

Sumário: 1. Introdução. 2. Definição.

1. Introdução.

O estudo do tema servidor público abordará os seguintes tópicos:

- a) Definição.
- b) Organização funcional: quadro funcional, carreira, classe/categoria e cargo.
- c) Regime constitucional:
 - a. Acessibilidade;
 - b. Concurso público;
 - c. Liberdade sindical;
 - d. Direito de greve;
 - e. Retribuição pecuniária;
 - f. Acumulação remunerada de cargos;
 - g. Previdência social;
 - h. Disponibilidade funcional;
 - i. Responsabilização.

2. Definição.

Servidor público é o servidor estatal vinculado a Administração Pública direta, autarquias e fundações públicas que, investido em cargo público e subordinado ao regime jurídico estatutário, deve ser selecionado por concurso público.

O conceito é formado por 4 elementos:

- Local no qual se provê o servidor público;
- Local que o servidor ocupa dentro dessa organização funcional;
- Regime jurídico a que se subordina;
- Forma de seleção.

O local propício para servidor público é a Administração Pública direta, autarquias e fundações públicas, e ocupa um cargo público, que admite múltiplas classificações de acordo com o grau de segurança que enseja ao seu titular. O regime jurídico ao qual está subordinado é o estatutário (não está subordinado,

portanto, ao regime celetista nem especial). Por fim, em regra o servidor é selecionado via concurso público, embora haja situações de exceção.

Para melhor compreensão do tema servidor público, é importante entender esse conceito à luz do conceito mais amplo de **agente público**, sendo abordados:

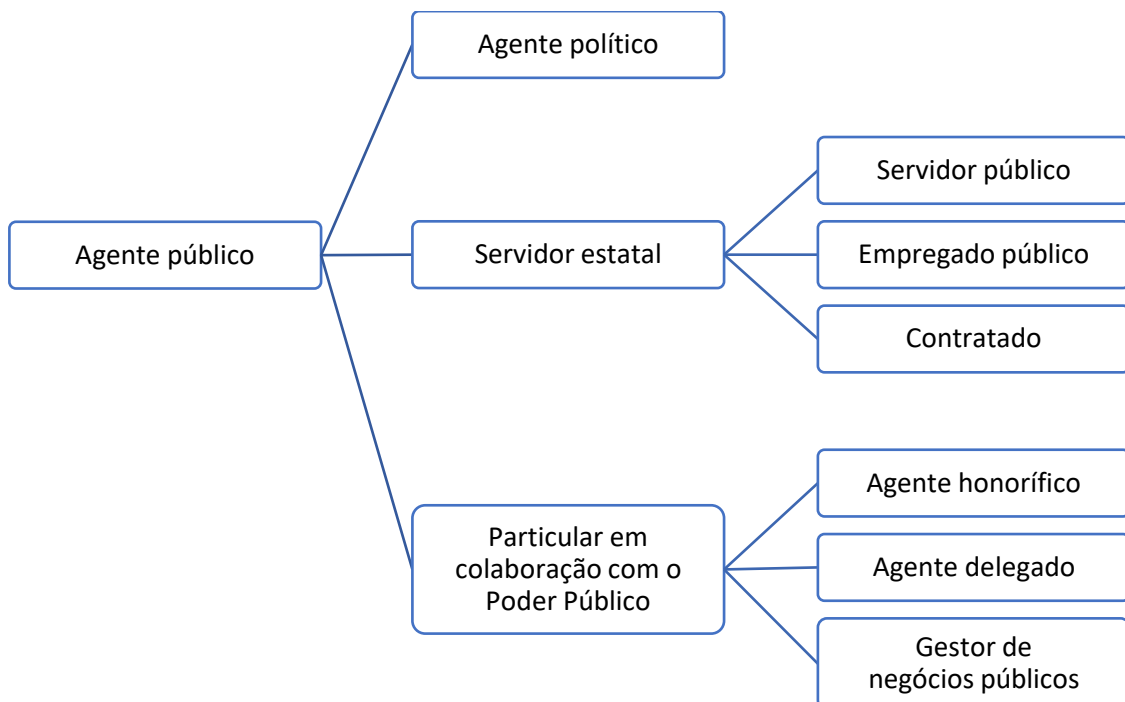
- Pressupostos dos agentes públicos;
- Classificação ou tipologia agentes públicos.

Para que uma pessoa seja considerada agente público, é necessária a conjugação/satisfação cumulativa de dois **pressupostos** (um subjetivo, ligado a pessoa; e outro objetivo, ligado a função):

- Regular investidura em cargo emprego ou função (pressuposto subjetivo);**
- Desempenho de atividade estatal (pressuposto objetivo).**

Assim, agente público é qualquer pessoa que desempenha função estatal estando regularmente investida em cargo, emprego ou função.

