

## AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.499 DISTRITO FEDERAL

**RELATOR** : MIN. RICARDO LEWANDOWSKI  
**REQTE.(S)** : CONFEDERACAO NACIONAL DAS CARREIRAS  
TIPICAS DE ESTADO  
**ADV.(A/S)** : CLAUDIO RENATO DO CANTO FARAG  
**ADV.(A/S)** : FELIPE TEIXEIRA VIEIRA  
**INTDO.(A/S)** : MINISTRO DE ESTADO DA CONTROLADORIA-  
GERAL DA UNIÃO  
**PROC.(A/S)(ES)** : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pela Confederação Nacional das Carreiras Típicas de Estado – Conacate em face do Ato nº 1556/2020/CGUNE/CRG, da Controladoria-Geral da União, que representa, segundo o sumário executivo do referido Ato, a “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*”.

A Confederação enfatiza que o ato em questão possui caráter normativo no âmbito do serviço público federal, por ter sido veiculado pela CGU, que possui atribuição correcional, e que pode dar ensejo a perseguições políticas ou ideológicas, além de ofender direitos constitucionalmente consagrados dos funcionários públicos federais, em especial a liberdade de manifestação do pensamento, de consciência e de convicção filosófica e política.

Ressalta, ainda, que as restrições aos servidores públicos somente poderiam ser impostas por lei, e que a atividade correcional não pode assumir o caráter de atividade censória.

Invoca o art. 13 da Convenção Americana de Direitos Humanos e o art. 19 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, bem como o direito democrático de todo indivíduo de expressar opiniões políticas,

## ADI 6499 / DF

culturais, sociais e econômicas, e, ainda, de discordar e dar voz a seu pensamento, sem que tal manifestação esteja sujeita a sanções disciplinares.

Requer o deferimento de medida cautelar para suspender os efeitos do Ato 1556/2020/CGUNE/CRG 01/2020 da Controladoria-Geral da União e, no mérito, que seja julgado procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade do referido Ato.

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

A Controladoria-Geral da União apresentou informações (documento eletrônico 20), na qual assevera que a nota técnica não sustenta densidade normativa suficiente para desafiar o controle abstrato de constitucionalidade.

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

“Administrativo. Nota Técnica no 1556/2020/CGUNE/CRG da Controladoria-Geral da União a respeito do alcance dos artigos 116, inciso II; e 117, inciso V, da Lei nº 8.112/1990, visando adequar os dispositivos às novas hipóteses de condutas irregulares de servidores públicos federais quanto à utilização dos meios digitais de comunicação. Alegada violação aos artigos 5º, incisos IV, VI e IX; 37, caput; e 220, § 2º, da Constituição Federal. Preliminares. Ilegitimidade ativa. Descabimento de ação direta contra ato sem valor normativo, mas apenas interpretativo. Ofensa meramente reflexa à Constituição. Mérito. A Nota Técnica sob invectiva apenas detalha condutas que potencialmente se enquadrariam ou não

## ADI 6499 / DF

nas vedações constantes dos artigos 116, inciso II, e 117, inciso V, da Lei no 8112/1990, fixando balizas interpretativas que contemplem a nova realidade de trabalho em ambiente virtual. Estímulo ao fortalecimento de uma cultura de integridade e ética no âmbito da Administração Pública Federal, com o desenvolvimento do senso de responsabilidade entre os servidores, fomentando a consciência de pertencimento e vinculação à Administração Pública, bem como a compreensão dos servidores públicos acerca da repercussão de seus atos para a credibilidade da instituição a que servem. Manifestação pelo não conhecimento da ação direta e, no mérito, pela improcedência do pedido.” (documento eletrônico 21).

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

“DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. NOTA TÉCNICA. APTIDÃO NORMATIVA. AUSÊNCIA. INADMISSIBILIDADE. 1. Nota técnica é desprovida de aptidão normativa para caracterizar ato impugnável em ação de controle concentrado de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. — Parecer pelo não conhecimento da ação direta de inconstitucionalidade.” (documento eletrônico 46).

É o relatório. Decido.

Bem examinados os autos, verifico, inicialmente, que a Nota Técnica 1.556/2020/CGUNE/CRG da Controladoria-Geral da União, descrita como “manifestação interpretativa desta CGUNE quanto ao alcance e conteúdo dos arts. 116, inciso II e 117, inciso V, da Lei 8.112/1990, visando, especialmente, promover a justa adequação destes às hipóteses de condutas irregulares de servidores públicos federais pela má utilização dos meios digitais de comunicação *online*”, efetivamente não ostenta

## ADI 6499 / DF

densidade normativa suficiente para ensejar o controle abstrato de constitucionalidade.

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

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

Este foi, a propósito, o posicionamento da Corte em caso análogo (ADI 6530-AgR, de minha relatoria), em que foi impugnada precisamente a mesma nota técnica objeto desta ação:

“Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. NOTA TÉCNICA. IMPOSSIBILIDADE DA VIA ELEITA. MERA INTERPRETAÇÃO DA LEI PARA FINS INTERNOS AO ÓRGÃO. INEXISTÊNCIA DE COEFICIENTE MÍNIMO DE GENERALIDADE, ABSTRAÇÃO E IMPESSOALIDADE. ARTS.

## ADI 6499 / DF

102, I, A, E 103, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA; 3º, I, DA LEI 9.868/1999; 1º, *CAPUT* E PARÁGRAFO ÚNICO, I; 4º, *CAPUT* E § 1º, DA LEI 9.882/1999. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

I – As notas técnicas são, em princípio, destituídas de aptidão jurídica para a produção de efeitos concretos, tratando-se de mera interpretação da lei para fins internos ao órgão, sem implicar violação direta do Texto Constitucional.

II – A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reafirmado a impropriedade da utilização do controle abstrato de constitucionalidade para a averiguação da validade de atos desse jaez, destituídos de um coeficiente mínimo de generalidade, abstração e impessoalidade.

III – Pretensão que tampouco se amolda à via da arguição de descumprimento de preceito fundamental (art. 1º, *caput* e parágrafo único, I; e 4º, *caput* e § 1º, da Lei 9.882/1999). Precedentes.

IV – Agravo regimental a que se nega provimento.”

Ante o exposto, nego seguimento à presente ação e extingo o processo, sem julgamento de mérito, nos termos do art. 21, §1º, do RISTF, combinado com art. 485, IV, do CPC/2015.

Publique-se.

Brasília, 5 de outubro de 2021.

**Ministro Ricardo Lewandowski**

Relator