AS OBRIGAÇÕES DO SERVIDOR PÚBLICO FORA DE SEU SERVIÇO

PHILIPPE BIAYS
Encarregado de trabalhos práticos
na Faculdade de Direito de Paris

SUMÁRIO: *Introdução — As obrigações de caráter administrativo — Disciplina do Serviço — Obrigações de caráter político — Obrigações para com a Nação — Obrigações para com o regime político — Obrigações para com o Govêrno estabelecido — Conclusão.*

* INTRODUÇÃO

O Estatuto do funcionário foi elaborado, segundo a fórmula de Hauriou, em tôrno da idéia de que êste é um cidadão especial, sujeito a obrigações que em nada se confundem com as dos demais cidadãos. O fato de que o servidor detém uma parcela, por pequena que seja, de poder público, exige de sua parte submissão a uma série de obrigações particulares. [1]

A aplicação dos princípios democráticos leva a reconhecer-se, ao funcionário, perfeita igualdade no cotejo com os outros cidadãos. Mas as necessidades da hierarquia e da disciplina impedem a aceitação pura e simples dêste ponto de vista. O pertencer à função pública obsta o pleno exercício, pelo servidor, de suas liberdades, seja no exercício de suas funções, seja fora de seu serviço.

Que, no exercício de suas funções esteja o servidor submetido a uma série de obrigações que não são as dos demais cidadãos, é coisa normal. É razoável que a liberdade de ação do funcionário seja limitada; esta limitação é necessária para que os governantes e as autoridades públicas competentes possam cumprir o seu dever de administrar e de fazer funcionar o serviço segundo as necessidades do interêsse geral. Vinculado pelo dever da obediência, o funcionário tem uma tarefa a cumprir, sendo necessário consagrar-lhe todos os instantes que passa em seu serviço. Não é, decerto, em seu local de

---

* *Nota da Redação:* — (Tradução do Recueil Dalloz, 1954, 23.º caderno, 19 de junho de 1954, Paris, *Jurisprudence Générale Dalloz.* Crônica XVIII, p. 105-112). Todos os dispositivos legais mencionados no decurso dêste trabalho referem-se ao direito positivo francês. Tradutor *Georges D. Landau.*

1 V. Duez e Debeyre, *Traité de droit administratif*, 1952, p. 671-674; A. de Laubadère, *Traité élémentaire de droit administr.*, 1953, p. 697-698; M. Waline, *Traité élém. de droit administr.*, 6.ª ed., 1950, p. 339-342.

trabalho que o servidor poderá ceder aos atrativos da política: "A repartição não é um *forum*."

Fêz-se durante muito tempo uma distinção particular entre duas liberdades, cujo exercício, de parte do funcionário, é inseparável de sua atividade profissional, e cuja compatibilidade com o prinrípio da hierarquia administrativa se discutia: a liberdade sindical e a liberdade de greve.

Assim, pois, no exercício de suas funções, o servidor figura como uma categoria especial de cidadão.

Mas, uma vez cumprida a sua tarefa, terminadas as suas horas de "serviço", não volta o funcionário a igualar-se a todos os outros cidadãos? Não será acaso normal que, fora de sua repartição, êle recupere a liberdade de movimentos comum a todo cidadão, a qualquer simples particular? [2]

Embora seja um cidadão especial, o funcionário de modo nenhum é um cidadão diminuído, atingido por alguma *capitis diminutio* que faria dos agentes públicos cidadãos de segunda classe. Não obstante, a função é uma espécie de túnica de Nessus que o servidor não pode despir por completo.

Com efeito, não existe solução de continuidade, nenhuma brecha aberta entre o serviço e o que ocorre fora dêle. A liberdade do funcionário fora da repartição é limitada em sua vida extraprofissional: de um lado, na vida privada, e de outro, na vida política.

As necessidades do serviço, em primeiro lugar, impõem ao funcionário, fora de suas funções, uma série de obrigações. A utilização que êle faz de seu tempo de folga não deve absorver as suas fôrças e sua atividade ao ponto de pô-lo em estado de inferioridade, sob o ângulo meramente técnico, para o cumprimento de sua tarefa de funcionário, que é a sua missão primordial. Ademais, é preciso ter em mente que o servidor deve manter um grau de dignidade que lhe permita desempenhar de modo satisfatório o seu emprêgo público. A autoridade do funcionário em seu pôsto depende, em certa medida, da atitude por êle observada fora de sua repartição. "O laço entre o funcionário público e o serviço excede o tempo durante o qual êste é desempenhado; ultrapassa o lugar onde o cargo é exercido." [3]

Em segundo lugar, a vida política do funcionário fora de sua repartição está sujeita a uma série de obrigações. É preciso, todavia, partir do princípio de que a liberdade política existe para o funcionário como para todos os outros cidadãos. Esta liberdade vincula-se à essência mesma da democracia. O servidor se torna um zelador, um propagandista do govêrno constituído, sòmente nos países totalitários ou sob o *"spoil system"* americano, condenado pela lei de 10 de janeiro de 1883 [4], em virtude do qual cada mudança de orientação

---

2 Rolland, *Cours de droit administratif*, doutorado, Paris, 1942-43, p. 260.

3 Rolland, *Cours*, obra citada, p. 261.

4 Após o assassinato do Presidente Garfield em 2 de julho de 1881, por um pretendente a emprêgo público que não fôra satisfeito, o Congresso americano votou a lei de 10 de janeiro de 1883, conhecida sob o nome de *Pendleton Act*, que pôs fim ao *spoil system*, através da instituição de concursos de recrutamento para numerosos cargos não-eletivos.

política era acompanhada de uma renovação do pessoal das administrações públicas, excluia tôda liberdade de opinião do funcionário. [5]

Em França os textos consagram a liberdade de vida política do servidor fora do âmbito de seu serviço. A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão proclama, em seu artigo 10, que "ninguém será molestado em razão de suas opiniões, mesmo as religiosas, desde que a sua manifestação não perturbe a ordem pública estabelecida pela lei", e o artigo 11 explicita: "A livre comunicação dos pensamentos e das opiniões é um dos mais preciosos direitos do homem; todo cidadão pode, portanto, falar, escrever e imprimir livremente, ressalvada a responsabilidade pelo abuso desta liberdade, nos casos determinados em lei." A doutrina, unânime, reconheceu que, não havendo ocorrido nenhum texto legal para limitar o campo de aplicação desta liberdade em detrimento dos servidores públicos, podiam êstes reivindicar aquêles benefícios como todos os outros cidadãos. A liberdade de opinião dos funcionários é ainda muito mais certa, no plano do direito positivo, desde a entrada em vigor da Constituição de 27 de outubro de 1946. Em seu Preâmbulo, com efeito, restitui ela o valor constitucional à Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789. O mesmo Preâmbulo precisa, em sua alínea 5.ª, que "ninguém será lesado em seu trabalho ou em seu emprêgo por motivo de suas origens, opiniões ou crenças". Por fim o artigo 16 da lei de 19 de outubro de 1946, que estatui o desempenho da função pública, dispõe que "não poderá figurar nos assentamentos individuais do funcionário menção nenhuma às opiniões politicas, filosóficas ou religiosas do interessado", o que significa claramente que, em caso nenhum, poderia o servidor ser prejudicado sob êste triplo ponto de vista.

