



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ÉTICA PÚBLICA

VOTO

Processo:	00191.001180/2023-41
Interessado:	ANTÔNIO FERNANDO SOUZA
Cargo:	Diretor-Geral da Polícia Rodoviária Federal
Assunto:	Representação. Desvio ético decorrente de agressão à honorabilidade de parlamentares em redes sociais.
Relator:	Conselheiro EDVALDO NILO DE ALMEIDA

**REPRESENTAÇÃO. DESVIO ÉTICO DECORRENTE DE SUPOSTA ATUAÇÃO
POLÍTICO-PARTIDÁRIA EM REDES SOCIAIS. DEFESA PRÉVIA
APRESENTADA. INOCORRÊNCIA DE INFRAÇÃO ÉTICA. ARQUIVAMENTO.**

I - RELATÓRIO

1. Trata o presente processo de representação encaminhada a esta Comissão de Ética Pública (CEP), em 27 de junho de 2023 (SEI nº [4369509](#)), acompanhada do respectivo anexo (SEI nº [4369518](#)), em face do interessado **ANTÔNIO FERNANDO SOUZA OLIVEIRA, Diretor-Geral da Polícia Rodoviária Federal (PRF)**, por suposta conduta antiética decorrente de atuação político-partidária em redes sociais.
2. Em síntese, o representante alegou que o interessado tomou posse no cargo de Diretor-Geral da PRF, no dia 8 de fevereiro de 2023, com críticas à antiga gestão e promessas no sentido de que o órgão "*não tem partido*", contudo, tal imparcialidade não teria sido mantida, principalmente em relação ao atual Presidente da República e ao ex-Ministro da Justiça e Segurança Pública, Flávio Dino de Castro e Costa.
3. A representação apresentou uma série de postagens na rede social "X" (antigo "Twitter") realizadas pelo representado, já nomeado como Diretor-Geral da PRF, juntadas às fls. 15 a 25 do anexo da representação (SEI nº [4369518](#)).
4. Em julgamento de admissibilidade da representação, o voto condutor (SEI nº [4923058](#)) da decisão unânime da CEP (SEI nº 5050723) identificou indícios de descumprimento de alguns compromissos morais destinados às autoridades integrantes da Alta Administração Federal. Vejamos trecho de interesse:

21. O perfil do interessado na rede social "X" não existe mais (SUPER nº [4926690](#)), a página traz o aviso "Essa conta não existe" associando ao nome @afoliveira71. Porém, considerando os extratos daquele perfil carreados na representação e já destacados no Despacho (SUPER nº [4374075](#)), julgo que as manifestações não traduziram uma preocupação com um padrão ético. À respeito, veja-se o Código de Ética:

(...) trata de um conjunto de normas às quais se sujeitam as pessoas nomeadas pelo Presidente da República para ocupar qualquer dos cargos nele previstos, sendo certo que a transgressão dessas normas não implicará, necessariamente, violação de lei, mas, principalmente, descumprimento de um **compromisso moral e dos padrões qualitativos estabelecidos para a conduta da Alta Administração.**

22. Reparo que a manifestação nas redes sociais da autoridade máxima da PRF estava voltada à promoção de temas de interesse do ministério supervisor (Ministério da Justiça e Segurança Pública), com destaque à agenda do próprio Ministro Flavio Dino, incluindo também alguns *posts* de interesse direto daquele órgão policial. De fato, há um linha divisória muito tênue entre o dever de informação e a promoção pessoal (ou de outro agente público). Entre as finalidades do CCAAF (art. 1º, III e V) estão "preservar a imagem e a reputação do administrador público, cuja conduta esteja de acordo com as normas éticas estabelecidas neste Código" e "minimizar a possibilidade de conflito entre o interesse privado e o dever funcional das autoridades públicas da Administração Pública Federal".

23. Trago à luz a publicação abaixo, em que o interessado repostou manifestação do perfil do Deputado federal @BohnGass, que apresentou comentário pejorativo à atuação de parlamentares opositoristas desempenhando o constitucional ato de fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo (SUPER nº [4928022](#)), durante a [presença do Ministro Flávio Dino na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, em 28 de março de 2023](#), e nessa senda transcrevo a publicação:



24. Embora algumas das demais manifestações na referida rede social "X" sejam controversas e talvez não mereçam destaques nesta análise, o mesmo não se pode dizer da manifestação acima (item 23) que avaliza uma opinião frontalmente desrespeitosa a parlamentares no exercício de direito e cumprindo função constitucional, cujo conteúdo parece colidir com o art. 12 do CCAAF, parcialmente transcrito abaixo:

Art. 12. É vedado à autoridade pública opinar publicamente a respeito:

I - da honorabilidade e do desempenho funcional de outra autoridade pública federal; e
[...]

Art. 3º No exercício de suas funções, as autoridades públicas deverão pautar-se pelos padrões da ética, sobretudo no que diz respeito à integridade, à moralidade, à clareza de posições e ao decoro, com vistas a motivar o respeito e a confiança do público em geral.

5. Assim, a CEP decidiu pela abertura do Processo de Apuração Ética visando o aprofundamento do exame da conduta de repostagem na rede social "X" dessa manifestação em desfavor de parlamentares do Congresso Nacional.

6. Instado a oferecer defesa prévia, o representado juntou o Ofício 259/2024/DG, de 17 de abril de 2024 (SEI nº [5122043](#)) exibindo arguição preliminar e defesa de mérito.

7. Em preliminar, o defendente argui haver atipicidade no art. 12 do [Código de Conduta da Alta Administração Federal \(CCAAF\)](#), especificamente sobre o sujeito passivo da conduta que, segundo a defesa, tratando-se de parlamentares do Congresso Nacional, não estariam protegidos pela norma ética federal.
8. No mérito, o defendente argumenta que: **(i)** o "post" é uma repostagem de tweet sem acréscimos, juízo de valor ou manifestação do interessado; **(ii)** os termos utilizados pelo deputado autor do Tweet seriam usuais e adequados ao debate político dos atores do parlamento; **(iii)** não fora dirigida à honra de uma pessoa em particular, mas se tratava de uma crítica genérica; **(iv)** a imediatividade seria uma característica daquela rede social ("X"), promovendo a propagação quase que instantânea de ideias, o que, por vezes, inibiria a reflexão necessária sobre seu conteúdo; **(v)** não teria tentado contra a honorabilidade daqueles que exerciam seu mister democrático, mas reconheceu posteriormente que tal repostagem poderia servir, e de fato serviu, de alavancagem a uma narrativa interpretativa que, de alguma forma, maculasse o seu bom conceito na vida funcional; **(vi)** optou por, voluntariamente e sem a necessidade de qualquer medida administrativa ou judicial, apagar sua conta pessoal naquela rede; **(vii)** toda a comunicação social da PRF estaria, como sempre esteve, focada na transparência dos atos praticados, tendo o condão de apenas enaltecer os resultados positivos conquistados quanto à gestão eficiente do órgão; e **(viii)** a comunicação da PRF não pretende gerar promoção pessoal.
9. É o relatório. Passo à análise dos fatos.

II- ANÁLISE

10. Entendo que, diante dos fatos e documentos presentes nos autos, é possível prosseguir com a análise de natureza ética.
11. É oportuno enfatizar que para o recebimento da representação há necessidade de se perquirir a existência de justa causa, que se consubstancia nos indícios mínimos de autoria e de materialidade.
12. Cumpre esclarecer, ainda, que, desde 2 de janeiro de 2023, o representado, **ANTÔNIO FERNANDO SOUZA OLIVEIRA**, ocupa o cargo de **Diretor-Geral da Polícia Rodoviária Federal (PRF)**, Código [FCE 1.17 \(Decreto nº 11.759, de 30 de outubro de 2023\)](#), equivalente a um [DAS nível 6 \(Anexos II e III do Decreto nº 10.829, de 5 de outubro de 2021\)](#), o qual se encontra abrangido no rol das autoridades consignadas no art. 2º, II, do Código de Conduta da Alta Administração Federal - CCAAF, *in verbis*:

Art. 2º As normas deste Código aplicam-se às seguintes autoridades públicas:

I - Ministros e Secretários de Estado;

II - titulares de cargos de natureza especial, secretários-executivos, secretários ou autoridades equivalentes ocupantes de cargo do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, nível seis;

III - presidentes e diretores de agências nacionais, autarquias, inclusive as especiais, fundações mantidas pelo Poder Público, empresas públicas e sociedades de economia mista. (grifou-se)

13. Confirma-se, portanto, a competência da CEP para investigar supostas infrações éticas praticadas pelo agente público em questão.
14. De plano, como prelúdio à análise, importa ressaltar aqui que **não** se avalia qualquer aspecto das esferas disciplinar, civil, penal ou de improbidade, mas, tão-somente, a seara ética autônoma, referência à qual se submetem todos os servidores públicos por meio do [Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994](#), como também se acrescenta a observância ao Código de Conduta da Alta Administração Federal àqueles agentes públicos ocupantes de cargos na Alta Administração federal.
15. Passo ao exame da preliminar trazida pela defesa.
16. Em preliminar, alega o representado que o art. 12 do CCAAF não poderia ser aplicado à conduta sob análise, defendendo a inadequação no sujeito passivo – parlamentares do Congresso Nacional – que não estariam protegidos pelo Código de Ética. Transcrevo os trechos de interesse:

10. O que se questiona a partir de agora é a tipificação do art. 12, do Código em apreço. Se está claro que o Representado está inserido no universo de sujeitos ativos a quem se proíbe opinar publicamente sobre a honorabilidade alheia, por outro lado é preciso se distinguir o sujeito passivo dessa proteção normativa.
11. As autoridades públicas atingidas pelas cominações do Código estão elencadas, ao exaurimento, no art. 2º, do Código. Note-se que todas elas fazem parte do executivo federal, nomeadas que são pelo Presidente da República ou por poderes delegados.
12. Dessa forma, o texto normativo adota **stricto sensu** o termo "autoridade pública", reservando esse tratamento àqueles que taxativamente nominou.
13. Não se deve admitir, para efeitos desse Código, uma interpretação **latu sensu** de "autoridade pública" como sendo qualquer dos indivíduos que exerça função pública nos poderes legislativo ou judiciário, ou ainda em esferas que não a federal, como a estadual ou municipal.
14. Tanto é assim que o dispositivo que precede o ora questionado art. 12, trata de evitar eventuais conflitos que autoridades públicas, entendidas como aquelas elencadas no art. 2º e, portanto, pertencentes ao mesmo poder e na mesma esfera, divirjam publicamente ou que opinem sobre assuntos que excedam sua própria competência.

(...)

17. A vedação em questão, harmonizada com o texto do artigo que a precede, pretende preservar a coesão intrínseca de um governo, desde já alertando às autoridades públicas alcançadas pelo CCAAF de que não estão autorizados a deslegitimar os esforços de seus pares, atacar sua honorabilidade, desmerecer seu desempenho ou deles divergir publicamente.
18. Dessa forma, ainda que o mérito da postagem do representado possa ser – e será a seguir – discutido, o fato é que aqueles eventualmente atingidos por sua mensagem não são o sujeito passivo da norma em apreço.

17. Nessa senda, a seara ética tem fundamento constitucional, mais especificamente no art. 37, onde se encontra insculpido o **princípio da moralidade**, que, como os demais, é destinado a toda a Administração Pública:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

18. Como se sabe, uma das principais **funções da Constituição** em uma democracia constitucional é **proteger os cidadãos** do poder do Estado, limitando sua força e pré-ordenando sua ação. Assim, a visão que se deve ter no caso em tela é a conduta de um agente público capaz de atingir o cidadão, diretamente, ou, indiretamente, por meio de seus representantes no Congresso.

19. Vejamos, agora, com mais cautela o art. 12 do CCAAF:

Art. 12. É **vedado** à autoridade pública **opinar publicamente a respeito**:

I- **da honorabilidade e do desempenho funcional de outra autoridade pública federal; e**

(...)

20. Entendo que a expressão "autoridade pública federal" não se limita a agentes do Poder Executivo federal. *Contrario sensu*, a adoção dessa linha denotaria uma verdadeira mitigação do espírito do princípio da moralidade, subvertendo a proteção constitucional e reduzindo os objetivos do Sistema de Ética federal. Manter esta visão, seria equivalente à formação de uma insólita regra ética que teria ou não eficácia a depender da vítima e não do servidor público violador da moral.

21. A propósito, para facilitar a compreensão dos objetivos e do alcance do CCAAF, podemos contar com passagens esclarecedoras da [Exposição de Motivos nº 37, de 18 de agosto de 2000](#) que traz anexo o [Código de Conduta da Alta Administração Federal \(CCAAF\)](#), precedendo-o como epígrafe etiológica. Vejam-se os excertos de interesse:

Este Código, antes de tudo, valerá como compromisso moral das autoridades integrantes da Alta Administração Federal com o Chefe de Governo, proporcionando elevado padrão de comportamento ético capaz de assegurar, em todos os casos, a lisura e a transparência dos atos praticados na condução da coisa pública.

(...)

Além disso, é de notar que a insatisfação social com a **conduta ética do governo – Executivo, Legislativo e Judiciário** – não é um fenômeno exclusivamente brasileiro e circunstancial. De modo geral, todos os países democráticos desenvolvidos,

conforme demonstrado em recente estudo da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, enfrentam o **crescente ceticismo da opinião pública a respeito do comportamento dos administradores públicos e da classe política**. Essa tendência parece estar ligada principalmente a mudanças estruturais do papel do Estado como regulador da atividade econômica e como poder concedente da exploração, por particulares, de serviços públicos antes sob regime de monopólio estatal.

(...)

Na realidade, grande parte das atuais **questões éticas surge na zona cinzenta – cada vez mais ampla – que separa o interesse público do interesse privado. Tais questões, em geral, não configuram violação de norma legal mas, sim, desvio de conduta ética**. Como esses desvios não são passíveis de punição específica, a sociedade passa a ter a sensação de impunidade, que alimenta o ceticismo a respeito da licitude do processo decisório governamental.

(...)

Outro objetivo é que o Código de Conduta constitua fator de segurança do administrador público, norteando o seu comportamento enquanto no cargo e protegendo-o de acusações infundadas. Na ausência de regras claras e práticas de conduta, corre-se o risco de inibir o cidadão honesto de aceitar cargo público de relevo.

22. Por sua vez, o próprio CCAAF fixa as suas finalidades no seu art. 1º e, entre elas, algumas merecem destaque, visando à adequada compreensão do que está sob análise no presente processo: (...)

II - contribuir para o **aperfeiçoamento dos padrões éticos** da Administração Pública Federal, a partir do **exemplo dado pelas autoridades de nível hierárquico superior**;

III - **preservar a imagem e a reputação do administrador público**, cuja conduta esteja de acordo com as normas éticas estabelecidas neste Código;

(...)

V - minimizar a possibilidade de **conflito entre o interesse privado e o dever funcional** das autoridades públicas da Administração Pública Federal;

(...)

23. Com efeito, posso constatar, portanto, que a preocupação do CCAAF e, em última análise, do princípio da moralidade, cinge-se apenas às condutas dos agentes públicos, sendo indiferente a realização do resultado ruinoso da ação condenável ou ainda a quem fora dirigida. Ou seja, não cabe na seara ética a mesma análise do direito penal a considerar um enquadramento no "tipo", com o caso do sujeito passivo invocado pela defesa.

24. De toda sorte, ainda que restasse alguma dúvida a respeito do alcance da norma ética, o CCAAF tem em seu artigo 3º o eixo de interpretação e o valor protegido pela norma, senão vejamos:

Art. 3º No exercício de suas funções, as autoridades públicas deverão pautar-se pelos padrões da ética, sobretudo no que diz respeito à integridade, à moralidade, à clareza de posições e ao decoro, com vistas a motivar o respeito e a confiança do público em geral.

Parágrafo único. Os padrões éticos de que trata este artigo são exigidos da autoridade pública na relação entre suas atividades públicas e privadas, de modo a prevenir eventuais conflitos de interesses.

25. Assim, afasto a preliminar apresentada na defesa e passo a examinar o mérito:

26. No que concerne ao *post*, enquadra-se na circunstância de uma audiência pública da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, ocorrida em 28 de março de 2023, com a participação do ex-Ministro da Justiça e Segurança Pública, Flavio Dino, em que um deputado federal da situação chama os membros da oposição na Comissão de "fascistas".

27. A argumentação de defesa inicia ponderando tratar-se de uma repostagem, sem acréscimos do interessado, o que poderia afastar sua responsabilidade pela agressão.

28. Discordo do raciocínio nesse aspecto, pois, no momento em que o agente voluntariamente recoloca a mensagem publicamente, impulsiona-a a seu público, amplia-a, além de avalizar e endossar o que está sendo dito para os seus seguidores.
29. Portanto, não faria sentido desconectar a ação de repostagem da postagem original, retirando-lhe a responsabilidade.
30. Por outro lado, o interessado esclarece que o termo (fascista) é usual no debate político no parlamento, sendo ainda uma "crítica coletiva" e não dirigida a uma pessoa em particular.
31. Conclui, pois, se defendendo o interessado arguindo que a "imediaticidade" seria uma característica da rede social "X", e promoveria a propagação quase que instantânea de ideias, o que, por vezes, inibiria "a reflexão necessária sobre seu conteúdo". Nesse contexto, – argui –, "reconheceu posteriormente que tal repostagem poderia servir, e de fato serviu, de alavancagem a uma narrativa interpretativa que de alguma forma maculasse o seu bom conceito na vida funcional". Na sequência, o defendente descreve sua ação voluntária de apagar a sua conta social no "X".
32. Nesse sentido, não parece haver dúvida de que o interessado deveria ser mais cuidadoso com o que escreve em redes sociais, principalmente ao dirigir ofensas a um grupo de pessoas, indiscriminadamente, ensejando situações como a presente.
33. Todavia, julgo ser relevante o movimento de arrependimento. Ademais, de fato, a característica de imediaticidade da referida rede social deve acomodar a possibilidade de reflexão posterior e remoção voluntária de conteúdo.
34. Conduzo a análise, agora, para uma dimensão mais abrangente.
35. Em que pese poder haver algum sentimento de reprovação aos comentários do acusado, é preciso levar em consideração, também, a garantia constitucional que todos nós, brasileiros, temos de nos expressarmos livremente, sem medo, conforme preconizado no art. 5, inc. IX da Constituição Federal de 1988, relembro abaixo:
- “IX - é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença”*
36. O Marco Civil da Internet (Lei n. 12.965) procura assegurar, em meu entendimento [\[1\]](#), a chamada liberdade de expressão virtual, na linha da mesma proteção constitucional, da qual, aliás, jamais poderia se afastar, mas com todas as reservas, e exclusões mesmo, do espaço de tutela, das situações que assinalo abaixo com maior detalhamento para fins pedagógicos e comparativos.
37. Então, no caso sob exame, uma vez que o denunciado não citou nomes, não imputou acusações objetivamente a alguém, opino no sentido de proteger suas palavras como exercício ainda legítimo da liberdade de expressão, mesmo que sua posição possa parecer distante da prudência e ser considerada carente de maiores elementos que pudessem contribuir para uma discussão serena e construtiva.
38. Ademais, vale trazer a posição do Ministério Público Federal, por meio da Procuradoria da República no Distrito Federal, que entendeu não identificar justa causa para a ação de improbidade a respeito dos mesmos fatos. Transcrevo a íntegra do parecer.

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO
DISTRITO FEDERAL**

**18º Ofício (3º Ofício de Atos Administrativos,
Consumidor e Ordem Econômica)**

**PROMOÇÃO DE ARQUIVAMENTO nº
2702/2023 Inquérito Civil n.
1.16.000.003196/2023-73**

Trata-se de Inquérito Civil instaurado a partir de representação em face de Antônio Fernando Souza Oliveira, atual Diretor-Geral da Polícia Rodoviária Federal (PRF), objetivando a condenação por ato de improbidade administrativa em razão de supostamente utilizar do cargo para promover a imagem pessoal e enaltecer os atos do atual Presidente da República, Luiz

Inácio Lula da Silva, autoridade que o nomeou para o referido cargo, assim como do atual Ministro da Justiça e Segurança Pública (MJSP), Flávio Dino de Castro e Costa.

Segundo a representação, o atual Diretor-Geral da PRF, mesmo antes de sua nomeação, ostentava uma postura partidária, enquanto servidor público e policial, anunciando e convidando seguidores para participar de ato eleitoral em favor do atual Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva.

Ademais, segundo o representante, "uma investigação simples e rápida nas redes sociais do representado comprova que essa atuação política se mantém ativa e em franco crescimento atual". Alega que o representado "se aparta totalmente do interesse público para se dedicar a veiculações com foco na promoção pessoal da autoridade que o nomeou". Aduz, ainda, que o representado, com as postagens, "estimula a violência, a odiosidade, a intolerância e, acima de tudo, o pluralismo partidário".

Destaca-se, ainda, que "a página tem sido utilizada para enaltecer a pessoa do Ministro da Justiça, mediante a divulgação ou a replicação — exacerbada e quase que diária — de mensagens que dizem respeito ao atual Chefe da Pasta Ministerial".

Inicialmente, o feito fora distribuído à Procuradoria da República no Rio de Janeiro, por suposta correlação com os autos da Ação Civil Pública nº 5086967- 22.2022.4.02.5101/RJ. Não tendo a correlação sido confirmada, houve o declínio para esta Procuradoria da República no Distrito Federal, tendo sido distribuído posteriormente a este Ofício.

Como diligência inaugural, expediu-se ofício ao representado, a fim de que se manifestasse sobre os fatos contidos na representação (PR-DF-00084276/2023).

Em resposta, o representado teceu, entre outras, as seguintes considerações (PR-DF-00092870/2023):

"[...] 14.1. (i) mantém ativa a sua atuação política, se autoproclamando um "lulista convicto"; Neste ponto registre-se que não consta da página do perfil a expressão destacada pelo representante. Estes dizeres indicando a expressão de liberdade de escolha referem-se a período pretérito, conforme se pode observar da própria imagem juntada à representação. O perfil foi criado em agosto de 2010, período muito antes de ter sido nomeado Diretor-Geral da PRF. 14.2. (ii) dedica-se a veiculações com foco na promoção pessoal da autoridade que o nomeou; As informações repostadas, sem quaisquer juízos de valor ou comentários são inerentes a publicização da execução das políticas públicas de segurança, entregas institucionais, conquistas e feitos da Pasta ministerial. Trata-se de mera repostagem. 14.3. (iii) permanece veiculando publicações que ensejam nítido discurso de ódio e incitação à violência; Tal narrativa está desacompanhada de demonstração específica e as imagens juntadas pelo Representante, que servem de escopo à tese, referem[1]se a período anterior à posse na função de Diretor-Geral. 14.4. (iv) teria feito publicações com promoção de escárnio aos que não são eleitores de Lula ao anunciar que a imaginária condição em que se encontram se deve ao fato de estarem "há seis anos sem o PT", bem como que são todos "babacas"; De igual modo, tal narrativa está desacompanhada de demonstração específica, e as imagens juntadas referem-se a período anterior à posse na função de Diretor-Geral. 14.5. (v) publicou em sua página acusação de que o candidato não reeleito comprou os votos; Referida imagem é datada de 27 de outubro de 2022, portanto também refere-se a período anterior à posse na função de Diretor-Geral. 14.6. (vi) faz atuação político partidária também em favor do atual Ministro da Justiça e Segurança Pública, Flávio Dino de Castro e Costa. Repete o ilustre Representante uma narrativa interpretativa, posto que as postagens, posteriores à posse na função de Diretor-Geral dizem respeito a publicização de cumprimento de agendas e pautas do Ministério. Demonstrar a execução de entregas não implica em atuação partidária e sim, no cumprimento da Transparência Pública. O fato de o Representado republicar postagens do Ministro apenas tem o condão de enaltecer os resultados positivos conquistados quanto à gestão eficiente dos órgãos, não tendo o condão de gerar promoção pessoal ou de cunho político-partidário [...]"

Sem outras diligências.

É o relato do necessário.

Vê-se que o referido procedimento deve ser arquivado, por não se vislumbrar justa causa para propositura de ação de improbidade administrativa, conforme a fundamentação a seguir.

Inicialmente, necessário ter em consideração que o perfil do representado na rede social, conforme indicado na representação (<https://twitter.com/afoliveira71>), não é o perfil institucional da Polícia Rodoviária Federal, que deve ser pautado apenas por publicações de caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes,

símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos (art. 37, § 1º, da Constituição Federal).

É certo que não se deve dissociar por completo o perfil do cidadão Antônio Fernando Souza Oliveira, do cargo público de Diretor-Geral da Polícia Rodoviária Federal (PRF), sendo esperado que as publicações do perfil sejam comedidas e alinhadas com os princípios da administração pública, como a moralidade e a impessoalidade.

Lado outro, as publicações também estão inseridas no contexto da liberdade de expressão e da manifestação do pensamento, como pilar de sustentação do livre debate de ideias, encontrando barreiras em outros direitos fundamentais de igual envergadura, especialmente aqueles relativos à honra, à imagem e, em relação à propaganda eleitoral, ao direito de informação do eleitor.

Neste ponto, convém esclarecer que a análise da suposta ilegalidade se dá a partir das informações e imagens constantes na representação, vez que não foi possível consultar o perfil mencionado (<https://twitter.com/afoliveira71>) e verificar eventuais novas postagens na ocasião, pois ao clicar no referido link, consta a informação: "Essa conta não existe".

De toda sorte, vê-se que boa parte das postagens demonstradas na representação foram feitas em período anterior à ocupação do cargo de gestor, em 8/2/2023. Além disso, embora algumas postagens façam referências a acontecimentos, fatos e eventos que se referem ao Ministro da Justiça, não as compreendo como instrumentos de promoção pessoal, na profundidade necessária à configuração do ato de improbidade, notadamente a partir da entrada em vigor da Lei nº 14.320, em 5 de outubro de 2021, que causou profundas transformações na Lei nº 8.429/92, a denominada Lei de Improbidade Administrativa (LIA).

Dentre as alterações trazidas está a exigência de dolo para a caracterização de todos os tipos de improbidade, além da exigência expressa da comprovação de dolo específico para condenação de agentes públicos por atos de improbidade, conforme os parágrafos 1º e 2º do art. 1º da LIA, verbis:

Art. 1º (...) § 1º Consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, ressalvados tipos previstos em leis especiais.

§ 2º Considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente

Nota-se, assim, que não basta demonstrar que o agente público tenha consciência da irregularidade praticada ou assuma o risco do resultado alcançado; exige-se, agora, que se demonstre a vontade livre e consciente de se alcançar um resultado ilícito.

Mais especificamente em relação ao art. 11 (atos que atentam contra os princípios da administração pública), analisada no presente caso, a Lei n. 14.230/21 acrescentou os parágrafos 1º a 4º, trazendo ainda mais restrição na análise da subsunção de condutas em atos de improbidade, pois estes somente serão caracterizados "quando for comprovado na conduta funcional do agente público o fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade", pressupondo "a demonstração objetiva da prática de ilegalidade no exercício da função pública, com a indicação das normas constitucionais, legais ou infralegais violadas", bem como exigem "lesividade relevante ao bem jurídico tutelado para serem passíveis de sancionamento".

Nessa linha, diante destas circunstâncias, não é possível concluir que a conduta apurada configura ato de improbidade administrativa.

Cabe ressaltar que, nos termos do entendimento pacífico do STJ, "A improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente" (AIA 30/AM, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, Corte Especial, julgado em 21/09/2011, DJe 28/09/2011). Dessa forma, ato tido como ímprobo, além de ser um ato ilegal, é um ato de desonestidade do agente público com a Administração Pública, em que não só o dolo como também a má-fé são indispensáveis para a configuração do ato de improbidade, na sua dimensão formal e material.

Assim, não há elementos capazes de demonstrar que houve dolo específico em obter proveito ou benefício indevido na publicação do perfil social em exame, nem que houve lesividade relevante ao bem jurídico tutelado a ensejar o sancionamento civil por improbidade por parte do atual Diretor-Geral da PRF.

Por fim, ressalta-se que a presente manifestação de arquivamento se dá em análise dos elementos até então apresentados e, portanto, sem prejuízo de revisão a partir de novas provas ou constatações diversas.

Ante o exposto, considerando que a presente investigação não possui elementos fáticos e jurídicos aptos a embasarem eventual ação civil pública por improbidade administrativa ou demais diligências a cargo do MPF, promovo o ARQUIVAMENTO do presente Inquérito Civil.

Notifique-se o representante para ciência do arquivamento e, para que, no prazo de 10 (dez) dias, apresente, querendo, recurso com as respectivas razões.

Após, inexistindo recurso, encaminhe-se os autos à 5 Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público, nos termos do artigo 62, inciso IV, da Lei Complementar nº 75/93, para fins homologatórios.

PAULO JOSE ROCHA JUNIOR

Procurador da República Assinado

Assinado digitalmente

39. Reforço, aqui, que a liberdade de manifestação do pensamento é imprescindível na construção da sociedade e da Democracia. Caso passemos a realizar patrulhamento ideológico ou caso alguma autoridade ou instituição pública passe a impor um radicalismo discursivo, com o uso dessas instituições e instrumentos públicos, estaremos franqueando espaço para reinar o subjetivismo e a arbitrariedade nas decisões públicas, em detrimento da Democracia, do pluralismo e da sociedade livre.

40. Todos têm direito a professar suas ideologias e as posições pessoais decorrentes de suas convicções, incluindo o denunciado, independentemente de serem majoritárias ou não, infundadas ou solidamente construídas. E esse não pode ser motivo para promover-se um expurgo das ideias indesejadas.

41. Isso não significa, porém, que a liberdade de opinião seja absoluta. Ela encontra diversos limites. Nesse sentido, há de respeitar os direitos dos demais indivíduos, especialmente os direitos de personalidade e de imagem, e deve ser combatida quando ameace importantes interesses individuais, como adequadamente coloca Thomas Scanlon em sua obra *Freedom of Expression and Categories of Expression*, e, por maior razão, quando ameace o próprio interesse público na construção de um espaço plural e democrático.

42. Mais ainda, como registrou Archibald Cox em sua amplamente reconhecida obra sobre o tema [\[2\]](#), a liberdade de expressão não pode prosperar quando ameaçar a própria sobrevivência da nação, que há de ser entendida, aqui, em seus aspectos democráticos de convivência. A Democracia não pode tolerar todo e qualquer ataque, sob a bandeira de um suposto exercício liberado de uma liberdade absoluta de opinião. Também o abuso do direito de manifestação pode e deve ser combatido juridicamente.

43. No caso ora em análise, acompanho o entendimento do MPF.

III - CONCLUSÃO

44. Em face de todo o exposto, analisados os documentos colacionados e considerando os padrões e valores deontológicos no âmbito da ética pública e tutelados pela Constituição Federal, voto pelo **ARQUIVAMENTO** do presente procedimento, no âmbito da CEP, em face do interessado **ANTÔNIO FERNANDO SOUZA OLIVEIRA, Diretor-Geral da Polícia Rodoviária Federal (PRF)**, sem prejuízo de possível reapreciação do tema, caso surjam outros fatos específicos e elementos suficientes para tanto.

45. É como voto.

46. Dê-se ciência ao interessado, após deliberação do Colegiado.

EDVALDO NILO DE ALMEIDA

Conselheiro Relator

[1] Nesse sentido, cf. André Ramos Tavares, *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 504.

[2] *Freedom of Expression*, Cambridge: Harvard Univ. Press, 1980, p. 4.



Documento assinado eletronicamente por **Edvaldo Nilo de Almeida Conselheiro(a)** em 11/10/2024, às 00:42, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543 de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade do documento pode ser conferida informando o código verificado **5122862** e o código CRC **637F0048** no site: https://superpresidencia.gov.br/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_ogao_acesso_externo=0

Referência: Processo nº 00191.001180/2023-41

SUPER nº 5122862