

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 800**  
**DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : **MIN. RICARDO LEWANDOWSKI**  
**REQTE.(S)** : **PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB**  
**ADV.(A/S)** : **RAFAEL DE ALENCAR ARARIPE CARNEIRO**  
**INTDO.(A/S)** : **CORREGEDORIA-GERAL DA UNIÃO**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**

Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental ajuizada pelo Partido Socialista Brasileiro – PSB em face de atos da Corregedoria-Geral da União, órgão que compõe a Controladoria-Geral da União - CGU, que teriam imposto censura à liberdade de expressão e de cátedra de docentes de universidades públicas.

O PSB aduz que:

“Conforme amplamente noticiado, recentemente, dois professores da Universidade Federal de Pelotas (UFPel) viram-se obrigados a firmar Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) com a Corregedoria-Geral da União que lhes impuseram o compromisso de não proferir quaisquer ‘manifestações de despreço’ no local de trabalho pelo período mínimo 2 (dois) anos.

[...]

A partir do exemplo elencado, verifica-se que a Corregedoria-Geral da União, a pretexto de dar aplicação ao art. 117, V, da Lei n. 8.112/1990, na verdade impõe verdadeira censura a professores de Universidades Públicas e demonstra a intenção do Governo Federal de impedir a livre manifestação de pensamento e de punir servidores que manifestem descontentamento ou tenham críticas a medidas adotadas pelo governo ou a atos praticados pelo Presidente da República.

Nesse sentido, conforme será demonstrado no decorrer da ação, ao retirar dos professores a livre manifestação de ideias e opiniões, bem como ao praticar reiterados atos intimidatórios e persecutórios contra a livre manifestação de professores de

## ADPF 800 / DF

universidades públicas, a conduta da Corregedoria-Geral da União representa patente retrocesso em direitos fundamentais, especialmente à liberdade de expressão, à liberdade de cátedra, garantidos pelos arts. 5º, IV, e 206, II e III, da Constituição, bem como ao pluralismo de ideias, que constituem a base da autonomia constitucional conferida às universidades públicas pelo art. 206, III, da CF.”

Assevera, ainda, o seguinte:

“Na presente hipótese, tem-se ato do Poder Público, consubstanciado em práticas administrativas da Corregedoria-Geral da União, órgão vinculado à Controladoria-Geral da União, e que detém, nos termos do Decreto n. 9.681/2019, a função de órgão central do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, com a atribuição de, dentre outras, ‘fiscalizar a efetividade da aplicação das leis de responsabilização administrativa de servidores, empregados públicos e entes privados’.

Verifica-se, que a prática administrativa da Corregedoria-Geral da União — processamento e celebração do TAC que impôs a professores da UFPel a abstenção, por dois anos, de quaisquer ‘manifestações de desapareço’ — viola preceitos fundamentais insculpidos na Constituição Federal, como os direitos fundamentais à liberdade de manifestação do pensamento, de expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação (art. 5º, IV e IX, da CF), à liberdade de ensino e divulgação do pensamento e ao pluralismo de ideias (art. 206, II e III, da CF).”

Invoca precedentes do Supremo Tribunal Federal e ressalta que:

“A conduta da CGU exemplifica reiterada prática administrativa de intimidação ao ambiente acadêmico que vem sendo adotada pelo órgão ao menos desde o ano de 2020, consequência de uma série de medidas anteriores do Governo

## ADPF 800 / DF

Federal, que denotam clara interferência nas Universidades Públicas — em detrimento à autonomia constitucional a elas conferida —, bem como de tolher a liberdade de manifestação de seus docentes e servidores.

A título de exemplo, ainda em julho de 2020, a Corregedoria-Geral da União aprovou a Nota Técnica n. 1556/2020 que, com base no art. 117, V, da Lei n. 8.112/1990, alarga o conceito de ‘recinto da repartição’ e recomenda a aplicação de medidas disciplinares contra servidores que formularem em redes sociais e outros meios virtuais manifestações contrárias ao órgão ao qual está subordinado, com fundamento em suposto ‘dever de lealdade’.

Já em fevereiro do presente ano, o MEC circulou ofício alertando que manifestações políticas nas instituições públicas de ensino configuram ‘imoralidade administrativa’, podendo, inclusive, ser objeto de denúncia criminal, cível e administrativa.

Não há dúvidas, portanto, de que a intenção da CGU ao instaurar processos administrativos por supostas infrações decorrentes de manifestações de opinião de docentes de universidades públicas federais é de censurar a liberdade de manifestação, bem como intimidar e punir os docentes que demonstram, no exercício da sua liberdade de expressão e de cátedra, suas percepções sobre o contexto político atual.”

Requer, por fim,

“Liminarmente, nos termos do art. 5º, *caput* e § 1º da Lei n. 9.882/1999, a concessão de medida cautelar para determinar a suspensão de qualquer tipo de apuração ou punição administrativa e judicial contra docentes ou servidores públicos com base na manifestação de opinião direcionadas ao Governo Federal ou ao Presidente da República proferidas no local de trabalho, especialmente os procedimentos que tenham por base a inconstitucional interpretação do art. 117, V, da Lei n. 8.112/1990.;

## ADPF 800 / DF

(ii) No mérito, requer seja julgada procedente a presente arguição, ratificando a liminar eventualmente concedida, para afastar qualquer possibilidade de punição ou apuração administrativa nos termos do que demonstrado no decorrer da presente inicial.”

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 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-

## ADPF 800 / DF

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. 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

**ADPF 800 / DF**

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