A liberdade de opinião política, que condiciona a liberdade de consciência, a liberdade de expressão, a liberdade de reunião, aparece destarte assegurada ao funcionário, fora de seu serviço, de forma completa.

Sem embargo, deve-se conciliar esta liberdade com os imperativos da função pública e a necessária coesão da ação governamental. Na verdade, se a liberdade é uma coisa, a *manifestação* desta liberdade é outra. Assim o funcionário será submetido a um conjunto de deveres exteriores ao seu serviço, no que tange às *manifestações* de sua vida política em face do Govêrno ao qual serve, deveres êstes, aliás, consideràvelmente reforçados para certos funcionários.

As obrigações do servidor fora de sua repartição apresentam, por conseguinte, um aspecto administrativo e um aspecto político.

Aspecto administrativo: as necessidades do serviço — com os seus imperativos de imparcialidade e de disciplina — imporão ao funcionário uma série de obrigações.

Aspecto político: o Estado, a cujo serviço se encontra o funcionário, exigirá dêste, fora de suas funções, uma certa atitude a seu respeito.

O artigo 5.º da lei de 14 de setembro de 1941 sôbre o estatuto da função pública, declarada nula pela ordenação de 9 de agôsto

5 Cf. G. Morange, *La liberté d'opinion des fonctionnaires publics*. crônica D. 1953, p. 153.

de 1944 abrangia perfeitamente êste conjunto de obrigações de parte do funcionário fora do serviço. "O funcionário deve em sua vida privada evitar tudo o que possa, por sua natureza, comprometer a dignidade da função pública; deve, em quaisquer circunstâncias, respeitar e fazer com que seja respeitada a autoridade do Estado."

Com efeito, o próprio conceito de função pública realiza uma verdadeira osmose entre o administrativo e o político.

I — AS OBRIGAÇÕES DE CARÁTER ADMINISTRATIVO DO SERVIDOR FORA DE SEU SERVIÇO

Faz-se mister remontar ao princípio que está no fundamento da organização da função pública. É preciso partir desta idéia, de que a situação do servidor deve ser estabelecida sob o ponto de vista do interêsse do serviço público. As regras desta situação devem ser concebidas de modo a assegurar o bom funcionamento do serviço público, não devendo existir tais regras senão na medida em que forem necessárias. Deverão ser reforçadas se se constatar que tal refôrço é de molde a facilitar a consecução do objetivo visado. A extensão dessas obrigações estranhas ao serviço fica, pois, essencialmente condicionada às necessidades do mesmo.

Por um lado, certas obrigações do funcionário fora de suas funções são decretadas para garantir a *independência do serviço*. Por outro lado, impõem-se ao servidor deveres suplementares, exteriores ao seu cargo, para garantir a *disciplina* do serviço.

A — *As obrigações do servidor fora de suas funções, e a independência do serviço*

Certas obrigações do servidor, fora de suas funções, são decretadas no interêsse do serviço, a fim de lhe garantir a independência. Não existe, na verdade, absoluta solução de continuidade entre o serviço e o que se passa fora dêle. O que ocorre fora da repartição tende a agir sôbre a independência do funcionário, e, portanto, do serviço. Para assegurar a sua independência — e garantir a do serviço — ver-se-á submetido o funcionário a um conjunto de deveres, além dos atinentes às suas funções:

— Deveres que têm por fim garantir a independência do servidor na função pública por êle exercida.

— Deveres que têm por fim garantir a independência do servidor em relação aos administrados.

Uma série de dispositivos[6] tem por objetivo em primeiro lugar garantir o total devotamento do servidor ao seu cargo, impedindo-o de exercer alhures interêsses passíveis de colisão com os seus deveres funcionais. Está, pois, regulamentada a atividade profissional *paralela* do funcionário.

Um decreto de 4 de abril de 1934, em seu artigo 6.º, já vedara a todos os funcionários o preenchimento, fora de seu serviço, das

6 Para todos os textos referentes ao Estatuto dos funcionários, consulte-se C. Senégas, *Les droits et obligations des fonctionnaires*, 1953.

funções de diretor, administrador, consultor técnico, jurídico ou fiscal nas sociedades comerciais, industriais e financeiras. No mesmo sentido, a lei de 11 de janeiro de 1936 interditou aos funcionários o declinarem e fazerem publicar a sua condição, em seguida aos seus nomes, em prospectos e anúncios das emprêsas de finalidades comerciais, industriais ou financeiras.

Os artigos 8.º e 9.º da lei de 19 de outubro de 1946, que estabelece o Estatuto dos Funcionários Públicos, fixam o princípio da incompatibilidade da condição de funcionários com certas atividades. Estipula o artigo 8.º: "É vedado a todo funcionário, qualquer que seja o seu cargo, possuir, por si mesmo ou por interposta pessoa, e sob qualquer título, em uma emprêsa sujeita ao contrôle de sua administração ou serviço, interêsses suscetíveis de comprometer a sua *independência*." A jurisprudência administrativa sanciona tal interdição. Assim no aresto *Pourcher*, de 6 de julho de 1952 [7], o Conselho de Estado indeferiu a petição do diretor do Estabelecimento regional de navegação aérea da Algéria, que fôra condenado a um retrocesso ao cargo inicial de sua carreira e à transferência para a metrópole, tendo em vista que êste funcionário participara simultânea e ativamente em numerosas emprêsas particulares que, quase tôdas, passaram a ser fornecedoras da repartição por êle dirigida.

