



EXCELENTÍSSIMO SENHOR RELATOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Ref.: ADI n. 6.530/DF

Matéria: *Amicus Curiae*.
Representatividade adequada do
Postulante. Relevâncias jurídica e
social do debate. Legitimação da tese
a ser fixada por esse Supremo
Tribunal Federal (STF).

SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES E TÉCNICOS FEDERAIS DE FINANÇAS E CONTROLE, UNACON SINDICAL, organização sindical sem fins lucrativos, integrada exclusivamente por Auditores e Técnicos Federais de Finanças e Controle do Poder Executivo, constituído e autorizado por seu estatuto para atuar em juízo, inscrito no CNPJ sob o n. 03.659.042/0001-27, com sede em SCLN 110, Bloco C, Lojas 69/71 e 75/79, Brasília/DF, e-mail: jurídico@unaconsindical.org.br, vem, respeitosamente, por seus advogados, com fundamento no art. 7º, § 2º, da Lei n. 9.868, de 10 de novembro de 1999, e nos arts. 138 e 983 do Código de Processo Civil, postular sua admissão como

AMICUS CURIAE

nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 6.530/DF, ajuizada pelo PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO, PSB, que visa a atribuir interpretação conforme à Constituição Federal aos artigos 116, inciso II, e 117, inciso V, da Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990, mediante os seguintes argumentos.

I – INTRODUÇÃO

O fundamento da presente ação direta pauta-se na necessidade de interpretação conforme da Lei n. 8.112/1990 em razão da edição da Nota Técnica (NT) n. 1556/2020/CGUNE/CRG, ato administrativo editado pela Controladoria-Geral da União (CGU).

O Autor (PSB) evidencia que o ato administrativo impõe aos servidores públicos federais verdadeira barreira à livre manifestação do pensamento, em contrariedade ao art. 5º, II e IV, da CF, e, sob o pretexto de uniformizar o entendimento sobre a aplicação do art. 166, II, e do art. 117, todos da Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990, cria hipótese sancionatória não prevista em lei.

Em sede cautelar, o PSB requer a suspensão imediata da eficácia da NT n. 1556/2020/CGUNE/CRG; e, no mérito, postula pela ratificação da liminar ou, caso conhecida a ADI como ADPF, pela procedência desta, de sorte que sejam afastados os efeitos sancionatórios previstos no ato administrativo impugnado.

Em 06 de agosto de 2020, os autos foram distribuídos por prevenção ao Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, relator da ADI n. 6.499/DF, proposta pela Confederação Nacional das Carreiras Típicas de Estado, CONACATE, também contra a NT n. 1556/2020/CGUNE/CRG.

Traçadas as considerações preliminares, passa-se à demonstração do interesse do UNACON SINDICAL para ingressar no feito na qualidade de *amicus curiae*.

II – CABIMENTO DO INGRESSO DO UNACON SINDICAL COMO AMICUS CURIAE

O Sindicato Nacional dos Auditores e Técnicos Federais de Finanças e Controle, UNACON SINDICAL, é uma entidade sindical de âmbito nacional que congrega exclusivamente as carreiras profissionais de Auditores e Técnicos Federais de Finanças e Controle do Poder Executivo Federal.

Apesar de a intervenção de terceiros no processo de controle concentrado representar uma exceção, a Lei n. 9.868/1999 admite que, “considerando a relevância da matéria e a representatividade dos postulantes, poderá [o relator], por despacho irrecorrível, admitir (...) a manifestação de outros órgãos ou entidades”.

Tal prerrogativa, que confere ampla legitimidade democrática ao controle normativo abstrato, está expressa também no art. 138 do Código de Processo Civil:

Art. 138. O juiz ou o relator, considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia, poderá, por decisão irrecorrível, de ofício ou a requerimento



das partes ou de quem pretenda manifestar-se, solicitar ou admitir a participação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada, no prazo de 15 (quinze) dias de sua intimação. [...]

§ 2º Caberá ao juiz ou ao relator, na decisão que solicitar ou admitir a intervenção, definir os poderes do *amicus curiae*.

Como será exposto, a *relevância da matéria* trazida nos autos e a *representatividade adequada* do Postulante, ante suas qualidades subjetivas (representatividade) e objetivas (aptidão para aportar elementos de interesse ao aprofundamento do debate), esclarecem a conveniência do deferimento do presente pedido de intervenção do UNACON SINDICAL como *amicus curiae*.

II.a – Relevâncias jurídica e social da matéria

A ADI n. 6.530/DF versa sobre a “*interpretação do conteúdo de dispositivos referentes a deveres e proibições constantes na Lei n. 8.112/1990 (art. 116, inciso II, e 117, inciso V), frente à evolução dos meios de comunicação*”, porque, em razão da edição da NT n. 1556/2020/CGUNE/CRG, o Executivo Federal acabou por estabelecer censura prévia à manifestação de servidores públicos federais em redes sociais, contrárias a políticas públicas ou a “questões internas” da Administração Pública Federal.

