

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.530 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. RICARDO LEWANDOWSKI**
REQTE.(S) : **PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB**
ADV.(A/S) : **RAFAEL DE ALENCAR ARARIPE CARNEIRO**
INTDO.(A/S) : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
INTDO.(A/S) : **CONGRESSO NACIONAL**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Partido Socialista Brasileiro – PSB com a finalidade de atribuir interpretação conforme à Constituição Federal aos arts. 116, II, e 117, V, da Lei 8.112/1990, os quais assim dispõem:

“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 despreço no recinto da repartição; [...]”

O PSB aduziu que:

“A controvérsia constitucional acerca dos dispositivos transcritos foi inaugurada com a edição da Nota Técnica 1556/2020, aprovada pela Corregedoria-Geral da União, órgão que compõe a Controladoria-Geral da União (CGU).

Conforme se observa da instrução correcional formulada pela CGU, a Administração Pública Federal deverá adotar medidas disciplinares contra servidores que formularem em redes sociais e outros meios virtuais manifestações contrárias ao órgão ao qual está subordinado, com fundamento em suposto ‘dever de lealdade’ do servidor, veja-se:

‘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.’

Não fosse bastante, o documento da CGU busca alargar desproporcionalmente o conceito de ‘recinto da repartição’, previsto no art. 117, V, da Lei n. 8.112/1990, atingindo de forma indistinta todos os atos da vida privada do servidor público, sobretudo aqueles praticados em ambiente virtual, veja-se:

‘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.’

[...]

Conforme será detalhado no decorrer desta ação direta de inconstitucionalidade, ao estipular espécie de censura prévia aos servidores públicos federais, a interpretação conferida à Lei n. 8.112/1990 pela Nota Técnica da CGU configura manifesta violação do direito fundamental à liberdade de expressão,

ADI 6530 / DF

garantido pelo art. 5º, IV, da Constituição Federal. Não fosse bastante, a orientação claramente intimidatória veiculada pela Controladoria-Geral da União, fundamentada nos dispositivos objeto desta ação, traduz clara violação ao princípio da legalidade estrita (art. 5º, II, da Constituição Federal), tendo em vista as consequências sancionatórias da orientação disciplinar expedida para todos os órgãos da Administração Pública Federal.” (documento eletrônico 1, págs. 2-4).

Asseverou, ainda, o seguinte:

“Observa-se que, a fim de conferir aspecto de legalidade à orientação correcional, a Nota Técnica n. 1556/2020 fundamenta suas conclusões em interpretação transbordante e inconstitucional do disposto nos arts. 116, II, e 117, V, da Lei n. 8.112/1990.

Não há na referida legislação, contudo, qualquer disposição que permita a imposição de limitações ao direito fundamental de liberdade de expressão do servidor público — inclusive de índole político-partidária — disposição que, caso existente, estaria em flagrante descompasso com a Constituição Federal.” (documento eletrônico 1, págs. 8-9)

Invocou precedentes do Supremo Tribunal Federal e ressaltou que:

“A Lei n. 8.112/1990 já prevê em seu regulamento disciplinar diversas hipóteses de infração administrativa capazes de coibir eventuais abusos e desvios efetivos de conduta, como é o caso dos deveres (art. 116) de cumprir ordens superiores, guarda de sigilo sobre assuntos internos, conduta compatível com a moralidade administrativa e tratamento urbano; bem como das proibições (art. 117) de opor resistência injustificada ao serviço, coação de subordinados a filiação em associação, sindicato ou partido político e utilização do cargo para proveito pessoal — nenhuma delas sendo apta a reprimir a livre manifestação de ideias pelo servidor.” (documento

ADI 6530 / DF

eletrônico 1, pág. 12)

Requeru, por fim,

“seja conhecida a presente ação direta de inconstitucionalidade (ou, alternativamente, a ADPF), tendo em vista o preenchimento de seus pressupostos de admissibilidade, para que:

a) Preliminarmente, seja concedida medida cautelar para determinar a suspensão de qualquer tipo de apuração ou punição administrativa e judicial contra servidores públicos com base na inconstitucional interpretação conferida pela Nota Técnica n. 1556/2020/CGUNE/CRG aos artigos 116, II e III, e 117, V, da Lei n. 8.112/1990;

b) No mérito, seja julgada procedente a presente ação direta, ratificando a liminar eventualmente concedida. Ou, caso conhecida como ADPF, requer-se o julgamento da procedência da ação, afastando-se os efeitos sancionatórios previstos na Nota Técnica n. 1556/2020.” (documento eletrônico 1, pág. 15)

Tendo em vista a importância da matéria e a emergência de saúde pública decorrente do surto do coronavírus, determinei a aplicação do rito previsto no art. 12 da Lei 9.868/1999.

