

Excelentíssimo Ministro Ricardo Lewandowski
Supremo Tribunal Federal
Brasília, DF

PEDIDO DE ADMISSÃO COMO *AMICUS CURIAE*
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 6530

CONFEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL – CONDSEF, entidade de representação sindical em grau superior, regularmente inscrita no CNPJ n. 26.474.510/0001-94, com sede em Brasília, DF, no Setor Bancário Sul, Quadra 1, Bloco K, Edifício Seguradoras, salas 308/314, Asa Sul, CEP n. 70.093-900, **FEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL – FENADSEF**, entidade de representação sindical em grau superior, regularmente inscrita no CNPJ n. 22.110.805/0001-20, com sede em Brasília, DF, no Setor Bancário Sul, Quadra 1, Bloco K, Edifício Seguradoras, salas 308/314, Asa Sul, CEP n. 70.093-900, neste ato representadas por seu Secretário Geral Sérgio Ronaldo da Silva, brasileiro, casado, servidor público federal, CPF n. 258.310.204-44, RG n. 1.955.626 – SSP/PE, residente e domiciliado em Brasília, DF, na QS 118, Conjunto 03, Lote 01, apto. 501, Samambaia Sul, **SINDICATO NACIONAL DOS SERVIDORES FEDERAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA, PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA – SINASEFE NACIONAL**, entidade sindical de primeiro grau de âmbito nacional, inscrita sob o CNPJ n. 03.658.820/0001-63, com sede em Brasília, DF, no Setor Comercial Sul, Quadra 02, Bloco C, Entrada 22, salas 109/110, Edifício Serra Dourada, Asa Sul, CEP n. 70.302-902, neste ato representado por sua Coordenadora Geral Camila de Souza Marques Silva, brasileira, solteira, servidora pública federal, CPF n. 006.621.501-39, RG n. 2.135.454 – SSP/DF, residente e domiciliada em Brasília, DF, na QNL 1, Conjunto C, Casa 15, CEP n. 72.150-030, por meio de seus advogados legalmente constituídos, com endereço profissional em Brasília, DF, no Setor Bancário Sul, Quadra 1, Bloco K, Salas n. 908/913, Edifício Seguradoras, e-mail intimacoes@wagner.adv.br, vêm à presença de Vossa Excelência requerer a intervenção no processo em epígrafe na condição de ***AMICUS CURIAE***, em face dos fundamentos a seguir expostos.

I - DA ADMISSIBILIDADE DE *AMICUS CURIAE* EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

A admissão da figura do *amicus curiae* em Ação Direta de Inconstitucionalidade é autorizada pelo art. 7º da Lei n. 9.868/99, o art. 138 do Código de Processo Civil e o art. 323, § 3º, do Regimento Interno deste E. STF.

Desse modo, inequívoca a possibilidade de participação do *amicus curiae* na análise do mérito da presente demanda, vez que pode trazer aos autos subsídios importantes à compreensão da lide, enriquecendo o debate através da participação da sociedade e auxiliando esta E. Corte em sua missão de interpretar as normas constitucionais através da realização de julgamentos democráticos.

II - DA REPRESENTATIVIDADE DAS REQUERENTES E DA RELEVÂNCIA DA MATÉRIA

A representatividade das entidades requerentes é manifesta à medida que, regularmente constituídas e com atuação em todo o território nacional, gozam de legitimidade extraordinária para atuar judicialmente consonante os arts. 8º, inciso III, e 37, inciso VI, da CRFB, bem como, infraconstitucionalmente, o art. 240, caput e “a”, da Lei n. 8.112/90, art. 3º da Lei n. 8.073/90 e art. 18 da Lei n. 13.105/15.

Enquanto entidades sindicais de grau superior, a **CONDSEF** e a **FENADSEF** representam entidades de classe que congregam os servidores públicos e empregados (ativos, inativos e pensionistas) da Administração Pública direta, indireta, fundacional e autárquica dos poderes da União e das empresas públicas federais, sejam eles regidos pelo RJU, pela CLT ou por outro vínculo jurídico, inclusive aqueles provenientes de convênios que têm o objetivo de implementar ações da administração e do serviço público e prestadores de serviço que percebam de forma direta ou indireta recursos da União, todos considerados trabalhadores públicos federais.

Ambas preveem em seus estatutos, entre as finalidades e prerrogativas, a de “representar perante o Poder Executivo, em qualquer de suas esferas ou escalão, perante as autoridades do Poder Judiciário, em qualquer instância ou Tribunal, perante o Poder Legislativo, os interesses dos trabalhadores no serviço público federal, bem como perante o Tribunal de Contas da União, Polícias Judiciárias Estaduais ou qualquer Superintendência Regional da Polícia Federal”.

A representatividade da **CONDSEF** é comprovada pela sua atuação perante o E. STJ em processos nos quais se discute questões relativas à greve (AgRg na MC n. 16.774/DF, Rel. Min. Hamilton Carvalhido; AgRg na MC n. 14.857/DF, Rel. Min. Jorge Mussi), bem como pela sua atuação perante o e. STF no MI n. 880/DF, relativo à aposentadoria especial dos servidores públicos federais.

Da mesma forma em relação à **FENADSEF** ante o registro sindical junto ao CNES/TEM, Processo Administrativo n. 46206.009969/2015-25.

O SINASEFE NACIONAL, por sua vez, trata-se de entidade

sindical de âmbito nacional, congregando os servidores públicos civis ativos e inativos das entidades federais de educação básica e profissional. Conforme o estatuto da entidade, tem como finalidade institucional *a defesa dos direitos e interesses coletivos e individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas.*

Sob o viés da relevância da matéria, tem-se desnecessária maior retórica: esta é inequívoca. Ao questionar a constitucionalidade da Nota Técnica n. 1556/2020/CGUNE/CRG no que pretende instaurar *“manifestação interpretativa desta CGUNE quanto ao alcance dos arts. 116, inciso II e 117, inciso V, da Lei nº 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”* a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade alcança a toda a sociedade porquanto debate aspecto inegociável na concepção do Estado brasileiro enquanto uma Democracia de Direito: o regime das liberdades constitucionais.