A NT n. 1556/2020/CGUNE/CRG sugere que os servidores estejam alinhados aos planos de governo estabelecidos pelas autoridades públicas, o que lhes veda a manifestação de críticas ou opiniões contrárias à Administração Pública Federal, situação absolutamente inadmissível em um ambiente plural e democrático regido pelas balizas da Constituição.

A relevância da matéria discutida nos autos também se extrai do despacho¹ proferido na ADI n. 6.499/DF, que versa sobre o mesmo tema, pelo Ministro Relator RICARDO LEWANDOWSKI, que entendeu pela necessidade de submissão plenária da medida de urgência pleiteada pela CONACATE, ante a manifesta relevância para a ordem social e para a segurança jurídica:

A Confederação enfatizou que o ato em questão possui caráter normativo no âmbito do serviço público federal, por ter sido veiculado pela CGU, que possui atribuição correccional, e que **pode dar ensejo a perseguições políticas ou ideológicas, além de ofender direitos constitucionalmente consagrados dos funcionários públicos federais, em especial a liberdade de manifestação do pensamento, de consciência e de convicção filosófica e política.**

¹ Publicado no DJe em 12.08.2020.



Ressaltou que as restrições aos servidores públicos somente poderiam ser impostas por lei, e que a atividade correcional não pode assumir o caráter de atividade censória. (...)

Assim, **devido à relevância da matéria e o seu especial significado para a ordem social e a segurança jurídica**, adoto o procedimento abreviado previsto no art. 12 da Lei 9.868/1999. (...) (grifos aditados)

Como se vê, o exame da questão constitucional adentra tema sensível e de extrema importância, pois relacionado à ordem social, à segurança jurídica e aos princípios constitucionais basilares do Estado Democrático de Direito, em especial, o postulado da legalidade e a garantia de liberdade de expressão de atividade intelectual, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença.

São inequívocas, portanto, as relevâncias jurídica e social da matéria dos autos.

II.b – Representatividade adequada do Postulante

Consoante salientado anteriormente, o UNACON SINDICAL é uma entidade sindical de âmbito nacional que representa exclusivamente os servidores públicos integrantes das carreiras profissionais de Auditores e Técnicos Federais de Finanças e Controle do Poder Executivo federal, que, entre as atribuições, exercem atividades de controle no âmbito da Controladoria-Geral da União (CGU).

A análise da controvérsia constitucional submetida a esse STF guarda relação direta às atribuições dos servidores das Carreiras de Auditores e Técnicos Federais de Finanças e Controle do Poder Executivo Federal.

O ato questionado afeta os servidores mencionados de duas maneiras principais: (i) está entre as funções inerentes às Carreiras o exercício das atividades de controle no âmbito da CGU, órgão que editou a nota técnica; e (ii) à CGU compete a atividade de controle interno e também correcional de todos os órgãos e entidades públicas, o que incluiu aqueles em que os Auditores e Técnicos Federais de Finanças e Controle do Poder Executivo Federal têm exercício.

Nesse contexto, nos termos do art. 22 da Lei n. 9.625/1998, com redação dada pela Lei n. 13.327/2016, constitui atribuição específica dos Auditores Federais de Finanças e Controle a análise, no âmbito do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, *“da qualidade do gasto público e da **avaliação da gestão dos administradores públicos federais**”*, por intermédio de mecanismos de auditoria e de fiscalização (inciso III).

Além disso, entre as diversas atribuições, a categoria é responsável por executar tanto *“atividades relacionadas à prevenção e à apuração de irregularidades”* (inciso IV)

quanto “**atividades de transparência pública e de ouvidoria**” (inciso VII) no âmbito do Poder Executivo Federal.

O cargo de Técnico Federal de Finanças e Controle, por sua vez, possui atribuições específicas no âmbito das atividades de Controle, inclusive quanto à “execução de atividades de auditoria, de fiscalização, de correição, de ouvidoria, de transparência pública, de administração financeira, orçamentária, patrimonial e contábil e de elaboração da programação financeira” (art. 22-A, Lei n. 9.625/1998, com redação dada pela Lei n. 13.327/2016).

A NT n. 1556/2020/CGUNE/CRG suscita o entendimento de que seria vedado ao servidor público manifestar em suas redes sociais posicionamentos políticos contrários às políticas públicas adotadas pelo atual governo, por vezes contrárias às adotadas em gestões anteriores, por se qualificarem genericamente como “*assuntos internos*”.