Há diversas **classificações** de agentes públicos, mas a classificação majoritária pertence a Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, que sistematiza os agentes públicos da seguinte forma:



- **Agente político.**

No estudo dos agentes políticos, deve-se destacar duas grandes questões: **caracterização** (quais são as características que marcam os agentes políticos, que são necessárias para que um agente público seja

assim classificado); e **configuração** (a partir das características apresentadas, identificar quem se configura como agente político e quem não se configura como tal).

Quanto à caracterização, o agente público poderá ser tratado como agente político quando preenchidas algumas características mínimas¹:

- a) Ocupa o **ápice, o topo de uma estrutura administrativa, apresentando Poder do Estado, sem sujeição hierárquica nem funcional** a quem quer que seja. Pelo contrário, as demais autoridades devem sujeição ao agente político.

Obs.: A teoria que informa a relação que existe entre agente, órgão e entidade é a **teoria do órgão ou da imputação** (Otto von Gierke), segundo a qual o agente público, enquanto desempenha órgão público, apresenta a sua entidade, é a personificação da sua entidade, não seria mandatário nem muito menos representante dela, mas presentante.

- b) Possui **atribuições enumeradas pela Constituição Federal**.
- c) Mantém com o Estado um **vínculo de natureza política** (daí a expressão “agente político”), não se trata de um vínculo técnico.
- d) **Não está sujeito a nenhum regime jurídico funcional** (regime estatutário, celetista ou especial, aplicáveis respectivamente ao servidor público, ao empregado público e ao contratado). O agente político está sujeito a um **regime jurídico próprio**.
- e) Possui **modo de escolha e destituição próprios**.

Exemplo: Presidente da República (art. 84, CRFB/88).

A partir dessas características, surge então um questionamento sobre quem seria agente político. A grande questão gira em torno do “vínculo de natureza política”, isto é, se o vínculo político seria um vínculo eleitoral (ou decorrente da confiança de quem foi eleito) ou se poderia ser interpretado de modo amplo, ligado à soberania, isto é, ao exercício da soberania do Estado, ainda que o agente não tenha sido eleito.

Há duas grandes teorias sobre essa configuração: a teoria restritiva e a teoria ampliativa.

De acordo com a **teoria restritiva** (Celso Antônio Bandeira de Mello e Maria Sylvia Di Pietro), consideram-se agentes políticos aqueles que desempenham **cargo estrutural (ou fundamental) da ordem política**. Assim, essa teoria restringe a configuração dos agentes políticos a somente 2 classes:

¹ Há quem aponte 3 e até mesmo quem sustente 8 características, mas prevalece a posição que afirma serem 5 características básicas.

- a) Chefes do Poder Executivo e seus auxiliares diretos (Presidente, Governador, Prefeito, Ministros e Secretários); e
- b) Membros das Casas Legislativas (Senadores, Deputados Federais, Estaduais e Vereadores).

Portanto, para essa posição, “vínculo político” equivale a um **vínculo eleitoral**: todos os agentes citados foram eleitos ou dependem da confiança daquele que foi eleito.

De outro lado, a **teoria ampliativa** (Hely Lopes Meirelles e Diogo de Figueiredo Moreira Neto) entende que não seriam agentes políticos somente aqueles que desempenham cargo estrutural da ordem política. Segundo essa posição, é agente político aquele que **desempenha cargo com liberdade funcional**. Com isso, o rol de agentes políticos é ampliado para 6 classes, de maneira que são agentes políticos:

- a) Chefes do Poder Executivo e seus auxiliares diretos;
- b) Membros das Casas Legislativas;
- c) Membros do Poder Judiciário (Juízes, Desembargadores e Ministros);
- d) Membros das funções essenciais à justiça (Ministério Público, Advocacia Pública e Defensoria Pública, tratadas como carreiras de Estado);
- e) Membros dos Tribunais de Contas (Ministros do TCU e Conselheiros dos TCEs e, onde houver, TCMs);
- f) Membros das missões diplomáticas (Embaixador) e consulares (Cônsul).

Logo, para a teoria ampliativa, “vínculo político” não é entendido como vínculo eleitoral, mas como **soberania**, sendo agente político aquele que desempenha soberania do Estado, sendo eleito para o cargo ou não. As quatro últimas classes não são eleitas, mas desempenham por parte do Estado soberania, exercitam parcela de sua soberania, sendo tratados como agentes políticos.

O art. 37, inc. XI, da CRFB/88 (norma alusiva ao teto remuneratório), é um indicativo claro de que a Constituição adotou a teoria ampliativa, ao mencionar “demais agentes políticos”, sendo antes citado “membros de qualquer dos Poderes” (ou seja, inclusive do Poder Judiciário).

Art. 37. XI – a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos [...].