Assim, há que ser deferido o pedido para que as requerentes, na condição de *amicus curiae*, possam apresentar memoriais e realizar sustentação oral nos julgamentos que envolvam a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade.

III - DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

1. Do conteúdo da Nota Técnica n. 1556/2020/CGUNE/CRG

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada com a finalidade de que seja declarada a inconstitucionalidade *in totum* da Nota Técnica n. 1556/2020/CGUNE/CRG da Controladoria-Geral da União, que se destina a promover a *“justa adequação”* do conteúdo dos arts. 116, inciso II e 117, inciso V, da Lei n. 8.112/90 à *“expansão e modernização da comunicação pelas vias digitais”*.

Cumpra esclarecer, primeiramente, que constituem objeto do revisionismo interpretativo os seguintes dispositivos da Lei n. 8.112/90:

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 desapreço no recinto da repartição;

(...)

A despeito da obviedade de que *ser leal às instituições a que servir* não se confunde com dever de silêncio, omissão e submissão irrestrita à política e/ou à hierarquia governamental, tem-se que, sob o fundamento de que a pandemia da doença COVID-19 resultou na *“súbita e extrema intensificação das comunicações pelo*

meio digital entre todos os cidadãos”, “exigindo a adequação e criação de novos protocolos de utilização destas ferramentas”, a NT 1556/2020, quanto aos servidores públicos, pontua:

4.6. Pontue-se, no entanto, que, dentro deste novo panorama, juntamente à intensificação de uso das referidas ferramentas de comunicação – que trouxeram maior agilidade, eficiência e eficácia no exercício do ofício público –, **surgiu a necessidade de se evitarem abusos na utilização destas novas vias de interação social, exigindo do servidor uma necessária 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.**

(...)

4.15. Sobreleva informar ainda, por importante, que esta Controladoria Geral da União produziu cartilha em que apresenta orientações de conscientização dos servidores na divulgação de informações por meio de mídias sociais, com os seguintes pontos em destaque:

I - O servidor público deve evitar a disseminação em redes sociais de opinião contrária a do órgão ou de informações e impressões pessoais que possam de alguma maneira afetar a reputação da Instituição;

II - O servidor público deve ter preocupação com a imagem do órgão.

III - O servidor deve ter cautela em publicações em redes sociais, como comentários e postagens que possam difamar colegas ou atingir a própria credibilidade da instituição, especialmente quando as informações não vierem acompanhadas de embasamento probatório.

IV - O servidor deve conscientizar-se que existem canais internos para a formulação de críticas, reclamações, sugestões e denúncias.

V - As críticas inapropriadas ao órgão em redes sociais podem caracterizar: Descumprimento do dever de lealdade às instituições (art. 116, II, da Lei nº 8.112/90) e Desobediência a normas legais e regulamentares (art. 116, III, da Lei nº 8.112/90).

VI - Possíveis punições neste campo: advertência, suspensão e celebração de TAC.

Adiante, a “análise” da NT 1556/2020 segue apresentando os seus fundamentos a partir do Manual do uso de Redes Sociais da Secretaria Especial de Comunicação Social no que estabelece que **“os servidores públicos são livres para expressar suas opiniões nas redes, mas críticas a programas, ações ou à hierarquia governamental pode, em alguns casos, expor a instituição nas mídias sociais e danificar o ecossistema político”**, ao que conclui:

4.22. Dentro deste complexo campo virtual interativo, onde circulam

inúmeras informações com conteúdo, direta ou indiretamente, relacionado à Administração, ao se observar a esfera de responsabilidade administrativa do servidor, verifica-se uma necessidade de **adequação material das normas e regramentos existentes, relacionados ao controle ético/disciplinar, a estes novos parâmetros evolutivos**, visando, com isso, assegurar efetividade às atividades preventivas e repressivas de condutas irregulares. **Dessa forma, no que tange ao plano disciplinar, esta nova situação fático-jurídica se traduz na necessidade de apresentação de uma nova leitura para alguns dos dispositivos de natureza sancionadora constantes na Lei nº 8.112/1990, ou, 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.**

A partir desta introdução, que se fundamenta, basicamente, no conteúdo de materiais produzidos administrativamente e na percepção pessoal do subscritor em relação à necessidade de revisão do conteúdo do Regime Jurídico Único a partir do contexto da pandemia da COVID-19 e suas implicações no trabalho remoto, a NT 1556/2020 passa a discorrer sobre a reinterpretação do conteúdo do art. 116, inciso II, e do art. 117, inciso V, da Lei n. 8.112/90, culminando em conclusões que inovam no ordenamento infraconstitucional e restringem o sistema de liberdades constitucionais.

Nesse sentido é a literalidade das conclusões exaradas pela CGU na NT 1556/2020, senão vejamos:

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 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

desapreço 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 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;

Ao proferir manifestação interpretativa sobre a Lei n. 8.112/90 com a finalidade de advertir que as expressões críticas dos servidores públicos em ambiente virtual sobre atos e fatos relacionados à Administração Pública – que devem ser públicos quando não dizem respeito a assuntos submetidos à sigilo como os afetos à segurança nacional, às investigações policiais e aos processos judiciais que tramitam em segredo de justiça – são monitorados de modo a “*acrescer ou diminuir o seu bom conceito na vida funcional*” e, por isso, “*devem ser usadas com cuidado*”, a CGU ultrapassa, em muito, aos limites de sua atuação e instaura um regime de medo, de censura e de repressão incompatível como o Estado Democrático de Direito.