A solução a ser dada por essa Suprema Corte, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, afetará não apenas o direito dos servidores representados pelo Postulante de expressarem suas opiniões pessoais em suas redes sociais privadas, mas também possibilitará a publicização de resultados advindos de avaliações negativas de políticas públicas (atividade inerente ao cargo), seja por meio de uma publicação própria do servidor público, difundida ao seu círculo de contatos na rede, seja por meio do compartilhamento de dados que, legalmente, são públicos.

O compartilhamento de conhecimento com os demais setores da população civil, ou com outros servidores públicos por meio de mídias virtuais, é essencial para o aprimoramento das atividades relacionadas à execução e à formulação de políticas públicas² e pode ser profundamente afetado pelas interdições presentes na NT n. 1556/2020, pois versa justamente sobre o debate público de opiniões (tanto positivas quanto negativas).

Ao estabelecer interpretação vinculante a toda a Administração Pública Federal quanto à responsabilização de servidores por expressarem opiniões contrárias à do órgão ou entidade, a NT n. 1556/2020/CGUNE/CRG institui nova hipótese de responsabilização pessoal dos servidores, para além daquelas já previstas em lei, e afeta a relação estatutária existente entre os servidores representados pelo Postulante e a União.

Justamente nesse contexto, a admissão do UNACON SINDICAL como *amicus curiae* cumprirá um dos papéis precípuos desse instituto: a pluralização e a integral legitimação democrática do debate constitucional, o que é inerente à cognição judicial realizada em sede de processo objetivo de controle normativo abstrato.

² CRUZ, Rachel Pellizzoni da. Os 20 anos da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do governo federal e seu papel estratégico para o aprimoramento da gestão e das políticas públicas. Brasília: ENAP, 2010, p. 8. Disponível em <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1726>

A admissão de terceiro, apto a contribuir para o aprofundamento do debate constitucional, como é o caso do Postulante, “qualifica-se como fator de legitimação social das decisões da Suprema Corte, enquanto Tribunal Constitucional” (ADI n. 2.130-MC, Rel. Min. Celso de Mello, DJ. 2.2.2001, decisão monocrática).

A participação do Postulante servirá ao aprofundamento do debate constitucional, com as respectivas pluralização e legitimação da solução jurídica objetivada em sede de controle concentrado.

A contribuição do UNACON SINDICAL para o debate também se revela fundamental pelas razões apresentadas no Caderno n. 8 da Reforma Administrativa (doc. anexo), elaborado pelo Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado, FONACATE, presidido pelo atual Presidente do Postulante, estudo que traz a visão de diversas entidades associativas e sindicais representativas de carreiras Típicas de Estado sobre a NT n. 1556/2020/CGUNE/CRG, consoante será minudenciado a seguir.

Por tudo, demonstrado que a norma impugnada repercute negativamente em questões inerentes às Carreiras de Auditor e Técnico Federais de Finanças e Controle, constitui interesse do UNACON SINDICAL pugnar para que seja atribuída interpretação conforme à Constituição aos arts. 116, II, e 117, V, da Lei n. 8112/1990.

III – ATRIBUIÇÃO DE INTERPRETAÇÃO CONFORME AOS DISPOSITIVOS LEGAIS

Em 07 de julho de 2020, a Corregedoria-Geral da União (CRG), chancelou a NT n. 1556/2020/CGUNE/CRG, aprovada pelo Despacho da Coordenação-Geral de Uniformização de Entendimentos (CGUNE) n. 1548071, de 03 de julho de 2020. O mencionado ato, amplamente publicizado no último dia 29, trouxe novas interpretações do **art. 116, II, e do art. 117, V, da Lei n. 8.112/1990**, frente à evolução dos meios de comunicação.

A utilização de novas ferramentas de mídias sociais no âmbito da Administração Pública, como Microsoft Teams, Zoom, Google Meet (para reuniões remotas, videoconferências e eventos); Whatsapp, Instagram e Facebook (conhecidas como redes sociais), principalmente em decorrência da adoção de medidas de isolamento social em razão da pandemia ocasionada pelo Coronavírus (COVID-19), teria levado à necessidade de se evitarem abusos na utilização dessas novas vias.

Segundo a CGUNE, isso exigiria do servidor *“consciência de pertencimento e vinculação à Administração Pública, de modo a compreender a sua diferença em relação ao cidadão comum, especialmente quanto à possibilidade da plena e livre expressão de seus sentimentos e convicções”*.



Nesse cenário, seria imprescindível adequar a interpretação das normas e regramentos existentes acerca do controle ético e disciplinar para evitar e reprimir condutas irregulares de servidores públicos no “complexo campo virtual interativo”. Como o mau uso de canais de comunicação digitais, como as redes sociais, geralmente é enquadrado nas hipóteses previstas no art. 116, II, e no art. 117, V, da Lei n. 8.112/1990, a análise voltou-se justamente a esses dispositivos, que preveem:

Art. 116. São deveres do servidor: (...)