Nos têrmos do art. 9.º, "é vedado a todo funcionário o exercício, a título profissional, de atividades privadas lucrativas de qualquer natureza; as condições em que, excepcionalmente, poderá ser levantada esta interdição, estão estabelecidas pelo decreto de 29 de outubro de 1936 e nos textos subseqüentes".

Esta noção — da proibição do exercício de uma atividade particular — já fôra desenvolvida no decreto-lei de 29 de outubro de 1936 [8], modificado pela ordenação de 25 de agôsto de 1944 e pela lei de 20 de setembro de 1948, relativa às acumulações de cargos e vencimentos. Estipulava êsse decreto-lei, em seu artigo 1.º: "É vedado aos funcionários, agentes e trabalhadores dos serviços públicos do Estado, dos departamentos e das comunas, repartições (offices), estabelecimentos públicos e colônias, o exercício de uma profissão industrial ou comercial, o desempenho de um cargo privado remunerado, ou a execução, a título particular, de um trabalho mediante pagamento."

A lei de 28 de abril de 1952, que estatui a situação do pessoal público das comunas, reproduziu tais disposições, em seus artigos 4.º e 5.º.

O Conselho de Estado, chamado a pronunciar-se acêrca da questão de saber se um funcionário pode fora de seu serviço, ser membro do Conselho de Administração de uma sociedade anônima respondeu pela negativa em seu acórdão de 9 de fevereiro de 1949, considerando "que por um lado, do disposto na lei de 19 de outubro de 1946 e no decreto de 29 de outubro de 1936, modificado, e dos trabalhos prepa-

---

7 *Recueil du Conseil d'État*, p. 297, parecer do Sr. Comissário do Govêrno Gazier.

8 D. P. 1937. 4. 49, Cf. também a Instrução de 15 de junho de 1937 (*Journal Officiel* de 19 e 22 de junho de 1937), completada pelas Circulares n.º 88, B/6, de 28 de julho de 1945, e n.º 55-B/6, de 20 de abril de 1946.

ratórios da lei de 19 de outubro de 1946, resulta que, sendo o objetivo de uma sociedade anônima, em princípio, a consecução de um lucro, o exercício das funções de administrador de tal sociedade é, por isto mesmo, uma atividade privada lucrativa interdita pelos dispositivos constantes do art. 9.º da lei de 19 de outubro de 1936; que, por outro lado, esta proibição não seria passível de aplicação ao caso de uma sociedade que, embora revestida do aspecto de uma sociedade anônima, visa na realidade, um propósito desinteressado".

O fato de se desligar um funcionário de seu serviço não o isenta inteiramente de dependência em relação às suas antigas funções, quer se trate do servidor pôsto em disponibilidade, quer do servidor aposentado.

No que concerne ao primeiro [9], — que continua a pertencer ao seu quadro de origem — convém recordar que permanece sujeito às interdições previstas nos artigos 8.º e 9.º da lei de 19 de outubro de 1946, a saber, a proibição de possuir interêsses cuja natureza possa comprometer a independência do funcionário.

A fim de verificar se o servidor em disponibilidade respeita tais determinações, deve a autoridade administrativa, em obediência ao art. 119 do Estatuto Geral, certificar-se, por meio de inquéritos, realizados em qualquer época e no mínimo duas vêzes por ano, que a atividade do funcionário pôsto em disponibilidade realmente corresponde aos motivos por efeito dos quais foi colocado nesta posição.

No que se refere ao funcionário aposentado, intervieram os textos legais para evitar que êle ponha a sua experiência, seus conhecimentos e, em alguns casos, as suas relações, à disposição de interêsses particulares cuja vigilância lhe estava antigamente afeta. Nos têrmos do art. 136 do Estatuto Geral, certas atividades privadas são proibidas ao funcionário, após o seu afastamento do serviço, e, segundo a sua categoria, durante dois, quatro ou seis anos.

Todavia, a êsse princípio de interdição de atividade anexa, escapam algumas exceções e abrandamentos de ordem prática: de um lado, para a produção de obras científicas, literárias ou artísticas, e de outro, em benefício dos membros do magistério, que podem exercer as profissões liberais decorrentes da natureza de suas funções. A mesma interdição aplica-se aos litígios pertinentes a jurisdições estrangeiras ou que envolvam potências estrangeiras, salvo prévia autorização dada pelo competente Ministro de Estado.

É ainda, em segundo lugar, a idéia de independência — mas desta vez a independência do funcionário em relação aos administrados — que vai acarretar para o servidor uma série de obrigações estranhas ao seu serviço.

Em princípio, o funcionário não tem que prestar contas das atividades de seu cônjuge. Não obstante, o art. 10 do Estatuto declara que, quando o cônjuge do servidor exerce uma atividade privada lucrativa a título profissional, "o funcionário deve declarar êste fato

---

9 Acêrca da situação jurídica do servidor em disponibilidade, V. os artigos 114, 115, 119 e 129 da lei de 19 de outubro de 1946; e o título II, Seção 2, capítulo 1.º da Instrução n.º 3, de 1.º de agôsto de 1947 (D. 1947. 306)

à Administração, e a autoridade competente tomará, quando cabíveis, as medidas adequadas à salvaguarda dos interêsses do serviço, depois de ouvida a comissão administrativa paritária". Neste caso, trata-se òbviamente de uma questão de bom senso. Não há nenhum inconveniente, por exemplo, em que a mulher do carteiro mantenha uma mercearia; o mesmo não se daria, contudo, se a espôsa do fiscal dos impostos diretos abrisse um escritório de contencioso fiscal. O funcionário não se torna passível de nenhuma sanção disciplinar em conseqüência do fato. Não se pode obrigá-lo a fazer cessar a atividade de seu cônjuge, mas a Administração pode tomar medidas de precaução, legitimadas pelo interêsse do serviço, como, por exemplo, mudar as atividades ou a residência do funcionário, quando inconvenientes tendo-se em vista a atividade do cônjuge. [10]

O Conselho de Estado, lembra, em um aresto de 17 de fevereiro de 1922 [11], que "a autorização marital exigida a tôda mulher casada comerciante... não poderia ser dada pelos funcionários senão em condições compatíveis com os deveres gerais pertinentes a suas funções; que, ao se reservar o direito de exercer, nesta conexão, um contrôle prévio destinado a lhe permitir apreciar, em cada caso de espécie, se a profissão ou o comércio que a mulher de um de seus subordinados se propõe a exercer é de molde a ferir a dignidade ou a "independência" dêste último, o Chefe de Polícia agiu dentro do limite dos poderes, que lhe incumbem, de zelar pelo bom funcionamento dos serviços a êle cometidos".

