

# Atividades Político-Partidárias de Funcionários Públicos

OSCAR SARAIVA

**A**QUESTÃO da participação dos servidores públicos em atividades político-partidárias tem sido objeto de largo exame nos países onde o regime democrático assume a plenitude de suas características, e onde a consciência partidária tem influência marcante na vida pública e na atitude dos cidadãos.

Assim é que a prática em vigor nos Estados Unidos, e que prevalece não apenas no serviço civil federal desse país como em suas unidades federativas, considera como parte fundamental do *dever de imparcialidade* do Estado, a isenção de ânimo partidário de seus representantes diretos na administração, e que se deve traduzir, por parte destes, na abstenção de atitudes ostensivas de adesão ou oposição aos partidos que disputam o poder político. É esse ponto de vista se traduz em preceito imperativo assim redigido:

"No person in the executive civil service shall use the official authority or influence for the purpose of interfering with an election or affecting the results thereof. Persons who by the provisions of these rules are in the competitive classified service while retaining the right to vote as they please and to express privately their opinions on all political subjects, shall take no active part in political management or in political campaigns". (*Civil Service act ant Rules* Rules I, Sec. I, apud, *Mosher and Kingsley, Public Personnel Administration*, pág. 332).

É fácil apreender as razões dessa atitude de reserva e discrição recomendada aos funcionários efetivos que são, nos Estados, os que ingressam na carreira administrativa mediante concurso. É que agindo o governo através dos quadros partidários da organização que triunfa nas eleições, os governantes devem, necessariamente, contar com um corpo de funcionários alheios a lutas, pois, do contrário, ser-lhe-ia impossível digirir a administração, na hipótese desta se integrar por adversários partidários. Por isso se os cargos não efetivos são providos em confiança, e desde logo entregues aos correligionários — prático que se caracterizou na presidência de Jackson, famoso pela instituição do "spoils system" — já o mesmo não sucede com os cargos permanentes, providos pelo sistema do merecimento, e que se situam fora dessas mutações periódicas.

Assim no regime americano a *efetividade* e *estabilidade* são corolários de *neutralidade* e *imparcialidade* em lutas e atividades de política partidária.

Restrições semelhantes às que prevalecem nos Estados Unidos vigoraram na Grã-Bretanha,

onde o costume preponderante é o da abstenção de atividades partidárias por parte dos funcionários da Coroa, os quais, se pretenderem exercê-las, deverão antes solicitar dispensa dos cargos ocupados.

Já em França a orientação é diversa, sendo permitidas candidaturas políticas, guardadas, nas campanhas partidárias, as seguintes diretrizes indicadas na Circular de 23 de abril de 1925 do Ministério do Interior, nos termos da qual: a) são permitidas manifestações partidárias, salvo as de caráter violento ou excessivo; b) o funcionário, se sua atividade partidária não obstar o exercício de suas funções, continuará a exercê-las e a perceber vencimentos; caso contrário será licenciado sem vencimentos, e assim permanecerá se eleito, até a volta ao posto ocupado (*Apud Mosher e Kingsley, obr. cit.*).

Entre nós o assunto ainda carece de consideração dotrinária e legislativa, desde que a inquestionável possibilidade de candidaturas políticas de funcionários públicos em face da Constituição está exigindo a adoção de normas que o situem com precisão, num terreno que oferece por si aspectos de oposição evidente entre os deveres de disciplina e de imparcialidade inerentes à função pública, de um lado, e, de outro, a imprescindível liberdade de crítica do candidato.

Assim, em face dos preceitos dos arts. 48, inciso II, alínea b, e 50 da Constituição dúvida não há em que pode o funcionário participar de atividade partidária política, desde que, podendo exercer mandato legislativo, deve, nos termos mesmo do sistema eleitoral partidário, enquadrar-se em partido para poder alcançar semelhante mandato. Dispõe o artigo 48:

"Art. 48. Os deputados e senadores não poderão  
II — desde a posse

b — ocupar cargo público do qual possa ser demitido *ad nutum*".

Por sua vez o art. 50 estatui:

Art. 50. Enquanto durar o mandato, o funcionário público ficará afastado do exercício do cargo, contando-se o tempo de serviço apenas para promoção por antiguidade e aposentadoria".

Faz-se mister, portanto, que o legislador ordinário, completando o quadro da permissão constitucional, trace as normas que devem reger a situação do funcionário candidato a mandato legislativo no período de campanha eleitoral, fixan-



do com segurança os limites entre os direitos e deveres em oposição.

Em verdade, não supomos que sofra controvérsia a afirmativa de que é dever precípuo do funcionário servir ao público no exato e estrito cumprimento das obrigações de seu cargo. Por outro lado, representante de um partido e, com maior razão, o candidato desse partido, se dedica, por força mesmo dessa situação, ao próprio partido, opondo-se aos demais, atacando e verberando quaisquer adversários. A situação, desse modo, é de evidente incompatibilidade desde que o público não se reparte e nem é suscetível de ser distinguido pelas suas ideologias ou afeições partidárias; todos são iguais perante a lei e assim devem ser servidos (*Constituição*, art. 141, § 1.º). De outra parte, se a atitude partidária do funcionário pode torná-lo incompatível com certo grupo de cidadãos, embora o eleve na estima de seus correligionários políticos, tal atitude é capaz de comprometer o próprio Governo, cuja representação se faz por meio dos funcionários e que se verá necessariamente envolvido pelas suas manifestações políticas.

A conclusão a que chegamos, portanto, e quanto a seu aspecto, é a de que a lei ordinária deve dispor no sentido de determinar que o funcionário efetivo, que pretenda empreender campanhas partidárias, deverá licenciar-se ou ser licenciado *ex-officio*, assim permanecendo até que, eleito termine seu mandato, na forma da Constituição ou vencido, possa retornar às suas funções.

Finalmente, há ainda que apreciar o aspecto concernente ao dever disciplinar do funcionário, próprio à organização hierárquica do Serviço Público:

"La unidad que la Administración supone se logra, entre otros motivos, por el poder de mando atribuido a las autoridades respecto de los empleados que las están subordinados; como correlativa de la facultad de mandar se impone la obligación de obedecer" (*Gabine Fraga, Derecho Administrativo, México, 1934, pág. 157*). Entre outras manifestações, traduz-se esse dever de obediência, em nosso regime jurídico, na ve-

dação preceituada pelo art. 225, n.º I, do Estatuto dos Funcionários, *verbis*:

"Art. 225. Ao funcionário é proibido:

I — Censurar, pela imprensa ou outro qualquer meio as autoridades constituídas, ou criticar os atos da Administração, podendo, todavia, em trabalho devidamente assinado, apreciá-los, do ponto de vista doutrinário, com o fito de colaboração e cooperação".

Se o funcionário tem o dever de imparcialidade perante o público, e o dever de obediência hierárquica em relação aos superiores no que concerne à função, tal como ocorre com o primeiro, suscita-se evidente conflito entre esse dever e o direito de crítica de cujo exercício necessita o candidato ao mandato eletivo. Nesse particular, o entendimento e a aplicação do preceito transcrito do Estatuto dos Funcionários Públicos aos casos de servidor que, pela Imprensa ou pela tribuna, critica as autoridades constituídas ou os atos da administração, poderia colidir com as normas constitucionais que asseguram ao funcionário o direito de se candidatar a funções de representação popular, e que pressupõe, necessariamente, a prerrogativa do candidato a esse mandato, de se manifestar livremente e de público em palavras de crítica.

Por isso, e tal como concluímos quanto aos aspectos anteriores, julgamos que de maior prudência, e de preferência à aplicação pura e simples do preceito estatutário citado, a funcionário efetivo — bem entendido que o de confiança poderá ser exonerado desde logo pela perda evidente desse requisito, assim como o que exerce função gratificada, a qual envolve também confiança — caberia antes provocar a iniciativa legislativa e traçar em lei os limites precisos entre esses direitos e deveres em conflito, possivelmente através do licenciamento, a pedido ou *ex-officio*, do funcionário em campanha política.

Nossa conclusão, portanto, é a de que caberá ao Legislativo, seja por iniciativa sua, seja por provocação do Poder Executivo, enfrentar o assunto e traçar, em regras precisas, as normas dentro das quais se possa desenvolver licitamente, e livre de dúvidas, a ação político-partidária dos servidores públicos.

\* \*  
\*

Os métodos habituais de cultura falham completamente quando o volume de chuvas anuais permanece inferior a cerca de 46 centímetros. Na América do Norte, os pioneiros que se embrenharam em direção ao Oeste, para além da zona dos 46 centímetros, particularmente os Mormons, contornaram essa dificuldade com métodos de tratamento do solo destinados a conservar a umidade e aperfeiçoando a antiga arte de irrigação. A técnica empregada era francamente empírica, uma vez que a ciência ainda não dera sua contribuição, mas, mesmo assim, dava resultados. Esses métodos de cultura seca desenvolveram-se no Canadá e na Austrália. Novas variedades de trigo, suportando bem a seca, foram obtidas; outras foram produzidas para serem cultivadas na parte setentrional da zona cultivável do Canadá, onde os meses de verão são favoráveis mas onde logo no outono aparecem as geadas fatais, antes de amadurecerem as antigas variedades as espécies selecionadas amadureciam mais cedo. Esse trabalho foi prosseguido e já está sendo levado a efeito na U.R.S.S. As áreas cultivadas estendem-se assim cada vez mais. — *Sir John Russell* — R.S.P. — Dezembro — 1949.