II - ser leal às instituições a que servir;

Art. 117. Ao servidor é proibido: (...)

V - promover manifestação de apreço ou desapeço no recinto da repartição;

A forma como esse dever e essa proibição devem ser observados frente às novas tecnologias, segundo a CGUNE, serão esmiuçados a seguir.

O inciso II do art. 116 determina que é dever do servidor ser leal às instituições a que servir. Segundo a NT n. 1556/2020/CGUNE/CRG, esse dever de lealdade deve existir do agente público para com o órgão de trabalho ao qual pertença e esteja lotado, bem como para a Administração Pública como um todo.

Assevera ainda, que, para o bom funcionamento dos serviços públicos e a fiel consecução das metas estabelecidas, além das vontades dos administradores, é preciso que haja a unificação de propósitos e entendimentos dos servidores. Justamente por isso, críticas e discussões devem ser circunscritas ao âmbito da “casa”. Qualquer extrapolação desse limite, que transborde em manifestações em redes sociais acerca de conflitos internos ou em opiniões sobre assuntos internos, poderá ser objeto de apuração ética ou disciplinar.

A lealdade envolve a manutenção, interna corporis, dos problemas de cada órgão. Eventuais conflitos poderão ser resolvidos nas ouvidorias internas ou até na via judicial, mas a demonstração, em mídia social, de qualquer indignação com superiores e colegas de trabalho ou de posições contrárias aos entendimentos do órgão de lotação é considerada inadequada e ofensiva às obrigações legais do servidor.

O cumprimento do dever de lealdade, segundo a CGUNE, está ligado ao atendimento de propósitos relacionados aos aspectos finalísticos e essenciais da entidade administrativa a qual pertença o agente público e não ao atendimento de vontades de cunho eminentemente político.

Ademais, as responsabilidades estatutárias e éticas do servidor não se restringem ao campo público. Caso, em sua vida privada, ele adote alguma conduta

contrária a preceitos éticos que guarde algum liame com seu status de representante da Administração Pública, ele poderá responder por um ilícito administrativo. É o que prevê o art. 148 da Lei n. 8.112/1990:

Art. 148. O processo disciplinar é o instrumento destinado a apurar responsabilidade de servidor por infração praticada no exercício de suas atribuições, ou que tenha relação com as atribuições do cargo em que se encontre investido.

Por essa razão, defende a NT n. 1556/2020/CGUNE/CRG, de forma expressa, que a liberdade de expressão do servidor deve ser restringida, de sorte a se preservar a ordem social administrativa:

(...) em atenção ao interesse de manutenção da ordem pública, o campo de garantia de liberdade de expressão de um servidor na vida privada pode ser particularmente atingido, especialmente pela relação qualificada do agente público de vínculo e representação da Administração Pública. Esta situação traz a incidência de uma série de deveres, proibições e responsabilidades inerentes à sua função, que, muitas das vezes, transpassam a esfera pública, alcançando o ambiente privado. Nestas situações, a depender do caso, o direito à liberdade de manifestação poderá ser relativizado, em prol do atendimento ao interesse público, bem como para a manutenção da ordem social administrativa.

Em síntese, o dever de lealdade inserto no art. 116, II, da Lei n. 8.112/1990 será descumprido quando condutas do servidor na esfera privada trouxerem repercussão negativa à imagem e à credibilidade da Administração Pública, dentre as quais se insere a manifestação tida como imprópria em canais de comunicação online ou até mesmo de comunicação interna.

O art. 117, em seu inciso V, veda ao servidor a manifestação dita como desproporcional de apreço ou despreço no recinto da repartição. Essa proibição estaria fundamentada no princípio da impessoalidade, inserto no art. 37, *caput*, da Constituição e buscaria coibir demonstrações de parcialidade nas repartições públicas, correspondentes a juízos inadequados de preferência (apreço ou despreço, desprezo ou desrespeito, admiração excessiva) do servidor para com seus pares.

Os sujeitos passivos dessas demonstrações não são apenas as pessoas físicas, mas também as instituições as quais pertencem os servidores, que igualmente podem ter sua imagem, credibilidade e reputação colocadas em debate.



Quanto ao ambiente da repartição, ele compreende os limites físicos das dependências do órgão de lotação e o ambiente virtual e dinâmico onde se desenvolve o trabalho à distância, por meio da produção de atividade administrativa ou de assuntos relacionados à atividade ou à função do servidor.

Nesse cenário, segundo a interpretação dada pela NT n. 1556/2020/CGUNE/CRG à vedação inserta no inciso V do art. 117 da Lei n. 8.112/1190, eventuais demonstrações exacerbadas de estima ou descrédito a outros agentes públicos e a órgãos da Administração Pública, feitas dentro dos espaços físicos das repartições públicas ou em ambientes virtuais utilizados para desempenho de trabalho remoto, podem ser enquadradas como ilícitos administrativos.

