



**Centro Universitário de Brasília
Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento - ICPD**

DÉBORAH BOECHAT

**A DETURPAÇÃO DO DEVER DE LEALDADE COMO CONTROLE
POLÍTICO DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO DE SERVIDORES
PÚBLICOS**

Brasília
2023

DÉBORAH BOECHAT CORRÊA LIMA BIMBATO

**A DETURPAÇÃO DO DEVER DE LEALDADE COMO CONTROLE
POLÍTICO DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO DE SERVIDORES
PÚBLICOS**

Trabalho apresentado ao Centro Universitário de Brasília (CEUB/ICPD) como pré-requisito para obtenção de Certificado de Conclusão de Curso de Pós-graduação *Lato Sensu* em Direito Digital

Orientador: Prof. MSc. Gabriel Gavinho Britto Ferreira

Brasília
2023

DÉBORAH BOECHAT CORRÊA LIMA BIMBATO¹

**A DETURPAÇÃO DO DEVER DE LEALDADE COMO CONTROLE
POLÍTICO DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO DE SERVIDORES
PÚBLICOS**

Trabalho apresentado ao Centro
Universitário de Brasília (CEUB/ICPD)
como pré-requisito para a obtenção de
Certificado de Conclusão de Curso de Pós-
graduação *Lato Sensu* em Direito Digital:
Inovação e Tecnologia.

Orientador: Prof. MSc. Gabriel Gavinho
Britto Ferreira

Brasília, 28 de junho de 2023.

Banca Examinadora

Prof. Dra. Alessia Barroso Lima Brito Campos Chevitarese

Prof. Dr. Gilson Ciarallo

¹ Registro Acadêmico nº 52000869.

A Deus, por tudo que Ele é e por renovar suas misericórdias sobre minha vida a cada amanhecer. À minha família, especialmente meu esposo Victor e aos meus pais Liza e Lino, obrigada por me ajudarem a segurar o leme quando não tenho forças. À minha amiga Cecília pelo apoio na finalização deste trabalho. À Maria e ao Tinho, por sempre me receberem com festa. À Pepita, que me ensinou que não há nada mais importante na vida do que viver para quem amamos.

RESUMO

O presente trabalho trata da interpretação conferida ao dever de lealdade institucional dos servidores públicos à Administração Pública, especialmente sob o comando do ex-presidente da República Jair Bolsonaro. Como objeto de estudo, foi analisada a Nota Técnica nº 1556/2020 da Controladoria-geral da União, a qual visava promover a justa adequação dos artigos 116, II, e 117, V, da Lei nº 8.112/1990 às hipóteses de condutas de servidores públicos federais tidas por irregulares por eventual má utilização dos meios digitais de comunicação online. Com base no entendimento sobre dever de lealdade trazido na Nota Técnica, cuja íntegra foi obtida por meio da Lei de Acesso à Informação, objetiva-se analisar seu impacto sobre a liberdade de expressão dos servidores públicos, com análises de casos concretos e decisões do Supremo Tribunal Federal. Ao final, concluiu-se que o servidor público deve ser leal aos princípios democráticos e não a governantes. Ainda, que o alinhamento ideológico não pode ser utilizado como critério “técnico” para nomeação de servidores públicos e que é importante a proteção da liberdade de expressão, pois, independentemente das paixões ideológicas, dos espectros políticos, é necessário que haja espaço para divergência ao governo por aqueles que integram as instituições públicas, estejam elas sob a autoridade de quem se identifica como de direita ou de esquerda.

Palavras-chave: servidor público; dever de lealdade; liberdade de expressão; censura.

ABSTRACT

This work focuses on the interpretation given to the institutional loyalty duty of public servants to the Public Administration, particularly under the leadership of former president Jair Bolsonaro. The study examines Technical Note No. 1556/2020 from the Comptroller-General of the Union, which aimed to ensure the proper application of Articles 116, II and 117, V, of Law No. 8,112/1990 to cases of alleged improper use of online digital communication by federal public servants. Drawing on the understanding of loyalty duty presented in the Technical Note, whose entirety was obtained through the Access to Information Act, the objective is to analyze its impact on the freedom of expression of public servants through concrete cases and decisions of the Supreme Federal Court. In conclusion, it is asserted that public servants should be loyal to democratic principles rather than to individual leaders. Moreover, ideological alignment should not be used as a "technical" criterion for the appointment of public servants, and the protection of freedom of expression is crucial. Regardless of ideological passions or political affiliations, there must be room for dissent within public institutions, whether they are under the authority of those who identify as right-wing or left-wing.

Keywords: public servant; loyalty duty; freedom of expression; censorship.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|-------|--|
| ADI | Ação Direta de Inconstitucionalidade |
| ADPF | Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental |
| CF/88 | Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 |
| CGU | Controladoria-geral da União |
| CGUNE | Coordenação-geral de Uniformização de Entendimentos |
| CRG | Corregedoria-geral da União |
| DOU | Diário Oficial da União |
| MJSP | Ministério da Justiça e Segurança Pública |
| MPF | Ministério Público Federal |
| NT | Nota Técnica |
| RE | Recurso Extraordinário |
| STF | Supremo Tribunal Federal |
| TAC | Termo de Ajustamento de Conduta |
| UFPel | Universidade Federal de Pelotas |

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| INTRODUÇÃO | 8 |
| 1. A NOTA TÉCNICA Nº 1556/2020 DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO... 11 | 11 |
| 1.1 O cenário de edição da Nota Técnica nº 1556/2020 | 16 |
| 1.2 Reações à Nota Técnica nº 1556/2020 | 24 |
| 1.3 O abrandamento da posição da CGU após a repercussão negativa da Nota Técnica nº 1556/2020 | 29 |
| 1.4 Atual posicionamento da CGU sobre a Nota Técnica nº 1556/2020 | 32 |
| 2. A DETURPAÇÃO DO DEVER DE LEALDADE COMO CONTROLE POLÍTICO DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS | 35 |
| 2.1 A proteção constitucional da liberdade de expressão no Brasil | 37 |
| 2.2 A deturpação do dever de lealdade para efeito de censura | 44 |
| CONCLUSÃO | 55 |
| REFERÊNCIAS..... | 58 |
| ANEXO A – Pedido de acesso à informação enviado à CGU | 62 |
| ANEXO B – Resposta conclusiva da CGU ao pedido de acesso à informação . | 63 |

INTRODUÇÃO

A censura acompanha a República. A proibição é marca extensiva da história brasileira. É uma herança que não foi superada no País (CARVALHO; FIGUEIRA, 2022). A repressão antecede a ditadura do regime militar, muito embora tenha nesse período assumido feições próprias de censura política da imprensa (FICO, 2016).

No início da Primeira República (1889-1934), por meio do Decreto 85-A², criou-se a primeira lei de imprensa republicana, em que uma junta militar poderia processar e julgar sumariamente “abusos da manifestação do pensamento”. No Estado Novo de Getúlio Vargas (1937-1945), a repressão mostrava sua truculência por meio do Departamento de Imprensa e Propaganda, exercendo a censura e o controle de todos os meios de comunicação³.

Por sua vez, no período da ditadura militar (1964-1985), a censura ganhou sua própria estrutura dentro da Administração Pública, especialmente quando houve a promulgação do Ato Institucional nº 5 (1968-1978): funcionários públicos foram designados para a coleta e análise de informações e de execução da repressão no Brasil a fim de reprimir “artistas da oposição”, vetar notícias e produções culturais que “ofendiam a moral e os bons costumes” (FICO, 2016).

Ainda hoje, mesmo após a redemocratização deflagrada pela Constituição Federal de 1988 (CF/88), gerentes da máquina estatal se utilizam de métodos que remetem à época da ditadura militar no Brasil. Cita-se, a título de exemplo, as práticas ilegais e inconstitucionais engendradas pelo governo do ex-presidente da República Jair Bolsonaro e pelas autoridades públicas e ministeriais então a ele subordinadas,

² Publicação original informatizada. Decreto nº 85-A, de 23 de dezembro de 1889. <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-85-a-23-dezembro-1889-543749-publicacaooriginal-54307-pe.html>>. Acesso em: 21 maio 2023.

³ Fonte: exposição virtual “Getúlio Vargas e a Propaganda Política” do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas, disponível em <<https://expo-virtual-cpdoc.fgv.br/departamento-de-imprensa-e-propaganda-dip>>. Acesso em: 21 maio 2023.

quando forçaram o enquadramento de meras manifestações de opinião política como crimes contra a segurança nacional e contra a honra do presidente da República⁴.

As questões que envolvem os temas “censura” e “liberdade de expressão” se tornam ainda mais sensíveis quando existe a sinalização de que determinado governo quer se fazer senhor da expressão do pensamento ou do sentimento de alguém, transformando-se na fonte de controle do acervo de informações e opiniões. O alerta para a defesa da liberdade de expressão é provocado diante de recentes abordagens conduzidas, direta ou indiretamente, por gestores que ocupam posições hierárquicas superiores em instituições públicas sobre manifestações de seus servidores em mídias sociais.

Sob a égide do dever de lealdade às instituições públicas e do argumento de estabelecer “orientações de conduta”, nos últimos quatro anos, vários órgãos e entidades públicas “recomendaram” aos servidores públicos que evitassem tecer críticas à Administração e ao governo federal por meio de artigos, postagens ou comentários em redes sociais, ainda que feitas em contas privadas, sob o risco de apuração disciplinar.

Como instrumento de controle político e experiência de retrocesso democrático no âmbito da Administração Pública Federal, destaca-se a edição da Nota Técnica nº 1556/2020 da CGU⁵, que apresentou uma concepção inflacionada do “dever de lealdade funcional” para condicionar o exercício da liberdade de expressão de servidores públicos à observância de um conjunto de regras restritivas.

⁴ Cf.: “Ministro suspende inquérito contra jornalista Hélio Schwartzman por artigo sobre presidente Bolsonaro”, notícia publicada no site do Superior Tribunal de Justiça em 25/08/2020, 18h48. Disponível em <<https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/25082020-Ministro-suspende-inquerito-contra-jornalista-Helio-Schwartzman-por-artigo-sobre-presidente-Bolsonaro.aspx>>. Acesso em: 20 maio 2023. “Com base na LSN, PF abre investigação contra advogado por criticar Bolsonaro”, por Tiago Angelo. Consultor Jurídico, 21 de janeiro de 2021, 13h24. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2021-jan-21/advogado-anulacao-inquerito-aberto-critica-bolsonaro>>. Acesso em: 20 maio 2023; “DPU quer fim da Lei de Segurança Nacional contra críticos de Bolsonaro: A Defensoria Pública da União (DPU) entrou com pedido de habeas corpus coletivo para impedir que opositores de Bolsonaro sejam presos e processados”, Correio Braziliense, postado em 20/03/2021, 10h58. Disponível em <<https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2021/03/4913018-dpu-quer-fim-da-lei-de-seguranca-nacional-contra-criticos-de-bolsonaro.html>>. Acesso em: 20 maio 2023.

⁵ BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). Corregedoria-Geral da União (CRG). Coordenação-Geral de Uniformização de Entendimentos (CGUNE). Nota Técnica nº 1556/2020/CGUNE/CRG. Data do documento: 3-Jul-2020. Resumo: Responsabilização Disciplinar. Necessidade de interpretação do conteúdo de dispositivos referentes a deveres e proibições constantes na Lei nº 8.112/1990 (arts. 116, inciso II e 117, inciso V), frente a evolução dos meios de comunicação. Referência: Processo n. 00190.104766/2020-24. Disponível em <<https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/46016>>. Acesso em: 22 maio 2023.

Mas, afinal, a quem os servidores públicos devem ser leais? Algum alinhamento político deve pautar o conceito do dever de lealdade? É legítimo utilizá-lo como limitador genérico da liberdade de expressão de servidores públicos? Essas reflexões, e outras delas derivadas, têm sido objetos de discussões e normatização pela Administração Pública.

O presente trabalho propõe trazer à reflexão as recentes interpretações conferidas pela Administração Pública, especialmente sob o comando do governo Bolsonaro, ao dever de lealdade e seus reflexos na limitação da liberdade de expressão de servidores públicos e sua aplicação como mecanismo de controle político.

Para balizar este estudo, o trabalho foi organizado em dois capítulos, além da introdução e da conclusão. No primeiro, apresenta-se o contexto de elaboração da Nota Técnica nº 1556/2020 da CGU – cuja íntegra foi obtida por meio da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), as reações dos outros Poderes à sua edição até sua posterior revogação. Em seguida, é apresentada uma revisão bibliográfica e jurisprudencial acerca da liberdade de expressão no ordenamento jurídico brasileiro e a sua aplicação no âmbito da Administração Pública Federal. Por fim, trata-se da interpretação do que é “lealdade institucional” conferida pela NT nº 1556, destacando que associá-la à ideia de lealdade ao governante pode colocar em xeque o exercício constitucional da liberdade de expressão, notadamente por resfriar o debate público e dar margem à retomada de decisões arbitrárias – traço marcante de regimes autoritários.

1. A NOTA TÉCNICA Nº 1556/2020 DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

Nenhum país se constitui tampouco funciona sem seu principal aparato: o capital humano (COSTA, 2008). Como a própria denominação já sugere, os servidores públicos são profissionais investidos nos mais variados serviços públicos para desempenharem os propósitos da Nação e as funções do governo – seja ele o federal, estadual, distrital ou municipal, considerando as características do regime de competências brasileiro. Mais, os servidores públicos estruturam, desenvolvem e executam as tarefas inerentes ao Estado. Pode-se afirmar hoje que, sem eles, não há, em última instância, o próprio Estado, pois sequer poderia ser considerado como tal, não fossem as mãos invisíveis daqueles que o “manejam” diariamente (CARVALHO FILHO, 2023).

Sendo o governo a autoridade ou o poder do Estado, que, na lição de José Afonso da Silva (2014, p. 110), é o “conjunto de órgãos mediante os quais a vontade do Estado é formulada, expressada e realizada, ou conjunto de órgãos supremos a quem incumbe o exercício das funções do poder político”, tem-se que o governo é a manifestação política que gerencia, executa e consolida as finalidades do Estado e salvaguarda a ordem jurídica.

Os indivíduos e a coletividade pública são atendidos pelos servidores públicos os quais exercem atividades que se mesclam com as funções de governo, entretanto tais atividades não podem se confundir com aquelas (CARVALHO FILHO, 2023, p. 497).

Para reforçar essa diferença, Hely Lopes Meirelles (2013, p. 65) traz a distinção entre Governo e Administração Pública. O primeiro, atividade política e discricionária, possui conduta independente e detém responsabilidade constitucional e política, porém sem o encargo profissional da execução. A segunda, por sua vez, é uma atividade neutra, vinculada, em regra, à lei ou à norma técnica. Ela possui uma estrutura hierarquizada e executa suas atividades com responsabilidade técnica e legal. A Administração é o instrumento de que dispõe o Estado para pôr em prática as opções políticas do Governo.

No artigo 3º da Constituição Federal de 1988, estão previstos os objetivos do Estado brasileiro, os quais compreendem o fundamento de interpretação e atuação

das instituições e órgãos públicos: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Logo, a realização dos direitos fundamentais e a concretização dos objetivos do País dependem da atuação do Estado e, especialmente, da Administração Pública.

De acordo com Marçal Justen Filho (2023, p. 11), o conceito de função administrativa do Estado, no direito positivo brasileiro, consiste no conjunto de poderes jurídicos que busca viabilizar a satisfação de direitos fundamentais, afastando o interesse egoístico do sujeito, visando atender as necessidades individuais e coletivas de forma concreta e não de maneira abstrata e cognoscível somente pelo governante. Dessa forma, a função administrativa está subordinada a um regime primordialmente infralegal, porquanto não abarca o poder jurídico de produção primária de normas jurídicas. Ela as produz, mas de maneira complementar àquelas produzidas no âmbito da função legislativa.