O decreto de 19 de junho de 1950, que regula a situação dos prefeitos, dispõe, em seu art. 23, que não lhes é facultado desempenhar as suas funções em um departamento onde o seu cônjuge exerça uma atividade lucrativa, pública ou privada.

Precisa o art. 13 do Estatuto que os funcionários são obrigados à observância da discrição profissional, independentemente dos preceitos penais (art. 378 do Código Penal) relativos ao sigilo profissional, para tudo o que concerne aos fatos e às informações que tomam conhecimento por ocasião ou no exercício de suas funções. Impõe-se-lhes esta obrigação no desempenho de seus cargos evidentemente, mas também fora do serviço. Não se admite que o funcionário aufira vantagens do que pôde conhecer no decurso de suas funções [12] — e com isto subentendem-se, por exemplo, os agentes do fisco — para fora de sua repartição favorecer e informar Fulano ou Beltrano. [13]

A idéia da independência do serviço público está na base de tôdas as obrigações impostas aos funcionários fora de seu serviço. É uma

---

10 Cf. G. Vedel, *Cour de droit administratif*, Paris, licença 1951-1952, p. 715.

11 *Association professionnelle des inspecteurs de la police judiciaire (Rec. Cons. d'Et.*, p. 146).

12 Quanto à possibilidade de ser um servidor eximido do dever de sigilo profissional, para o fim de prestar depoimento perante uma comissão parlamentar de inquérito, veja-se a lei de 31 de outubro de 1953 (D. 1953.497).

13 Sôbre o dever de sigilo profissional dos funcionários, veja-se o Conselho de Estado de 6 de março de 1953, *Srta. Faucheux*, nota de M. Waline, *Revue de droit public*, 1953, p. 1030; nota de H. Suel, *Recueil Sirey*, 1953, 3.93, Cf. também Tunc, *Le secret professionnel et les relations administratives in Revue Administr.* 1948, n.º 3, Couturon, *Le secret professionnel des fonctionnaires*, tese, Paris, 1945.

idéia de *disciplina* inerente a certas funções públicas — dando-se a esta expressão o seu mais lato sentido — que está na origem dos deveres suplementares impostos aos servidores fora de suas funções.

B — *As obrigações do servidor fora de suas funções e a disciplina do serviço*

Pode parecer estranho, à primeira vista, o estabelecimento de uma certa correlação entre as obrigações do funcionário fora de seu serviço e a disciplina dêste. Afastado de sua função, estaria o servidor ainda submetido à disciplina do serviço? Deve-se responder pela afirmativa. A disciplina do serviço "persegue" os funcionários mesmo fora de seu trabalho, impondo-lhes obrigações em sua vida particular:

— seja quando a boa marcha do serviço puder ser afetada pela atitude, pelo comportamento dos funcionários em sua *conduta*,

— seja quando as necessidades do serviço justificarem uma intervenção administrativa na *vida familiar* de certos funcionários.

"A vida privada deve ser murada", dizia Royer-Collard. Em princípio, o funcionário desfruta em sua vida privada, de inteira liberdade de pensamento, de plena liberdade de atitudes. O art. 16 da lei de 19 de outubro de 1946 timbra em afirmar que "não poderá constar dos assentamentos individuais do servidor menção nenhuma das opiniões políticas, filosóficas ou religiosas do interessado".[14] Mas esta regra comporta uma limitação. Em nenhuma hipótese pode a liberdade do funcionário culminar no escândalo. O escândalo é o que mais teme a Administração. "Considerando", declara o Conselho de Estado em um aresto de 16 de julho de 1947, *Bensmain Ghalem Ben Hadj*, "que, em virtude de seus direitos gerais, cabe à Administração o direito de demitir os agentes culpados de faltas que impossibilitem a sua manutenção no exercício de suas funções, muito embora, tenham sido essas faltas cometidas fora das ditas funções..."

Subentende-se que êste dever, impôsto ao servidor em sua vida privada, é função da categoria do agente e da natureza do cargo que ocupa. Um escrivão de polícia em uma cidade da província pode tornar-se objeto de uma medida disciplinar por motivo do escândalo ocasionado por sua vida particular. E o Conselho de Estado no aresto *Féry*, de 22 de julho de 1949 faz questão de ressaltar que neste caso, a sanção foi legítima "em atenção às funções desempenhadas pelo requerente". No mesmo sentido, pode-se citar o aresto *Athiel*, de 6 de abril de 1951: "É de molde a justificar uma sanção disciplinar, relativa ao cargo que exerce, o fato de que um guarda mantenha as suas relações ou companhias duvidosas e incompatíveis com o dito cargo."

O Conselho de Estado controla a apreciação feita pela Administração. Recusa-se a anular as sanções disciplinares inflingidas aos funcionários quando foram irrogadas por "fatos maculadores da honra e da probidade", "considerando" — especifica, no aresto *Bérard*, de 3 de janeiro de 1947 — "que o senhor B..., inspetor de polícia, foi exonerado de suas funções em virtude de incidentes escandalosos nos quais esteve envolvido em 1937, em Oudjda, e que eram

14 Ver *infra*, nota 19.

de natureza a comprometer a sua honra". "Fatos de notório mau comportamento justificam uma recusa de reintegração," especifica um aresto *Senhora Ricon*, de 4 de julho de 1947. Mas por vêzes basta uma simples ofensa à dignidade do cargo. No aresto *Houssais*, de 9 de julho de 1948, o Conselho de Estado indefere o requerimento de um funcionário cuja mulher explorava uma loja de bebidas, "considerando que a nomeação dêste agente, subordinada que estava à cessação daquele negócio, pôde ser legalmente revogada pelo fato de que essa condição não fôra preenchida".

Em se tratando de independência do serviço como vimos, as obrigações recaem mesmo sôbre o funcionário saído do serviço. Neste caso, a Administração lança mão de seus "poderes gerais" — repetindo a fórmula do Conselho de Estado — "para exonerar servidores por motivo de fatos anteriores à sua nomeação, se êstes fatos, comprometendo gravemente a moralidade, são, por sua natureza, inconciliáveis com o exercício da função pública. Em um aresto *Sarrail*, de 5 de dezembro de 1930, o Conselho de Estado denega provimento ao recurso de um agente de polícia demitido pela Administração, porquanto, vários anos antes, fôra êle condenado a uma pena correcional, muito embora apagada por uma anistia. Ainda mais típico é o aresto *Grego*, de 16 maio de 1931. Após a realização de um concurso para o cargo de extranumerário do Fisco, a Administração vem a ter conhecimento de fatos graves inquinando a idoneidade de um candidato aprovado. Consultado, o Conselho de Estado rejeita a petição do candidato, "considerando que se o Senhor G... houvesse sido nomeado extranumerário, os atos em aprêço teriam justificado a sua exclusão logo após o seu ingresso no serviço de impostos".

