



FARÁG, FERREIRA & VIEIRA
ADVOGADAS E ADVOGADOS

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

**CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS CARREIRAS
TÍPICAS DE ESTADO - CONACATE**, inscrita no CNPJ nº 13.586.972/0001-
51, com sede na STS, Quadra 6, Bloco K, Ed. Belvedere, 7º Andar, Salas 701/702,
Asa Sul, Brasília/DF, CEP 70.070-915, representada por seu presidente o Sr.
Antônio Carlos Fernandes Lima Júnior, inscrito no CPF nº 671.828.878-00, vem,
respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, por meio de seus advogados
infra-assinado, conforme instrumento de procuração anexo, com fundamento no
art. 102, I, alínea "a", e 103, inciso IX, ambos da Constituição Federal, propor

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Com pedido de liminar

face ao ato nº 1556/2020/CGUNE/CRG da Controladoria-Geral da União, com
caráter notoriamente normativo, pelas razões a seguir expostas.



FARÁG, FERREIRA & VIEIRA
ADVOGADAS E ADVOGADOS

EMENTA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ATO DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. VIOLAÇÃO AOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DOS SERVIDORES PÚBLICOS. INOVAÇÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO. INTEPRETAÇÃO NORMATIVA À LEI Nº 8.112/90. DEVER DE LEALDADE. INTERPRETAÇÃO EXTENSIVA. AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL. PRECEDENTE DE ÓRGÃO CORRECIONAL. VIOLAÇÃO. DIREITO À MANIFESTAÇÃO DO PENSAMENTO E A LIBERDADE DE EXPRESSÃO. REPRESSÃO.

DA LEGITIMIDADE DA AUTORA E DA PERTINÊNCIA DO TEMA

A CONACATE é a entidade máxima de terceiro grau no sistema confederativo, representante da categoria profissional dos servidores públicos civis,



nas três unidades da Federação e pertencentes aos três Poderes, além dos Tribunais e Conselhos de Contas.

Compete-lhe, segundo o seu estatuto, artigo 2º, dentre outros, a defesa do Estado de Direito (I) e da moralidade (V) no exercício das atividades de controle e fiscalização, pilares e valores estruturantes, para que as Carreiras Típicas de Estado possam desenvolver suas atividades. Vale dizer: normas legais que promovam inconstitucionalidades no sistema interessam a toda a categoria que dele depende, para o correto exercício dessas atividades.

A CONACATE congrega diversos setores do serviço público, como auditoria, fiscalização, investigação, regulação, tributação, controle e segurança pública.

A Confederação desenvolve a representatividade destas categorias em processos institucionais, com foco em políticas de carreira, políticas públicas, políticas de Estado e interlocuções necessárias decorrentes dos cenários político e social.

Há por parte da Confederação uma ampla atuação no fomento de aperfeiçoamento dos mecanismos republicanos de nossa sociedade e do Estado e na busca de maior espaço de participação dos profissionais de alto nível que representa nas decisões pertinentes a seus segmentos.

O controle público, a regulação e a representatividade são mais eficientes com maior transparência e mais efetivos com o monitoramento devido.



Nesse diapasão, encaixa-se, portanto, a autora na moderna jurisprudência desse Egrégio STF, ADI 3.961, que reforça a abertura da Constituição à pluralidade de intérpretes, democratizando o acesso à jurisdição constitucional.

Com toda a razão está o STF ao promover reflexões acerca da restrição dos legitimados constitucionalmente para a propositura de ADI, visto que a pertinência temática não está expressamente prevista no texto constitucional, além de se referir a um processo de controle abstrato de normas, que é de índole objetiva. Ou seja, não há discussão de direitos subjetivos das partes, mas avaliação acerca da contrariedade de ato ou lei à Constituição

De fato, tal como o precedente citado, o ato inconstitucional impugnado nesta ação prevê violação grave aos direitos fundamentais dos servidores públicos. Logo, o tema tem total relação com os sindicalizados, representados pela Confederação requerente, repercutindo em suas atuações profissionais.

Assim sendo, a legitimidade da autora pode decorrer de qualquer dos critérios para aferição da pertinência temática; seja porque a norma se relaciona com as finalidades da instituição, objeto da demanda; seja porque a sua inconstitucionalidade causa prejuízo aos servidores públicos, categorias defendidas pela requerente.

