



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

NOTA TÉCNICA Nº 1556/2020/CGUNE/CRG

PROCESSO Nº 00190.104766/2020-24

INTERESSADO: COORDENAÇÃO-GERAL DE UNIFORMIZAÇÃO DE ENTENDIMENTOS

1. ASSUNTO

1.1. Responsabilização Disciplinar. Necessidade de interpretação do conteúdo de dispositivos referentes a deveres e proibições constantes na Lei nº 8.112/1990 (arts. 116, inciso II e 117, inciso V), frente a evolução dos meios de comunicação.

2. REFERÊNCIAS

- 2.1. Constituição da República Federativa do Brasil (1988).
- 2.2. Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994. Aprova o Código de Ética Prisional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal.
- 2.3. Lei nº 8.027, de 12 de abril de 1990. Dispõe sobre normas de conduta dos servidores públicos civis da União, das Autarquias e das Fundações Públicas.
- 2.4. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Civis da União.
- 2.5. Boletim da Rede de Ética do Poder Executivo Federal. Comissão de Ética Pública – CEP –, nº 22, de 20 de maio de 2020. Seção “Minuto da Ética”.
- 2.6. Cartilha Ética Viva Correição – Redes Sociais – 2020.
- 2.7. Manual de Orientação para Atuação em Mídias Sociais, da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República – SECOM. pgs. 98; 107/108; 109/110. Identidade Padrão de Comunicação Digital do Poder Executivo Federal – versão 2.0 –, 12/2014.
- 2.8. Manual de uso de Redes Sociais, da Secretaria Especial de Comunicação Social/Secom-PR. pg. 38. Brasília. 2018.
- 2.9. Manual de Processo Administrativo Disciplinar da CGU. pg. 215. Atualização até setembro de 2019.
- 2.10. TEIXEIRA, Marcos Salles. Anotações sobre Processo Administrativo Disciplinar. pgs. 345/ 376 (de 27 de fevereiro de 2019).
- 2.11. FREITAS, Vladimir Passos. „Desembargador federal aposentado do TRF 4ª Região. Revista Consultor Jurídico, de 7 de novembro de 2010. Segunda Leitura: “Servidor não pode criticar órgão em blog pessoal”. Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/2010-nov-07/segunda-leitura-servidor-nao-criticar-orgao-publico-blog-pessoal>>.
- 2.12. SOUSA, Manuel Messias de. Coluna OPINIÃO: "Funcionário público pode ser punido por ato que praticou em sua vida privada", de 25 de setembro de 2016. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-set-25/manoel-sousa-servidor-punido-ato-vida-privada>>.
- 2.13. SILVA GUIMARÃES, Francisco Xavier da. Regime Disciplinar do Servidor Público Civil da União. pg. 26. Editora Forense. 1998.,
- 2.14. ALENCAR FILHO, Antônio Carlos de. Manual de Processo Administrativo Disciplinar e Sindicância (À Luz da Jurisprudência dos Tribunais e da Casuística da Administração Pública). pg. 830. Editora Forense. 2ª Edição. 2011.
- 2.15. COSTA, José Armando da. Direito Administrativo Disciplinar. pg. 328. Editora Método. 2ª Edição. 2000.
- 2.16. BIAYS, Phillippe. "Obrigações do servidor público fora do seu serviço". Biblioteca Digital FGV. Revista de Direito Administrativo. Vol. 45. 1956. Disponível em: <<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiUINKN7IzqAhViK7kGHfvXDmgQFjABegQICxAD&url=http%3A%2F%2Fbibliotecadigital.fgv.br%2FY75-YqO>>
- 2.17. MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. Tratado de Direito Administrativo Disciplinar. pg. 392. Editora Forense. 2ª Edição. 2010.

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*.

4. ANÁLISE

4.1. As transformações na sociedade, resultantes da alteração de valores sociais e de padrões de conduta, transformam o Direito, estando diretamente relacionadas ao fator da evolução tecnológica, fruto da experiência vivencial humana. Dentro desta vinculação, o avanço tecnológico vem a contribuir para a aceleração exponencial destas mudanças sociais, ao mesmo tempo em que impulsiona a necessidade de ajustes no plano normativo, para adequação das leis e regulamentos existentes a estas inúmeras e inéditas situações criadas no curso do processo evolutivo.

4.2. É fato que, sob o manto da revolução tecnológica, o incremento na utilização de novos recursos digitais de comunicação pelos servidores públicos trouxe imensurável ganho quantitativo e qualitativo no desenvolvimento de suas atividades, e, por consequência, na produção de resultados para a Administração Pública Federal.

4.3. A expansão e modernização da comunicação pelas vias digitais possibilitou uma redução temporal nas interações internas e externas da Administração Pública, repercutindo, de maneira substancial, na velocidade das tomadas de decisões administrativas e no repasse de conteúdo informativo. Do mesmo modo, o desenvolvimento da própria comunicação privada entre os servidores, também veio a colaborar com a celeridade na execução das atividades administrativas.

4.4. Eis algumas das ferramentas mais conhecidas de comunicação *on line* (mídias sociais), utilizadas no âmbito da Administração Pública Federal: *microsoft teams*, *zoom*, *google meet* (utilizadas para comunicação, videoconferências, reuniões remotas e eventos) e *whatsapp*, *instagram*, *facebook*, *twitter*, *youtube* (conhecidas como redes sociais).

4.5. De modo simples, as mídias sociais podem ser identificadas como sites e aplicativos que permitem a conexão e interação entre os seus usuários. Noutros termos, são plataformas de internet que facilitam e aceleram a conexão entre as redes sociais, resultando em uma complexa e quase ilimitada interação comunicativa dos seus usuários.

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.

4.7. Cuida advertir que a presente análise leva em conta as atuais consequências do isolamento social no país, decorrentes da pandemia ocasionada pelo Coronavírus (Covid-19), que resultaram na súbita e extrema intensificação das comunicações pelo meio digital entre todos os cidadãos, especialmente pelas denominadas redes sociais, exigindo a adequação e criação de novos protocolos de utilização destas ferramentas.

4.8. No que tange aos servidores públicos federais, importa especificar que a necessidade instantânea de isolamento social, e a conseqüente exigência de que a grande parte das pessoas permanecessem em suas residências (“quarentena”), especialmente em grandes centros urbanos, resultou na imposição de que a

maioria dos agentes públicos também passassem a trabalhar de forma remota em suas casas (também conhecida pelas expressões: *trabalho à distância*; *teletrabalho*; *home office*). Esta condição acentuou e diversificou o uso de sistemas de acesso externo, bem como das comunicações no exercício de suas atividades, em especial, pelas mídias sociais.

4.9. Oportuno consignar que o trabalho remoto já era uma tendência no âmbito do serviço público federal e vinha se consolidando de forma acelerada ao longo dos últimos anos, no entanto, esta adaptação forçada à esta nova realidade, com a quebra de resistências e tabus à sua implantação, precipitou, de modo extremado, o seu desenvolvimento; não havendo previsão de solução de continuidade da aceleração desta prática no âmbito da Administração, ainda que finda a crise instalada.

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 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 reparação*” 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.