A Controladoria-Geral da União apresentou informações (documento eletrônico 39), na qual assevera que a nota técnica não sustenta densidade normativa suficiente para desafiar o controle abstrato de constitucionalidade.

O Advogado-Geral da União ofertou parecer no sentido do não conhecimento e da improcedência da arguição, conforme ementa transcrita abaixo:

“Administrativo. Artigos 116, inciso II; e 117, inciso V, da Lei nº 8.112/1990, cujo alcance foi objeto de estudo inicial da

ADI 6530 / DF

Controladoria-Geral da União por meio da Nota Técnica no 1556/2020/CGUNE/CRG, visando adequar tais dispositivos às novas hipóteses de condutas irregulares de servidores públicos federais quanto à utilização dos meios digitais de comunicação. Alegada violação aos artigos 5º, incisos II e IV, da Constituição Federal. Preliminares. Descabimento de ação direta contra ato sem valor normativo, mas apenas interpretativo. Ofensa meramente reflexa à Constituição. Mérito. A nota técnica sob investiva apenas detalha condutas que potencialmente se enquadrariam ou não nas vedações constantes dos artigos 116, inciso II; e 117, inciso V, da Lei no 8112/1990, fixando balizas interpretativas que contemplem a nova realidade de trabalho em ambiente virtual. Estímulo ao fortalecimento de uma cultura de integridade e ética no âmbito da Administração Pública Federal, com o desenvolvimento do senso de responsabilidade entre os servidores, fomentando a consciência de pertencimento e vinculação à Administração Pública, bem como a compreensão dos servidores públicos acerca da repercussão de seus atos para a credibilidade da instituição a que servem. Manifestação pelo não conhecimento da ação direta e, no mérito, pela improcedência do pedido.” (documento eletrônico 46).

Por sua vez, o Procurador-Geral da República apresentou, igualmente, manifestação no sentido do não conhecimento da ação, em parecer assim ementado:

“DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. NOTA TÉCNICA. APTIDÃO NORMATIVA. AUSÊNCIA. INADMISSIBILIDADE. 1. Nota técnica é desprovida de aptidão normativa para se caracterizar como ato impugnável em ação de controle concentrado de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal *[sic]*. — Parecer pelo não conhecimento da ação direta de inconstitucionalidade.” (documento eletrônico 57).

ADI 6530 / DF

É o relatório. Decido.

Bem examinados os autos, verifico, inicialmente, que a Nota Técnica 1.556/2020/CGUNE/CRG da Controladoria-Geral da União, descrita como “manifestação interpretativa desta CGUNE quanto ao alcance e conteúdo 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*”, efetivamente não ostenta densidade normativa suficiente para ensejar o controle abstrato de constitucionalidade.

A Controladoria-Geral da União exerce o poder regulamentar que lhe é inerente por meio da edição de determinados atos normativos, na forma do Decreto 5.480/2005, da Lei 13.844/2019 e do Decreto 9.681/2019. Não se inclui em tais hipóteses normativas as notas técnicas. Estas são, em princípio, destituídas de aptidão jurídica para a produção de efeitos concretos, tratando-se de mera interpretação da lei para fins internos ao órgão, sem implicar violação direta do Texto Constitucional.

Assim, não obstante a reprovabilidade da referida nota técnica, que ignora a proteção constitucional conferida à liberdade de pensamento, de expressão, de informação, de reunião, ao lado de inúmeros outros direitos de primeira geração e da máxima envergadura, o fato é que jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reafirmado a impropriedade da utilização do controle abstrato de constitucionalidade para a averiguação da validade de atos desse jaez, destituídos de um coeficiente mínimo de generalidade, abstração e impessoalidade. Confira-se entendimento firmado nos seguintes julgados: ADI 1.716-DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence; ADI-QO 1.640-UF, Rel. Min. Sydney Sanches; ADI-MC 2.484-DF, Rel. Min. Carlos Velloso; ADI 3.487-DF, Rel. Min. Ellen Gracie; ADI 3.709-DF, Rel. Min. Cezar Peluso.

ADI 6530 / DF

Ante o exposto, nego seguimento à presente ação direta de inconstitucionalidade e extingo o processo, sem julgamento de mérito, nos termos do art. 21, §1º, do RISTF, combinado com art. 485, IV, do CPC.

Publique-se.

Brasília, 8 de março de 2021.

Ministro Ricardo Lewandowski

Relator