Assim, a perseguição dos objetivos fundamentais deve dirigir o exercício de todas as atividades: legislativa, executiva e judiciária. Com efeito, a separação entre os Poderes de Estado é um mecanismo que coaduna as funções estatais para construir uma sociedade livre e “assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social” (art. 170, caput, CF), servindo como importante barreira a inclinações autoritárias de seus transitórios dirigentes (JUSTEN FILHO, 2023, p. 34).

Os governos passam e as políticas públicas são aperfeiçoadas, mantidas ou extintas. O cenário político-social muda conforme o redirecionamento dos gestores. Todavia, os princípios que norteiam as atividades dos servidores públicos brasileiros são conduzidos pelo Estado Democrático de Direito, baseados na CF/88 (SOUZA NETO; ANTUNES; CARDOSO JR., 2020).

O sistema constitucional brasileiro consagrou expressamente os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência como um dos pilares da Administração Pública. São os dogmas pregados e professados pelas repartições públicas Brasil afora, pois devem informar toda a atuação administrativa, por força do comando do artigo 37, *caput*, da Constituição Federal. Eles são os

preceitos de otimização de condutas e controlam o poder discricionário dos administradores (CARVALHO FILHO, 2023, p. 15).

Tal estrutura principiológica administrativa orienta as relações jurídicas entre o Estado e os servidores públicos, as quais variam de acordo com as especificidades de cada categoria. No que diz respeito à presente discussão, dialogar-se-á pela ótica da relação entre a Administração Pública e os servidores públicos titulares de cargo em regime estatutário, os quais possuem direitos e obrigações previstos na Lei nº 8.112 de 11 de dezembro de 1990⁶.

A busca pelo bem comum, que na sistemática jurídico-administrativa é chamada de interesse público, foi construída a partir da lei para rebater o Estado Absolutista, o qual concentrava e condicionava a vontade social à figura do rei (CARVALHO FILHO, 2023).

Atualmente, com a evolução do Estado, vive-se o “primado do interesse público”, o indivíduo deve ser visto como parte de um todo na sociedade, não podendo seus direitos prevalecerem sobre os interesses sociais; e quando houver conflito entre o interesse público e o privado, aquele, em regra, prevalecerá sobre este (CARVALHO FILHO, 2023).

Pelo princípio da legalidade, o servidor público somente pode fazer aquilo que a lei autoriza, determina. Ela deve ser o fundamento e o limite de sua atividade. O respeito à previsão legal é condição vital do Estado Democrático de Direito, sendo o contraponto à concentração do poder em uma única ou em poucas mãos, uma vez que limita a atuação de quem exerce a atividade estatal. Para consolidar esse paradigma constitucional de Estado, é preciso esforço perene para a construção de normas e regulamentos que asseguram a continuidade desse modelo.

No entanto, a interpretação da lei e dos princípios é objeto de discussão e dessa hermenêutica deriva a edição de outros tantos normativos, como o Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994, que instituiu o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal⁷. Já na inauguração das regras

⁶ BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Diário Oficial da União de 19.4.1991.

⁷ BRASIL, Decreto nº 1.171 de 22 de junho de 1994. Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal.

deontológicas desse Código de Ética, destacam-se os três primeiros incisos, que são o carro-chefe da norma:

I - A dignidade, o decoro, o zelo, a eficácia e a consciência dos princípios morais são primados maiores que devem nortear o servidor público, seja no exercício do cargo ou função, ou fora dele, já que refletirá o exercício da vocação do próprio poder estatal. Seus atos, comportamentos e atitudes serão direcionados para a preservação da honra e da tradição dos serviços públicos.

II - O servidor público não poderá jamais desprezar o elemento ético de sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas principalmente entre o honesto e o desonesto, consoante as regras contidas no art. 37, caput, e § 4º, da Constituição Federal.

III - A moralidade da Administração Pública não se limita à distinção entre o bem e o mal, devendo ser acrescida da idéia de que o fim é sempre o bem comum. O equilíbrio entre a legalidade e a finalidade, na conduta do servidor público, é que poderá consolidar a moralidade do ato administrativo.

Pela leitura desses três dispositivos do Código de Ética, percebe-se a influência da moralidade administrativa na modelação dos propósitos ético-políticos do legislador que vão além do próprio direito (FERNANDEZ, 2010).

O status constitucional ocupado pelo princípio da moralidade aponta que o sistema jurídico no Brasil não é um fim em si mesmo, mas sim uma ferramenta de promoção da liberdade, igualdade, justiça (RIBEIRO, 2020). E como não há previsão legislativa que antevêja todos os conflitos sociais do mundo real, diversos princípios são utilizados no trabalho hermenêutico para a “melhor” aplicação do direito.

No âmbito do direito administrativo, a moralidade administrativa constitui pressuposto de validade de todo ato da Administração Pública (MEIRELLES, 2013, p. 91). A partir dessa lição, conjugada com os princípios constitucionais, tem-se que esse preceito deve orientar a conduta interna dos atores da Administração, conforme as exigências de transparência, probidade e lealdade à instituição, com o propósito de alcançar o bem comum, como bem estipulado no referido Código de Ética:

XIV - São deveres fundamentais do servidor público:

(...) c) ser probo, reto, leal e justo, demonstrando toda a integridade do seu caráter, escolhendo sempre, quando estiver diante de duas opções, a melhor e a mais vantajosa para o bem comum;

(...) f) ter consciência de que seu trabalho é regido por princípios éticos que se materializam na adequada prestação dos serviços públicos;
(...) h) ter respeito à hierarquia, porém sem nenhum temor de representar contra qualquer comprometimento indevido da estrutura em que se funda o Poder Estatal; (...).

No contexto de regulação e controle das ações dos servidores públicos, está previsto no artigo 116, II, da Lei nº 8.112/90, que é dever do servidor público “ser leal às instituições a que servir”. Entretanto, não há no ordenamento jurídico o conceito absoluto de “lealdade institucional”. Sua ponderação conceitual e de aplicabilidade estão a cargo dos que pensam e aplicam o direito (CARVALHO FILHO, 2023, p. 869).

A partir da teoria do filósofo Richard Rorty (2005 *apud* COELHO; GONÇALVES, 2017), tem-se que a lealdade é resultado de uma moralidade administrativa expandida para toda a comunidade administrada, ou seja, a moralidade do administrador/gestor da “coisa pública” transborda de suas relações pessoais.

A moral do administrador deve levá-lo a se identificar com o grupo maior a quem ele deve ser leal. Caso isso não ocorra, ele perde sua identidade, o que abre espaço para corrupção, já que o administrador não se importará com quem está sob sua administração (RORTY, 2005 *apud* COELHO; GONÇALVES, 2017).

Contudo, essa lealdade não é criada por lei, mas por costumes. A mera positivação de normas legais dificilmente gerará identidade entre o administrador e o grupo. O que o fará, conforme Rorty (2005 *apud* COELHO; GONÇALVES, 2017), é “sugerir que aquilo que o faz leal a um pequeno grupo poderia lhe dar razão para cooperação na construção de um grupo maior, um grupo ao qual seria possível, com o tempo, tornar-se igualmente leal, ou talvez até mesmo mais leal”.

Assentes nessa percepção de que a lealdade é uma moralidade ampliada, os autores do artigo (COELHO; GONÇALVES, 2017) concluem que a noção de moralidade administrativa envolve sua compreensão como lealdade, ou deveres de lealdade, do servidor/administrador público para com a coletividade administrada e dele exige uma identificação com esse grande grupo. Assim, esse encontro entre a lealdade e a identidade do administrador culminam num conjunto de boas práticas, agregando melhorias visando a efetividade da gestão das organizações públicas.

Como indicado, a lealdade foi alçada como um dever do servidor público, o que por si só demonstra a força normativa do princípio constitucional da moralidade,

o qual dialoga com outros contextos hermenêuticos, devendo ser ponderado com os demais princípios estruturantes do ordenamento jurídico e não isoladamente (BARROSO, 2022, p. 51).

Dessa forma, em decorrência da aplicação da interpretação do dever de lealdade à Administração, e com o argumento de estabelecer “orientações de conduta”, diversos órgãos públicos têm “recomendado”⁸ que comentários ou postagens de servidores públicos em redes sociais, ainda que feitas em suas contas privadas, são passíveis de apuração disciplinar.

Resultado dessa inclinação foi a edição da Nota Técnica nº 1556/2020/CGUNE/CRG/CGU. Por meio dela, a Controladoria-geral da União (CGU) considerou que as condutas de servidores, nas mídias sociais, que tragam “repercussão negativa à imagem e credibilidade de sua instituição” caracterizariam o descumprimento do dever de lealdade expresso no art. 116, II, da Lei nº 8.112/1990.

1.1 O cenário de edição da Nota Técnica nº 1556/2020

A CGU é o órgão de controle interno do governo federal responsável por realizar atividades atinentes à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão através de ações de auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria. Além disso, como Órgão Central, a Controladoria exerce a supervisão técnica dos órgãos que compõem o Sistema de Controle Interno,

⁸ No bojo da Ação Civil Pública nº 0807392-98.2020.4.05.8400 que tramita na Justiça Federal do Rio Grande do Norte, o Ministério Público Federal emitiu parecer contrário às portarias do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) que preveem censura e repressão a manifestações de servidores em redes sociais, medidas conhecidas como “Lei da Mordaca”. A ação civil pública foi proposta por associação de servidores do órgão no Rio Grande do Norte. De acordo com o Procurador da República signatário do parecer, as Portarias nº 2534/2019 e 560/2020 buscam limitar o exercício da liberdade de manifestação do pensamento, inclusive na vida privada do servidor, que pode sofrer sanções disciplinares por expor críticas e opiniões contrárias à Administração Pública em ambientes virtuais. As íntegras da notícia e do parecer estão disponíveis no portal do MPF: <<http://www.mpf.mp.br/rn/sala-de-imprensa/noticias-rn/201clei-da-mordaca201d-mpf-e-contra-censura-e-repressao-a-servidores-do-ibama>>.

o Sistema de Correição e o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal, prestando orientações normativas⁹.

Reguladas por meio do Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005¹⁰, as atividades de correição do Poder Executivo Federal são organizadas sob a forma de sistema: a CGU, por meio da Corregedoria-Geral da União (CRG), atua como Órgão Central; as unidades setoriais, também integrantes do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal (SISCOR), são as unidades dos órgãos e das entidades responsáveis pelas atividades de correição e se sujeitam à orientação normativa e à supervisão técnica do Órgão Central do Sistema de Correição, ao qual cabe definir, padronizar, sistematizar e normatizar as atividades das unidades setoriais de correição, bem como aprimorar os procedimentos relativos aos processos administrativos disciplinares (PADs) e sindicâncias.

Por tal razão, os entendimentos emitidos pela Coordenação-geral de Uniformização de Entendimentos (CGUNE), órgão setorial da CRG, e consentidos pela CGU possuem caráter normativo, visto que são documentados para que sejam utilizados como referência no âmbito da Administração Pública Federal, porquanto a CGU é o órgão central responsável por definir as regras que servem de parâmetro para os órgãos de correição em cada ministério, responsáveis pela instauração de PADs.

No uso de tais competências, a CGUNE emitiu a Nota Técnica (NT) nº 1556/2020 em dia 3 de julho de 2020. No sumário executivo do expediente foi indicado se tratar de:

manifestação interpretativa desta CGUNE quanto ao alcance e conteúdo dos arts. 116, II e 117, V, da Lei 8.112/1990, visando, especialmente, promover a justa adequação destes às hipóteses de condutas irregulares de servidores públicos federais pela má utilização dos meios digitais de comunicação online (parágrafo 3.1 da Nota Técnica).

⁹ BRASIL. Decreto nº 11.330, de 1º de janeiro de 2023. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Controladoria-Geral da União e remaneja cargos em comissão e funções de confiança. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2023-2026/2023/decreto/D11330.htm>. Acesso em: 20 maio 2023.

¹⁰ BRASIL. Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2005/decreto/d5480.htm. Acesso em: 20 maio 2023.

Consta no portal eletrônico do Governo Federal que nota técnica é um documento elaborado por especialistas em determinado assunto: é feita uma análise completa de todo o contexto que envolve o objeto a ser estudado, devendo conter histórico e fundamento legal, baseados em informações relevantes¹¹. E, por conta desse aprofundamento, a nota técnica se difere do parecer. Ainda, consta que ela será “emitida quando identificada a necessidade de fundamentação formal ou informação específica da área responsável pela matéria e oferece alternativas para a tomada de decisão”.

Na análise da NT 1556, a CGUNE assinalou que o propósito foi o de promover a “responsabilização disciplinar”, considerando a necessidade de interpretação do conteúdo dos dispositivos referentes aos deveres e proibições constantes na Lei nº 8.112/90, dado o novo panorama de recursos digitais de comunicação, ou seja, o uso constante das redes sociais – como o *microsoft teams*, *zoom*, *google meet*, *whatsapp*, *instagram*, *facebook*, *twitter*, *youtube* – pelos servidores públicos (parágrafo 4.4 da Nota Técnica).

A utilização dessas ferramentas de comunicação no âmbito da Administração Pública, principalmente em decorrência da adoção de medidas de isolamento social em razão da pandemia ocasionada pelo coronavírus – COVID-19, teria levado à necessidade de “ajustes no plano normativo”, a fim de que se dissuadisse possíveis abusos na utilização dessas novas formas de interação social.

O servidor, conforme a nota técnica, deve possuir consciência de pertencimento e de vinculação à Administração Pública. Além disso, deve entender que se diferencia de um cidadão comum, principalmente no que tange à possibilidade da plena e livre expressão de seus sentimentos e convicções (vide parágrafos 4.1 e 4.6 da Nota Técnica).

A condição de trabalho à distância (teletrabalho ou *home office*), imposta pela necessidade de “quarentena”, requereu a adequação e criação de novos protocolos de utilização das mídias sociais por servidores públicos. Isso se impôs, conforme o documento, porque a abrupta mudança de cenário, em razão da pandemia,

¹¹ Disponível em <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/consumidor/notas-tecnicas/notas-tecnicas> Acesso em: 21 maio 2023.

teria aumentado algumas das preocupações já existentes, pois a Administração Pública teria de se adaptar ao novo modo de execução das atividades administrativas (parágrafos 4.8, 4.9 e 4.10).

Então, na esfera disciplinar, a CGU, no parágrafo 4.22, consignou que aquela nova situação fático-jurídica requereu uma nova leitura para alguns dos dispositivos de natureza sancionadora constantes na Lei nº 8.112/1990:

numa visão generalista, de uma interpretação que lhes possa garantir uma justa adequação dos fatos aos seus preceitos, resultando em uma esperada e consequente efetividade de regência.

Apoiando-se nessa “nova necessidade” de conscientização dos servidores públicos de agirem com cautela na troca de informação por meio das redes sociais, embora haja o direito à liberdade de expressão, o órgão consigna que deve ser *averiguado* se tal direito não compromete a reputação do órgão a que está vinculado, seja desrespeitando ou expondo a instituição, ou praticando atos incompatíveis com os normativos éticos (parágrafo 4.14).

A NT, no parágrafo 4.18, cita “orientações de conscientização” acerca do uso de redes sociais e atribui ao servidor público “o dever de cautela pelo trânsito de suas manifestações por meio de mídias/redes sociais, sob pena de responsabilização”.

Ela reforça que os servidores devem primar para que os conteúdos de suas redes sociais, além de não apresentarem dados sigilos, não poderiam se manifestar acerca de assuntos internos “relacionados à sua função ou à sua instituição, que possa, de alguma maneira, macular a reputação e a imagem do seu órgão, bem como de outros servidores”.

Dada a extensão da NT, em resumo, essa nova interpretação foi justificada basicamente em duas premissas (SOUZA NETO; ANTUNES; CARDOSO JR., 2020): *i*) a garantia da observância de um subjetivo e indeterminado “dever de lealdade funcional” (art. 116, II, da Lei nº 8.112/1990); e *ii*) a ampliação do conceito especial de “recinto da repartição” na Administração Pública, o qual transcenderia o ambiente físico (art. 117, V, da Lei nº 8.112/90).