Consequentemente, faz-se impositivo assentar, desde logo, a conclusão de que a Nota Técnica n. 1556/2020/CGUNE/CRG da CGU, em sua pretensa reinterpretação sobre a extensão do dever de lealdade, bem como do conceito de recinto da repartição de modo a promover a censura prévia, o incentivo à perseguição e à responsabilização disciplinar em razão de manifestações de servidores públicos, viola manifestamente ao ordenamento constitucional vigente, notadamente:

- Aos incisos II, III e V do art. 1º da CRFB no que estabelecem a cidadania, a dignidade da pessoa humana e o pluralismo político enquanto fundamentos da República Federativa do Brasil;

- Aos incisos I e IV do art. 3º da CRFB no que estabelecem a construção de uma sociedade livre e a promoção do bem de todos sem quaisquer formas de discriminação enquanto objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil;

- Aos art. 5º, incisos IV e IX e art. 220, §§ 1º e 2º, da CRFB no que estabelecem o direito à livre manifestação do pensamento e da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou de licença;

- Aos incisos VI e VIII do art. 5º da CRFB no que estabelecem os direitos à inviolabilidade de consciência e de crença e à absoluta vedação à privação de direitos por motivos de crença religiosa ou de convicção filosófica ou política;

- Ao § 2º do art. 5º da CRFB no que estabelece que outorga *status* constitucional aos direitos e garantias fundamentais decorrentes de tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte;

- Aos *caput* do art. 5º e do art. 37 da CRFB no que estabelecem que ninguém será privado de seus direitos senão em razão da estrita observância à lei (aqui lida, evidentemente, em seu conceito estrito de um diploma normativo oriundo do processo legislativo desprovido de qualquer ilegalidade);

- Ao *caput* do art. 37 da CRFB no que elege a legalidade, a publicidade, a impessoalidade e a moralidade como princípios que norteiam os deveres de honestidade ante todo e qualquer ato de improbidade administrativa; a publicidade de todos os atos administrativos não relacionados à segurança nacional, investigações policiais ou interesse superior, enquanto requisito de eficácia e moralidade; o direito de todas as pessoas à verdade, ainda que contrária aos interesses da Administração Pública; e o dever de prestar atenção exclusivamente às ordens legais, excluídas as ilegais (Código de Ética Profissional do Servidor Público do Poder Executivo Federal);

- Ao inciso II do art. 206 da CRFB no que estabelece a liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; e

- Ao *caput* do art. 220 da CRFB no que estabelece que nenhuma norma conterá dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística.

2. Da inconstitucionalidade da interpretação conferida pela Nota Técnica n. 1556/2020/CGUNE/CRG aos arts. 116, II e 117, V, da Lei n. 8.112/90

A Constituição Federal promulgada em 1988 – após duas décadas de imensuráveis e arbitrárias violências praticadas pelos governos ditatoriais em desfavor da população brasileira –, destina-se, sobretudo, **a restabelecer direitos mínimos à compreensão de um Estado enquanto uma democracia, quais sejam: o pleno exercício das liberdades de pensamento e de expressão.**

Assim, a Constituição Federal erigiu a liberdade à objetivo fundamental da República Federativa do Brasil e as suas diferentes manifestações como direitos fundamentais do Estado Democrático de Direito, *in verbis*:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - **construir uma sociedade livre, justa e solidária;**

(...)

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

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. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

(...)

II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;

(...)

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.

(...)

Sob a vigência da Constituição Federal de 1988, portanto, o exercício da cidadania passa, necessariamente, pela livre manifestação do pensamento, da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença prévia posto que não pode ser condicionada e reduzida por motivo de crença religiosa, de convicção filosófica e, sobretudo, de convicção política de outrem.

Sem tais liberdades há Estado, mas, evidentemente,

jamais haverá uma Democracia de Direito.

Considerando o arcabouço constitucional, portanto, tem-se inequívoca a incongruência dos fundamentos apresentados pela NT 1556/2020, situação que reforça a compreensão de que a medida compõe um projeto político de ataque ao funcionalismo público, senão vejamos o conteúdo dos seguintes excertos:

4.37. Nessa sistemática, entende-se pela necessidade do controle disciplinar sobre possíveis conflitos de entendimentos que extrapolem a esfera comum de debates de ordem interna, ou seja, afora a possibilidade de críticas e discussões no âmbito da casa, em relação a assuntos da própria instituição, situações que extrapolem este limite, como nos casos de manifestações públicas acerca de conflitos internos ou mesmo de opinião sobre assuntos internos, deverão, conforme a situação, ser objeto de apuração ética ou disciplinar (como por exemplo, por dar publicidade a conflitos internos de entendimentos da casa ou conflitos relacionados às opiniões de colegas ou superiores). **Nestas situações, a lealdade à instituição pode ser afetada, e, na hipótese da conduta inadequada se efetivar, torna-se possível a responsabilização do agente.**

(...)

4.42. **A divulgação em mídia social de manifestações de indignação com superiores ou colegas de trabalho ou de opiniões contrárias aos entendimentos da casa pelo servidor são exemplos de condutas que não se identificam com a consecução dos seus deveres legais, nem com a eficiência do seu trabalho. Em verdade, as referidas condutas vão de encontro ao dever subjetivo de lealdade prescrito no inciso II, do artigo 116, cabendo, nesse sentido, a correspondente responsabilização, caso efetivadas.**

(...)

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 esta 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 a 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.

Assim, é sob o ilusório viés da observância ao dever à lealdade e à ética no serviço público que a Controladoria-Geral da União impõe medida autoritária que, no particular, tem a finalidade de impedir que os servidores federais se manifestem sobre o descabro de setores da Administração Pública.