4.11. Veja-se, por oportuno, a advertência constante do Manual de Orientação para Atuação em Mídias Sociais, da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, que informa, a partir de uma visão geral, as dificuldades de controle do ambiente virtual: “*E, se já era complicado lidar com a gestão de crises de imagem e reputação no mundo analógico, na imprensa tradicional junto à opinião pública, o ambiente virtual potencializou e tornou ainda mais complexo esse processo. Afinal, além da geração de informações em tempo real, este processo pode ser realizado por qualquer pessoa e a partir de múltiplos dispositivos, o que elimina qualquer potencial de controle sobre a situação*”. (Grifou-se)

4.12. Importante para o exame destacar alguns dos pontos sensíveis relacionados à utilização do trabalho à distância: 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; e, por fim, (em relação à matéria que interessa ao presente exame), por meio de encaminhamento e compartilhamento de conteúdo inapropriado em interações realizadas nas mídias sociais.

4.13. No recente Boletim da Rede de Ética do Poder Executivo Federal, da Comissão de Ética Pública – CEP, foram consignadas as seguintes diretrizes para orientação e divulgação junto à Administração Pública Federal:

Por conta da necessidade de isolamento social, muitos agentes públicos estão se adaptando ao trabalho remoto. Os novos desafios são grandes, mas, com paciência e persistência desses servidores, e com a determinação e cuidado de quem continua atuando na linha de frente, a Administração Pública continuará servindo ao Estado brasileiro, na construção de uma sociedade mais livre, justa e solidária.

E neste momento em que estamos afastados fisicamente, o uso de redes sociais tem sido intenso. Por isso, aproveitamos para falar um pouco sobre o tema.

A Constituição Federal garante a liberdade de manifestação de pensamento e de expressão da atividade intelectual e científica (Art. 5º, IV e IX, CF/88). Mas o que isso tem a ver com redes sociais?

Em primeiro lugar, é preciso levar em consideração que nossa função pública “se integra na vida particular de cada servidor público” e, por isso, “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” (Decreto 1.171/94, Art. VI).

O Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal estabelece que:

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.

Além disso, é vedado ao servidor (XV):

b) prejudicar deliberadamente a reputação de outros servidores ou de cidadãos que deles dependam; o) dar o seu concurso a qualquer instituição que atente contra a moral, a honestidade ou a dignidade da pessoa humana;

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. Se tiver dúvida sobre alguma conduta, virtual ou real, procure a Comissão de Ética!

4.14. No mesmo periódico, consta julgado da CEP que ressalta a novidade e importância do tema, em especial, a necessidade de conscientização dos servidores de agirem com cautela na troca de informações por meio das mídias sociais:

Processo n.º 00191. 000134/2017-87. Comissão de Ética do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Relator: Conselheiro Marcelo Figueiredo. Consulta – Sistema de Gestão da Ética.

O relator apresentou voto nos seguintes termos:

No que tange à legalidade e legitimidade da Portaria n.º 382, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, cumpre observar que tal demanda não trata de matéria afeta à competência desta Comissão de Ética Pública, conforme art. 4º do Decreto n.º 6.029/2007.

Com relação ao uso de redes sociais, não há, por parte da CEP, resolução ou orientação específica sobre o assunto. Contudo, destaca-se a importância do tema, principalmente em um momento em que a interação social transcende espaço e/ou tempo. Atualmente, as redes sociais são meios ágeis de comunicação e de compartilhamento de informações.

Desse modo, a troca de informações nas mídias sociais deve ser realizada com cautela, devendo haver uma conscientização por parte do próprio órgão aos usuários dessa ferramenta.

Nesse sentido, embora haja o direito ao pensamento crítico e à liberdade de expressão do agente público, deve-se verificar se tais direitos não comprometem a reputação do órgão em que estão vinculados, quer desrespeitando ou expondo a instituição, quer praticando atos incompatíveis com os normativos éticos.

O colegiado, pela unanimidade dos presentes, anuiu ao voto apresentado pelo relator

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 n.º 8.112/90) e Desobediência a normas legais e regulamentares (art. 116, III, da Lei n.º 8.112/90).
- VI - Possíveis punições neste campo: advertência, suspensão e celebração de TAC.

4.16. Tecidas as anteriores considerações iniciais, passa-se, pois, à análise deste sensível tema sob o enfoque disciplinar.

4.17. A utilização das mídias sociais de comunicação deve ser realizada com parcimônia e responsabilidade pelo servidor público federal, especialmente porque a velocidade de transmissão de informação nestes meios se dá de forma quase que instantânea para diversas outras fontes de acesso vinculadas, resultando no conhecimento de seus conteúdos a uma infinidade de usuários destes canais.

4.18. Percebe-se, portanto, que este potencial quase que ilimitado de difusão de conteúdos pode vir a ser utilizado de forma inadequada. Nesse sentido, 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.

4.19. Nesse sentido, veja-se o seguinte apontamento no Manual de uso de Redes Sociais, da Secretaria Especial de Comunicação Social:

Todas as instituições públicas e privadas devem se preparar para encarar opiniões divergentes e situações em que informações serão distorcidas e interpretadas erroneamente.

Neste caso, estar preparado não significa ter só um planejamento de atuação, mas um fluxo definido de ação, a ser explorado mais adiante, visando combater cada caso de forma pontual e direta. Ainda assim, é importante ter claro em mente três situações comuns:

1. 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 seu ecossistema político;

[...]

(Grifou-se)

4.20. Na sequência, objetiva-se o exame do necessário ajuste interpretativo de dispositivos estatutários de natureza disciplinar, com vistas a uma adequada regência aos casos de irregulares perpetradas por servidores em ambientes virtuais.

4.21. Nesse desiderato, cumpre destacar que, apesar da ausência de uma norma geral e específica sobre o tema, com aplicação à toda Administração Pública Federal, atualmente, a responsabilidade dos servidores no espaço virtual se encontra regulada por normas de natureza ética ou disciplinar, bem como por normas internas dos órgãos públicos, a saber: Código de Ética dos Servidores Públicos Federais – Decreto nº 1.171/1994 –; Normas de Conduta dos Servidores Públicos Civis da União, das Autarquias e das Fundações Públicas – Lei nº 8.072/1990 –; Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Civis da União – lei nº 8.112/1990 –; e normativos internos dos órgãos públicos.

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.

4.23. Abaixo, seguem os dispositivos da Lei nº 8.112/90 objeto de exame:

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;

4.24. Em relação ao inciso II do artigo 116, que prescreve o dever de lealdade do servidor à sua instituição, 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. Já quanto ao inciso V, do artigo 117, pretende-se conceder nova interpretação ao conceito de “*recinto da repartição*”, em razão de uma 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.

4.25. Preliminarmente, insta informar, a título de esclarecimento, que a conduta de descumprimento pelo servidor do dever estabelecido no art. 116, II, ou mesmo da proibição constante no art. 117, V, vincula-se, de forma automática, a uma simultânea desobediência de norma legal ou regulamentar, caracterizando, por esta razão, uma infringência ao dever disposto no art. 116, III, da Lei nº 8.112/90.

4.26. Na seara disciplinar, condutas de servidores relacionadas ao mau uso dos canais de comunicação digitais – como é o caso da utilização das redes sociais –, geralmente podem ser enquadradas nas hipóteses previstas nos artigos 116, inciso II e 117, inciso V, da Lei nº 8.112/90, ou seja, por desrespeito a dever ou proibição.

ART. 116, INCISO II

4.27. Estabelece o artigo 116, em seu inciso II:

Art. 116. São deveres do servidor:

[...]