O documento trouxe, em seu parágrafo 4.42, como hipótese de ofensa ao dever subjetivo da lealdade a divulgação, em mídia social, de conteúdo que demonstre indignação com superiores ou colegas de trabalho. Também, incorreria nessa ofensa quem se manifestasse contrário ao entendimento oficial do órgão.

Mais à frente – parágrafo 4.53 – foi disposto que as condutas dos servidores na esfera privada, que de alguma maneira tragam repercussão negativa à imagem do órgão público para qual trabalham, caracterizariam “descumprimento do dever de lealdade expresso no art. 116, II, da Lei nº 8.112/90, resultando na conseqüente responsabilização administrativa”.

Além disso, afirmou-se que dentre essas condutas com conseqüências negativas ao órgão estavam incluídas as manifestações impróprias dos servidores “por meios de canais de comunicação online ou redes de comunicação internas, caracterizando-se como ato de deslealdade à instituição”.

Em conclusão, a CGU propôs a adoção dos seguintes parâmetros para a interpretação das normas disciplinares aplicadas aos servidores públicos na Lei nº 8.112/90:

- a) a divulgação pelo servidor de **opinião** acerca de conflitos ou assuntos internos, ou de manifestações **críticas ao órgão ao qual pertença**, em veículos de comunicação virtuais, são condutas passíveis de apuração disciplinar;
- b) as condutas de servidores que **tragam repercussão negativa à imagem e credibilidade de sua instituição**, na forma da alínea anterior, caracterizam o **descumprimento do dever de lealdade** expresso no art. 116, II, da Lei 8.112/90;
- c) as responsabilidades estatutárias e éticas impostas ao servidor público atuam como circunstâncias limitadoras dos seus interesses privados, permitindo a sua responsabilização disciplinar por condutas irregulares praticadas na esfera privada, desde que estas estejam relacionadas às atribuições do cargo em que se encontre investido;
- d) a solução de conflitos de entendimento e interesses que extrapolem a esfera comum dos debates de ordem interna deve, ordinariamente, ocorrer no âmbito do próprio órgão de lotação do servidor, por meio dos canais internos competentes;
- e) as instituições públicas podem ser sujeitos passivos de atos de desapareço por parte de servidor, na forma do art. 117, V, da Lei 8.112/90;
- f) o conceito de “recinto da repartição”, inserto no art. 117, V, da Lei 8.112/90, deve ser interpretado de forma a reconhecer que o local de trabalho do servidor não se limita ao espaço físico da repartição pública, podendo estender-se a quaisquer ambientes de trabalho externo oficiais;

- g) a identificação funcional do servidor nas mídias sociais, por si só, não é motivo de responsabilização disciplinar, exigindo, além da efetiva divulgação do conteúdo, a verificação de impropriedades no teor das manifestações nele expostas, especialmente no que diz respeito à possível repercussão negativa à imagem ou credibilidade de sua instituição ou em relação aos demais servidores da casa;
- h) cabe exclusivamente às autoridades superiores do órgão, às suas secretarias de comunicação, aos servidores devidamente autorizados, ou outros canais oficiais de interação externa, a comunicação com terceiros em nome da entidade para divulgação de informações internas ou entendimentos da instituição (parágrafo 5.1). (grifo nosso)

Pelo deslinde interpretativo da CGU, tem-se que os servidores públicos poderiam sofrer sanções por se manifestarem publicamente, em geral pelas redes sociais, contra a gestão do governo federal. Segundo a NT, a Administração Pública pode ser “vítima de desapareço” ao ter sua “credibilidade” atacada por servidores públicos em redes sociais. Por essa razão, o servidor deveria evitar possíveis demonstrações de parcialidade no recinto da repartição pública, isto é, evitar manifestações “inadequadas” de juízos de preferência.

Com o propósito de obter mais informações acerca das situações que ensejaram a edição da NT, em agosto de 2022, via plataforma Fala.BR (Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação¹²), solicitou-se as seguintes informações (ANEXO A)¹³: 1) informação sobre o atual andamento do processo 00190.104766/2020-24 e se já houve conclusão e qual foi a decisão; 2) informação sobre o atual andamento do processo 00190.102711/2021-61 e se já houve conclusão e qual foi a decisão; e 3) quantos processos disciplinares foram abertos contra servidores públicos federais em razão de postagens em mídias sociais, em quantos destes processos houve decisão que resultou na demissão ou exoneração do(s) servidor(es) e em quantos a CGU recomendou o arquivamento.

A resposta conclusiva do órgão foi disponibilizada no dia 29 de agosto de 2022 (ANEXO B):

Em atenção à sua solicitação, seguem as informações conforme questionamentos 1,2 e 3:

¹² Plataforma disponível por meio do link <https://falabr.cgu.gov.br>.

¹³ Tipo de Manifestação: acesso à informação. Esfera: Federal. Número: 00106.009695/2022-21. Órgão destinatário: CGU – Controladoria-geral da União. Data de cadastro: 08/08/2022. Registrado por Déborah Boechat Corrêa Lima.

- 1) No âmbito do processo nº 00190.104766/2020 -24, concluído em 09/07/2020, foi emitida a Nota Técnica nº 1556/2020/CGUNE/CRG. Além disso, para melhor compreensão da referida Nota, e tendo em vista sua repercussão, foi disponibilizada a Nota Técnica nº 818/2021 COAC/DICOR/CRG (2492968) para todo o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal - SISCOR, cujos encaminhamentos seguem também em anexo.
- 2) O processo 00190.102711/2021-61 foi arquivado por ausência de materialidade de infração correcional quanto à representação constante dos autos.
- 3) Em relação ao solicitado no item 3, não existe na lista de assuntos dos sistemas correccionais o assunto "postagens em mídias sociais" ou qualquer outro se assemelha ao objeto do presente pedido de informação e, por isso, não é possível informar a quantidade de processos abertos com base no assunto. Em complemento, cumpre informar que dados relativos aos procedimentos correccionais do Poder Executivo Federal encontram-se em transparência ativa por meio do Painel Correição em Dados (<http://paineis.cgu.gov.br/corregedorias/index.htm>), meio em que o cidadão pode, nas diversas abas, obter dados e diversas informações sobre a atividade correcional. (...) Sobre o uso do Painel Correição em Dados, há o manual do painel (<http://paineis.cgu.gov.br/MANUAL/Manual%20Painel%20Corregedoria.pdf>), documento que contempla informações sobre o uso do sistema, bem como o detalhamento da origem dos dados constantes em cada uma das abas. Atenciosamente, Área responsável pela resposta: Coordenação-Geral de Admissibilidade Correcional - COAC; Coordenação-Geral de Uniformização de Entendimentos - CGUNE; e Coordenação-Geral de Modernização- CGM.

A partir das informações da CGU, confirmou-se o episódio que ensejou a edição da NT. Embora em sua íntegra não conste a indicação dos fatos, é possível verificar na publicação dos Termos de Ajustamento de Conduta (TACs), no Diário Oficial da União (DOU) do dia 02/03/2021, que o Processo nº 00190.104766/2020-24 foi movido pela CGU contra dois professores da Universidade Federal de Pelotas (UFPel), do Estado do Rio Grande do Sul, que teriam criticado a atuação do governo federal no combate à pandemia de Covid-19.¹⁴

Em meados de fevereiro de 2020, os docentes da UFPel Pedro Rodrigues Curi Hallal e Eraldo dos Santos Pinheiro foram alvos de processo movido pela CGU que desembocou na celebração de dois TACs. Segundo a Controladoria, os

¹⁴ BRASIL. Diário Oficial da União. Imprensa Nacional. Termos de Ajustamento de Conduta disponíveis em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/extrato-de-termo-de-ajustamento-de-conduta-306120859> e <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/extrato-de-termo-de-ajustamento-de-conduta-306120937> – ambos publicados no Diário Oficial da União no dia 02/03/2021, Edição: 40, Seção: 3, Página 117. Acessos em: 22 maio 2023.

professores teriam proferido ofensas contra o então presidente da República Jair Bolsonaro.

Nos TACs, há a indicação de que os professores responderam ao processo administrativo em razão de conteúdos veiculados em uma *live* transmitida no canal oficial da Universidade, no Youtube. É utilizada a mesma descrição dos fatos para ambos os extratos publicados no DOU:

Descrição do Fato: Proferir manifestação desrespeitosa e de desprezo direcionada ao Presidente da República, quando se pronunciava como Professor da Universidade Federal de Pelotas - UFPel, durante transmissão ao vivo de Live nos canais oficiais do Youtube e do Facebook da Instituição, no dia 07/01/2021, que se configura como "local de trabalho" por ser um meio digital de comunicação online disponibilizado pela Universidade (art. 117, V, da Lei 8.112/1990).

Na ocasião da *live*, os docentes teceram críticas ao ex-presidente da República. Na oportunidade, Pedro Hallal referiu-se a Jair Bolsonaro como um governante "desprezível"¹⁵.

O processo advém de representação do deputado federal Bibó Nunes (PSL-RS) à CGU, pois considerou a fala dos professores como infração disciplinar por manifestação desrespeitosa e de desprezo direcionada ao chefe do Executivo Federal. As manifestações dos docentes ocorreram após o resultado das eleições para a reitoria da UFPel no final de 2020. Os professores foram contra a nomeação da segunda mais votada no processo eleitoral da universidade pelo ex-presidente.

A previsão legal é de que reitores de Universidades Federais sejam nomeados pelo chefe do Executivo Federal dentre os indicados em listas tríplices

¹⁵ Cf.: MY NEWS. Mordida a Pedro Hallal. Youtube, transmitido ao vivo em 4 de março de 2021. A partir do minuto 04:12, Pedro Hallal explica a denúncia apresentada pelo deputado Bibó Nunes (PSL) que o levou a assinar um acordo em que ele se compromete a não falar mal do ex-presidente. O Termo de Ajustamento foi assinado para evitar o prosseguimento do processo administrativo. Numa *live* da universidade, Pedro se referiu ao ex-presidente como "o senhor é desprezível". Disponível em <https://www.youtube.com/live/vv3hOwhU7_Q?feature=share&t=252>. Acesso em: 21 maio 2023. Em entrevista concedida ao jornal O Globo em 5 de março de 2021, Pedro Hallal afirmou que continuaria fazendo críticas ao governo, mesmo diante do processo disciplinar aberto contra ele pela CGU. Fonte: <https://oglobo.globo.com/brasil/apos-ato-da-cgu-ex-reitor-da-ufpel-diz-que-nao-recuara-se-objetivo-do-processo-era-me-censurar-tiro-saira-pela-culatra-24911592>. Acesso em: 21 maio 2023

elaboradas pelos conselhos universitários¹⁶, porém, havia a tradição da nomeação do primeiro colocado na lista tríplice. Houve, também, críticas em referência à condução da pandemia de covid-19 pelo governo federal. A CGU convocou os professores para prestarem esclarecimentos sobre os fatos e, para interromperem o prosseguimento do processo administrativo disciplinar, assinaram os TACs comprometendo-se a não repetirem os atos por dois anos¹⁷.

O episódio foi objeto de inúmeras reportagens jornalísticas e desencadeou uma série de reações de outros integrantes da Administração, de sindicatos e associações¹⁸.

Apesar de não possuir caráter vinculante, a referida nota técnica, consequência de uma construção interpretativa a partir desse caso concreto, que resultou na celebração de TACs para evitar punições, tornou-se referência na análise, condução e (possível) aplicação de sanções administrativas a casos semelhantes.

O generalismo aplicado às justificativas utilizadas na NT, sob o pretexto de evitar que opiniões divulgadas por servidores em redes sociais afetem negativamente a Administração Pública, indicou um movimento brusco do governo passado contra a liberdade de expressão (SOUZA NETO; ANTUNES; CARDOSO JR., 2020).

1.2 Reações à Nota Técnica nº 1556/2020

¹⁶ BRASIL. Decreto nº 1.916, de 23 de maio de 1996. “Art. 1º O Reitor e o Vice-Reitor de universidade mantida pela União, qualquer que seja a sua forma de constituição, serão nomeados pelo Presidente da República, escolhidos dentre os indicados em listas tríplices elaboradas pelo colegiado máximo da instituição, ou por outro colegiado que o englobe, instituído especificamente para este fim.” Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1916.htm>. Acesso em: 23 maio 2023

¹⁷ Fonte: AGENDA DE EMERGÊNCIA da LAUT. Controladoria-Geral da União instaura Processo Disciplinar contra professores críticos a Bolsonaro, 2 de março de 2021. Disponível em <<https://agendadeemergencia.laut.org.br/2021/03/controladoria-geral-da-uniao-cgu-instaura-processo-disciplinar-contra-professores-criticos-a-bolsonaro/>>. Acesso em: 23 maio 2023

¹⁸ Cf.: Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário e do MPU (SINDJUS) - <<https://sindjusdf.org.br/2020/08/06/sindjus-df-repudia-censura-a-servidores-externando-preocupacao-com-nota-tecnica-da-cgu>>; Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (ANESP) - <<https://anesp.org.br/todas-as-noticias/2020/8/2/nt-cgu-liberdade-de-expressao>>; Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH) - <https://www.gov.br/mdh/pt-br/acao-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-de-direitos-humanos-cndh/NotapublicadoCNDHrepudianotatcnicadaCGUqueprevigilnciaaservidoras_esnasredessociais.pdf> -> Acessos em: 23 maio 2023

Contraopondo-se à interpretação da CGU, em agosto de 2020, a Confederação Nacional das Carreiras Típicas de Estado (Conacate) e o Partido Socialista Brasileiro (PSB) ajuizaram no Supremo Tribunal Federal (STF) Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) – respectivamente as ADIs 6499 e 6530.

A ADI 6499, ajuizada com pedido liminar em 3 de agosto de 2020, foi distribuída pelo parâmetro comum (sorteio) ao Ministro Ricardo Lewandowski. Segundo a Conacate, a NT possui caráter normativo no âmbito do serviço público federal, por ter sido veiculado pela CGU, a qual possui atribuição correccional, e que pode dar ensejo a perseguições políticas ou ideológicas, além de ofender direitos constitucionalmente assegurados aos servidores públicos federais, especialmente a liberdade de manifestação do pensamento, de consciência e de convicções filosóficas e políticas.

Para a Confederação, a nota impedia qualquer exteriorização compreendida pela Administração como desrespeitosa, pois “a subjetividade das previsões contidas no ato administrativo concede brechas que propiciam perseguições políticas e ideológicas, vulnerando o princípio da impessoalidade e moralidade da Administração - art. 37, caput, CF”.

O Ministério Público Federal (MPF) opinou pelo não conhecimento da ADI, arguindo que a NT é desprovida de aptidão normativa para caracterizar ato impugnável em ação de controle concentrado de constitucionalidade perante o STF. Considerando a importância da matéria e a emergência de saúde pública decorrente do surto do coronavírus, o relator determinou a aplicação do rito processual previsto no art. 12 da Lei 9.868/1999¹⁹.

Ajuizada em 6 de agosto de 2020, a ADI 6530 foi distribuída por prevenção à ADI 6499 também ao relator Ministro Ricardo Lewandowski. O Partido Socialista Brasileiro (PSB) pediu ao Supremo a interpretação conforme a Constituição Federal aos dispositivos do Regime Jurídico Único dos servidores públicos federais (Lei nº 8.112/1990).

¹⁹ BRASIL. Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999: Art. 12. Havendo pedido de medida cautelar, o relator, em face da relevância da matéria e de seu especial significado para a ordem social e a segurança jurídica, poderá, após a prestação das informações, no prazo de dez dias, e a manifestação do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, sucessivamente, no prazo de cinco dias, submeter o processo diretamente ao Tribunal, que terá a faculdade de julgar definitivamente a ação.

