

Programa de Pós-graduação  
em Direito



# Seminários de Pesquisa de Doutorado – 1º/2022

Linhas de Pesquisa

FUNDAMENTOS FILOSÓFICOS DO CONCEITO DE JUSTIÇA E SUA APLICAÇÃO NA  
COMPREENSÃO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO



Alunos

Leonardo Sette Abrantes Fioravante

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS  
Programa de Pós-graduação em Direito

Leonardo Sette Abrantes Fioravante

**LIBERDADE DE EXPRESSÃO NO ÂMBITO DA ATIVIDADE DO SERVIDOR  
PÚBLICO: (IN) CONSTITUCIONALIDADE DAS LIMITAÇÕES À LIBERDADE DE  
PENSAMENTO E OPINIÃO EXERCIDAS FORA DO EXERCÍCIO DAS  
ATRIBUIÇÕES DO CARGO**

Belo Horizonte/MG

2022

Leonardo Sette Abrantes Fioravante

**LIBERDADE DE EXPRESSÃO NO ÂMBITO DA ATIVIDADE DO SERVIDOR  
PÚBLICO: (IN) CONSTITUCIONALIDADE DAS LIMITAÇÕES À LIBERDADE DE  
PENSAMENTO E OPINIÃO EXERCIDAS FORA DO EXERCÍCIO DAS  
ATRIBUIÇÕES DO CARGO**

Artigo apresentado à Pontifícia  
Universidade Católica de Minas Gerais,  
como requisito parcial para obtenção da  
aprovação da disciplina Seminário II

Linha de pesquisa: Fundamentos  
Filosóficos do Conceito de justiça e sua  
Aplicação na Compreensão do Estado  
Democrático de Direito.

Área de Estudo: Teoria do Direito.

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Campos  
Galuppo.

Belo Horizonte/MG

2022

## 1. RESUMO

O presente artigo, apresentado à Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais como uma das exigências para a aprovação na disciplina Seminário II componente do programa de Doutorado em Direito no Programa de Pós-Graduação, tem como objeto o estudo das teorias filosóficas a respeito da liberdade de expressão, um dos direitos amplamente garantidos pelos princípios, dispositivos e jurisprudência internacionais, sendo considerado parte essencial para o bom funcionamento dos sistemas democráticos nas sociedades contemporâneas.

Democratização esta a ser pensada sob as perspectivas quantitativa e, mais especialmente, qualitativa. Isso porque, através de um estudo sistematizado da liberdade de expressão, seu conceito, abrangência, origens, desenvolvimento e consequências, especialmente no que tange a sua interligação à manifestação de pensamento e opinião pelos servidores públicos.

Indubitável que os seres humanos estão ligados ao Estado em sua base de formação, seja em prol de segurança ou em prol de ter assegurado suas liberdades. Certo, contudo, que o mesmo Estado que diz proteger também carece de proteção.

Os meios pelos quais os órgãos institucionalizados do Estado e da Sociedade Civil se desenvolvem, legitimam a maneira pela qual cada indivíduo desses participa, o que remete ao direito da livre manifestação de pensamento, de opinião, a liberdade de expressão, comunicação e informação.

O presente artigo constitui o terceiro capítulo da tese de doutorado em andamento, que propõe a discussão da seguinte temática: “liberdade de expressão no âmbito da atividade do servidor público: (in) constitucionalidade das limitações à liberdade de pensamento e opinião exercidas fora do exercício das atribuições do cargo”.

Conforme já abordado nos capítulos anteriores, a liberdade de expressão é uma garantia fundamental, assegurada no ordenamento jurídico brasileiro pela Constituição Federal de 1988 e resguardada por institutos de proteção internacional de direitos humanos dos quais o Brasil é signatário.

Ao lado dessas proteções, verifica-se que o ambiente virtual se tornou um importante local de compartilhamento de informação e do exercício da manifestação

do pensamento e de opinião, tendo em vista a possibilidade mais abrangente de divulgação e propagação de conteúdo, opiniões, comentários e críticas sobre qualquer assunto.

A título de exemplo, imagine que um agente público integrante das Forças Armadas do Brasil no exercício de suas funções tome conhecimento de que o Exército está fabricando uma bomba atômica nuclear para dissuadir interferência estrangeira no território nacional.

A fabricação de armamentos nucleares é vedada por leis internacionais das quais o Brasil é signatário e pela Constituição Federal de 1988 que em seu artigo 21 prevê que "toda atividade nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso Nacional".

A Lei Federal nº 8.112/1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, elenca como deveres do servidor:

Art. 116. São deveres do servidor:

I - exercer com zelo e dedicação as atribuições do cargo;

II - ser leal às instituições a que servir;

III - observar as normas legais e regulamentares;

IV - cumprir as ordens superiores, exceto quando manifestamente ilegais;

V - atender com presteza:

a) ao público em geral, prestando as informações requeridas, ressalvadas as protegidas por sigilo;

b) à expedição de certidões requeridas para defesa de direito ou esclarecimento de situações de interesse pessoal;

c) às requisições para a defesa da Fazenda Pública.