II - ser leal às instituições a que servir;

4.28. Importante mencionar que a análise tomada a efeito se restringe às questões relacionadas ao plano jurídico (afastado do universo moral), de modo a permitir a identificação dos casos de ações de servidores que não satisfaçam os pressupostos da lealdade funcional, ainda que cumpridas todas as suas obrigações profissionais de prestação de serviço.

4.29. Já de início, recorre-se a Antônio Carlos de Alencar Filho, que, no seu Manual de Processo Administrativo Disciplinar e Sindicância, cita o entendimento de Contreiras de Carvalho acerca do termo lealdade: “*A. A. Contreiras de Carvalho diz que a lealdade é o dever de sinceridade e fidelidade às instituições públicas e que pode ser descumprido mediante atitude ostensiva ou oculta praticada contra esses pressupostos de conduta diante da Administração Pública a que vinculado o servidor*”.

4.30. Na verdade, a partir de uma leitura interpretativa do mencionado inciso II, verifica-se que a lealdade a qual se espera de um servidor público, face aos atributos relacionados de fidelidade e sinceridade, constitui-se, de modo direto, em dever de lealdade para com o próprio órgão de trabalho (“*instituições a que servir*”), ou seja, em relação ao órgão em que o servidor esteja lotado ou ao qual pertença. Pela via indireta, transcendendo este primeiro nível de vinculação, o conceito de lealdade se apresenta como dever para com os interesses e finalidades da Administração Pública como um todo, devendo, neste caso, ser tratado de forma excepcional, em razão da amplitude de possibilidades interpretativas conferidas ao termo.

4.31. Em vista da situação examinada, oportuno registrar que a Constituição Federal, como fonte primária do Direito Administrativo, constitui-se em consulta imprescindível para uma correta apreciação da extensão do dever de lealdade, já que este se encontra intimamente ligado a uma de suas principais garantias, qual seja, o direito de livre expressão. Seguem os dispositivos constitucionais que abrigam este direito:

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;

[...]

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

4.32. Ainda no plano das fontes primárias das quais emanam as regras do Direito Administrativo, pode-se dizer que as normas gerais aplicáveis às situações de má utilização dos meios de comunicação virtuais por servidores, em razão do conteúdo nelas expostos, restam estabelecidas, basicamente, no Código de Conduta dos Servidores Públicos e no Estatuto dos Servidores Públicos Federais. No âmbito de cada instituição, a regulamentação de assuntos desta natureza se dá por meio de normatização interna, que deve levar em conta os aspectos relacionados às suas atividades finalísticas, bem como à natureza da entidade (v.g. Instrução Normativa dispondo sobre a responsabilidade no uso de redes sociais).

4.33. Atente-se que os servidores públicos encontram-se submetidos a um regime jurídico de direito público mais rígido e austero que a maioria das outras categorias de agentes públicos, e, nestas condições, suas vidas privadas são afetadas por maior número de restrições. Ao tomar posse em um cargo público, uma pessoa comum passa a estar sujeita a um regime estatutário, recebendo um nova qualificação como servidor público, e, por consequência, como parte da

Administração. Esta sua nova condição se adere a sua representação perante a sociedade, impondo-lhe a submissão a deveres e obrigações – como o dever de lealdade –, cuja observação pode ser exigida mesmo em situações de sua vida privada. Portanto, mesmo fora do período de trabalho, há de ser exigido do servidor, sob certos aspectos, um mínimo de comportamento ético, disciplinado e condigno com a função pública exercida, quando mais nos casos em que este se identifique como tal, ou que, de alguma outra forma, seja reconhecido como representante da Administração (observe-se que, em relação a algumas classes de servidores, como por exemplo, policiais, juízes e promotores, as restrições de conduta no âmbito privado são ainda mais intensas em razão das funções e dos poderes que lhes são conferidos).

4.34. Nessa linha, os padrões de conduta relacionados à lealdade de um servidor não podem ser olvidados, uma vez que este representa parte do seu órgão, e, em última instância, a própria Administração, razão pela qual, respeitadas a sua intimidade e liberdade, atos da sua vida pública ou privada poderão ser avaliados em um possível exame admissional de responsabilização administrativa.

4.35. Retornando ao contexto do dever de lealdade do servidor à sua instituição, frente a sua responsabilidade por manifestações apresentadas em mídias digitais/sociais, apropriado colacionar o seguinte trecho do mencionado Manual de Orientação para Atuação em Mídias Sociais/Secom:

Mas isso também é efeito das mudanças cultural e social provocadas pelas mídias sociais. **O limite entre o pessoal e o profissional está cada vez mais tênue.** E justamente por esta razão é preciso ter cuidado redobrado, **porque a partir do momento em que uma pessoa torna públicas opinião e expressão, ela também assume os riscos, responsabilidades e consequências sobre estas informações, e isso vale também para o universo digital.**

[...]

Todos têm, e devem continuar tendo, liberdade de opinião. Mas, a partir do momento em que se está vinculado a uma instituição, tudo o que for postado pode ser encarado pelos usuários como sendo a mensagem da própria instituição (mesmo que não exista nada oficializado neste sentido).

Na prática, isso ocorre porque usuários em mídias sociais passam a ser, quer queiram ou não, pessoas públicas.

(Grifou-se).

4.36. Sabe-se que a coordenação da execução administrativa federal no país é realizada a partir dos designios de autoridades superiores, visando concretizar a política governamental, por meio de um plano de governo. No entanto, para que a máquina administrativa funcione de forma harmônica, com a manutenção da higidez da Administração, exige-se, além das vontades dos administradores, a unificação de propósitos e entendimentos de seus servidores (e não de convicções, que são de foro íntimo), de modo a permitir o bom funcionamento dos serviços públicos e, de forma mais ampla, a fiel consecução das metas estabelecidas.

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.

4.38. O referido conflito, quando existente, deve ser solucionado no âmbito interno dos próprios órgãos da administração, por meio dos devidos canais de contestação, de forma a não propagar os problemas internos *externa corporis*, o que poderia causar impacto negativo à reputação e imagem da unidade administrativa.

4.39. Contudo, nada impede o servidor de recorrer a outras vias, que não as administrativas, para solução do conflito, como por exemplo a judicial. Nestes casos, o servidor assume a responsabilidade pelo ato, sendo aconselhável que, anteriormente a esta decisão, existam evidências comprobatórias do suposto direito infringido. Acrescente-se, ainda, que, as ouvidorias internas dos órgãos geralmente atuam como unidades responsáveis pelo recebimento de casos de conflito de interesses, denúncias e representações, tendo entre as suas atribuições a mediação de possíveis conflitos internos de forma autônoma, isenta e independente.

4.40. O servidor público deve fazer o que prescreve a lei, podendo, inclusive, por este mesmo motivo, desobedecer às ordens superiores quando manifestamente ilegais. Nesse sentido, por deveres legais e de lealdade à Administração, o servidor deve seguir as diretrizes superiores, não de forma submissa, mas hierarquicamente subordinada, com a finalidade de executar legitimamente as suas funções, concretizando a própria vontade de seu órgão. Em síntese, para o fiel exercício das suas atividades de execução, exige-se do servidor o cumprimento dos seus deveres legais, dentre os quais o de lealdade, conforme observa Mauro Roberto Gomes de Mattos:

Esse respeito aos deveres legais não se revela como uma submissão ilimitada, pois o servidor público não deve compactuar com a inconsistência de pessoas ou vontades de sua chefia, que não correspondam à fidelidade estabelecida pela lei para a prossecução do interesse público. A obediência que deverá haver, como substrato da lealdade, revela-se com a perfeita identificação do servidor público aos seus deveres legais, respeitando as relações de hierarquia funcional e cumprindo os seus deveres com esmero e eficiência.

