



# RESENHA DE “LIBERDADE DE EXPRESSÃO NO ÂMBITO DA ATIVIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO: (IN)CONSTITUCIONALIDADE DAS LIMITAÇÕES À LIBERDADE DE PENSAMENTO E DE OPINIÃO EXERCIDAS PELO SERVIDOR PÚBLICO EM HIPÓTESE NÃO ELENCADE EXPRESSAMENTE COMO DEVER FUNCIONAL NA LEI Nº 8.112/1990 À LUZ DO CASO DA COVAXIN”

Wellington Soares da Costa<sup>1</sup>

**RESUMO** (p. 4-5) e **1 INTRODUÇÃO** (p. 12-16).

O problema estudado é a liberdade de expressão do servidor público federal. Constata-se de pronto que a pesquisa não inclui os agentes públicos genericamente considerados, porém apenas os servidores públicos submetidos à Lei Federal nº 8.112/1990.

A delimitação do problema também considera o caso ocorrido em 2021 e relatado na Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) sobre COVID-19: as supostas irregularidades na compra da vacina Covaxin são tornadas públicas por determinado servidor federal, mas o ato de torná-las públicas não é seu dever funcional previsto na referida lei.

Uma vez que, nos termos da Constituição de 1988, as liberdades referentes ao pensamento e à opinião desse grupo específico de agente público não estão limitadas e, de igual modo, as normas legais (infraconstitucionais) não limitam expressamente as duas liberdades, justifica-se a relevância do trabalho acadêmico.

A pesquisa é bibliográfica e jurisprudencial. Por sua vez, o método exploratório e hipotético-dedutivo é aplicado com propósito de as lacunas jurídicas serem colmatadas.

A fundamentação teórica inicia-se com os pensamentos de John Stuart Mill e John Hart Ely, respectivamente, nas obras *On Liberty* e *Democracy and Distrust.*, bem como utiliza-se a classificação realizada por Michel Rosenfeld sobre os argumentos justificadores do direito à liberdade de expressão.

**2 FUNDAMENTOS TEÓRICOS, POLÍTICOS E MORAIS DO DIREITO À LIBERDADE DE EXPRESSÃO** (p. 17-87). Esse capítulo está formado por três tópicos e propõe-se a estudar esse direito sob a ótica da teoria política normativa.

2.1 Liberdade negativa e positiva segundo Isaiah Berlin (p. 25-47).

---

<sup>1</sup> Bacharel em Administração e Direito. Pós-graduado em Gestão e Desenvolvimento de Seres Humanos, Direito Constitucional, Direito Administrativo e Tutoria em Educação a Distância. Parecerista de periódicos. Servidor Público do Instituto Nacional do Seguro Social. E-mail: [wsc333@gmail.com](mailto:wsc333@gmail.com). Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2378720543304237>





Inicia-se o debate com alusões ao pensamento de Hannah Arendt.

Comenta-se a classificação de liberdade realizada por Isaiah Berlin, a qual constitui uma referência inafastável. Resumidamente (p. 31-32), a liberdade negativa como ausência de interferência – “*estar livre de*” (interferência) – e a liberdade positiva como presença de autodeterminação – “*estar livre para*” (ação).

O conceito de *liberdade construtivista*, de Nancy J. Hirschmann, também é analisado. Positivo e negativo são aspectos da liberdade, ambos consideram a interferência, mas esta pode ser uma barreira externa (fatores objetivos) ou interna (fatores inerentes ao indivíduo).

Alude-se ao conceito de *liberdade como não dominação*, de Philip Pettit. Nesse pensamento, a liberdade não é ausência de interferência, porém ausência de dominação intencional e arbitrária.

2.2 Formas discursiva (verbal) e não discursiva (não verbal) do direito à liberdade de expressão (p. 47-50). Esse é um tópico breve sobre a variedade das formas com as quais se dá o exercício da liberdade de expressão.

2.3 Teorias da liberdade de expressão (p. 50-86).

Trata-se dos argumentos que justificam o direito à liberdade de expressão, de acordo com Michel Rosenfeld, além do argumento constitutivo:

- o contrato social – argumento com precedente nas teorias contratualistas, significa que os indivíduos aceitam o domínio estatal em troca de proteção e segurança, porém a liberdade de expressão deve ser assegurada para que se discutam os termos contratuais;

- a busca da verdade – segundo esse argumento baseado em Stuart Mill, a verdade só pode ser alcançada quando se manifestam várias opiniões, porque a verdade completa raramente ou nunca está com a opinião dominante;

-a democracia – a liberdade de expressão é condição necessária para que haja democracia; sem discurso público não existe governo democrático; “considerando que o povo é a fonte de autoridade do governo, ele deve ter o direito de debater todas as questões que permeiem o exercício dessa autoridade” (p. 66);

- o argumento da autonomia – só existe autonomia individual com a liberdade para expressão das ideias, direito que requer o exercício espontâneo e sem sanções;

- o argumento constitutivo – a liberdade de expressão não é apenas o instrumento que garante outros direitos e não se restringe ao discurso público; o valor político-moral da liberdade de expressão, protegido constitucionalmente, abrange todo e qualquer discurso e constitui as possibilidades de independência moral do indivíduo.