Além do mais, a autora atende, também, a jurisprudência do STF, pois se trata, inequivocamente, de uma Confederação Sindical, de âmbito nacional,



presente em mais de nove estados da federação, e com inequívoca pertinência temática entre as suas finalidades institucionais e o objeto da presente demanda.

DOS FATOS

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade com pedido de medida cautelar que visa a declaração da inconstitucionalidade de ato veiculado pela Controladoria-Geral da União, com caráter normativo e inovador no ordenamento jurídico, violando frontalmente direitos fundamentais previstos na Constituição Federal.

O presente ato ao qual será tratado nesta ação diz respeito a nota nº 1556/2020/CGUNE/CRG da CGU, publicada recentemente e já difundida na imprensa.

Segundo sumário, o referido ato é de “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*”¹.

Como o próprio sumário prevê, o ato possui caráter normativo no âmbito do serviço público federal ao passo que foi veiculado pela CGU, que possui

¹ 3. SUMÁRIO EXECUTIVO 3.1. Trata-se de 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.



FARÁG, FERREIRA & VIEIRA
ADVOGADAS E ADVOGADOS

atribuição correcional. Ainda, outro fator que o torna normativo é o fato de dar interpretação inconstitucional à Lei nº 8.112/1990.

Diante desse contexto, devido o referido ato limitar os direitos fundamentais dos servidores públicos quanto a manifestação do pensamento e liberdade de expressão, com seu caráter normativo, a alternativa que se vislumbra e impera é a declaração de sua inconstitucionalidade, pelos fundamentos a seguir delinados.

DO ATO VEICULADO PELA CGU. DO CARÁTER NORMATIVO AO DISCIPLINAR LEI. INOVAÇÃO JURÍDICA. INCONSTITUCIONALIDADE

Inicialmente, cumpre destacar que a liberdade de manifestação do pensamento, de consciência e de convicção filosófica ou política são garantias constitucionais que sobrepassam qualquer conveniência ou preferência do administrador público.

Não obstante, a Controladoria-Geral da União – CGU emitiu ato no sentido de reprimir e limitar os direitos dos servidores públicos, previsto constitucionalmente. E, como é de conhecimento, a CGU é o órgão de Controle Interno do Poder Executivo Federal, responsável também pela função Correcional, pela Prevenção e Combate à Corrupção e pela coordenação do sistema de Ouvidorias.

Diante disso, ter um ato que vincula os servidores públicos desse



modo, ato este emanado por órgão correcional, aplicando interpretação sancionadora à Lei, de modo a inovar no ordenamento jurídico e violando frontalmente à Constituição Federal, impõe a arguição da presente inconstitucionalidade.

Para melhor apreciação do ato, cabe citar trechos. Vejamos:

“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.

(...)

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 desapareço 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;”

Como se pode observar, as previsões do ato veiculado pela CGU geram efeitos nefastos e podem atingir até mesmo um caráter persecutório no âmbito do serviço público, o que supostamente já ocorre naturalmente em alguns casos isolados.

O contexto político e social, assim como a crise em que vivenciamos nos últimos anos corrobora para a divulgação de manifestação de pensamentos e o exercício da liberdade de expressão, considerando contextos políticos e ideológicos, de modo que a interpretação atingida pela Controladoria causa intimidação aos servidores públicos e limitação de seus direitos até mesmo por receio de sofrer um procedimento administrativo disciplinar.

A generalidade e subjetividade do presente ato é o que o torna ainda mais intimidador, abrindo um leque de possibilidades que pode atingir diversos servidores públicos que sequer possuem a intenção de difamar o seu local de trabalho.

Se, pela Constituição Federal, ninguém será obrigado a fazer ou a



deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei (art. 5º, II); se é livre a manifestação do pensamento, vedado o anonimato (art. 5º, IV), se 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, não pode ninguém ser obrigado a deixar de manifestar seu pensamento, através da forma que escolher, sendo servidor público ou não.

O princípio da legalidade desautoriza qualquer restrição à liberdade de quem quer que seja, e conseqüentemente do servidor, dentro da repartição, que não esteja expressa e inequivocamente prevista em lei.

Diante disso, disposições amplas não poderão, sob pena de ofensa muito grave à Constituição, receber interpretação no sentido de criar restrições nela expressamente não previstas.