4.41. Digno de transcrição, o seguinte dispositivo do anexo do Decreto nº 1.171/1994, que aprovou que o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, relacionado aos deveres do servidor público:

XIV - São deveres fundamentais do servidor público:

[...]

h) ter respeito à hierarquia, porém sem nenhum temor de representar contra qualquer comprometimento indevido da estrutura em que se funda o Poder Estatal;

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.

4.43. Sintetizando as concepções expostas nas linhas anteriores, apresentam-se as conclusões de Vladimir Passos de Freitas em artigo relacionado ao tema:

Então, qual o tratamento a ser dado a quem se vale das redes sociais de comunicação em Twitter ou blogs pessoais para atingir terceiros, pessoas físicas ou jurídicas, instituições públicas ou privadas?

Em termos gerais e sem qualquer alusão aos casos noticiados na imprensa, não vejo como direito do servidor público, seja qual for a categoria, o de emitir opiniões críticas ao órgão a que pertence em qualquer dos veículos de comunicação eletrônica.

É preciso que haja um equilíbrio nos interesses em jogo e a ofensa ou a ironia, tornadas públicas nas modernas e múltiplas redes de comunicação virtual, em nada contribuem para o crescimento e o respeito pelos órgãos ou pessoas que os dirigem. O inconformismo de alguns, que pode muitas vezes ter justificativas, deve ser direcionado aos canais adequados (v.g., representação na esfera administrativa ou ação judicial). Não, porém, tornando pessoal a controvérsia e expondo a administração ao descrédito.

Assim, a meu ver, para os excessos que transbordem do inconformismo usual, aplica-se o estatuto do servidor público ou a lei especial, se existente, para determinada carreira. Se outro for o entendimento, estaremos admitindo a quebra total da hierarquia administrativa com consequências imprevisíveis.

4.44. Cumpre esclarecer que o dever de lealdade às instituições não se presta ao atendimento de vontades de cunho exclusivamente político, mas sim, a propósitos relacionados aos aspectos finalísticos e essenciais da entidade administrativa a qual pertença o servidor, ou seja, com a execução de suas funções dentro do paradigma da lealdade, vinculada ao cumprimento da missão última da instituição. Sobre a questão, observa Alencar Filho (ob.cit, fls. 830):

A lealdade se exterioriza pelo concurso para a concretização dos fins desejados do exercício funcional do servidor: o policial deve aperfeiçoar e assegurar a segurança pública; o auditor tributário deve zelar pela maior arrecadação tributária; o advogado público deve bem representar judicialmente os interesses estatais confiados a seu exclusivo patrocínio ou adequadamente orientar a Administração quanto a consultas administrativas; o analista de finanças e controle tem de fiscalizar a execução da despesa pública e representar contra irregularidades, e assim sucessivamente.

4.45. Também nesse sentido, em complemento a anterior exposição doutrinária acerca das particularidades que envolvem o conceito de lealdade, assevera José Armando da Costa:

Inicia-se pelo exame do atributo de lealdade, que é um dos pressupostos exigidos pelo regime disciplinar federal de todos os seus servidores. Em sentido corrente, o termo "lealdade" encerra a qualificação de quem é franco, sincero fiel.

Consoante o disposto no inciso II referido, a lealdade, aqui erigida em dever funcional, não é em relação à pessoa do chefe, e sim às instituições a que serve o funcionário público.

Dos reflexos dos atos do servidor público federal na vida privada

4.46. O servidor tem responsabilidades estatutárias e éticas que não se restringem ao campo público. Todavia, quaisquer atos por ele praticados que não estejam associados ou vinculados à sua função pública - como os conflitos de natureza particular - estão resguardados e garantidos pelos direitos fundamentais à privacidade e à intimidade emanados da Constituição Federal, assegurando-se, dessa maneira, a proteção de sua esfera privada (tanto em relação ao seu estilo de vida, como de sua personalidade).

4.47. Convém expor o posicionamento de Phillipe Blays, que já na década de cinquenta, dentro de um outro contexto social, antecipava a ruptura entre a concepção público-privada, com enfoque no campo da garantia de liberdade conferida aos servidores públicos frente às instituições democráticas:

Faz-se mister remontar ao princípio que está no fundamento da organização da função pública. É preciso partir desta idéia, de que a situação do servidor deve ser estabelecida sob o ponto de vista do interesse do serviço público. As regras desta situação devem ser concebidas de modo a assegurar o bom funcionamento do serviço público, não devendo existir tais regras senão na medida em que forem necessárias. Deverão ser reforçadas se se constatar que tal reforço é de molde a facilitar a consecução do objetivo visado. A extensão dessas obrigações estranhas ao serviço fica, pois, essencialmente condicionada às necessidades do mesmo.

Por um lado, certas obrigações do funcionário fora de suas funções são decretadas para garantir a *independência do serviço*. Por outro lado, impõem-se ao servidor deveres suplementares, exteriores ao seu cargo, para garantir a *disciplina* do serviço.

A - As obrigações do servidor fora de suas funções, e a independência do serviço

Certas obrigações do servidor, fora de suas funções, são decretadas no interesse do serviço, a fim de lhe garantir a independência. **Não existe, na verdade, absoluta solução de continuidade entre o serviço e o que se passa fora dele.**

[...]

B - As obrigações do servidor fora de suas funções e a disciplina do serviço

Podem parecer estranho, à primeira vista, o estabelecimento de uma certa correlação entre as obrigações do funcionário fora de seu serviço e a disciplina deste. Afastado de sua função, estaria o servidor ainda submetido à disciplina do serviço? Deve-se responder pela afirmativa. A disciplina do serviço "persegue" os funcionários mesmo fora de seu trabalho, impondo-lhes obrigações em sua vida particular:

[...]

Subentende-se que este dever, imposto ao servidor em sua vida privada, é função da categoria do agente e da natureza do cargo que ocupa.

[...]

Assim, as obrigações do servidor fora de seu serviço não são idênticas às suas obrigações gerais de cidadão.

Em primeiro lugar, a finalidade da instituição com a qual colabora o servidor exige, em nome do interesse público, a limitação dos interesses privados dos funcionários.

Em segundo lugar, se a democracia é um regime no qual os direitos individuais são livremente exercidos pelos indivíduos, é também um regime em que a direção do Estado é assegurada por representantes investidos pela maioria. Ora se a natureza do regime democrático reclama a participação de todos os indivíduos na democracia, requer o interesse público que, dentro de um Estado os governantes disponham de um aparelho administrativo pronto a obedecer. Em consequência, as liberdades e os direitos políticos dos servidores públicos fora de seu serviço, serão limitados quando a sua manifestação possa fazer periclitarem a estrutura do Estado democrático

4.48. A princípio, a admissão da prática de um ilícito administrativo na esfera privada de um servidor público requer a demonstração de um liame existente entre o seu comportamento no âmbito privado e o seu *status* de representante da Administração, conforme previsão do art. 148, da Lei nº 8.112/90, *in fine*, voltando-se, em um momento posterior, à verificação de uma possível afronta a algum dos deveres e proibições inerentes à sua função.

Art. 148. O processo disciplinar é o instrumento destinado a apurar responsabilidade de servidor por infração praticada no exercício de suas atribuições, ou que tenha relação com as atribuições do cargo em que se encontra investido.

