reitere-se que não se pode admitir interpretação que importe em permitir que a conduta de outrem afete a vida funcional do servidor. Pode-se ter em família pessoas que tenham condutas opostas e um não pode afetar a vida do outro, menos ainda a experiência funcional. O que se pode reclamar do servidor é que o exibicionismo da escolha por uma vida de irregularidade jurídica de outrem no convívio divulgado e exibido do servidor possa comprometer a eficiência do seu desempenho e a honorabilidade da instituição policial.

**16.** O autor defende a não recepção dos incs. VIII, XXV, XXIX e XLII

**ADPF 353 / DF**

do art. 43 da Lei n. 4.878/1965 pela Constituição de 1988, sob o argumento de que essas norma contém termos abertos para caracterizar transgressões disciplinares, o que deixaria *“brechas que propiciam perseguições políticas, vulnerando o princípio da impessoalidade e moralidade da Administração”, e ofenderia “os preceitos fundamentais da dignidade da pessoa humana, da igualdade, da liberdade de expressão, do direito de petição, da inafastabilidade de jurisdição e do devido processo legal”*.

Nesses dispositivos legais, são previstas as seguintes transgressões disciplinares:

*“Art. 43. São transgressões disciplinares: (...)*

*VIII - praticar ato que importe em escândalo ou que concorra para comprometer a função policial; (...)*

*XXV - apresentar maliciosamente, parte, queixa ou representação; (...)*

*XXIX - trabalhar mal, intencionalmente ou por negligência; (...)*

*XLII - dirigir-se ou referir-se a superior hierárquico de modo desrespeitoso”*.

No ponto, a argumentação da petição inicial não merece acolhida.

A aplicabilidade do princípio da tipicidade às infrações administrativas não tem a mesma extensão da matéria penal. É assente na doutrina ser aceitável que as normas legais tipificadoras de ilícitos administrativos contenham termos e expressões abertas cujo sentindo há de ser determinado, em cada caso e objetivamente fundamentado, pelo administrador.

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

*“A discricionariedade existe, limitadamente, nos procedimentos previstos para apuração da falta, uma vez que os Estatutos funcionais não estabelecem regras rígidas como as que se impõem na esfera criminal. (...)*

*Discricionariedade existe também com relação a certas infrações*



**ADPF 353 / DF**

*que a lei não define; é o caso do “procedimento irregular” e da “ineficiência do serviço”, puníveis com pena de demissão, e da “falta grave”, punível com suspensão; são expressões imprecisas, de modo que a lei deixou à Administração a possibilidade de enquadrar os casos concretos em uma ou outra dessas infrações” (DI PIETRO, Maria Zanella. *Direito Administrativo*. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 95-96).*

Na mesma linha, lição de José dos Santos Carvalho Filho:

*“No Direito Penal, o legislador utilizou o sistema da rígida tipicidade, delineando cada conduta ilícita e a sanção respectiva. O mesmo não sucede no campo disciplinar. Aqui a lei limita-se, como regra, a enumerar os deveres e as obrigações funcionais e, ainda, as sanções, sem, contudo, uni-los de forma discriminada, o que afasta o sistema da rígida tipicidade.*

*Nada impede, todavia, que o legislador estabeleça conduta dotada de tipicidade específica como caracterizadora de ilícito administrativo. Nesse caso, nenhum problema haverá quanto à punibilidade: esta ocorrerá ou não conforme tenha ou não ocorrido a conduta. Mas não é essa a regra do ilícito administrativo, como sucede em relação à ilicitude penal. Esta não admite os denominados tipos abertos, aceitos normalmente na esfera da Administração” (CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 70-71).*

Entendimento semelhante é manifestado por Fábio Medina Osório:

*“(...) nas infrações disciplinares o Direito Administrativo possui uma maior flexibilidade típica, o erro é tratado com maior rigor (pro societate), os princípios sofrem algumas pequenas ou grandes mudanças em seus conteúdos, todas reconduzíveis ao critério da maior elasticidade das normas punitivas e da redução dos direitos dos acusados em geral.*