Assinale-se que jamais um ato de vontade do administrador poderá ter o condão de constituir fundamento jurídico para que o servidor sofra limitações na sua liberdade, ainda mais sob pena sancionatória. A previsão legal é condição *sine qua non* do Estado, quanto mais de um Estado Democrático de Direito. A proibição decorrente da vontade de um órgão administrativo, inventada verbalmente ou através de atos subalternos, como portarias, ordens de serviço e quejandos, traduz nada mais nada menos do que o arbítrio.

É preciso que o servidor investido de autoridade na Administração Pública, inclusive de função correicional, tenha em vista sobretudo a Constituição e seus princípios, tenha em vista que as normas são feitas para as pessoas e não as



peças para as normas, que o exercício da chefia ou da atividade correicional jamais poderão assumir feições de atividades censórias. Se alguém, no exercício dessas funções, põe-se a criar proibições a seu bel-prazer, desconsiderando o fundamental direito à segurança pessoal do servidor, de ter sua liberdade regulada apenas através de lei que se norteie nos termos acima expostos, e, sobretudo, que a possibilidade de lei restritiva encontre-se prevista na Constituição, estaremos diante de um grave impasse.

Assim, como cidadão que é, o servidor público tem, sim, direito à liberdade de manifestação de seu pensamento, inclusive na repartição em que trabalha e no exercício de suas funções. Essa é a regra, que as disposições dos artigos 37 a 41 da Constituição Federal não infirmam. As exceções admissíveis serão poucas e ditadas pela indispensabilidade.

Fora disso, aplicam-se as mesmas limitações aplicáveis ao cidadão não-servidor. Assim, a liberdade de manifestação do pensamento deverá respeitar a honra, a intimidade, a vida privada, a dignidade, a segurança, a propriedade e a igualdade de outras pessoas.

Outro entendimento a respeito da matéria, de que caberia ao administrador, no exercício de seus poderes discricionários, regular ou condicionar o exercício de tal direito pelo servidor público, significaria, pura e simplesmente, desbaratar a supremacia da Constituição.

Ademais, apesar da fundamentação do ato ser é ausência de lealdade do servidor público, temos que o art. 116, II, da Lei n. 8.112/90, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos da União, das Autarquias e das Fundações



Públicas Federais), determina como dever do servidor: “II- ser leal às instituições a que servir;”.

Não obstante, LEAL (de “legalis”) “literalmente quer, pois, significar o que é conforme a lei. Vulgarmente, porém, é aplicado para distinguir o que é feito segundo as regras da honra e da honestidade, ou o que se faz em respeito à regra da fidelidade”. “Leal e fiel empregam-se como equivalentes”, o que nada teria ligação com limitação perpetrada pelo ato da CGU.

Diante disso, considerando a subjetividade e generalidade do ato, que coloca em risco os servidores públicos federais, além de limitar seus direitos fundamentais, a declaração de inconstitucionalidade é medida que se impõe.

DO SERVIDOR PÚBLICO E DO ATO INCONSTITUCIONAL

Em uma simples análise ato é plenamente perceptível a presença de uma limitação ao servidor público, limitação esta que implica em ameaçador procedimento disciplinar e que impõe receio a todos os atingidos pelo ato. O que se tem na realidade é uma imposição autoritária a fim de impossibilitar que os servidores públicos critiquem ou manifestem posição contrária a administração pública e até mesmo ao próprio Governo, considerando que qualquer manifestação do pensamento político e ideológico pode ser motivo para instauração de procedimento disciplinar.

Ocorre que, tal blindagem impõe explícita restrição à livre manifestação de pensamento e liberdade de expressão, impedindo qualquer



exteriorização que a administração pública compreender como desrespeitosa.

Cabe mencionar, por oportuno, que aqui não se pretende conflitar os direitos previstos constitucionalmente com a preservação da intimidade, privacidade e honra. Entende-se que não deve haver um conflito propriamente dito, mas todos eles devem coexistir, respeitadas as proporções de seu exercício.

Nesse sentido expressa-se a ilustre Min. Carmem Lúcia, na decisão acerca das biografias, proferida na ADI 4.815/DF.

