

**CONSULTA JURÍDICA N. 032/2020-ANDEPS**

**CONSULENTE: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DA CARREIRA DE DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICAS SOCIAIS – ANDEPS**

**OBJETO:** [NT 1556/2020-CGU](#): Possibilidade de sanção de servidores públicos federais que expressem críticas ao Governo Federal nas mídias sociais.

DATA DA CONSULTA: 30/07/2020

DATA DA RESPOSTA: 04/08/2020

**I - SÍNTESE DO OBJETO DA CONSULTA**

1. Trata-se de Nota Técnica expedida por servidor técnico sobre as repercussões administrativas possíveis quando da exposição de críticas por servidores públicos a questões de seus órgãos nas mídias (ou redes) sociais e possível irregularidade em apresentarem-se como servidores, ou fazer referência aos seus cargos, em perfis destas mídias.
2. A Nota ganhou destaque pelas suas conclusões, em especial:
  - 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. Ato do servidor que manifeste desprezo pela instituição, mesmo fora do seu ambiente físico, fere a vedação do art. 117, V, da Lei 8.112/90.
3. A seguir, verificamos os impactos deste material e suas irregularidades.

**Brasília**

SHIS QI 19 Conj 11 Casa 03 Lago Sul  
Brasília – DF 71665-110  
t. + 55 61 98196-7796  
contato@limanunesvolpatti.adv.br  
www.limanunesvolpatti.adv.br

**São Paulo**

Avenida Américo dos Santos Centro 106  
Fernandópolis – SP 15600-000  
t. + 55 61 98211-3710  
contato@limanunesvolpatti.adv.br  
www.limanunesvolpatti.adv.br

## II – ANÁLISE JURÍDICA

### a) Efeitos e Competências

4. A Controladoria-Geral da União exerce a competência de órgão central do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, SISCOR, instituído pelo Decreto 5.480/05, tendo o poder de expedir *normas regulamentares* complementares para o seu funcionamento (art. 10, *idem*).

Art. 1º São organizadas sob a forma de sistema as atividades de correição do Poder Executivo Federal, a fim de promover sua coordenação e harmonização.

§ 1º O Sistema de Correição do Poder Executivo Federal compreende as atividades relacionadas à prevenção e apuração de irregularidades, no âmbito do Poder Executivo Federal, por meio da instauração e condução de procedimentos correccionais.

Art. 2º Integram o Sistema de Correição:

I - a Controladoria-Geral da União, como Órgão Central do Sistema;

Art. 4º Compete ao Órgão Central do Sistema:

I - **definir, padronizar, sistematizar e normatizar**, mediante a edição de enunciados e instruções, os procedimentos atinentes às atividades de correição;

III - gerir e exercer o controle técnico das atividades correccionais desempenhadas no âmbito do Poder Executivo Federal;

Art. 10. O Órgão Central do Sistema **expedirá as normas regulamentares que se fizerem necessárias** ao funcionamento do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal.

5. Dentro da CGU, esta competência é afeita à Corregedoria-Geral da União (CRG), órgão subordinado diretamente ao Ministro de Estado da CGU, na forma do art. 45, I, do regimento interno do Ministério ([Portaria 3.553/2019-CGU](#)).

Art. 45. À Corregedoria-Geral da União - CRG compete: I - exercer as atividades de órgão central do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal - SisCor;

6. Portanto, há uma competência da CRG/CGU para expedir normas que visem à uniformização do entendimento sobre procedimentos correccionais neste âmbito.

7. A NT, porém, foi emitida apenas por um servidor da área técnica da Coordenação-Geral de Uniformização de Entendimentos (CGUNE), pendente sua recepção pela Coordenadora.
8. A CGUNE integra a estrutura da CRG, cabendo-lhe propor ao Corregedor-geral a expedição de atos normativos de padronização de entendimentos.

Art. 49. À Coordenação-Geral de Uniformização de Entendimentos - CGUNE compete:

I - **propor elaboração de atos normativos, orientações e padronização de entendimentos** relacionados à atividade correcional;

II - coordenar a elaboração e a atualização de manuais e orientações acerca da atividade de correição no Poder Executivo federal;

III- coordenar estudos para o aprimoramento da atividade correcional;

IV - compilar e disseminar a jurisprudência em matéria correcional; V - promover a capacitação de agentes públicos em matéria correcional; e

VI - responder a consultas relacionadas a matéria correcional.