Para o PSB, a NT da CGU ampliou desproporcionalmente o conceito de “recinto da repartição”, atingindo de forma indistinta todos os atos da vida privada do servidor público, sobretudo os praticados em ambiente virtual. O partido sustentou que, ao estipular espécie de censura prévia, a interpretação conferida à Lei nº 8.112/1990 pela CGU configura manifesta violação do direito fundamental à liberdade de expressão, garantido pelo artigo 5º, IV, da CF.

Em pedido liminar, a agremiação requereu a determinação da suspensão de qualquer tipo de apuração ou punição administrativa e judicial contra servidores públicos que tenha como base a interpretação conferida pela NT nº 1556/2020 aos artigos 116, II e III, e 117, V, da Lei nº 8.112/1990. No mérito, defendeu que o STF afaste os efeitos sancionatório da norma. Nesta ação, o relator também adotou o rito especial do art. 12 da Lei nº 9.868/1999.

No dia 5 de março de 2021, o PSB propôs a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 800, a qual foi distribuída por sorteio também ao Ministro Ricardo Lewandowski.

Na ADPF, o partido requereu a concessão de medida cautelar para determinar a suspensão de qualquer tipo de apuração ou punição administrativa e judicial contra docentes ou servidores públicos, com base na manifestação de opinião direcionadas ao governo federal ou ao então presidente da República Jair Bolsonaro proferidas no local de trabalho, especialmente os procedimentos que tenham por base a inconstitucional interpretação do art. 117, V, da Lei nº 8.112/1990. No mérito, postulou pela procedência da arguição, ratificando a liminar eventualmente concedida, para afastar qualquer possibilidade de punição ou apuração administrativa nos termos expostos.

Em decisão monocrática, no dia 9 de março de 2021, negou-se seguimento à ADI 6530 e o processo foi extinto sem julgamento de mérito. A decisão previu que notas técnicas não têm densidade normativa suficiente para permitir o controle abstrato de constitucionalidade pelo STF.

Segundo Lewandowski, cabe à CGU exercer seu poder regulamentar por meio da edição de determinados atos normativos, mas as notas técnicas não se incluem nessas hipóteses normativas, pois não têm, em princípio, aptidão jurídica para

a produção de efeitos concretos, tratando-se de mera interpretação da lei para fins internos ao órgão.

Apesar do caráter processual da decisão, o Ministro sinalizou a reprovabilidade da NT questionada, que, segundo ele, ignorou a proteção constitucional conferida à liberdade de pensamento, de expressão, de informação, de reunião, conjugada a inúmeros outros direitos de primeira geração e da máxima envergadura.

Lewandowski corroborou, ainda, que a jurisprudência do Supremo tem reafirmado a impropriedade da utilização do controle abstrato de constitucionalidade para a averiguação da validade desse tipo de ato, ante a ausência de um coeficiente mínimo de generalidade, abstração e impessoalidade.

Houve a interposição de agravo regimental pelo PSB, o qual, por maioria, não foi provido. O Partido também opôs embargos, que foram rejeitados. A decisão transitou em julgado e os autos arquivados em 25 de novembro de 2021.²⁰

Também em março de 2021, no dia 11, o partido Cidadania ajuizou a ADI 6744 para requerer que os dispositivos 116, II e IX, e 117, V, da Lei nº 8.112/90 fossem interpretados de forma a impedir medidas de censura à liberdade de expressão e de cátedra dos docentes de universidades públicas e à autonomia universitária.

A ação foi distribuída por prevenção à ADI 6530 e, por isso, distribuída ao Ministro Ricardo Lewandowski. Na petição inicial, o partido aduziu que os referidos artigos estavam sendo utilizados, em verdade, para violar direitos fundamentais e princípios norteadores da educação, todos previstos na CF.

Registra-se que, na ADI 6744, o Cidadania narrou contradições entre entendimentos da própria CGU. Teria o órgão, em manual elaborado para orientação e auxílio daqueles que trabalham com processos administrativos disciplinares, indicado que a ação passível de punição é aquela praticada por servidor público que acaba por perturbar a ordem da repartição com manifestações excessivas de admiração ou menosprezo em relação aos colegas ou demais pessoas com quem se relaciona em razão do cargo, prejudicando assim a boa ordem do ambiente de

²⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 6530. Relator Min. Ricardo Lewandowski. Disponível em <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5973333>>. Acesso em: 20 maio 2023.

trabalho. Dispôs, ainda, que elogios e críticas são normais no ambiente de trabalho e que não são vedadas pelo art. 117, V, da Lei nº 8.112/90. Também disse que o dispositivo protege a boa ordem da repartição e não a manifestação de opiniões ou a discussão de fatos e temas inerentes à repartição²¹.

Considerando o objeto comum de tais ações, o Ministro Ricardo Lewandowski negou seguimento à ADI 6499 e à ADPF 800, em 11 de outubro de 2021, bem como à ADI 6744 no dia 19 de outubro de 2021, pelos mesmos motivos expostos na decisão da ADI 6530: a NT da CGU não se sujeita ao controle abstrato de constitucionalidade.

Somente no bojo da ADI 6499 e da ADPF 800 foram interpostos agravos regimentais e ambas as ações se encontram conclusas para decisão²².

A publicação da nota também sofreu reações do Poder Legislativo. Os deputados federais Tabata Amaral (PDT-SP), Professor Israel Batista (PV-DF) e Célio Studart (PV-CE), em 4 de agosto de 2020, apresentaram o Projeto de Decreto Legislativo de Sustação de Atos Normativos do Poder Executivo nº 352/2020 para sustar a aplicação da Nota Técnica e evitar a criação de regras anômalas e inconstitucionais a determinados servidores públicos.

Em 9 de julho de 2021, a proposição foi devolvida aos autores e, posteriormente, arquivada pelo presidente da Câmara dos Deputados nos seguintes termos: “não será possível dar seguimento à proposição em apreço, por contrariar o disposto no artigo 49, inciso V da Constituição Federal”²³.

Já em 12 de agosto de 2020, o senador Alessandro Vieira (Cidadania/SE) apresentou o Projeto de Decreto Legislativo nº 368/2020, que possui os mesmos termos do PDL que tramitava da Câmara. Este, por sua vez, está ativo e no dia 18 de

²¹ Registra-se que consta este posicionamento da CGU em relação à aplicação do art. 117, V, da Lei nº 8.112/90, no Manual de Processo Administrativo Disciplinar [versão atualizada até maio de 2022]. Disponível em <<https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/68219>>. Acesso em: 24 maio 2023.

²² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 800. Disponível em <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6125254>>. Ação Direta de Inconstitucionalidade 6499. Disponível em <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5970469>>. Relator Min. Ricardo Lewandowski. Consultados em 24 de maio de 2023 às 21h.

²³ BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Decreto Legislativo de Sustação de Atos Normativos do Poder Executivo nº 352 de 2020. Ficha de tramitação legislativa disponível em <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2259321>. Acesso em: 24 maio 2023.

maio de 2023, o plenário do Senado enviou a matéria para a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, aguardando a designação de relator²⁴.

1.3 O abrandamento da posição da CGU após a repercussão negativa da Nota Técnica nº 1556/2020

Como apontado pela própria CGU, na resposta ao pedido de informação indicado na seção anterior²⁵, o processo nº 00190.104766/2020-24 foi concluído e arquivado em 09/07/2020, após a emissão da NT nº 1556/2020 e a assinatura dos TACs pelos professores da UFPel. Entretanto, para melhor compreensão da referida nota, e tendo em vista sua repercussão, foi disponibilizada a Nota Técnica nº 818/2021 COAC/DICOR/CRG para todo o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal.

A NT nº 818/2021 advém da abertura do processo nº 00190.102711/2021-61 contra o professor Christian Edward Cyril Lynch na qualidade de pesquisador da Fundação Casa de Rui Barbosa, instituição pública federal ligada à Secretaria Especial de Cultura do Ministério do Turismo.

Conforme anexo encaminhado pela CGU junto ao pedido de acesso à informação (ANEXO B), a então presidente da Fundação, Letícia Dornelles, no dia 25 de março de 2021, encaminhou ofício à Controladoria solicitando providências quanto à conduta do pesquisador, que “ofendeu repetidamente e publicamente autoridades federais, em especial o senhor presidente da República e ministros” por meio de postagens feitas em rede social privada e em artigos publicados na imprensa nacional.

Em 31 de março de 2021, a Corregedoria-geral da União realizou juízo de admissibilidade referente a tal denúncia e, por meio da NT nº 818/2021, esclareceu os pressupostos para aplicação do entendimento externado pela NT nº 1556/2020/CGUNE/CRG.

²⁴ BRASIL. Senado Federal. Projeto de Decreto Legislativo nº 368 de 2020. Ficha de tramitação legislativa disponível em <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/143962>>. Acesso em: 24 maio 2023.

²⁵ Tipo de Manifestação: acesso à informação. Esfera: Federal. Número: 00106.009695/2022-21. Órgão destinatário: CGU – Controladoria-Geral da União. Data de cadastro: 08/08/2022. Registrado por Déborah Boechat Corrêa Lima.

Nessa oportunidade, a CGU realizou *distinguishing* entre os fatos narrados nas denúncias que originaram as NTs. Para ela, nas postagens de Lynch não há qualquer menção ao fato de ser servidor público federal ou indicativo de que as referidas mensagens foram publicadas nesta condição.

No artigo publicado em 13 de junho de 2020, no jornal Folha de São Paulo, consta que ele se apresenta como “Professor do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro”. Em outras publicações no mesmo jornal, ele se apresenta como “professor do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Uerj (Universidade do Estado do Rio de Janeiro)” e “autor de ‘Da Monarquia à Oligarquia: História Institucional e Pensamento Político Brasileiro (1822-1930)’ (ed. Alameda), entre outros livros”.

Assim, em razão da ausência de vinculação entre as postagens e o artigo publicado por Lynch e sua condição de servidor público federal, reconhece-se que os registros contidos na denúncia não têm relevância disciplinar na esfera federal. “A rigor, parece evidente que nenhuma das publicações constantes dos autos foram publicadas pelo servidor no exercício de suas atribuições, ou em situação que tenham a mínima relação com elas” (parágrafo 21 da NT nº 818/2021). Vale replicar aqui a íntegra do subtítulo por meio do qual realizou-se o cotejo:

4. DA INADEQUAÇÃO ENTRE O CASO ATUAL E OS PRECEDENTES FIRMADOS PELA CGU

22. Recentemente, a Controladoria-Geral da União, nos autos do procedimento nº 00190.100589/2021-98, celebrou Termo de Ajustamento de Conduta com dois servidores públicos vinculados à Universidade Federal de Pelotas que, supostamente, teriam proferido ofensas em desfavor de autoridade federal. Esse caso foi objeto de inúmeras reportagens jornalísticas e terminou por desencadear uma série de equívocos e mistificações, pela forma como foi abordado por alguns veículos de comunicação.

23. O fato, contudo, é que o contexto que justificou a atuação da CGU no caso envolvendo os servidores da Universidade Federal de Pelotas é completamente distinto do narrado no Ofício Nº 0100/2021/PRES/FCRB.

24. À título argumentativo, cumpre comparar as duas situações.

25. Na situação trazida pela presidente da Fundação Casa de Rui Barbosa, o que há são manifestações publicadas em rede social privada e em artigo de jornal, sem que o autor das publicações, em momento algum, ostente a sua condição paralela de servidor público federal. É dizer: o que existe é a opinião do cidadão Christian Edward Cyril Lynch e não uma manifestação do servidor público federal Christian Edward Cyril Lynch.

26. Na situação que envolveu os servidores da Universidade Federal de Pelotas, o que havia era um evento administrativo oficial da Universidade, transmitido em tempo real pelos canais oficiais do Youtube e do Facebook da Instituição, com a participação de inúmeras pessoas, dentre elas dois servidores públicos federais, que, no exercício de suas atribuições, e ostentando publicamente essa condição, verbalizaram ofensas pessoais a terceiro.

27. Foi todo esse contexto, agregado ao fato de não haver condições objetivas de a Universidade Federal de Pelotas apurar a conduta de um dos servidores que profeririam palavras supostamente ofensivas a terceiro, que justificou e legitimou a atuação da CGU naquele caso.

28. Repare que, conforme registrado acima, o caso envolvendo Christian Edward Cyril Lynch é – em tudo e por tudo – diverso daquele relacionado à Universidade Federal de Pelotas, desautorizando por completo qualquer tipo de atuação correcional por parte da CGU.

Quanto às postagens do pesquisador, consta que, apesar da utilização de palavras ríspidas dirigidas a algumas autoridades federais, ele não as fez no exercício de suas atribuições de servidor público federal ou em contexto a elas relacionado, o que impede o acionamento da via disciplinar, como exclamado no parágrafo 32 da NT 818:

32. Em um exercício meramente comparativo, volto a citar o caso envolvendo os servidores vinculados à Universidade Federal de Pelotas. A repercussão em torno daquele caso, em algum momento, deu a entender que a CGU teria atuado porque o destinatário das supostas ofensas proferidas teria sido o presidente da República. **O equívoco foi total!** Fosse quem fosse o destinatário das ofensas proferidas naquele caso, caberia à CGU atuar. E isso porque o Direito Disciplinar não existe para proteger A ou B, mas, sim, para garantir a plena harmonia entre os agentes públicos com os valores e as finalidades da Administração Pública. (grifo nosso)

Ainda, quanto à publicação realizada por Lynch no jornal Folha de São Paulo, foi reforçado que o simples fato de o destinatário das palavras ditas ser o presidente da República não tem, isoladamente, relevância correcional. Mais, essas palavras também possuem opiniões de natureza política, as quais encontram guarida em razão da vivência científica do autor, porquanto a CGU tem entendimento consolidado de que manifestações de caráter técnico-científico e opiniões de natureza política não sofrem qualquer tipo de restrição na esfera correcional.

Assim, nesse paradigma, a CGU pontuou que a primeira condição para a aplicação do artigo 117, V, da Lei nº 8.112/90 – proibição de promover manifestação

de apreço ou despreço no recinto da repartição – é o ato ser praticado por servidor público federal no exercício de suas atribuições.

E, apenas em três situações, que são tratadas como crime ou contravenção penal, que pode se considerar a manifestação de despreço: 1) ofensa caluniosa, difamatória ou injuriosa a colegas de trabalho, autoridades e instituições públicas ou a usuários de serviço público; 2) promoção de situações discriminatórias em virtude de raça, gênero, condição física, orientação cultural ou religiosa; 3) incitação, apologia ou prática de infração de natureza penal, civil, administrativa ou eleitoral²⁶.

Na última conjectura, pontuou-se que, numa eventual manifestação de (des)apreço à política pública ou à medida econômica ou administrativa, a CGU salienta que somente seria possível desencadear algum tipo de apuração disciplinar se restar demonstrado que o servidor público violou dever específico de reserva sobre o assunto ou ocasionou, com dolo ou culpa grave, dano material ou imaterial ao órgão, entidade ou empresa a que ele se vincula.

Sob tais considerações, recomendou-se que a denúncia contra Lynch fosse arquivada por ausência de materialidade de infração correcional quanto à representação, o que foi acatado pela autoridade superior do órgão.

1.4 Atual posicionamento da CGU sobre a Nota Técnica nº 1556/2020

Como indicado anteriormente, o objetivo da NT 1556 era adequar o alcance do dever de “ser leal às instituições a que servir” e da proibição de “promover manifestação de apreço ou despreço no recinto da repartição”, ambos previstos na Lei nº 8.112/1990, às hipóteses de condutas irregulares de servidores públicos federais pela suposta má utilização dos meios digitais de comunicação.

Após a mudança de governo ocorrida, em razão da eleição de Luiz Inácio Lula da Silva em outubro de 2022, houve a consequente indicação de nova direção para a CGU com a nomeação do Ministro Vinícius Marques de Carvalho.