### **3 LIBERDADE DE EXPRESSÃO, DEMOCRACIA E PLURALISMO NO ÂMBITO COMUNICATIVO** (p. 87-106). O capítulo está formado por dois itens.

3.1 Democracia, Pluralismo e Liberdade de Expressão no Ordenamento Brasileiro (p. 88-96).





O subitem é iniciado com as seguintes afirmações: “No ordenamento brasileiro, a vertente democrática da liberdade de expressão ainda é pouco – ou quase nada – explorada. A vasta produção intelectual acerca de temas correlatos à liberdade de expressão e de informação se limita a investigar conflitos clássicos entre a liberdade de manifestação do pensamento, de um lado, e bens de personalidade, de outro. Simetricamente, no âmbito jurisprudencial, a quase totalidade das decisões judiciais versa sobre o caráter libertário da liberdade de informação, sendo certo que qualquer movimento contrário a tal perspectiva, rapidamente, passa a receber o rótulo de ‘retorno à censura’. A explicação para tal fato é demasiadamente simples, basta um lançar um olhar histórico para esse fato, conforme apresenta-se a seguir” (p. 88).

3.2 Fundamentos teóricos da limitação ao direito à liberdade de expressão a partir da compreensão das restrições aos direitos fundamentais (p. 96-106).

Não há consenso quanto à sistemática de restrições aos direitos fundamentais, estudadas nas teorias externa e interna.

O entendimento na teoria externa é que o limite e o conteúdo dos direitos fundamentais são distinguíveis, visto que os limites são externos ao conteúdo. Como esses direitos são considerados “comandos de otimização” (p. 100) à semelhança de princípios, a colisão entre direitos é possível e, para solucioná-la, justificam-se os limites (restrições).

Por outro lado, de conformidade à teoria interna, os direitos fundamentais são “comandos categóricos” (p. 100) semelhantes às regras, seu conteúdo é delimitado pela Constituição de maneira definitiva, não é possível a colisão entre direitos e, por conseguinte, nenhum limite (restrição) é necessário. Se se quer falar em limite, trata-se de fator interno ao próprio conteúdo, conforme determinado pela Constituição.

**4 LIBERDADE DE EXPRESSÃO NO ÂMBITO DOS SERVIDORES PÚBLICOS** (p. 107-148). Três itens formam o capítulo.

4.1 Agentes públicos e servidores públicos (p. 108-114).

Os agentes públicos são classificados doutrinariamente. Como salientado no início do trabalho, dentre o grupo denominado agentes públicos, a pesquisa delimita-se aos servidores públicos federais regidos pela Lei Federal nº 8.112/1990.

4.2 Limitações ao exercício de direitos fundamentais do servidor público a partir do vínculo funcional com a Administração Pública (p. 114-133).

Não há direitos fundamentais absolutos, razão pela qual é possível que sejam limitados de alguma forma, seja por limites imanentes ao próprio direito, seja por colisão com outros direitos ou por leis restritivas. Ressalta-se que as limitações devem ser proporcionais aos fins legítimos e interpretadas restritivamente.

Exemplo de lei restritiva é a citada Lei Federal nº 8.112/1990, fundamentada no interesse público com objetivo de coibir o abuso no exercício dos direitos. Esse abuso pode causar especial lesão à ordem pública.

4.3 A responsabilidade do servidor público e o exercício da liberdade de expressão no âmbito da vida privada (p. 133-148).





Analisa-se os princípios de legalidade administrativa, impessoalidade, moralidade administrativa e proporcionalidade; dever de lealdade funcional do servidor público; bom nome e reputação da Administração Pública.

Essas menções são indispensáveis para se compreender por que os direitos fundamentais do servidor público, nalgumas situações, podem ser limitados.

Devido à relação jurídica qualificada entre o servidor público e o Estado (Órgão ou Entidade da Administração Pública), o exercício dos direitos fundamentais do servidor na vida privada e sob certas circunstâncias verificáveis no caso concreto pode refletir negativamente sobre a relação, possibilidade que justifica determinadas restrições (limitações) dos direitos.

Assim, o subitem 4.3 relaciona-se à responsabilização disciplinar do servidor público no âmbito administrativo.

Destaca-se o princípio da legalidade. Nenhum servidor pode agir livremente no exercício do cargo público. Diversamente do particular, que tudo pode se não for proibido por lei, o servidor só deve cumprir o determinado na lei (ele não pode, ele deve). No exercício desse cargo, não há liberdade de expressão, que é substituída pela determinação constante na lei.