4.49. Nossas Cortes Superiores de Justiça e a doutrina entendem que os direitos e garantias fundamentais declarados na Constituição Federal (considerados como prerrogativas individuais) não são absolutos, podendo ser mitigados por força de interesse público ou social, em situações nas quais o seu manejo, diante de uma ação concreta, exponha danos à ordem pública ou à liberdade de terceiros.

4.50. Daí porque, de forma excepcional, em atenção ao interesse de manutenção da ordem pública, o campo da garantia de liberdade de expressão de um servidor na vida privada pode ser particularmente atingido, especialmente pela relação qualificada do agente público de vínculo e representação da Administração Pública. Esta situação traz a incidência de uma série de deveres, proibições e responsabilidades inerentes à sua função, que, muitas das vezes, transpassam a esfera pública, alcançando o ambiente privado. Nestas situações, a depender do caso, o direito à liberdade de manifestação poderá ser relativizado em prol do atendimento ao interesse público, bem como para a manutenção da ordem social e administrativa.

4.51. Para esclarecimento do tema, e compreensão do campo das esferas pública e privada, em relação ao dever de lealdade, especialmente em relação à excepcionalidade da responsabilização disciplinar neste contexto, interessa trazer a colação a lição de Marcos Salles:

Neste rumo, torna-se imperativo se expor que a leitura de qualquer enquadramento da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que **em princípio pareça poder atingir atos de vida privada** (por exemplo, em lista não exaustiva, **ao definir deveres funcionais de lealdade à instituição**, de conduta compatível com a moralidade administrativa ou de urbanidade para com as pessoas ou ainda ao proibir manifestações de desprezo ou prática da usura) **deve sempre e inafastavelmente se submeter à regra geral do art. 148 daquela Lei, qual seja, de o ato privado guardar, ao mínimo, relação indireta com as atribuições legais do cargo**. Em outras palavras, contempla-se que atos de vida privada de um servidor de carreira regida pela Lei nº 8.112, de 1990 (com o que se excluem da análise estatutos próprios de específicas carreiras e atividades públicas, que expressamente preveem reflexo disciplinar para atos e comportamentos privados), **podem ter repercussão disciplinar, desde que, em primeira análise, nos termos do seu art. 148, guardem relação direta ou indireta com as atribuições legais do cargo em que se encontra investido o agente (nem que seja sob presunção legal)**.

[...]

Ademais, o que se quer dizer com relação "direta" ou relação "indireta" em nada se confunde com estender em demasia o excepcional comando da parte final do art. 148 da Lei nº 8.112, de 1990, a ponto de atingir condutas sem nenhuma correlação com o múnus público do agente. O que se considera é ato que guarde relação com o cargo, residindo a diferenciação apenas para o efeito didático de melhor compreender a literalidade do mencionado dispositivo legal. Quando o servidor comete um ato funcional no pleno exercício do cargo (em regra, no horário e no local de trabalho), aqui diz-se que comete uma conduta com direta relação com as atribuições legais do cargo, estando alcançado pela primeira parte do dispositivo legal ("*infração praticada no exercício de suas atribuições*"). **E quando o servidor comete um ato fora do pleno exercício do cargo (em geral fora do horário e do local de trabalho), mas a ele associado, aqui diz-se que comete uma conduta com indireta relação com as atribuições legais do cargo, estando alcançado pela parte final do dispositivo legal ("ou que tenha relação com as atribuições do cargo em que se encontra investido").**

No escopo de aplicação geral aos servidores civis federais da Lei nº 8.112, de 1990, **os atos da vida privada, como regra, não guardam nenhuma correlação com a Administração Pública, com a instituição ou com o cargo**. Ou seja, ainda que cometidos por servidor inserido na abrangência subjetiva, não satisfazem à abrangência objetiva da matéria disciplinar do Estatuto. Por este motivo, não deve interessar à Administração a vida pessoal de seus servidores, seus deslizes de comportamento, seus vícios e suas falhas inerentes à condição humana de forma geral, **afastando-se de plano da incidência disciplinar quaisquer atos de tais naturezas e que em nada se relacionem com a função pública, não obstante poderem ser criticáveis sob outras óticas éticas, sociais ou jurídicas**. Como regra, o desvio no comportamento exclusivamente pessoal, sem qualquer correlação com o cargo, pode importar crítica à luz de códigos de ética ou de conduta, que não se confundem com normas disciplinares, ou podem acarretar repercussão civil ou até penal, mas não provocam responsabilização administrativa, apurável por meio de processo disciplinar. É certo que o excepcional alcance do regime disciplinar sobre atos de vida privada, por ampliar o controle estatal além dos deveres e obrigações funcionais, deve ser compreendido de forma restritiva.

Assim, além da óbvia previsão em lei (que, no foco de interesse, se admite na parte final do art. 148 da Lei nº 8.112, de 1990), como **primeiro condicionante fático a se analisar antes de se cogitar de repercussão disciplinar para ato cometido em vida privada do servidor, é necessário que tal conduta mantenha algum grau de vinculação com as atribuições legais do cargo**. Sendo aquele ato cometido pelo servidor em condições totalmente dissociadas, alheias e à margem do cargo que ocupa ou de suas atribuições legais ou ainda podendo aquele mesmo ato ser igualmente cometido por um particular qualquer, independentemente da condição especial de ser servidor, não há que se cogitar de repercussão disciplinar, conforme amparam a jurisprudência e a doutrina.

[...]

Assim, à vista das duas condicionantes acima elencadas, é de ser compreendido que **a extensão do regime disciplinar à esfera da vida particular não como regra mas sim como exceção. A responsabilização disciplinar por ato cometido fora do exercício do cargo é legal, porém residual e excepcional**.

Existe ainda a necessidade manter a de impõe aos servidores vinculados o dever funcional, *litteris*, de “**manter conduta compatível com a moralidade administrativa**”, no inciso IX do seu art. 116.

(Grifou-se)

4.52. A propósito, a percepção de Manoel Messias de Souza, que, de forma pontual, com foco de exame voltado às referidas situações de exceção anteriormente mencionadas, assim se expressa:

Por outro lado, comportamentos da vida privada não podem extrapolar o âmbito da sua vida pessoal, imiscuindo-se com as atribuições do seu cargo no qual se encontra investido.

[...]

Todas essas condutas hipoteticamente aqui relatadas, ainda que de índole estritamente privadas, acabam respingando de forma negativa no ambiente de trabalho onde o servidor público encontra-se lotado. Portanto, devem ser apuradas por meio de Sindicância ou PAD e, se o caso, punido o servidor faltoso, nos termos do que dispõe o artigo 148, última parte, da Lei 8.112/90.

Ensina o Manual do MTFC, 2016 (antiga CGU), p. 26 que:

"[...]Também é passível de apuração o ilícito ocorrido em função do cargo ocupado pelo servidor e que possua apenas relação indireta com o respectivo exercício. Ambas as hipóteses de apuração estão previstas no artigo 148 da Lei 8.112/90, conforme transcrição abaixo:

Art. 148. O processo disciplinar é o instrumento destinado a apurar responsabilidade de servidor por infração praticada no exercício de suas atribuições, ou que tenha relação com as atribuições do cargo em que se encontre investido.

