

# SERVIDORES PÚBLICOS: ASPECTOS CONSTITUCIONAIS

---

## *PUBLIC SERVANTS: CONSTITUTIONAL ASPECTS*

CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO

Professor Emérito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP.

ÁREAS DO DIREITO: Administrativo; Constitucional

Senhor<sup>1</sup> Presidente da Associação, senhores membros da mesa, meus colegas, quero, em primeiro lugar, agradecer a honra desse convite, para estar entre os Procuradores Municipais, a quem já sou ligado por tantos laços de amizade, en-seljando-me mais uma ocasião para debater um tema jurídico e propor uma visão a respeito desse assunto dos servidores municipais e, quem sabe, durante os debates, até sugerir alguma coisa pensando na futura Constituinte. Vou me ocupar do ângulo constitucional e o Prof. Adilson Dallari, em seguida, o desenvolverá a partir deste mesmo ângulo constitucional, mas entrando em considerações que também extraem seu fundamento de validade de normas legais.

A primeira consideração que quero fazer repisa algo sobre o que venho insistindo há muito tempo. Habitualmente, o tema servidores públicos é cogitado como se se tratasse meramente de um regime de trabalho entre vários possíveis e que se peculiariza tão só por tipificar-se numa relação dita estatutária. Penso, entretanto, que esse tema tem uma dimensão constitucional muitas vezes maior. Em rigor, toda disciplina constitucional do servidor público, está armada em função de objetivos intimamente ligados aos propósitos do próprio Estado de Direito. Poderia parecer surpreendente que um tema, aparentemente pedestre – o regime jurídico básico de servidores públicos –, houvesse sido ubicado

- 
1. Texto originariamente publicado nos Estudos de Direito Público – EDP, São Paulo, n. 08, p. 81-92, jan.-jun. 1986, referente à conferência proferida no I Ciclo de Estudos de Direito Público, nos dias 09 a 12 de dezembro de 1985, no auditório do Centro Cultural São Paulo. A transcrição do texto, para esta republicação, foi realizada por Bruno Vieira da Rocha Barbirato e Evian Elias.

no próprio texto constitucional, dando-se-lhe uma posição de realce, paralela a tópicos de acentuada grandeza como os da organização dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, estrutura do Estado, direitos e garantias individuais ou direitos sociais mínimos.

Realmente, em primeiro súbito de vista, quem sabe parecesse, sobre insueto, descabido que um texto constitucional pretendesse se ocupar de questões supostamente menores, ao bosquejar as linhas fundamentais do regime dos servidores públicos. Há, contudo, uma razão para isto. E a razão é a seguinte:

O Estado de Direito presume, como todos sabemos, a submissão do poder a um quadro de legalidade. O Estado de Direito nasce de um movimento político que se calça tanto na tese da soberania popular quanto na tese da necessidade de contenção do Poder. Realmente, os objetivos que inspiram a consagração jurídica do projeto político do Estado de Direito descansam, sobretudo, no desejo de resguardar o cidadão contra o exercício desatado do Poder. Ora, o descomedimento do exercício do Poder é particularmente perigoso quando proveniente do Poder Executivo. Pois bem, o regime constitucional dos servidores públicos almeja exatamente fixar regras básicas favorecedoras da neutralidade do aparelho estatal, a fim de coibir sobretudo o Poder Executivo de manipulá-lo com desabrimiento capaz de comprometer objetivos do Estado de Direito.

É a Administração, em rigor de verdade, que mantém com os administrados o mais intenso contato e por isso mais intensamente lhes ameaça a liberdade. Se isso sempre foi verdade, inclusive no período histórico em que emerge o Estado de Direito, hoje, as dimensões deste risco são muito mais amplas. Ninguém ignora que, atualmente, o Poder Público assume na vida social e na vida econômica um papel do mais extremo relevo. A ingerência nas condutas individuais e, mais do que isso, o próprio planejamento do conjunto das condutas sociais é realizado pelo Estado a cotio e a sem fins, sem nenhuma contestação sólida, sem nenhuma bulha doutrinária ou jurisprudencial.

O Estado passou a ter uma presença avassaladora que parece ser, até mesmo, resultante de razões alheias a quaisquer projetos puramente políticos ou ideais jurídicos. Está ligada, possivelmente, a fenômenos que promanam do desenvolvimento tecnológico. Este tornou a ação dos indivíduos potencialmente muito mais predatória. Os comportamentos individuais, graças ao progresso dos recursos técnicos, assumiram a possibilidade de grande ressonância e suas repercussões ultrapassaram o âmbito restrito de um pequeno número de pessoas próximas. Com isto, a disciplina das condutas humanas, a contenção da livre atuação dos indivíduos e grupos sociais tem que ser muitas vezes mais completa e mais intensa, para organizar um convívio social aceitável.