Em suma, a NT n. 1556/2020/CGUNE/CRG consolidou o seguinte:

(i) a divulgação, pelo servidor, de opinião acerca de conflitos ou assuntos internos ou de manifestações críticas ao órgão ao qual pertença, em meios de comunicação virtuais, que traga repercussão negativa à imagem e à credibilidade da instituição, caracteriza o descumprimento do dever de lealdade expresso no artigo 116, inciso II, da Lei n. 8.112/90;

(ii) os deveres estatutários e éticos do servidor público são circunstâncias limitadoras dos seus interesses privados e ensejam sua responsabilização disciplinar por condutas irregulares se, praticadas na esfera privada, estiverem relacionadas às atribuições do cargo em que se encontre investido;

(iii) demonstrações exacerbadas de estima ou descrédito a outros agentes públicos e a órgãos da Administração Pública, feitas dentro dos espaços físicos das repartições públicas ou em ambientes virtuais utilizados para desempenho de trabalho remoto, podem ser enquadradas como ilícitos administrativos; e

(iv) a identificação funcional do servidor nas mídias sociais não é motivo de responsabilização disciplinar, mas caso se identifiquem impropriedades no teor das manifestações expostas, especialmente no que diz respeito à possível repercussão negativa à imagem ou à credibilidade da instituição ou dos demais servidores da casa, o agente público poderá ser responsabilizado.

Percebe-se que **é clara a restrição à liberdade de expressão imposta ao servidor público**, que, independentemente de identificar-se como tal em seus perfis nas redes sociais, não poderá expor críticas ou opiniões contrárias à Administração Pública ou publicizar eventuais desentendimentos internos, sob pena de incorrer em ilícito administrativo.



Ainda que o agente público deva servir unicamente ao Estado, estará ele impossibilitado de se mostrar contrário a possíveis má atuações do governo eleito. No caso, olvidou-se que os objetivos e os princípios da Administração Pública não se confundem com os do governo.

Como se isso não bastasse, o servidor deverá ter cautela inclusive em seu âmbito privado, visto que qualquer conduta considerada ofensiva ao interesse público que guarde relação com as atribuições de seu cargo igualmente poderá ser penalizada.

Ocorre que não há delimitação do que possivelmente pode ser considerado danoso a seus deveres legais e como será verificada a correlação entre a atitude adotada e as funções do mister público. A orientação é extremamente genérica e abstrata e certamente abrirá margem para arbitrariedades.

O art. 5º, incisos IV e IX, da Constituição Federal consagra a liberdade à expressão como direito fundamental dos cidadãos e protege aqueles que desejam expor suas opiniões pessoais ao público em geral:

Art. 5º [...]

IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato; [...]

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

O texto constitucional é expresso ao dispor que a manifestação do pensamento é livre e que a expressão da atividade intelectual, artística, científica e, principalmente, de comunicação, independe de censura ou licença. Portanto, não se pode proibir que o servidor, na qualidade de cidadão, expresse suas opiniões, sob a infundada alegação de que essas seriam potencialmente causadoras de “prejuízos” à imagem do órgão público.

A liberdade de expressão protege simultaneamente os direitos daqueles que desejam expor as suas opiniões ou sentimentos e os do público em geral. A mera ocupação de cargo público não é justificativa apta para impedir que o servidor público exerça seu direito de livre manifestação, pois a investidura no cargo não desnatura sua condição de cidadão e tampouco relativiza suas garantias e direitos individuais (como o de expressão).

A difusão de opiniões e de informações **não sigilosas** constituem, inclusive, pressupostos que possibilitam o intercâmbio de ideias e a livre formação de opiniões, que são características intrínsecas à democracia.

É justamente com o objetivo de promover o diálogo que o Código de Ética Profissional do Servidor Público do Poder Executivo, aprovado pelo Decreto n. 1.171, de 22 de junho de 1994, mencionado pela NT n. 1556/2020/CGUNE/CRG, estabelece que “*toda*



peessoa 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”.

Ao elencar quais condutas poderiam ser praticadas nas redes sociais, a CGU estabelece limitações inconstitucionais ao direito fundamental de livre manifestação e impõe restrições sem o devido amparo legal, **além de causar insegurança nas relações interpessoais entre os servidores públicos.**

A NT n. 1556/2020/CGUNE/CRG **acaba por intimidar os servidores públicos e impedir a exteriorização de opiniões pessoais contrárias às do órgão e do Poder Executivo, o que, conforme discorrido na ADI, consiste em clara censura prévia.**

Convém ressaltar que o direito à liberdade de expressão (art. 5º, IV, da Constituição) não isenta quem o pratica (seja servidor ou não) do cumprimento à lei, tanto cível quanto penal, e do dever de reparar eventuais danos à imagem e à honra de terceiros afetados (sejam eles pessoas físicas ou jurídicas).