Vejamos:

"Direito à liberdade de expressão é outra forma de afirmar-se a liberdade do pensar e expor o pensado ou o sentido. E é acolhida em todos os sistemas constitucionais democráticos. A atualidade apresenta desafios novos quanto ao exercício deste direito. A multiplicidade dos meios de transmissão da palavra e de qualquer forma de expressão sobre o outro amplia as definições tradicionalmente cogitadas nos ordenamentos jurídicos e impõem novas formas de pensar o direito de expressar o pensamento sem o esvaziamento de outros direitos, como o da intimidade e da privacidade. Mas em toda a história da humanidade, o que se tem como fio condutor de lutas de direitos fundamentais é exatamente a liberdade de expressão". (ADI 4815/DF, Rel. Min. Carmem Lucia. Julgado Pleno 10/06/2015. ATA N° 16, de 10/06/2015. DJE



nº 124, divulgado em 25/06/2015). (grifo nosso)

Em outras palavras, temos que a liberdade de expressão é um instrumento democrático que não deve ser limitado de forma irrestrita, mas tão somente quando confrontar outros preceitos constitucionais.

O r. ato causa a intimidação do servidor público ao exercer o seu direito constitucional de manifestação do pensamento e liberdade de expressão, ao passo que respalda a perseguição aos servidores ao ser enquadrado como uma transgressão disciplinar.

Diante desse contexto, utilizando-se do argumento de que determinadas manifestações do servidor pode transgredir o dever de lealdade previsto na Lei 8.112/90 a CGU impõe determinadas condutas como passíveis de instauração de procedimento administrativo disciplinar, fazendo uma interpretação genérica e subjetiva ao art. 116, inciso II da mencionada Lei.

Assim, pela amostragem exemplificativa acima, fácil concluir que o Processo Administrativo Disciplinar torna-se banal quando a tipificação das transgressões disciplinares é tão subjetiva e aberta. Com a divulgação do ato a repercussão foi geral e causou um sentimento vulnerabilidade aos servidores quando das suas manifestações de pensamento e nas expressões, com manifesta restrição de seus direitos previstos constitucionalmente.

Grave também se torna quando observado que os dispositivos apontados estão sendo utilizados para reprimir uma querela administrativa, inserida no contexto político e ideológico atualmente vivenciado.



Nesse contexto, conclui-se que a subjetividade das previsões contidas no ato administrativo concedem brechas que propiciam perseguições políticas e ideológicas, vulnerando o princípio da impessoalidade e moralidade da Administração - art. 37, caput, CF.

Os preceitos fundamentais da dignidade da pessoa humana, da igualdade, da manifestação do pensamento, da liberdade de expressão, permitem a conclusão de que o ato é incompatível com a Carta Federal.

DA PROTEÇÃO INTERNACIONAL DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO E A OBRIGATORIEDADE DE SUA OBSERVÂNCIA

As normas internacionais de proteção dos direitos humanos consagram a liberdade de expressão em suas diversas dimensões, como a liberdade de se pronunciar, a liberdade de imprensa e ao direito de ter acesso à informação.

Entende a parte arguente que o dispositivo legal, ora impugnado, afronta a liberdade de expressão na sua primeira dimensão. Esta se refere à liberdade do indivíduo de expressar opiniões políticas, culturais, sociais e econômicas, ao direito de discordar, dando sentido à democracia, violando ainda, a manifestação do pensamento.

Consolidado no artigo 13 da Convenção Americana de Direitos Humanos e no artigo 19 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, este direito está assim previsto:



“Artigo 13 - Liberdade de pensamento e de expressão

1. **Toda pessoa tem o direito à liberdade de pensamento e de expressão.** Esse direito inclui a liberdade de procurar, receber e difundir informações e idéias de qualquer natureza, sem considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer meio de sua escolha.
2. **O exercício do direito previsto no inciso precedente não pode estar sujeito à censura prévia,** mas a responsabilidades ulteriores, que devem ser expressamente previstas em lei e que se façam necessárias para assegurar: a) o respeito dos direitos e da reputação das demais pessoas; 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 e 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 destinados a obstar a comunicação e a circulação de idéias e opiniões.
4. A lei pode submeter os espetáculos públicos a censura prévia, com o objetivo exclusivo de regular o acesso a eles, para proteção moral da infância e da adolescência, sem prejuízo do disposto no inciso 2.



5. A lei deve proibir toda propaganda a favor da guerra, bem como toda apologia ao ódio nacional, racial ou religioso que constitua incitamento à discriminação, à hostilidade, ao crime ou à violência.

(...)

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 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.”
(grifo nosso)

A jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre este direito consolidou o entendimento de que, em uma sociedade democrática, o Estado possui a obrigação de garantir o livre e pleno exercício deste



direito.