[...] **Conforme já mencionado, o Estatuto evidencia que o servidor poderá ser processado por atos ou comportamentos praticados longe da repartição ou fora da jornada de trabalho, inclusive na sua vida privada, desde que guardem relação direta ou indireta com o cargo ocupado, com as suas atribuições ou com a instituição à qual está vinculado.**

[...] **O fundamento legal para eventual repercussão administrativa-disciplinar de atos da vida privada do servidor é extraído do artigo 148 da Lei 8.112/90, que prevê a apuração de responsabilidade por infração “que tenha relação com as atribuições do cargo em que se encontre investido.**

A redação do dispositivo legal não deixa dúvida acerca da abrangência de condutas cometidas fora do estrito exercício das atribuições do cargo, ou seja, os reflexos de eventual desvio de conduta do servidor ultrapassam os limites do espaço físico da repartição e as horas que compõem sua jornada de trabalho. Incluem-se aí períodos de férias, licenças ou afastamentos autorizados. Exige-se, porém, que as irregularidades tenham alguma relação, no mínimo indireta, com o cargo do servidor ou com suas respectivas atribuições, ou que, de alguma maneira, afetem o órgão no qual o infrator está lotado”.

Portanto, o servidor público precisa ter muito cuidado para que seus atos da sua vida privada não afetem ou repercutam de forma negativa no ambiente de trabalho. [...]

(Grifou-se)

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.

ART. 117, INCISO V

Uma vez exposta a análise acerca do campo de repercussão disciplinar relacionada ao dever de lealdade, passa-se a avaliação da necessidade de nova leitura a ser conferida ao inciso V, do art.117, da Lei nº 8.112/90, a seguir transcrito:

Art. 117. Ao servidor é proibido:

[...]

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

4.54. Inicialmente, para uma exegese com maior amplitude do conteúdo do inciso V, cuida observar que a criação da proibição em referência se fundamenta no princípio da impessoalidade, que, nesse sentido, visa evitar possíveis demonstrações de parcialidade no interior do recinto da repartição pública, sob a forma de manifestações inadequadas de juízos de preferência, tais como: apreço ou desapeço, interesse exacerbado, desprezo ou desrespeito, admiração excessiva, dentre outras formas de expressão de sentimentos em relação a seus pares.

4.55. O Manual de Processo Administrativo Disciplinar da CGU apresenta os seguintes esclarecimentos em relação ao mencionado dispositivo:

Pune-se o servidor que, no local de trabalho, age de forma a perturbar a ordem da repartição, por meio de manifestações excessivas de admiração ou menosprezo em relação aos colegas ou demais pessoas com quem se relaciona no exercício do cargo.

Elogios ou críticas são normais no ambiente de trabalho, não sendo vedadas pela norma. O que o dispositivo protege é a boa ordem da repartição, e não a manifestação de opiniões ou a discussão de fatos e temas inerentes à repartição. Neste sentido: [...]

4.56. Nessa temática, os ensinamentos de Francisco Xavier da Silva Guimarães:

O dispositivo objetiva coibir manifestações estranhas que, de forma direta ou indireta, possam prejudicar o bom rendimento do serviço público ou ter reflexo negativo na produtividade do trabalho.

Cuida-se de vedar as manifestações e outras atividades perturbadoras do ambiente do trabalho, na consideração de que a repartição pública, sendo um local de trabalho, não pode servir de ponto de encontro ou de espaço para reunião política, social ou comercial, assim como para a prática de qualquer atividade estranha aos fins a que se destina, como por exemplo, atividades lúdicas, de leituras, de palestras e outras incompatíveis com o exercício do cargo ou da função, durante o horário de trabalho.

Impõe-se evitar constrangimento, não só para a chefia, como para os próprios servidores. [...]

O servidor público foi admitido e é pago para servir ao público, e a repartição é destinada ao trabalho, devendo nela reinar clima de dedicação exclusiva ao serviço.

A proibição aqui prevista objetiva evitar o desvio de finalidade a que se destina o ambiente de trabalho, com a prática de atos por motivos e com fins diversos dos objetivados pela lei ou exigidos pelo interesse público.

4.57. Novamente, transcrevem-se as disposições do Decreto nº 1.171/1994, que se relacionam com o ponto sob exame:

XV - E vedado ao servidor público;

[...]

b) **prejudicar deliberadamente a reputação de outros servidores** ou de cidadãos que deles dependam;

[...]

f) **permitir que perseguições, simpatias, antipatias, caprichos, paixões ou interesses de ordem pessoal interfiram no trato** com o público, com os jurisdicionados administrativos ou **com colegas hierarquicamente superiores ou inferiores;**

4.58. Não se esperam dúvidas quanto à noção do que se entenda por apreço ou desapeço, valendo, no entanto, apresentar as suas definições, bem como de outros termos encontrados no inciso V do artigo 117:

- **apreço** – Estima, consideração, ou respeito que se demonstra por **algo ou alguém** / **Desapeço** – noção contrária a apreço.
- **recinto**: Quaisquer áreas que estejam delimitadas ou se encontrem dentro de certos limites; sala, cômodo.
- **repartição**: Dependência de serviço público.

4.59. Todavia, há de ser observado que o foco da presente análise interpretativa recai especialmente sobre o atual referencial do que se entenda por “recinto da repartição” na Administração Pública, a vista da mutação dos conceitos espaciais de local trabalho decorrentes da evolução tecnológica.

4.60. A utilização de sistemas de acesso externo e de redes sociais como ferramentas de comunicação possibilitou a externalização das atividades executivas dos órgãos administrativos, exigindo uma nova concepção do que atualmente se possa reconhecer como ambiente e espaço de trabalho.

4.61. Anteriormente à verificação do que se entenda por “recinto da repartição”, passa-se ao exame e interpretação de outro importante aspecto existente no dispositivo analisado. Trata-se da necessidade de ampliação do conceito de sujeito passivo nos casos de manifestações de desapeço.

4.62. Considera-se que, em vista da evolução tecnológica, as manifestações de desapeço pelos meios de comunicações virtuais têm grande potencialidade de mácula às instituições (como entidades fictas unas), principalmente pela velocidade e alcance de transmissão destes conteúdos informativos. Desse modo, além das pessoas físicas alvo das referidas demonstrações de parcialidade, entende-se pela necessidade de preservação da própria instituição a qual pertença o servidor, que, na concepção vigente, carece de figurar como possível sujeito passivo em situações de ataque a sua imagem, reputação ou credibilidade. Adite-se, como fecho do ponto levantado, e em corroboração à ilação exposta, que a definição de “apeço” indicada em linhas anteriores, como manifestações negativas, de desrespeito ou de falta de consideração, podem ser dirigidas a “algu”, não impedindo, dessa forma, a inclusão do próprio órgão do servidor como possível vítima de desapeço.

4.63. Ultrapassada a questão anterior, retorna-se à análise interpretativa do conceito de “recinto da repartição”, asseverando que, conforme já mencionado, 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), ocorre uma natural enfraquecimento do controle relacionado às possíveis práticas de impropriedades na utilização dos meios de comunicação digitais, porquanto o círculo da possibilidade de monitoramento e fiscalização se estreita, ao passo que a sensação de liberdade se alarga, potencializando, assim, a existência de possíveis abusos no uso e aplicação dos mecanismos virtuais.”*

4.64. À época da publicação da Lei nº 8.112/90, ainda na década de noventa, o legislador tinha uma outra concepção de “recinto da repartição”, que se alterou no tempo, especialmente em razão do desenvolvimento das novas tecnologias a serviço da Administração Pública.

