FUNCIONÁRIO PÚBLICO — LIBERDADE DE EXPRESSÃO — PENA DISCIPLINAR

— O funcionário público, mesmo fora de suas funções, deve respeito a seus superiores.

— Constitui falta disciplinar a censura injuriosa, por telegrama, a órgão legislativo.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL

Ajenor Barbosa Alegria *versus* Prefeitura do Distrito Federal
Mandado de segurança n.º 1.062 — Relator: Sr. Desembargador HOMERO PINHO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos de mandado de segurança n.º 1.062, em o qual é requerente Ajenor Barbosa Alegria, sendo requerido o Prefeito do Distrito Federal:

Acordam, por unanimidade de votos, os Juízes da 2.ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, in-

---

COMENTÁRIO

O FUNCIONÁRIO PÚBLICO E A LIBERDADE DE EXPRESSÃO

1. O acórdão da 2.ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, exarado no mandado de segurança n.º 1.062, focaliza um aspecto relevante do regime jurídico da função pública. A tese de que essa relação jurídica subordina-se a um conteúdo estatutário e não contratual, domina a doutrina e a jurisprudência, não obstante respeitáveis opiniões em contrário.[1] É que, segundo a antiga definição do Supremo Tribunal Federal, em acórdão de 21 de outubro de 1922, "os cargos públicos são criados para satisfazer às exigências do serviço público e não para atender aos interêsses dos funcionários" (*Revista do Supremo Tribunal*, vol. 51, pág. 140). Na lição de Sá Viana, "cargo é serviço da Nação e não patrimônio utilizado ou não, à vontade, quando fôr conveniente e útil a quem o tem como seu, arbitràriamente" (*Pareceres do Consultor Geral da República*, janeiro a julho de 1919, pág. 169).

O exercício da função pública cria determinados impedimentos ou limitações que se projetam além da esfera do serviço e afetam a atividade privada do funcionário. A garantia da disciplina e da moralidade administrativas impõe restrições à liberdade individual, cabendo à lei estabelecer as proibições e deveres dos funcionários públicos.

Mesmo fora das atribuições de seu cargo, sofre o funcionário a projeção dos efeitos da investidura que chega a alcançar o livre gôzo de direitos políticos, sem desdouro da feição democrática do sistema administrativo.

---

1 Ver, a respeito, meu trabalho sob o título: "Natureza estatutária da função pública", *in* Revista *de Direito Administrativo*, vol. 35, p. 54/v.

deferir, por incabível, a segurança impetrada, pagas as custas na forma da lei.

Assim decidem porque, com efeito, a punição administrativa imposta ao requerente em conseqüência à falta grave cometida, como funcionário municipal, contra a Câmara Municipal, em telegrama acrimonioso dirigido a seu "Presidente e demais Vereadores Municipais", não constitui ilegalidade ou abuso do poder de parte do Prefeito Municipal

---

2 — No regime inglês é tradicional a neutralidade política dos *civil servants*. Desde 1701 — informa Gaudemet [2] — o Ato de Estabelecimento interdita aos agentes remunerados da coroa o acesso à Câmara dos Comuns. Em virtude da regulamentação das Ordens de 1910 e 1927, o *civil servant* britânico não pode dirigir proclamação aos eleitores, nem praticar qualquer ato de candidatura às funções eletivas sem, prèviamente, se aposentar ou se exonerar. O laço da função pública é, em suma, incompatível com o mandato parlamentar, constituindo causa de inelegibilidade. A aceitação de uma função pública provoca, também, a perda do assento na Câmara dos Comuns.

Os entraves à atividade política dos funcionários não se limitam, na Grã-Bretanha, à militança parlamentar. O direito de voto e a filiação partidária lhe são franqueados, mas "o *civil servant* não deve tomar parte em controvérsias políticas", determina o Manual do Tesouro, de 1946. Quando se fêz a revisão do "Servant of the Crown Order", de 1927, o relatório da comissão nomeada pelo govêrno (*Report of the Committee on the political activities of civil servants* — junho de 1949) sugeriu ao Parlamento a manutenção do regime de neutralidade política dos servidores públicos.

Não obstante a censura ardente de Laski,[3] o princípio de isenção política é, ainda, um dos alicerces da organização do serviço público inglês.

