

Brasília, 26 de junho de 2020.

## NOTA JURÍDICA

Assunto: Manifestação de servidores públicos em redes sociais. Garantias constitucionais de liberdade de expressão e de manifestação do pensamento.

Em pouco mais de 15 (quinze) anos, a utilização de redes sociais em ambientes de interação virtual saltou significativamente e, hoje, já é parte da vida de milhões de brasileiros. Tais ambientes possibilitam a troca de informações em tempo real a um número indeterminado de usuários, que podem se manifestar sobre quaisquer assuntos de interesse geral.

Nesse contexto, são veiculadas opiniões sobre políticas públicas, atos praticados pelo Estado ou por seus governantes.

A Administração Pública Federal, no entanto, tem desencorajado os seus servidores a se manifestarem sobre os atos praticados pelo Estado, com a alegação genérica e vaga de que a “função pública se integra na vida particular de cada servidor”, de modo que não seria “legal nem ético fazer postagens inapropriadas em redes sociais que atinjam a credibilidade do órgão” e que, por isso, o servidor poderia ser responsabilizado disciplinarmente por atos praticados em suas redes sociais privadas.

Essa postura tem-se dado sob a justificativa de estabelecer “*sugestão de orientação prática quanto ao enquadramento de algumas postagens [...] em redes sociais*” passíveis de análise das Comissões de Ética dos órgãos e entidades da Administração Federal que, em alguns casos, listaram comportamentos que seriam vedados aos servidores sem qualquer amparo legal.

Tal posicionamento pode ser observado, seja por meio de campanhas publicitárias ou expedientes internos, no âmbito da Controladoria-Geral da União (CGU), do Ministério da Saúde (MS) e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), o que mereceu a manifestação e o repúdio de diversas entidades representativas de servidores públicos.

Diante do alto número de demandas encaminhadas ao escritório acerca do tema, vale analisar a juridicidade da tipificação, pela Administração Pública, de determinadas condutas dos servidores em perfis privados de redes sociais, enquadrando-as como situações de desvio ético passíveis de sanção.

De modo geral, a Administração Pública Direta e Indireta tem ressaltado que a atuação de seus agentes públicos (assim identificados) em redes sociais deve ser compatível com as normas de conduta ética (incluídas as vedações) previstas nos códigos de ética do órgão ou entidade ao qual está vinculado.

Nessas hipóteses, o servidor público que se identifique como tal em suas redes sociais, não deveria realizar postagens com críticas às decisões específicas do órgão. Deveria, ainda, “*ter atenção redobrada*” quanto às manifestações político-partidárias e contra os projetos de lei ou outras decisões do Poder Executivo, sob pena de incorrer nas condutas que seriam vedadas por normas deontológicas infralegais.

No caso dos servidores que não possuem publicações sobre o seu trabalho nas redes sociais, estes deveriam, da mesma forma, evitar as manifestações contra projetos de lei ou outras decisões do Poder Executivo e do órgão. Já as publicações de cunho político-partidárias não se enquadrariam, a princípio, nas condutas vedadas pelo Código de Ética, mas deveriam ser evitadas para preservação do bom ambiente de trabalho.

Em relação aos grupos privados de *Whatsapp*, existiria a necessidade de que o servidor público se atentasse sobre qual é o público interno presente (existência de círculo de confiança) e qual é o caráter da criação (se apenas para discussões profissionais). Em ambas hipóteses, seriam vedadas as manifestações que causem prejuízo à reputação dos colegas.

Ocorre que, ao elencar previamente comportamentos tidos como proibidos nas redes sociais, a Administração restringe o direito fundamental dos servidores públicos, na qualidade de cidadãos, à liberdade de expressão e censura previamente a manifestação de opinião.

O art. 5º, IV e IX, da Constituição da República (CR), consagra a liberdade à expressão como direito fundamental dos cidadãos e protege aqueles que desejam expor suas opiniões pessoais ao público em geral:

Art. 5º [...]

IV - **é livre a manifestação do pensamento**, sendo vedado o anonimato;  
[...]