Há muito mais; cargos existem para os quais a vida privada não se separa da vida pública. Nestes casos, a Administração não se contenta em sancionar disciplinarmente os fatos concernentes à conduta do funcionário, vai a ponto de intervir na vida familiar dos titulares dêsses cargos. A liberdade da vida particular será ainda restrita sob certos aspectos: o matrimônio e o domicílio.

No que se refere ao casamento, de há muito os textos legais subordinaram o de certos funcionários à necessidade de uma autorização dada por uma autoridade pública. Isto ocorria com os militares, em virtude de decretos remontando a 1808, e, com os diplomatas, por fôrça de um decreto de 18 de junho de 1841 (ver, desde então, para os militares dos exércitos de terra e mar, a lei de 31 de março de 1928, art. 58; decreto de 26 de outubro de 1937, art. 29; para os agentes diplomáticos e consulares, decreto de 19 de setembro de 1951, arts. 43 a 46). O artigo 6.º da lei de 14 de setembro de 1941, que dispunha sôbre o Estatuto, ia mais longe. Os regulamentos próprios de cada administração podiam subordinar o casamento dos funcionários a uma autorização do Secretário de Estado. A disposição era de considerável gravidade. Não se compreende que em *tôdas* as repartições apareçam regulamentos condicionando o matrimônio à necessidade de uma permissão. Nenhum dispositivo dêste gênero foi reproduzido na lei de 19 de outubro de 1946, que dispõe sôbre o Estatuto geral da função pública.

Outra limitação atual toca o domicílio de certos funcionários. Ainda neste caso, a lei de 14 de setembro de 1941 era muito mais geral, ao estipular que os regulamentos próprios de cada repartição poderiam compelir os servidores a fixar a sua residência, no interêsse do serviço, em um lugar determinado. Embora tal disposição geral não fôsse retomada na lei de 19 de outubro de 1946, nem por isso deixam certos servidores de estar obrigados a estabelecer a sua residência em lugar determinado. É o que ocorre com os magistrados. Também o prefeito tem o dever de residir na capital do departamento, e dêle não se pode ausentar sem autorização. O mesmo sucede com os militares, a quem não é facultado afastarem-se de sua guarnição senão mediante licença, cuja concessão depende do poder discricionário do respectivo comandante.

Todos os funcionários, contudo, participam em graus desiguais, do poder público: desde as autoridades administrativas que, por delegação ou instituição, detêm o direito de decisão, até os menores agentes executivos. Esta participação do servidor no poder público suscita o problema de sua subordinação ao Estado.

II — AS OBRIGAÇÕES, DE CARÁTER POLÍTICO, DO SERVIDOR FORA DE SEU SERVIÇO

Aborda-se aqui um problema de direito constitucional, vez que não é mais o funcionamento do serviço que está em jôgo, mas sim a aplicação dos princípios mesmos do regime democrático. A liberdade de opinião "no estado puro" é absoluta. Mas como a manifestação, pelos servidores, de suas opiniões pode pôr em perigo a estrutura do Estado democrático ou a coesão da ação governamental exercida em nome da maioria, as obrigações são impostas ao funcionário, fora de seu serviço, para com a Nação, o regime, o Govêrno.

A — *Obrigações do servidor, fora de seu serviço, para com a Nação*

Para todo funcionário, há um dever de lealdade para com a Nação. Êste dever se lhe impõe como a todos os outros cidadãos, mas, para êle, pode ser disciplinarmente sancionado. A obrigação em aprêço foi evocada em uma decisão do Conselho de Estado de 25 de janeiro de 1935, o aresto *Defrance*. O Senhor D..., servindo na direção da artilharia naval em Cherburgo, havia exclamado, durante uma reunião política: "É a bandeira vermelha que abaterá a ignóbil bandeira tricolor." A lei penal não sanciona o insulto à bandeira. Uma medida disciplinar — diminuição de antigüidade com retenção dos vencimentos durante um ano — foi imposta pelo Ministro da Marinha. O recurso impetrado pelo Senhor D... perante o Conselho de Estado foi rejeitado. A lealdade para com a Nação é uma noção esquiva. Poder-se-á ver uma violação dela na hipótese — aliás, hipótese limite — da recusa, de um diretor de escola, em participar das cerimônias oficiais organizadas por ocasião da comemoração do Armistício de 11 de novembro de 1918? O Conselho de Estado, no aresto *Vrecord* de 5 de novembro de 1952, ressaltou o caráter faltoso dessa abstenção e se recusou a anular a sanção disciplinar inflingida.

De certa forma o legislador sancionou de maneira mais geral esta obrigação de lealdade em matéria de depuração. Dessarte, pôde o Conselho de Estado considerar como uma infração a êste dever, suscetível de provocar — além da eventual cominação de sanções penais — a aplicação do direito disciplinar, o fato de haver um servidor colaborado com o inimigo ou de se ter entregue à propaganda em favor dêle. A propaganda, feita por um funcionário, fora de suas funções, declara o aresto *Pichon* de 18 de julho de 1947 em favor do movimento "A Rosa dos Ventos", justifica uma recusa de ressarcimento. O aresto *Carricaburu*, de 21 de fevereiro de 1947, é ainda mais claro. Nêle o Conselho de Estado negou-se a anular uma sanção disciplinar inflingida a um diretor de escola, "considerando que o Senhor C... manifestou com veemência, na escola e fora dela, opiniões favoráveis... à política de colaboração com a Alemanha". É certo que afirmações isoladas, proferidas em particular, não constituem fatos de molde a justificar uma punição segundo a ementa da ordenação de 27 de junho de 1944 sôbre a depuração administrativa; em conformidade com o que especifica o aresto *Gilbert*, de 8 de janeiro de 1948, sòmente podem ser interpretadas como propaganda afirmações exprimidas em público. A cumplicidade com o inimigo é contrária ao dever de lealdade do servidor para com o seu país, dever êste anterior, e estranho a qualquer texto legal. A propósito, é de se notar ainda que o funcionário permanece sujeito a tais obrigações de lealdade mesmo após a sua aposentadoria. O Conselho de Estado considerou válido, em um aresto *Brévié*, de 6 de janeiro de 1950, um decreto que visava, a título de depuração, um Governador de colônias, aposentado, por motivo de atos realizados por êle mesmo depois de sua admissão à aposentadoria. "Considerando", reza o aresto *Gilbert*, de 9 de janeiro de 1948, supramencionado, "que das disposições do art. 1.º da ordenação de 27 de junho de 1944, relativa à depuração administrativa, resulta que a todos os funcionários, em atividade ou aposentados, podem ser inflingidas sanções disciplinares em razão de seus atos..."