*Conceitos ou termos jurídicos indeterminados e cláusulas gerais serão instrumentos comumente utilizados no Direito Administrativo*

**ADPF 353 / DF**

*Sancionador, especialmente nos casos em que há relações de sujeição especial envolvendo agentes públicos, visto que nesses casos há peculiaridades ligadas à necessária tipicidade permissiva da conduta dos agentes públicos. Assim, uma norma proibitiva de comportamento de agente público resulta indissoluvelmente ligada à norma permissiva, vale dizer, ao princípio da legalidade positiva, visto que o agente público somente pode atuar com suporte em comandos legais. Não é raro, portanto, que, em casos como esses, o legislador utilize tipos proibitivos bastante amplos, genéricos, sem vulnerar a garantia da tipicidade, da lex certa, porque o Direito Administrativo Sancionador pode apanhar relações de sujeição especial em que se encontrar envolvido um agente público. No terreno disciplinar, tais relações assomam em importância e intensidade, diante dos valores protegidos pelo Estado e da especialidade intensa das relações” (OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito Administrativo sancionador*. 6. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019).*

No julgamento do Recurso Ordinário em Mandado de Segurança n. 24.699, Relator o Ministro Eros Grau (DJe 1º.7.2005), a Primeira Turma deste Supremo Tribunal assentou a admissão de utilização de conceitos indeterminados em normas definidoras de infrações disciplinares, enfatizando, contudo, a possibilidade de controle jurisdicional sobre a aplicação dessas normas pela Administração Pública:

*“10. Os atos administrativos que envolvem a aplicação de “conceitos indeterminados” estão sujeitos ao exame e controle do Poder Judiciário. “Indeterminado” o termo do conceito --- e mesmo e especialmente porque ele é contingente, variando no tempo e no espaço, eis que em verdade não é conceito, mas noção ---, a sua interpretação [interpretação = aplicação] reclama a escolha de uma, entre várias interpretações possíveis, em cada caso, de modo que essa escolha seja apresentada como adequada.*

*11. Como a atividade da Administração é infralegal --- administrar é aplicar a lei de ofício, dizia Seabra Fagundes ---, a autoridade administrativa está vinculada pelo dever de motivar os seus atos. Assim, a análise e ponderação da motivação do ato*

**ADPF 353 / DF**

*administrativo informam o controle, pelo Poder Judiciário, da sua correção.*

*12. O Poder Judiciário verifica, então, se o ato é correto. Não, note-se bem --- e desejo deixar isso bem vincado ---, qual o ato correto.*

*13. E isso porque, repito-o, sempre, em cada caso, na interpretação, sobretudo de textos normativos que veiculem “conceitos indeterminados” [vale dizer, noções], inexistente uma interpretação verdadeira [única correta]; a única interpretação correta --- que haveria, então, de ser exata --- é objetivamente incognoscível (é, in concreto, incognoscível). Ademais, é óbvio, o Poder Judiciário não pode substituir-se à Administração, enquanto personificada no Poder Executivo. Logo, o Poder Judiciário verifica se o ato é correto; apenas isso.*

*14. Nesse sentido, o Poder Judiciário vai à análise do mérito do ato administrativo, inclusive fazendo atuar as pautas da proporcionalidade e da razoabilidade, que não são princípios, mas sim critérios de aplicação do direito, ponderados no momento das normas de decisão. Não voltarei ao tema, até para não maçar demasiadamente esta Corte. O fato porém é que, nesse exame do mérito do ato, entre outros parâmetros de análise de que para tanto se vale, o Judiciário não apenas examina a proporção que marca a relação entre meios e fins do ato, mas também aquela que se manifesta na relação entre o ato e seus motivos, tal e qual declarados na motivação.*

