

Brasília(DF), 18 de agosto de 2020.

Ilustríssima **MARIA CRISTINA DE SÁ OLIVEIRA MATOS BRITO**,
Secretária-Executiva da **ASSOCIAÇÃO DOS SERVIDORES DA AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS - ASÁGUAS**

Ref.: Nota Técnica – Nota Técnica da CGU – Livre manifestação do pensamento – Considerações jurídicas.

Prezada Maria Cristina,

1. Vimos, por intermédio da presente, em atenção ao solicitado por essa Associação, nos manifestar sobre a Nota Técnica emitida pela Controladoria-Geral da União, referente ao processo 00190.104766/2020-24¹, dirigida à Coordenação-Geral de Uniformização de Entendimentos do mesmo órgão.

2. O objeto da análise feita pelo r. órgão é o disposto na Lei nº 8.112/90 e seus artigos 116, inciso II e 117, inciso V, que dizem:

Art. 116. São deveres do servidor:

II - ser leal às instituições a que servir;

Art. 117. Ao servidor é proibido:

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

3. A nota técnica destaca que o período de pandemia trouxe a utilização das plataformas e redes digitais de modo muito mais intenso do que era realizado até então, sobretudo para os trabalhadores que estão exercendo as suas atividades profissionais de maneira remota. E que, por essa razão, é necessário consolidar os entendimentos sobre as compreensões relativas a esse assunto, em especial para “promover a justa adequação destes às hipóteses de condutas irregulares de servidores públicos federais pela má utilização dos meios digitais de comunicação online.”

¹ https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/46016/1/Nota_T%c3%a9cnica_1556_2020_CGUNE_CRG.pdf

4. Sob o pretexto de orientar que as interações virtuais não contemplem dados sigilosos, internos, relativos à sua função ou instituição que possam macular a reputação e a imagem de seu órgão ou de outros servidores, a CGU vai além. Apesar de dizer que “a análise hermenêutica se conduz na identificação da delimitação do seu campo de enquadramento em situações de possível conduta irregular por impropriedades na manifestação ou divulgação de conteúdo em mídias digitais” quanto ao dever de lealdade do servidor e de mencionar que a “atual concepção dimensional do espaço de trabalho, evidenciada a partir do uso de sistemas de acesso externo e de modernas tecnologias de comunicação disponíveis na atualidade, que transcende aos limites físicos das respectivas unidades administrativas” quanto à acepção de recinto da repartição, a Nota da CGU faz uma interpretação extensiva que a lei não previu.

5. A lealdade não significa silêncio, tampouco pode ser invocada para querer calar as vozes dos servidores públicos brasileiros. Agir com lealdade é também agir de maneira colaborativa para que os fins comuns sejam atingidos, de forma segura juridicamente. Não se trata, porém, de um dever reverencial absoluto e absorto, ou de seguir um padrão pré-estabelecido e rígido. Há lealdade na diversidade e na pluralidade de pensamentos, na divergência do pensar e na construção do pensamento crítico, na expressão fidedigna das próprias convicções. Constructo filosófico, a lealdade é a dedicação a uma causa que vai além de si, indivíduo, e justamente por isso é tão difícil e perigoso afirmar que a construção de sua análise hermenêutica permite compreender que a conduta na manifestação ou divulgação de conteúdo em mídias digitais seria suficiente para caracterizar, objetivamente, o descumprimento do dever inscrito no art. 16, II, da Lei 8.112/90.

6. Ao invés de se ater às questões relativas à “segurança de dados e informações (e.g. controle de acesso e utilização imprópria de dados); ausência de controle no uso de equipamento pessoal (e.g. impressão, transmissão de dados, entre outros); produção de atividade por terceiros”, que a Nota apenas menciona, ela faz questão de se preocupar com o encaminhamento e compartilhamento de conteúdo inapropriado em interações realizadas nas mídias sociais. Mas o que seria esse conteúdo inapropriado? Bem, a Nota da CGU menciona o conteúdo do Boletim da Rede de Ética do Poder Executivo Federal, emitido pela Comissão de Ética Pública – CEP, bem como Cartilha elaborada pela própria Controladoria e o Manual de uso de Redes Sociais da Secretaria Especial de Comunicação Social, para consignar que “cabe ao servidor público o dever de cautela pelo trânsito de suas manifestações por meio de mídias/redes sociais, sob pena de responsabilização. É obrigação sua primar para que os conteúdos de suas interações virtuais, além de não conterem dados sigilosos, não tragam manifestações acerca de assuntos internos, relacionados à sua função ou à sua instituição, que possam, de alguma maneira, macular a reputação e imagem do seu órgão, bem como de outros servidores.”