O mero risco de dano à imagem institucional do órgão, ou de quem quer que seja, **não justifica** o cerceamento prévio do direito fundamental à liberdade de expressão. Com base nessas premissas, o Supremo Tribunal Federal julgou procedentes os pedidos formulados nos autos da ADI n. 4.815/DF para dar interpretação conforme à Constituição aos arts. 20 e 22 do Código Civil, consoante o julgado abaixo ementado:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 20 E 21 DA LEI N. 10.406/2002 (CÓDIGO CIVIL). [...] MÉRITO: APARENTE CONFLITO ENTRE PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS: LIBERDADE DE EXPRESSÃO, DE INFORMAÇÃO, ARTÍSTICA E CULTURAL, INDEPENDENTE DE CENSURA OU 5/6 AUTORIZAÇÃO PRÉVIA (ART. 5º INCS. IV, IX, XIV; 220, §§ 1º E 2º) E INVIOABILIDADE DA INTIMIDADE, VIDA PRIVADA, HONRA E IMAGEM DAS PESSOAS (ART. 5º, INC. X). ADOÇÃO DE CRITÉRIO DA PONDERAÇÃO PARA INTERPRETAÇÃO DE PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL. PROIBIÇÃO DE CENSURA (ESTATAL OU PARTICULAR). GARANTIA CONSTITUCIONAL DE INDENIZAÇÃO E DE DIREITO DE RESPOSTA. ACÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE PARA DAR INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO AOS ARTS. 20 E 21 DO CÓDIGO CIVIL, SEM REDUÇÃO DE TEXTO [...]

3. A Constituição do Brasil proíbe qualquer censura. O exercício do direito à liberdade de expressão não pode ser cerceada pelo Estado ou por particular.

4. O direito de informação, constitucionalmente garantido, contém a liberdade de informar, de se informar e de ser informado. O primeiro refere-se à formação da opinião pública, considerado cada qual dos cidadãos que pode receber livremente dados sobre assuntos de interesse da coletividade e sobre as pessoas cujas ações, público-estatais ou público-sociais, interferem em sua esfera do acervo do direito de saber, de aprender sobre temas relacionados a suas legítimas cogitações. [...] **Erros**



corrigem-se segundo o direito, não se coartando liberdades conquistadas. A reparação de danos e o direito de resposta devem ser exercidos nos termos da lei.

7. A liberdade é constitucionalmente garantida, não se podendo anular por outra norma constitucional (inc. IV do art. 60), menos ainda por norma de hierarquia inferior (lei civil), ainda que sob o argumento de se estar a resguardar e proteger outro direito constitucionalmente assegurado, qual seja, o da inviolabilidade do direito à intimidade, à privacidade, à honra e à imagem. [...]

(STF, Tribunal Pleno, ADI n. 4815, Relatora Ministra CÁRMEN LÚCIA, julgado em 10.06.2015, divulgado em 29.01.2016, grifos aditados)

O exercício de cargo ou função no serviço público não retira dos seus titulares o direito de participar de debates que envolvem a vida coletiva, de modo que todos os servidores têm direito à participação nas discussões públicas que julguem convenientes.

Ademais, as manifestações publicadas pelos servidores públicos em suas redes sociais **particulares** são difundidas apenas para os indivíduos que, por sua própria liberalidade, decidam acompanhar as opiniões ali propagadas. Não representam, portanto, a opinião oficial do órgão a que fazem parte, como pontuou a CGU. Essas postagens não podem ser obstadas sob a argumentação de possível perda de credibilidade do órgão de lotação do servidor público e da facilidade de propagação de informações no meio virtual.

Como se isso não bastasse, a NT n. 1556/2020/CGUNE/CRG acaba por sugerir aos servidores a adesão plena e inquestionável às diretrizes políticas e ideológicas traçadas pelo atual governo, o que pode consubstanciar nítida hipótese de abuso de autoridade.

Afinal, *“o abuso de autoridade também se configura no caso de violação a direitos e garantias protegidas juridicamente [...] [esses] são os casos em que não há competência jurídica para produzir limitação ou restrição aos direitos individuais”*³.

A liberdade de expressão deve ser exercida de forma responsável, sem abusos e dentro dos limites éticos e morais estabelecidos socialmente, de modo que o servidor deve sempre prezar pela veracidade das informações compartilhadas para evitar que terceiros sejam induzidos a erros de valor ou de julgamento acerca do publicado. Eventual abuso no exercício dessa garantia fundamental não isentará o cidadão de responder por eventuais prejuízos causados a terceiros, seja ele servidor público ou não.

³ JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 12. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016, p. 966.