Mas esta obrigação de lealdade para com a Nação é de difícil formulação, motivo pelo qual o juiz administrativo freqüentemente se vale da lei penal para definir faltas de natureza duvidosa. O Conselho de Estado, referindo-se de modo implícito à lei penal de 28 de julho de 1894, que tem por objeto reprimir os movimentos anarquistas, negou-se a anular uma medida disciplinar condenando um funcionário por suas opiniões anarquistas, manifestadas fora do seu serviço. É a hipótese verificada no aresto *Chobeaux*, de 19 de dezembro de 1919, no qual o Conselho de Estado especifica que "não é inquinada de abuso de poder a medida disciplinar tomada contra um agente dos Correios, Telégrafos e Telefones (*P. T. T.*), motivada por artigos de jornal, escritos por êsse agente, e instigando à revolta os cidadãos".

Na realidade, porém, encontramo-nos aqui no limiar de um outro problema: a lealdade para com o regime [15].

15 Cf. K. Lowenstein. *Le contrôle législatif de l'extrémisme politique dans les démocraties européennes*, Rev. de publ. 1938, p. 727-732.

B — *Obrigações do servidor, fora de seu serviço, para com o regime político*

O aparecimento, em diferentes países, de um partido político visando à total supressão do Estado tal como nêles é concebido, e a uma subversão do regime estabelecido, fêz volver à atualidade êste outro aspecto da lealdade do funcionário: a lealdade para com o regime.

Em Portugal exige-se a todos os funcionários uma declaração, legalmente autenticada, de anticomunismo. O Conselho Federal suíço deliberou, em 5 de setembro de 1950, expulsar os comunistas dos serviços federais. Decidiu o Govêrno belga, em 12 de setembro de 1950, "afastar, de todos os serviços do Estado, as pessoas que apoiem abertamente a atividade de um grupo que haja sido qualificado, pelo Govêrno, de revolucionário ou de antinacional", medida que de fato visava aos comunistas. Na Grã-Bretanha, o Sr. Attlee declarava, nos Comuns, em 4 de abril de 1950: "A política do Govêrno consiste em certificar-se de que nenhum membro do partido comunista, nem pessoa associada a êsse partido, esteja empregada em trabalhos que interessem à segurança do Estado." Mas é sobretudo nos Estados Unidos, em virtude do poderoso apoio que, neste sentido, prestaram certos senadores, que esta obrigação de lealdade de parte dos funcionários para com o regime, conheceu amplitude considerável. A idéia de "defesa do regime" foi expandida para submeter os servidores americanos — e até mesmo os funcionários internacionais (!) — a uma série de medidas destinadas a pôr à prova a sua lealdade. Pela obrigação de responder a certos quesitos ou a determinados inquéritos, sob juramento, chegou-se à exclusão de todo servidor simplesmente suspeito de nutrir opiniões comunistas.

Todavia "é certo que, tôda vez que se esboça uma política no sentido de excluir da função pública os funcionários propagadores de lemas políticos, é difícil deter-se a meio caminho e não chegar à exclusão de todos os suspeitos, mesmo os que não sejam propagandistas" [16].

Em França, a questão foi levantada perante o Conselho de Estado. Em agôsto de 1953, o Secretário de Estado na Presidência do Conselho denegou, a cinco candidatos, inscrição no concurso de habilitação à Escola Nacional de Administração [17]. Havendo os interessados recorrido, o Conselho de Estado, estatuindo no contencioso, anulou, por seu aresto de 28 de maio de 1954, as decisões ministeriais [18]. O Comissário do Govêrno, Sr. Letourneur, havia afirmado que, dentre os motivos para a anulação, o Conselho de Estado podia

16 C. Chavanon, *Les fonctionnaires et la fonction publique,* curso professado no Instituto de Estudos Políticos em 1950-51, fasc. III, p. 174.

17 Cf. Morange, crônica supracitada, nota 5, e nota sob Cons. de Est. de 29 de julho de 1953, aresto *Lingois* (D.1954.99); Lavau *Le prétandu pouvoir discrétionnaire d'exclure un candidat d'un concours administratif* (T.C.P. 1953. I. 1128)

18 Do aresto de 28 de maio de 1954 (publ. na *Gazette du Palais* de 9/6/1954) parece resultar que uma das razões para a anulação foi a recusa, pelo Ministro, de dar os motivos para a sua resolução. Note-se, na espécie, a extensão do contrôle jurisdicional ao exercício do poder discricionário.

"reconhecer, como o sustentaram os recorrentes ao fornecerem uma série de presunções às quais o Secretário de Estado nada respondeu, que as exclusões inquinadas basearam-se em motivos políticos. Ora... as opiniões políticas que não se manifestem em condições incompatíveis com o exercício das funções solicitadas, não podem, legìtimamente, fundamentar um indeferimento do pedido de admissão ao concurso".

O Govêrno é periòdicamente acusado de excluir das funções públicas certos candidatos, por motivo de suas opiniões ou crenças. Aqui, porém, surge novo problema: o dos deveres do servidor face ao Govêrno estabelecido.

C — *Obrigações do servidor, fora de seu serviço, para com o Govêrno estabelecido*

Estas obrigações serão determinadas em função de dois princípios: o da democracia e o da hierarquia.