A evidência do viés político do conteúdo da NT 1556/2020 é reforçada, inclusive, quando analisado o ato normativo à luz do conteúdo do art. 220, § 1º, da CRFB¹, no que determina que *“nenhuma lei conterà dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social”*. **Isso porque a CGU fez constar, de forma expressa, ser vedado aos servidores a manifestação perante veículos de imprensa, in verbis:**

4.84. Em arremate, cuida observar que cabem às autoridades superiores do órgão, às suas secretarias de comunicação ou outros canais institucionais autorizados, a divulgação de informações e entendimentos de suas unidades internas, bem como a interação com terceiros em nome da entidade, não sendo permitido ao servidor expressar unilateralmente a sua opinião em relação a assuntos internos de seu próprio órgão, bem como divulgá-los em mídias sociais (cite-se como exemplo, o impedimento de um servidor de opinar acerca de uma ação específica de seu órgão ou mesmo de ato de colega ou autoridade superior a um veículo de imprensa).

A publicidade, frisa-se, é princípio sob o qual norteia-se toda e qualquer atuação da Administração Pública (art. 37, *caput*, da CRFB); enquanto que o direito de todas as pessoas à verdade, ainda que contrária aos interesses da Administração Pública, é dever ético imposto aos servidores.

Importante notar que o argumento de que há *“necessidade de controle disciplinar sobre (...) manifestações públicas acerca de conflitos internos ou mesmo de opinião sobre assuntos internos”* são desprovidos de veracidade uma vez que o próprio ordenamento jurídico vigente prevê as formas pelas quais os eventuais abusos ao regime de liberdades serão apurados e sancionados, isto é, quando tratarem-se de

¹ 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 conterà 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.

condutas expressamente tipificadas como crime pela lei brasileira.

Em adição, sobressai o fato de que a própria Lei n. 8.112/90 dispensa a pretensa reinterpretação ofertada pela NT 1556/2020 ao prever situações em que, se existentes, caracterizarão a falta funcional. É o caso, à título de exemplo: dos deveres de cumprir ordens superiores quando não afrontarem à lei, guardar sigilo sobre assuntos da repartição, manter conduta compatível com a moralidade administrativa e tratar com urbanidade as pessoas (art. 116); no mesmo sentido, tem-se as proibições de opor resistência injustificada à execução de serviço, de cometer à pessoa estranha suas atribuições e de valer-se do cargo para proveito (art. 117). **Nenhuma destas situações, evidentemente, é apta a restringir o conjunto de liberdades fundamentais.**

Nesse contexto, pertine destacar decisão monocrática do Exmo. Ministro Roberto Barroso proferida por ocasião da apreciação da Medida Cautelar no Mandado de Segurança n. 35.779, que questionou ato administrativo normativo da Corregedoria Nacional de Justiça destinado a obstar a manifestação político-partidária de servidores públicos do Poder Judiciário em redes sociais, senão vejamos:

Direito Administrativo e Constitucional. Mandado de segurança. Ato do CNJ. Provimento nº 71/2018. Manifestação político-partidária de servidores em redes sociais. 1. Mandado de segurança impetrado pelo Sindicato dos Servidores da Justiça de Minas Gerais contra o Provimento nº 71/2018 da Corregedoria Nacional de Justiça, que dispõe sobre a manifestação nas redes sociais por membros e servidores do Poder Judiciário. **2. A Constituição Federal não veda aos servidores públicos civis a dedicação à atividade político-partidária, tal como impõe aos magistrados (CF/1988, art. 95, parágrafo único, III), nem proíbe a sua filiação partidária, tal como faz em relação aos militares (CF/1988, art. 142, § 3º, V).** 3. **O Estatuto dos Servidores Públicos Civis da União assegura, ao contrário, o direito à licença para candidatura (art. 86, da Lei nº 8.112/1990).** 4. **Diante disso, a restrição à manifestação político-partidária em redes sociais imposta pelo Provimento nº 71/2018 (i) contraria o regime legal e constitucional que assegura aos servidores civis o direito de filiação partidária e o exercício pleno de atividade política; e (ii) afronta a autonomia dos Estados para disciplinar o estatuto de seus servidores.** 5. Liminar parcialmente deferida para afastar as limitações à manifestação político-partidária previstas no Provimento nº 71/2018 em relação aos servidores substituídos pelo Sindicato impetrante, salvo em relação àqueles em exercício na Justiça Eleitoral.

(MS 35.779 MC, Relator Ministro Luís Roberto Barroso, julgado em 29/11/2018, decisão monocrática, DJE de 10-12- 2018)

Também nesse sentido é o excerto do voto da Exma. Ministra Cármen Lúcia na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 548, que suspendeu atos judiciais e administrativos que determinaram o ingresso de agentes em universidades públicas e privadas, *in verbis*:

Liberdade de pensamento não é concessão do Estado. É

direito fundamental do indivíduo que a pode até mesmo contrapor ao Estado. Por isso não pode ser impedida, sob pena de substituir-se o indivíduo pelo ente estatal, o que se sabe bem onde vai dar. E onde vai dar não é o caminho do direito democrático, mas da ausência de direito e déficit democrático.

Exercício de autoridade não pode se converter em ato de autoritarismo, que é a providência sem causa jurídica adequada e fundamentada nos princípios constitucionais e legais vigentes.

(...)

Verdade absoluta é para tiranos. A democracia é plural em sua essência. E é esse princípio que assegura a igualdade de direitos individuais na diversidade dos indivíduos.

Ao se contrapor a estes direitos fundamentais e determinar providências incompatíveis com o seu pleno exercício e eficaz garantia não se interpretou a norma eleitoral vigente. Antes, a ela se ofereceu exegese incompatível com a sua dicção e traidora dos fins a que se destina, que são os de acesso igual e justo a todos os cidadãos, garantindo-lhes o direito de informar-se e projetar suas ideias, ideologias e entendimentos, especialmente em espaços afetos diretamente à atividade do livre pensar e divulgar pensamentos plurais.

Toda forma de autoritarismo é iníqua. Pior quando parte do Estado. Por isso os atos que não se compatibilizem com os princípios democráticos e não garantam, antes restrinjam o direito de livremente expressar pensamentos e divulgar ideias são insubsistentes juridicamente por conterem vício de inconstitucionalidade.