9. Esta **Nota Técnica não configura, ainda, ato vinculante para o Poder Executivo**, pois não foi ratificada ou publicada pela Corregedoria-Geral, que teria competência para tanto.
10. Porém, está **dentro do processo de formação de eventual ato** normativo neste sentido. Além do que, pode ser usada como paradigma de interpretação por agentes mal-intencionados.

#### **b) Dever de Lealdade às Instituições e Liberdade de Expressão.**

11. O ponto central desta Nota é a interpretação do conceito do *dever de lealdade às instituições que servir* (art. 116, II, Lei 8.112/90) e se este seria ferido por manifestações negativas ao órgão pelo servidor em suas mídias sociais, quando identificar-se como servidor deste ente.
12. O técnico cometeu um erro básico de interpretação jurídica. Julgou a Constituição limitada pela Lei, quando a doutrina mais moderna define que a norma constitucional é o parâmetro de apreciação da Lei. Explico.

13. O servidor público é, antes de tudo, um cidadão. Não perde os seus direitos fundamentais pelo exercício do cargo público e os regulamentos que regem esta relação devem ser interpretados com o máximo respeito aos princípios constitucionais, prejudicando o exercício de um direito apenas na medida proporcional (necessária e suficiente) para proteger outra norma constitucional.
14. Os deveres e vedações impostos pela Lei aos servidores públicos existem para proteger o conceito de República (coisa pública, art. 1º da Constituição da República – CR) e os princípios da Administração (art. 37, CR).
15. Dentro desta linha que deve ser avaliada o aparente conflito entre liberdade de expressão (art. 5º, IX, CR) e o dever de lealdade (art. 116, II, Lei 8.112/90).
16. O Supremo Tribunal Federal, em reiterados julgados, definiu a Liberdade de Expressão como um direito fundamental de especial proteção por seu papel instrumental na manutenção do regime democrático (art. 1º, CR), da república, do pluralismo político (art. 1º, V, CR), a construção de uma sociedade livre e justa (art. 2º, I, CR) e da fruição dos demais direitos.
17. Destaca-se trecho da doutrina citado pela Ministra Carmem Lúcia no julgamento da ADI 4815/DF sobre a possibilidade de norma do Código Civil vetar a publicação de biografias não autorizadas pelo biografado.

**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.

Este é um julgamento sobre o **direito à palavra e a liberdade de expressá-la. Sem verbo, há o silêncio humano. Às vezes desumano.** Por isso, a Constituição da República e todos os textos declaratórios de direitos fundamentais, ou de direitos humanos, garantem **como núcleo duro e essencial da vivência humana a comunicação, que se faz essencialmente pela palavra.**

No princípio era o Verbo. **No Direito, o princípio e os fins definam-se em Verbo.** O sentido, o sabor e o saber da comunicação humana, condutores da história da humanidade – de cada um e de todos –, põem-se na palavra. Palavra é liberdade e convivência para a libertação de pessoas e de povos.

#### Brasília

SHIS QI 19 Conj 11 Casa 03 Lago Sul  
Brasília – DF 71665-110  
t. + 55 61 98196-7796  
contato@limanunesvolpatti.adv.br  
www.limanunesvolpatti.adv.br

#### São Paulo

Avenida Américo dos Santos Centro 106  
Fernandópolis – SP 15600-000  
t. + 55 61 98211-3710  
contato@limanunesvolpatti.adv.br  
www.limanunesvolpatti.adv.br



*“A liberdade de expressão permite assegurar a continuidade do debate intelectual e do confronto de opiniões, num compromisso crítico permanente. Com essa qualidade, ela integra o sistema constitucional de direitos fundamentais, deduzindo-se do valor da dignidade da pessoa humana e dos princípios gerais de liberdade e igualdade, juntamente com a inerente exigência de proteção jurídica. A liberdade de expressão em sentido amplo é um direito multifuncional, que se desdobra num cluster de direitos comunicativos fundamentais (Kommunikationsgrudrechte) que dele decorrem naturalmente, como seja, por exemplo, a liberdade de expressão stricto sensu, de informação, de investigação acadêmica, de criação artística, de edição, de jornalismo, de imprensa, de radiodifusão, de programação, de comunicação individual, de telecomunicação e comunicação em rede. As liberdades comunicativas encontram-se ainda associadas a outras liberdades, como a liberdade de profissão, a livre iniciativa econômica, de prestação de serviços e o direito de propriedade” (CANOTILHO, J. J. Gomes; MACHADO, Jónatas E. M. “Constituição e código civil brasileiro: âmbito de proteção de biografias não autorizadas”).*