O princípio *democrático* assegura ao funcionário, fora de seu serviço, tôda a liberdade em relação ao Govêrno. Exige que não se reduza o servidor, fora do âmbito de seu trabalho, ao papel de zelador, de propagandista do Govêrno. Seria isto contrário ao Preâmbulo da Constituição de 27 de outubro de 1946 e ao art. 16 da lei de 19 de outubro de 1946, que timbra em assegurar que, nos assentamentos cadastrais do funcionário, não poderá figurar "menção nenhuma às opiniões políticas, filosóficas ou religiosas do interessado". A mais típica aplicação dêste princípio de liberdade é a que concerne aos funcionários do magistério. O princípio da liberdade de consciência deve ser conciliado com o da neutralidade e do *laicismo* do Estado [19]. O domínio exato das exigências da neutralidade e da laicidade situa-se ùnicamente no exercício das funções. É possível, contudo, que, na manifestação de sua liberdade de consciência, esteja o servidor adstrito mesmo fora de seu serviço, a uma certa reserva, ao que poderíamos denominar "a obrigação de tato".

Inversamente, o princípio *hierárquico* obsta uma total liberdade política do servidor fora de sua função. As invectivas dirigidas pelo funcionário contra os governantes, contra os seus próprios chefes, ferem como que uma espécie de sentimento das conveniências. E, o que é pìor, uma tal atitude do servidor, fora de seu trabalho, pode mais tarde impossibilitar-lhe o cumprimento satisfatório da tarefa a êle confiada em prol do bem comum.

Esta oposição entre os dois princípios encontra solução perante o Conselho de Estado, pela distinção, feita por êste órgão, entre funcionários técnicos e funcionários políticos. É em consideração a suas funções que se determinará a liberdade política de que pode usufruir o servidor fora de seu serviço.

A tecnicidade da função pública é o resultado da ampliação das atribuições do Estado, acarretando a criação de funções públicas nas

---

19 Cf. Cons. de Est. de 28 de abril de 1938, *Srta. Weiss* (D. P. 1939.3.41, nota de M. Waline e parecer do Sr. Comissário do Govêrno Dayras); de 4 de maio de 1948, *Connet*, e de 8 de dez. de 1948, *Srta. Pasteau* (Rec. Sirey, 1949.3.4), nota do Sr. Rivero; *(Rev. dr. publ.*, 1949, p. 75, nota do Sr. Waline).

quais o caráter técnico é predominante, e por vêzes exclusivo de qualquer traço político. O bom funcionamento do serviço requer do servidor simplesmente que êle conheça bem e execute corretamente a técnica exigida pelo serviço. Pouco importa que um engenheiro do Departamento de Obras ("Ponts et Chaussées") esteja animado de tais ou quais tendências políticas em relação ao Govêrno. Se essas tendências são hostis e êle as exterioriza fora do serviço, não se pode censurá-lo pelo fato [20].

A jurisprudência do Conselho de Estado confirma êste ponto de vista. No aresto *Chobeaux* de 19 de dezembro de 1919 referente a um operário montador dos Correios, Telégrafos e Telefones que publicara artigos injuriosos ao Govêrno vigente, o Conselho de Estado especifica que "nenhum dispositivo veda a colaboração em jornais políticos".

Recentemente, o legislador derrubou a última limitação à liberdade de ação do mestre-escola, autorizando-o, pela lei de 16 de fevereiro de 1946, a candidatar-se ao conselho municipal de sua comuna. Não obstante, êste princípio de ausência de obrigação de parte do servidor técnico, fora de seu serviço, para com o Govêrno, sofre uma exceção.

A tecnicidade do cargo de funcionário não dispensa êste, fora do exercício de suas funções, de evitar qualquer injúria, quer contra a Administração, quer contra os seus chefes diretos, quando essa atitude o impedir de, em seguida cumprir convenientemente as suas atribuições. A jurisprudência do Conselho de Estado sôbre a matéria é constante no sancionar êsse dever de discrição, de rserva de funcionário fora de seu trabalho. No aresto *Cidade de Armentières*, de 11 de julho de 1939, o prefeito demitira o secretário-geral da prefeitura. "Considerando", decide o Conselho de Estado, "que o Senhor G... [o secretário] se lançou a violentos ataques, por meio de artigos em jornais, contra o prefeito de Armentières, que, assim procedendo, incorreu em grande falta para com a reserva que lhe impunha a sua função de secretário-geral da prefeitura; que, nestas condições, cabia legalmente ao prefeito demití-lo...". Mas não se trata, no caso, senão de uma exceção.

Se o princípio da liberdade política do servidor fora de sua função constitui a regra para os funcionários técnicos, o mesmo não sucede com aquêles que, além de sua eventual natureza técnica, desempenham certo papel político. Verificam-se hipóteses em que a função pública assume um caráter político que, por vêzes, encobre o seu caráter técnico para dominá-lo. O Sr. Jean Donnedieu de Vabres, em suas conclusões sôbre o aresto *Teissier*, proferido pelo Conselho de Estado em 13 de março de 1953, fala de *função de autoridade*.

Compreende-se fàcilmente que, em tais funções políticas, impõe-se uma estreita subordinação do funcionário e que, assim, lhe podem ser recusadas as liberdades públicas reconhecidas aos demais cidadãos. Pode-se-lhe contestar o direito de manifestar, fora de seu serviço,

---

20 "A opinião geralmente admitida", escreve M. Waline (*Manuel de droit administr.* 4.ª ed., p. 295), "é que, ressalvados os funcionários *políticos*, os servidores são de modo geral senhores de suas opiniões, podendo mesmo, sem incorreção, manifestá-las, desde que o façam fora do serviço."

opiniões que comportem certa hostilidade para com o Govêrno. Dada a natureza política da função, o bom desempenho dela exige uma certa conformidade das idéias do servidor com os pontos de vista políticos do Govêrno no poder. A êste respeito, é preciso, ademais, observar-se uma certa gradação:

Para muitos funcionários, contenta-se o Govêrno, em geral, com uma simples fidelidade silenciosa, ou mesmo com a ausência de manifestações hostis face a êle. Para outros, porém, não se trata mais de uma fidelidade tácita, mas de verdadeiro conformismo.

Em primeiro lugar, sempre se admitiu que o servidor, sem embargo de sua qualidade de cidadão, deve abster-se de certas manifestações políticas fora de seu serviço. É característico um texto referente a êste assunto, a saber, o art. 14 da lei de 30 de agôsto de 1883, que dispõe sôbre a magistratura: "Ao corpo judiciário é vedada tôda deliberação política." Reserva feita a essa interdição, os magistrados são obrigados a uma independência absoluta em face da opinião do Govêrno que se encontra momentâneamente no poder.

No que tange ao exército, a Constituição de 1791 especificava: "Nenhuma corporação armada pode deliberar." Êste dispositivo foi textualmente reproduzido nas Constituições de 1793, do ano 3, do ano 8 e de 1848.