Incorre nas mesmas violações o esclarecimento prestado pela Controladoria-Geral da União em 30 de julho de 2020 porque, a despeito de versar que “as orientações contidas na Nota Técnica questionada não se referem a eventual tratamento que deva ser dado a opiniões políticas ou sobre o governo por parte de algum agente público”², suas conclusões apenas reforçam a ideia de que se faz lícito ao referido órgão inovar na ordem jurídica a partir de reinterpretações sobre o conteúdo de lei, tal como se verdade absoluta fosse, que se destina, sim, a coibir as manifestações críticas provenientes dos servidores públicos ao afirmar que:

A edição da Nota Técnica mencionada quis, apenas, deixar claro a interpretação dos artigos 116, II (ser leal às instituições a que servir), e art. 117, V (promover manifestação de apreço ou desapreço no recinto da repartição), ambos da Lei nº 8.112/1990, para demonstrar que tais regras podem alcançar aquelas condutas de agentes públicos, realizadas em redes sociais, que tenham o objetivo de veicular informações que comprometam a credibilidade das instituições.

² Comunicado: Esclarecimento sobre a nota técnica 1.556/2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2020/07/esclarecimento-sobre-a-nota-tecnica-1-556-2020>>. Acesso em: 25/08/2020.

Evidentemente, portanto, que não se pode admitir, sob o falso argumento da observância à ética profissional, que setores dos Poderes da República organizem-se de modo a permitir, promover e/ou determinar práticas de cunho persecutório e de censura aos trabalhadores do serviço público federal.

a. **Dos deveres éticos de verdade e de publicidade enquanto requisito de eficácia e moralidade de todos os atos administrativos**

Cumpra observar, porque pertinente à compreensão integral da situação que ora se analisa, que parte dos argumentos utilizados como fundamentos da “*manifestação interpretativa*” da CGU em relação ao conteúdo dos arts. 116, inciso II, e 117, inciso V, da Lei n. 8.112/90 é o Decreto n. 1.171/94, que versa sobre o Código de Ética Profissional do Servidor Público do Poder Executivo Federal.

Ocorre que, diferentemente do que sustenta a CGU, o Código de Ética Profissional dispõe que “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”; o que faz em estrita observância ao caput do art. 37 da CRFB no que erigiu a legalidade, a impessoalidade, a publicidade e a moralidade enquanto princípios constitucionais de sujeição obrigatória pela Administração Pública.

Trata-se de norma que dispõe em sentido diametralmente oposto à exegese defendida na NT 1556/2020, portanto. É o que se observa da literalidade das regras deontológicas – utilizáveis para orientar as escolhas dos indivíduos à luz da ciência do dever e da obrigação –, in verbis:

Das Regras Deontológicas

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.

IV- A remuneração do servidor público é custeada pelos tributos pagos direta ou indiretamente por todos, até por ele próprio, e por isso se exige, como contrapartida, que a moralidade administrativa

se integre no Direito, como elemento indissociável de sua aplicação e de sua finalidade, erigindo-se, como conseqüência, em fator de legalidade.

V - O trabalho desenvolvido pelo servidor público perante a comunidade deve ser entendido como acréscimo ao seu próprio bem-estar, já que, como cidadão, integrante da sociedade, o êxito desse trabalho pode ser considerado como seu maior patrimônio.

VI - A função pública deve ser tida como exercício profissional e, portanto, se integra na vida particular de cada servidor público. Assim, os fatos e atos verificados na conduta do dia-a-dia em sua vida privada poderão crescer ou diminuir o seu bom conceito na vida funcional.

VII - Salvo os casos de segurança nacional, investigações policiais ou interesse superior do Estado e da Administração Pública, a serem preservados em processo previamente declarado sigiloso, nos termos da lei, a publicidade de qualquer ato administrativo constitui requisito de eficácia e moralidade, ensejando sua omissão comprometimento ético contra o bem comum, imputável a quem a negar.

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.

IX - A cortesia, a boa vontade, o cuidado e o tempo dedicados ao serviço público caracterizam o esforço pela disciplina. Tratar mal uma pessoa que paga seus tributos direta ou indiretamente significa causar-lhe dano moral. Da mesma forma, causar dano a qualquer bem pertencente ao patrimônio público, deteriorando-o, por descuido ou má vontade, não constitui apenas uma ofensa ao equipamento e às instalações ou ao Estado, mas a todos os homens de boa vontade que dedicaram sua inteligência, seu tempo, suas esperanças e seus esforços para construí-los.

X - Deixar o servidor público qualquer pessoa à espera de solução que compete ao setor em que exerça suas funções, permitindo a formação de longas filas, ou qualquer outra espécie de atraso na prestação do serviço, não caracteriza apenas atitude contra a ética ou ato de desumanidade, mas principalmente grave dano moral aos usuários dos serviços públicos.

XI - O servidor deve prestar toda a sua atenção às ordens legais de seus superiores, velando atentamente por seu cumprimento, e, assim, evitando a conduta negligente. Os repetidos erros, o descaso e o acúmulo de desvios tornam-se, às vezes, difíceis de corrigir e caracterizam até mesmo imprudência no desempenho da função pública.

XII - Toda ausência injustificada do servidor de seu local de trabalho é fator de desmoralização do serviço público, o que quase sempre

conduz à desordem nas relações humanas.

XIII - O servidor que trabalha em harmonia com a estrutura organizacional, respeitando seus colegas e cada concidadão, colabora e de todos pode receber colaboração, pois sua atividade pública é a grande oportunidade para o crescimento e o engrandecimento da Nação.

Veja-se que o Código de Ética é norma vigente há quase três décadas e se destina, inclusive, a estabelecer a observância à honestidade como dever de todos os servidores públicos federais ante todo e qualquer ato de improbidade administrativa; a publicidade de todos os atos administrativos não relacionados à segurança nacional, investigações policiais ou interesse superior, enquanto requisito de eficácia e moralidade; o direito de todas as pessoas à verdade, ainda que contrária aos interesses da Administração Pública; e o dever de prestar atenção exclusivamente às ordens legais, excluídas as ilegais.