IV – CADERNO N. 8 DA REFORMA ADMINISTRATIVA (FONACATE)

Conforme introduzido, imprescindível parte da contribuição do UNACON SINDICAL para o debate se revela pelo elemento documental ora carreado aos autos, consubstanciado no Caderno n. 8 da Reforma Administrativa, produzido pelo FONACATE, a partir da visão de diversas entidades associativas e sindicais representativas de Carreiras Típicas do Estado sobre a NT n. 1556/2020/CGUNE/CRG.

De início, importa destacar que as **funções inerentes ao Estado**, exercidas pelos servidores que integram as carreiras elencadas no art. 247 da Constituição e no art. 4º, III, da Lei n. 11.709/2004, **não se confundem com as funções de Governo**.

Consoante relata o documento, em contextos políticos de crise institucional, as instituições e os servidores públicos configuram importante obstáculo à implantação de medidas autoritárias e antidemocráticas, justamente porque operam o sistema de freios e contrapesos que mantém a autonomia e a imparcialidade da Administração Pública.

As garantias das quais são dotados os servidores, como é o caso da estabilidade, resguardam que a atuação desses na defesa do interesse público sem receio de retaliações e/ou perseguições políticas, razão pela qual a NT n. 1556/2020/CGUNE/CRG *“além de ser incompatível com o sistema constitucional de preservação da liberdade de expressão, **viola a própria forma como a Constituição Federal concebe o regime jurídico aplicável aos servidores públicos, distinguindo a lealdade ao interesse público primário da submissão acríica à ideologia professada pelos governantes de ocasião.**”*.

Isso porque, ao relacionar a interpretação conferida aos direitos e deveres dos servidores às diretrizes de *“garantir a observância de um subjetivo e indeterminado “dever de lealdade funcional” e ampliar o conceito de “recinto da repartição”, o qual deveria extravasar seu ambiente físico”*, cria-se instrumento normativo amparado em concepção manifestamente autoritária do direito administrativo.

De outra sorte, o Caderno n. 8 faz alusão a legislações anteriores (Lei n. 5.250/1967 e Lei n. 9.504/1997) declaradas total ou parcialmente inconstitucionais pelo STF, por terem condicionado o exercício da liberdade de expressão à observância de um conjunto de regras restritivas, jurisprudência paradigmática para a presente hipótese:

A Lei n. 5.250/1967, também conhecida como “Lei de imprensa”, aprovada no curso do regime militar, foi extirpada do ordenamento jurídico pelo Supremo Tribunal Federal justamente por, assim como a Nota Técnica da CGU, condicionar o exercício da liberdade de expressão à observância de um conjunto de regras restritivas.

Além disso, o STF entendeu que a lei deveria ser declarada inconstitucional em sua integralidade em decorrência de sua origem autoritária. Como agora, a hipótese era de vício de origem:



“São de todo imprestáveis as tentativas de conciliação hermenêutica da Lei 5.250/1967 com a Constituição, seja mediante expurgo puro e simples de destacados dispositivos da lei, seja mediante o emprego dessa refinada técnica de controle de constitucionalidade que atende pelo nome de “interpretação conforme a Constituição”. A técnica da “interpretação conforme” não pode artificializar ou “forçar a descontaminação” da parte restante do diploma legal interpretado, pena de descabido incursionamento do intérprete em legiferação por conta própria. (...)” [ADPF 130, rel. min. Ayres Britto, j. 30- 4-2009, P, DJE de 6-11-2009].

Essa orientação, de indiscutível compromisso com a preservação da liberdade de expressão, foi reafirmada pelo STF em inúmeros precedentes. O Supremo Tribunal Federal já decidiu diversas controvérsias envolvendo a liberdade de manifestação de pensamento e de expressão. **Em diversas decisões, a Corte tem reafirmado que “a liberdade de expressão constitui-se em direito fundamental do cidadão, envolvendo o pensamento, a exposição de fatos atuais ou históricos e a crítica” [HC 83.125, rel. min. Marco Aurélio, j. 16-9-2003, 1ª T, DJ de 7-11-2003].**

Em decisão recente, tomada por unanimidade, na arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) 548, foi declarada inconstitucional a interpretação dos artigos 24 e 37 da Lei das Eleições (Lei 9.504/1997) que acarretem a censura da manifestação de pensamento. Isso porque, interpretações autoritárias desses dispositivos, seja por magistrados, seja por órgãos policiais, conduziram a operações policiais em universidades públicas. (...)