Semelhante lealdade para com o Govêrno no poder é, evidentemente, exigida do pessoal da polícia. Em um aresto *Magnin*, de 20 de fevereiro de 1952, o Conselho de Estado negou provimento ao recurso de um agente de polícia, condenado a uma pena disciplinar de seis meses de disponibilidade, "considerando que da instrução consta haver o Senhor M... distribuído, na via pública, e na proximidade de um pôsto policial, panfletos políticos [21]; que, muito embora tenha procedido a esta distribuição *vestido à paisana* e *fora de serviço*, o requerente, assim agindo, adotou uma atitude incompatível com a sua condição de cabo ("sous-brigadier") dos guardas-civis da Cidade de Paris".

Êste dever de reserva, exigido dos funcionários para com o Govêrno, ressalta particularmente no aresto *Teissier*, de 13/3/1953, já referido. O Senhor T..., diretor do Centro Nacional de Pesquisa Científica, fôra exonerado de suas funções após o envio de uma carta-aberta — por um movimento do qual era presidente honorário — contendo ataques violentos e injuriosos ao Govêrno. O Senhor T... defendeu-se ante o Conselho de Estado, alegando haver sido demitido por razões políticas, e que, assim fazendo, o Govêrno violara os princípios constitucionais e o Estatuto Geral da função pública. "Mas, quanto mais importante é o cargo e constitui uma função de autoridade", assinalou em seu parecer o Sr. Jean Donnedieu de Vabres, "tanto mais direito assiste ao Govêrno de esperar de quem o ocupa e, se em seu fôro interior, desaprova política do Govêrno, reserva na expressão dessa hostilidade." Essa manifestação antigovernamental não era admissível em consideração ao cargo ocupado. O Conselho de Estado seguiu o seu Comissário do Govêrno e rejeitou a petição.

---

21 Tratava-se, òbviamente, de panfletos hostis ao Govêrno estabelecido.

Tem sucedido que a essa ausência de exteriorizações hostis, exigida ao servidor, fora de seu serviço, com relação ao Govêrno do momento, se substitua, mediante a instauração de um juramento, uma obrigação de lealdade muito mais desenvolvida. A história constitucional revela que o juramento político sempre tem sido uma providência ilusória para a consolidação de um regime. Escrevia Chateaubriand, sob a Restauração: "Assim como se conta a idade dos veados pelo número de ramos de seus cornos, podem-se hoje contar as posições ocupadas por um homem pelo número de seus juramentos." "Senhor, dizia Talleyrand a Luiz-Felipe, "estou no meu décimo terceiro juramento. Desejaria que fôsse o último", e acrescentou que o juramento político é uma contra-senha para voltar ao espetáculo.

A Alemanha de Hitler e a Itália fascista haviam tornado compulsória para os funcionários a prestação de juramento perante o Chefe do Estado. O Govêrno de Vichy estabelecera, igualmente, um juramento de fidelidade à pessoa do Marechal Chefe do Estado, para os militares dos exércitos de terra, mar e ar, para os magistrados, para os ministros e altos funcionários públicos.

Mas é óbvio que, para êstes últimos, não se trata mais de ausência de manifestação hostil, ou mesmo de fidelidade silenciosa, mas de um verdadeiro *conformismo* com a orientação esposada pelo Govêrno no poder: é o caso, por exemplo, dos prefeitos, dos diretores de ministério, dos chefes dos serviços de manutenção da ordem ou da defesa nacional: trata-se, aqui, de servidores em cujos cargos predomina o caráter político.

Aliás, êste conformismo exigido aos funcionários de nível muito elevado decorre da própria lei. Com efeito, as alíneas 2 e 4 do art. 3.º da lei de 19 de outubro de 1946 dão a êsses servidores uma situação essencialmente revogável, mantida ou anulada discricionàriamente. A alínea 2 especifica que "os regulamentos privativos de cada repartição e serviço determinarão os cargos superiores cujo preenchimento fica à discrição do Govêrno", e a alínea 4 declara: "As nomeações para os cargos visados pela alínea 2 são essencialmente revogáveis."

O Conselho de Estado aplicou o art. 3.º da lei de 19 de outubro de 1946 nos arestos *Lavaud*, de 10 de dezembro de 1948, *Nègre*, de 24 de junho de 1949 e *Jugeau*, de 13 de novembro de 1952, decidindo sucessivamente, que os cargos de diretor de administração central de Ministério, de diretor da Agência France-Press e de diretor da Repartição nacional de estudos e pesquisas aeronáuticas são cargos para os quais a demissão é discricionária [22]. Os considerandos do aresto *Nègre* são particularmente precisos: "Tendo em conta a natureza do

22 Semelhante a êsses arestos é decisão do Conselho de Estado de 18 de abr. de 1947, *Jarrigion* (D. 1947. Somm. 37; *Rec. Sirey* 1948.3.33, nota do Sr. Rivero). O Senhor Jarrigion fôra, por decreto, exonerado de seu cargo de membro do conselho de administração da S. N. E. F. (Sociedade Nacional de Estradas de Ferro), por haver provocado os operários e empregados a entrarem em greve. O Conselho de Estado denegou o seu recurso, "considerando... que o requerente adotara uma atitude incompatível com a sua *condição* de administrador da emprêsa encarregada da exploração de um serviço público".

cargo do Senhor N... cabia ao Govêrno decidir, como fêz, no interêsse do serviço, a cessação de suas funções, conquanto nenhuma falta de ordem a motivar uma sanção disciplinar, lhe tenha sido imputada; que a oportunidade desta decisão não pode ser contenciosamente discutida perante o Conselho de Estado."

CONCLUSÃO

Assim, as obrigações do servidor fora de seu serviço não são idênticas às suas obrigações gerais de cidadão.

Em primeiro lugar, a finalidade da instituição com a qual colabora o servidor exige, em nome do interêsse público, a limitação dos interêsses privados dos funcionários.

Em segundo lugar, se a democracia é um regime no qual os direitos individuais são livremente exercidos pelos indivíduos, é também um regime em que a direção do Estado é assegurada por representantes investidos pela maioria. Ora se a natureza do regime democrático reclama a participação de todos os indivíduos na democracia, requer o interêsse público que, dentro de um Estado os governantes disponham de um aparelho administrativo pronto a obedecer. Em conseqüência, as liberdades e os direitos políticos dos servidores públicos fora de seu serviço, serão limitados quando a sua manifestação possa fazer periclitar a estrutura do Estado democrático.