6. Porém, destaca os seguintes trechos desse emaranhado de cartilhas, boletins e manuais éticos:

“Em outras palavras, as nossas imagens pessoal e profissional estão conectadas: seja no Whatsapp, Facebook, Twitter ou outras, quem vê seu perfil ou posts nas redes sociais está vendo também os comentários, fotos e informações de um agente público. As redes sociais são ferramentas muito úteis e práticas, mas devemos usá-las com cuidado.”

“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;”

7. A nota CGU pretende impor que os atos da vida privada do servidor podem ser avaliadas em possível exame admissional de sua responsabilidade administrativa. Diz a nota que a divulgação em mídias sociais de manifestações de indignações com superiores ou colegas de trabalho ou opiniões contrárias aos entendimentos da casa seriam exemplos de condutas que não se identificam com a consecução de seus deveres legais e nem com a eficiência do seu trabalho. Porém, a suposta prática de conduta nesse sentido seria uma ofensa ao dever de lealdade do servidor e que as mídias sociais seriam uma extensão do seu *locus* de trabalho.

8. Nada mais descabido. A uma porque a oposição de ideias em mídias sociais não significa que o servidor a utiliza como extensão de seu trabalho, senão como ambiente de interação virtual, diálogo, desabafo ou entretenimento. Não parece razoável querer intimidar o servidor com uma suposta prática antiética em sua conduta por, exemplificando, em um diálogo virtual convencional, relatar uma circunstância do dia-a-dia ou realizar uma crítica expressa a algo que tomou conhecimento. O servidor é livre também para se manifestar sobre aquilo que vivencia, não sendo diuturnamente um braço extensivo do Estado. O regime jurídico estatutário não tem o condão de fazer do servidor um contínuo representante da administração pública, sendo a ele garantido o direito de desconexão da relação laboral ainda que exerça um cargo público e que não ocupe carreiras de Estado. Mais do que isso, imperioso reconhecer que a ideia da Nota da CGU é criar artifícios de evidente perseguição política contra servidores que se apresentem como contrários ao estado jurídico e político das coisas, das pessoas e dos governos.

9. A nota deixa de contemplar os liames estruturantes de nosso ordenamento jurídico e esquece que seu norte maior é a própria Constituição Federal. Assim, o que parece ser vedado ao servidor é se manifestar pela ruptura de um Estado Democrático de Direito, ou contra a pluralidade de ideias, a livre manifestação do pensar, contra a democracia, o voto direto e o pluripartidarismo, fomentar a ideia de violência institucional, ser contrário à existência harmônica entre os três poderes ou pretender a ruptura constitucional civil em defesa de um regime ditatorial. A nota ainda quer

reconhecer que o ambiente virtual pode ser compreendido também como extensão da repartição do trabalho, que não deve ser somente em seu ambiente físico, sobretudo em virtude do trabalho remoto. O primeiro ponto que se destaca nessa elucubração é o fato de que a lei não previu que o recinto da repartição seja estendido aos ambientes virtuais.

10. Não poderia a CGU, *de per se*, promover a extensão interpretativa da norma para incluir o ambiente social virtual privado do servidor para querer lhe imputar conduta ética lesiva. Se a Controladoria referenciasse tão somente os meios ofertados pela própria Administração Pública como e-mail ou redes sociais internas, possivelmente não haveriam problemas, mas querer vedar a manifestação livre do pensar em toda e qualquer rede virtual do servidor é enaltecer a cultura do cancelamento e a perseguição político-ideológica dos servidores.

11. A nota da CGU conclui dizendo que:

- 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 encontra 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 desprezo 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;

12. Convém registrar que a ampla repercussão do caso obrigou a CGU a emitir uma nota esclarecedora² sobre o tema, no dia 30 de julho de 2020, onde afirma 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. O foco da Nota Técnica são questões *interna corporis*, relacionadas ao respeito e ao decoro que todos devem ter com questões que sempre possuem embasamento técnico.”

13. De nossa parte, podemos afirmar que a interpretação extensiva dada pela CGU deve ser vista com preocupação porque lhe permitiu legislar sobre tema que a própria lei não previu. Assim, qualquer servidor ou servidora que venha a ser coagido por publicações feitas em suas redes sociais privadas deve procurar a assessoria jurídica para avaliação do caso concreto, garantindo-se o seu direito de se manifestar publicamente sobre quaisquer temas, de acordo com os liames constitucionais. Qualquer medida restritiva do seu direito de livre manifestação deve ser visto com cautela, sobretudo se não extrapola a liberdade do outro e se está em consonância com a Constituição Federal e com o que ela apregoa.

14. Sendo o que tínhamos para o momento, colocamo-nos à inteira disposição para quaisquer esclarecimentos que sejam necessários.

Atenciosamente,

Leandro Madureira Silva
OAB/DF nº 24.298

² <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2020/07/esclarecimento-sobre-a-nota-tecnica-1-556-2020>