IX - é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, **independentemente de censura** ou licença;

O texto constitucional é expresso ao dispor que a manifestação do pensamento é livre e que a expressão da atividade intelectual, artística, científica e, principalmente, de comunicação, independe de censura ou licença. Portanto, não se pode proibir que o servidor, na qualidade de cidadão, expresse suas opiniões, sob a alegação de que essas seriam potencialmente causadoras de “prejuízos” à imagem do órgão e de seus agentes.

A liberdade de expressão protege simultaneamente os direitos daqueles que desejam expor as suas opiniões ou sentimentos e os do público em geral<sup>1</sup>. A mera ocupação de cargo público não é justificativa apta para impedir que o servidor público exerça seu direito de livre manifestação, pois a investidura no cargo não desnatura sua condição de cidadão e tampouco relativiza suas garantias e direitos individuais (como o de expressão).

A difusão de opiniões e de informações **não sigilosas** constituem, inclusive, pressupostos que possibilitam o intercâmbio de ideias e a livre formação de opiniões, o que são características da própria democracia.

É justamente com o objetivo de promover o diálogo que o Código de Ética Profissional do Servidor Público do Poder Executivo, aprovado pelo Decreto n. 1.171, de 22 de junho de 1994, estabelece que *“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”*.

---

<sup>1</sup> Recomendação n. 1/2020/PFDC/MPF, de 20 de fevereiro de 2020.

Ao elencar quais condutas poderiam ser praticadas nas redes sociais, o órgão estabelece limitações inconstitucionais ao direito fundamental de livre manifestação e impõe restrições sem o devido amparo legal, **além de causar insegurança nas relações interpessoais entre os servidores públicos.**

Apesar de, em várias hipóteses, as recomendações ressaltarem o seu “*caráter meramente orientativo e preventivo*”, a Administração Pública acaba por **intimidar os servidores públicos e impedir a exteriorização de opiniões pessoais contrárias às do órgão e do Poder Executivo**, o que consiste em clara censura prévia.

Convém ressaltar que o direito à liberdade de expressão (art. 5º, IV, da CR) não isenta quem o pratica (seja servidor ou não) do cumprimento à lei, tanto cível quanto penal, e do dever de reparar eventuais danos à imagem e à honra de terceiros afetados (sejam eles pessoas físicas ou jurídicas).

No entanto, o mero risco de dano à imagem institucional do órgão, ou de quem quer que seja, não justifica o cerceamento prévio do direito fundamental à liberdade de expressão. Com base nessas premissas, o Supremo Tribunal Federal (STF) deu provimento à ADI 4815/DF para dar interpretação conforme à Constituição aos arts. 20 e 22 do Código Civil, consoante o julgado abaixo ementado para o que interessa à presente análise técnica:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 20 E 21 DA LEI N. 10.406/2002 (CÓDIGO CIVIL). [...] MÉRITO: APARENTE CONFLITO ENTRE PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS: LIBERDADE DE EXPRESSÃO, DE INFORMAÇÃO, ARTÍSTICA E CULTURAL, INDEPENDENTE DE CENSURA OU AUTORIZAÇÃO PRÉVIA (ART. 5º INCS. IV, IX, XIV; 220, §§ 1º E 2º) E INVIOLABILIDADE DA INTIMIDADE, VIDA PRIVADA, HONRA E IMAGEM DAS PESSOAS (ART. 5º, INC. X). ADOÇÃO DE CRITÉRIO DA PONDERAÇÃO PARA INTERPRETAÇÃO DE PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL. PROIBIÇÃO DE CENSURA (ESTATAL OU PARTICULAR). GARANTIA CONSTITUCIONAL DE INDENIZAÇÃO E DE DIREITO DE RESPOSTA. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE PARA DAR INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO AOS ARTS. 20 E 21 DO CÓDIGO CIVIL, SEM REDUÇÃO DE TEXTO [...]