Isso significa que jamais foi dado ao Código de Ética Profissional do Servidor Público do Poder Executivo Federal – porquanto absolutamente impróprio – o viés ora promovido pela NT 1556/2020: de promoção à censura prévia, à intolerância, perseguição e repreensão daqueles servidores que não se alinham à ideologia adotada pelo projeto político de situação.

Nesse contexto, inclusive, merece destaque o conteúdo da decisão proferida no âmbito do RE n. 685.493, Tema 562 da Repercussão Geral, através do qual o E. STF fixou entendimento no sentido de que:

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.

Isso significa que a honra de terceiro – inclusive sob a perspectiva defendida pela CGU em relação à imagem de órgãos e entidades da Administração Pública – não se sobrepõe ao direito de liberdade de expressão dos servidores públicos quando estes agirem em benefício do interesse coletivo.

A questão é aprofundada nos termos do voto do Ministro Marco Aurélio, relator do RE n. 685.493, que, dada a relevância, reproduz-se:

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 democrático pressupõem alto grau de proteção aos juízos, opiniões e críticas, sem os quais não se pode falar em verdadeira democracia. Na feliz expressão do professor Eduardo Mendonça, constante do artigo mencionado, a “livre circulação de informações é elemento constitutivo da 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. (...)

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 joço 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.

Considerando que o Código de Ética Profissional se alinha ao *caput* do art. 37 da CRFB no que elege os princípios constitucionais

administrativos, notadamente em situações nas quais a verdade se contrapõe aos interesses da Administração Pública, não se faz lícito extrair desta norma o viés pretendido pela NT 1556/2020. Consequentemente, portanto, sobressalta a inconstitucionalidade do ato normativo ora questionado.

3. **Das liberdades fundamentais enquanto direito universal – necessidade de observância aos direitos e princípios oriundos de normas internacionais**

A Constituição Federal determina, também, que *“os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”* (art. 5º, § 2º, da CRFB).

Isso significa, portanto, que a NT 1556/2020, ao estabelecer interpretação de cunho persecutório em relação às manifestações de servidores públicos federais em ambientes virtuais a partir do desvirtuamento dos conceitos de dever de lealdade e de repartição pública, viola, concomitantemente, a instrumentos normativos internacionais cuja observância é obrigatória pelo Estado brasileiro.

Neste contexto, não se revela excessivo destacar o conteúdo da Declaração Universal dos Direitos Humanos – DUDH³ porque consubstancia norma de direito internacional elaborada *“considerando que o desprezo e o desrespeito pelos direitos humanos resultaram em atos de bárbaros que ultrajaram a consciência da Humanidade e que o advento de um mundo em que todos gozem de liberdade de palavra, de crença e da liberdade de viverem a salvo do temor e da necessidade foi proclamado com a mais alta aspiração do ser humano comum”*, e que dispõe:

Artigo XIX.

Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras.

De forma mais específica, mas ainda no âmbito de atuação da Organização das Nações Unidas, cita-se o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos⁴ que reconhece que *“o ideal do ser humano livre, no gozo das liberdades civis e políticas e liberto do temor e da miséria, não pode ser realizado a menos que se criem as condições que permitam a cada um gozar de seus direitos civis e políticos, assim como de seus direitos econômicos, sociais e culturais”*, dispõe:

ARTIGO 19

1. Ninguém poderá ser molestado por suas opiniões.

2. Toda pessoa terá direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir

³ Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/direitoshumanos/declaracao/>>. Acesso em: 02/09/2020.

⁴ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm>. Acesso em: 02/09/2020.

informações e ideias de qualquer natureza, independentemente de considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro meio de sua escolha.

3. O exercício do direito previsto no parágrafo 2 do presente artigo implicará deveres e responsabilidades especiais. Consequentemente, poderá estar sujeito a certas restrições, que devem, entretanto, **ser expressamente previstas em lei** e que se façam necessárias para: a) assegurar o respeito dos direitos e da reputação das demais pessoas; b) proteger a segurança nacional, a ordem, a saúde ou a moral públicas.

Em idêntico sentido é o conteúdo da Convenção Americana de Direitos Humanos – CADH⁵, adotada no âmbito da Organização dos Estados Americanos em San José da Costa Rica, no que determina:

Artigo 1. Obrigação de respeitar os direitos

1. Os Estados Partes nesta Convenção comprometem-se a respeitar os direitos e liberdades nela reconhecidos e a garantir seu livre e pleno exercício a toda pessoa que esteja sujeita à sua jurisdição, sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social.

2. Para os efeitos desta Convenção, pessoa é todo ser humano.

Artigo 13. Liberdade de pensamento e de expressão

1. **Toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito compreende a liberdade de buscar, receber e difundir informações e ideias de toda natureza, sem consideração de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro processo de sua escolha.**

2. **O exercício do direito previsto no inciso precedente não pode estar sujeito a censura prévia, mas a responsabilidades ulteriores, que devem ser expressamente fixadas pela lei e ser necessárias para assegurar: a. o respeito aos direitos ou à reputação das demais pessoas; ou b. a proteção da segurança nacional, da ordem pública, ou da saúde ou da moral públicas.**

3. Não se pode restringir o direito de expressão por vias ou meios indiretos, tais como o abuso de controles oficiais ou particulares de papel de imprensa, de frequências radioelétricas ou de equipamentos e aparelhos usados na difusão de informação, nem por quaisquer outros meios

⁵ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm>. Acesso em: 02/09/2020.

destinados a obstar a comunicação e a circulação de ideias e opiniões.

(...)

Em observância ao ordenamento jurídico internacional, portanto, a preservação da capacidade de os servidores públicos expressarem-se nas suas mídias sociais de forma crítica em relação às políticas de governo e à própria Administração Pública é condição basilar para a manutenção do Estado Democrático de Direito brasileiro, evitando, por consequência, a consolidação de um projeto de institucionalização de nova autocracia.