²⁶ Parágrafo 47 da NT nº 818/2021.

Em 23 de janeiro de 2023, o órgão revogou a NT nº 1556/2020, pelas seguintes razões²⁷:

Considerando que esta Controladoria-Geral da União deve prezar pela defesa dos direitos fundamentais garantidos pela Constituição Federal, bem como pela manutenção dos valores e do regime democrático; Considerando as controvérsias em torno de possíveis interpretações resultantes do documento supracitado que possam causar danos à liberdade de expressão de agentes públicos; Considerando a necessidade de reavaliação do entendimento externado que envolve tema tão sensível no âmbito da Administração Pública; Considerando a necessidade de maior aprofundamento e debate da questão com consulta pública a servidores e o envolvimento de suas entidades representativas; Decido pela revogação da Nota Técnica nº 1556/2020/CGUNE/CRG, de 03 de julho de 2020. (grifo nosso)

Vale dizer que, no caso concreto dos professores gaúchos, as críticas realizadas em nada desbordaram do respeito às regras do jogo democrático, especialmente naquele momento de pandemia e ânimos radicalizados, atravessados pela angústia do momento, cujos eventuais abusos da liberdade de expressão deveriam ser flexibilizados.²⁸

De acordo com a notícia veiculada no portal eletrônico da própria CGU²⁹, segundo levantamento realizado pela Corregedoria-Geral da União não foram identificados, no âmbito do Poder Executivo Federal, processos de apuração ou mesmo sanções disciplinares que tenham utilizado como fundamento a NT nº 1556/2020.

²⁷ BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). Corregedoria-Geral da União (CRG). Coordenação-Geral de Uniformização de Entendimentos (CGUNE). Despacho de 16 de janeiro de 2023. Trata-se de despacho referente à Nota Técnica nº 1556/2020/CGUNE/CRG, de 03 de julho de 2020, que teve por objeto o estudo e a interpretação do conteúdo de dispositivos referentes a deveres e proibições constantes na Lei nº 8.112/1990. Revogação. Disponível em <<https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/69600>>. Acesso em: 28 maio 2023.

²⁸ Nesse sentido, conferir a decisão do Superior Tribunal de Justiça no julgamento do *Habeas Corpus* nº 653641 de Tocantins, de Relatoria do Ministro Ribeiro Dantas, ocorrido em 23/06/2021, que ficou conhecido como o caso do “pequi roído”. Fonte: STJ tranca inquérito contra autor de outdoors que comparavam Bolsonaro a pequi roído. Disponível em <<https://www.stj.jus.br/sites/portaldp/Paginas/Comunicacao/Noticias/23062021-STJ-tranca-inquerito-contr-a-autor-de-outdoors-que-comparavam-Bolsonaro-a-pequi-roido.aspx>>. Acesso em: 28 maio 2023.

²⁹ Notícia disponível em <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2023/01/cgu-revoga-nota-tecnica-que-fixava-entendimento-sobre-manifestacao-de-servidores-em-midias-digitais>>. Acesso em 28/05/2023.

Acertada a decisão que revogou a NT nº 1556, pois a interpretação ali externada alarga a discricionariedade do governante na aplicação do conceito de dever de lealdade, afastando o princípio constitucional da impessoalidade, redundando na ofensa ao direito fundamental à liberdade de expressão dos servidores públicos.

Pela ótica do monitoramento estatal ou governamental sobre o conteúdo crítico direcionado ao governo ou aos governantes, manifestado por servidores públicos em mídias sociais, o evento que envolveu os professores de Pelotas não é isolado, como será demonstrado no próximo capítulo. Esse episódio trouxe à tona o que estava em curso: a institucionalização da perseguição e da intimidação de servidores públicos, por meio de um controle político prévio e abusivo.

2. A DETURPAÇÃO DO DEVER DE LEALDADE COMO CONTROLE POLÍTICO DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS

Também em 2020, ao final do mês de junho, o partido Rede Sustentabilidade (Rede) ajuizou, perante o Supremo, com requerimento de medida cautelar, a ADPF 722 contra ato do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) de promover investigação sigilosa sobre um grupo de 579 servidores federais e estaduais de segurança identificados como integrantes do “movimento antifascismo” e professores universitários.

De acordo com a agremiação, o MJSP teria produzido, em 5 de junho de 2020, dossiê com nomes, fotografias e endereços de redes sociais dos servidores monitorados. Os arquivos teriam abordagens críticas ao ex-presidente Jair Bolsonaro e um relatório teria sido distribuído às Administrações Públicas federal e estaduais.

Segundo o Rede, o Ministro da Justiça, sob a desculpa de exercer atividade de inteligência, estaria utilizando o aparelhamento estatal para promover perseguições políticas e ideológicas, haja vista que integrantes do governo federal pretenderiam interferir de maneira ilegal no direito à liberdade de expressão e pensamento de servidores públicos.

Além de pedido de abertura de inquérito, para apurar eventual prática de crime por parte do Ministro da Justiça, o partido solicitou: 1) que a produção de informações de inteligência estatal sobre integrantes do “movimento antifascista” fosse imediatamente suspensa; 2) que o dossiê fosse enviado ao STF para análise; 3) que o MJSP prestasse informações sobre conteúdos produzidos em 2019 e 2020 e, por fim, 4) que o órgão se abstinhasse de produzir e disseminar conteúdos que tenham como fim constranger cidadãos.³⁰

Em sessão plenária no dia 20 de agosto daquele ano, o STF, preliminarmente e por maioria, conheceu da ADPF, vencido o Ministro Marco Aurélio, que entendia a via inadequada. No mérito, por maioria, foi deferida a medida cautelar e determinada a suspensão de todo e qualquer ato do MJSP de produção ou compartilhamento de informações sobre a vida pessoal, escolhas políticas, práticas

³⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 722. Relatora Ministra Cármen Lúcia. Tribunal Pleno, Sessão Virtual de 6.5.2022 a 13.5.2022.

cívicas de cidadãos, servidores públicos federais, estaduais e municipais identificados como integrantes de movimento político antifascista, professores universitários e quaisquer outros que exerçam seus direitos de livremente se expressar, reunir e se associar nos limites da lei.

Em maio de 2022, o Supremo confirmou a liminar anteriormente concedida para suspender os atos de investigação do MJSP naquele contexto e, por maioria, declarou inconstitucionais os atos praticados. Ainda determinou a cessação de investigações secretas da vida de quem quer que seja fora dos suportes constitucionais e legais garantidores do devido processo legal e do direito ao contraditório.

Em seu voto pela procedência do pedido, a relatora, Ministra Cármen Lúcia, corroborou que o serviço de inteligência é para a segurança pública, a segurança nacional e para garantir o cumprimento eficiente dos deveres do Estado. Contudo, não pode ser desempenhado fora dos limites legais e constitucionais, “sob pena de comprometer a democracia em sua instância mais central, que é a de garantia dos direitos fundamentais”. Afirmou que as atividades de inteligência devem observar o regime democrático, no qual não é tolerável perseguir opositores e aparelhar politicamente o Estado.

Ainda, a relatora enfatizou que a coleta de dados, a produção de informações e o seu compartilhamento entre os órgãos do Sistema Brasileiro de Inteligência devem estar vinculados ao interesse público – “o uso da máquina estatal para a colheita de informações de servidores com postura política contrária ao governo caracteriza desvio de finalidade e afronta aos direitos fundamentais de livre manifestação do pensamento, de privacidade, reunião e associação”.

O Ministro Nunes Marques foi o único que divergiu da relatora. Para ele não houve comprovação da existência de atos que tenham violado garantias constitucionais por parte do MJSP, mas sim relatórios pautados na segurança pública para prevenir possíveis tumultos, agressões físicas e depredação do patrimônio público e privado.³¹

³¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 722. Relatora Ministra Cármen Lúcia. Tribunal Pleno, Sessão Virtual de 6.5.2022 a 13.5.2022.

A tentativa de controlar a força do pensamento crítico de servidores públicos também alcançou servidores públicos da carreira ambiental federal.

Em março de 2021, uma associação³² de servidores do Estado do Rio Grande do Norte ligados ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) ajuizou ação civil pública objetivando a suspensão de duas portarias do Ibama que continham orientações sobre as condutas éticas que devem ser adotadas por servidores em redes sociais.

Segundo a referida associação, essas normativas impõem restrições à liberdade de expressão de servidores do ente ao estabelecer um padrão comportamental que limita o direito do servidor de questionar publicamente, em especial por mídias sociais digitais, atos da Administração Pública.

O MPF, pela Procuradoria da República no Rio Grande do Norte³³, defendeu que as portarias consistem em normas que empregam a censura à liberdade de manifestação de pensamento, informação, expressão e comunicação dos servidores do Ibama. A ação foi julgada improcedente e se encontra em fase de apelação³⁴.

Em todas as situações narradas, vê-se a aplicação enviesada do dever de lealdade dos servidores públicos pela confusão de acreditar que um comportamento ético e condigno com a função pública exercida é sinônimo de subserviência e ausência de criticidade – o que vai de encontro ao direito constitucional da liberdade de expressão.

2.1 A proteção constitucional da liberdade de expressão no Brasil

³² Associação dos Servidores da Carreira de Especialista em Meio Ambiente e do Plano Especial de Cargos do Ministério do Meio Ambiente e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis no Rio Grande do Norte (ASCEMA/RN).

³³ Fonte: “Lei da Mordada”: MPF é contra censura e repressão a servidores do Ibama - Portarias do órgão preveem sanções disciplinares por críticas em redes sociais. Disponível em <<https://www.mpf.mp.br/rn/sala-de-imprensa/noticias-rn/201clei-da-mordaca201d-mpf-e-contra-censura-e-repressao-a-servidores-do-ibama>>. Acesso em: 27 maio 2023.

³⁴ Tribunal Regional Federal da 5ª Região. Ação Civil Pública nº 0807392-98.2020.4.05.8400. Extrato processual disponível em <<https://pje.trf5.jus.br/pjeconsulta/ConsultaPublica/DetalleProcessoConsultaPublica/listView.seam?siqnedIdProcessoTrf=d433a53c9f90dbdee6b90e122f9253bf>>. Acesso em 30/05/2023.

Dada a sua relevância política, social e moral, como delineado por Aline Osório (2015), a liberdade de expressão é um dos direitos mais protegidos na maior parte dos países democráticos. Até mesmo naqueles que não possuem constituições escritas, a exemplo da Inglaterra, adotam a liberdade de expressão como um valor fundamental que guia a formação e a aplicação do Direito.

Esse reconhecimento advém de três principais fundamentos filosóficos utilizados pela jurisprudência norte-americana e reconhecidos pelo ordenamento jurídico brasileiro para justificar a tutela da liberdade de expressão. São elas: a busca da verdade possível, a garantia da dignidade humana e a realização da democracia (OSORIO, 2015).

A partir do fundamento da busca da verdade, nas palavras de Luna Barroso (2022, p. 46), “a liberdade de expressão seria um meio para a obtenção do conhecimento, que só poderia ser alcançado pela colisão entre ideias e opiniões”. Entretanto, há algumas críticas a esse fundamento. Questiona-se a premissa de que a verdade sempre se sobrepõe à falsidade no contexto do embate livre, porque o sentido do que é verdade está aberto a discussões, porquanto no mundo há visões dos mais diversos cunhos ideológicos, religiosos, filosóficos.

No mercado de ideias – local onde, da competição de ideias, as melhores se sobressairiam – também há falhas que o impede de obter resultados ótimos, por não ser capaz de suplantar as desigualdades. Afinal, quem tem mais acesso a recursos econômicos também terá maior acesso aos meios de comunicação e capacidade de alcance e persuasão de seu discurso (BARROSO, Luna, 2022).

Todavia, não obstante a importância das críticas, a concepção da busca da verdade tem sua utilidade para a liberdade de expressão, levando em conta que a livre competição de ideias favorece o debate público, promovendo, com base no pluralismo informativo, o diálogo e a crítica entre e pela sociedade às ações do Estado (OSORIO, 2015).

Os fundamentos da liberdade de expressão comumente aceitos são o da dignidade humana e o da realização da democracia. Este decorre da concepção de que, no ambiente democrático, pressupõe-se a garantia da plena liberdade, a qual é tida como instrumento de garantia também da igualdade política entre os cidadãos, pois todos podem votar, e os votos terão o mesmo peso (igualdade política formal), e

contribuirão para a formação da opinião pública, viabilizando a fiscalização e o controle do poder (soberania popular). Já aquele, preconiza a autonomia individual, atribuindo um valor intrínseco ao indivíduo, colocando a liberdade de expressão como fator imprescindível para a realização existencial do homem e para o desenvolvimento de sua personalidade e o protege da objetificação paternalista ou autoritária de terceiros (BARROSO, Luna, 2022).

Segundo Bernardo Gonçalves Fernandes (2020, p. 484), a liberdade de pensamento e de manifestação significa a tutela constitucional de mensagens passíveis de comunicação, assim como toda “opinião, convicção, comentário, avaliação ou julgamento sobre qualquer temática, seja essa relevante ou não aos olhos do interesse público, ou mesmo dotada – ou não – de valor”. Com isso, tanto a transmissão da mensagem falada ou escrita como a mensagem veiculada por meio de gestos e expressões corporais encontram proteção constitucional.

O texto constitucional de 1988, que marcou a transição da ditadura militar para o regime democrático no Brasil é categórico ao proteger enfaticamente o direito de expressar ideias, opiniões e sentimentos de formas diversas, sem que, em regra, essa manifestação seja submetida a um controle prévio (censura) e sem que necessite de autorização do Estado para ter seu conteúdo divulgado (licença) (BARROSO, Luna, 2022) – artigos 5º, IV, VI, VIII e IX e 220:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato; (...)

VI - é inviolável a liberdade de consciência e de crença, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e a suas liturgias; (...)

VIII - ninguém será privado de direitos por motivo de crença religiosa ou de convicção filosófica ou política, salvo se as invocar para eximir-se de obrigação legal a todos imposta e recusar-se a cumprir prestação alternativa, fixada em lei;

IX - é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença; (...).

Art. 220. A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição.

§ 1º Nenhuma lei conterá dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social, observado o disposto no art. 5º, IV, V, X, XIII e XIV.

§ 2º É vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística.

Contudo, isso não significa que a liberdade de expressão seja insuscetível de restrição. Para casos extremos, a CF prevê meios de contenção de eventuais abusos da liberdade de expressão, tais como o direito de resposta, que deve ser proporcional ao agravo (art. 5º, V), e a inviolabilidade da privacidade, da honra e da imagem (art. 5º, X), todos indenizáveis em caso de dano material ou moral decorrente de sua violação. Nota-se que há uma preferência pela aplicação de sanções *a posteriori*, afastando a linha de censura prévia (BARROSO, Luna, 2022, p. 73).

A Constituição Federal enfatizou a proteção da liberdade de expressão como um dos pilares da democracia participativa. Ela seria aberta para várias formas de atuação do povo nas decisões políticas e nos atos da Administração Pública, contando com institutos de representação, com a participação direta do povo por meio de plebiscito, referendo e iniciativa popular e por outros meios de participação popular na condução das políticas públicas (OSORIO, 2015).

No debate público, o direito de manifestação de ideias e opiniões livres de qualquer coação possibilita ao indivíduo participar das decisões do Estado (MACEDO, 2008). E, aqui, por vezes, usa-se a concepção ampla desse direito. Isso é chamado, por Robert Alexy (2015, p. 341), de direito geral de liberdade: de expressão e manifestação de pensamento, de locomoção, de consciência e crença, de escolha de trabalho ou ofício, de reunião, associação ou de não se associar, entre outras.

Na lição da professora Luna Barroso (2022, p. 74), nesse arcabouço constitucional protetivo identifica-se que o Constituinte atribuiu uma dupla dimensão à liberdade de expressão: a individual, que está relacionada ao direito da pessoa se expressar, se manifestar com liberdade, sem intromissões incongruentes, o que advém de sua própria autonomia individual e da dignidade humana. Também a coletiva, que está atrelada ao direito da coletividade de ter acesso à informação e a manifestações de terceiros.