18. Sob o paradigma da maximização da Liberdade, vejamos então o conteúdo do dever de lealdade às instituições.
19. Ser leal não é sinônimo de ser submisso, omissivo ou conivente. A lealdade é, porém, a dedicação, a justiça, é utilizar corretamente das suas prerrogativas visando o alcance dos objetivos públicos.
20. A contrário senso, a falta de lealdade é agir contra os interesses legítimos da sua instituição, impedir o seu bom funcionamento, ou tirar proveito pessoal das suas prerrogativas, informações e poderes.
21. Quando analisamos os casos de ferimento a este dever, vemos que eles estão vinculados a outros descumprimentos, como ferir o sigilo de informações a que teve acesso em função do cargo, ou o conflito de interesses. Vejamos:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PROCESSO ADMINISTRATIVO. OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DO DEVIDO PROCESSO LEGAL, DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. DEVER DE LEALDADE DO SERVIDOR. PREVALÊNCIA EM RELAÇÃO À INSTITUIÇÃO QUE ESTÁ VINCULADO. 1. As normas disciplinadoras do processo administrativo, que visa a punição de servidor público, devem ser rigorosamente respeitadas, sob pena de infringir os preceitos constitucionais previstos nos incisos LIV e LV do art. 5º da Constituição Federal, quais sejam, o devido processo legal, o contraditório e a ampla

**Brasília**

SHIS Q1 19 Conj 11 Casa 03 Lago Sul  
Brasília - DF 71665-110  
t. + 55 61 98196-7796  
contato@limanunesvolpatti.adv.br  
www.limanunesvolpatti.adv.br

**São Paulo**

Avenida Américo dos Santos Centro 106  
Fernandópolis - SP 15600-000  
t. + 55 61 98211-3710  
contato@limanunesvolpatti.adv.br  
www.limanunesvolpatti.adv.br

defesa. 2. O servidor público tem dever de lealdade, nos termos do inc. II do art. 116 da Lei nº 8.112/90, em relação à instituição a que está vinculado. **Estando o servidor cedido ao Ministério Público Federal não pode a Receita Federal, órgão cedente, punir o servidor por deslealdade pelo não repasse de informações obtidas em procedimento instaurado no âmbito do MPF.** 3. Apelação e remessa oficial não providas.

(TRF-1 - AMS: 44542 DF 2000.01.00.044542-5, Relator: JUIZ FEDERAL MIGUEL ÂNGELO DE ALVARENGA LOPES (CONV.), Data de Julgamento: 27/04/2005, SEGUNDA TURMA SUPLEMENTAR, Data de Publicação: 19/05/2005 DJ p.53)

APELAÇÃO CÍVEL. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ASSESSOR JURÍDICO DO MUNICÍPIO DE CHIAPETTA. ADREDE (*paralelo*) **EXERCÍCIO DA ADVOCACIA PRIVADA CONTRA OS INTERESSES DA FAZENDA PÚBLICA QUE REMUNERAVA, NA OCASIÃO, O CAUSÍDICO. ART. 30, I, DA LEI 8.906/94. AFRONTA AO DEVER DE LEALDADE DO SERVIDOR PARA COM A INSTITUIÇÃO A QUE SERVE, A CARACTERIZAR, NA FORMA DO ART. 11 DA LEI 8.429/92, IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, ANTE A PRESENÇA DO ELEMENTO SUBJETIVO DO TIPO.** Evidenciado está, pelo conjunto probatório, o consciente e intencional indevido patrocínio, pelo réu, **enquanto ocupante de cargo em comissão de assessor jurídico de Chiapetta, de defesa de ex-prefeito daquele ente parcelar em ação de execução promovida pelo Ministério Público, cujo título executivo judicial corporifica ressarcimento à respectiva Fazenda Pública Municipal** de valores consolidados em ação civil pública por improbidade administrativa na qual o Município de Chiapetta figura como litisconsórcio ativo. De efeito, a afronta ao dever de lealdade do servidor para com a instituição a que serve, previsto no art. 30, I, da Lei 8.906/94, decorrente do próprio princípio constitucional da moralidade administrativa insculpido no art. 37 da CF, caracteriza ato de improbidade administrativa, na forma... do disposto no art. 11, caput, da Lei 8.429/92, a justificar, in casu, a manutenção do juízo condenatório. **APELO DESPROVIDO. UNÂNIME.** (Apelação Cível Nº 70062522107, Terceira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ricardo Bernd, Julgado em 23/11/2017).