4. Da violação à forma pela qual a Constituição Federal concebe o regime jurídico aplicável aos servidores públicos – inexistência de motivo hábil e desvio de finalidade na edição da Nota Técnica n. 1556/2020/CGUNE/CRG

Ao estruturar a Constituição Federal de 1988, o constituinte originário preocupou-se em estabelecer um conjunto de garantias pelas quais fosse assegurado aos servidores públicos o exercício idôneo das suas atribuições. Entre o conjunto de garantias, encontram-se os princípios da impessoalidade e da moralidade sobre os quais versa o *caput* do art. 37 da CRFB e cuja observância tem a finalidade de nortear a atuação da Administração Pública de modo *objetivo e imparcial*⁶.

Isso significa que os princípios têm como razão precípua a de assegurar que o aparato estatal – e, aqui, inclui-se o funcionalismo público – não seja utilizado para fins que não guardem relação de pertinência com o interesse público primário, isto é, com preponderância do interesse coletivo.

É também sob o viés da impessoalidade e da moralidade, portanto, que o dever de lealdade dos servidores públicos federais se dá em relação ao interesse público primário, mesmo que, para tanto, faça-se necessária a manifestação crítica em ambiente virtual de modo a contrariar aos interesses públicos secundários (da Administração Pública) e/ou governamentais (afetos aos ocupantes temporários dos cargos eletivos e às suas ideologias).

Neste contexto, extrai-se dubiedade dos fins para os quais foi justificada a edição da NT 1556/2020 uma vez que seus fundamentos são expressos ao vincular a necessidade de reinterpretação dever de lealdade dos servidores públicos e da noção de repartição pública à pandemia da COVID-19. Senão vejamos:

4.10. Não obstante o crescimento da forma de teletrabalho no país, importante observar que esta mudança abrupta de cenário, causada pela crise de pandemia, maximizou algumas das preocupações já existentes, em vista da necessidade de adaptação da Administração Pública a este novo modo de execução das atividades administrativas. Primeiro, porque, apenas alguns órgãos do PEF, a exemplo da CGU, se encontravam

⁶ Ana Paula Oliveira Ávila. O princípio da impessoalidade da Administração Pública: para uma Administração imparcial. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 107 ss.

em um estágio suficientemente avançado em relação à implantação, segurança, e controle das atividades em teletrabalho, bem como de outras possíveis consequências desse exercício de trabalho à distância. Segundo, porque, **pelo fato dos servidores se situarem fora do convencional “recinto da repartição” na execução de suas atividades (com a utilização, na maioria das vezes, de equipamento pessoal), o controle relacionado às possíveis práticas de impropriedades na utilização dos meios de comunicação digitais perde a sua força, posto que, à medida em que o círculo da possibilidade de monitoramento e fiscalização se estreita, a sensação de liberdade se alarga, potencializando, assim, a existência de possíveis abusos na utilização e aplicação dos mecanismos virtuais.**

Tamanha teratologia não prospera. A pandemia da COVID-19 e o aprimoramento das tecnologias de informação não consubstanciam fundamento hábil para validar releituras interpretativas sobre o dever de lealdade atribuído aos servidores públicos. De modo diverso, o uso de tais argumentos não passa de oportunismo político ante situação extremamente crítica de crise sanitária experimentada atualmente.

Inequívoco que os motivos alegados pela Controladoria-Geral da União para fins de adoção da NT 1556/2020 não apenas vulnerabilizam direitos fundamentais a partir da deturpação do *dever de lealdade* dos servidores às instituições que se vinculam, mas o fazem em detrimento do interesse coletivo à verdade, eis que “o servidor não pode omiti-la ou falseá-la, ainda que contrária aos interesses da própria pessoa interessada ou da Administração Pública”⁷.

Considerando que o Estado Democrático de Direito não tolera a promoção de censura prévia, incentivo à perseguição e à repreensão em razão da livre manifestação do pensamento como motivo hábil a justificar a edição de ato administrativo, é impositiva a conclusão pela ocorrência de desvio de finalidade e conseqüente violação à moralidade e à impessoalidade⁸.

Nesse contexto, impositivo o cotejo da NT 1556/2020 com a decisão proferida pelo Tribunal Pleno deste E. STF na Medida Cautelar na ADPF n. 722 porquanto se trata de ação na qual é questionada a elaboração, pelo Ministério da Justiça, de dossiê sobre servidores participantes do movimento político antifascista.

Naquela oportunidade, a relatora, a Exma. Ministra Cármen Lúcia, pontuou que **“o uso ou abuso da máquina estatal, mais ainda para a colheita de informações de servidores com postura política contrária a qualquer governo, caracteriza, sim, desvio de finalidade, pelo menos em tese”**⁹. No mesmo sentido,

⁷ Decreto n. 1.171/94. Código de Ética Profissional do Servidor Público. Inciso VIII da Regras Deontológicas.

⁸ Salutar destacar o conteúdo da Lei n. 9.784/99, *in verbis*: Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando: I – neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses; II – imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções; (...) § 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.

⁹ Ministra Cármen Lúcia vota para proibir Ministério da Justiça de elaborar dossiê contra antifascistas. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=449906&ori=1>>. Acesso em: 24/08/2020.

ainda, manifestaram-se os seguintes Ministros desde E. STF¹⁰:

Exmo. Ministro Alexandre de Moraes

Primeiro a votar na sessão desta quinta, o ministro Alexandre de Moraes observou que, embora os dados enviados ao STF mostrem um relatório precário, em sua grande maioria, com informações de acesso público retiradas da internet, é preocupante que os dados referentes à posição política de policiais tenham sido remetidos aos comandos das polícias estaduais. **“Não é permitido a nenhum órgão bisbilhotar, fichar ou estabelecer classificação de qualquer cidadão e enviá-los para outros órgãos”**, afirmou. “Relatórios de inteligência não podem ser utilizados para punir, mas para orientar ações relacionadas à segurança pública e do Estado”.

Exmo. Ministro Edson Fachin

No entendimento do ministro, os documentos anexados à ADPF mostram um aparente desvio de finalidade na elaboração dos relatórios, pois o direito à livre manifestação e à liberdade de expressão e o direito ao protesto não estão na órbita da infração penal ou de investigação criminal. **“A administração pública não tem, nem pode ter, o pretensão direito de listar inimigos do regime. Só em governos autoritários é que se pode coçar dessas circunstâncias”**, disse.

Exmo. Ministro Luís Roberto Barroso

O ministro observou que, no passado recente do país, foram registrados diversos episódios da **utilização indevida de órgãos de inteligência para encobrir crimes cometidos no âmbito do governo** e que a simples possibilidade da volta dessa prática no estado democrático brasileiro é preocupante. “Esse tipo de monitoramento para saber o que fazem eventuais adversários é completamente incompatível com a democracia, a menos que se tivesse qualquer elemento para supor que eles tramavam contra o Estado ou contra as instituições democráticas”, frisou.

Exma. Ministra Rosa Weber

No entendimento da ministra, apesar do seu caráter essencial, para que a atuação dos órgãos de inteligência seja considerada lícita, é necessário que esteja vinculada a fato ou evento relevante para a segurança do Estado. **Para a Rosa Weber, configura grave desvio de finalidade da administração pública a utilização do aparato institucional de inteligência com a finalidade de dissimular a produção de material viciado tanto no conteúdo, por violar direitos e garantias fundamentais, quanto na motivação, incorrendo em confusão entre interesses públicos do Estado e interesses políticos.** “O poder arbitrário, sem o freio das leis, exercido no interesse do governante e contra os interesses dos governados, o medo como princípio da ação, traduzem as marcas registradas da tirania”, afirmou.

¹⁰ STF proíbe elaboração de dossiês sobre antifascistas pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública. <<http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=450007&ori=1>>. Acesso em: 24/08/2020.

Exmo. Ministro Luiz Fux

O ministro destacou que o Supremo tem dado exemplos significativos de que liberdade de expressão é algo inerente à democracia. **“Uma investigação enviesada, que escolhe pessoas para investigar, revela uma inegável finalidade intimidadora do órgão de investigação, inibe servidores públicos e professores e difunde a cultura do medo”**, afirmou.

Exmo. Ministro Ricardo Lewandowski

Na avaliação do ministro, o Estado pode, legitimamente, exercer atividades de inteligência, para garantir a segurança nacional e a estabilidade das instituições republicanas. Essas ações, de acordo com a Constituição, estão acobertadas por sigilo, salvo para o Judiciário. **“O que não se admite, num Estado Democrático de Direito, é a elaboração de dossiês sobre cidadãos dos quais constem informações sobre suas preferências ideológicas, políticas, religiosas, culturais, artísticas ou, inclusive e especialmente, de caráter afetivo, desde que lícitamente manifestadas”**, afirmou.

Exmo. Ministro Gilmar Mendes

O ministro também ressaltou que a utilização dos instrumentos de inteligência é prerrogativa de Estado e não deve servir para monitorar adversários políticos. Com base em informações sobre o “pedido de busca” em que foi solicitada a produção de informações sobre agentes antifascistas no Rio de Janeiro e em outras unidades da federação, ele considera possível concluir que esses relatórios tenham sido produzidos durante grande parte do tempo de instalação do atual governo. **“Além da violação à liberdade de expressão e informação das pessoas monitoradas, os atos são incompatíveis com o princípio fundamental do pluralismo político”**, disse Mendes.

Perfeitamente aplicável à NT 1556/2020, ainda, a *ratio* contida na decisão proferida pelo Tribunal Pleno deste E. STF nos autos da ADI n. 5468¹¹, quando foi estabelecido que **“o desvio de finalidade tem como referência conceitual a ideia de deturpação do dever-poder atribuído a determinado agente público que, embora atue aparentemente dentro dos limites de sua atribuição institucional, mobiliza a sua atuação à finalidade não imposta, ou não desejada pela ordem jurídica, ou pelo interesse público”**.

Considerando que não se vislumbra contexto no qual o dever de lealdade dos servidores públicos dar-se-ia em detrimento do interesse público primário para fins de favorecimento dos interesses público secundário e governamental, a edição da NT 1556/2020 se dá sem motivo hábil, em flagrante desvio de finalidade e em violação à moralidade e à impessoalidade.

IV - DOS PEDIDOS

¹¹ ADI 5468, Relator LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 30/06/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-169 DIVULG 01-08-2017 PUBLIC 02-08-2017.

Ante do exposto, as entidades requerentes pugnam pela admissão no feito na condição de *amicus curiae*, sendo-lhes expressamente oportunizada a apresentação de memoriais e a realização de sustentação oral.

Pugnam, ainda, pela imediata apreciação e deferimento da medida cautelar pleiteada, *ad referendum* do Plenário, e, ao final, pelo acolhimento das razões de mérito para julgar procedente a ação, declarando a inconstitucionalidade *in totum* da Nota Técnica n. 1556/2020/CGUNE/CRG, da Controladoria-Geral da União.

Por fim, requerem a publicação das intimações em nome do advogado **JOSÉ LUIS WAGNER**, OAB/DF n. 17.183 e OAB/RS n. 32.924, com endereços eletrônico *intimacoes@wagner.adv.br* e profissional em Brasília, DF, SBS, Quadra 1, Bloco K, Ed. Seguradoras, Salas n. 908/913, CEP n. 70.093-900.

Nesses termos, pedem deferimento.

Brasília, 02 de setembro de 2020.

José Luis Wagner
OAB/DF 17.183

Valmir Floriano V. Andrade
OAB/DF 26.778