O professor Daniel Sarmiento (2010, p. 263) explica que a dimensão preponderante da liberdade de expressão é de cunho negativo, pois exige do Estado um dever de abstenção em relação a manifestações de ideias, opiniões pelos indivíduos em sociedade. Por outro lado, a dimensão positiva da liberdade de

expressão exige do Estado ações positivas para que todas as pessoas e grupos tenham reais condições de se expressarem livremente a fim de pluralizar o debate público.

Ainda, no ensino da professora Luna (2022, p. 74), destaca-se que a Constituição, ao abordar a liberdade de expressão como regra geral, leva ao desdobramento de outras três liberdades específicas: a de expressão em sentido estrito, a qual reflete o direito de qualquer pessoa manifestar o que pensa, suas ideias, opiniões, juízos de valor sobre questões diversas, fatos e pessoas; a liberdade de informação, que traduz o direito de individual de ter acesso aos fatos³⁵, e do direito coletivo da sociedade de deles ser informada; e a liberdade de imprensa, que está relacionada ao direito dos meios de comunicação social de exteriorizarem fatos e acontecimentos, ideias, opiniões e manifestações, isto é, de exercerem suas liberdades de expressão em sentido estrito e de informação.

Dessarte, a liberdade de expressão abre caminhos para a realização de outros direitos fundamentais, instrumentalizada como ferramenta para o alcance e exercício dos direitos civis, econômicos, sociais, culturais e, especialmente, os de natureza política, como o direito de votar e de participar do debate público. Mais, justifica-se sua proteção até mesmo para o avanço do conhecimento, da ciência, da preservação do patrimônio histórico-cultural, bem como em relação à possibilidade de intervenção estatal no intuito de regular a expressão, ante o temor do controle governamental (BARROSO, 2023).

E é por possuir tal importância que a liberdade de expressão tem sido abordada por alguns doutrinadores como uma liberdade com posição preferencial (*preferred position*). Tal tese defende o reconhecimento da posição privilegiada da liberdade de expressão em relação a outros direitos fundamentais (BARROSO, 2023).

Não se trata de hierarquia frente a outros direitos, mas de primazia – *prima facie*. Na observação do professor Luís Roberto Barroso (2023), significa que “o ônus argumentativo para sua superação normalmente recairá sobre a parte que defende o

³⁵ CF, Art. 5º, inciso XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado; e inciso XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder; b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal.

direito contraposto”. Essa posição se reflete na jurisprudência do STF, que vem acompanhando os principais tribunais constitucionais do mundo ao atribuir à liberdade de expressão uma posição preferencial, acentuando sua função constitutiva do regime democrático (BARROSO, 2023).

Como consequência dessa primazia, os mecanismos que garantem essa posição precisam ser mais robustos para que efetivamente a liberdade de expressão tenha vantagem no processo de ponderação. Entretanto, essa retórica não tem sido suficiente para assegurar o respeito a tal direito, considerando tantas decisões de juízes e tribunais, legislações e atos do Poder Público que esvaziam essa tese. Nas palavras de Aline Osório (2015, p. 63):

é sintomático dessa falta de eficácia o fato de que os direitos à honra e à boa reputação dos políticos e autoridades públicas têm quase sempre triunfado em casos de colisão com a liberdade de crítica e de debate político, justificando a censura de informações, elevadas indenizações por danos morais e até condenações criminais.

O tema, então, requer um desenvolvimento contínuo, com aprofundamento teórico e jurisprudencial, na elaboração de precedentes inequívocos, informativos e operacionalizáveis, do que significa essa doutrina da posição preferencial no atual contexto jurídico-social brasileiro (OSÓRIO, 2015), especialmente após período de isolamento social em decorrência da pandemia de covid-19 e do ciclo político de intensa crise institucional do governo Bolsonaro (CYRIL-LYNCH; PASCHOETO-CASSIMIRO, 2021).

Por sua função de guardião e de intérprete da Constituição nos mais diversos cenários de conflitos que envolvem a liberdade de expressão, a Suprema Corte brasileira tem protagonizado a definição e delimitação do campo de proteção e restrição desse direito (BARROSO, 2023).

Nesse ambiente, destaca-se a decisão do Supremo que rechaçou a Lei de Imprensa em sua totalidade, em razão de sua associação com o contexto autoritário em que foi formulada – 1967, durante a ditadura militar – para regular a manifestação do pensamento e de informação, e de sua incompatibilidade material insuperável com a Constituição de 1988. Assim, em 2009, por meio da ADPF 130, de relatoria do

Ministro Ayres Britto, o Supremo afastou a aplicação de qualquer censura prévia à atividade jornalística (BARROSO, 2023).

Outra importante decisão proferida pelo STF tratou do direito de crítica. No julgamento do recurso interposto no Agravo de Instrumento 690841, em 2011, o relator Ministro Celso de Mello, inclusive com suporte no que foi decidido na ADPF 130, asseverou que a crítica dura a figuras públicas ou notórias, até mesmo as desfavoráveis e proferidas em tom contundente, não deve, como regra, sofrer limitações. No caso concreto, um jornalista indicava que havia desmandos financeiros por parte de um servidor de uma empresa estatal (BARROSO, 2023).

Todos esses princípios e finalidades convergem para uma proteção alargada e especial da liberdade de expressão, mas não significam que ela não tenha limites. Nenhum direito é absoluto e, justamente por isso, em vários casos essa proteção é restringida em maior ou menor grau. Salienta-se que, em diversas ocasiões, o Supremo decidiu que a cláusula constitucional que assegura a liberdade de expressão, por não possuir caráter absoluto, não serve de escudo protetivo ante hipóteses que configuram prática de atividades ilícitas, de incitação à violência ou à discriminação, de propagação de discursos mentirosos, de ódio, tampouco de ruptura do Estado de Direito (BARROSO, 2023).

A liberdade de expressão que depende da boa vontade estatal já se encontra a meio caminho da ruptura democrática (CASTELLS, 2018). Remete à ideia de “restauração da autoridade” e da moralidade na Administração Pública³⁶, muito utilizada por adeptos ao golpe de 1964 para alimentar o imaginário de “bom governo” durante a ditadura militar (CYRIL-LYNCH; PASCHOETO-CASSIMIRO, 2021). Nas palavras dos professores Christian Lynch e Paulo Paschoeto (2021):

A preservação deste imaginário político tem claras consequências no contexto contemporâneo: o culto da violência como modo de produzir transformação social, a exploração predatória da natureza, o anti-intelectualismo, o personalismo político de culto ao líder regenerador,

³⁶ Na data que o governo do general Costa e Silva baixou o decreto do Ato Institucional nº 5 (AI-5) – 13 de dezembro de 1968, o ministro da Fazenda à época, Antônio Delfim Netto, justificou seu voto favorável à medida da seguinte forma: "Eu creio que a Revolução (sic) veio **não só apenas para restabelecer a moralidade administrativa neste País**, mas principalmente, para criar as condições que permitissem uma modificação de estruturas que facilitassem o desenvolvimento econômico que realmente é o nosso objetivo básico" (grifo nosso). Fonte: Arquivo Nacional documento "1968_reuniao" disponível em: http://querepublicaessa.an.gov.br/images/segurancanacional/1968_reuniao.pdf. Acesso em: 13 jun. 2023.

etc. Não é estranho ao imaginário político contemporâneo a evocação do presidente Jair Bolsonaro como emissário da vontade providencial do povo, que acreditava ter chegado ao poder para restaurar a velha e boa ordem, identificada imediatamente com o regime militar. Com a vitória eleitoral de Bolsonaro, esse discurso passou a conformar a administração do Estado, traduzindo valores reacionários em políticas públicas. Testemunho notável dessa tradução de uma ideologia em prática de governo é a atuação da administração federal durante a pandemia do Covid-19. A crise pandêmica testemunhou avanços consideráveis no discurso reacionário, apontando a expansão do Covid-19 como parte de uma “guerra biológica” da China contra o ocidente livre e cristão. Ao mesmo tempo, foram articulados ataques no sentido de apontar agências internacionais como a OMS, ou as políticas mais rigorosas de contenção da pandemia como as da União Europeia, como parte da manipulação ideológica cujo objetivo final seria a limitação das liberdades e da autonomia dos países, a serviço de um projeto comunista-globalista de dominação mundial.

Do exposto, vê-se que é inconciliável com a proteção constitucional da expressão e da informação, a prática de repressão à crítica, pois o Estado não deve dispor de poder sobre convicções, palavras, ideias manifestadas pelos indivíduos. Pois, ao tolher a liberdade para se manifestar e criticar, impede-se a construção de uma democracia livre, informada e autodeterminada (SILVA; CARDOSO JR.; SOUSA, 2022). Logo, não cabe ao Poder Público estabelecer padrões de conduta cuja observância implique em injustas restrições à participação dos cidadãos na vida coletiva³⁷.

2.2 A deturpação do dever de lealdade para efeito de censura

Como dito no teor da própria NT nº 1556, a CGU realizou interpretação acerca do artigo 116, II, da Lei nº 8.112/1990, o qual preceitua que um dos deveres do servidor público é ser leal às instituições a que servir, e do artigo 117, V, da mesma lei, que proíbe o servidor de promover manifestação de apreço ou desapreço no recinto da repartição.

Tais dispositivos são compatíveis com os limites e exigências necessárias ao exercício do cargo público, porquanto os servidores devem observar o interesse

³⁷ Cf.: BRASIL. STF. ADI 4451, relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, acórdão publicado no Diário de Justiça eletrônico do dia 06/03/2019.

público e suas atividades devem respaldar-se nos princípios que norteiam a Administração Pública. Todavia, a análise da CGU sobre eles pode ser entendida como deturpação do que é o dever de lealdade.

O órgão afirmou que, a conduta de divulgar em mídia social manifestações de indignação com superiores ou colegas de trabalho ou de opiniões contrárias aos entendimentos da instituição a que pertence, não se identifica com a consecução dos deveres legais do servidor público, nem com a eficiência do seu trabalho. Diz que esse tipo de comportamento vai de encontro ao dever subjetivo de lealdade prescrito no inciso II, do artigo 116, cabendo, nesse sentido, a correspondente responsabilização. Vale transcrever alguns parágrafos da NT nº 1556:

4. (...). 4.36. Sabe-se que a coordenação da execução administrativa federal no país é realizada a partir dos desígnios de autoridades superiores, visando concretizar a política governamental, por meio de um plano de governo. No entanto, para que a máquina administrativa funcione de forma harmônica, com a manutenção da higidez da Administração, **exige-se, além das vontades dos administradores, a unificação de propósitos e entendimentos de seus servidores** (e não de convicções, que são de foro íntimo), de modo a permitir o bom funcionamento dos serviços públicos e, de forma mais ampla, a fiel consecução das metas estabelecidas. (...) 4.53. Enfim, de um modo geral, pode-se inferir que as **condutas de servidores na esfera privada, que tragam repercussão negativa à imagem e credibilidade da sua instituição a que servem, caracterizam o descumprimento do dever de lealdade** expresso no art. 116, II, da Lei nº 8.112/90, resultando na consequente responsabilização administrativa. Dentre estas possíveis condutas com efeitos negativos figura a manifestação imprópria do servidor por meios de canais de comunicação online ou redes de comunicação internas, caracterizando-se como ato de deslealdade à instituição. (...) 4.69. Neste cenário, hodiernamente, não há como se admitir que o “recinto da repartição” esteja delimitado exclusivamente aos limites físicos das dependências órgão. Exige-se, pois, uma percepção de que a nova concepção de espaço de trabalho transite entre o físico e o virtual. Na verdade, o trabalho remoto deu nova caracterização aos espaços de execução de atividades públicas, apresentando, com essa transmutação, um novo ambiente virtual e dinâmico a exigir novas interpretações, alterações ou inovações normativas, visando um efetivo sistema de regulação e controle. 4.70. Por estas razões, **deve-se admitir a ampliação do conceito de “recinto da repartição” para além do seu espaço físico**, devendo se estender aos ambientes virtuais externos onde se verifique a produção de atividade administrativa ou de assuntos relacionados à atividade ou à função do servidor. 4.71. Como reflexo deste novo conceito no campo disciplinar, expõe-se a justa adequação do inciso II, do artigo 116, às condutas irregulares de servidores públicos executadas por meio de ambientes virtuais. (...) 4.75. Dessa maneira, entende-se que a identificação de

cargo, órgão, ou local de trabalho de servidor, no corpo das manifestações por ele divulgadas nas mídias sociais, pode vir a se apresentar como um descumprimento de dever ou proibição – como o dever de lealdade – ou mesmo de norma interna. Com efeito, a caracterização do ilícito exige a avaliação do conteúdo propagado, com vistas a identificar opiniões, entendimentos ou informações no seu bojo que possam trazer **consequências negativas à imagem e credibilidade de seu órgão ou seu corpo de servidores**. (...).

5. CONCLUSÃO. 5.1 Diante de todo o exposto, consolidam-se os seguintes entendimentos: a) **a divulgação pelo servidor de opinião acerca de conflitos ou assuntos internos, ou de manifestações críticas ao órgão ao qual pertença, em veículos de comunicação virtuais, são condutas passíveis de apuração disciplinar;** b) **as condutas de servidores que tragam repercussão negativa à imagem e credibilidade de sua instituição, na forma da alínea anterior, caracterizam o descumprimento do dever de lealdade expresso no art. 116, II, da Lei nº 8.112/90;** c) as responsabilidades estatutárias e éticas impostas ao servidor público atuam como circunstâncias limitadoras dos seus interesses privados, permitindo a sua responsabilização disciplinar por condutas irregulares praticadas na esfera privada, desde que estas estejam relacionadas às atribuições do cargo em que se encontra; d) a solução de conflitos de entendimento e interesses que extrapolam a esfera comum dos debates de ordem interna deve, ordinariamente, ocorrer no âmbito do próprio órgão de lotação do servidor, por meio dos canais internos competentes; e) as instituições públicas podem ser sujeitos passivos de atos de desprezo por parte de servidor, na forma do art. 117, V, da Lei nº 8.112/90; f) o conceito de “recinto da repartição”, inserto no art. 117, V, da Lei nº 8.112/90, deve ser interpretado de forma a reconhecer que o local de trabalho do servidor não se limita ao espaço físico da repartição pública, podendo estender-se a quaisquer ambientes de trabalho externo oficiais; g) a identificação funcional do servidor nas mídias sociais, por si só, não é motivo de responsabilização disciplinar, exigindo, além da efetiva divulgação do conteúdo, **a verificação de impropriedades no teor das manifestações expostas, especialmente no que diz respeito à possível repercussão negativa à imagem ou credibilidade de sua instituição ou em relação aos demais servidores da casa;** h) cabe exclusivamente às autoridades superiores do órgão, às suas secretarias de comunicação, aos servidores devidamente autorizados, ou outros canais oficiais de interação externa, a comunicação com terceiros em nome da entidade para divulgação de informações internas ou entendimentos da instituição. (grifo nosso)

Todavia, ao atribuir tais sentidos e indicar o alcance desses enunciados legais, deu-se aval para a criação de um ambiente de censura prévia ao direito de manifestação e crítica dos servidores públicos federais, com o potencial de reprimir até mesmo condutas que não guardem qualquer relação com a atividade pública desempenhada pelo servidor (MELO; BRITTO; COSME, 2022).

Apoiando-se no suposto “dever de lealdade”, a CGU sugeriu ainda, que os servidores públicos deveriam estar alinhados ao plano de governo estabelecido pelas autoridades superiores, sendo-lhes vedado externar publicamente críticas ou opiniões contrárias à atuação do órgão ao qual está vinculado, a autoridades superiores ou até mesmo ao governo federal (*vide* parágrafo 4.36 acima transcrito) (LIGNELLI; MACEDO, 2022).