*15. O motivo, um dos elementos do ato administrativo, contém os pressupostos de fato e de direito que fundamentam sua prática pela Administração. No caso do ato disciplinar punitivo, a conduta reprovável do servidor é o pressuposto de fato, ao passo que a lei que definiu o comportamento como infração funcional configura o pressuposto de direito. Qualquer ato administrativo deve estar necessariamente assentado em motivos capazes de justificar a sua emanção, de modo que a sua falta ou falsidade conduzem à nulidade do ato.*

*16. Esse exame evidentemente não afronta o princípio da harmonia e interdependência dos poderes entre si [CB, art. 2º]. Juízos de oportunidade não são sindicáveis pelo Poder Judiciário; mas juízos de legalidade, sim. A conveniência e oportunidade da Administração*

**ADPF 353 / DF**

*não podem ser substituídas pela conveniência e oportunidade do juiz. Mas é certo que o controle jurisdicional pode e deve incidir sobre os elementos do ato, à luz dos princípios que regem a atuação da Administração.*

*17. Daí porque o controle jurisdicional pode incidir sobre os motivos determinantes do ato administrativo”.*

Cuidando-se de infrações disciplinares, os tipos previstos no incs. VIII, XXV, XXIX e XLII do art. 43 da Lei n. 4.878/1965 mostram-se suficientemente claros, inexistindo ofensa ao princípio da tipicidade. Eventual aplicação desproporcional ou desarrazoada dessas normas pela Administração Pública pode ser submetida pelo interessado ao exame do Poder Judiciário, como decidido por este Supremo Tribunal.

17. Nos incs. XLIV e LI do art. 43 da Lei n. 4.878/1965, foram tipificadas como infrações disciplinares as condutas de “*dar-se ao vício da embriaguez*” e de “*entregar-se à prática de vícios ou atos atentatórios aos bons costumes*”.

O autor tem razão em seu questionamento.

Não é desejável que servidores públicos, em especial aqueles integrantes dos quadros de pessoal das polícias federal e civil, exerçam suas funções sob efeito de álcool ou substâncias ilícitas.

Não se pode admitir, todavia, que o alcoolismo ou o vício em outra substância sejam tipificados como infração disciplinar, por se tratarem essas condições de transtornos mentais e comportamentais reconhecidos pela medicina.

Consta da Décima Revisão da Classificação Internacional de Doenças e de Problemas Relacionado a Saúde (CID-10) o reconhecimento da existência de transtornos mentais e comportamentais devidos ao uso de álcool, opiáceos, canabinoides, sedativos e hipnóticos, cocaína, outros

**ADPF 353 / DF**

estimulantes, inclusive a cafeína, alucinógenos, fumo, solventes voláteis e múltiplas drogas e outras substâncias psicoativas.

Na Quinta Edição do Manual de Diagnóstico e Estatística dos Transtornos Mentais (DSM-5), publicado pela Associação Psiquiátrica Americana, também se reconhece a existência de transtornos mentais relacionados ao uso de substâncias como álcool, cafeína, *cannabis*, alucinógenos, inalantes, opioides, sedativos, hipnóticos, ansiolíticos, estimulantes, tabaco, entre outras.

O Corregedor-Geral da Polícia Federal esclareceu, pelo Ofício n. 230/2015-COGER/DPF, que o inc. XLIV do art. 43 da Lei n. 4.878/1965 não tem sido aplicado nos últimos anos em razão do reconhecimento do alcoolismo como doença:

*“A Polícia Federal tem empreendido esforços para cuidar melhor da saúde física e psicológica de seus servidores, facilitando o seu tratamento, inclusive com o afastamento das funções.*

*Nos últimos anos, não é aplicado o inciso XLIV, do art. 43, justamente em razão do reconhecimento como doença.*

*Porém, em que pesem as orientações da Organização Mundial de Saúde e a política de saúde em implementação interna, há circunstâncias em que as conseqüências do abuso de drogas pelo servidor são tão graves que demandam a repreensão disciplinar, por absoluta incompatibilidade da conduta com o exercício da função.*

*Não é possível se admitir, por absoluta incompatibilidade com o exercício do cargo o uso consciente de drogas por agente que tem por dever legal combater o tráfico. A conduta ofende diretamente a moralidade administrativa”.*

Embora seja admissível a punição disciplinar de servidor policial que faça uso recreativo de substâncias ilícitas, ou cujo consumo eventual de álcool interfira no exercício de suas funções, não se pode estabelecer tipificação disciplinar que busque punir a condição de alcoólatra ou de dependente químico. Nesse caso, deve o órgão respectivo auxiliar o

ADPF 353 / DF

servidor a tratar de sua saúde, e não puni-lo.