No delineamento jurídico da liberdade de expressão pelo Supremo Tribunal Federal, merece destaque também a decisão proferida na ADI 4451, na qual o Tribunal declarou inconstitucional dispositivos da Lei n. 9.504/1997, a Lei de Eleições, que proibiam veiculação de programas humorísticos envolvendo partidos e candidatos, nos três meses antecedentes às eleições:

A livre discussão, a ampla participação política e o princípio democrático estão interligados com a liberdade de expressão, tendo por objeto não somente a proteção de pensamentos e ideias, mas também opiniões, crenças, realização de juízo de valor e críticas a agentes públicos, no sentido de garantir a real participação dos cidadãos na vida coletiva. **São inconstitucionais os dispositivos legais que tenham a nítida finalidade de controlar ou mesmo aniquilar a força do pensamento crítico, indispensável ao regime democrático. (...) O direito fundamental à liberdade de expressão não se direciona somente a proteger as opiniões supostamente verdadeiras, admiráveis ou convencionais, mas também aquelas que são duvidosas, exageradas, condenáveis, satíricas, humorísticas, bem como as não compartilhadas pelas majorias. Ressalte-se que, mesmo as declarações errôneas, estão sob a**



guarda dessa garantia constitucional. [ADI 4.451, rel. min. Alexandre de Moraes, j. 21-6-2018, P, DJE de 6-3-2019.]

O estudo também destaca que o ordenamento jurídico brasileiro confere aos servidores públicos civis do Poder Executivo o direito de se filiarem a partidos políticos e de se manifestarem em público sobre assuntos públicos e eleitorais, o que demonstra que a NT n. 1556/2020/CGUNE/CRG, além de incompatível com o direito fundamental de liberdade de expressão, **é contraditória com a própria finalidade de se estabelecer uma república democrática, transparente e pluralista.**

Sob a ótica da imparcialidade, os agentes públicos não podem estabelecer distinções entre os servidores motivados por suas convicções políticas, razão pela qual as opiniões pessoais dos servidores e a atitude de dirigir críticas à atuação dos administradores não são razões hábeis a legitimar punições. *“É para garantir a independência do servidor em relação ao governante eleito que a Constituição Federal determina que a seleção se dará por meio de concurso público e que o servidor público estável só perderá o cargo em virtude de procedimento em que se preservem suas garantias (art. 41, § 1º).”*

Por fim, o Caderno n. 8 ressalta que a restrição da liberdade de expressão dos servidores públicos federais *“insere-se no contexto presente de assédio institucional no setor público brasileiro”*, razão pela qual a cominação de sanção com viés intimidatório (assédio moral) pode configurar ato de improbidade administrativa:

A Nota Técnica n. 1556 está inserida no contexto de recrudescimento da prática do assédio institucional no setor público brasileiro. O propósito é fazer com que os servidores percam sua independência e se submetam acriticamente à orientação do líder político. Concomitantemente à normatização, produzem-se ‘dossiês’ contra servidores públicos que têm se manifestado contra o fascismo. A prática demanda a pronta atuação dos órgãos de controle. O Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Recurso Especial 1.286.466/RS, já decidiu que a prática de assédio moral é ato de improbidade administrativa:

“ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ASSÉDIO MORAL. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ART. 11 DA LEI 8.429/1992. ENQUADRAMENTO. CONDUTA QUE EXTRAPOLA MERA IRREGULARIDADE. ELEMENTO SUBJETIVO. DOLO GENÉRICO.

(...)

4. A prática de assédio moral enquadra-se na conduta prevista no art. 11, caput, da Lei de Improbidade Administrativa, **em razão do evidente abuso de poder, desvio de finalidade e malferimento à impessoalidade, ao agir deliberadamente em prejuízo de alguém.**

(...)

7. Recurso especial provido.”



Diante disso, fica claro que a interpretação conferida pela NT n. 1556/2020/CGUNE/CRG aos direitos e deveres dos servidores públicos federais (arts. 116, II, e 117, IV, da Lei n. 8.112/1990) é manifestamente inconstitucional e, como assentado na jurisprudência, ofende as diretrizes democráticas, republicanas e plurais do Estado Democrático de Direito, passível de configurar ato de improbidade administrativa.

V – REQUERIMENTO

Nos termos das razões expendidas, com fulcro no art. 7º, § 2º, da Lei n. 9.868/1999, e no art. 138 do Código de Processo Civil, o UNACON SINDICAL requer sua admissão como *amicus curiae* na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.530/DF, com a fixação dos respectivos poderes por esse eminente Relator (art. 138, § 2º, do CPC), incluídas a apresentação de memoriais e a faculdade de sustentação oral em sessão de julgamento.

Por fim, pugna pela **juntada do Caderno n. 8 da Reforma Administrativa**, elaborado pelo **FONACATE**, e para que das futuras publicações, conste o nome do advogado Antônio Torreão Braz Filho, OAB/DF 9.930.

Nesses termos.

Brasília, 02 de setembro de 2020.

Antônio Torreão Braz Filho
OAB/DF 9.930

Ana Torreão Braz Lucas de Morais
OAB/DF 24.128

João Pereira Monteiro Neto
OAB/DF 28.571

Vitor Candido Soares
OAB/DF 60.733