3 — É, igualmente, conhecida a tendência clássica do direito administrativo francês com referência ao equilíbrio entre o interêsse do serviço público e as liberdades individuais. O funcionário não é, ali, um cidadão comum, mas, como o chamou Hauriou, "un citoyen spécial".[4] O Estatuto dos Funcionários de 1946 veda a anotação, nos assentamentos funcionais, das opiniões políticas, filosóficas ou religiosas dos funcionários públicos (art. 16), reconhece-lhes o direito de associação sindical (art. 6), mas estabelece, além de interdições relativas ao exercício de atividades privadas, que se estendem, em certos casos, à pessoa do cônjuge (arts. 8 a 10), o dever de discrição profissional

---

2 Paul-Marie Gaudemet, "Le Civil Service Britannique", p. 144.

Ver, ainda, sôbre o assunto: Luiz Simões Lopes, "Os funcionários públicos e as atividades político-partidárias", *in* Revista de Direito Administrativo, vol. II, p. 418. Quanto à neutralidade política nos Estados Unidos, em que o princípio é tradicional, ver: H. Eliot Kaplan, "Neutralidade política do serviço civil", *in* Revista de Direito Administrativo, vol. 5, p. 336.

3 Harold Laski, "Reflexions on the Constitution", p. 189.

4 Maurice Hauriou, "Précis de Droit Administratif et de Droit Public", p. 744. Entre nós, Luiz Gallotti observou que "a liberdade do cidadão é mais ampla do que a do funcionário" (voto no mandado de segurança n. 1.390 — DJ. 5-1-53, p. 8).

que o puniu, mas, ao contrário, encontra apoio legal em o disposto em o artigo 218, parágrafo único, do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da Prefeitura do Distrito Federal.

Pretendeu o requerente excusar-se da penalidade em aprêço alegando ter agido na qualidade de "cidadão" e não de "funcionário", como se possível fôsse essa subversiva distinção em ordem a

---

(art. 13). Um certo grau de lealdade ao serviço público, mesmo fora da função, é exigido, sob a inspiração do princípio hierárquico. O Conselho de Estado, em aresto no caso *Ville d'Armentières* (11 de julho de 1939), declarou legal a penalidade imposta a um Secretário da Prefeitura que se extremara em violentas críticas, pela imprensa, ao seu superior,[5] assim como, no caso *Bouzanquet* (11 de janeiro de 1935), considerou como falta disciplinar o desregramento do funcionário durante uma manifestação política.[6] Mais recentemente, o Conselho de Estado, no caso *Teissier* (13 de março de 1953), manteve o ato de exoneração do diretor do Centro Nacional de Pesquisas Científicas pela solidariedade a um manifesto publicado na imprensa e reputado injurioso ao govêrno.[7]

Alain Plantey, em obra recentíssima, assinala vários casos em que, segundo a jurisprudência francêsa, a autoridade administrativa pode, por extensão, considerar como falta disciplinar a conduta pessoal do funcionário.[8]

Foi, contudo Philippe Biays quem melhor estudou, na França, as obrigações do funcionário fora do serviço.[9] Mostra a necessidade de conciliar a liberdade de opinião política, inata ao regime democrático, com os imperativos da função pública e a coesão da máquina governamental e conclui no sentido de que "le but de l'institution auquel collabore le fonctionnaire exige la limitation, on nom de l'interêt public, des intérêts privés des fonctionnaires".

4 — A decisão do Tribunal de Justiça do Distrito Federal não se alteia à apreciação dos direitos políticos dos funcionários. Cuida, em campo mais restrito, das limitações à liberdade de expressão.

Proclama, com acêrto, a impossibilidade de dissociar a figura do cidadão e a do funcionário que se confundem no ato de crítica às decisões ou orientações do poder público. Afirma que "o respeito que o funcionário deve a seus superiores, ainda mesmo fora de suas funções, é uma imposição hierárquica" e acolhe, como violação do dever funcional, a censura insólita e injuriosa ao órgão legislativo local.

O Tribunal Federal de Recursos, em hipótese semelhante, também qualificou como ilegal a atitude de um funcionário que, pela imprensa, criticou em têrmos impróprios a administração da estrada de ferro

---

5 Laubadère, "Traité élémentaire de Droit Administratif", 1953, p. 698.
6 Duez e Debeyre, "Traité de Droit Administratif", 1952, p. 672.
7 Juris classeur administratif — fasc. 180, n. 219.
8 Alain Plantey, "Traité pratique de la fonction publique", p. 184.
9 Philippe Biays, "Les obligations du fonctionnaire en dehors de son service", *in* Recueil Dalloz, 1954. Chronique, p. 106/s. Ver também Morange, "La liberté d'opinion des fonctionnaires publics" — Recueil Dalloz, 1953, Chronique, p. 153.

admitir-se-lhe, sob aquela invocação, a liberdade de censura, contumeliosa a atos de seus superiores hierárquicos.

O respeito que o funcionário deve a seus superiores, ainda mesmo fora de suas funções, é uma imposição hierárquica, universalmente pacífica, de modo que a proibição de *"censurar pela imprensa ou outro qualquer meio as autoridades constituídas ou criticar os atos da administração"*, com a ressalva de poder apreciá-los *em trabalho devidamente asinado, "do ponto de vista doutrinário, com o fito de colaboração e cooperação"*, inscrita em o aludido artigo 218, parágrafo único do Estatuto dos

---

a que servia (acórdão no recurso de mandado de segurança n. 1.703 — *Diário da Justiça*, de 8 de setembro de 1953, pág. 2.577).

Também na instância administrativa, o Ministro do Trabalho, aprovando excelente parecer do então Consultor Jurídico Oscar Saraiva, manteve a punição de servidor autárquico que se excedera em críticas formuladas em entrevista na imprensa (*Revista de Direito Administrativo*, vol. 22, pág. 310).

O texto legal aplicado (art. 218, parágrafo único, do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da Prefeitura do Distrito Federal; art. 225, n. I, do antigo Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União) estabelece que ao funcionário é proibido "censurar, pela imprensa ou outro qualquer meio, as autoridades constitucionais, 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".

O moderno Estatuto federal (Lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1952, art. 195, n. I) exprime a interdição em nova fórmula, assim concebida :

"Ao funcionário é proibido:

I — Referir-se de modo depreciativo em informação, parecer ou despacho, às autoridades e atos da administração pública, podendo, porém, em trabalho assinado, criticá-los do ponto de vista doutrinário ou da organização do serviço".

A essência do preceito, não obstante a variação de forma, subsiste inalterada, conciliando-se a livre expressão do pensamento com a defesa da disciplina e da hierarquia. A fronteira entre a forma legítima ou abusiva da crítica às instituições administrativas increve-se, em suma, na configuração material do elemento subjetivo da ação. A crítica ponderada e construtiva, embora divergente das soluções adotadas pela administração, corresponde ao exercício normal de direito; a lei preserva apenas a dignidade da função pública, acobertando-a de censuras maliciosas ou agressivas, que exprimem intuitos subalternos de desmoralização ou desfôrço pessoal. Em tal hipótese, desatende o funcionário a um dos deveres essenciais da função pública, que é o de "lealdade às instituições constitucionais e administrativas a que servir" (*Estatuto*, art. 194, n. V).

CAIO TÁCITO

Professor na Faculdade de Direito da Universidade do Distrito Federal

Funcionários Civis da Prefeitura do Distrito Federal, é uma proibição legítima.

O requerente não apreciou nem um ato da Câmara Municipal, *em trabalho doutrinário com o fito de colaboração ou cooperação*, mas apenas a ela se dirigiu em telegrama vazado em têrmos altamente injuriosos (v. transcrição, item 3, inicial fls. 4) a seus membros e, pois, com quebra daqueles deveres funcionais a que está adstrito de onde, pois, a legitimidade da pena que lhe foi imposta.

Ora, tratando-se, pois, na espécie, de ato disciplinar emanado de autoridade competente e praticado com observância de formalidade essencial, não cabe contra êle o presente mandado de segurança (art. 5.º, II, Lei n.º 1.533, de 31 de dezembro de 1951) que por isso é denegado.

Distrito Federal, 11 de agôsto de 1955. — *Dr. Homero Pinho*, Presidente e Relator. — *Omar Dutra*. — *Vicente de Faria Coelho*.

Ciente. Rio, 18-8-1955. — *Fernando Maximiliano*.