Deve ser conferida interpretação conforme à Constituição aos incs. XLIV e LI do art. 43 da Lei n. 4.878/1965, para afastar de sua aplicação os servidores diagnosticados com transtornos mentais e comportamentais relacionado ao uso de substâncias químicas.

18. Por igual, não há base jurídico-constitucional a fundamentar a tipificação como infração administrativa de “*entregar-se a vícios...*”. São doenças os vícios, não infrações; merecem encaminhamento para tratamento, não punição necessariamente.

Quanto à previsão de “*entregar-se a prática de atos atentatórios aos bons costumes*”, cuida-se de regra que não dispõe de conteúdo minimamente especificado e que pode dar ensejo a práticas persecutórias.

Eventuais práticas que atentem contra a função ou a instituição podem ser enquadradas em outros dispositivos do mesmo diploma legal e possibilitar o afastamento do servidor, após o devido processo legal administrativo. O que não se tem como admissível é que possa, sob rótulo vago, impreciso e destituído de objeto controlável administrativo ou judicialmente, abrirem-se ensanchas a afastamento de quem não adote iguais ideias às prevalecentes no grupo ou que se oponham às práticas mais corriqueiras em termos de costumes.

Não pode ser considerada recepcionada pela Constituição de 1988 a norma do inc. LI do art. 43 da Lei n. 4.878/1965.

19. Também não se podem considerar recepcionados pela Constituição da República de 1988 os incs. V, VI e XXXV do art. 43 da Lei n. 4.878/1965, pelos quais são consideradas transgressões disciplinares o inadimplemento de pensões e dívidas e a contração de dívida ou assunção de compromisso superior às possibilidade financeiras do

**ADPF 353 / DF**

servidor:

*“Art. 43. São transgressões disciplinares: (...)*

*V - deixar de pagar, com regularidade, as pensões a que esteja obrigado em virtude de decisão judicial;*

*VI - deixar, habitualmente, de saldar dívidas legítimas; (...)*

*XXXV - contrair dívida ou assumir compromisso superior às suas possibilidades financeiras, comprometendo o bom nome da repartição”.*

Não há relação jurídica direta entre o inadimplemento ou contração de dívidas por policiais com o cargo público por eles ocupado. A questão é atinente à vida privada do servidor público e deve ser solucionada pelo interessado pelas vias judiciais e extrajudiciais legalmente previstas.

Não há como se vislumbrar, ademais, de que modo a contração de dívidas ou compromissos pelo servidor público possa “*comprometer o bom nome da repartição*”. Não é juridicamente razoável tipificar como transgressão disciplinar o simples inadimplemento de dívida ou o endividamento de servidor público policial.

A não recepção dos incs. V, VI e XXXV do art. 43 da Lei n. 4.878/1965 foi reconhecida por decisão deste Supremo Tribunal proferida pelo Ministro Cezar Peluso no Recurso Extraordinário n. 458.555 (DJe 13.8.2009). Extraí-se dessa decisão:

*“2. Inadmissível o recurso.*

*De fato, merece acolhida a fundamentação do acórdão recorrido, que conferiu adequada interpretação às normas constitucionais, nos seguintes termos:*

*“(...) Não obstante, a partir do advento da Constituição da República de 1988, entendo que a legislação referenciada não se encontra integralmente recepcionada no ordenamento jurídico hodierno. Com efeito, no que tange aos dispositivos apontados pela apelante (art. 43, V, VI, XXXV), não há como harmonizá-los com o disposto na Magna Carta, que erigiu como*