Em total dissonância em relação à normativa internacional os dispositivos impugnados autorizam a sanção administrativa pelo exercício de um direito, igualando o direito à liberdade de expressão a uma infração funcional.

É incompatível com as obrigações internacionais assumidas pelo Brasil a tolerância de ato que, ao invés de garantir o exercício desta liberdade, constitui verdadeiro óbice à liberdade de expressão e manifestação do pensamentos dos servidores públicos, provocando um efeito intimidador e inibidor sobre estes.

Os instrumentos legais de âmbito internacional afirma que toda pessoa terá direito à liberdade de pensamento e expressão. Como visto, é toda pessoa e não toda pessoa exceto servidores públicos.

Afinal, como bem assentado pelo e. Min. Marco Aurélio, “a liberdade de expressão não pode ser tida apenas como um direito a falar aquilo que as pessoas querem ouvir, ou ao menos aquilo que lhes é indiferente. Definitivamente, não. Liberdade de expressão existe precisamente para proteger as manifestações que incomodam os agentes públicos ou privados, que são capazes de gerar reflexões e modificar opiniões. Impedir o livre trânsito de idéias é, portanto, ir de encontro ao conteúdo básico da liberdade de expressão” (ADPF n. 187).

É preciso, outrossim, deixar claro que a proteção judicial postulada nesta ADI não contempla a criação de embaraço à ação fiscalizadora do Estado ou de seus agentes delegados, menos ainda se propugna que, no exercício da liberdade de expressão, servidores públicos possam incorrer em ilicitudes de qualquer espécie, mesmo porque as limitações já se encontram previstas na Constituição Federal e



em Lei infraconstitucional. O espectro de liberdade que se objetiva ver assegurado é aquele inerente – portanto adequado e necessário – aos direitos fundamentais implicados, sem que daí decorra implícita permissão à prática de conduta que se possa traduzir em violação às normas do Direito em vigor.

DAS VIOLAÇÕES AOS DIREITOS FUNDAMENTAIS E DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Segundo perspectiva diversa, chamada democrática ou instrumental, a liberdade de expressão deve ser garantida não como direito moral dos indivíduos, mas como instrumento necessário ao exercício do autogoverno e à consecução de outros objetivos importantes para a sociedade (como, por exemplo, a autodeterminação coletiva, o controle e a fiscalização das instâncias de poder, o incremento da *accountability* ou da responsabilização política e eleitoral do agente, dentre outros). Nesse sentido, a livre manifestação do pensamento é também fundamental porque, por seu intermédio, é mais provável que se chegue à verdade, que se corrijam erros ou, ainda, que se produzam boas políticas.

De acordo com a visão instrumental, portanto, o compromisso com a liberdade de expressão funda-se na premissa de que, ao longo do tempo, a liberdade produzirá resultados melhores para a sociedade do que qualquer benefício que se pudesse alcançar por meio de sua supressão. O melhor remédio para uma eventual patologia do discurso é uma dose ainda maior de liberdade discursiva.

Sob esse enfoque, assumem especial importância a manifestação do pensamentos, a liberdade de expressão, a liberdade de imprensa, o direito à



informação, o princípio do pluralismo e a noção de cidadania.

O Supremo Tribunal Federal já lidou com o tema e vale registrar a fundamentação do Min. Carlos Alberto Menezes Direito, nos seguintes termos:

“(...) quando se tem um conflito possível entre a liberdade e sua restrição deve-se defender a liberdade. O preço do silêncio para a saúde institucional dos povos é muito mais alto do que o preço da livre circulação das idéias. A democracia para subsistir depende de informação e não apenas do voto; este muitas vezes pode servir de mera chancela, objeto de manipulação. A democracia é valor que abre as portas à participação política, de votar e ser votado, como garantia de que o voto não é mera homologação do detentor do poder. Dito de outro modo: os regimes totalitários convivem com o voto, nunca com a liberdade de expressão”. Trecho do voto proferido pelo Ministro Carlos Alberto Menezes. (STF, ADPF 130, Rel. Min. Carlos Ayres de Britto, Tribunal Pleno, j. em 30.04.2009; p. 10).”

As concepções substantiva e instrumental da liberdade de expressão – embora diferentes –, não são antagônicas, como apressadamente se poderia supor. Bem ao contrário, são duas faces da mesma moeda, convivendo, no mais das vezes, de forma complementar, na busca da realização dos ideais de liberdade e democracia. Sem uma delas, a proteção à liberdade de expressão não seria completa.