Ora, atribuir interpretação ao dever de lealdade do servidor que o impossibilite de se expressar livremente sobre as questões relacionadas ao órgão que pertence pode ser equivocada. Nessa lógica apresentada na NT nº 1556, só é possível externar opiniões favoráveis ao governo, o que seria um contrassenso. O conceito de lealdade que denota a submissão quase absoluta dos servidores aos interesses do governo (ou do governante) é inadmissível no sistema constitucional que confere à liberdade de expressão posição preferencial no ordenamento jurídico (SOUZA NETO; ANTUNES; CARDOSO JR., 2020).

Ser leal à instituição é exercer o trabalho atribuído legalmente de forma responsável, o que pode incluir a crítica construtiva em prol do interesse público (SOUZA NETO; ANTUNES; CARDOSO JR., 2020). Na lição de Marçal Justen Filho (2023, p. 612):

O exercente da função pública está constringido a afastar sua conveniência pessoal, atuando com lealdade em prol da promoção dos direitos fundamentais e da democracia. **Essa lealdade não pode ser entendida como um vínculo de submissão aos ocupantes de cargos políticos, nem mesmo ao Presidente da República. O agente estatal deve lealdade à ordem jurídica e ao interesse público primário, antes do que à própria pessoa que exerce a função de Chefe do Executivo.** A lealdade consiste na intenção traduzida em atos concretos e efetivos. A mera intenção de ser leal não é suficiente. O dever de lealdade pode traduzir-se em condutas ativas e omissivas. Entre estas, apresenta grande relevo o dever de manter sigilo sobre informações privilegiadas, a que o sujeito tem acesso em virtude de seu cargo. Mas também significa reconhecer que os interesses dos sujeitos não integrantes da Administração Pública devem ser tratados com respeito, sendo vedado ao servidor público atuar maliciosamente para produzir o sacrifício dos interesses privados. (grifo nosso).

O núcleo interpretativo e de aplicação da lealdade institucional não pode ser construído isoladamente, sem considerar o contexto legal ao qual está inserido

esse dever de ser leal, tampouco distanciá-lo dos preceitos constitucionais no trabalho de ponderação, os quais, inclusive, devem nortear em toda e qualquer atividade jurídica interpretativa no País (BARROSO, Luís, 2022, p. 164).

A interpretação conferida pela NT nº 1556 extrapolou o quanto previsto na Lei nº 8.112/90 e no Decreto nº 1.171/94 (Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal), que não preveem a possibilidade de ampliação de suas regras para a vida privada do servidor público, menos ainda no que se refere ao uso de redes sociais pessoais. Por possuírem natureza de ato administrativo, as conclusões e orientações externadas nas Notas Técnicas devem observância ao princípio da legalidade, radicado nos artigos 5º, inciso II, e 37, *caput*, da CF, pois está a Administração Pública submetida ao império da lei e dela não pode desviar, mesmo sob a desculpa de preservação do interesse público (MELO; BRITTO; COSME, 2022).

Vale distinguir por força do art. 116, VIII, da Lei nº 8.112/90, o qual expressamente impõe o dever de guardar sigilo sobre assuntos da repartição, de fatos que digam respeito àquele ambiente, os servidores públicos, por terem acesso privilegiado a informações em razão do cargo, não podem externalizar em mídias sociais as controvérsias do seu local de trabalho as quais, se publicadas, atentam contra o interesse público. De fato, esse é o tipo de comportamento passível de apuração disciplinar (SOUZA NETO; ANTUNES; CARDOSO JR., 2020).

A NT nº 1556, por sua vez, afrontou o princípio da legalidade administrativa, pois criou deveres não previstos em lei, inovando no ordenamento jurídico, impondo excessiva restrição à liberdade de expressão dos servidores públicos federais no uso de redes sociais pessoais, apenas pela razão de ocuparem tais cargos. Com efeito, a Lei nº 8.112/90 prevê, em seu art. 148, que o servidor responde “por infração praticada no exercício de suas atribuições, ou que tenha relação com as atribuições do cargo em que se encontre investido”, não existindo previsão de sanções disciplinares a atos típicos da vida privada do servidor, o que inclui o uso de perfis pessoais em redes sociais (SOUZA NETO; ANTUNES; CARDOSO JR., 2020). Nesse sentido, o próprio Código de Ética Profissional do Servidor Público (Decreto nº 1.171/94) prevê, na seção das regras deontológicas que:

VIII - Toda pessoa tem direito à verdade. O servidor não pode omiti-la ou falseá-la, ainda que contrária aos interesses da própria pessoa interessada ou da Administração Pública. **Nenhum Estado pode crescer ou estabilizar-se sobre o poder corruptivo do hábito do erro, da opressão ou da mentira**, que sempre aniquilam até mesmo a dignidade humana quanto mais a de uma Nação. (grifo nosso)

Desse excerto do Código de Ética, resta demonstrado que o legislador apregou que o interesse coletivo à verdade deve prevalecer sobre o “direito à imagem e credibilidade das instituições”.

Com isso, mesmo sujeito às proibições previstas no art. 117 da Lei nº 8.112/90, o servidor público não perde, especialmente no exercício de suas atividades privadas, sua condição de cidadão e, portanto, como qualquer outro trabalhador, não está impedido de participar de discussões públicas, seja em redes sociais ou por qualquer outro meio. Mais, as opiniões políticas e ideológicas manifestadas em redes sociais particulares não representam a opinião oficial do órgão a que pertence (SOUZA NETO; ANTUNES; CARDOSO JR., 2020).

A liberdade de manifestação do pensamento, de consciência e de convicção filosófica ou política do cidadão – seja ele servidor público ou não – são garantidas constitucionalmente e prevalecem sobre possíveis conveniências ou preferências do administrador público.

Nesse sentido, registra-se que o STF, no julgamento do Tema 562 de Repercussão Geral³⁸ – *leading case* Recurso Extraordinário nº 685493, em 22 de maio de 2020, firmou a seguinte tese: “ante conflito entre a liberdade de expressão de agente político, na defesa da coisa pública, e honra de terceiro, há de prevalecer o interesse coletivo”. O relator, Ministro Marco Aurélio, realizou apontamentos sobre a liberdade de expressão de agentes públicos, destaca-se os seguintes trechos:

Sob o prisma do princípio democrático, a liberdade de expressão impede que o exercício do poder político possa afastar certos temas da arena pública de debates. Daí a peremptória vedação à censura estatal contida no artigo 220, § 2º, da Constituição Federal, tantas vezes esquecida. **O funcionamento e a preservação do regime**

³⁸ BRASIL. STF. Recurso Extraordinário 685.493 São Paulo. Repercussão Geral. Tema 562 - Indenização por dano moral decorrente de declarações públicas, supostamente ofensivas à honra, proferidas por Ministro de Estado no âmbito de sua atuação. Julgamento em 22/05/2020, acórdão publicado no Diário de Justiça eletrônico em 17/08/2020.

democrático pressupõem alto grau de proteção aos juízos, opiniões e críticas, sem os quais não se pode falar em verdadeira democracia. (...). **A crítica revela-se essencial ao aperfeiçoamento das instituições públicas. O escrutínio livre da comunidade política consubstancia fator de incremento das políticas públicas.** O argumento é singelo: **quanto mais pessoas puderem comentar e avaliar, o produto final será melhor.** Convém destacar que ao Estado cumpre não apenas criar um ambiente livre e propício ao debate, mas também fomentar a crítica aos próprios programas. É por isso que são importantes as consultas e as audiências públicas, representações do que vem sendo chamado de democracia participativa. (...). Ao se tratar genericamente dos agentes públicos, normalmente se reconhece que estão sujeitos a um regime de menor liberdade que os indivíduos comuns. Explica-se a compressão dos direitos fundamentais dos servidores públicos, quando no exercício da função, pela teoria da sujeição especial. A relação entre eles e a Administração, funcionalizada quanto ao interesse público materializado no cargo, exige que alguns direitos fundamentais tenham a extensão reduzida. O exemplo clássico é o dos militares, que se submetem a graves punições em caso de inobservância da hierarquia e da disciplina próprias da carreira. **No rol de direitos fundamentais de exercício limitado alusivos aos servidores públicos está a liberdade de expressão. Após pesquisar a jurisprudência, verifica-se que o tema ainda reclama manifestação específica do Supremo.** Há vozes doutrinárias a clamar a revisão da referida teoria como justificativa para as restrições aos direitos dos servidores públicos (Miriam Wimmer, “As relações de sujeição especial na Administração Pública”, Direito Público n. 1, 2007). A discussão também ocorre no direito comparado. **No direito francês, René Chapuis chama a atenção para o fato de que a marca dos regimes totalitários é obrigar a adesão de servidores públicos e cidadãos à ideologia oficial, a conduzir à necessidade de reconhecer um espaço de autonomia ao indivíduo mesmo no interior do aparato administrativo** (Droit Administratif General, t. II, 2001, p. 245). Sem dúvida, **o servidor deve guardar sigilo quanto às informações confidenciais recebidas** – conforme, aliás, preceitua o § 7º do artigo 37 da Carta Federal. Mesmo assim, **estará ele proibido de criticar a Administração Pública, por força do dever de lealdade resultante do estatuto disciplinar? Penso que não, mas esse é um tema pendente de crivo do Supremo e que não se faz em jogo neste processo. (...). É plausível, no contexto da Carta de 1988, reconhecer aos servidores públicos um campo de imunidade relativa, vinculada ao direito à liberdade de expressão, quando se pronunciam sobre fatos relacionados ao exercício da função pública.** Essa liberdade é tanto maior quanto mais elásticas forem as atribuições políticas do cargo que exercem. A proteção desse espaço, que não pode ser qualificado como imunidade absoluta, relaciona-se à importância, para a coletividade, de esses servidores exprimirem a própria visão e conhecimento sobre a condução dos negócios públicos. A imunidade relativa dos agentes políticos está circunscrita aos casos em que puder ser reconduzida, ainda que de modo tênue, ao exercício da função pública. Naturalmente, não de ser excluídos os casos de dolo manifesto, ou seja, o deliberado intento de prejudicar outrem. No mais, as afirmações equivocadas, quando assim provadas, são inevitáveis em

um debate livre e também devem ser protegidas para que a liberdade de expressão tenha vez na ordem constitucional brasileira”. (grifo nosso)

O caso concreto, objeto do Recurso Extraordinário nº 685493, tratou da liberdade de expressão de agentes políticos – presidente da República, governadores, prefeitos, e os respectivos vices, auxiliares imediatos dos chefes do Executivo (ministros e secretários), senadores, deputados federais e estaduais, e os vereadores. Guardadas as devidas proporções, tendo em vista que o tema do presente trabalho diz respeito aos servidores públicos federais, pode-se afirmar que há uma tendência do Supremo na manutenção do posicionamento de *primazia* da liberdade de expressão num eventual julgamento acerca da liberdade de expressão de servidores públicos federais.

O que se evidencia na interpretação posta na NT nº 1556 é que o “interesse público” e o “interesse do governante” foram usados como sinônimos. Os princípios e os objetivos da Administração Pública não se confundem com os do governo. É necessário distinguir o interesse público do interesse privado do sujeito que exerce função administrativa. O exercício da função pública não pode ser atingido pelos interesses privados e egoísticos de nenhum agente público; eles continuam sendo privados, logo devem ser submetidos às regras comuns, que disciplinam a generalidade de interesses dos integrantes da comunidade (JUSTEN FILHO, 2023, p. 42).

Além disso, as hipóteses apresentadas na NT nº 1556 limitam a difusão de opiniões e de informações não sigilosas, obstando o intercâmbio de ideias e a livre formação de convicções, atributos da própria democracia e, ao deturparem o conceito de lealdade às instituições e de recinto de repartição, dão espaço para a institucionalização de um ambiente de perseguições disciplinares dos servidores que eventualmente tenham críticas ou que não expressem os mesmos pensamentos político-ideológicos dos dirigentes do órgão (SOUZA NETO; ANTUNES; CARDOSO JR.; 2020).

Nos contextos apresentados anteriormente, em especial quando da elaboração da NT nº 1556, para Souza Neto, Antunes e Cardoso Jr. (2020), a interpretação atribuída ao dever de lealdade tinha como objetivo causar efeito

intimidador, silenciador nos servidores públicos federais, para que estes renunciassem seu direito constitucional de se expressar e criticar a gestão governamental e a postura do dirigente-mor da Nação.

Decerto, o dever de lealdade às instituições está atrelado ao zelo e à observância das regras e princípios norteadores da instituição onde o servidor está lotado, visando o bom cumprimento do interesse coletivo (MATTOS, 2008).

A criação e alimentação de um ambiente no qual há evidente efeito intimidatório acerca da conduta funcional e disciplinar dos servidores públicos, com limitações à sua conduta externa, haja vista a previsão de efeitos práticos no âmbito disciplinar por meio de um conceito “fluido” de lealdade institucional, se encaixa no que alguns denominam de *chilling effect* sobre a liberdade de expressão.

Em tradução livre, *chilling effect* pode ser chamado de “efeito resfriador” e, nesse contexto de discussão sobre liberdades e direitos fundamentais, é usado no sentido de inibir ou amedrontar. Essa abordagem nasceu na literatura jurídica norte-americana (SCHAUER, 1978), mas tem sido usada na jurisprudência brasileira³⁹. É um tipo de censura como efeito colateral (TAVARES, 2021) de uma lei ou ato governamental que se consubstancia quando o cidadão, que teria a liberdade de se expressar, manifestar, se abstém de o fazer com o receio de enfrentar algum tipo de reprimenda, não obstante não ter base legal para tanto. É o desencorajamento do exercício de um direito, que é legítimo, por ameaça de perseguição ou sanção punitiva⁴⁰.

Logo, admitir-se uma interpretação genérica do que é “lealdade institucional”, melhor, atrelá-la à ideia de lealdade ao governante e seus ideais, tal como colocada na NT nº 1556, é colocar em xeque o exercício de direitos fundamentais extremamente caros ao ordenamento constitucional brasileiro. Mais, leva ao risco de *resfriamento* do debate público e dá margem à retomada de decisões arbitrárias, traço marcante do regime autoritário sob o qual o país viveu por mais de vinte anos.

³⁹ Cf.: STF. ADPF 187, Tribunal Pleno, relator Ministro Celso de Mello, julgamento em 15/06/2011; ADPF 496, Plenário, relator Ministro Roberto Barroso, julgamento em 22/06/2020; Ação Penal 891, Tribunal Pleno, relator Ministro Marco Aurélio, julgamento ocorrido no dia 24/02/2021.

⁴⁰ Cf.: STF, ADI 5580, Plenário, relator Ministro Roberto Barroso, julgamento ocorrido no dia 24/08/2020.

A leitura da liberdade de expressão pela ótica do princípio da dignidade da pessoa humana assegura, em última instância, a independência ética do indivíduo. Como ensinou Ronald Dworkin (2006 *apud* SARMENTO, 2016, p. 142), as pessoas têm o direito de tomar suas próprias decisões acerca de questões éticas fundamentais, como a religião, os compromissos pessoais íntimos e os ideais éticos, morais e políticos, e devem fazê-lo por conta própria, de forma independente, e não pela imposição das majorias políticas. Assim, “o governo não pode restringir a independência fundamental por nenhuma razão, exceto quando isso seja necessário para proteger a vida, a segurança ou a liberdade alheias” (DWORKIN, 2014, p. 564).

Com isso, ao elencar quais “tipos de críticas” os servidores públicos poderiam externar nas redes sociais, a CGU estabeleceu limitações inconstitucionais ao direito fundamental de livre manifestação e impôs restrições sem o devido amparo legal, além de violar também os direitos dos integrantes do público, que são privados do contato com pontos de vista que poderiam ser importantes para que formassem livremente as suas próprias opiniões⁴¹.