**ADPF 353 / DF**

*dogma inexcedível o princípio da dignidade do ser humano (art. 1º, III) e o princípio da ampla defesa e do contraditório, inclusive nos feitos administrativos (art. 5º, LV), que não podem ser, em hipótese alguma, menoscabados quando da responsabilização do servidor público. (...)*

*In casu, o fato de o servidor não saldar as suas dívidas (art. 43, inc. VI), não é causa legítima que autoriza a sanção administrativa. Como disse, a imputação de falta disciplinar ao servidor público deve quedar na sua esfera funcional, para que assim possa o imputado se defender. (...).*

*De mais a mais, não há de se confundir o dever de probidade no serviço público, com noções moveáveis de honra da instituição, ou ‘imagem do policial federal’, conforme argumenta a apelante. A vingar este entendimento, sobrepor-se-ia a qualidade do servidor público, de caráter acidental e transitória, à individualidade do ser humano, perene e intransponível, ensachando, pois, uma indevida e autoritária intervenção do Estado na vida do cidadão (...)*” (fls. 248-251).

*É como bem acentuou o parecer da representante do Ministério Público, Cláudia Sampaio Marques (fls. 287-291):*

*“(...) 9. A conduta praticada pelo recorrido, consistente especificamente na ausência de quitação de dívida caráter civil, de natureza exclusivamente particular, efetivamente não tem o condão de caracterizar infração disciplinar de modo a trazer-lhe como consequência a punição pretendida pela Recorrente, cujo argumento basilar consiste na incompatibilidade do comportamento (distorcido) do Recorrido em sua vida privada (inadimplemento de obrigação de natureza civil) e a condição por ele ostentada de policial federal.*

*10. O desvirtuamento na vida particular do Recorrido, ainda que alvo de severas críticas pela Administração por não se coadunar com postura exigível do agente público em geral, e ainda que se trate de conduta repulsiva e certamente passível de repreensão pelo modo e via adequados, não se mostra apto a lastrear a pretendida punição disciplinar, pois em momento algum verificou-se que a prática – embora reprovável – ocorrera*



**ADPF 353 / DF**

*no exercício da função pública ou em razão dela. (...)” (fls. 289-290)”.*

Essa decisão foi mantida pela Segunda Turma deste Supremo Tribunal:

*“RECURSO. Extraordinário. Inadmissibilidade. Jurisprudência assentada. Ausência de razões consistentes. Decisão mantida. Agravo regimental improvido. Negase provimento a agravo regimental tendente a impugnar, sem razões consistentes, decisão fundada em jurisprudência assente na Corte” (RE n. 458.555-AgR, Relator o Ministro Cezar Peluso, Segunda Turma, DJe 18.12.2009).*

Nessa linha de entendimento, a própria Advocacia-Geral da União manifestou-se pela não recepção dos incs. V, VI e XXXV do art. 43 da Lei n. 4.878/1965 pela Constituição de 1988.

**11. Pelo exposto, voto no sentido de julgar parcialmente procedente o pedido para declarar a não recepção dos incs. I, V, VI, XXXV e LI do art. 43 da Lei n. 4.878/1965 pela Constituição de 1988 e para conferir interpretação conforme à Constituição aos incs. II e XLIV do art. 43 daquela mesma Lei, para, respectivamente a) se interpretar o inc. II do art. 43 no sentido de não ser aceitável a divulgação, por qualquer meio, de fatos ocorridos na repartição, ou propiciar-lhes a divulgação, desde que tanto possa comprometer a finalidade funcional ou a eficiência do serviço prestado; b) se excluir da aplicação do inc. XLIV do art. 43 os servidores diagnosticados com transtornos mentais e comportamentais relacionado ao uso de álcool ou outras substâncias.**

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 353**  
**DISTRITO FEDERAL**