Além disso, quando se consideram os demais princípios da Administração Pública e os deveres funcionais, o servidor público não deve tratar de assuntos inerentes ao exercício do cargo fora dos limites determinados em lei, como divulgar informações de acesso restrito.

Soma-se o dever funcional de lealdade, previsto na Lei Federal nº 8.112/1990. O servidor público há de visar ininterruptamente o cumprimento estrito sensu das finalidades legais da Administração (Órgãos e Entidades). Observação interessante consta na p. 143, nota de rodapé nº 390: “ ‘dever de lealdade é um dever próprio dos trabalhadores da Administração Pública e consiste na obrigação de desempenhar as suas funções com subordinação aos objetivos do órgão e serviço. Ao contrário do que sucede na generalidade das relações laborais privadas, nas quais o trabalhador apenas se compromete a prestar seu trabalho sem pôr em causa os fins do empregador, nas relações de emprego público o trabalhador obriga-se a atuar no sentido de alcançar os objetivos da Administração’ ”.

A honra é um direito fundamental com previsão expressa no art. 5º, inciso X, da Constituição de 1988. A seu turno, o art. 52 do Código Civil dispõe aplicar-se a proteção dos direitos personalíssimos às pessoas jurídicas no que for cabível. À vista disso, entende-se que: A) o aspecto objetivo da honra é aplicável às pessoas jurídicas; B) as lesões à honra dessas pessoas implicam a responsabilização administrativa, civil e criminal.

**5 COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO DA PANDEMIA: O CASO COVAXIN E O EXERCÍCIO DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO DO SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL** (p. 149-157). O capítulo divide-se em dois itens.

A questão discutida é se o servidor público federal pode ou não exercer a liberdade de expressão para tornar públicas as informações obtidas no exercício do cargo público, quando esse ato de torná-las públicas não é seu dever funcional previsto em lei.





5.1 Histórico do relatório publicado no site oficial do Senado Federal sobre a compra do imunizante Covaxin (p. 151-154).

As principais ocorrências pertinentes ao relatório são sintetizadas na p. 152-154.

5.2 Depoimento do servidor público Luis Ricardo Miranda (p. 154-157).

Esse depoimento é prestado pelo servidor na Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) sobre COVID-19, o que não é nenhuma infração disciplinar.

No entanto, as informações obtidas no exercício do cargo público são compartilhadas pelo servidor com seu irmão, o Deputado Federal Luis Miranda. E o autor conclui:

- “levando em consideração que não se trata de hipótese estatuída como dever funcional, não há num primeiro momento razões na Constituição para limitar o exercício de sua liberdade de expressão, tendo em vista a garantia constitucional da liberdade de expressão assegurada a todas as pessoas indistintamente” (p. 157);
- “o exercício da liberdade de expressão pelo servidor público acaba por se mostrar como um instrumento de participação e de realização da democracia direta, por meio do qual todos os cidadãos são conclamados a participar da construção das políticas conduzidas e realizadas pelos órgãos estatais” (p. 157).

## 6 CONCLUSÃO (p. 158-160).

A liberdade de expressão do servidor público federal deve ser exercida com plenitude, desde que não colida com outros valores fundamentais. E mais:

- “em caso de situações não elencadas como hipóteses de dever funcional, pode-se afirmar que as instituições públicas não podem elencar previamente as hipóteses e a divulgação de conteúdos tidos como proibidos nas redes sociais, restringindo-se o direito fundamental à liberdade de manifestação de pensamento e de opinião dos servidores públicos, cuja condição funcional não exclui a de cidadãos protagonistas na democracia, censurando previamente a manifestação e a opinião sem que se tenha atrelado tal restrição a qualquer fundamento constitucional ou mesmo a um conflito com outro direito ou valor constitucionalmente protegido” (p. 159);
- “a ação inibitória realizada pelas instituições públicas sobre seus servidores, centrada no conteúdo das manifestações de pensamento e de opinião, expressas fora do exercício das atribuições dos cargos públicos que ocupem, com vistas a estabelecer quais as opiniões merecem ser tidas como válidas e aceitáveis, sob o risco de responsabilização administrativa, não encontra amparo constitucional” (p. 160).

## REFERÊNCIAS (p. 161-173).

FIORAVANTE, Leonardo Sette Abrantes. **Liberdade de expressão no âmbito da atividade do servidor público: (in)constitucionalidade das limitações à liberdade de pensamento e de opinião exercidas pelo servidor público em hipótese não elencada expressamente como dever funcional na Lei n° 8.112/1990 à luz do caso da Covaxin.** 2022. 173 f. Tese (Doutorado em Direito). Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2022. Disponível em: <https://catalogodeteses.capes.gov.br>. Acesso em: 19 jan. 2023.

No contexto atual caracterizado por *fake news*, o interesse geral é despertado para o estudo sobre a liberdade de expressão, ainda mais com o foco proposto na tese.