(TJ-RS - AC: 70062522107 RS, Relator: Ricardo Bernd, Data de Julgamento: 23/11/2017, Terceira Câmara Cível, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 06/12/2017)

22. Portanto, seria possível imaginar de ferimento ao dever de lealdade no caso específico do servidor que utilize de acesso privilegiado a informações em

#### Brasília

SHIS Q1 19 Conj 11 Casa 03 Lago Sul  
Brasília - DF 71665-110  
t. + 55 61 98196-7796  
contato@limanunesvolpatti.adv.br  
www.limanunesvolpatti.adv.br

#### São Paulo

Avenida Américo dos Santos Centro 106  
Fernandópolis - SP 15600-000  
t. + 55 61 98211-3710  
contato@limanunesvolpatti.adv.br  
www.limanunesvolpatti.adv.br

sua crítica pública, mas não em uma crítica genericamente considerada, baseada em fatos públicos.

23. Complemente-se que a **lealdade é devida às instituições, não aos seus mandatários**, aos gestores de ocasião. A estes deve-se, apenas, urbanidade no trato e respeito às ordens legais.
24. Havendo conflito entre a atuação do gestor e o melhor interesse da instituição é dever do servidor público posicionar-se, justamente em lealdade ao órgão.
25. **O servidor jurou cumprir a Constituição e as Leis** do país e não pode ser **conivente com o desmonte das instituições**, o malferimento da democracia e da república.
26. Diante de ordens ilegais, deve negar-se ao cumprimento (art. 116, IV, Lei 8.112/90), sob pena mesmo de crime de prevaricação.
27. **A liberdade de expressão do servidor**, de levar ao conhecimento do público as suas divergências e críticas a políticas públicas, **desde que não revele segredo sobre assuntos da repartição** (art. 116, VIII, Lei 8.112/90), é **instrumento da defesa da instituição** e da democracia.
28. Por analogia, para reforçar este entendimento, vejamos outros regimes de vedações expressas.
29. Os magistrados (juízes, desembargadores e ministros) são submetidos a regime disciplinar muito mais restrito, devendo manter na vida pública como privada conduta irrepreensível, sendo-lhes vedado participar de sociedade civil, associação ou fundação, manifestar em qualquer meio de comunicação sobre processo pendente e criticar decisões de outros entes judiciais (arts 35, VIII, e 36, II e III, da LC 35/1979). É vedado, ainda, terem vida político-partidária (art. 26, c, idem).
30. Aos servidores públicos, porém, é permitida a atividade política, tendo inclusive direito à licença para campanha política (art. 86, Lei 8.112/90) e exercício de mandato eletivo (art. 84, id) e atividade classista (art. 240, b, id).
31. Ora, seguir a interpretação da Nota Técnica seria vedar o servidor de oposição a exercer sua vida político-sindical plenamente, pois seria punido por criticar um ato do seu órgão. Inviabilizando a fruição do seu direito.
32. A interpretação indigitada, por exemplo, levaria a punição do servidor por criticar a política de recursos humanos do seu órgão, impedindo a organização

#### Brasília

SHIS QI 19 Conj 11 Casa 03 Lago Sul  
Brasília - DF 71665-110  
t. + 55 61 98196-7796  
contato@limanunesvolpatti.adv.br  
www.limanunesvolpatti.adv.br

#### São Paulo

Avenida Américo dos Santos Centro 106  
Fernandópolis - SP 15600-000  
t. + 55 61 98211-3710  
contato@limanunesvolpatti.adv.br  
www.limanunesvolpatti.adv.br

de sua categoria e a defesa dos seus direitos, devendo fazê-lo em segredo, em silêncio, sem poder atrair apoio da sociedade aos seus pleitos.