<b>RELATORA</b>	<b>: MIN. CÁRMEN LÚCIA</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: CSPB - CONFEDERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO BRASIL</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: ANTONIO RODRIGO MACHADO DE SOUSA</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: CONGRESSO NACIONAL</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: PRESIDENTE DA REPÚBLICA</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>

**V O T O**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – A Confederação dos Servidores Públicos do Brasil ajuizou esta arguição de descumprimento de preceito fundamental buscando ver declarada a não recepção, pela Constituição de 1988, do artigo 43, cabeça e incisos I a LXIII, da Lei federal nº 4.878, de 3 de dezembro de 1965, a versarem infrações disciplinares considerados policiais civis da União e do Distrito Federal. Eis o teor:

Art. 43. São transgressões disciplinares:

I – referir-se de modo depreciativo às autoridades e atos da administração pública, qualquer que seja o meio empregado para esse fim;

II – divulgar, através da imprensa escrita, falada ou televisionada, fatos ocorridos na repartição, propiciar-lhes a divulgação, bem como referir-se desrespeitosa e depreciativamente às autoridades e atos da administração;

III – promover manifestação contra atos da administração ou movimentos de apreço ou desapreço a quaisquer autoridades;

IV – indispor funcionários contra os seus superiores hierárquicos ou provocar, velada ou ostensivamente, animosidade entre os funcionários;

V – deixar de pagar, com regularidade, as pensões a que

**ADPF 353 / DF**

esteja obrigado em virtude de decisão judicial;

VI – deixar, habitualmente, de saldar dívidas legítimas;

VII – manter relações de amizade ou exhibir-se em público com pessoas de notórios e desabonadores antecedentes criminais, sem razão de serviço;

VIII – praticar ato que importe em escândalo ou que concorra para comprometer a função policial;

IX – receber propinas, comissões, presentes ou auferir vantagens e proveitos pessoais de qualquer espécie e, sob qualquer pretexto, em razão das atribuições que exerce;

X – retirar, sem prévia autorização da autoridade competente, qualquer documento ou objeto da repartição;

XI – cometer a pessoa estranha à repartição, fora dos casos previstos em lei, o desempenho de encargo que lhe competir ou aos seus subordinados;

XII – valer-se do cargo com o fim, ostensivo ou velado, de obter proveito de natureza político-partidária, para si ou terceiros;

XIII – participar da gerência ou administração de empresa, qualquer que seja a sua natureza;

XIV – exercer o comércio ou participar de sociedade comercial, salvo como acionista, cotista ou comanditário;

XV – praticar a usura em qualquer de suas formas;

XVI – pleitear, como procurador ou intermediário, junto a repartições públicas, salvo quando se tratar de percepção de vencimentos, vantagens e proventos de parentes até segundo grau civil;

XVII – faltar à verdade no exercício de suas funções, por malícia ou má-fé;

XVIII – utilizar-se do anonimato para qualquer fim;

XIX – deixar de comunicar, imediatamente, à autoridade competente faltas ou irregularidades que haja presenciado ou de que haja tido ciência;

XX – deixar de cumprir ou de fazer cumprir, na esfera de suas atribuições, as leis e os regulamentos;

XXI – deixar de comunicar à autoridade competente, ou a

**ADPF 353 / DF**

quem a esteja substituindo, informação que tiver sobre iminente perturbação da ordem pública, ou da boa marcha de serviço, tão logo disso tenha conhecimento;

XXII – deixar de informar com presteza os processos que lhe forem encaminhados;

XXIII – dificultar ou deixar de levar ao conhecimento de autoridade competente, por via hierárquica e em 24 (vinte e quatro) horas, parte, queixa, representação, petição, recurso ou documento que houver recebido, se não estiver na sua alçada resolvê-lo;

XXIV – negligenciar ou descumprir a execução de qualquer ordem legítima;

XXV – apresentar maliciosamente, parte, queixa ou representação;

XXVI – aconselhar ou concorrer para não ser cumprida qualquer ordem de autoridade competente, ou para que seja retardada a sua execução;

XXVII – simular doença para esquivar-se ao cumprimento de obrigação;