Em resumo, a Carta Maior protege e garante a livre manifestação



do pensamento em todos os seus desdobramentos, inclusive artísticos, científicos, religiosos e políticos (art. 5º, IV, VI e IX), o direito de resposta (art. 5º, V), a liberdade de consciência e de crença (art. 5º, VI), o amplo acesso à informação, com as garantias que lhe são inerentes (art. 5º, XIV, XXXIII e LVII); a liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber, como princípio reitor do ensino (art. 206, II), a livre manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo (art. 220), a plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social (art. 220, §1º), e veda toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística (art. 220, §2º).

Todos esses direitos consubstanciam um sistema constitucional da liberdade de expressão, ora mais relacionado à faceta substantiva, ora à instrumental. Garante-se a cada brasileiro tanto a possibilidade de manifestar-se livremente, expressando suas impressões individuais sobre o mundo a sua volta, quanto a faculdade de participar dos processos de deliberação coletiva, atuando na formação da opinião pública e dos consensos indispensáveis ao autogoverno.

Diante desse contexto, temos que ato da CGU viola diversos dispositivos constitucionais relacionados a liberdade de expressão. Para melhor enquadrar a mencionada inconstitucionalidade, vale analisar o quadro abaixo. Vejamos:

CONSTITUIÇÃO FEDERAL	NOTA Nº 1556/2020/CGUNE/CRG
-----------------------------	--



<p>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:</p> <p>(...)</p> <p>IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato;</p> <p>(...)</p> <p>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;</p> <p>(...)</p> <p>IX - é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença;</p>	<p>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.</p> <p>(...)</p> <p>Diante de todo o exposto, consolidam-se os seguintes entendimentos:</p> <p>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;</p>
---	--



(...)

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.

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

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 desapeço 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;
--	---

Segundo motivação, o ato é uma manifestação interpretativa da 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 pela má utilização dos meios digitais de comunicação online", no entanto resta claro que viola e visa inibir a produção intelectual, assim como a liberdade de expressão dos servidores públicos.

Tem-se, portanto, que a liberdade de expressão e os direitos e a ela associados, em qualquer de suas dimensões, são essenciais para o Estado democrático brasileiro, conforme desenhado na Constituição de 1988. Aliás, tamanha é a importância da liberdade de expressão na Constituição, que se sustenta tratar-se de um direito que ocupa posição preferencial.

O reconhecimento da posição preferencial decorre da centralidade do sistema de liberdade de expressão, enquanto garantia institucional constitutiva



da democracia brasileira. Com efeito, não existe democracia, quer sob um viés estritamente procedimental, quer sob uma perspectiva substantiva, sem um sistema amplo de liberdade de expressão. Isso não significa, contudo, uma hierarquia rígida ou definitiva entre os princípios e valores constitucionais. A liberdade de expressão não é absoluta – como de resto, nenhum direito o é – e poderá ceder lugar a outros princípios e valores.

Em síntese: (i) a Constituição da República de 1988 contempla um sistema robusto de proteção à liberdade de expressão, em suas diversas manifestações (livre manifestação do pensamento, liberdades de informação e de imprensa, dentre outras), que evidenciam tanto a dimensão substantiva quanto a dimensão instrumental de tal direito.

DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE E RESERVA LEGAL. DA INCONSTITUCIONALIDADE DO ATO FACE AO ART. 37 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

O art. 37 da Constituição Federal prescreve que:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de **legalidade**, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:” (grifo nosso)

Assim, a necessidade de observância ao princípio da legalidade é vinculante, contando que o agente público deve agir conforme as previsões legais



do ordenamento jurídico, não podendo inovar mediante atos. O agir de modo diverso, imperiosamente viola o mencionado princípio e, conseqüentemente, a Constituição Federal.

O ato impugnado viola previsões Constitucionais e ainda inova no ordenamento jurídico, atribuindo interpretação vinculativa à Lei Federal, violando também o princípio da legalidade ao não respeitar a forma prescrita para a modificação. Assim prescreve José Afonso da Silva:²

“A doutrina não raro confunde ou não distingue suficientemente o princípio da legalidade o princípio da reserva de lei. (...) o segundo consiste em estatuir que a regulamentação de determinadas matérias há de fazer-se necessariamente por lei formal.

(...)