33. Antigo ditado jurídico afirma que o *permittedo não pode ser proibido*, a vedação do paradoxo. Sendo permitido ao servidor ter atividade política e sindical, é evidente que lhe é **permittedo utilizar das redes sociais para expressar suas divergências com atos de gestores de suas instituições, especialmente em defesa das mesmas instituições.**

**c) Conceito de *repartição* e responsabilização por posições pessoais.**

34. Em paralelo, a Nota se refere com pouca clareza sobre a necessidade ampliação do conceito de *recinto da repartição* para interpretação da vedação de *manifestação de apreço ou desapeço no recinto* (art. 117, V, Lei 8.112/90<sup>1</sup>).
35. Defende que as novas ferramentas de comunicação e trabalho, sobretudo a jornada remota e o teletrabalho, implicam nesta ampliação que passaria a abarcar *quaisquer ambientes de trabalho externo oficiais*.
36. A conclusão, porém, destoa das fundamentações apontadas.
37. A vedação legal atende ao princípio da impessoalidade e da legalidade (art. 37, CR), segundo o qual o bem público não pode ser utilizado para finalidades estranhas ao interesse público, ou seja, para valorizar ou prejudicar aqueles escolhidos pelos interesses privados do agente.
38. Naturalmente, a *repartição* não é um endereço fixo, mas todo local ou plataforma na qual o servidor aja em nome do ente público. É imediato que uma reunião de trabalho por meio eletrônico, seja o *whatsapp de um grupo de trabalho*, seja uma reunião *Microsoft Teams, Zoom*, ou equivalente, está submetida às regras de qualquer local de trabalho.
39. Isto não permite dizer que o local de trabalho é indeterminado e que em suas mídias sociais particulares, o servidor está submetido às mesmas regras, como se trabalhando estivesse.

---

<sup>1</sup> Art. 117. Ao servidor é proibido: V - promover manifestação de apreço ou desapeço no recinto da repartição;

40. É igualmente imediato que quando o servidor manifesta-se em seu perfil particular, seja de acesso público ou restrito, está em sua vida privada, albergado pela liberdade de expressão. O que pronuncia aqui equivale a utilizar um megafone em praça pública, a dar uma entrevista na rádio ou na televisão com suas opiniões pessoais, de seu sindicato, associação ou partido político – todos direitos que a Constituição lhe garante – por mais que não sejam do interesse do gestor público ao qual está subordinado em seu local de trabalho.

### **III- CONCLUSÃO E SUGESTÕES**

41. Ante o exposto, tem-se que o conflito aparente entre a liberdade de expressão e o dever de lealdade do servidor público não se resume em uma contradição de normas, de modo que ser leal não é sinônimo de ser submisso, omissivo ou conivente. A lealdade é, porém, a dedicação, a justiça, é utilizar corretamente das suas prerrogativas visando o alcance dos objetivos públicos.
42. Os deveres e vedações impostos pela Lei aos servidores públicos existem para proteger o conceito de República (coisa pública, art. 1º da Constituição da República – CR) e os princípios da Administração (art. 37, CR), e não para calar ou emudecer a voz de um servidor, que antes de tudo é um cidadão livre. Deve, portanto, ser a lei interpretada à luz da constituição, e não o contrário.
43. Como esta Nota Técnica não configura, ainda, ato vinculante para o Poder Executivo, pois não foi ratificada ou publicada pela Corregedoria-Geral, que teria competência para tanto, vale o pressionamento das autoridades integrantes desse órgão para que tal ato normativo não venha a ser endossado.
44. Nesse sentido, sugere-se o encaminhamento de ofício ao Corregedor-Geral, com a exposição dos fundamentos acima mencionados, para que não haja qualquer possibilidade jurídico-política de a Nota Técnica se tornar documento com valor vinculante para a Administração Pública.

É a Consulta.

Brasília – DF, 05 de agosto de 2020.



**LIMA &  
VOLPATTI**  
ADVOGADOS ASSOCIADOS

FABIO MONTEIRO LIMA  
OAB/DF 43.463

HUDSON E. FRANK ARAÚJO  
OAB/DF 62.793

**Brasília**

SHIS QI 19 Conj 11 Casa 03 Lago Sul  
Brasília – DF 71665-110  
t. + 55 61 98196-7796  
contato@limanunesvolpatti.adv.br  
www.limanunesvolpatti.adv.br

**São Paulo**

Avenida Américo dos Santos Centro 106  
Fernandópolis – SP 15600-000  
t. + 55 61 98211-3710  
contato@limanunesvolpatti.adv.br  
www.limanunesvolpatti.adv.br