**VI - levar as irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo ao conhecimento da autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, ao conhecimento de outra autoridade competente para apuração;**

**(Redação dada pela Lei nº 12.527, de 2011)** (grifo nosso).

VII - zelar pela economia do material e a conservação do patrimônio público;

VIII - guardar sigilo sobre assunto da repartição;

IX - manter conduta compatível com a moralidade administrativa;

X - ser assíduo e pontual ao serviço;

XI - tratar com urbanidade as pessoas;

XII - representar contra ilegalidade, omissão ou abuso de poder.

Parágrafo único. A representação de que trata o inciso XII será encaminhada pela via hierárquica e apreciada pela autoridade superior àquela contra a qual é formulada, assegurando-se ao representando ampla defesa

Partindo-se dessas premissas norteadoras, indaga-se em relação ao caso acima exemplificado: pode o servidor público divulgar publicamente a informação de fabricação da bomba atômica pelo exército brasileiro com amparo nas garantias da liberdade de expressão?

Para tanto, o presente estudo busca investigar se as garantias da liberdade de expressão também dizem respeito aos servidores públicos e, em caso afirmativo, se é (in) constitucional impor limitações à liberdade de pensamento e opinião exercidas pelo agente público fora do exercício das atribuições do cargo.

Antes de analisar a (im)possibilidade das instituições públicas estabelecerem limites à manifestação de pensamento e opinião dos servidores públicos, fora do exercício das funções de seus cargos, é importante tecer algumas considerações acerca destes agentes públicos e as relações especiais de sujeição a que eventualmente estão inseridos em razão do vínculo funcional com a Administração Pública.

Para tanto, mostra-se necessário identificar quem são os servidores públicos dentro do prisma da Administração Pública e a espécie de vínculo jurídico a que estão submetidos

Cumprе salientar que o marco teórico desta pesquisa baseia-se na produção teórica sobre a liberdade de expressão. Dessa forma, nos tópicos que antecede ao capítulo objeto deste Seminário II, já foram abordadas as teorias mais habitualmente estudadas nos Estados Unidos da América, berço da tradição mais protetiva à liberdade de expressão mundial. Os estudos estão sendo desenvolvidos com base em três teorias principais, desenvolvidas por: John Stuart Mill<sup>1</sup>, John Hart Ely<sup>2</sup> e James Madison<sup>3</sup>.

Essa é a base teórica que fundamentará a pesquisa, destacando a necessidade de estabelecer os parâmetros para uma compreensão sistematizada da liberdade de expressão na sociedade atual, de modo a melhor organizar e aprimorar a sua utilização no âmbito do funcionalismo público, notadamente em relação aos servidores públicos.

---

<sup>1</sup> MILL, John Stuart. On liberty. Alburey Castell, 1947.

<sup>2</sup> ELY, John Hart. Democracy and distrust: a theory of judicial review, 1980.

<sup>3</sup> MADISON, James. The Federalist X.

A presente pesquisa seguirá a linha teórico-metodológica de sentido lógico-dedutiva, no que diz respeito à dialética entre problema e sistema. Haverá uma análise do conceito de liberdade de expressão, com o objetivo de identificar a sua correta compreensão e, em última análise, para construir propostas para formas de pensar e concretizar o Estado Democrático de Direito, notadamente no que diz respeito à liberdade de expressão no exercício da atividade do servidor público.

Para se fazer a pesquisa, torna-se necessário o método exploratório, de forma que o seu objeto será estudado por meio de coleta e estudo de doutrinas, artigos acadêmicos e legislações, havendo possibilidades reais para o desenvolvimento do trabalho.

Como vertente jurídico-metodológica, foi escolhida a jurídico-sociológica, por compreender o fenômeno jurídico no ambiente social mais amplo. O Direito e a sociedade atuam juntos, sendo um dependente do outro, e se verifica essa questão quando se pensa na deturpação do direito à liberdade de expressão.

Quanto ao tipo de investigação, o que será aplicado é o histórico-jurídico, uma vez que será analisada a evolução de determinado instituto jurídico, a teoria do direito, pela compatibilização de espaço e tempo. Importante ressaltar que o fenômeno histórico-jurídico está inserido em redes socioculturais dinâmicas, contraditórias e cada vez mais complexas, o que é observado na análise das teorias do direito.

Por fim, serão utilizadas fontes diversas quanto ao seu tipo, como fontes diretas e primárias (normas referentes a liberdade de expressão e doutrinas especializadas no tema), e indiretas (obras no campo psicologia, ciência política, teoria geral do estado e antropologia), tendo em vista a forte conexão dessas com o tema principal.

Para finalizar a metodologia de pesquisa, destaca-se o estudo epistemológico que será realizado, uma vez que epistemologia se trata de uma área da filosofia que se ocupa do conhecimento humano.

A pesquisa que se pretende realizar busca investigar as principais nuances da liberdade de expressão, de modo que será preciso averiguar a validade a compatibilização da liberdade de expressão ao ordenamento jurídico brasileiro. Com isso, pode-se dar a fundamentação para construir uma nova sistematização de compatibilização da liberdade de expressão no âmbito da atividade do servidor público, pautada na correta interpretação de tal direito fundamental, de modo que se

verifique a metodologia apresentada como apropriada às especificidades do presente estudo que se propõe.

Dessa forma, o presente artigo, como capítulo integrante da tese final de doutorado que se tenciona realizar, propõe-se: a) identificar quem são os servidores públicos dentro do prisma da Administração Pública e a espécie de vínculo jurídico a que estão submetidos; b) averiguar a restrição ao exercício de direitos fundamentais do Servidor Público com base no vínculo funcional com a Administração Pública ; c) investigar a (in) constitucionalidade de limitações à liberdade de pensamento e de opinião exercidas fora do exercício das atribuições do cargo ocupado pelo servidor público.

## **LEVANTAMENTO BIBLIOGRÁFICO PRELIMINAR**

ADAMY, Pedro. **Direito fundamentais e as relações especiais de sujeição**. Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília, v. 8, n° 1, 2018 p. 360-376. Disponível em: . Acesso em 29.maio.2022.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Trad. Virgílio Afonso da Silva. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BARCELLOS, Ana Paula. **Ponderação, racionalidade e atividade jurisdicional**. Rio de Janeiro: Renovar.

BARROSO, Luis Roberto. **Colisão entre liberdade de expressão e direitos da personalidade. Critérios de ponderação. Interpretação constitucionalmente adequada do código civil e da Lei de Imprensa**. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45123/45026>. Acesso em: 28.6.2018.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Processo CNMP n° 0.00.000.001194/2014-74**. Pedido de revisão do Processo Administrativo Disciplinar n° 009/2013-CPP, que tramitou no âmbito do Ministério Público do Estado de São Paulo. Relator Conselheiro Fábio George Cruz da Nóbrega. Requerente: Corregedoria Nacional do Ministério Público. Requerido: Ministério Público do Estado de São Paulo. Publicado no DOU, Seção 1, de 30/01/2015, págs. 148/149. Disponível em: . Acesso em 29 maio. 2022.



BRASIL. Constituição Federal de 5 de outubro de 1988. Disponível em: . Acesso em: 29 maio. 2022.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Nota Técnica nº 1556/2020/CGUNE/CRG**. 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. Disponível em: Acesso em: 30.maio.2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 11587/SC**. Relator Min. Gilson Dipp. Recorrente: José Mauro da Costa. Recorrido: Estado de Santa Catarina. Quinta Turma. Julgado em 16/09/2004. Publicado em DJ 03/11/2004, p. 206.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 28. ed. rev., ampl. e atual. até 31-12-2014. - São Paulo: Atlas, 2015. E-book.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 30. ed. Rev., atual. e ampl. - Rio de Janeiro: Forense, 2017. E-book.

ELY, John Hart. *Democracy and distrust: a theory of judicial review*, 1980.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **The Charters of Freedom, Bill of Rights**. Disponível em: <https://www.archives.gov/founding-docs>. Acesso em 28.6.2018.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **Abrams v. United States**, 250 U.S. 616, 624 (1919).

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **Brandenburg v. Ohio**, 395 U.S. 444 (1969).

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **Miami Herald Publishing v. Tornillo**, 418 U.S. 241 (1974).

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **Whitney v. California**, 274 U.S. 357, 375 (1927).

FINNIS, John. **Natural law and natural rights**, 1980.

FISS, Owen. **A ironia da liberdade de expressão**. Renovar, 2005.

KALVEN JR., Harry. A worthy tradition, 1992.

MADISON, James. **The Federalist X**

MILL, John Stuart. **On liberty. Alburey Castell**, 1947.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **A Resolução dos Conflitos e a Função Judicial no Contemporâneo Estado de Direito**. São Paulo: Revista Editora dos Tribunais, 2009.

MARSHALL, T. H. Cidadania, classe social e status. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967

MEIKLEJOHN, Alexander. Free speech and its relation to self-government, 1948.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26. ed., rev. e atual. até a emenda constitucional 57, de 18.12.2008. São Paulo: Editora Malheiros, 2009.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Agravo de Instrumento nº 1.0000.18.077801-1/003, Relator Des. Wagner Wilson. Agravante: Jakes Paulo Felix dos Santos. Agravado: Ministério Público - MPMG. 19a Câmara Cível, julgado em 12/12/2019. Publicado 18/12/2019.

OLIVEIRA JÚNIOR, Claudomiro Batista de. **Liberdade de expressão: amplitude, limites e proteção constitucional no direito brasileiro**. 2009. 247 f. Dissertação (Mestrado em Constituição e Garantias de Direitos) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2009. Disponível em: . Acesso em 30.mai.2022.

PAROSKI, Mauro Vasni. **Direitos fundamentais e acesso à justiça na Constituição**. São Paulo: LTr, 2008.

SIEBERT, Fred S.; PETERSON, Theodore e SCHRAMM, Wilbur. **Four Theories of the Press**, 1963