XXVIII – provocar a paralisação, total ou parcial, do serviço policial, ou dela participar;

XXIX – trabalhar mal, intencionalmente ou por negligência;

XXX – faltar ou chegar atrasado ao serviço, ou deixar de participar, com antecedência, à autoridade a que estiver subordinado, a impossibilidade de comparecer à repartição, salvo motivo justo;

XXXI – permutar o serviço sem expressa permissão da autoridade competente;

XXXII – abandonar o serviço para o qual tenha sido designado;

XXXIII – não se apresentar, sem motivo justo, ao fim de licença, para o trato de interesses particulares, férias ou dispensa de serviço, ou, ainda, depois de saber que qualquer delas foi interrompida por ordem superior;

XXXIV – atribuir-se a qualidade de representante de

**ADPF 353 / DF**

qualquer repartição do Departamento Federal de Segurança Pública e da Polícia do Distrito Federal, ou de seus dirigentes, sem estar expressamente autorizado;

XXXV – contrair dívida ou assumir compromisso superior às suas possibilidades financeiras, comprometendo o bom nome da repartição;

XXXVI – frequentar, sem razão de serviço, lugares incompatíveis com o decoro da função policial;

XXXVII – fazer uso indevido da arma que lhe haja sido confiada para o serviço;

XXXVIII – maltratar preso sob sua guarda ou usar de violência desnecessária no exercício da função policial;

XXXIX – permitir que presos conservem em seu poder instrumentos com que possam causar danos nas dependências a que estejam recolhidos, ou produzir lesões em terceiros;

XL – omitir-se no zelo da integridade física ou moral dos presos sob sua guarda;

XLI – desrespeitar ou procrastinar o cumprimento de decisão ou ordem judicial, bem como criticá-las;

XLII – dirigir-se ou referir-se a superior hierárquico de modo desrespeitoso;

XLIII – publicar, sem ordem expressa da autoridade competente, documentos oficiais, embora não reservados, ou ensejar a divulgação do seu conteúdo, no todo ou em parte;

XLIV – dar-se ao vício da embriaguez;

XLV – acumular cargos públicos, ressalvadas as exceções previstas na Constituição;

XLVI – deixar, sem justa causa, de submeter-se a inspeção médica determinada por lei ou pela autoridade competente;

XLVII – deixar de concluir, nos prazos legais, sem motivo justo, inquéritos policiais ou disciplinares, ou, quanto a estes últimos, como membro da respectiva comissão, negligenciar no cumprimento das obrigações que lhe são inerentes;

XLVIII – prevalecer-se, abusivamente, da condição de funcionário policial;

XLIX – negligenciar a guarda de objetos pertencentes à

**ADPF 353 / DF**

repartição e que, em decorrência da função ou para o seu exercício, lhe tenham sido confiados, possibilitando que se danifiquem ou extraviem;

L – dar causa, intencionalmente, ao extravio ou danificação de objetos pertencentes à repartição e que, para os fins mencionados no item anterior, estejam confiados à sua guarda;

LI – entregar-se à prática de vícios ou atos atentatórios aos bons costumes;

LII – indicar ou insinuar nome de advogado para assistir pessoa que se encontre respondendo a processo ou inquérito policial;

LIII – exercer, a qualquer título, atividade pública ou privada, profissional ou liberal, estranha à de seu cargo;

LIV – lançar em livros oficiais de registro anotações, queixas, reivindicações ou quaisquer outras matérias estranhas à finalidade deles;

LV – adquirir, para revenda, de associações de classe ou entidades beneficentes em geral, gêneros ou quaisquer mercadorias;

LVI – impedir ou tornar impraticável, por qualquer meio, na fase do inquérito policial e durante o interrogatório do indiciado, mesmo ocorrendo incomunicabilidade, a presença de seu advogado;

LVII – ordenar ou executar medida privativa da liberdade individual, sem as formalidades legais, ou com abuso de poder;

LVIII – submeter pessoa sob sua guarda ou custódia a vexame ou constrangimento não autorizado em lei;

LIX – deixar de comunicar imediatamente ao Juiz competente a prisão em flagrante de qualquer pessoa;

LX – levar à prisão e nela conservar quem quer que se proponha a prestar fiança permitida em lei;

LXI – cobrar carceragem, custas, emolumentos ou qualquer outra despesa que não tenha apoio em lei;

LXII – praticar ato lesivo da honra ou do patrimônio da pessoa, natural ou jurídica, com abuso ou desvio de poder, ou

**ADPF 353 / DF**

sem competência legal;

LXIII – atentar, com abuso de autoridade ou prevalecendo-se dela, contra a inviolabilidade de domicílio.

Acompanho a Relatora quanto aos incisos I a XLIII e XLV a LXIII.

No tocante ao inciso XLIV, não vinga o articulado na peça primeira.

Onde há descompasso, com a Constituição Federal, levando em conta o teor do preceito? Tem-se figurino que visa balizar a atuação policial, ante o princípio da moralidade administrativa.

Conforme se colhe das informações prestadas pelo Corregedor-Geral do Departamento de Polícia Federal – petição/STF nº 51.007/2015 –, o vício da embriaguez é incompatível com o exercício das funções de servidor das forças de segurança:

[...]

Porém, em que pesem as orientações da Organização Mundial de Saúde e a política de saúde em implementação interna, há circunstâncias em que as conseqüências do abuso de drogas pelo servidor são tão graves que demandam a repreensão disciplinar, por absoluta incompatibilidade da conduta com o exercício da função.

Não é possível se admitir, por absoluta incompatibilidade com o exercício do cargo o uso consciente de drogas por agente que tem por dever legal combater o tráfico. A conduta ofende diretamente a moralidade administrativa.

Descabe potencializar o postulado da dignidade da pessoa humana a ponto de olvidar-se a ordem jurídica, a ser observada por todos, principalmente o Supremo, guarda maior da Constituição Federal.

O objetivo do instituto da interpretação conforme é preservar a vontade legislativa quando for possível extrair do dispositivo impugnado sentido compatível com a Lei Maior, ainda que não seja o mais óbvio. Resguarda-se, por meio da técnica, a separação de poderes, conducente à valorização da manifestação do legislador democrático, e a efetividade da Carta da República.

**ADPF 353 / DF**

O princípio não pode ser considerado absoluto, tampouco é adequada providência voltada a moldar o campo de atuação de um ou outro Poder.

Divirjo parcialmente da Relatora, para julgar improcedente o pedido relativamente ao inciso XLIV do artigo 43 da Lei nº 4.878/1965.



**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 353**

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

**RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA**

REQTE.(S) : CSPB - CONFEDERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO BRASIL

ADV.(A/S) : ANTONIO RODRIGO MACHADO DE SOUSA (00034921/DF)

INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

**Decisão:** O Tribunal, por maioria, julgou parcialmente procedente o pedido para declarar a não recepção dos incs. I, V, VI, XXXV e LI do art. 43 da Lei nº 4.878/1965 pela Constituição de 1988 e para conferir interpretação conforme à Constituição aos incs. II e XLIV do art. 43 daquela mesma Lei, para, respectivamente a) se interpretar o inc. II do art. 43 no sentido de não ser aceitável a divulgação, por qualquer meio, de fatos ocorridos na repartição, ou propiciar-lhes a divulgação, desde que tanto possa comprometer a finalidade funcional ou a eficiência do serviço prestado; b) se excluir da aplicação do inc. XLIV do art. 43 os servidores diagnosticados com transtornos mentais e comportamentais relacionado ao uso de álcool ou outras substâncias, nos termos do voto da Relatora, vencido o Ministro Marco Aurélio, que divergia parcialmente da Relatora, para julgar improcedente o pedido relativamente ao inciso XLIV do artigo 43 da Lei nº 4.878/1965. Plenário, Sessão Virtual de 11.6.2021 a 18.6.2021.

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

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário