

13/04/2023

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 734
PERNAMBUCO**

RELATOR	: MIN. DIAS TOFFOLI
REQTE.(S)	:PODEMOS
ADV.(A/S)	:JOELSON COSTA DIAS
INTDO.(A/S)	:GOVERNADOR DO ESTADO DE PERNAMBUCO
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO
INTDO.(A/S)	:ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO
ADV.(A/S)	:SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

EMENTA

Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Artigo 31, incisos IV e V, da Lei nº 6.425/72 do Estado de Pernambuco, a qual institui o estatuto policial no âmbito daquele estado. Manifestações de apreço ou desapreço a quaisquer autoridades públicas e contrárias a atos da administração pública em geral. Transgressão disciplinar. Policiais civis. Direitos fundamentais. Restrição à liberdade de expressão. Ponderação entre preceitos fundamentais. Norma compatível com o sistema normativo-constitucional vigente. Improcedência do pedido.

1. As normas constitucionais devem ser compreendidas de modo que a elas seja dada a máxima efetividade, sem se olvidar da coerência que o sistema impõe. Precedentes.

2. Na espécie, impugna-se lei estadual que proíbe os policiais civis do Estado de Pernambuco de “promover ou participar de manifestações de apreço ou desapreço a quaisquer autoridades” e de “manifestar-se ou participar de manifestações contra atos da Administração Pública em geral”. O Supremo Tribunal Federal já teve a oportunidade de se debruçar sobre a matéria no recente julgamento da ADPF nº 353, Rel. Min. **Cármem Lúcia**, cujo objeto em tudo se assemelha ao dos presentes

ADPF 734 / PE

autos (julgado em 21/6/21; publicado no DJe de 30/6/21). Na ocasião, o Plenário da Corte entendeu que referido dispositivo fora recepcionado pela Constituição Federal de 1988, julgando improcedente o pedido.

3. A livre manifestação de ideias, quaisquer que sejam – mesmo que envolvam críticas e protestos –, é condição **sine qua non** para o amadurecimento do sistema democrático e para o desenvolvimento da sociedade pluralista pretendida pelo legislador constituinte. No entanto, nos termos já sedimentados pela jurisprudência da Corte, há que se atentar, em especial, para a singularidade das carreiras da área de segurança pública, uma vez que são subservientes aos princípios da hierarquia e da disciplina, que regem a corporação, incumbindo a ela a manutenção da segurança interna, da ordem pública e da paz social.

4. As restrições preconizadas no ato normativo em apreço são adequadas, necessárias e proporcionais, mormente se levarmos em conta que os policiais civis são agentes públicos armados cujas manifestações de apreço ou desapreço relativamente a atos da administração em geral e/ou a autoridades públicas em particular podem implicar ofensa ao art. 5º, inciso XVI, da Constituição, segundo o qual se reconhece a todos o direito de reunir-se pacificamente e “sem armas”, fazendo-se necessária a conciliação entre esses valores constitucionais: de um lado, a liberdade de expressão dos policiais civis; de outro, a segurança e a ordem públicas, bem como a hierarquia e a disciplina que regem as organizações policiais.

5. Pedido julgado improcedente, tendo em vista a recepção dos incisos IV e V do art. 31 da Lei nº 6.425/72 do Estado do Pernambuco.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão virtual do Plenário de 31/3 a 12/4/23, na conformidade da ata do julgamento e nos termos do voto do Relator, Ministro Dias Toffoli, por unanimidade de votos, em considerar recepcionados pela Constituição Federal de 1988 os incisos IV e V do art. 31 da Lei nº 6.425/72 do Estado de Pernambuco e, por conseguinte, em julgar improcedente o pedido formulado na inicial.

ADPF 734 / PE

Brasília, 13 de abril de 2023.

Ministro Dias Toffoli
Relator

13/04/2023**PLENÁRIO****ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 734
PERNAMBUCO**

RELATOR	: MIN. DIAS TOFFOLI
REQTE.(S)	:PODEMOS
ADV.(A/S)	:JOELSON COSTA DIAS
INTDO.(A/S)	:GOVERNADOR DO ESTADO DE PERNAMBUCO
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO
INTDO.(A/S)	:ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO
ADV.(A/S)	:SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

RELATÓRIO**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):**

Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental proposta pelo partido político **PODEMOS**, com pedido de medida cautelar, contra o **art. 31, incisos IV e V, da Lei nº 6.425 do Estado do Pernambuco, de 29 de setembro de 1972**, a qual dispõe sobre o regime jurídico dos policiais civis no âmbito daquele estado.

Relata o autor, de início, que a norma impugnada precede a promulgação da atual Constituição da República, razão pela qual defende ser hipótese de cabimento de arguição de descumprimento de preceito fundamental.

No mérito, sustenta que os dispositivos questionados afrontam o art. 1º, inciso III, o art. 5º, incisos IV, V, IX, XIV, e o art. 220, da Constituição Federal, ao preverem como transgressões disciplinares as condutas de “promover ou participar de manifestações de apreço ou desapreço a quaisquer autoridades” e de “manifestar-se ou participar de manifestações contra atos da Administração Pública em geral”.

Aduz que os preceitos contestados seriam incompatíveis com o direito constitucional à liberdade de expressão e de manifestação, o qual, segundo alega, deveria ser garantido à categoria dos policiais civis para

ADPF 734 / PE

que tenham a liberdade de “se expressar, não só para mostrar sua opinião, mas, ainda, para comunicar e informar a todos os cidadãos sobre algum fato em prol da própria sociedade” (fl. 9, eDoc. 1).

Afirma que

“o direito à liberdade de manifestação do pensamento compreende em seu núcleo os direitos de crítica, protesto, discordância, petição e de livre circulação de ideias, opiniões e convicções, inclusive pessoais, políticas, ideológicas e religiosas, independentemente dos sentimentos negativos que o pensamento exprimido possa provocar no seio social” (fl. 10, eDoc. 1).

Argumenta, nesse passo, que a hierarquia e a disciplina da corporação não podem ser sobrepostas ao direito à liberdade de expressão, “uma vez que o respeito à livre manifestação do pensamento é consagrado como direito fundamental e, portanto, como preceito fundamental” (fl. 19, eDoc. 1).

Defende, ainda, a aplicação ao caso do art. 13 da Convenção Americana de Direitos Humanos, ponderando que “nenhum indivíduo pode estar sujeito à censura prévia, mas a responsabilidade[s] ulterior[es], que devem ser expressamente fixadas em lei, somente se necessárias” (fl. 13, eDoc. 1).

Ao final, requer liminarmente a suspensão da eficácia do art. 31, incisos IV e V, da Lei nº 6.425/72 do Estado de Pernambuco. No mérito, pugna pela procedência do pedido para se declarar o descumprimento pelos aludidos dispositivos legais

“dos preceitos fundamentais consagrados na Constituição da República em seu art. 1º, III; art. 5º, IV, V, IX, XIV; art. 220, todos da Constituição da República, bem como dos princípios da isonomia, da dignidade humana, da razoabilidade, da proporcionalidade, e da igualdade” (fl. 18, eDoc. 1).

ADPF 734 / PE

Adotado o rito abreviado do art. 12 da Lei nº 9.868/99 (eDoc. 8), foram prestadas informações pelo Governador do Estado de Pernambuco (eDoc. 13) e pela Assembleia Legislativa daquele ente federativo (eDoc. 20).

Na sequência, a **Advocacia-Geral da União** manifestou-se pela **improcedência** do pedido em parecer assim ementado:

“Liberdade de expressão. Artigo 31, incisos IV e V, da Lei nº 6.425/1972 do Estado de Pernambuco, que prevê como transgressões disciplinares cometidas por policiais civis do referido ente federado manifestar-se, promover ou participar de manifestações de apreço ou despreço a quaisquer autoridades. **Ausência de contrariedade aos artigos 1º, inciso III; 5º, incisos IV, V, IX e XIV; e 220 da Lei Maior, tampouco aos princípios da isonomia, da razoabilidade e da proporcionalidade.** As normas sob invectiva não proíbem o servidor policial de manifestar-se, mas apenas permitem a sua responsabilização posterior em caso de abuso do direito de expressão. **O direito à liberdade de expressão não pode ser compreendido de forma absoluta, uma vez que se sujeita ao influxo dos limites necessários à preservação dos demais preceitos fundamentais igualmente consagrados pela Carta Magna.** Recepção dos dispositivos impugnados pela Constituição Federal de 1988. Manifestação pela **improcedência do pedido** formulado pelo arguente” (fl. 1, eDoc. 17 – grifos nossos).

A **Procuradoria-Geral da República** também opinou pela **improcedência** do pedido. O respectivo parecer recebeu a seguinte ementa:

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ART. 31, IV E V, DA LEI 6.425/1972 DO ESTADO DE PERNAMBUCO. LIBERDADE DE MANIFESTAÇÃO DO PENSAMENTO. APREÇO OU DESAPREÇO A AUTORIDADES. POLICIAL CIVIL. REGIME

ADPF 734 / PE

PECULIAR DAS CARREIRAS POLICIAIS. HIERARQUIA E DISCIPLINA. LIMITES A DIREITOS FUNDAMENTAIS. SEGURANÇA PÚBLICA.

1. Os direitos fundamentais, incluída a liberdade de manifestação do pensamento, não são absolutos, havendo de compatibilizar-se com outros direitos fundamentais e com outros valores protegidos pela Constituição. Precedentes.

2. É constitucional a lei que tipifica como transgressão disciplinar da carreira policial civil, organizada com base na hierarquia e disciplina, a promoção ou participação em manifestações de apreço ou despreço a autoridades. Recepção, pela CF/1988, do art. 31, IV e V, da Lei 6.425/1972 do Estado de Pernambuco.

Parecer pela improcedência do pedido” (fl. 1, eDoc. 23 – grifos nossos).

É o relatório.

13/04/2023

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 734
PERNAMBUCO**

VOTO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):

Conforme relatado, cuida-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental proposta pelo partido político **PODEMOS**, com pedido de medida cautelar, contra o **art. 31, incisos IV e V, da Lei Estadual nº 6.425, de 29 de setembro de 1972**, que dispõe sobre o regime jurídico dos policiais civis da Secretaria de Defesa Social do Estado de Pernambuco (Estatuto Policial).

Eis o teor da norma impugnada:

“CAPÍTULO II

DAS TRANSGRESSÕES DISCIPLINARES

Art. 31. São transgressões disciplinares:

(...)

IV - Promover ou participar de manifestações de apreço ou despreço a quaisquer autoridades;

V - Manifestar-se ou participar de manifestações contra atos da Administração Pública em geral.”

Preliminarmente, verifico que a presente ação tem por objeto dispositivos de lei estadual anteriores à Constituição Federal vigente, os quais não poderiam, validamente, ser impugnados em sede de ação direta de inconstitucionalidade, **estando satisfeito, portanto, o requisito da subsidiariedade** (art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/99).

No mesmo sentido caminha a jurisprudência da Corte, conforme se infere, ilustrativamente, dos seguintes precedentes:

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ART. 12 DA LEI ORGÂNICA DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO/SP ALTERADO PELA EMENDA N. 34/2005.

ADPF 734 / PE

REDUÇÃO DO NÚMERO DE VEREADORES NO MUNICÍPIO. NORMA ANTERIOR À EMENDA CONSTITUCIONAL N. 58/2009, PELA QUAL SE ALTEROU O INC. IV DO ART. 29 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. REQUISITOS DE CABIMENTO CUMPRIDOS. RECEPÇÃO DA NORMA IMPUGNADA. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL JULGADA IMPROCEDENTE. 1. A arguição de descumprimento de preceito fundamental permite a análise de constitucionalidade de normas legais de caráter pré-constitucional por revelar-se insuscetível de conhecimento em sede de ação direta de inconstitucionalidade. Precedentes. 2. Na Emenda Constitucional n. 58/2009, pela qual se alterou o inc. IV do art. 29 da Constituição da República, não se impôs a obrigatoriedade na fixação do número de cadeiras de vereadores no patamar máximo estabelecido, em observância à proporcionalidade, autonomia municipal e isonomia. Precedentes” (ADPF nº 364, Rel. Min. **Cármen Lúcia**, Tribunal Pleno, DJe de 27/9/19).

“DIREITO CONSTITUCIONAL E PROCESSO CONSTITUCIONAL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. AGRAVO REGIMENTAL. INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO DE DISPOSITIVOS ANTERIORES À CONSTITUIÇÃO DE 1988. CABIMENTO. 1. Arguição de descumprimento de preceito fundamental requerendo que seja dada interpretação conforme à Constituição ao art. 4º do Decreto-lei nº 8.621/1946 e ao art. 3º do Decreto-lei nº 9.853/1946, para que, sem efeito retroativo, se reconheça a destinação à Confederação Nacional de Serviços - CNS dos valores das contribuições recolhidas ao Serviço Social do Comércio - SESC e ao Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - SENAC pelos prestadores de serviços associados. 2. ADPF cujo objeto são atos normativos anteriores à entrada em vigor da Constituição de 1988. Atendimento do princípio da subsidiariedade (art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999). Cabimento.

ADPF 734 / PE

3. Invocação, como parâmetros de controle, do princípio da isonomia (art. 5º, caput, da CF) e da liberdade sindical (art. 8º da CF). Caracterização desses dispositivos constitucionais como preceitos fundamentais, viabilizando a propositura de ADPF. 4. Agravo regimental a que se dá provimento, para reconhecer o cabimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental e permitir-lhe o seguimento” (ADPF nº 322-AgR, Rel. Min. **Marco Aurélio**, Tribunal Pleno, DJe de 10/11/20).

“Arguição de descumprimento de preceito fundamental. 2. Arts. 7º, II, e 8º, § 1º, I e II, da Lei Complementar 539, de 26 de maio de 1988, do Estado de São Paulo. 3. Provimento de serventias extrajudiciais. Cargo inicial da carreira e concurso de remoção. 4. Legislação anterior à Constituição de 1988. 5. ADPF é o instrumento adequado para o objetivo buscado. Vício na representação processual sanado. 6. Arguição de descumprimento conhecida. 7. Limite de idade para inscrição em concurso público. Inexistência de lei restritiva e de justificativa em razão do cargo. Inconstitucionalidade. Precedentes. 8. Limitada a participação de concurso de remoção (acesso) aos serventuários titulares do Estado de SP. Possibilidade. Norma constitucional estabelece apenas tempo mínimo no cargo inicial de 2 anos, deixando ao legislador estadual a regulamentação do concurso de remoção. Regulamentação do CNJ admite a possibilidade de limitação territorial para o concurso de remoção. 9. Concurso de remoção por serventuário ou escrevente não concursado. Inconstitucionalidade. Violação à regra do concurso público. Provimento de cargo por concurso de remoção restrito aos que já estiverem exercendo a titularidade de outra delegação, de notas ou de registro. 10. Arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada parcialmente procedente para declarar a não recepção dos arts. 7º, inciso II; e 8º, § 1º, inciso II, da Lei Complementar 539, de 26 de maio de 1988, do Estado de São Paulo” (ADPF nº 305, Rel. Min. **Gilmar Mendes**, Tribunal Pleno, DJe de 29/7/21).

ADPF 734 / PE

A controvérsia a ser dirimida nos presentes autos consiste em aferir se as restrições impostas à liberdade de expressão dos policiais civis do Estado do Pernambuco pelo estatuto policial daquele ente federativo descumprem (ou não) preceitos fundamentais consagrados pela Constituição Cidadã.

Começo ressaltando que o direito de se expressar livremente agrega diferentes liberdades fundamentais. Como muito bem explicam **Gilmar Ferreira Mendes** e **Paulo Gustavo Gonet Branco**, em obra doutrinária,

“incluem-se na liberdade de expressão faculdades diversas, como a de comunicação de pensamentos, de ideias, de informações, de críticas, que podem assumir modalidade não verbal (comportamental, musical, por imagem etc.). O grau de proteção que cada uma dessas formas de se exprimir recebe costuma variar, não obstante todas terem amparo na Lei Maior.

(...)

A garantia da liberdade de expressão tutela (...) toda opinião, convicção, comentário, avaliação ou julgamento sobre qualquer assunto ou sobre qualquer pessoa, envolvendo tema de interesse público, ou não, de importância e de valor, ou não – até porque ‘diferenciar entre opiniões valiosas ou sem valor é uma contradição num Estado baseado na concepção de uma democracia livre e pluralista’” (**Curso de Direito Constitucional**. 17. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022. p. 272/273).

Advertem os referidos autores, outrossim, que “a liberdade de expressão, enquanto direito fundamental, tem, sobretudo, um caráter de pretensão a que o Estado não exerça censura” (**Curso de Direito Constitucional**. 17. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022. p. 273).

Não é novidade que esse tão significativo direito constitucional seja, a um só tempo, resultado e condição de existência de um país democrático. No entanto, a despeito de sua imprescindibilidade, é possível que ele sofra restrições – como qualquer direito –, tendo a Suprema Corte assentado, não poucas vezes, a inexistência de direitos

ADPF 734 / PE

intocáveis.

Primeiramente, para bem delinear os fundamentos a seguir expostos, e considerando a proeminência da temática de fundo, entendo por bem ressaltar algumas concepções teóricas sobre o sensível campo da restrição a direitos fundamentais.

Para **Jorge Reis Novais**, as restrições são

“acção ou omissão estatal que, eliminando, reduzindo, comprimindo ou dificultando as possibilidades de acesso ao bem jusfundamentalmente protegido e a sua fruição por parte dos titulares reais ou potenciais do direito fundamental ou enfraquecendo os deveres e obrigações, em sentido lato, que dele resultam para o Estado, afecta desvantajosamente o conteúdo de um direito fundamental” (**As restrições aos Direitos fundamentais não expressamente autorizadas pela Constituição**. 2. ed. Coimbra: Coimbra, 2010. p. 247).

Complementando, ensina-nos **José Gomes Canotilho** que

“quando se alude a restringibilidade procura-se salientar a susceptibilidade de um direito ser alvo de restrições. E a resposta mais corrente é a de que **todos os direitos (quase sem excepções) são susceptíveis de restrição, mesmo quando, como se explicará nos desenvolvimentos subsequentes, não existe qualquer autorização expressa no texto constitucional**” (**Direito Civil Constitucional e outros estudos em homenagem ao prof. Zeno Veloso: uma visão luso-brasileira. Sobre restringibilidade e restrição de direitos fundamentais: nota sobre questionamentos recentes**. São Paulo: Método, 2014. p. 902 – grifos nossos).

Prelecionam também, de modo esclarecedor, o eminente Ministro e Professor **Gilmar Ferreira Mendes** e **Paulo Gustavo Gonet Branco**:

“A ideia de restrições a direitos suscita o problema

ADPF 734 / PE

relativo à possibilidade lógica de estabelecimento de tais restrições. Friedrich Klein chega a afirmar que, segundo as leis da lógica, não pode existir restrição a direito fundamental, mas, tão somente, um conceito dela.

Não há dúvida de que a ideia de restrição leva, aparentemente, à identificação de duas situações distintas: o direito e a restrição.

Se direito fundamental e restrição são duas categorias que se deixam distinguir lógica e juridicamente, então existe, a princípio, um direito não limitado, que, com a imposição de restrições, converte-se num direito limitado (*ingeschriinktes Recht*).

Essa teoria, chamada de teoria externa (*Aussentheorie*), admite que **entre a ideia de direito e a ideia de restrição inexistente uma relação necessária.** Essa relação seria estabelecida pela necessidade de compatibilização concreta entre os diversos tipos de direitos fundamentais” (*Curso de Direito Constitucional*. 17. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022. p. 202 – grifos nossos).

Pode-se concluir, portanto, que restrição é, em verdade, uma ingerência que se coloca no âmbito de proteção de um direito fundamental. Ingerência essa motivada pela existência, no respectivo ordenamento jurídico, de outros valores e circunstâncias, igualmente protegidos, a serem sopesados no contexto concreto.

Como já fiz constar no voto da ADI nº 5.852/MS, e aqui reitero, **não há direitos constitucionais absolutos. Devem todos eles ser compreendidos dentro do sistema normativo-constitucional vigente, de modo que a eles seja dada máxima efetividade, sem se olvidar da coerência que o sistema impõe.**

Com efeito, a própria Constituição Federal, seja por normas explícitas, seja por seu arcabouço principiológico, estabelece como e quando pode haver alguma limitação no exercício dos direitos fundamentais. A esse respeito, colho trecho do voto do Ministro **Ricardo Lewandowski** proferido no julgamento da ADI nº 1.969/DF, de sua

ADPF 734 / PE

relatoria, em que clarifica, a partir das preciosas lições de **J. J. Gomes Canotilho**, a maneira como os direitos fundamentais podem encontrar alguma restrição:

“Canotilho, nesse sentido, ensina que a compreensão da problemática das restrições de direitos e garantias fundamentais exige uma ‘sistemática de limites’, classificando-os de acordo com a seguinte tipologia: a) restrições constitucionais diretas ou imediatas, que são aquelas traçadas pelas próprias normas constitucionais; b) restrições estabelecidas por lei mediante expressa autorização da constituição; e c) **restrições da resolução de conflitos entre direitos contrapostos.**”

Desse modo, é possível que se restrinja o alcance de um direito fundamental em três situações: a) em razão de seu desenho constitucional, quando a própria Constituição prevê limitação para seu exercício; b) em razão da existência de expressa autorização, na Constituição da República, para que o legislador ordinário, ao expedir ato legal regulamentando seu exercício, limite-o; c) ou ainda – na ausência de restrições constitucionais diretas e ante a inexistência de autorização de leis restritivas – **em decorrência de uma ponderação, em subserviência a critérios de proporcionalidade, de valores outros que ostentem igual proteção constitucional.**

Quanto a esse juízo de ponderação, destaco das lições de **Canotilho** que

“as restrições devem limitar-se ao necessário para a salvaguarda de outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos. Durante muito tempo, a ideia do ‘necessário’ reconduzia-se ao princípio da proporcionalidade, com as características e subprincípios analisados em sede do princípio da juridicidade estatal (princípio do Estado de direito). Diferentemente, a literatura mais contemporânea - quer a teoria do direito em geral, quer a

ADPF 734 / PE

literatura juspublicística - oferece duas novas perspectivas: (i) a primeira, bem no coração da jusfundamentalidade, eleva o princípio da proporcionalidade a elemento constitutivo da justificação material das restrições a direitos fundamentais; (ii) **a segunda procura compreender a proporcionalidade como topos de argumentação em sede de ponderação ou balanceamento de direitos ou bens em colisão.**

(...)

Enquanto a proporcionalidade-juridicidade arrancava da ideia de limite do poder e como exigência da vinculação ao direito do exercício desse poder com o objectivo de defesa da liberdade pessoal, **na proporcionalidade jusfundamental está presente uma ideia de justiça, típica de uma justificação material das restrições e de uma argumentação principal em sede de balanceamento entre direitos” (Direito Civil Constitucional e outros estudos em homenagem ao prof. Zeno Veloso: uma visão luso-brasileira. Sobre restringibilidade e restrição de direitos fundamentais: nota sobre questionamentos recentes. São Paulo: Método, 2014. p. 914).**

Estabelecidas tais premissas principiológicas, passo à apreciação do mérito da ação.

Na espécie, **está-se diante de lei estadual que proíbe os policiais judiciários do Estado de Pernambuco** de “promover ou participar de manifestações de apreço ou desapreço a quaisquer autoridades” e de “manifestar-se ou participar de manifestações contra atos da Administração Pública em geral”.

O Supremo Tribunal Federal já teve a oportunidade de se debruçar sobre a matéria no recente julgamento da ADPF nº 353, Rel. Min. **Cármen Lúcia**, cujo objeto em tudo se assemelha ao destes autos, qual seja: **dispositivo legal precedente à CF/88 que disciplina o regime jurídico peculiar dos funcionários policiais civis da União e do Distrito Federal, estabelecendo como hipótese de transgressão militar a manifestação de apreço ou desapreço a quaisquer autoridades.** Na ocasião, o Plenário da Corte entendeu que referido dispositivo fora recepcionado pela

ADPF 734 / PE

Constituição Federal de 1988, julgando improcedente o pedido.

Para melhor compreensão do caso, transcrevo o teor da norma então apreciada, na parte que interessa a este caso:

“LEI Nº 4.878, DE 3 DE DEZEMBRO DE 1965.

Art. 43. São transgressões disciplinares:

(...)

III - promover manifestação contra atos da administração ou movimentos de aprêço ou desaprêço a quaisquer autoridades.”

A eminente Relatora, Ministra **Cármem Lúcia**, em elegante voto condutor, assim se manifestou:

“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.

ADPF 734 / PE

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 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.

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 desapreço 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 aprêço ou desaprêço a quaisquer autoridades’.**

(...)

Quanto ao inc. III do art. 43 não assiste razão ao autor.

ADPF 734 / PE

Não há inconstitucionalidade na regra que veda a promoção de '*manifestação contra atos da administração ou movimentos de apreço ou desapreço 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 especificidades de funções que podem ficar invalidadas pelo atuar de servidores em desbordamento das regras de contenção.

Movimentos de apreço ou desapreço 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 a norma ainda nos dias atuais."

A propósito, conforme mencionado no precedente acima, destaco que a Suprema Corte, em 5 de abril de 2017, no julgamento do importante ARE nº 654.432/GO, Rel. Min. **Edson Fachin**, após rico e esclarecedor debate, firmou entendimento de que **é inconstitucional o exercício do direito de greve – direito constitucional que está indissociavelmente ligado à liberdade de expressão – por parte de policiais civis e demais servidores que atuem diretamente na área de segurança pública.**

A despeito de o foco, naquele ensejo, ser a paralisação daquela categoria de servidores – e, por conseguinte, a repercussão disso no âmbito da segurança pública –, fato é que, ao longo dos debates, foram sopesadas as especificidades da carreira policial e, em contrapartida, os valores constitucionalmente protegidos.

Foram justamente essas especificidades e esses valores que balizaram a conclusão obtida no julgamento da ADPF nº 353/DF, motivo pelo qual entendo pertinente trazê-los à baila por meio de trecho do primoroso voto condutor exarado pelo Ministro **Alexandre de Moraes**, que bem clarifica os pontos de maior relevância também para o deslinde da controvérsia verificada nos autos. Confira-se:

"A carreira policial é uma carreira diferenciada, como o

ADPF 734 / PE

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 de atividades paralelas na iniciativa privada.

É essencial, portanto, fixarmos uma premissa essencial para a presente análise, qual seja, a atividade policial é carreira de Estado sem paralelo na atividade privada, o que a diferencia de várias outras atividades essenciais, como educação e saúde, que também são absolutamente essenciais para o Estado, mas apresentam paralelo na iniciativa privada, por expressa autorização constitucional.

No exercício da segurança pública, manutenção da ordem pública e da paz social, não há possibilidade de complementação ou substituição das carreiras policiais pela atividade privada, seja na segurança pública ostensiva, que não é analisada no presente recurso, seja na atividade de polícia judiciária, que é a função realizada pela Polícia Civil e pela Polícia Federal, no âmbito da União. Não há possibilidade de algum outro órgão da iniciativa privada suprir essa atividade estatal essencial exercida pela Polícia em prol da Sociedade. Atividade essa que, por si só, é relevantíssima, importantíssima e imprescindível ao Estado de Direito, mas também, cuja paralisação afeta o regular exercício da titularidade da ação penal pública pelo Ministério Público e da jurisdição pelo Poder Judiciário, porque a paralisação da Polícia Judiciária acarreta a paralisação da própria Justiça Criminal e do Ministério Público.

A Segurança Pública é privativa do Estado e, portanto,

ADPF 734 / PE

tratada de maneira diferenciada pelo texto constitucional. E é diferenciada para o bônus e para o ônus, pois, no momento em que há a opção pelo ingresso na carreira policial, a pessoa sabe que estará integrando uma carreira de Estado com regime especial, que possui regime de trabalho diferenciado, por escala, hierarquia e disciplina, existentes em todos os ramos policiais, e não somente como se propala na polícia militar, aposentadoria especial (e, insisto no que já vinha defendendo como Ministro da Justiça, a necessidade de todas as carreiras policiais preservarem a aposentadoria especial em virtude da singularidade, importância e imprescindibilidade da atividade), porte de arma para poderem andar armados 24 horas por dia, ao mesmo tempo em que têm a obrigação legal de intervir e realizar toda e qualquer prisão de alguém em situação de flagrante delito. Ressalte-se que todas as demais pessoas, inclusive autoridades públicas do Judiciário e do Ministério Público, têm a faculdade de efetuar prisões em flagrante, ou seja, 'podem', enquanto os integrantes das carreiras policiais 'devem'.

Como compatibilizar o exercício dessa imprescindível, dignificante, honrosa, porém também penosa carreira de Estado com o exercício do Direito de Greve?

Como compatibilizar que o braço armado do Estado mantenha as necessárias disciplina e hierarquia com o Direito de Greve, sem colocar em risco a segurança pública, a ordem e a paz social?

Como compatibilizar a obrigatoriedade de os integrantes das carreiras policiais realizarem intervenções e prisões em situação de flagrância com o exercício do Direito de Greve?

Como compatibilizar a continuidade do exercício integral das funções do Ministério Público e a continuidade da jurisdição criminal com o exercício do Direito de Greve pela Polícia Judiciária?

Não é possível. Ninguém é obrigado a ingressar no serviço público, em especial nas carreiras policiais, ninguém é obrigado a exercer o que, particularmente, considero um

ADPF 734 / PE

verdadeiro sacerdócio, que é a carreira policial. Mas aqueles que permanecem sabem que a carreira policial é mais do que uma profissão, é o braço armado do Estado, responsável pela garantia da segurança interna, ordem pública e paz social. Não é possível que o braço armado do Estado queira fazer greve. O Estado não faz greve. O Estado em greve é anárquico. A Constituição não permite” (grifos nossos).

Já me manifestei, em outras ocasiões, que a livre manifestação de ideias, quaisquer que sejam – mesmo que envolvam críticas e protestos –, é condição **sine qua non** para o amadurecimento do sistema democrático e para o desenvolvimento da sociedade pluralista pretendida pelo legislador constituinte.

No entanto, nos termos já sedimentados pela jurisprudência da Corte, **há que se atentar, em especial, para a singularidade das carreiras da área de segurança pública, uma vez que são subservientes aos princípios da hierarquia e da disciplina, que regem a corporação, incumbindo- a elas a manutenção da segurança interna, da ordem pública e da paz social.**

Nesse contexto, penso que **as restrições preconizadas no ato normativo em apreço são adequadas, necessárias e proporcionais**, mormente se levarmos em conta que os policiais civis são agentes públicos armados cujas manifestações de apreço ou desapreço relativamente a atos da administração em geral e/ou a autoridades públicas em particular podem implicar ofensa ao art. 5º, inciso XVI, da Constituição, segundo o qual se reconhece a todos o direito de reunir-se pacificamente e “**sem armas**”, fazendo-se necessária a conciliação entre esses valores constitucionais (de um lado, a liberdade de expressão dos policiais civis; de outro, a segurança e a ordem públicas, bem como a hierarquia e a disciplina que regem as organizações policiais).

Corroborando esse entendimento, destaco que a própria Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica, Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992), ao tratar da “Liberdade de Pensamento e de Expressão”, em seu art. 13, enfatiza que o exercício

ADPF 734 / PE

desse direito deve assegurar a “proteção da segurança pública, da ordem pública, ou da saúde ou da moral públicas”. **Vide:**

“ARTIGO 13

Liberdade de pensamento e de expressão

1. Toda pessoa tem o direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito inclui a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza, sem considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer meio de sua escolha.

2. O exercício do direito previsto no inciso precedente não pode estar sujeito à censura prévia, mas a responsabilidades ulteriores, que devem ser expressamente previstas em lei e que se façam necessárias para assegurar:

a) o respeito dos direitos e da reputação das demais pessoas;

b) a proteção da segurança nacional, da ordem pública, ou da saúde ou da moral públicas” (grifos nossos).

Esse preceito é complementado pelo disposto nos arts. 15 e 16 da Convenção Americana de Direitos Humanos, os quais dispõem sobre o direito de reunião e a liberdade de associação nos seguintes termos:

“ARTIGO 15

Direito de Reunião

É reconhecido o direito de reunião pacífica e sem armas. O exercício de tal direito só **pode estar sujeito às restrições previstas pela lei e que sejam necessárias, numa sociedade democrática, no interesse da segurança nacional, da segurança ou da ordem públicas**, ou para proteger a saúde ou a moral públicas ou os direitos e liberdades das demais pessoas.

ARTIGO 16

Liberdade de Associação

1. Todas as pessoas têm o direito de associar-se livremente

ADPF 734 / PE

com fins ideológicos, religiosos, políticos, econômicos, trabalhistas, sociais, culturais, desportivos, ou de qualquer outra natureza.

2. O exercício de tal direito só pode estar sujeito às restrições previstas pela lei que sejam necessárias, numa sociedade democrática, no interesse da segurança nacional, da segurança ou da ordem públicas, ou para proteger a saúde ou a moral públicas ou os direitos e liberdades das demais pessoas.

3. O disposto neste artigo não impede a imposição de restrições legais, e mesmo a privação do exercício do direito de associação, aos membros das forças armadas e da polícia.”

Ao discutir a convencionalidade do crime de desacato, no HC nº 141.949, Rel. Min. **Gilmar Mendes**, o Supremo Tribunal Federal chegou à conclusão de que as previsões convencionais acima não destoam do tratamento conferido à liberdade de expressão pela Constituição de 1988.

Vide:

“A liberdade de expressão prevista na Convenção Americana de Direitos Humanos não difere do tratamento conferido pela Constituição Federal ao mesmo tema, não possuindo esse específico direito, como todos os demais direitos fundamentais, caráter absoluto.

(...)

O direito à liberdade de expressão deve harmonizar-se com os demais direitos envolvidos (honra, intimidade e dignidade), não eliminá-los. Incide o princípio da concordância prática, pelo qual o intérprete deve buscar a conciliação entre normas constitucionais.”

Na mesma esteira, **não vislumbro qualquer descompasso entre os preceitos questionados e o sistema normativo-constitucional vigente**, sendo acertada a tese sustentada, em uníssono, pelo Advogado-Geral da União e pelo Procurador-Geral da República, segundo a qual

ADPF 734 / PE

“as normas atacadas não restringem, injustificadamente, o exercício da liberdade de expressão dos integrantes da Polícia Civil pernambucana, mas limitam-se a coibir abuso desse direito, em respeito aos princípios da hierarquia e disciplina que regem, referida corporação, de modo a adequá-lo ao cumprimento de sua missão institucional”.

Ante o exposto, considero recepcionados pela Constituição Federal de 1988 os incisos IV e V do art. 31 da Lei nº 6.425/72 do Estado de Pernambuco e, por conseguinte, julgo improcedente o pedido formulado na inicial.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 734

PROCED. : PERNAMBUCO

RELATOR : MIN. DIAS TOFFOLI

REQTE.(S) : PODEMOS

ADV.(A/S) : JOELSON COSTA DIAS (10441/DF, 157690/MG)

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE PERNAMBUCO

ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO

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

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, considerou recepcionados pela Constituição Federal de 1988 os incisos IV e V do art. 31 da Lei nº 6.425/1972 do Estado de Pernambuco e, por conseguinte, julgou improcedente o pedido formulado na inicial, nos termos do voto do Relator. Plenário, Sessão Virtual de 31.3.2023 a 12.4.2023.

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

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário