

**AO JUÍZO DA ___ VARA DA FAZENDA PÚBLICA DA COMARCA DE
MANAUS/AM**

PEDIDO DE LIMINAR

MARIA DO CARMO SEFFAIR LINS DE ALBUQUERQUE, brasileira, casada, empresária e advogada, inscrita no Cadastro de Pessoas Físicas sob o n. 114.586.902-53, portadora do Registro Geral n. 240393 (SSP/AM), no gozo dos direitos civis e políticos, portadora do título de eleitor n. 0013 8606 2291, residente e domiciliada na cidade de Manaus, Estado do Amazonas (documentos pessoais, incluindo o título de eleitor e a certidão de quitação eleitoral – **doc.01**), por intermédio de seu advogado que subscreve a presente exordial (mandato anexo – **doc.02**), vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, com fulcro no artigo 5º, inciso LXXIII, c.c. o “caput” do artigo 37, todos da Constituição Federal, bem como na Lei n. 4.717/1965, propor a presente

AÇÃO POPULAR
com pedido liminar

em face do **MUNICÍPIO DE MANAUS**, pessoa jurídica de direito público portadora do CNPJ n. 04.365.326/0001-73, com sede na Avenida Brasil, n. 2.971, Bairro Compensa, CEP 69055-713, Manaus/AM, e de **SHÁDIA HUSSAMI HAUACHE FRAXE**, cujos dados pessoais são desconhecidos, Secretária Municipal da Saúde, com endereço profissional na Avenida Mário Ypiranga Monteiro, n. 1.695, Adrianópolis, CEP 69057-002, Manaus/AM, pelas razões de fato e de direito a seguir expostas:

CONTEXTO SINTÉTICO DA PRESENTE LIDE

Trata-se de ação popular constitucional ajuizada com fundamento no artigo 5º, inciso LXXIII, da Constituição da República e na Lei n. 4.717/1965, em face de ato administrativo emanado da Secretaria Municipal de Saúde de Manaus (SEMSA), consubstanciado na **Portaria n. 253/2025-DTRAB/SEMSA, publicada em 13 de março de 2025 (doc.03)**.

Mencionada portaria impõe aos servidores públicos municipais integrantes da SEMSA *restrições significativas* quanto à sua liberdade de expressão, à divulgação de informações e ao uso de símbolos institucionais, especialmente em redes sociais. Dentre as vedações veiculadas, destacam-se: proibição de emitir opiniões críticas à atuação institucional sem autorização da autoridade máxima da Secretaria; impedimento de publicar qualquer conteúdo que contenha logomarcas da Secretaria ou da Prefeitura; vedação de divulgar áudios, imagens ou vídeos por quaisquer meios de comunicação, contendo pessoas em execução de serviço.

O que se verifica é uma tentativa de instaurar, por meio de um ato infralegal, e sob o pretexto de preservação da imagem institucional da Prefeitura, um *mecanismo de controle discursivo* e de *censura prévia* sobre servidores públicos, em franca violação aos direitos fundamentais da *liberdade de expressão* (art. 5º, incisos IV e IX, da CF) e do próprio *princípio republicano*, que pressupõe transparência, escrutínio público e responsabilidade dos gestores perante a coletividade.

Como consequência, o ato em questão se apresenta não apenas ilegal, mas também lesivo à moralidade administrativa e aos interesses difusos da coletividade, razão pela qual se legitima a intervenção do Poder Judiciário para sua pronta suspensão e anulação definitiva, por meio da presente ação popular.

DA LEGITIMIDADE ATIVA

A Constituição Federal garante a qualquer cidadão o direito de propor ação popular visando anular atos lesivos à moralidade administrativa, ao meio ambiente, ao patrimônio público e ao patrimônio histórico e cultural. A legitimidade ativa, portanto, decorre da própria condição de cidadã da ora autora, a qual resta demonstrada nos autos mediante a apresentação de cópia de seu título de eleitor e da certidão de quitação eleitoral (**doc.01**), em conformidade com o art. 1º, §3º, da Lei n. 4.717/1965.

No caso em apreço, a autora popular, no pleno exercício de sua cidadania, ajuíza esta demanda em defesa do interesse público, sustentando a existência de ilegalidades na Portaria n. 253/2025-DTRAB/SEMSA, que atinge diretamente princípios fundamentais da Administração Pública e cerceia direitos e garantias de ordem coletiva (sobretudo a liberdade de expressão e a transparência pública), evidenciando ofensa à moralidade administrativa.

Assim, patente a legitimidade ativa da demandante, que atua em nome de toda a coletividade, obstando que atos administrativos desconformes ao ordenamento jurídico persistam e, com isso, ofendam a moralidade os valores inerentes à boa Administração.

DO INTERESSE DE AGIR BINÔMIO ILEGALIDADE/LESIVIDADE

A Lei n. 4.717/1965, que regula a ação popular, exige a demonstração conjunta de *ilegalidade* e *lesividade* para que se configure o interesse de agir. A ilegalidade (ou ilegitimidade) reside no vício intrínseco do ato praticado pelo Poder Público, enquanto a lesividade se consubstancia na ofensa a valores e bens da coletividade, independentemente de dano meramente patrimonial.

Na hipótese vertente, ambos os pressupostos se evidenciam de forma inequívoca.

I. DA ILEGALIDADE/ILEGITIMIDADE

O tópico da ilegalidade/ilegitimidade será desenvolvido a seguir em item próprio.

De todo modo, adianta-se: a Portaria n. 253/2025-DTRAB/SEMSA impõe restrições à divulgação de informações de interesse público, bem como institui vedações quanto ao uso de símbolos oficiais. Ademais, a censura a manifestações críticas de servidores e a exigência de prévia autorização para postagens em redes sociais subvertem o postulado da liberdade de expressão e encobrem fatos inerentes à gestão da saúde pública, o que viola frontalmente o arcabouço constitucional destinado a assegurar a moralidade na Administração.

De acordo com a doutrina especializada, um dos requisitos da ação popular é a “*ilegalidade* ou *ilegitimidade* do ato a invalidar, isto é, que o ato seja contrário ao Direito, por infringir as normas específicas que regem sua prática ou por se desviar dos princípios gerais que norteiam a Administração Pública”¹.

Patente, logo, a ofensa jurídica perpetrada pela Portaria n. 253/2025-DTRAB/SEMSA.

II. DA LESIVIDADE

Ao tolher o debate público acerca das práticas do órgão e vedar a circulação de informações capazes de revelar deficiências ou ineficiências da gestão, a portaria prejudica o exercício da função pelos servidores municipais, bem como a própria cidadania e o controle social dos atos estatais.

Trata-se de uma lesão efetiva a bens difusos da coletividade, pois cria um ambiente institucional de receio e silenciamento de vozes internas. Não se cuida, pois, de mera divergência sobre a conveniência de atos de governo, mas de uma agressão concreta à livre manifestação de ideias e ao escrutínio público, a qual atinge o cerne do regime democrático.

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. WALD, Arnold. MENDES, Gilmar Ferreira. *Mandado de Segurança e Ações Constitucionais*, 32.ed., 2009, Malheiros, p. 151.

A jurisprudência consolidada do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Supremo Tribunal Federal (STF) reforça que a *lesão à moralidade administrativa* é suficiente para justificar o ajuizamento de ação popular, dispensando a prova de prejuízo econômico direto ao erário.

Destaca-se, nesse ponto, que o STF, em sede de repercussão geral (ARE 824.781/MT), firmou tese no sentido de que: “Não é condição para o cabimento da ação popular a demonstração de prejuízo material aos cofres públicos, dado que o art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal estabelece que qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular e impugnar, ainda que separadamente, ato lesivo ao patrimônio material, moral, cultural ou histórico do Estado ou de entidade de que ele participe” (Rel. Min. Dias Toffoli, DJe 9/10/2015).

Cite-se também o seguinte precedente do STJ: “A jurisprudência desta Corte Superior é no sentido de que a ação popular é cabível para a proteção da moralidade administrativa, ainda que inexistente o dano material ao patrimônio público” (AgRg no REsp 1378477/SC, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, DJe 17/03/2014).

Ora, se a portaria atacada busca instituir mecanismos de controle ideológico e censura prévia sob o disfarce de preservação institucional, com impacto concreto sobre o exercício funcional e social de centenas de servidores públicos, e se sua aplicação compromete o direito da coletividade de acessar informações autênticas sobre o funcionamento da administração da saúde, é forçoso reconhecer que há efetiva lesividade aos valores fundamentais da democracia e da moralidade administrativa.

Por essa razão, a presente ação popular encontra-se plenamente alicerçada não apenas no plano abstrato, mas também na prática judicial reiterada, que reconhece como legítima e necessária a atuação do cidadão na defesa da moralidade, legalidade e transparência administrativas. A demonstração da lesividade está suficientemente evidenciada no conteúdo e nos efeitos práticos da Portaria nº 253/2025-DTRAB/SEMSA, o que confirma, sem dúvidas, o interesse de agir da autora popular.

III. DA PORTARIA COMO ATO PRODUTOR DE EFEITOS CONCRETOS

Formalmente apresentada como um ato interno de caráter hierárquico, a Portaria n. 253/2025-DTRAB/SEMSA possui nítido conteúdo de *efeito concreto*, razão pela qual se sujeita ao controle judicial por meio da presente ação popular. Diferentemente de normas puramente abstratas, a portaria em questão exerce impacto direto e imediato sobre a esfera jurídica de seus destinatários, criando restrições específicas, impondo obrigações e cominando sanções a servidores públicos.

Conforme se extrai de sua literalidade, a portaria não se limita a recomendar boas práticas comunicacionais: ela proíbe expressamente condutas previamente lícitas, como a publicação de conteúdos, o uso de logomarcas, crachás ou uniformes em redes sociais e a emissão de opiniões pessoais críticas à atuação da Secretaria, condicionando tais manifestações à autorização prévia de superiores hierárquicos. Tais comandos não se dirigem de forma genérica à Administração como um todo, mas incidem diretamente sobre os servidores da SEMSA, criando verdadeiros deveres funcionais e ameaçando com sanções disciplinares os que não lhes obedecerem (art. 3º da portaria).

Além disso, a portaria extrapola o âmbito interno da gestão ao prever, no seu art. 4º, que também terceiros ficam proibidos de usar, manipular ou divulgar indevidamente símbolos da instituição, atribuindo ao ato um alcance externo, que afeta inclusive o direito à livre manifestação de cidadãos em geral. A redação utilizada não deixa dúvidas quanto à sua autoaplicabilidade, isto é, sua eficácia independe de regulamentação complementar ou de ato posterior de execução, gerando obrigações diretas e imediatas.

Logo, ao editar a Portaria n. 253/2025, a autoridade municipal produziu um ato normativo materialmente administrativo e concretamente lesivo, que interfere de forma direta em direitos fundamentais dos servidores municipais e também dos administrados. Assim, plenamente caracterizada a natureza concreta, autônoma e lesiva do ato impugnado, o que legitima a atuação do Judiciário para sua invalidação.

Cite-se, como precedente próximo, a ação popular n. 5009686-41.2020.4.03.6100, que tramitou pela 25ª Vara Cível Federal de São Paulo, visando à anulação da **Portaria Interministerial n. 1.634/GM-MD/2020**, a qual atualizou os quantitativos máximos de munições passíveis de aquisição pelos integrantes de órgãos e instituições previstas em lei, por pessoas físicas autorizadas e demais agentes habilitados a portar arma de fogo.

Ao apreciar a preliminar de ausência de lesividade, o D. Juízo *a quo* expôs, com arrimo em jurisprudência do STJ, que, “pela dicção legal resta evidente que ‘atos lesivos ao patrimônio’ abrangem todos aqueles que, concreta ou potencialmente, ofendem não apenas o patrimônio econômico, representado por bens materiais, mas também direitos dos indivíduos ou da coletividade quanto a uma Administração proba, correta, que cuide, com eficiência e moralidade, do bem comum dos administrados, ainda que inexistam palpável um dano concretizado e quantificável ao patrimônio público, este considerado em sua acepção comum. (...) Em sendo assim, tenho que, no caso concreto a Ação Popular é meio processualmente adequado à defesa do bem objeto da presente ação” (**doc.05**).

Em sede recursal, o Tribunal Regional da 3ª Região assim se pronunciou ao negar o efeito suspensivo ao agravo de instrumento interposto pela União (Agravo de Instrumento n. 5016563-61.2020.4.03.0000, 4ª Turma, Rel. Des. Mônica Nobre): “a ação popular é instrumento hábil à defesa da moralidade administrativa, ainda que inexistam danos materiais ao patrimônio público. Para seu cabimento, basta a ilegalidade de ato administrativo (por contrariar normas específicas que regem a sua prática ou por se desviar de princípios que norteiam a Administração Pública). Assim, não há que se falar em inadequação da via eleita” (**doc.05**).

Incontestável, logo, a viabilidade processual da presente ação popular.

DA OFENSA AO ORDENAMENTO JURÍDICO VEICULADO PELA PORTARIA

A Portaria n. 253/2025-DTRAB/SEMSA apresenta diversas prescrições que violam frontalmente a juridicidade, notadamente sob o prisma da moralidade administrativa, com repercussão na liberdade de expressão e na transparência.

Convém esclarecer que a presente ação não abrange a totalidade das disposições da portaria, pois várias delas – como aquelas relacionadas a informações revestidas de sigilo (incisos VII e VIII do art. 2º) – não desbordam da legalidade/legitimidade.

Contudo, os dispositivos a seguir elencados, ilegais/ilegítimos, projetam efeitos lesivos sobre os servidores municipais de Manaus e sobre a própria integridade do regime jurídico da Administração Pública.

Art. 1º Ficam os servidores da Secretaria Municipal de Saúde - SEMSA orientados a observar as diretrizes estabelecidas nesta Portaria quanto à divulgação de matérias e informações institucionais em redes sociais pessoais ou de terceiros, utilizando imagens, símbolos ou logomarca de quaisquer Unidades de Saúde ou Administrativas deste Órgão.

O art. 1º da Portaria nº 253/2025-DTRAB/SEMSA estabelece, de forma inaugural, os destinatários diretos do ato, bem como os seus objetivos.

Com efeito, o dispositivo incide sobre o comportamento dos servidores públicos integrantes da SEMSA, abrangendo, portanto, toda a força de trabalho estatutária ou comissionada da Secretaria, independentemente de sua função ou lotação específica. O objetivo geral, por sua vez, consiste em impor uma conduta a esses servidores quanto à divulgação de conteúdos relacionados ao serviço público, especialmente nas chamadas redes sociais, inclusive quando se trata de perfis pessoais ou de terceiros. O ato inclui, como elementos sob controle, o uso de imagens, símbolos ou logomarcas referentes às unidades de saúde ou setores administrativos da Pasta municipal.

Sob a aparência de uma disciplina técnica ou meramente orientativa, a portaria inaugura um mecanismo de controle hierárquico e simbólico que transborda os limites da legalidade e invade a esfera privada dos servidores públicos, estendendo seus efeitos inclusive a manifestações em redes sociais pessoais ou de terceiros. Essa extensão, desprovida de base legal formal e fundamentada em critérios vagos e subjetivos, viola o princípio da moralidade administrativa, ao estabelecer um regime de *vigilância* e *censura prévia* incompatível com os padrões éticos e jurídicos que regem a Administração Pública. A moralidade administrativa, enquanto vetor constitucional da legitimidade dos atos estatais (art. 37, *caput*, da CF), exige atuação proba, transparente e pautada pelo interesse público — jamais a manipulação

institucional da imagem pública como instrumento de ocultação de críticas, constrangimento funcional ou blindagem política da gestão.

Por fim, ao utilizar expressões amplas e indeterminadas — como “informações institucionais” e “redes sociais de terceiros” — o artigo 1º amplia o campo de incidência da portaria de forma imprecisa, abrindo margem para interpretações arbitrárias e restrições desproporcionais, situação que será aprofundada na análise dos dispositivos subsequentes.

Art. 2º É vedado aos servidores:

I – Publicar ou compartilhar, em perfis pessoais de redes sociais, imagens que contenham a logomarca da Prefeitura de Manaus, da Secretaria Municipal de Saúde ou de quaisquer de suas Unidades de Saúde ou Administrativas;

O inciso I do art. 2º da Portaria nº 253/2025-DTRAB/SEMSA estabelece, de maneira peremptória, a vedação para que servidores públicos publiquem ou compartilhem, em seus perfis pessoais de redes sociais, imagens que contenham a logomarca da Prefeitura de Manaus, da Secretaria Municipal de Saúde ou de qualquer de suas unidades administrativas ou assistenciais.

Trata-se de ato flagrantemente ilegítimo e ilegal, por restringir indevidamente o exercício da liberdade de expressão, em evidente ofensa ao princípio da moralidade administrativa. O simples uso da logomarca institucional em postagens particulares, sem conotação ofensiva, ilícita ou fraudulenta, não configura conduta lesiva à Administração Pública, tampouco pode ser proibido por ato administrativo infralegal, sob pena de criação de obrigações funcionais sem respaldo normativo hierarquicamente superior.

Além disso, o preceito em questão transgredir o postulado da transparência, na medida em que busca restringir a circulação de símbolos e elementos que, por sua própria natureza, devem ser públicos e acessíveis, representando a identidade visual de um ente estatal. Não há razoabilidade em impedir que um servidor compartilhe imagem contendo logomarca institucional, especialmente quando o conteúdo envolva ações gerais do serviço público, como campanhas de vacinação. Com efeito, imagine-se, por exemplo, um servidor que queira compartilhar em sua rede social privada um cartaz oficial de campanha de vacinação da

Secretaria (que obviamente contém a logomarca). Segundo a letra da Portaria, isso seria vedado sem prévia chancela, o que evidencia o absurdo da proibição.

Dessa forma, o controle absoluto da comunicação por parte da Administração configura uma forma de censura indireta, vedada expressamente pelo ordenamento constitucional.

Por fim, há grave ofensa à moralidade administrativa, pois o dispositivo revela finalidade desviada: sob o pretexto de proteger a imagem da instituição, impõe-se um mecanismo de silenciamento de servidores e de ocultação de elementos simbólicos públicos, contrariando o dever de transparência e a ética da gestão republicana. O exercício da função pública não pode ser revestido de opacidade institucional, especialmente em áreas sensíveis como a saúde, seara na qual a visibilidade das ações é elemento essencial do controle social.

Art. 2º É vedado aos servidores:

(...)

II – Emitir opiniões ou efetuar atos em nome desta Instituição, sem a devida autorização prévia e expressa da autoridade máxima da Secretaria Municipal de Saúde;

Embora à primeira vista pareça traduzir regra de organização funcional, o dispositivo incorre em inconstitucionalidade e ilegalidade material por sua redação imprecisa, excessivamente ampla e por restringir, de modo desproporcional, o exercício da *liberdade de expressão* dos agentes públicos. Trata-se de verdadeira cláusula de “mordaza”.

Inicialmente, convém observar que a distinção entre a opinião pessoal do servidor e a manifestação institucional da Administração Pública já se encontra estabelecida nos marcos normativos vigentes, sendo desnecessário — e até indevido — impor, por portaria, exigência de autorização prévia da autoridade máxima da pasta para qualquer manifestação que possa, de forma subjetiva, ser interpretada como “em nome da Instituição”. Ao não delimitar claramente o que se entende por “emitir opinião em nome da Instituição”, a norma confunde manifestação funcional com manifestação pessoal, abrindo margem para sanções arbitrárias, perseguições internas e autocensura.

A liberdade de expressão é assegurada também aos servidores públicos, os quais não perdem, pelo vínculo estatutário, a condição de cidadãos plenos, aptos a opinar criticamente sobre a realidade institucional. No julgamento da ADPF 130/DF, o STF firmou a tese de que a liberdade de expressão constitui um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito e não pode ser restringida por mecanismos indiretos de censura institucional. Assim, vedar manifestações sem autorização expressa da cúpula da Secretaria constitui forma disfarçada de controle ideológico, contrária aos valores republicanos.

Vale lembrar o episódio da Nota Técnica n. 1556/2020 da Controladoria-Geral da União (CGU), que orientava punir disciplinarmente servidores federais por críticas em redes sociais ao órgão em que atuavam. Essa nota gerou forte reação de entidades e partidos políticos, que ingressaram no STF (ADPF 800 e ADI 6.499) questionando sua constitucionalidade. O Ministro Ricardo Lewandowski, ao apreciar o caso, criticou o conteúdo da nota – afirmando que ele **ignorava a proteção constitucional à liberdade de pensamento e de expressão** – embora tenha negado seguimento às ações por razões processuais (entendeu que a nota, sendo um ato interno interpretativo, não se sujeitava a controle abstrato). Ou seja, mesmo sem declarar formalmente a inconstitucionalidade, o STF sinalizou que tolher manifestações de servidores em redes sociais é medida “reprovável” e incompatível com a liberdade de expressão. Ademais, a CGU acabou revogando a referida Nota Técnica, reconhecendo implicitamente a necessidade de garantir aos servidores o direito de livre manifestação do pensamento.

Importa frisar que liberdade de expressão não equivale a salvo-conduto para injuriar ou difamar. Se um servidor, nas redes sociais, imputa falsamente crimes aos gestores ou profere xingamentos pessoais grosseiros contra colegas ou superiores, pode incorrer em falta disciplinar (por violar o dever de lealdade, de urbanidade ou ética profissional) e também responder civil e penalmente. Não se está sustentando que o servidor público tenha imunidade para falar qualquer coisa. O que se destaca é que a crítica legítima, ainda que firme, diferenciada do ataque pessoal gratuito ou da mentira deliberada, goza de proteção constitucional.

Em suma, o preceito impugnado afronta claramente a moralidade administrativa, por instaurar um regime de centralização excessiva e sem critério legal, com potencial para instrumentalizar o controle de narrativas internas, ocultar críticas legítimas e preservar artificialmente a imagem institucional à custa da verdade funcional. Trata-se de claro desvio de finalidade, que desnatura a função orientadora e pessoal da comunicação administrativa.

Art. 2º É vedado aos servidores:

(...)

III – Divulgar fotografias ou vídeos que exibam uniformes completo ou em parte, crachás funcionais ou logomarcas não oficiais na mídia em geral, em eventos não oficiais que comprometa a imagem institucional ou que se expressem informações errôneas ou inverídicas acerca das ações de saúde da Secretaria Municipal de Saúde;

Trata-se de dispositivo de redação ambígua, conteúdo excessivamente abrangente e evidente ilegitimidade, na medida em que restringe de forma desarrazoada o direito fundamental à liberdade de expressão, além de ofender os princípios da transparência e da moralidade administrativa.

A vedação contida na norma não distingue o contexto, a intencionalidade, a veracidade ou a finalidade das publicações. O simples uso de uniformes, crachás ou logotipos — ainda que em ambientes particulares, informais ou em manifestações legítimas de servidores — é tratado como ato ilícito, caso o conteúdo divulgado seja rotulado, sob critérios vagos, como comprometedor da “imagem institucional” ou como portador de “informações inverídicas”. Ora, tais expressões (“comprometa a imagem institucional”, “informações errôneas”) são *subjetivas* e carecem de qualquer baliza normativa ou técnica, o que viabiliza interpretações casuísticas e uso político da portaria contra manifestações críticas ou incômodas à gestão.

Além disso, o ato ora impugnado ignora que símbolos públicos e indumentária funcional são elementos identificadores do serviço público, e não patrimônio exclusivo da alta cúpula da Administração. Sua mera exibição, fora de contexto ofensivo ou distorcido, não representa violação à honra institucional, mas expressão legítima da vinculação funcional de seus servidores. Impedir, por exemplo, que profissionais de saúde compartilhem registros do cotidiano laboral fragiliza a transparência da gestão pública e desestimula o engajamento institucional — justamente o oposto do que se espera de uma administração republicana.

Não se pode ignorar, ademais, que servidores da saúde muitas vezes usam o uniforme com orgulho e podem espontaneamente divulgá-lo em contextos positivos (por exemplo, uma foto da equipe uniformizada comemorando metas atingidas ou em ação de voluntariado). Uma proibição absoluta inibiria até mesmo essas iniciativas de engajamento e valorização institucional.

No aspecto da veracidade das informações, é importante sublinhar que não compete à Administração Pública definir unilateralmente o que é “verdadeiro” ou “errôneo” em matéria de avaliação institucional ou crítica funcional. A tentativa de interditar a manifestação de opiniões pessoais com base em uma suposta deturpação da verdade administrativa reveste-se de censura indevida.

Ademais, a vinculação das proibições a critérios subjetivos (“comprometer a imagem institucional”) e a elementos simbólicos de uso comum (“uniforme”, “crachá”) revela violação ao princípio da moralidade administrativa, pois o dispositivo utiliza a prerrogativa hierárquica para proteger uma imagem institucional idealizada, às custas da liberdade funcional e da transparência, instaurando um ambiente de intimidação e autocensura.

Art. 2º É vedado aos servidores:

(...)

V – Fotografar, gravar, publicar *lives/stories* ou artigos similares, divulgar áudios, imagens ou vídeos por quaisquer meios de comunicação, contendo pessoas em execução de serviço ou ambientes relacionados ao desempenho de atividades dos servidores desta Secretaria Municipal de Saúde, com a intenção de macular a imagem deste Órgão;

Em uma leitura superficial, o dispositivo pode transparecer uma tentativa de preservar a integridade da instituição e proteger seus integrantes contra exposições indevidas. Contudo, sua formulação vaga, subjetiva e finalística o torna manifestamente inconstitucional e ilegal, por configurar verdadeira vedação à liberdade de expressão, à liberdade de crítica e ao direito à informação.

A principal inconstitucionalidade reside no elemento subjetivo do tipo: a vedação baseia-se na “intenção de macular a imagem do órgão”, conceito intimamente ligado ao juízo de valor da autoridade administrativa sobre a motivação do servidor — o que, por sua natureza abstrata, autoriza interpretações arbitrárias e perseguições ideológicas, especialmente diante da crítica legítima ou da divulgação de irregularidades funcionais. Vale lembrar que a liberdade de expressão não se restringe às manifestações elogiosas ou neutras, estendendo-se também à crítica, mesmo quando incômoda à Administração Pública, desde que não haja dolo evidente de difamação ou calúnia — o que deve ser apurado em sede judicial, não administrativa.

Além disso, a vedação genérica à produção de registros em ambientes funcionais — ainda que em contextos legítimos e informativos — ofende o princípio da transparência, pois inibe o fluxo de informações sobre o funcionamento da máquina pública, inclusive no que se refere a denúncias, falhas estruturais ou problemas enfrentados no cotidiano das unidades de saúde. A restrição, tal como redigida, pode comprometer até mesmo a atuação de servidores que desejem documentar situações de risco à saúde pública, más condições de trabalho, irregularidades administrativas ou violações de direitos dos usuários do SUS, o que revela nítido desvio de finalidade e afronta à moralidade administrativa.

Por fim, há evidente *inversão da lógica republicana*: ao invés de incentivar a transparência e a fiscalização interna, o dispositivo pretende calar o servidor, presumindo má-fé ou “intenção de macular” sempre que este exerça o direito de divulgar fatos funcionais. Essa estrutura normativa revela um ambiente autoritário e incompatível com os princípios constitucionais da Administração Pública, especialmente com a moralidade, que pressupõe conduta ética, impessoalidade e respeito à liberdade funcional.

Art. 3º O descumprimento das disposições desta Portaria poderá ensejar medidas administrativas disciplinares, conforme a legislação vigente aplicáveis (sic) ao serviço público.

Trata-se de cláusula que reveste de coatividade e sanção o conteúdo normativo da portaria, transformando diretrizes informativas em obrigações funcionais sancionáveis, conferindo aos seus dispositivos — já inconstitucionais e ilegais — efeitos punitivos diretos.

Esse dispositivo é particularmente grave porque instrumentaliza uma norma manifestamente viciada para a aplicação de penalidades disciplinares a servidores públicos. Amplifica as desconformidades já incorporadas nas vedações do art. 2º, conferindo-lhes efeitos concretos.

Como já demonstrado nos tópicos anteriores, as proibições da Portaria nº 253/2025-DTRAB/SEMSA exorbitam o poder hierárquico ao imporem restrições à liberdade de expressão, à publicidade dos atos públicos e ao exercício do direito de crítica, todos assegurados pela Constituição Federal. Assim, permitir que a violação a tais preceitos — inconstitucionais desde sua origem — enseje punição disciplinar representa uma dupla afronta à ordem jurídica: primeiro,

pela própria existência do conteúdo ilegal e, segundo, pela tentativa de sua imposição coativa mediante sanção funcional.

Além disso, ao conferir à autoridade administrativa o poder de aplicar punições com base em cláusulas vagas, imprecisas e subjetivas — como “comprometer a imagem institucional” ou “divulgar conteúdo inadequado” —, o art. 3º da portaria viola o princípio da segurança jurídica e abre caminho para arbitrariedades e perseguições internas, afetando diretamente a moralidade administrativa, a impessoalidade e o respeito ao devido processo legal.

Trata-se, em essência, de uma cláusula sancionatória que confere validade disciplinar a um conjunto normativo cuja própria legitimidade está sob forte questionamento. Portanto, a previsão do art. 3º é nula de pleno direito, por afrontar os princípios constitucionais que regem a Administração Pública. Sua permanência no ordenamento ameaça o livre exercício funcional, fragiliza a autonomia crítica dos servidores e desvia o poder disciplinar de sua finalidade legítima, sendo, por isso, incompatível com os valores que regem o Estado Democrático de Direito.

EXERCÍCIO ARGUMENTATIVO-ESPECULATIVO
CONSIDERAÇÕES SOBRE O REGIME DA PORTARIA CASO APLICADO NO
PERÍODO DA PANDEMIA DA COVID-19

Diversos exemplos poderiam ser apontados. Apenas um pode ser considerado suficiente:



Figura 1 - Vídeo extraído de reportagem da UOL²

“Pessoal, peço a misericórdia de vocês. Nós estamos em uma situação deplorável. Simplesmente acabou o oxigênio de toda uma unidade de saúde. Tem muita gente morrendo. Quem tiver disponibilidade, oxigênio, por favor, traga aqui para o SPA, tem muita gente morrendo”.

Apelo da psicóloga Thalita Rocha em razão da falta de oxigênio na Policlínica Dr. José Lins, conforme reportagem do Poder360 dia 14/01/2021.

A edição da Portaria nº 253/2025-DTRAB/SEMSA não pode ser compreendida em abstrato, como se tivesse surgido em um vazio institucional ou histórico. Ao contrário, seu conteúdo normativo — marcado por tentativas de controle da expressão funcional, blindagem institucional e censura indireta — remete a práticas vivenciadas de modo traumático no período crítico da pandemia de COVID-19, especialmente no Estado do Amazonas e no município de Manaus.

Durante os anos de 2020 e 2021, Manaus protagonizou um dos mais graves colapsos sanitários da história recente do país, com repercussão nacional e internacional. A crise atingiu seu ápice em janeiro de 2021, quando o sistema de saúde pública da capital amazonense entrou

² Acesso: <<https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2021/01/14/manaus-falta-oxigenio-hospitais-coronavirus.htm>>

em colapso total, diante da escassez de oxigênio hospitalar, o que resultou em mortes por asfixia de pacientes internados em unidades públicas. O episódio, amplamente noticiado, comoveu o país e mobilizou diversas instituições, inclusive o Ministério Público, o Supremo Tribunal Federal e a Comissão Parlamentar de Inquérito da Pandemia no Senado Federal.

Naquele contexto dramático, as primeiras informações sobre o colapso — incluindo vídeos, fotografias, denúncias e depoimentos — não partiram das autoridades públicas ou dos canais institucionais de comunicação da Prefeitura ou da SEMSA, mas sim dos servidores da saúde, técnicos, médicos, enfermeiros, trabalhadores administrativos e populares, que utilizaram as redes sociais como meio de expor a realidade e alertar sobre a gravidade da situação. Imagens de pacientes carregando cilindros por conta própria, filas em frente a unidades hospitalares, apelos de profissionais por ajuda, e registros do desabastecimento de oxigênio só vieram a público porque indivíduos não se calaram diante da omissão estatal.

É indispensável reconhecer que, sem essa atuação espontânea e corajosa de servidores e cidadãos, o colapso poderia ter sido ainda mais devastador. A mobilização solidária nacional — que permitiu o envio emergencial de oxigênio, equipamentos e pessoal de saúde de outros estados — foi fruto direto da transparência forçada pelos próprios agentes públicos locais, muitas vezes em desacordo com as diretrizes de silêncio institucional impostas informalmente pela Administração.

Nesse cenário, é preciso indagar: se a Portaria nº 253/2025 estivesse em vigor à época, teria sido possível àqueles servidores se manifestarem publicamente? Teriam eles podido publicar imagens de enfermarias superlotadas, relatos do colapso, vídeos com pedidos de socorro, tudo sem prévia autorização da chefia, da Diretoria de Comunicação ou do titular da Secretaria Municipal de Saúde? À luz da redação atual da norma, a resposta é negativa. A portaria, como redigida, funciona como um verdadeiro silenciador administrativo, interditando qualquer manifestação pública que, a juízo da Administração, “comprometa a imagem institucional”.

Logo, é razoável afirmar que, sob o regime do ato ora impugnado, as condutas responsáveis por alertar o país sobre a tragédia de Manaus estariam sujeitas a sanções disciplinares, pois envolveram exposição de logomarcas, ambientes institucionais, servidores em serviço e informações não “validadas” pela autoridade máxima da pasta.

Esse exercício argumentativo não é meramente retórico: ele revela o risco concreto que a Portaria representa à democracia administrativa, à ética funcional e ao direito da sociedade de ser informada sobre a realidade dos serviços públicos. A história recente de Manaus prova, de modo irrefutável, que o interesse público real não se confunde com o interesse institucional subjetivo da Administração de preservar sua “imagem” — e que, por vezes, é necessário que a verdade institucional venha à tona por vias não oficiais.

Proteger a liberdade de expressão dos servidores públicos — especialmente os da área da saúde — é proteger o interesse público mais sensível: a vida, a dignidade e a integridade dos cidadãos que dependem dos serviços públicos essenciais. Qualquer norma que busque, sob o pretexto de ordenar a comunicação institucional, controlar o discurso e suprimir a crítica, é materialmente incompatível com os valores constitucionais da República, da transparência, da moralidade e da dignidade da pessoa humana.

A Portaria nº 253/2025, portanto, não é apenas juridicamente inválida: ela é também eticamente insustentável à luz da memória recente do município de Manaus e do Estado do Amazonas.

DA NECESSIDADE DE MEDIDA LIMINAR

Art. 5º, §4º, da Lei n. 4.717/1965

O presente caso reclama a imediata intervenção do Poder Judiciário em sede de urgência. A concessão de medida liminar, no âmbito da presente ação popular, é providência que se impõe para evitar o agravamento de lesões aos direitos fundamentais dos servidores públicos municipais e da coletividade, bem como para preservar a integridade da ordem constitucional e administrativa, enquanto se aguarda o julgamento final da demanda.

Nos termos do art. 5º, §4º, da Lei n. 4.717/1965, é cabível a concessão de liminar para suspender os efeitos de atos lesivos ao patrimônio público ou à moralidade administrativa, sempre que houver relevância dos fundamentos jurídicos e risco de agravamento do dano.

Ambos os requisitos se fazem presentes no caso em tela.

A **relevância do fundamento jurídico** está amplamente demonstrada. A Portaria n. 253/2025-DTRAB/SEMSA, como analisado, institui, por meio de ato infralegal, um regime de restrições arbitrárias à liberdade de expressão, à divulgação de informações institucionais e ao uso de símbolos públicos, impondo ainda sanções disciplinares com base em comandos vagos, subjetivos e inconstitucionais. Tal conteúdo afronta diretamente os princípios constitucionais da moralidade, da publicidade e da liberdade de manifestação do pensamento, razão pela qual a plausibilidade do direito invocado encontra-se solidamente caracterizada.

O **perigo na demora** (*periculum in mora*) também é patente. A permanência da vigência da portaria, mesmo que por curto período, gera efeitos concretos gravíssimos sobre os servidores públicos, que podem ser perseguidos, silenciados, censurados ou até punidos disciplinarmente com base em dispositivos manifestamente ilegais. Além disso, a norma em questão inibe a circulação de informações de interesse coletivo sobre a gestão da saúde pública, restringindo o debate público, o controle social e o exercício da cidadania informada.

Trata-se, portanto, de um risco não apenas jurídico, mas institucional e democrático, pois o prolongamento dos efeitos da portaria pode consolidar um ambiente de autocensura, opacidade administrativa e intimidação funcional, com prejuízos irreversíveis ao regime republicano e à moralidade na gestão pública.

A liminar pretendida, ademais, não implica prejuízo à Administração, pois a sua concessão não impede a Secretaria de Saúde de regulamentar a comunicação institucional dentro dos limites legais e constitucionais. Apenas suspende, cautelarmente, os efeitos de uma norma que, à evidência, viola garantias fundamentais e compromete a integridade do serviço público.

Diante disso, requer-se, com fundamento no art. 5º, §4º, da Lei n. 4.717/1965, a concessão de medida liminar para suspender de forma imediata os efeitos da Portaria n. 253/2025-DTRAB/SEMSA – notadamente os seguintes dispositivos: art. 1º; art. 2º, incisos I, II, III e V e art. 3º –, impedindo que ela continue a produzir sanções ou restrições a servidores e terceiros até o julgamento final da presente demanda. Tal medida é indispensável para restaurar o estado de legalidade e proteger os valores constitucionais em jogo.

DOS PEDIDOS

Diante de todo o exposto, requer:

a) a concessão de **medida liminar**, nos termos do art. 5º, §4º, da Lei n. 4.717/1965, para suspender de imediato os efeitos da Portaria n. 253/2025-DTRAB/SEMSA - notadamente os seguintes dispositivos: art. 1º; art. 2º, incisos I, II, III e V e art. 3º -, impedindo sua aplicação a qualquer servidor ou terceiro, até decisão final da presente ação;

b) a citação do Município de Manaus e da autoridade responsável pela edição da Portaria, para que, querendo, ofereçam resposta no prazo legal;

c) ao final, seja **julgada procedente** a presente ação, com a decretação da nulidade integral da Portaria nº 253/2025-DTRAB/SEMSA;

d) a condenação dos réus ao pagamento das custas processuais e demais ônus eventualmente incidentes, nos termos da legislação aplicável;

e) a intimação do Ministério Público, conforme dispõe o art. 6º da Lei nº 4.717/65, para que acompanhe a presente ação na qualidade de fiscal da ordem jurídica.

Protesta-se por todos os meios de prova em direito admitidos, em especial prova documental suplementar, testemunhal e pericial, caso necessário à instrução do feito.

Pleiteia, por fim, que as intimações neste processo sejam feitas em nome do advogado **RODRIGO BORDALO RODRIGUES**, OAB/SP n.º 183.508 e OAB/AM A-1.871, o qual declara, *ex vi* do art. 425, IV, do Código de Processo Civil, que os documentos apresentados são autênticos, assumindo o mesmo poder de prova que os originais.

Dá-se à causa o valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), para fins meramente fiscais.

Nesses termos, pede e espera deferimento.

Manaus/AM, 5 de abril de 2025.

Rodrigo Bordalo Rodrigues | OAB/SP 183.508
OAB/AM A-1.871

DOCUMENTOS ANEXOS À PETIÇÃO INICIAL

NÚMERO DO DOCUMENTO	CONTEÚDO
01	DOCUMENTOS PESSOAIS
02	MANDATO
03	PUBLICAÇÃO DA PORTARIA N. 253/2025-DTRAB/SEMSA NO DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO
04	PORTARIA N. 253/2025-DTRAB/SEMSA (TEXTO)
05	DECISÕES JUDICIAIS EXPEDIDAS NA AÇÃO POPULAR N. 5009686-41.2020.4.03.6100 (25ª VARA CÍVEL FEDERAL DE SÃO PAULO)