Para Daniel Sarmento (2010, p. 282), o bom funcionamento democrático está relacionado “à existência de um debate público dinâmico e plural, que não esteja submetido ao controle do Estado, nem do poder econômico ou político privado”. Sobre o controle estatal, registrou (2010, p. 283):

O controle pelo Estado é perigosíssimo, dada a tendência de que as autoridades competentes tentem abafar as críticas ao governo e a privilegiar a difusão dos pontos de vista e informações que lhes sejam favoráveis. Esta tendência soma-se à inclinação, também natural, de patrulha daquelas ideias consideradas erradas ou ofensivas pela maioria da população, o que periga amputar uma das dimensões mais importantes da liberdade de expressão: a proteção do direito ao dissenso. E é a garantia desse direito de divergir, de ir contra a corrente, de dizer que ‘o rei está nu’, como no conto de Andersen, que possibilita que a democracia prospere e que a sociedade avance.

⁴¹ Cf.: Recomendação nº 1/2020/PFDC/MPF. Órgãos da Administração Federal deverão ser orientados quanto ao direito à liberdade de expressão de servidores, recomenda PFDC. Solicitação foi encaminhada à Comissão de Ética da Presidência após servidora do Inbra ser coagida por se pronunciar durante audiência pública que debatia questões fundiárias. Fonte: <https://www.mpf.mp.br/pfdc/noticias/orgaos-da-administracao-federal-deverao-ser-orientados-quanto-ao-direito-a-liberdade-de-expressao-de-servidores-recomenda-pfdc>. Acesso em: 6 jun. 2023.

Há, portanto, necessidade do exercício do bom senso, da cautela, antes de concluir por caminhos que restrinjam a liberdade de expressão, sob pena de vulnerar o ambiente democrático⁴².

⁴² Cf.: BRASIL. STF. ADPF 722. Relatora Ministra Cármen Lúcia. Tribunal Pleno, Sessão Virtual de 6.5.2022 a 13.5.2022.

CONCLUSÃO

Ancorada num conceito deturpado de lealdade institucional e na tentativa de assegurar a credibilidade ou a boa imagem da Administração Pública, a edição da NT nº 1556/2020 imprimiu uma diretriz sancionatória de vigilância aos conteúdos postados em redes sociais por servidores que discordavam publicamente da gestão governamental do ex-presidente da República.

Dessa intenção, com característica de viés autocrático, tecida por quem conduzia a coisa pública do alto escalão, acionou-se o alerta de ofensa a direitos fundamentais. Sobretudo o da liberdade de expressão, especialmente pelo histórico brasileiro de aplicação generalista e deturpada de *princípios* com a justificativa de tutelar a moralidade, a “honra” do governo.

Certo é que a liberdade de expressão não é direito absoluto, quanto mais a de quem está submetido profissionalmente à Administração. Entretanto, ser servidor público não quer dizer dever lealdade irrestrita ao chefe do Executivo. A lealdade que se espera do servidor público está conectada com seu compromisso social de promover o bem comum, sempre observando o interesse público.

Assim, sem esgotar o tema, responde-se às perguntas apresentadas na introdução: 1) A quem os servidores públicos devem ser leais? 2) Alguma linha política-ideológica deve pautar o conceito de lealdade institucional? 3) É legítimo usar um conceito genérico do dever de ser leal às instituições como recurso limitador do direito constitucional à liberdade de expressão?

A lealdade do servidor público deve ser com a democracia e com os princípios da instituição a qual pertence, não com políticos ou governos passageiros. O contrário disso alimenta a construção de uma arquitetura de monitoramento de opositores.

O alinhamento ideológico não pode ser usado como critério “técnico” para nomeação de servidores públicos. O dever de lealdade não deve servir de justificativa supostamente racional para satisfazer as concepções político-ideológicas de quem transitoriamente comanda a Administração. Se esse for o destino do direito, os princípios, quer constitucionais ou não, não passarão de meros obstáculos a serem superados. A repressão ideológica não pode ser utilizada como mecanismo de

restauração da credibilidade de órgãos ou agentes públicos – o que só pode ser conquistado com boas ações. As mais altas autoridades do País devem estar preparadas para ouvir críticas, mesmo as que lhes pareçam mais duras. Quanto mais alto o cargo que ocupa, maior a visibilidade e a responsabilidade social de quem o preenche.

A proteção da liberdade de expressão é crucial para deliberar posições, entender diferentes perspectivas de mundo e elaborar soluções em conjunto. Sem ela não tem como construir uma democracia saudável em que as divergências são respeitadas.

Porém, a liberdade de expressão não é insuscetível de restrição, pois pode colidir com outros direitos protegidos constitucionalmente. E, em casos de abusos de seu exercício, a regra é que a reação estatal aos excessos ocorra *a posteriori*, com possibilidade de responsabilização civil e criminal, além da possibilidade de direito de resposta. Logo, por se tratar de um tema sensível, a liberdade de expressão só pode ser restringida quando, no cotejo de outros valores públicos, tiver de atender a outros princípios, mas sempre de maneira adequada e proporcional.

Assim, a interpretação generalista concedida ao dever de lealdade exprimida na NT nº 1556 não é uma justificativa legítima para restringir a liberdade de expressão de servidores públicos, pois utiliza-se de uma premissa imprecisa e subjetiva ao trazer para a lealdade contornos de submissão pessoal à linha ideológica do governante e não ao interesse público.

Não cabe ao Estado avocar o ofício de agente controlador da informação e da crítica, substituindo a espontaneidade social, própria de um regime de liberdade autêntica, por qualquer forma de dirigismo, até mesmo sobre aqueles que estão a ele vinculados administrativamente.

A firmeza adotada em face dos servidores que emitem suas opiniões pessoais sobre questões políticas ou de governo, consubstanciada na referida Nota Técnica, mostrou que estava em construção uma política de silenciamento das críticas manifestadas por quem integra os bastidores da Administração – investidas que devem ser sempre combatidas, esteja a máquina sendo gerida por quem é de direita ou de esquerda.

É incompatível com o regime democrático a transformação das corregedorias administrativas em moderadoras para a avaliação e validação de quais críticas podem ou não ser publicadas por servidores públicos em suas redes sociais, pois se instaura um monitoramento inibidor do livre trânsito de ideias.

Independentemente das paixões ideológicas, dos espectros políticos, é necessário que haja espaço para divergência ao governo por aqueles que integram as instituições públicas, estejam elas sob a autoridade de quem se identifica como de direita ou de esquerda. Assim, é possível evitar a abertura de brechas normativas que possam ser utilizadas para inibir discursos críticos legítimos, impor ideologias e perseguir quem delas divergem.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 10. Ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022. *E-book*. ISBN 9786555596700. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555596700>. Acesso em: 23 maio 2023.

BARROSO, Luís Roberto. Liberdade de expressão, imprensa e mídias sociais: jurisprudência, direito comparado e novos desafios. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, v. 25 n. 135, p. 20-48, 2023. Disponível em <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/3015>. Acesso em: 1º de jun. 2023.

BARROSO, Luna van Brussel. **Liberdade de expressão e democracia na Era Digital: o impacto das mídias sociais no mundo contemporâneo**. Belo Horizonte, Editora Fórum, 2022.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). Corregedoria-Geral da União (CRG). Coordenação-Geral de Uniformização de Entendimentos (CGUNE). **Nota Técnica nº 1556/2020/CGUNE/CRG**. Data do documento: 3-Jul-2020. Resumo: Responsabilização Disciplinar. Necessidade de interpretação do conteúdo de dispositivos referentes a deveres e proibições constantes na Lei nº 8.112/1990 (arts. 116, inciso II e 117, inciso V), frente a evolução dos meios de comunicação. Referência: Processo n. 00190.104766/2020-24. Disponível em <<https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/46016>>. Acesso em: 22 de maio 2023.

BRASIL, **Decreto nº 1.171 de 22 de junho de 1994**. Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal.

BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Diário Oficial da União de 19.4.1991.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 722**. Relatora Ministra Cármen Lúcia. Tribunal Pleno, Sessão Virtual de 6.5.2022 a 13.5.2022.

CARDOSO JR., José Celso *et al.* (Org.). **Assédio institucional no Brasil: avanço do autoritarismo e desconstrução do Estado**. Associação dos Funcionários do Ipea. Brasília: Editora EDUEPB, 2022. Disponível em <https://afipeasindical.org.br/content/uploads/2022/05/Assedio-Institucional-no-Brasil-Afipea-Edupb.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2023.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 37. ed. Barueri, São Paulo: Atlas, 2023. *E-book*. ISBN 9786559774265. Disponível em:

<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559774265/>. Acesso em: 23 maio 2023.

CARVALHO, Guilherme; FIGUEIRA, João. Historiografia da censura à imprensa brasileira: tradição, permanência e particularidades. **Tempo**, v. 28, n. 3, p. 199–219, setembro de 2022. Disponível em <https://doi.org/10.1590/TEM-1980-542X2022v280310>. Acesso em: 20 maio 2023.

CASTELLS, Manuel. **Ruptura**: a crise da democracia liberal. 1. ed. Tradução de Angélica d'Ávila Melo. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

COELHO, Nuno Manoel Morgadinho dos Santos; GONÇALVES, Daniel Diniz. Moralidade Administrativa: uma construção hermenêutica. **Revista Jurídica**, v. 4, n. 45, p. 180-206, fev. 2017. ISSN 2316-753X. Disponível em: <https://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/1794>. Acesso em: 21 maio 2023.

COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, p. 829-874, Oct. 2008. Disponível em <https://doi.org/10.1590/S0034-76122008000500003>. Acesso em: 20 maio 2023.

CYRIL-LYNCH, Christian Edward; PASCHOETO-CASSIMIRO, Paulo Henrique. O populismo reacionário no poder: uma radiografia ideológica da presidência Bolsonaro (2018-2021). **Aisthesis**, Santiago, n. 70, p. 223-249, dic. 2021. Disponível em http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-71812021000200223&lng=es&nrm=iso. Acesso em: 6 jun. 2023.

SILVA, Frederico A. Barbosa da; CARDOSO JR., José Celso; SOUSA, Victória Evellyn C. M. Capítulo 02: Assédio institucional no setor público e o processo de desconstrução da democracia e do republicanismo no Brasil de Bolsonaro. *In*: CARDOSO JR., José Celso et al. (Org.). **Assédio institucional no Brasil**: avanço do autoritarismo e desconstrução do Estado. Associação dos Funcionários do Ipea. Brasília: Editora EDUEPB, 2022. p. 115-149. Disponível em <https://afipeasindical.org.br/content/uploads/2022/05/Assedio-Institucional-no-Brasil-Afipea-Edupb.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2023.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

DWORKIN, Ronald. **A raposa e o porco-espinho**: justiça e valor. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2014.

SARMENTO, Daniel. **Dignidade da pessoa humana**: conteúdo, trajetórias e metodologia. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 142-143.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 12 ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2020.

FERNANDEZ, Atahualpa. O futuro do Direito. **Nômadias: *Critical Journal of Social and Juridical Sciences, Universidad Complutense de Madrid***, 2010. Disponível em: https://www.academia.edu/96729687/O_futuro_do_Direito. Acesso em: 25 maio 2023.

FICO, Carlos. **História do Brasil Contemporâneo: da morte de Vargas aos dias atuais**. São Paulo: Editora Contexto, 2016.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. *E-book*. ISBN 9786559645770. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559645770/> Acesso em: 23 maio 2023.

LIGNELLI, Cesar Rodolfo Sasso; MACEDO, Regiane de Moura. Capítulo 13: Reforma administrativa (PEC 32/2020) e assédio institucional no setor público brasileiro. *In: CARDOSO JR., José Celso et al. (Org.). Assédio institucional no Brasil: avanço do autoritarismo e desconstrução do Estado*. Associação dos Funcionários do Ipea. Brasília: Editora EDUEPB, 2022. p. 517-553. Disponível em <https://afipeasindical.org.br/content/uploads/2022/05/Assedio-Institucional-no-Brasil-Afipea-Edupb.pdf>. Acesso em: 7 jun. 2023.

MACEDO, Paulo Sérgio Novais de. Democracia participativa na Constituição brasileira. Senado Federal, **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 45, n. 178, p. 181-193, abr./jun. 2008. Disponível em <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/173941>. Acesso em: 25 maio 2023.

MATTOS, Roberto Gomes de. **Lei nº 8.112/90, Interpretada e Comentada, Regime Jurídico Único do Servidores Públicos da União**. 4. ed., revista, ampliada e atualizada, Ed. América Jurídica, Rio de Janeiro, Brasil, 2008, p. 641.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 39. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2013.

MELO, João Marcos Fonseca de; BRITTO, Juliana; COSME, Aila. Capítulo 8: Assédio institucional contra a liberdade de expressão. *In: CARDOSO JR., José Celso et al. (Org.). Assédio institucional no Brasil: avanço do autoritarismo e desconstrução do Estado*. Associação dos Funcionários do Ipea. Brasília: Editora EDUEPB, 2022. p. 324-367. Disponível em <https://afipeasindical.org.br/content/uploads/2022/05/Assedio-Institucional-no-Brasil-Afipea-Edupb.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2023.

OSORIO, Aline Rezende Peres. **O direito eleitoral e a liberdade de expressão: política, palavra e paixão**. 2015. 319 f. Dissertação (Mestrado em Direito Público) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em <http://www.btdtd.uerj.br/handle/1/9705>. Acesso em 30/05/2023. Acesso em: 22 maio 2023.

RIBEIRO, Caio Gentil. O Direito como parte da moralidade e o fim da teoria do Direito. **Revista de Informação Legislativa: RIL**, Brasília, DF, v. 57, n. 228, p. 59-76, out./dez. 2020. Disponível em:

https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/57/228/ril_v57_n228_p59. Acesso em: 23 maio 2023.

COELHO, Nuno Manoel Morgadinho dos Santos; GONÇALVES, Daniel Diniz. Moralidade Administrativa: uma construção hermenêutica. **Revista Jurídica**, v. 4, n. 45, p. 180-206, fev. 2017. ISSN 2316-753X. Disponível em: <https://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/1794>. Acesso em: 21 maio 2023.

SARMENTO, Daniel. **Livres e iguais**: estudos de Direito Constitucional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

SCHAUER, Frederick. *Fear, Risk and the First Amendment: Unraveling the Chilling Effect*. **Boston University Law Review**, vol. 58, p. 685-732, 1978. Disponível em <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/bulr58&div=39&id=&page>. Acesso em: 7 jun. 2023.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; ANTUNES, Fernando Luís Coelho; CARDOSO JR., José Celso. **Liberdade de Expressão dos Servidores Públicos: Nota Técnica n. 1556 da CGU e Assédio Institucional**. Cadernos da Reforma Administrativa 8. Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado (FONACATE). Brasília, agosto de 2020. Disponível em <https://fonacate.org.br/wp-content/uploads/2020/08/Cadernos-Reforma-Administrativa-N.-8.pdf>. Acesso em: 22 maio 2023.

TAVARES, André Ramos. Controle de Constitucionalidade do efeito colateral de lei por meio de decisão intermédia reconstrutiva. **Revista Jurídica da Presidência**, v. 23, n. 130, p. 318-340, 2021. Disponível em <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/2266>. Acesso em: 8 jun. 2023.

ANEXO A – PEDIDO DE ACESSO À INFORMAÇÃO ENVIADO À CGU

Tipo de Manifestação: acesso à informação. Esfera: Federal. Número: 00106.009695/2022-21. Órgão destinatário: CGU – Controladoria-Geral da União. Data de cadastro: 08/08/2022. Registrado por Déborah Boechat Corrêa Lima.

ANEXO B – RESPOSTA CONCLUSIVA DA CGU AO PEDIDO DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Íntegra da resposta conclusiva da Controladoria-geral da União ao pedido de acesso à informação (protocolo nº 00106.009695/2022-21) disponibilizada no dia 29 de agosto de 2022.