Tem-se, pois, reserva de lei quando uma norma constitucional atribui determinada matéria exclusivamente à lei formal (ou a atos equiparados na interpretação firmada na praxe), subtraindo-a, com isso, à disciplina de outras fontes, àquelas subordinadas.

(...)

É absoluta a reserva constitucional de lei quando a disciplina da matéria é reservada pela Constituição à lei, com exclusão,

² DA SILVA, José Afonso, Curso de Direito Constitucional Positivo, São Paulo, Malheiros Editores, 2008, p. 422 e 423



portanto, de qualquer outra fonte infralegal, o que ocorre quando ela emprega fórmulas como ‘a lei regulará’, ‘a lei disporá’, ‘a lei complementar organizará’, ‘a lei criará’, ‘a lei poderá definir’ etc.”

Não é necessário muito esforço para perceber que o que temos é uma violação de direitos fundamentais, agora tal violação se torna mais gritante por ainda se dá sem observar os preceitos normativos, mediante ato meramente administrativo, cuja regulamentação não se deu sobre Lei.

DA MEDIDA CAUTELAR

FUMUS BONI IURIS

Os pressupostos para a concessão de medida cautelar estão presentes, como a seguir demonstrado.

Com efeito, o *fumus boni iuris* consubstancia-se na plausibilidade das teses jurídicas sustentadas nesta ação direta, que apontam no sentido da grave violação ao sistema constitucional, especificamente também aos direitos fundamentais, da manifestação do pensamento e da liberdade de expressão assegurado pela Constituição. Diante de tudo o que se disse anteriormente, resta claro que o ato da CGU é incompatível com os arts. 5º, IV, VI e IX, e 220, parágrafo segundo do Texto Constitucional.

Apontou-se fundamentadamente o desapego com as normas constitucionais acerca da necessidade de observar o devido processo legal, assim



como os vícios materiais encontrados no ato impugnado, que viola frontalmente a Constituição.

DO PERICULUM IN MORA

Também com relação ao *periculum in mora*, resulta como certo o preenchimento deste requisito na espécie ora tratada.

Se a medida cautelar não for deferida, o órgão responsável pelo ato normativo continuará a violar os direitos de seus servidores em diversas esferas previstas Constitucionalmente, violando direito fundamental, de modo a disseminar e vincular o presente ato como precedente a ser seguido nos órgãos correcionais. Diante disso, enquanto o ato estiver em vigor, os servidores possuirá seus direitos limitados

Assim sendo, resta comprovado o preenchimento do requisito do *periculuum in mora*.

Insta asseverar que não há dano inverso de difícil reparação com a concessão da medida cautelar pleiteada.

DOS PEDIDOS

Ante o exposto, requer a Vossa Excelência

- a) Que seja deferida a medida cautelar para suspender os efeitos do ato



- nº 1556/2020/CGUNE/CRG 01/2020 da Controladoria-Geral da União, de caráter normativo, uma vez que ofende os direitos fundamentais dos servidores públicos violando o artigo 5º, incisos IV, VI e IX, e artigo 220, parágrafo segundo da Constituição Federal;
- b) Que tramite de forma abreviada o presente feito, nos termos do artigo 12 da Lei nº 9.868/99;
 - c) Que sejam notificadas as seguintes autoridades: Procuradora-Geral da República e Advogado-Geral da União;
 - d) No mérito, seja julgado procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade do ato nº 1556/2020/CGUNE/CRG 01/2020 da Controladoria-Geral da União, de caráter normativo, uma vez que ofende os direitos fundamentais dos servidores públicos violando o artigo 5º, incisos IV, VI e IX, e artigo 220, parágrafo segundo da Constituição Federal;
 - e) Por fim, requer que as publicações ocorram em nome dos advogados **CLÁUDIO RENATO DO CANTO FARÁG, OAB/DF 14.005** e **FELIPE TEIXEIRA VIEIRA, OAB/DF 31.718**.

Protesta provar o alegado por todos os meios de provas em direito admitidos.

Dá-se à causa o valor de R\$ 1.000,00 (um mil reais).

Nestes termos, pede e aguarda deferimento.



FARÁG, FERREIRA & VIEIRA
ADVOGADAS E ADVOGADOS

Brasília/DF, 31 de julho de 2020.

CLÁUDIO RENATO DO CANTO FARÁG
OAB/DF 14.005

FELIPE TEIXEIRA VIEIRA
OAB/DF 31.718

ANDRESSA MIKELLE DE JESUS ABREU
OAB/DF 61.591