**3. A Constituição do Brasil proíbe qualquer censura. O exercício do direito à liberdade de expressão não pode ser cerceada pelo Estado ou por particular.**

4. O direito de informação, constitucionalmente garantido, contém a liberdade de informar, de se informar e de ser informado. O primeiro refere-se à formação da opinião pública, considerado cada qual dos cidadãos que pode receber livremente dados sobre assuntos de interesse da coletividade e sobre as pessoas cujas ações, público-estatais ou público-sociais, interferem em sua esfera do acervo do



direito de saber, de aprender sobre temas relacionados a suas legítimas cogitações. [...] **Erros corrigem-se segundo o direito, não se coartando liberdades conquistadas. A reparação de danos e o direito de resposta devem ser exercidos nos termos da lei.**

7. A liberdade é constitucionalmente garantida, não se podendo anular por outra norma constitucional (inc. IV do art. 60), menos ainda por norma de hierarquia inferior (lei civil), ainda que sob o argumento de se estar a resguardar e proteger outro direito constitucionalmente assegurado, qual seja, o da inviolabilidade do direito à intimidade, à privacidade, à honra e à imagem. [...]

(STF, Tribunal Pleno, ADI n. 4815, Relatora Ministra CÁRMEN LÚCIA, julgado em 10.06.2015, divulgado em 29.01.2016)

Em sentido consonante ao entendimento do STF, ao editar a Recomendação n. 1/2020/PFDC/MPF, de 20 de fevereiro de 2020, o Ministério Público Federal (MPF) orientou toda a Administração Pública Federal e as respectivas Comissões de Ética de que, entre outras diretrizes, **o exercício do cargo ou função no serviço público não retira dos seus titulares o direito de participar de debates que envolvem a vida coletiva, de modo que todos os servidores têm direito à participação nas discussões públicas que julguem convenientes.**

Com a divulgação das orientações de conduta nas redes sociais, é possível defender que a Administração Pública descumpra a referida recomendação da Comissão de Ética Pública, órgão maior do Sistema de Gestão do Poder Executivo Federal (Decreto n. 6.029, de 1 de fevereiro de 2007), o que pode ensejar, inclusive, a propositura de ações judiciais cabíveis e a responsabilização cível e penal dos agentes públicos envolvidos<sup>2</sup>.

Ademais, as manifestações publicadas pelos servidores públicos em suas redes sociais **particulares** são difundidas apenas para os indivíduos que, por sua própria liberalidade, decidam acompanhar as opiniões ali propagadas. Não representam, portanto, a opinião oficial do órgão a que fazem parte.

Por fim, cumpre ressaltar que a liberdade de expressão deve ser exercida de forma responsável, sem abusos e dentro dos limites estabelecidos pelo ordenamento, de modo que o servidor deve sempre prezar pela veracidade das informações compartilhadas para evitar que terceiros sejam induzidos a erros de valor ou de julgamento acerca do publicado.

---

<sup>2</sup> ADVIRTA-SE que a presente RECOMENDAÇÃO deve ser cumprida a partir de seu recebimento, sob pena das ações judiciais cabíveis, sem prejuízo da apuração da responsabilidade civil e criminal individual de agentes públicos. (grifos adotados)

Por todo o exposto, conclui-se nos termos seguintes:

(i) É direito dos cidadãos a exposição de opiniões particulares ao público em geral, independente de ocupação de cargo público;

(ii) Ao compelir os servidores públicos a não adotarem certas condutas em suas redes sociais, a Administração Pública Federal censura previamente as manifestações de opiniões e viola a liberdade de expressão, o que representa manifesta inconstitucionalidade;

(iii) É ilegal qualquer tipo de perseguição de ordem pessoal aos servidores públicos em decorrência de opiniões **pessoais** publicadas em suas redes sociais particulares, bem como a aplicação de qualquer penalidade administrativa por essa razão, ressalvado o direito de resposta por terceiros eventualmente prejudicados;

(iv) Os servidores públicos devem agir com responsabilidade e veracidade em suas publicações, de modo a evitar lesão a direitos subjetivos, bem como a difusão de informações inverídicas e que induzam terceiros a erros de julgamento, sob pena responsabilização cível e penal.

Assim a opinião de quem abaixo subscreve.

**TORREÃO BRAZ ADVOGADOS**

Antônio Torreão Braz Filho

Thiago Linhares de Moraes Bastos

Larissa Benevides Gadelha Campos