4.65. O trabalho à distância rompeu com o antigo ideal de espaço físico centralizado, de posse ou de propriedade da Administração, dedicado integralmente ao desenvolvimento das atividades administrativas, no qual se mantem, na maioria dos casos, uma necessária atuação presencial de seus servidores dentro dos seus limites, para o fiel cumprimento de suas funções.

4.66. Na atualidade, diante da disponibilização de um novo aparato tecnológico, aos servidores que se disponham a executar as suas tarefas em trabalho remoto, mediante acesso externo dos sistemas de seu órgão, desde que se mantenham disponíveis e em contato com a chefia imediata e colegas de repartição (por meio de comunicação *on line* ou telefônica), permite-se uma atuação descentralizada, geralmente executada em sua residência.

4.67. Nesta forma de trabalho as suas atividades podem ser executadas a seu tempo, em qualquer local que lhe seja propício, preferencialmente na região de sua lotação, porém dentro de prazos delimitados. Aliás, convém assinalar, por oportuno, que uma das consequências do trabalho remoto se reflete no encolhimento do espaço físico das repartições públicas e, por consequência, de outros gastos decorrentes de sua manutenção. Some-se ainda, nesta quantização do necessário espaço para a execução das atividades do órgão, a possibilidade de compartilhamento de estações de trabalho em horários diferenciados (*coworking*), que também traz como consequência a redução da área física necessária ao desenvolvimento dos trabalhos.

4.68. O fato de vários dos servidores passarem a exercer as suas atividades em espaços externos, torna desnecessária a manutenção das repartições com a mesma estruturação física e particionamento anterior, permitindo, inclusive, em alguns casos, a mudança de sede. Veja-se que estas são vantagens que trazem consigo a necessidade de estabelecimento de novos parâmetros e protocolos relacionados à forma de trabalho e de conduta externa.

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.

Dos efeitos da identificação funcional nos meios de comunicação digitais

4.72. Sabe-se que a identificação funcional nas relações privadas é uma prática que requer cautela. Neste mesmo plano, o desenvolvimento dos meios digitais de comunicação estendeu este dever de cuidado para o campo dos espaços virtuais. Uma simples opinião de um servidor nestes canais, especialmente quando identificada a sua função e lotação, pode, a depender do seu conteúdo, desqualificar um órgão, gerar graves conflitos ou, em situações extremas, dar azo a uma crise institucional.

4.73. Noutro sentido, também é de conhecimento geral que a transparência exigida da Administração Pública, associada ao reflexo da evolução tecnológica, possibilitou o acesso dos dados funcionais de um servidor, inclusive remuneratórios, por meio de uma simples pesquisa nas redes sociais, bastando, para tanto, saber o seu nome completo. Tais circunstâncias tiveram como efeito a mitigação do “peso” da identificação funcional na atualidade, uma vez que os dados a ela relacionados deixaram de ser restritos, passando à condição de informação pública. Desse modo, a inadequada identificação funcional do servidor em mídias sociais deve ser caracterizada apenas nas hipóteses em que se verifique uma real intenção do servidor de vinculação explícita da sua identificação funcional em relação aos conteúdos de suas manifestações.

4.74. Hoje, percebe-se um fenômeno conhecido como “publicização da esfera privada” que, quando não controlado, pode resultar em efeitos extremamente desastrosos à parte envolvida, como nas situações de divulgação de fotos constrangedoras de um cidadão por meio de uma rede social. O mesmo se pode dizer em relação à Administração Pública, como por exemplo, no caso em que um servidor, de forma identificada, por meio de perfil pessoal em mídia social, venha a divulgar inverdades sobre a instituição a qual pertença ou emitir opinião acerca de assuntos internos.

4.75. Dessa maneira, entende-se que a identificação de cargo, órgão, ou local de trabalho de servidor, no corpo das manifestações por ele divulgadas nas mídias sociais, pode vir a se apresentar como um descumprimento de dever ou proibição – como o dever de lealdade – ou mesmo de norma interna. Com efeito, a caracterização do ilícito exige a avaliação do conteúdo propagado, com vistas a identificar opiniões, entendimentos ou informações no seu bojo que possam trazer consequências negativas à imagem e credibilidade de seu órgão ou seu corpo de servidores.

4.76. De outro lado, no âmbito das plataformas de interação social digitais, não se pode admitir a criação de perfis pessoais cujos títulos ou denominações utilizem termos ou descrições diretamente vinculados à função ou ao órgão do servidor, a permitir que terceiros possam entender que o servidor responsável pela sua criação se expressa em nome da própria instituição. Nestes casos, os perfis criados devem ser considerados como impróprios, citando como exemplo: a utilização de siglas de unidades internas do seu órgão ou do nome do próprio servidor, conjuntamente à indicação de seu cargo ou de sua instituição, como identificadores pessoais (uma vez que poderão ser utilizados como parâmetros de buscas nas mídias sociais).

4.77. Já quanto às conhecidas “informações de perfil” disponibilizadas em perfis privados, que identificam locais de trabalho, de residência, dentre outros (a exemplo do *facebook*), e que possam ser visualizadas pelos demais usuários, caso o servidor deseje mantê-las ativas, recomenda-se cautela na produção do conteúdos internos a serem inseridos no respectivo perfil, de modo a evitar a propagação de informações cujo conteúdo possa gerar conflitos que envolvam o seu órgão ou estejam relacionados às suas funções, que possa ensejar, nestas condições, uma possível caracterização de conduta irregular de manifestação imprópria nos meios virtuais.

4.78. Oportuno ressaltar que o perfil impropriamente identificado, porém, vazio de conteúdo, não pode caracterizar conduta ilícita. Para a configuração da irregularidade, exige-se a transmissão e o conhecimento das mensagens por outros usuários do meio de comunicação, ou seja, a ausência de conteúdo dentro do perfil descontróí, por si só, qualquer tipo de consequência no âmbito disciplinar. Do mesmo modo, a transmissão de conteúdos que não se relacionem à função do servidor ou à instituição a qual pertença, ou, ainda que relacionados, sejam de conhecimento público, não exige a responsabilização disciplinar. Na verdade, a título comparativo, as hipóteses aventadas se equiparam ao crime impossível na seara penal, não por ineficácia absoluta do meio, mas pela impropriedade absoluta do objeto, no caso, consubstanciadas em mensagens cujo o conteúdo não detém capacidade de afetar negativamente a Administração Pública.

4.79. Deve-se ter em mente, portanto, que a identificação funcional quando observada em manifestações impróprias divulgadas em redes e mídias sociais, por alcançar um grande número de usuários, termina por publicizar entendimentos e concepções individuais, que podem representar, de forma distorcida, a expressão da instituição da qual o servidor faça parte.

4.80. Impende consignar, ainda, que a existência de proibição de uso de domínios das instituições públicas em comunicações particulares (logomarca ou imagem oficial da instituição), existe, justamente, para impedir uma confusão dos usuários das mídias digitais entre o que seja privado ou uma manifestação autenticamente pública.

4.81. Forçoso esclarecer, noutro sentido, que a identificação funcional em mídias sociais para tratar de assuntos de trabalho, caso necessária, deve ocorrer mediante autorização superior. Nesse mesmo cenário, oportuno salientar que, no âmbito do serviço público, muito comum a prática de criação de grupos, relacionados às unidades internas de um órgão da administração, para a troca de informações circunscritas às suas atividades de rotina (e.g. *whatsapp*). Todavia, neste casos, diversamente dos perfis individuais, o grupos criados possuem denominações genéricas, geralmente ligadas ao nome ou sigla da unidade, para interação restrita entre os seus servidores em relação a assuntos internos.

4.82. Neste ponto, incumbe apontar uma conhecida exceção à identificação funcional imprópria em redes sociais. Trata-se da divulgação de informações de servidores em perfis sociais de mídias destinadas à publicação de currículos, a exemplo do sítio digital *LinkedIn*. A exceção se justifica no fato de que, em geral, as referidas plataformas não se prestam a interação simultânea entre os seus usuários, onde se permite a emissão de opiniões, mas sim, de modo exclusivo, à divulgação de informações curriculares para visualização de terceiros interessados.

4.83. Sobre este aspecto, válido especificar que, caso um conteúdo seja divulgado por um servidor sem nenhuma identificação funcional e, posteriormente, terceiros insiram arditosamente alguns destes identificadores e retransmitam ou compartilhem a mensagem, por óbvio, não se justifica a responsabilização disciplinar do agente público, a não ser que comprovada a utilização de interposta pessoa em conluio para esta prática, com a finalidade de se evitar uma responsabilização direta.

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).

4.85. A respeito do tema ora abordado, o Manual de Orientação para Atuação em Mídias Sociais/SECON-PR traz importantes esclarecimentos e informações relacionadas às manifestações pessoais em mídias sociais e sobre os reflexos da identificação funcional neste meio:

Os conteúdos postados são sempre de ordem pessoal – mas, a partir do momento em que o usuário definir o seu local de trabalho, eles invariavelmente terão também um teor profissional. Isso significa que a separação entre um e outro é relativa e pode gerar interpretações diversas. Há algumas boas práticas simples que devem ser seguidas:

Você é uma pessoa pública

Sempre que postar algo nas mídias sociais, entenda que o conteúdo da sua mensagem será visto por colegas, chefes, clientes, fornecedores, parceiros de negócio, amigos e familiares. Nunca poste nada que possa ser usado contra você na esfera profissional.

Seus seguidores/ amigos vão confundir o seu “eu” pessoal com o seu “eu” profissional

Você pode não ser o porta voz oficial do seu local de trabalho, mas, a partir do momento que o deixa público, será visto pelos demais usuários (amigos, seguidores, colegas, fãs) como alguém que fala em nome da instituição. Evite postar qualquer coisa que possa gerar danos à instituição em que atue.

Escrever na rede é o mesmo que escrever em pedra

Escrever não é o mesmo que falar: suas palavras ficam na web e são indexadas quase que instantaneamente por outras redes. Assim, mesmo que apague um post do qual tenha se arrependido, ele provavelmente já terá sido indexado pelo Google e por outros sites, se perenizando na Internet e ao alcance de todos os usuários. Pense antes de publicar; se for para se arrepender, arrependa-se antes de escrever.

Proteja-se

Uma crise envolvendo posts em mídias sociais feitos por um colaborador e prejudicando a empresa nunca tem a empresa como alvo único. O próprio colaborador acaba marcado na rede, o que pode dificultar a sua carreira no mercado como um todo.

Nunca deixe de ser você

Isso não significa que você não possa ter opinião. Como qualquer cidadão, você é livre para pensar e expressar o que desejar, da forma que preferir. Mas, como qualquer pessoa pública, tem que entender que tudo o que expressar provavelmente trará consequências, sejam estas positivas ou negativas. Quando estiver na dúvida sobre publicar ou não, questione-se:

- Você escreveria isso em um e-mail para seu chefe ou diretores?
- Se fosse comprar um anúncio, essa informação poderia ser utilizada?
- Contaria essa informação em voz alta em uma apresentação para clientes, parceiros, fornecedores ou terceiros?

Acione quem pode decidir

Quando encontrar algum comentário negativo sobre a marca, órgão ou instituição, a não ser que seja gestor da comunidade ou estiver autorizado como porta-voz a se pronunciar, não responda. Mesmo que a informação seja falsa, ou apenas para atacar a marca, nunca responda diretamente. Existem pessoas dentro de cada órgão ou instituição especializadas neste tipo de situação. Informe o responsável de sua área. Ele levará o assunto ao conhecimento de quem é responsável, que irá dar o tratamento adequado ao caso com as devidas precauções. Dessa forma, você preserva sua integridade e a da instituição.

Seja criterioso

Em geral, boa parte dos órgãos e instituições já possuem guias e códigos de conduta, como é o caso da Embrapa, referência no assunto. Certifique-se de que seus esforços nas mídias sociais não violem as diretrizes de privacidade, confidencialidade, missão, valores e aspectos legais da instituição. Caso deseje espalhar alguma informação que considere importante, consulte seu gestor para obter a confirmação de não se tratar de dados considerados privados ou internos.

Muita atenção com acesso

É muito comum hoje em dia trabalhar com perfis de mídias sociais abertos no computador, smartphones e tablets. Antes de publicar qualquer informação de cunho pessoal, certifique-se de que não está logado no perfil oficial da instituição. Há diversos casos de opinião pessoal publicada em perfis oficiais de órgãos e instituições que geraram muito constrangimento para o órgão e para o servidor

Ao divulgar a instituição em seus perfis pessoais

Divulgar informações nas plataformas sociais é sempre positivo. Quando isso vem de um colaborador tem uma força muito grande, e rapidamente se espalha pela web. Mas antes de soltar qualquer tipo de informação nas mídias sociais, vale checar e pensar nos seguintes questionamentos:

- Estas informações são confidenciais ou restritas ao público interno?
- Quanto eu realmente conheço desse produto, serviço ou tema que está sendo discutido no momento?
- Tenho autoridade e autonomia para falar sobre o assunto?
- Sei exatamente com quem estou me relacionando ou respondendo?

Você pode falar, sem problemas, sobre as campanhas, novidades ou ações que o órgão está realizando. Mas lembre-se de não usar um juízo de valor em seus comentários, pois existem pessoas que podem se ofender. Separar fatos de opiniões é essencial para que o processo seja claro.

Respeito às opiniões

O debate de ideias é sadio, ao contrário da tentativa de imposição de opiniões, que é algo negativo. Veja as mídias sociais como um ambiente para conversa e avaliação de pontos de vista diversos. Evite envolver-se em discussões públicas e seja cordial e respeitoso com a opinião de outras pessoas.

Na prática, é sempre bom usar o bom senso e refletir antes de publicar um conteúdo, entrar em debates sobre temas variados e se posicionar sobre assuntos (pessoais e profissionais) nas mídias sociais.

4.86. Por fim, face ao conteúdo das questões enfrentadas, deve ser reforçada a ideia de fomento, disseminação e fortalecimento da cultura de ética e integridade no âmbito da Administração Pública Federal, com o desenvolvimento do senso de responsabilidade comum entre os seus servidores.

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 despreço 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;

5.2. Nada mais havendo a acrescentar, submete-se a presente Nota à análise da Sra. Coordenadora-Geral de Uniformização de Entendimentos.



Documento assinado eletronicamente por **JULIANO REGIS COSTA PIRES, Auditor Federal de Finanças e Controle**, em 03/07/2020, às 13:46, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 08 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 1540478 e o código CRC

16D997C7

Referência: Processo nº 00190.104766/2020-24

SEI nº 1540478